Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen
Kulturwissenschaftliches Institut

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie
Institut Arbeit und Technik

Forschungsschwerpunkt Flexibilität und Sicherheit
Achim Vanselow
Munscheidstraße 14
45886 Gelsenkirchen

Tel.: +49-209/1707-185
+49-209/1707-330

Fax: +49-209/1707-110
E-Mail: vanselow@iatge.de
kalina@iatge.de
WWW: http://iat-info.iatge.de

Veranstaltungsreihe „Agenda 2010 – Nebensache Mensch“

Regionalbüro Arbeit und Leben – VHS Hagen, DGB Region Ruhr-Mark / Arbeitsgemeinschaft für politische und soziale Bildung im Land Nordrhein-Westfalen e. V.

1. März 2006

„Was kommt nach Hartz? Von Kombilöhnen, Mindestlöhnen und Workfare“

Achim Vanselow (Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen)

Villa Post, Wehringhauser Straße 38, Hagen

Einleitung

Als der Bundesrechnungshof im Februar 2002 seinen Prüfbericht über die Vermittlungstätigkeit der Bundesanstalt für Arbeit der Öffentlichkeit vorstellte, war dies der Beginn eines tief greifenden Reformprozesses der AMP in Deutschland. Die BA habe, so der Vorwurf, 70% der Vermittlungen falsch verbucht. Die Bundesregierung reagierte rasch:

- Zum einen wurde der Umbau der BA beschlossen,
- Zum anderen wurde eine Kommission unter dem Vorsitz des damaligen VW-Personalchefs Peter Hartz eingesetzt, um Vorschläge für „moderne Dienstleistungen am AM“ zu entwickeln.

Die Kommission legte ihre Vorschläge im Sommer 2002 vor und die Bundesregierung setzte sie in bislang vier Gesetzespaketen (Hartz I-IV) um. Vor kurzem wurde der erste Zwischenbericht der Begleitforschung vorgelegt.

Der Vortrag gliedert sich in zwei Teile. Im ersten Teil gehe ich auf die ersten Zwischenergebnisse der Evaluierung der Arbeitsmarktreformen ein. Der Zwischenbericht der Evaluation liegt seit Januar vor und enthält einige sehr interessante Resultate, die so nicht erwartet worden wären (Bundesregierung 2006).

Mit den sog. Hartz-Gesetzen ist die Reform des deutschen AM keineswegs abgeschlossen. Im Koalitionsvertrag wurde vereinbart, dass die Einführung eines Kombilohnes geprüft werden soll. Parallel dazu wird inzwischen von der SPD die Einführung eines Mindestlohnes befürwortet. Aus Teilen der der Wissenschaft kommt mit Blick auf die florierende Schwarzarbeit die Empfehlung, den Druck auf Arbeitslose massiv zu erhöhen und Leistungskürzungen viel stärker zu handhaben, als dies bisher geschieht. Keine Leistung ohne Gegenleistung. Dieses Vorgehen könnte sogar teure Subventionsprogramme wie den Kombilohn überflüssig machen (Workfare-Ansatz).

1. Die Reformen des Dr. Hartz: Weiße Salbe oder wirkungsvolle Medizin?

Mit der Umsetzung der Hartz-Reformen war zugleich eine Neuausrichtung der deutschen Arbeitsmarktpolitik verbunden. Was heute aber oft vergessen wird, ist, dass die Reform des deutschen Arbeitsmarktes schon vor dem Vermittlungsskandal begonnen hat. So wurde der Kurswechsel hin zu einer stärkeren Aktivierung von Arbeitslosen schon mit dem JOB-AQTIV-Gesetz von 2002 eingeschlagen. „Fördern und fordern“, „Stärkung der Eigenverantwortung“ – das gehörte schon zum Reform-Arsenal der Ära Riester. Reformpolitisch sind hier durchaus Ähnlichkeiten zur NEW-LABOUR-Politik Tony Blairs erkennbar gewesen. Der Umbau des Sozialstaates, um den Sozialstaat zu erhalten – das ist nach Anthony Giddens das sozialdemokratische Projekt des 21. Jahrhunderts.
Elemente dieses Konzeptes sind:

- Die Gleichheit im Ergebnis stärker durch Chancengleichheit ersetzen,
- Und an die Stelle einer dauerhaften Alimentierung im Sozialstaat das Prinzip „welfare to work“ zu setzen. Einer öffentlichen Leistung muss eine Leistung des Geförderten gegenüberstehen. Wir kommen noch darauf zurück.

Die Umsteuerung begann also schon in der ersten Legislaturperiode von Rot-Grün. Es ist aber keine Frage, dass das Reformtempo nach der Wahl 2002 erheblich zugenommen hat und die Reformimpulse massiver gewesen sind.

Was heißt „Neuausrichtung“ nun konkret? Was hat sich geändert? Dazu ein kurzer Überblick:

- Die Arbeitsverwaltung hat sich stärker an Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu orientieren. Dazu gehört zum einen ein stärkerer Wettbewerb zwischen den Anbietern von arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen. Auswirkungen sind besonders im Bereich der Weiterbildung und bei der Beteiligung Dritter an der Vermittlung zu erkennen.
- Zum anderen soll sich die AMP an dem Prinzip „Fördern und fordern" orientieren. Dabei wurde inzwischen deutlich, dass die Umsetzung des Förderns bislang eher schleppend läuft:
    - Die versprochene Verbesserung des Betreuungsschlüssels (Vermittler pro Arbeitsloser) in den Agenturen ist noch Zukunftsmusik;
    - Das Ausgabenniveau für aktive AMP ist trotz Rekord-Arbeitslosigkeit auf den Stand von 1997 gesunken (2004);
    - Und ein Teil dieser Mittel wird nicht zum Fördern, sondern zum Fordern eingesetzt. Beispiel: Durch Trainingsmaßnahmen, z.T. auch durch ABM und PSA-Einsätze testen Vermittler die Motivation von Arbeitslosen.
    - Die Zahl der Sperrzeiten ist hingegen nicht dramatisch gestiegen. Sie ging von 2003 auf 2004 sogar zurück (368.000).

