

Mehr Beschäftigung für gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose

Wege zur Belebung des Niedriglohnsektors und der
Weiterentwicklung des Kombi-Einkommens

Diskussionspapier der BDA

Februar 2006

Zusammenfassung: Die Position der Arbeitgeber

- Der internationale Vergleich zur Langzeitarbeitslosigkeit offenbart ein Kernproblem des deutschen Arbeitsmarktes: die hohe und strukturell verfestigte Arbeitslosigkeit von gering Qualifizierten.
- Für die meisten Langzeitarbeitslosen und gering Qualifizierten dürfte der (Wieder-)Einstieg in den Arbeitsmarkt nur über eine einfache Tätigkeit gelingen. Die möglichen Beschäftigungspotenziale können nur dann zu tatsächlich angebotener Arbeit werden, wenn die Lohn- und Lohnzusatzkosten der Produktivität der Arbeitsplätze entsprechen und sich so wirtschaftlich rentieren. Für sehr einfache Tätigkeiten können deshalb auch nur sehr geringe Löhne gezahlt werden.
- Erwerbsfähige Hilfebedürftige müssen auch einfache Arbeiten annehmen, wenn sie nur so ihre Arbeitslosigkeit überwinden können. Gerade Arbeitnehmer mit kleinen Einkommen, die mit ihren Steuern zur Finanzierung der Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II beitragen, haben ein Recht darauf, dass jeder selbst den ihm möglichen Beitrag zu seinem eigenen Lebensunterhalt leistet. Umgekehrt haben aber auch alle diejenigen, die durch eigene Erwerbsarbeit ihren und den Lebensunterhalt ihrer Familie nicht vollständig verdienen können, einen Anspruch darauf, von der Solidargemeinschaft ergänzend unterstützt zu werden.
- Mit Hartz IV ist ein ausgewogenes System des Förderns und Forderns eingeführt worden, das konsequent umgesetzt werden muss. Das mit Hartz IV geschaffene Kombi-Einkommen stellt jeden, der Arbeit aufnimmt besser als den, der nicht arbeitet.
- Jedes fortentwickelte oder alternative Modell für ein Kombi-Einkommen muss an das Kriterium der individuellen Hilfebedürftigkeit geknüpft bleiben. Staatliche Zuschüsse jenseits der Bedürftigkeit wären sinnlos und nicht zu vertreten. Auf keinen Fall darf es deshalb eine flächendeckende Subventionierung von Löhnen geben. Subventionen an Arbeitgeber sind strikt abzulehnen.
- Gesetzliche Mindestlöhne sind überflüssig, da schon das Arbeitslosengeld II Existenz sichernde Einkommen für jedermann darstellt. Umgerechnet auf eine Vollzeitstelle von 38 Stunden pro Monat gewährt es rechnerisch Mindeststundenlöhne für Alleinstehende von über fünf Euro und für Verheiratete mit zwei Kindern von mehr als 9,50 Euro. Von der individuellen Bedürftigkeit losgelöste und unab-

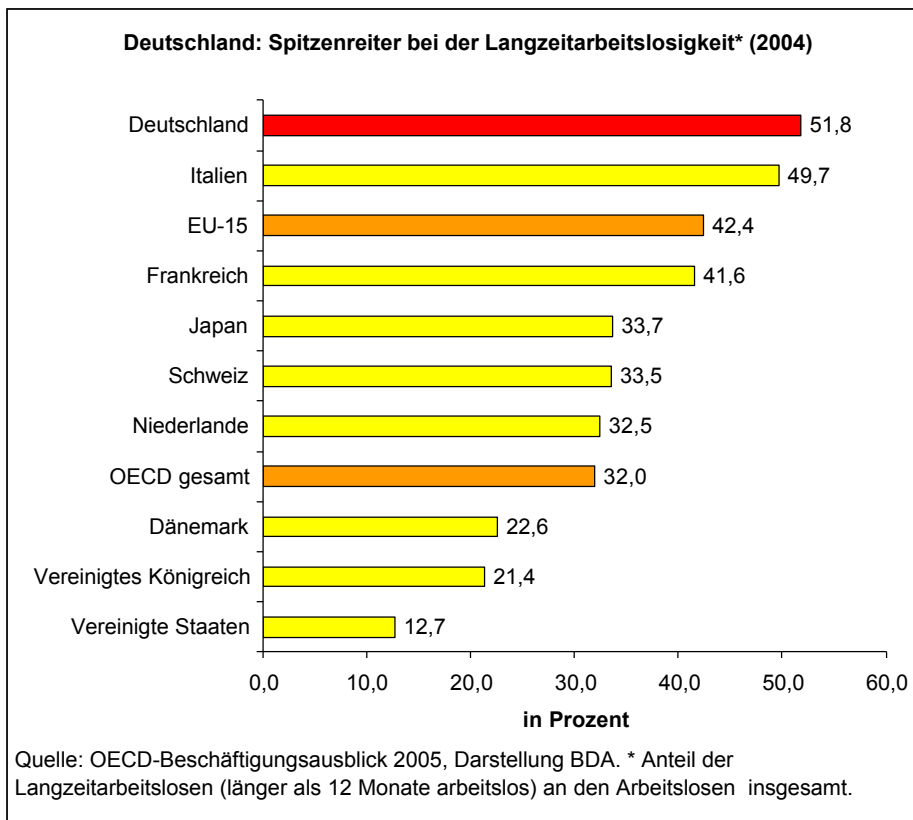
hängig von der Wertschöpfung einfacher Tätigkeiten politisch definierte Mindestlöhne dagegen würden einfache Arbeitsplätze nicht entstehen lassen bzw. vernichten, ins Ausland oder in Schwarzarbeit verdrängen. Das wäre auch sozialpolitisch nicht akzeptabel. Denn damit würden Einstiegschancen in den Arbeitsmarkt genommen, Teilhabe verwehrt und Möglichkeiten zu einem Kombi-Einkommen verschlossen. Der Mindestlohn würde gerade das verhindern, was zu fördern er vorgibt: einfache Arbeitsplätze für wenig Qualifizierte.