Wie sieht die Zwischenbilanz der arbeits- und beschäftigungspolitischen Reformmaßnahmen auf der Instrumenten-Ebene aus?

Ich könnte es mir damit sehr einfach machen. Erinnern Sie sich noch an die Pressekonferenz zur Vorstellung des Kommissionsberichtes? Damals war von der Halbierung der Arbeitslosenzahlen die Rede. Diese Aussage hält niemand mehr als ernsthafte Zielsetzung aufrecht. Aber was lässt sich dann über die Wirkungen sagen? Ich habe Ihnen einmal eine Übersicht mitgebracht, in der zusammengefasst ist, was die Evaluation über die Integrationswirkung der arbeitsmarktpolitische Instrumente und Maßnahmen herausgefunden hat.

Instrument/ Maßnahme	**Wir-Kung**	**Anmerkungen**
FbW	+	Beschleunigung der Integration in den allg. AM durch FbW.
Eingliederungszuschüsse (EGZ)	+	EGZ-geförderte Beschäftigungen erhöhen um 20-50 %Punkte die Integrationschance in svp. Beschäftigung.
Überbückungsgeld, Ich-AG	+	Reduzieren das Risiko von Arbeitslosigkeit deutlich (lässt aber im Zeitverlauf nach)
Mini-Jobs	+	+ 1,8 Mio. MJ (dav. 700.000 Haupterwerb) auf die Reform zurückzuführen
Midi-jobs	+	+ 125.000 Midijobs bis Mitte 2004
ABM	(-)	Hinweise auf spätere Integration
Beitragsbonus	0	Kein Effekt nachweisbar
Entgeltsicherung	0	Kein Effekt nachweisbar
Befristung Älterer	(0)	Kein Effekt nachweisbar
PSA	-	Verzögerte Integration
Zeitarbeitsreform	+	+ 23.700 zus. Beschäftigte in ANÜ
Vermittlungsgutschein	0	Kein Effekt nachweisbar
Beauftragung Dritter (§37 SGB III)	0	Kein Effekt nachweisbar
Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§421i SGB III)	+	Hinweise auf beschleunigte Integration um etwa 1 Monat
AM-Wirkung: + positiv, - negativ, 0 keine, (0) Hinweise auf fehlende Wirkung, (-) Hinweise auf negative Wirkung		

Quelle: Team Dr. Kaltenborn, Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft Nr. 3/2006: S. 2.

Aus Zeitgründen beschränke ich mich im Folgenden auf die Kernelemente der Reform: Mini-Jobs, Ich-AG und PSA. Zusätzlich möchte ich noch ein paar Sätze zur Weiterbildung als

einem „alten“ Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik verlieren. Die Einführung der Grundsicherung für Arbeit Suchende zum 1.4.2005 (Zusammenlegung von AlHi und SH, „Hartz IV“) war übrigens nicht Gegenstand der Evaluation.

Weiterbildung

Die Neuausrichtung der AMP hat bei einem „alten“ Instrument der beruflichen Weiterbildung zu einer Zäsur geführt.

- Von 520.000 WB-Maßnahmen in 2000 sank die Zahl um 64% auf 185.000 in 2004.
- Drastisch ist auch der Rückgang beim jahresdurchschnittlichen Teilnehmerbestand. Er sank um 46% auf 184.000.

Die Orientierung der BA an Wirtschaftlichkeit und Effizienz führte zu einer deutlichen Verkürzung der Maßnahmen. Das neue Ziel ist die 70%-ige Verbleibsquote der zugelassenen WB-Maßnahmen. Das bleibt nicht ohne Folgen für die Förderstruktur. Tatsächlich hat sich die Teilnehmerstruktur verändert. Die bisherigen Zielgruppen des Arbeitsmarktes - insb. Langzeitarbeitslose - haben es heute schwerer, eine Qualifikationsmaßnahme zu erhalten.
Befragungen von Vermittler/innen weisen daraufhin, dass die 70%-Verbleibsquote ein Creaming unter den Teilnehmerinnen begünstigt.
Die Wirkungsanalyse förderte interessante Ergebnisse zutage. Nachdem die öffentliche Weiterbildung lange als völlig ineffizent galt und von politischer Seite schon die völlige Einstellung gefordert wurde (FDP), gibt es nun wieder Hinweise auf positive Eingliederungswirkungen. Die berufliche Weiterbildung erweist sich damit als anderen Instrumenten überlegen.

Minijobs

Die geringfügige Beschäftigung hat sich nach der Reform von April 2003 ausgeweitet. worden. Im Juni 2005 gab es 6,7 Mio. Minijobber in Deutschland. Die meisten MJ gibt es im Westen, bei Frauen und im Dienstleistungsbereich.
Der Bericht konstatiert eine Zunahme um 1,8 Mio. Minijobber, davon 1,1 Mio. im Nebenerwerb.
Verdrängung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung gibt es verstärkt in einzelnen Dienstleistungsbranchen, v.a. aber im Einzelhandel.
Die Hoffnung, Mini-Jobs könnten sich für Arbeitslose als Brücke in svp. Beschäftigung erweisen, hat sich bisher leider nicht erfüllt.