Mehr Beschäftigung für gering Qualifizierte
und Langzeitarbeitslose
Berlin, Februar 2006

Die Herausforderung: Mehr Beschäftigungschancen für gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose

Ein Kernproblem des deutschen Arbeitsmarktes ist die hohe und vielfach strukturell verfestigte Arbeitslosigkeit von geringer Qualifizierten. Die Arbeitslosigkeit ist in Deutschland bei Ungelernten fast doppelt so hoch wie bei Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung und sogar sechs mal so hoch wie bei Akademikern. Alarmierend ist auch die im internationalen Vergleich viel zu hohe Langzeitarbeitslosigkeit: Mehr als die Hälfte der Arbeitslosen ist länger als ein Jahr ohne Job.



Gerade für Langzeitarbeitslose, die geringer qualifiziert sind (etwa auch weil ihre ehemals höhere Qualifikation nicht mehr marktadäquat ist) kann der (Wieder-)Einstieg in den Arbeitsmarkt nur noch über eine einfache und entsprechend niedrig entlohnte Tätigkeit gelingen. Bislang werden in Deutschland die Beschäftigungspotenziale in diesem Bereich, z. B. bei haushalts- und personennahen Dienstleistungen, nicht hinreichend zu tatsächlich angebotener Arbeit. Damit auch hier Arbeitsplätze



Mehr Beschäftigung für gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose
Berlin, Februar 2006

in der möglichen und erforderlichen Zahl geschaffen werden können, müssen die rechtlichen und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen für einen echten Niedriglohnsektor verbessert werden. Zugleich muss dafür Sorge getragen werden, dass einfachere Tätigkeiten auch angenommen werden. Denn dass derartige Jobs heute zwar angeboten, aber nur schwer besetzt werden können, zeigt nicht zuletzt auch die hohe Zahl von ausländischen Saisonarbeitnehmern von über 300.000 pro Jahr.

Ein aktivierendes Sozialsystem, das negative Anreize zum Verharren in Transferbezug und Arbeitslosigkeit reduziert und aktive Beschäftigungssuche anregt, ist ein unverzichtbarer Baustein zur Mobilisierung von geringer Qualifizierten und Langzeitarbeitslosen. Wenn mehr Menschen für einfache Tätigkeiten auch tatsächlich zur Verfügung stehen, dürfte dies auch die Nachfrage nach einfachen Tätigkeiten wieder stimulieren.

Damit sich die Aufnahme einer Beschäftigung auch für gering Qualifizierte finanziell lohnt hat sich die BDA bereits Mitte der 90er Jahre für ein „Kombi-Einkommen“ aus Erwerbseinkommen und staatlicher Transferleistung eingesetzt. Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zur Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II (Hartz IV) wurde ein Kombi-Einkommen für erwerbsfähige Hilfeempfänger eingeführt, das in der Ausgestaltung heute dem von der BDA seinerzeit vorgestellten eigenen Modell zur gezielten Unterstützung von Langzeitarbeitslosen und geringer Qualifizierten sehr nahe kommt. Ziel des Kombi-Einkommens ist, dass sich die Arbeitsaufnahme für arbeitslose Hilfeempfänger auch dann lohnt, wenn das Einkommen unter dem Fürsorgebedarf liegt. Die Förderung muss beim Arbeitnehmer ansetzen und stets daran geknüpft sein, dass bei ihm Bedürftigkeit vorliegt. Zugleich müssen wirksame Sanktionen bei denjenigen greifen, die nicht bereit sind, alle Anstrengungen zu unternehmen, um Arbeitslosigkeit zu überwinden und dauerhaft durch eigene Erwerbsarbeit dazu beizutragen, den notwendigen Transferbezug zu reduzieren oder zu überwinden. Die volle Sozialleistung auch ohne Erwerbsarbeit sollte nur dann gewährt werden, wenn Arbeitslose ernsthafte Bemühungen um eine neue Beschäftigung nachweisen – ggf. auch im Rahmen von öffentlicher Beschäftigung. Mit der bestehenden Kombi-Einkommens-Regelung nach Hartz IV werden diese Bedingungen weitgehend erfüllt und so die Grundlagen für eine stärkere Aktivierung und Mobilisierung von Langzeitarbeitslosen und gering Qualifizierten gelegt.