Ich-AG

Der 2003 eingeführt Existenzgründungszuschuss („Ich AG“) ist eine von 2 Möglichkeiten zur Förderung der Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit durch Arbeitslose (Überbrückungsgeld [ÜG], eingeführt 1986, seit 2004 Pflichtleistung). Während das ÜG den Lebensunterhalt des Geförderten für den Zeitraum von 6 Monaten finanzieren soll, wird mit dem Existenzgründungszuschuss bei den Sozialversicherungsbeiträgen angesetzt. Die monatliche Förderung ist niedriger, aber der Förderzeitraum ist länger als beim ÜG (3 Jahre degressiv). Festzustellen ist:

- Die Inanspruchnahme beider Förderleistungen ist steigend.
    - ÜG: 93.500 in 2000, 183.500 in 2004.
    - Ich AG: 171.000 in 2004
- Unter den Ich AGs finden sich deutlich mehr Frauen, Ost-Deutsche und Langzeitarbeitslose.

- Das Motiv, sich selbständig zu machen, ist in beiden Fällen der Wunsch einer Beendigung der Arbeitslosigkeit. Das haben Befragungen von Geförderten eindeutig ergeben. Es handelt sich also eher um eine „Selbständigkeit aus Not“ als um „Wunschselbständigkeit“.
- Hinweise auf Mitnahmeeffekte ergeben sich, da 60-70% der Ich-AGs angaben, sie wären auch ohne die Förderung in die Selbständigkeit gegangen.

Wie Wirkungsanalysen gezeigt haben, bietet dieser Weg tatsächlich die Chance, aus der Arbeitslosigkeit herauszukommen. Allerdings haben unter den Abbrechern viele ihr Erspartes aufs Spiel gesetzt – und verloren. Im Fall der „Ich AG“ muss berücksichtigt werden, dass der 3-jährige Förderzeitraum bei vielen noch andauert. Hier kann es also noch keine Aussage zur Stabilität der Selbständigkeit nach Auslaufen der Förderung geben. Angesichts der hohen Zahl von LZA kann aber schon das Fortbestehen der Ich–AG als Erfolg gewertet werden.

PSA

Das als „Herzstück“ der Hartz-Reform gepriesene Konzept der eingliederungsorientierten ANÜ hat sich bis jetzt nicht als der große Wurf erwiesen. Dazu auch hier einige Resultate:

- Das organisatorische Ziel, eine PSA in jedem Agenturbezirk zu etablieren, wurde zwar erreicht. Mittlerweile nimmt die Zahl der PSAs aber schon wieder ab.
- Das Beschäftigungsziel (50.000 PSA-Beschäftigte 2003) wurde deutlich verfehlt. Ende 2004 waren noch 27.000 MA in einer PSA beschäftigt.
- Es traten in der Umsetzungspraxis z.T. erhebliche Defizite auf. In einer Umfrage waren 54% der zugewiesenen Arbeitslosen nicht mit der Behandlung bei der PSA zufrieden.

Ein Konstruktionsproblem der PSA war der eingebaute Interessengegensatz zwischen PSA und Agenturen. Während die PSA an produktiven, sofort einsetzbaren Arbeitskräften interessiert ist, will die Arbeitsagentur ihre schwer vermittelbaren Kunden an die PSAs abgeben. Das Zuweisungsverfahren wurde 2005 geändert (Einrichtung eines Bewerberpools, aus dem die PSA auswählen kann).
Die zweifellos schlechte Zwischenbilanz der PSA muss aber auch berücksichtigen, dass die konjunkturellen Rahmenbedingungen bislang schlecht gewesen sind. Wie die herkömmliche ANÜ ist die PSA aber auf Bewegung auf dem Arbeitsmarkt angewiesen, wenn sie den Matching-Prozess positiv beeinflussen soll.

2. Was kommt nach Hartz? Debatte über die Ausweitung des Niedriglohnsektors

Was kommt nach Hartz? Klar ist heute schon, das mit den HARTZ-Gesetzen I – IV die Reform des deutschen Arbeitsmarktes keineswegs beendet ist. Nach wie vor sind z.T. konkurrierende Modelle in der Diskussion. So hat der Deutsche Bundestag gerade erst über zwei Anträge der GRÜNEN und der Fraktion der LINKEN zur Einführung einer Mindestlohnregelung debattiert.

Hintergrund der fortgesetzten Debatte ist die nach wie vor hohe Arbeitslosenzahl, aber mehr noch die Struktur der Arbeitslosen. Deutschland hat ein massives Langzeitarbeitslosigkeitsproblem und ein hoher Anteil der Langzeitarbeitslosen sind Geringqualifizierte.

Muss in Deutschland ein Niedriglohnsektor eingeführt werden?
Die Frage beschäftigt uns schon seit den frühen 90er Jahren. Was hat sich seither verändert (Bosch/Weinkopf 2006)? Mitte der 90er Jahre war die Lohnspreizung in Deutschland im internationalen Vergleich noch eher gering. Daraus wurde gefolgert, das Land müsse einen Niedriglohnsektor erst schaffen, in dem dann die Menschen mit geringen Qualifikationen und schlechten Erwerbschancen Arbeit finden könnten.

Niedriglohnanteile in Deutschland
Neuere Untersuchungen (IAT, OECD, EU-Kommission) zeigen aber ein verändertes Bild:

- Die Lohnspreizung hat erheblich zugenommen. Der Anteil der Beschäftigten mit Niedriglöhnen ist gestiegen – und zwar im Westen wie im Osten.
- Ende 2002 waren 19 % der Vollzeitbeschäftigten von Niedriglöhnen betroffen (14,9% West, 36 % Ost).
- Niedriglohn nach der Definition der OEDC: 2/3 des nationalen Medianeinkommens = in Deutschland weniger als 1.637€ pro Monat oder 9,70 € pro Stunde.
- Niedriglohngrenze getrennt nach Ost/West (für Vollzeitbeschäftigte): 1.709 € / 10,11 € West und 1.296 €/ 7,67 € Ost.

Wenn Teilzeit- und geringfügig Beschäftigte zusätzlich einbezogen werden, steigt der Niedriglohnanteil auf 22,1% (NL-Grenze hier: 9,58 €/West, 6,97 €/Ost). Fast 4/5 aller geringfügig Beschäftigten bezieht einen Lohn unterhalb der Niedriglohnschwelle.

Wer sind die Geringverdienenden (VZ)?
Überdurchschnittlich vertreten – gemessen am Anteil an der Gesamtbeschäftigung – sind Personen ohne Berufsausbildung (29,5%), Frauen (30,2%) Jüngere (39,8%) und Migrant/innen (26,4%). Es wäre aber völlig falsch zu meinen, NL-Beschäftigung würde sich auf diese Gruppen beschränken. 77,4% der NL-Beschäftigten haben eine abgeschlossene Berufsausbildung, 34,5% sind Männer und knapp 89% sind Deutsche.

Wo arbeiten die Geringverdienenden (VZ)?
14 Wirtschaftsbereiche – überwiegend im DL-Sektor – weisen überdurchschnittlich hohe NL-Anteile auf:

- sonstige DL (76%), private HH (75%), Hotels und Gaststätten (70%), Einzelhandel (33%), Gesundheit und Soziales (22%).
- Außerhalb des DL-Bereiches: Landwirtschaft (40,5%), Nahrungsmittel- und Tabakverarbeitung (35,4%) und das Textil- und Bekleidungsgewerbe (32,1%).
- Besonders geringe Niedriglohnanteile gibt es im Kohlebergbau (0,8%) und im Kraftfahrzeugbau (1,1%).

Deutsche NL-Anteile im internationalen Vergleich
Deutschland liegt mittlerweile über dem Durchschnitt in der EU (NL-Anteil D: 15,7%, EU: 15,1%). Und Deutschland ist das einzige Land neben den Niederlanden, in dem der NL-Anteil zwischen 1995 und 2000 gestiegen ist.

Zwischenfazit bis hierhin: Der Niedriglohnbereich muss nicht eingeführt werden, wir haben ihn schon längst. Dennoch bleibt das Problem der hohen Langzeitarbeitslosigkeit und hoher

Arbeitslosigkeit gerade bei Geringqualifizierten bestehen. Hier setzen aktuelle Reformvorschläge an.

2.1 Kombilöhne

Die größte politische Relevanz hat derzeit die Prüfung zur Einführung eines Kombilohn-Modells, wie es im Koalitionsvertrag der Bundesregierung festgelegt ist.

„Wir werden deshalb die Einführung eines Kombi-Lohn-Modells prüfen, das sowohl die Aufnahme einfacher Arbeiten durch eine ausgewogene Kombination aus Arbeitslohn und Sozialleistung lohnend macht, als auch die Möglichkeit für zusätzliche Arbeitsplätze für einfache Tätigkeiten neu schafft. Klar ist dabei allerdings schon jetzt, dass CDU, CSU und SPD weder eine dauerhafte Subvention von Unternehmen noch ein zusätzliches Arbeitsmarktinstrument einführen wollen." (Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005, S. 25).

Der Zeitplan sieht vor, dass eine Arbeitsgruppe im Verlauf dieses Jahres die notwendigen Vorarbeiten leistet. Dazu gehört:

- schon bestehende Regelungen zur Lohnergänzung systematisch zu prüfen (ergänzendes ALG II, Einstiegsgeld, Kinderzuschlag) und
- die Wechselwirkungen mit dem Steuer- und Abgabensystem und mit Mini- und Midi-Jobs in die Analyse einzubeziehen.
- Berührungspunkte ergeben sich außerdem zu den Themen Entsendegesetz, Mindestlohn und EU-Dienstleistungsrichtlinie.

Die Bundesregierung hat zugesagt, gemeinsam mit den Tarifparteien nach „Wegen für marktgerechte und transparente Regelungen für den Niedriglohnbereich zu suchen".

Natürlich kann niemand zum jetzigen Zeitpunkt wissen, welches Ergebnis diese Prüfung haben wird. Es macht aber Sinn sich zu vergewissern, worüber man überhaupt redet.

Was heißt „Kombilohn"?

„Kombilohn" heißt zunächst einmal nur, dass der Staat ein niedrig entlohntes Arbeitsverhältnis finanziell bezuschusst, und zwar an die Adresse des Arbeitnehmers. Dahinter steht die Annahme, dass transferabhängige Personen mit einem geringen Verdienstpotenzial einen Anreiz brauchen, um wieder eine Beschäftigung aufzunehmen. Das deutsche Sozialsystem biete mit der Sozialhilfe bzw. dem ALG II + Wohngeldzuschuss einen faktischen Mindestlohn, der eine Arbeitsaufnahme unterhalb dieser Schwelle verhindere – so die Argumentation der Kombilohn-Befürworter.

Grundgedanke von Kombilöhnen ist es, dass die Arbeitsaufnahme trotz niedrigen Einkommens belohnt werden soll.