Mehr Beschäftigung für gering Qualifizierte
und Langzeitarbeitslose
Berlin, Februar 2006

Dabei darf sich aber niemand der Illusion hingeben, dass allein mit einem Kombi-Einkommen die Beschäftigungsprobleme in Deutschland zu lösen wären. Um einen flexiblen Arbeitsmarkt zu erreichen, der auch Beschäftigungsperspektiven für sehr gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose eröffnet, müssen die Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung insgesamt verbessert werden. Die hohe Steuer- und Abgabenlast wirkt Arbeitsplatz schädigend, besonders ausgeprägt im Bereich von Arbeit mit geringer Wertschöpfung. Die viel zu hohen Lohnzusatzkosten nehmen den Arbeitsmarkt gleich von zwei Seiten in die Zange: Zum einen, weil sie wenig produktive Jobs für Unternehmen prohibitiv teuer machen. Zum anderen, weil die enorm große Differenz zwischen Brutto- und Nettoeinkommen es für viele nach wie vor attraktiv macht, gänzlich im Transferbezug zu verharren oder im Bereich der Schwarzarbeit aktiv zu werden. Darüber hinaus gilt es, die hohe Regulierungsdichte im Arbeits- und Sozialrecht zu überwinden. Gerade für die Erschließung des Beschäftigungspotenzials im Bereich der haushalts- und personenbezogenen Dienstleistungen kommt es wesentlich darauf an, das Arbeitsrecht einfach zu gestalten, so dass auch Privatpersonen leichter und damit deutlich stärker als bisher zu Arbeitgebern werden können.

Aktuelle Regelung zum Kombi-Einkommen – Umsetzung Hartz IV

Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfeempfänger zum Arbeitslosengeld II ist und bleibt – trotz nach wie vor bestehender Konstruktionsfehler bei Administration und Zuständigkeit – ein grundsätzlich richtiger und wichtiger Schritt. Zu dem positiven Reformansatz zählt gerade die Einführung eines Kombi-Einkommens. Auf dem „Jobgipfel“ im Sommer 2005 wurden die ursprünglich hoch komplizierten Hinzuverdienstmöglichkeiten verbessert und vor allem transparent ausgestaltet. Damit steigt die Attraktivität, geringer bezahlte Jobs anzunehmen.

Nach der neuen Regelung ist ein Grundfreibetrag von pauschal 100 Euro völlig anrechnungsfrei, Erwerbseinkommen darüber bleibt bis zu einem Verdienst von 800 Euro zu 20 Prozent anrechnungsfrei. Bei einem Verdienst zwischen 800 und 1.200 Euro werden für Alleinstehende bzw. 1.500 Euro für Fürsorgebedürftige mit Kind noch einmal 10 Prozent



Mehr Beschäftigung für gering Qualifizierte
und Langzeitarbeitslose
Berlin, Februar 2006

freigestellt. Höhere Kosten, etwa durch einen besonders langen Anfahrtsweg, können gesondert nachgewiesen werden. Der Freibetrag wird einfach und transparent am Bruttoeinkommen errechnet und dann vom Nettoeinkommen abgezogen. Bedürftige mit einem Nebenverdienst in Höhe von z. B. 400 Euro können pauschal 160 Euro anrechnungsfrei behalten. Bei einem Bruttoeinkommen von 1.300 Euro beträgt der Freibetrag 300 Euro. Maximal kann ein Alleinstehender 280 Euro anrechnungsfrei behalten, ein Verheirateter mit zwei Kinder 310 Euro. Mit eigener Arbeit und "aufstockendem Arbeitslosengeld II" lässt sich so ein Kombi-Einkommen von Alleinstehenden bis zu 940 Euro, von Verheirateten mit zwei Kindern bis zu 1.880 Euro erzielen, das entspricht einem Bruttomonatslohn von knapp 1.300 Euro bzw. 2.060 Euro, was 7,90 Euro bzw. 12,50 Euro pro Stunde bedeutet.

So sinnvoll die Neuregelung für ein Kombi-Einkommen in Form transparenter Hinzuverdienstmöglichkeiten und klarer Sanktionen ist: Hartz IV kann insgesamt nur begrenzte Wirkung am Arbeitsmarkt erzielen, solange die systemwidrigen Zuschläge für ehemalige Arbeitslosengeldempfänger zusätzlich zum Arbeitslosengeld II gezahlt werden. Sie sind kontraproduktiv, weil sie als Anreiz wirken, länger in Arbeitslosigkeit und Transferbezug zu verharren, anstatt alle Anstrengungen auf eine zügige Beschäftigungsaufnahme zu richten.

In die falsche Richtung geht auch die Anhebung des Arbeitslosengeld II-Regelsatzes in den neuen Bundesländern auf Westniveau. Die Anhebung der Sätze führt – vor allem vor dem Hintergrund der in den neuen Bundesländern im Durchschnitt niedrigeren Löhne – zu noch verschärften Lohnabstandsproblemen. Leistungsanreize zur Arbeitsaufnahme verschwinden so fast ganz. Gerade die staatliche Fürsorge müsste differenzierter auch an den regional unterschiedlichen Lebenshaltungskosten anknüpfen, statt alle Leistungsansprüche pauschal auf dem höchsten Niveau festzuschreiben.



Mehr Beschäftigung für gering Qualifizierte
und Langzeitarbeitslose
Berlin, Februar 2006

Netto-Förderung in € (ohne/ mit* Zuschlag)	entspricht einem Brutto-Monatsgehalt in €	entspricht einem Brutto-Stundenlohn in €	zum Vergleich: Tarif-Stundenlöhne 2005 in €**
Single			
662	845	4,88	Friseurhandwerk (Thüringen): 3,18 €
822	1.078	6,22	
Alleinerziehende(r) (1 Kind)			
1.090	1.234	7,12	Floristik (Brandenburg): 4,58 €
1.310	1.653	9,54	
Verheiratete(r)			
1.034	1.320	7,62	Einzelhandel (Schleswig-Holstein): 8,87 €
1.354	1.734	10,01	
Verheiratete(r) (2 Kinder)			
1.574	1.611	9,30	Groß- und Außenhandel (Nordrhein-Westfalen): 8,44 €
1.950***	2.178	12,58	
<p>* befristeter, maximaler Zuschlag zum ALG II (1. Jahr) nach Auslaufen von Arbeitslosengeld. ** unterste Tariflohngruppe. *** mit Zuschlag bei vorherigem Arbeitslosengeld aus einem Bruttoarbeitslohn nahe der Beitragsbemessungsgrenze-West für die Arbeitslosenversicherung (2005). Die maximale Zuschlagshöhe an der Beitragsbemessungsgrenze bestimmt sich auch nach dem Zeitpunkt der Arbeitslosmeldung, weil hiervon die Höhe des zuletzt bezogenen Arbeitslosengeldes abhängt, das für die Zuschlagsberechnung maßgeblich ist.</p> <p>Den Zuschlag gibt es für zwei Jahre: Erstes Jahr 2/3 der Differenz zwischen Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld II, zweites Jahr die Hälfte (also 1/3), jeweils gedeckelt pro Erwerbsfähigem auf max. 160 €, Ehepaare also 320 €, pro Kind plus 60 €.</p> <p>Basis für die Brutto-Stundenlohnberechnung: 40 Stundenwoche bei 4,33 Wochen pro Monat</p> <p>Quelle: BMWA, BDA.</p>			

Weiterentwicklung des Kombi-Einkommens – Negative Einkommensteuer

Es gibt im Niedriglohnbereich mit Hartz IV die reale Möglichkeit, im Bedürftigkeitsfall ergänzend neben einem niedrigen Arbeitslohn staatliche Fürsorgeleistung zu erhalten. Diese muss jetzt ausgeschöpft werden, in dem die Hilfebedürftigen konsequent aktiviert und unterstützt werden, damit jeder, im Rahmen des ihm Möglichen seinen Lebensunterhalt aus eigenen Kräften deckt und die Notwendigkeit staatlicher Ergänzungsleistungen zum Kombi-Einkommen so niedrig wie möglich hält oder ganz überwindet.

Auf keinen Fall darf sich aus der Forderung nach einem neuen Kombi-Einkommen eine flächendeckende Lohn-Subventionierung für Arbeitgeber entwickeln. Das Kombi-Einkommen muss immer an der individuellen Bedürftigkeit anknüpfen. Staatliche Zuschüsse jenseits der Bedürftigkeit wären sinnlos und nicht vertretbar.



Mehr Beschäftigung für gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose
Berlin, Februar 2006

Verbesserungsbedarf gibt es jedoch bei der Abstimmung von Fürsorgeleistung und Steuersystem. Es ist unbefriedigend, wenn von einem geringen Einkommen noch Steuern einbehalten werden, dann aber wegen Bedürftigkeit aus Steuermitteln an diese Person wieder staatliche Zuschüsse ausgezahlt werden. Hier muss künftig sicher gestellt werden, dass im Bedürftigkeitsfall nicht auf der einen Seite Arbeitslosengeld II gezahlt wird und gleichzeitig auf der anderen Seite beim Hilfebedürftigen Steuern fällig werden. Mittelfristig sollte das heutige Kombi-Einkommen zu einem System der negativen Einkommensteuer weiterentwickelt werden. Bedürftigen Arbeitnehmern wird eine entsprechende Steuergutschrift gewährt und so auch die Gleichzeitigkeit von Leistungsbezug und Steuerpflicht vermieden. Die Einführung einer negativen Einkommensteuer in Deutschland muss allerdings in eine grundlegende Steuerreform eingebettet werden. Gründlichkeit muss hier vor Schnelligkeit gehen.

Arbeitsmarktpolitische Förderung ist nicht Kombilohn

Nicht zu verwechseln mit dem Kombi-Einkommen für bedürftige Arbeitnehmer sind klassische arbeitsmarktpolitische Instrumente wie Lohnkostenzuschüsse, z. B. in Form der so genannten Eingliederungszuschüsse. Diese können dem Arbeitgeber zum Ausgleich von Minderleistungen eines eingestellten Arbeitslosen zeitlich befristet erbracht werden. Je nach angenommener Leistungsminderung beim Arbeitnehmer können bis zu zwölf Monaten in einer Höhe bis zu 50 Prozent, für Schwerbehinderte bis zu 70 Prozent des Lohns zuzüglich des Arbeitgeberanteils am Gesamtsozialversicherungsbeitrag gewährt werden. Mit Eingliederungszuschüssen an Arbeitgeber soll die Beschäftigungsaufnahme durch einen Arbeitslosen unterstützt werden, wenn dieser zu Beginn noch nicht die auf dem Arbeitsplatz notwendige Leistungsfähigkeit besitzt. Eingliederungszuschüsse dürfen daher immer nur nach Durchführung eines konsequenten Profiling des Arbeitslosen eingesetzt und auch nur solange gezahlt werden, wie tatsächlich eine Minderleistung des Arbeitnehmers vorliegt. Auch bei diesem Instrument muss klar gestellt werden, dass es um die gezielte Integration des einzelnen Arbeitslosen, und nicht um die flächendeckende Subventionierung von Arbeitsplätzen gehen kann. Ordnungspolitisch konsequent wäre es, wenn je nach Branchenlage statt Eingliederungszuschüssen an Arbeitgeber leis-



Mehr Beschäftigung für gering Qualifizierte
und Langzeitarbeitslose
Berlin, Februar 2006

tungsadäquate, d. h. zunächst abgesenkte Einstiegsgehälter gezahlt werden. Das würde den Arbeitslosen auch dazu anhalten, frühzeitig der Entwertung seiner Qualifikation selbst entgegen zu wirken.