Die Ausgestaltung dieses Zuschusses kann ganz unterschiedlich sein, z.B.:

- Eingegrenzt auf einen engen Personenkreis (z.B. Empfänger von ALG II) oder unbegrenzt an alle AN unterhalb einer definierten Lohnschwelle;
- Zeitlich befristet oder unbefristet;
- Regional beschränkt oder landesweit;

- Beschränkt auf neu begonnene Arbeitsverhältnisse oder inklusive schon bestehender Arbeitsverhältnisse.

Wie Berechnungen gezeigt haben, haben universale, breit angelegte Kombilohn-Modelle zwar einen hohen Beschäftigungseffekt, bergen aber das Risiko der Kostenexplosion in sich. Selektive, eng geschnittene Modelle sind zwar fiskalisch berechenbar, erreichen aber nur bescheidene Beschäftigungszuwächse.

Zahlreiche Kombilohn-Modelle schon erprobt

Tatsächlich gab es in den letzten Jahren eine Vielzahl von unterschiedlichen Kombilohn-Initiativen. Die bekannteste Variante dürfte das sog. „Mainzer Modell" sein, das von März 2002 bis April 2003 bundesweit lief. Hier war auch das IAT an der Evaluation beteiligt (Kaltenborn u.a. 2005). Mit insgesamt 15.000 Förderzugängen war die Inanspruchnahme eher mäßig.

Außerdem wurden zwischen 1998 und 2004 weitere 14 regional begrenzte Fördermodelle umgesetzt, die in sehr unterschiedlichem Umfang in Anspruch genommen wurden (vgl. Kaltenborn/Wielage 2005). Einige Modelle erwiesen sich als Rohrkrepierer ohne einen einzigen Förderfall. Aktuell läuft noch ein regionales Kombilohn-Modell in Hamburg (Stand Oktober 2005: 6.681 Förderfälle).

Aktuelle Zuschüsse mit Kombilohn-Elementen

Schon heute gibt es bundesweite Fördermöglichkeiten, die nach dem Kombilohn-Prinzip gestaltet sind. Zum einen drei unbefristete Fördermöglichkeiten (vgl. Kaltenborn/Wielage 2005):

- Die Subvention der Mini- und Midi-Jobs kann als Kombilohn verstanden werden. Der Staat verzichtet bei einem Bruttoentgelt bis 400 € monatlich auf die AN-Beiträge zur Sozialversicherung. Bei höheren Entgelten von bis zu 800 € (Gleitzone) fallen nur ermäßigte AN-Beiträge an.
- Auch die anrechnungsfreien Hinzuverdienstmöglichkeiten für Empfänger/innen von ALG II können hier einsortiert werden.

Die Inanspruchnahme dieser drei Subventionen ist hoch:

- 6,6 Mio. Mini-Jobber (August 2005),
- 669.000 Midi-Jobber im gesamten Verlauf des Jahres 2003,
- und ca. 650.000 ALG II-Empfänger, die im Jahr 2005„aufstockendes ALG-II" erhielten.

Diese Instrumente sind jedoch nicht geeignet, Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen eine existenzsichernde Beschäftigung auf dem 1. Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

Die Hartz-Reformen haben zum anderen drei befristete In-Work-Benefits eingeführt: das Einstiegsgeld, den Kinderzuschlag und die Entgeltsicherung für Ältere.

- Einstiegsgeld: ALG II-Empfänger können bei Arbeitsaufnahme bis zu 2 Jahren gefördert werden (1-10/2005: 11.600 Förderfälle, dav. 90% Existenzgründungen).
- Kinderzuschlag: Eltern, die sonst auf ALG II angewiesen wären, erhalten unter bestimmten Bedingungen 140 € im Monat je Kind für max. 3 Jahre (1-10/2005: 44.700 Förderfälle). 90% der Anträge werden abgelehnt.

- Entgeltsicherung für ältere Arbeitslose ab 50: wenn das Nettoentgelt im neuen svp. Job unter dem des alten Jobs liegt und der Rest-Anspruch auf ALG mind. 6 Monate beträgt (2004 nur 6.433 Förderfälle).

Die geringe Inanspruchnahme zeigt schon, dass die drei befristeten Förderinstrumente nicht nennenswert zum Beschäftigungsaufbau beigetragen haben.

Hier haben wir auch das Motiv für weitergehende, erheblich radikalere Vorschläge, wie sie zuletzt etwa das Münchner ifo-Institut und das Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) vorgelegt haben.

- Der IZA-Vorschlag setzt auf die erheblich intensivere Aktivierung von Arbeitslosen, d.h. er setzt am Zeitbudget der Arbeitslosen an – und er verzichtet auf die Subvention von Geringeinkommen. „Sozial nützliche Arbeit als Gegenleistung für soziale Existenzsicherung“ (Bonin u.a. 2002:16). Jeder Leistungsempfänger muss einer sozial nützlichen VZ-Beschäftigung nachgehen. Der implizite „Sozialhilfelohn“ wird auf etwa 3,50% geschätzt. Er ist abhängig von der Familienzusammensetzung.
- Das derzeitige Leistungsniveau ändert sich praktisch nicht. Finanzielle Anreize zum Verbleib im Transferbezug (Zuverdienst) werden hier nicht gesetzt.
- Auf die freiwillige Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme wird hier verzichtet. Das Ziel einer nachhaltigen Beschäftigungseingliederung - Qualifizierung, Nachqualifizierung von AL - spielt praktisch keine Rolle mehr. Damit wird die Schraube einer repressiven Sozialpolitik weiter angezogen.