Ebenfalls kein Kombi-Einkommen stellen die öffentlichen Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung („Ein-Euro-Jobs“) dar. Diese sind gerade keine niedrig entlohnten Beschäftigungsverhältnisse am ersten Arbeitsmarkt und werden auch nicht für einen Stundenlohn von einem Euro erbracht. Lediglich der dem Hilfeempfänger für die Aufnahme einer solchen gemeinnützigen Tätigkeit entstehende Mehraufwand wird mit einem oder 1,50 Euro pro Stunde abgegolten. Der pauschalisierte Aufwandsersatz ist kein am Markt erzielttes Erwerbseinkommen, sondern wird Arbeitslosen zusätzlich zu den Leistungen des Arbeitslosengeldes II aus Steuermitteln gezahlt. Der Arbeitslose Hilfebedürftige erbringt gemeinnützige Arbeit als Gegenleistung zur Unterstützung durch die Solidargemeinschaft mit dem Arbeitslosengeld II. Die Höhe der Aufwandsentschädigung bei öffentlicher Beschäftigung muss zwingend so ausgestaltet sein, dass sich Arbeitslose in einer solchen arbeitsmarktpolitischen Maßnahme nicht besser stehen, als durch die Freibetragsregelung bei Aufnahme einer Arbeit am ersten Arbeitsmarkt und dem Bezug ergänzender Transferleistungen.

Mindestgehälter – kontraproduktiv für mehr Beschäftigung

In der Diskussion um den Niedriglohnsektor wird z. T. befürchtet, dass es in breitem Umfang zu unverhältnismäßig niedrigen Gehältern in Deutschland kommen könne. Von Gewerkschaften und Teilen der Politik wird daher gefordert, Existenz sichernde Mindestgehälter einzuführen. Was manchen sozialpolitisch sinnvoll erscheint, entpuppt sich bei näherem Hinsehen nicht nur als überflüssig, sondern geradezu kontraproduktiv.

Zu den beschworenen Gefahren, Gehälter könnten ins Bodenlose fallen: In Deutschland können Gehälter nicht grenzenlos abgesenkt werden. Das wäre nämlich verboten, weil sittenwidriger Lohnwucher. Nach Tendenzen in der Rechtsprechung ist dieser bei Absenkung um ein Drittel unter den Tariflohn gegeben.



Mehr Beschäftigung für gering Qualifizierte
und Langzeitarbeitslose
Berlin, Februar 2006

Die Einführung von Mindestlöhnen würde gerade die Mobilisierung des Niedriglohnsektors konterkarieren. Soweit er über einem Marktlohn liegt, würde er nämlich Beschäftigung zerstören oder nicht erst entstehen lassen, deren Wertschöpfung nur eine niedrigere Entlohnung als den politisch definierten Mindestlohn rechtfertigte. Notwendig sind nicht politische Mindestlöhne, sondern eine produktivitätsorientierte und in den unteren Lohngruppen stärker differenzierende Lohnpolitik. Die Herausforderung besteht darin, Arbeitsplätze auch für Menschen ohne oder mit sehr geringen Qualifikationen auch in Deutschland wieder in breiterem Umfang zu ermöglichen.

Ein gesetzlicher Mindestlohn in der von den Gewerkschaften vorgeschlagenen Höhe von 1.300 oder 1.500 Euro würde in eine beschäftigungspolitische Sackgasse führen und massiv Arbeitsplätze vernichten. In Deutschland verdienen etwa 3,4 Millionen Vollzeitbeschäftigte weniger als 1.500 Euro, davon 2,6 Millionen weniger als 1.300 Euro. Ein einheitlicher Mindestlohn bedroht insbesondere in Dienstleistungsbranchen mit Nachfrage nach einfachen Tätigkeiten Millionen Arbeitsplätze. In der Mehrzahl der Fälle würden diese Arbeitsplätze wegfallen oder in die Schwarzarbeit verdrängt. Dies kann nicht das Ziel sein.

Auch Branchen-Mindestlöhne auf Basis der untersten Tariflöhne würden Arbeitsplätze kosten, vor allem in Ostdeutschland: Obwohl das Tarifniveau in Ostdeutschland mittlerweile fast 94 Prozent des Westniveaus erreicht hat, liegen aufgrund der teilweise abnehmenden Tarifbindung die tatsächlich gezahlten Löhne im Durchschnitt ein Fünftel unter dem Westniveau. Branchenbezogene Mindestlöhne würden damit insbesondere in Ostdeutschland die Arbeitskosten sprunghaft erhöhen und so gerade hier fatale Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt zeigen. Auch hier sind davon wieder in erster Linie die Dienstleistungs-Branchen betroffen, denn gerade in diesen Bereichen ist die Tarifbindung besonders gering. Gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose wären die Verlierer einer Mindestlohnregelung, weil ihre oft nur geringe Produktivität in der Regel nicht mit den auf höherem Niveau fixierten Löhnen korrespondiert, so dass eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt kaum zustande käme.



Mehr Beschäftigung für gering Qualifizierte
und Langzeitarbeitslose
Berlin, Februar 2006

ANHANG:

ANALYSE UND BEWERTUNG AKTUELLER REFORMVORSCHLÄGE

Ifo-Modell „Aktivierende Sozialhilfe“

Das Modell „Aktivierende Sozialhilfe 2006“ ist eine Neuauflage des im Mai 2002 vorgestellten, noch auf dem alten System der Sozialhilfe basierenden Ansatzes des Instituts für Wirtschaftsforschung München (Ifo) zur Belebung des Niedriglohnsektors und zur Neugestaltung der staatlichen Fürsorgeleistung für erwerbsfähige Hilfebedürftige. Das nunmehr auf dem Arbeitslosengeld II (ALG II) basierende Modell ist durch drei Elemente gekennzeichnet:

- 1) Die Transferleistung wird für Personen, die kein Einkommen aus einer regulären Beschäftigung erzielen und deren beitragsbezogene Ansprüche gegen die Arbeitslosenversicherung ausgelaufen sind, im Durchschnitt etwa um ein Drittel gegenüber dem heutigen Grundleistungsniveau abgesenkt.
- 2) Die Hinzuverdienstmöglichkeiten werden deutlich ausgeweitet und eine „echte“ Bezuschussung des selbst verdienten Einkommens in einem Eingangsbereich eingeführt. Bei einem Bruttolohn bis zu 200 Euro monatlich wird ein Lohnzuschuss von 20 Prozent gezahlt. Zusätzlich werden die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung übernommen (bei Abschaffung der Mini-Jobs). Zwischen 200 und 500 Euro Bruttoarbeitslohn beträgt der Zuschuss ebenfalls 20 Prozent, die Sozialversicherungsbeiträge werden hier nicht mehr erstattet. Oberhalb von 500 Euro werden schrittweise der Lohnzuschuss und auch die Fürsorgeleistung abgeschmolzen abhängig von der individuellen Bedürftigkeit.
- 3) Zur Existenzsicherung für all jene, die keine Stellen in der Privatwirtschaft finden, dient ein Beschäftigungsangebot in kommunaler Regie, das ein Einkommen in Höhe des heutigen ALG II sichert. Um Ineffizienzen und Konkurrenz mit dem privaten Sektor zu vermeiden, ist ein Weiterverleih der kommunal Beschäftigten unter Einschaltung privater Zeitarbeitsfirmen vorgesehen (Es handelt sich um (gemeinnützige) Arbeitnehmerüberlassung und nicht um den Einsatz von „Ein-Euro-Jobbern“ in der privaten Wirtschaft.). Nur jenen, denen nachweislich keine kommunale Stelle zur Verfügung gestellt werden kann, weil die Kommune ihrer



Mehr Beschäftigung für gering Qualifizierte
und Langzeitarbeitslose
Berlin, Februar 2006

Verpflichtung nicht nachkommt, wird die Unterstützung in ALG II-Höhe auch ohne eigene Arbeit gewährt.

Bewertung

Ein Vorteil des Ifo-Modells gegenüber anderen Kombi-Einkommensmodellen, die eine flächendeckende Subventionierung gering entlohnter Tätigkeiten vorsehen, ist das Festhalten am Kriterium der individuellen Bedürftigkeit des Empfängers steuerfinanzierter Fürsorgeleistungen.

Das Ifo-Modell führt zu einer wesentlichen Stärkung des Arbeitsanreizes, indem die Fürsorgeleistung ohne Gegenleistung in Form von Arbeit deutlich gesenkt und dafür der Zuschuss bei eigener Arbeit stark erhöht wird. Dies ist ein vernünftiger und begrüßenswerter Ansatz. Blicke es bei der derzeitigen Höhe der Fürsorgeleistung wäre der Spielraum für zusätzliche Anreizsteigerungen zur Arbeitsaufnahme deutlich begrenzt. Daher muss entweder das Existenzminimum deutlich gesenkt – wie von Ifo vorgeschlagen – und / oder der Grundfreibetrag der Einkommensteuer erhöht werden. In jedem Fall muss sichergestellt werden, dass die Steuergutschrift nicht generell bei niedrigen Einkommen, sondern nur bei Vorliegen von Bedürftigkeit greift. Die Logik des Ifo-Modells setzt allerdings voraus, dass allen, die (noch) keine Arbeit am ersten Arbeitsmarkt finden, eine öffentliche Beschäftigung auch tatsächlich angeboten wird. Solche Arbeitsgelegenheiten können zwar im Einzelfall grundsätzlich sinnvoll sein, weil sie gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose schrittweise an den Arbeitsmarkt zurückführen können und weil die Kooperationsbereitschaft damit geprüft werden kann. Bei einem flächendeckenden Ausbau subventionierter, künstlicher Beschäftigung im zweiten bzw. dritten Arbeitsmarkt steigt aber die Gefahr der Verdrängung regulärer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt. Angesichts derzeit bestehender 300.000 Zusatzjobs einerseits und ca. 2,8 Millionen arbeitsloser erwerbsfähiger Arbeitslosengeld II-Bezieher andererseits wird deutlich, dass das Ifo-Modell mit einem massiven Aufwuchs an öffentlicher Beschäftigung verbunden wäre. Es kann deshalb nur mittel- und langfristig eine erwägenswerte Fortentwicklung des Arbeitslosengeld II sein.