- Das ifo-Modell setzt bei einer drastischen Reduzierung der Sozialtransfers bei Personen an, die zwar erwerbsfähig sind, aber eine angebotene – z.T. gemeinnützige - Arbeit ablehnen (Kürzung um ein Drittel) (Sinn u.a. 2006). Damit wird auf die als richtig erkannte Reduzierung des Sozialniveaus durch HARTZ IV reagiert – im Sinne einer deutlichen Verstärkung. Dafür soll der Arbeitsanreiz durch eine staatliche Aufstockung des niedrigen Einkommens erhöht werden (Kombilohn-Element).
- Ziel des Modells ist ausdrücklich, dass die Löhne in den unteren Qualifikationssegmenten ins Rutschen kommen, weil die Lohnspreizung zu niedrig ist. Das ifo geht von einer Reduzierung der heutigen Lohnhöhe um etwa ein Drittel aus. Die Senkung der Löhne und der Sozialtransfers ist der Preis für mehr Beschäftigung.
- Wo die unterste Grenze der Löhne liegen wird, bleibt den Marktkräften überlassen. Die Untergrenze werde sich ergeben, wenn bei gegebener Anzahl von Arbeitsanbietern und gegebener Technologie der Gleichgewichtslohn erreicht ist. Die

Natürlich können die Vorschläge hier nur sehr verkürzt wider gegeben werden. In der Logik von Vorschlägen wie dem des ifo sind Mindestlöhne reines Gift, weil sie den gewünschten Beschäftigungseffekt einer drastischen - das ifo selbst spricht von einer maßvollen - Lohnabsenkung gerade verhindert. Die Konsequenz von Mindestlöhnen wären nur verschärfter Arbeitsplatzabbau und Verlagerungen in Billiglohnländer.

2.2 Mindestlöhne

Es gibt aber gute Gründe, die es rechtfertigen, über neue Regelungsmechanismen zur Sicherung eines Mindeststandards nachzudenken (zum Folgenden siehe ausführlich Bosch/Weinkopf 2006). Hierzu einige Fakten:

- Deutschland ist eines der wenigen Länder in der EU ohne einen gesetzlichen Mindestlohn (ML).
- 9 der 15 alten und 9 der 10 neuen EU-Länder haben einen gesetzlichen ML.
- Die Höhe liegt in den alten EU-Mitgliedsländern zwischen 498 (Portugal) und 1.403 € (Lux.) für VZ-Beschäftigte im Monat.
- In den neuen EU-Mitgliedsländern liegt sie zwischen 121 € (Lettland) und 542 € (Malta) für VZ-Beschäftigte im Monat.

Im Unterschied zu Deutschland weisen die übrigen Länder ohne ML-Regelung eine erheblich höhere Tarifbindung auf:

Länder	**Politische Besonderheiten**	**Tarifbindung**
DK, SWE, FIN	Hoher gewerkschaftlicher Orga.grad durch Gentsystem	80-90%
ÖS	Pflichtmitgliedschaft der AG in der Wirtschaftskammer	98%
IT	De facto Allgemeinverbindlichkeit durch die Verfassung	90%
DE	Rückgang der Tarifbindung	68%/53%

Quelle: Schäfer 2005, zit. nach Bosch/Weinkopf 2006: 30.

Auch Tarifverträge schützen in Deutschland nicht vor Niedriglöhnen. Das BMWA hat 2004 nach einer Kleinen Anfrage von Unionspolitikern eine Liste mit Stundenlöhnen unterhalb von 6 € in 670 Berufen erstellt (Deutscher Bundestag 2004). Dazu wertete das Ministerium rund 2.800 Verbands-Entgelt-Tarifverträge aus. Diese Tarifgruppen betreffen meist Ungelernte, teilweise auch Jüngere, und finden sich oft in ostdeutschen Tarifverträgen. Aber es gibt auch in NRW Beispiele: Haushaltshilfe im Privathaushalt: 5,65 €, Friseurhandwerk NRW: 5,26 €, Zeitarbeit (Tarifgemeinschaft ZAU im BVD): 5,78 €

Wenn es demnach zutrifft, dass die meisten Länder Regelungsmechanismen haben, die einen freien Fall der Löhne verhindern, und in Deutschland zugleich der bisherige Regelungsmechanismus (Tarifsystem) teilweise keinen Schutz mehr vor Niedriglöhnen bietet, dann muss aus sozialpolitischen Gründen über Alternativen zur Sicherung eines Mindeststandards nachgedacht werden.

Im Wesentlichen sind es 3 Instrumente, die für die Sicherung eines Mindeststandards in Deutschland zur Verfügung stehen:

- Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes,
- Die offensive Nutzung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen
- Die Ausdehnung des Entsendegesetzes auf Branchen außerhalb der Bauwirtschaft.

Die Ausweitung des Entsendegesetzes macht in Branchen Sinn, in denen landesweite Tarifverträge abgeschlossen werden können. Eine offensive Allgemeinverbindlichkeitsstrategie ist derzeit nicht wahrscheinlich. Bleibt die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes. Wie das Beispiel Großbritanniens zeigt, wo 1999 ein gesetzlicher Mindestlohn eingeführt wurde, ist diese Regelung keineswegs zwangsläufig mit

Beschäftigungsverlusten verbunden. Von den Erfahrungen in Großbritannien kann Deutschland lernen:

- Eine Mindestlohnregelung muss einfach sein, so dass sie jeder verstehen kann. Die Botschaft muss leicht zu kommunizieren sein. Modellversuche in Deutschland taten auch deshalb schwer, weil die Regelungen viel zu komplex waren.
- Die Einführung sollte schrittweise erfolgen, damit sich Unternehmen darauf einstellen können. Das bedeutet, dass der ML zu Beginn eher niedrig anzusetzen ist.
- Das Ziel der Mindestlohnsicherung sollte nicht in Konflikt mit dem Ausbildungsziel geraten. Das spricht dafür, Azubis von der Regelung auszunehmen.
- Eine ML-Regelung, die nicht kontrolliert wird und die bei Zuwiderhandlung keine Sanktionen nach sich zieht, ist es stumpfes Schwert. Dieser Kontrollaufwand und die entsprechenden Kosten müssen politisch gewollt sein.