Der im Ifo-Modell unterstellte Stellenzuwachs um bis zu drei Millionen dürfte ein modelltheoretisches Ergebnis und damit tendenziell deutlich überschätzt sein.



Mehr Beschäftigung für gering Qualifizierte
und Langzeitarbeitslose
Berlin, Februar 2006

Die faktische Abschaffung der Mini-Jobs ist überdies gerade kein Beitrag zur Belebung des Arbeitsmarktes.

Auch der **Sachverständigenrat** zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat im Jahresgutachten 2005/06 den im ifo-Modell zugrunde gelegten Ansatz aufgegriffen. Er regt an, zur weiteren Belebung des Niedriglohnssektors den Regelsatz für erwerbsfähige Fürsorgeempfänger abzusenken, Arbeitseinkommen weniger auf die Grundsicherung anzurechnen und die Anzahl öffentlicher Arbeitsgelegenheiten für Personen auszuweiten, die nicht unmittelbar am ersten Arbeitsmarkt integriert werden können. Detailvorschläge zur Ausgestaltung hat der Sachverständigenrat bislang nicht unterbreitet.

Magdeburger Alternative

Die „Magdeburger Alternative“ sieht vor, dass Arbeitgeber, die Arbeitslosengeld-II-Empfänger zu einem Lohn bis zur jeweils geltenden untersten Tariflohngruppe einstellen, die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung für diesen und einen bereits in dieser Lohngruppe Beschäftigten vollständig vom Bund erstattet bekommen. Zur Verminderung von Mitnahmeeffekten ist die Förderung auf zusätzliche Einstellungen in der untersten Tariflohngruppe beschränkt und wird nur so lange gewährt, wie der Beschäftigungsstand des jeweiligen Unternehmens über dem zu einem bestimmten Stichtag ermittelten Wert („Zusätzlichkeit“) liegt. Um rein förderungsinduzierte Auslagerungen von Arbeitsplätzen und Unternehmensgründungen zu verhindern, soll außerdem bestehenden Unternehmen für jeden zusätzlich geschaffenen Arbeitsplatz auch die Sozialversicherungsbeiträge für einen bereits zuvor in dieser Lohngruppe Beschäftigten erstattet werden.

Bewertung

Die „Magdeburger Alternative“ stellt keinen adäquaten Ansatz zur nachhaltigen Verringerung der Arbeitslosigkeit und Schaffung von mehr Beschäftigung dar. Bereits der Sachverständigenrat der Bundesregierung hat in seinem Jahresgutachten 2004/05 darauf hingewiesen, dass die unterstellten positiven Arbeitsmarkteffekte überschätzt sein dürften. Die angenommenen fiskalischen Wirkungen bezeichnete der Sachverständigenrat als „durchaus zweifelhaft“. Wesentliche Schwachpunkte des



Mehr Beschäftigung für gering Qualifizierte
und Langzeitarbeitslose
Berlin, Februar 2006

Modells sind z. B. die zu befürchtenden hohen Mitnahmeeffekte: Jede zu irgendeinem späteren Zeitpunkt geschaffene Stelle in der unteren Lohngruppe würde künftig subventioniert werden, ganz gleich, ob diese auch ohne eine Förderung entstanden wäre. Überdies ist das Modell kompliziert und bürokratisch, der Verwaltungsaufwand ist kaum abschätzbar. Vor allem die zur Überprüfung der Einhaltung der Förderkriterien (insbesondere Nachverfolgung des Kriteriums der „Zusätzlichkeit“) notwendigen Kontrollmechanismen dürften sich schwierig gestalten und erhebliche Kosten verursachen. Nicht zuletzt sind starke Wettbewerbsverzerrungen zu erwarten: Die Orientierung der Förderung an der jeweiligen untersten Tariflohngruppe führt zu Verzerrungen zwischen einzelnen Wirtschaftszweigen und verschiedenen Tariflohngeländern. Überdies kann das Modell dazu führen, dass es wegen der an das Kriterium der Langzeitarbeitslosigkeit geknüpften Förderung für beide Marktseiten attraktiv wird, länger arbeitslos zu sein als notwendig, um in den Genuss von Förderleistungen zu kommen.

DGB-Vorschlag: Befreiung unterer Lohngruppen von Sozialversicherungsbeiträgen

Anfang 2003 hat der DGB ein Modell für die Einführung eines „Grundfreibetrags in der Sozialversicherung“ (250 Euro pro Monat) analog zum Steuerrecht vorgeschlagen. Im Rahmen einer Konferenz der SPD zur Sozialen Marktwirtschaft wurde das Konzept vom ehemaligen BM Clement im Juni 2005 erneut aufgegriffen. Auch Bündnis 90/Die Grünen gehen z. T. in diese Richtung.

Bewertung

Die Gegenfinanzierung der mit einem Grundfreibetrag verbundenen Einnahmeausfälle in der Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung über höhere Steuern bedeutet im Ergebnis lediglich eine Verschiebung der überdimensionierten Sozialkosten von den Beitragszahlern auf die Steuerzahler. Ziel muss aber sein, die gesamte Abgabenlast kräftig und nachhaltig zu verringern. Das setzt zwingend in allen Sozialversicherungszweigen eine Konzentration der gesetzlichen Aufgabenkataloge auf eine Basissicherung mit Kernleistungen sowie einen Ausbau der individuellen kapitalgedeckten Risikoversicherung voraus. Nur in Verbindung mit einer solchen Modernisierung und Entlastung der Sozi-



Mehr Beschäftigung für gering Qualifizierte
und Langzeitarbeitslose
Berlin, Februar 2006

alsysteme macht als Alternative zu direkten Beitragssatzsenkungen ein Grundfreibetrag in der Sozialversicherung überhaupt einen Sinn. Ein Grundfreibetrag von 250 Euro pro Monat hätte Mindereinnahmen bei den Sozialversicherungsträgern in einer Größenordnung von über 30 Mrd. Euro pro Jahr zur Folge. Die hierfür erforderliche und angedachte Gegenfinanzierung zur vollen Kompensation der Beitragsausfälle über – jeweils zur Hälfte – eine Anhebung der Mehrwertsteuer um zwei Prozentpunkte sowie eine Zusatzsteuer von einem Prozentpunkt auf alle Bruttoarbeitsentgelte und entnommenen Gewinne zeigt die Grenzen für die Einführung eines solchen Grundfreibetrags auf, denn gerade die Wirtschaft wird nach dem DGB-Modell an anderer Stelle belastet. Durch die geplante Gegenfinanzierung würden auch die erhofften Arbeitsmarkteffekte gerade in Sektoren mit geringer Produktivität und Entlohnung ausbleiben oder sich sogar in das Gegenteil verkehren. Gerade vor dem Hintergrund der gerade beschlossenen Erhöhung der Mehrwertsteuer um drei Prozentpunkte wäre eine weitere Erhöhung sehr kritisch.

Bürgergeldmodell der FDP

Mit dem so genannten Bürgergeld will die FDP die steuerfinanzierten Sozialtransfers Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe (ohne Sozialhilfe in besonderen Lebenslagen), Grundsicherung, Kindergeld, Wohngeld, BAföG und die mit einer angestrebten Reform für die Kranken- und Pflegeversicherung verbundenen pauschalierten Unterstützungsleistungen für Kinder und Personen mit geringem Einkommen zu einer einheitlichen Leistung bündeln. Durch die Anrechnung dieser Leistung auf die Einkommensteuer bei Erwerbstätigen sollen einerseits mehr Transparenz und Klarheit geschaffen und andererseits Doppelzahlungen vermieden werden.

Wesentliche Eckpunkte sind:

- Bündelung und Verrechnung steuerfinanzierter Sozialleistungen im Finanzamt,
- Gewährung von Bürgergeld ist an der Bedürftigkeit ausgerichtet (Bedürftigkeitsprüfung); Ausnahme: Kindergeld und Pauschale für Gesundheitsprämie der Kinder,



Mehr Beschäftigung für gering Qualifizierte
und Langzeitarbeitslose
Berlin, Februar 2006

- Betreuung auch der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen auf kommunaler Ebene,
- Bei Erwerbstätigkeit: Feststellung des Bürgergeldanspruchs auf Antrag des Berechtigten beim Finanzamt, das einen entsprechenden Eintrag auf der Lohnsteuerkarte vornimmt. Arbeitgeber berechnet Bürgergeldanteil (Verrechnung mit Lohnsteuer) und zahlt aus,
- Bei nicht-erwerbstätigen Bürgergeldempfängern: Auszahlung direkt über Finanzamt oder zuständige kommunale Einrichtung,
- Kürzungen bei Ablehnung zumutbarer Arbeit entsprechend heutiger Regelung,
- Anhebung Minijob auf 630 Euro,
- Steigerung des Hinzuverdienstanreizes durch höhere Freibeträge (40 Prozent bis 600 Euro, 20 Prozent zwischen 600 und 1.200 Euro, 10 Prozent über 1.200 Euro), Bruttoeinkommen als Bezugsgröße, keine Kappungsgrenze.

Bewertung

Die Bündelung und Konzentration aller steuerfinanzierten Sozialleistungen und eine Verknüpfung mit der Einkommensteuer zu einer Art „Bürgergeld“ ist im Grundsatz begrüßenswert. Das FDP-Modell weist jedoch noch erhebliche Schwachstellen in der praktischen Umsetzung auf und ist insgesamt unausgereift. So fördert das vorgesehene Kombi-Einkommen in nicht akzeptabler Weise bis tief in mittlere Facharbeiter-einkommensbereiche hinein. Auch ob das Ziel eines umfassenden Bürokratieabbaus mit dem FDP-Konzept in der vorliegenden Form tatsächlich erreicht werden kann, erscheint fragwürdig. Problematisch ist insbesondere das vorgesehene Verfahren zur Berechnung (Verrechnung mit der zu zahlenden Lohnsteuer) und Auszahlung des Bürgergeldes durch den Arbeitgeber bei erwerbstätigen Hilfeempfängern. Inwieweit die Finanzämter die Bedarfsermittlung und Bürgergeldveranlagung sowie im Falle erwerbsloser Hilfebedürftiger auch die Auszahlung des Bürgergeldes leisten können, bleibt eine offene Frage. Weiterer Schwachpunkt im FDP-Konzept ist die offensichtlich vorgesehene Fortführung der Zuschläge beim Übergang vom Arbeitslosengeld in die Fürsorgeleistung, wie sie bereits beim Arbeitslosengeld II praktiziert wird.



Mehr Beschäftigung für gering Qualifizierte
und Langzeitarbeitslose
Berlin, Februar 2006