Fazit

Ein Niedriglohnsektor muss in Deutschland nicht erst etabliert werden, er ist schon vorhanden. Die bisherigen Reformen haben die Arbeitsmarktprobleme des Landes jedenfalls bislang nicht lösen können. Das bereitet den Boden für erheblich radikalere Reformvorschläge. Dem stehen Forderungen nach sozialpolitisch motivierten Sicherungsstandards gegenüber. Einige Fragen müssen offen bleiben: Was will sich der Staat die Subventionierung von Niedriglohn-Jobs kosten lassen (Geld, das dann für Alternativen wie z.B. Qualifizierungsstrategien nicht mehr zur Verfügung steht)? Letztlich geht es in der Debatte aber um Werteentscheidungen. Wie wollen wir künftig in dieser Gesellschaft zusammen leben, was soll arbeitslosen Menschen künftig noch zugemutet werden und wie viel Ungleichheit verträgt diese Gesellschaft?

Literatur (Auswahl)

Bonin, H. u. a. 2002: Kombilohn oder Workfare? Zur Wirksamkeit zweier arbeitsmarktpolitischer Strategien. IZA DP No. 587. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit. Bonn.

Bosch, G./Weinkopf, C. 2006: Mindestlöhne – eine Strategie gegen Lohn- und Sozialdumping? In: Sozialer Ausgleich in den alten und neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Tagung des Steuerungskreises „Europäisches Wirtschafts- und Sozialmodell“ der Friedrich-Ebert-Stiftung. Dokumentation. Herausgegeben von der FES. 26-35.

Bundesregierung 2006: Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende). Umsetzung der Entschließung des Deutschen Bundestages vom 14. November 202. Januar 2006.

Deutscher Bundestag 2004: Tarifverträge und Tätigkeiten mit Stundenentgelten bis zu 6,00 Euro. Auswertung des BMWA. Drucksache 15/2932.

Kaltenborn, B./Wielage, N. 2005: Kombilöhne: Erfahrungen und Ausblick. Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft. Nr. 4.

Kaltenborn, B. u. a. 2005: Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramme CAST und Mainzer Modell. Forschungsbericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Nr. 552. Berlin.

Sinn, H.-W. u. a. 2006: Aktivierende Sozialhilfe2006: Das Kombilohn-Modell des ifo-Instituts. Ifo Schnelldienst Nr. 2.

Team Dr. Kaltenborn 2006: Hartz: Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik. Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft, Nr.1.

Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen
Kulturwissenschaftliches Institut

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie
Institut Arbeit und Technik

Veranstaltungsreihe „Agenda 2010 – Nebensache Mensch“

Regionalbüro Arbeit und Leben - VHS Hagen, DGB Region Ruhr-Mark / Arbeitsgemeinschaft für politische und soziale Bildung im Land Nordrhein-Westfalen e. V.

Hagen, 1. März 2006

“Was kommt nach Hartz?
Von Kombilöhnen, Mindestlöhnen und Workfare”

Achim Vanselow
Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen

NRW.

Gliederung

- **Zwischenbilanz der „Hartz-Reformen“**
  - **Neue Instrumente – alte Probleme**
- **Fakten zur Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland**
- **Grundlinien der aktuellen Reformdebatten**
  - **Kombilöhne**
  - **Mindestlöhne**
  - **Workfare**
- **Fazit**

Institut Arbeit und Technik

Zwischenbilanz der “Hartz”-Reformen I

Quelle: Team Dr. Kaltenborn, Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft 3/2006

Instrument/ Maßnahme	**Wirkung**	**Anmerkungen**
FbW	+	Beschleunigung der Integration in den allg. AM durch FbW.
Eingliederungs-zuschüsse(EGZ	+	erhöhen um 20-50 %Punkte die Integrationschance in svp. Beschäftigung.
Überbückungsgeld, Ich-AG	+	Reduzieren das Risiko von Arbeitslosigkeit deutlich (lässt aber im Zeitverlauf nach)
Mini-Jobs	+	+ 1,8 Mio. MJ (dav. 700.000 Haupterwerb) auf die Reform zurückzuführen

Zwischenbilanz der “Hartz”-Reformen II

Instrument/ Maßnahme	**Wirkung**	**Anmerkungen**
Midi-Jobs	+	+ 125.000 Midi-Jobs bis Mitte 2004
Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaß-nahmen (§421i SGB III)	+	Hinweise auf beschleunigte Integration um etwa 1 Monat
ABM	(-)	Hinweise auf spätere Integration
Beitragsbonus	-	Kein Effekt nachweisbar

Zwischenbilanz der “Hartz”-Reformen III

Instrument/ Maßnahme	**Wirkung**	**Anmerkungen**
Entgeltsicherung	0	Kein Effekt nachweisbar
Befristung Älterer	0	Kein Effekt nachweisbar
PSA	-	Verzögerte Integration
Vermittlungsgutschein	0	Kein Effekt nachweisbar
Beauftragung Dritter (§37 SGB III)	0	Kein Effekt nachweisbar

Niedriglohnanteile in Deutschland

- **zunehmende Lohnspreizung zwischen 1995 und 2000**
- **19 % der Vollzeitbeschäftigten verdienen Niedriglöhne**
- **Niedriglohngrenze in Deutschland (OECD-Definition):**
  - 1.637 € monatlich oder 9,70 € pro Stunde für Vollzeit-Beschäftigte
- **Niedriglohngrenze WEST / OST:**
  - West: 1.709 € monatlich oder 10,11 € pro Stunde (VZ)
  - Ost: 1.296 € monatlich oder 7,67 € pro Stunde (VZ)

Wer sind die Geringverdienenden?

- **Überdurchschnittlich sind betroffen:**
  - Personen ohne Berufsausbildung (29,5%)
  - Frauen (30,2%)
  - Jüngere (39,8%)
  - Migrant/innen (26,4%)

- **Aber auch andere Personengruppen sind betroffen:**
  - 77,4 % der NL-Beschäftigten haben eine abgeschlossene Ausbildung
  - 34,4 % sind Männer
  - Knapp 89% sind Deutsche.

Wo arbeiten Geringverdienende?

- **Überdurchschnittlich hohe NL-Anteile im Dienstleistungsbereich:**
  - Sonstige Dienstleistungen: 76 %
  - Private Haushalte: 75 %
  - Hotels und Gaststätten: 70 %
  - Einzelhandel: 33 %
  - Außerhalb der DL z.B.
  - Landwirtschaft: 40,5%
  - Nahrungsmittel- und Tabakindustrie: 35,4%
  - Textil- und Bekleidungsgewerbe: 32,1%
- **Besonders niedrige NL-Anteile**:
  - Kohlebergbau (0,8%) und Kraftfahrzeugbau (1,1%).

Internationaler Vergleich von NL-Anteilen

- **Deutschland liegt mittlerweile über dem EU-Durchschnitt…**
- **…und es ist das einzige Land (neben den Niederlanden), in dem der NL-Anteil zwischen 1995 und 2000 gestiegen ist.**

Institut Arbeit und Technik

Kombilöhne

- **Grundgedanke von Kombilöhnen ist, dass die Tätigkeit in einem niedrig entlohnten Arbeitsverhältnis staatlich subventioniert wird.**
- **Die Ausgestaltung dieses Zuschusses kann ganz unterschiedlich sein, z.B.:**
  - Eingegrenzt auf einen engen Personenkreis (z.B. Empfänger von ALG II) oder unbegrenzt an alle AN unterhalb einer definierten Lohnschwelle;
  - Zeitlich befristet oder unbefristet;
  - Regional beschränkt oder landesweit;
  - Beschränkt auf neu begonnene Arbeitsverhältnisse oder inklusive schon bestehender Arbeitsverhältnisse.

Kombilöhne: praktische Erprobung (Auswahl)

- **Mainzer Modell** (regional), 7/00-2/02: **1.190** Förderfälle
- **Plus Lohn Duisburg** 9/98-12/03: **884**
- **PlusLohn Köln** 7/00-5/04: **0**
- **TarifPlus Gelsenkirchen** 7/00-8/02: **111**
- **Hamburger Modell** 3/02 -10/05: **6.681**
- **Kombilohn Bremen** 9/00-2/02: **95**
- **Kombilohn Köln** 5/00-12/04: **432**
- **Einstiegsgeld BaWü** 10/99-5/02: **761**
- **Kasseler Kombilohn** 11/01-12/03: **109**

Quelle: Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft 4/2005: 2.

Aktuelle Förderinstrumente mit Kombilohn-Elementen

- **Unbefristete Förderung**
  - Mini-Jobs
  - Midi-Jobs
  - Hinzuverdienstregelung ALG II

- **Befristete Förderung:**
  - Einstiegsgeld
  - Kinderzuschlag
  - Entgeltsicherung für Ältere

Mindestlöhne

- **Mindestlohnregelungen sind in der EU weit verbreitet**
  - 9 der 15 alten EU-Mitgliedsstaaten haben eine Mindestlohnregelung…
  - …sowie 9 der 10 neuen Mitgliedstaaten
- **Die Höhe ist sehr unterschiedlich**
  - EU alt: zwischen 498 € (POR) und 1.403 € (LUX) im Monat
  - EU neu: zwischen 121 € (Lettland) und 542 € (Malta) im Monat

EU (15)-Länder ohne ML-Regelung (Schäfer 2005)

Länder	Spezifika	Tarifbindung
DK, SWE, FIN	Gentsystem	80-90 %
ÖS	Pflichtmitgliedschaft der AG in der Wirtschaftskammer	98 %
IT	Konstitutionell bedingte de facto Allgemeinverbindlichkeit	90 %
DE	Rückläufige Tarifbindung	68%/ 53%

Fazit

- **Niedriglohnbeschäftigung gehört in Deutschland längst zur Realität.**
- **Auch Tarifabschlüsse schützen in einigen Bereichen nicht vor Niedriglöhnen.**
- **Einschnitte im Transfersystem (Hartz IV), Workfare, neue Arbeitsformen (Zeitarbeit etc.) setzen Löhne weiter unter Druck.**
- **Weitere Verschärfungen sind keineswegs ausgeschlossen.**
- **Offene Fragen:**
  - **Was will sich der Staat die Subvention von Niedrigeinkommen kosten lassen?**
  - **Wie viel Ungleichheit will sich diese Gesellschaft leisten?**