

Dokumentation

herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung

Nr. 154/2006

Strategien gegen Arbeitslosigkeit und Armut: „Was kommt nach Hartz IV?“

Sankt Augustin, Februar 2006

Ansprechpartner: Matthias Schäfer
Telefon: 0 30 / 2 69 96-35 15
E-Mail: Matthias.Schaefer@kas.de

Dr. Andrea M. Schneider
Telefon: 0 30 / 2 69 96-35 16
E-Mail: Andrea.Schneider@kas.de

Politik und Beratung
Arbeitsgruppe Wirtschaftspolitik

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

Tagungsdokumentation
**„Strategien gegen Arbeitslosigkeit und Armut:
Was kommt nach Hartz IV?“**
Expertenworkshop der Konrad-Adenauer-Stiftung
3.- 6. Juli 2005

Gliederung

Vorwort	3
1. Erste Erfahrungen mit Hartz IV – Ordnungspolitische Evaluation <i>Dr. Hilmar Schneider, IZA</i>	5
2. Belegung des Niedriglohnsektors in Deutschland – Fakten, Analysen, Handlungsoptionen <i>Prof. Dr. Christoph Schmidt, RWI Essen</i>	8
3. Der deutsche Niedriglohnsektor unter Einbeziehung der speziellen Situation in Ostdeutschland <i>Dr. Herbert S. Buscher, IWH</i>	12
4. Wie kann ein zukünftiges Modell für den Niedriglohnsektor aussehen? <i>Dr. Martin Werding, ifo Institut München</i>	14
5. Was kann und muss eine neue Bundesregierung zukünftig tun? <i>Dr. Christoph Wilk, Niedersächsische Staatskanzlei</i>	18
6. Die Dienstleistungsagentur - Sektorspezifisches Wachstum in personalintensiven Märkten <i>Dr. Regina Görner, Ministerin a.D.</i>	20
7. Kompetenz für kommunale Arbeitsmarktpolitik <i>Markus Keller, Dt. Landkreistag</i>	22
8. Dezentralisierung und Privatisierung in den Niederlanden <i>Dick Vink, Politikberater</i>	25
9. Zum Zusammenhang von Wirtschaftsentwicklung und Beschäftigung gering Qualifizierter <i>Dr. Susanne Koch, IAB</i>	27
10. Das Freibetragsmodell des DGB <i>Johannes Jakob, DGB</i>	30
11. Die britische Politik des “Make work pay“ <i>Waltraut Peter, IW Köln</i>	34
12. Arbeit ist machbar – Lösungen für den Niedriglohnsektor <i>Prof. Dr. Ronnie Schöb, Universität Magdeburg</i>	35
Programm.....	41

Vorwort

Als Anfang 2005 die Zahl der registrierten Arbeitslosen die 5 Millionen Marke durchbrach, überboten sich die Medien mit Berichten und Kommentaren zum Zustand der deutschen Volkswirtschaft. Das Echo verhallte. Es scheint, als ob das Thema Arbeitslosigkeit zu lange schon die ersten Seiten dominiert und ein Gewöhnungseffekt eingetreten ist. Doch das Thema ist zu wichtig, zu dringlich, um zur Tagesordnung überzugehen. So forderte Bundespräsident Horst Köhler in seiner vielbeachteten Grundsatzrede „Die Ordnung der Freiheit“ nur wenig später, in allen Politikbereichen der Arbeit „Vorfahrt“ einzuräumen und erklärte damit den Kampf gegen die Arbeitslosigkeit zur höchsten Priorität der politischen Agenda.

Sicherlich steht kaum jemand dem Thema gleichgültig gegenüber, jedoch ist die Diskussion angesichts zahlreicher Analysen und Reformvorschläge mitunter von Ratlosigkeit geprägt. Vieles wurde schon auf Bundesebene getan, in Modellversuchen auf Landesebene umgesetzt oder von den Kommunen erprobt. Trotz partieller Erfolge stiegen die Zahlen jedoch kontinuierlich.

Als die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ unter der Leitung von Dr. Peter Hartz im August 2002 ihren Bericht vorlegte, äußerten die Verfasser die Erwartung, innerhalb von zwei Jahren die Arbeitslosigkeit zu halbieren. Sie standen damit sofort im Kreuzfeuer der Kritik.

Der Auftrag der Kommission, die Erarbeitung von Vorschlägen zur effizienteren Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik und der Reform der Bundesanstalt für Arbeit (BA), war sehr viel enger gefasst. Allein aus diesem Grund erschienen die Reformen nicht geeignet, dieses Ziel zu erreichen. Sie konzentrierten sich stark auf die bessere Vermittlung von Arbeitslosen, nahmen gesamtwirtschaftliche Aspekte jedoch nicht in den Blick.

Die Reformvorschläge gingen teilweise in die Agenda 2010 ein und wurden in vier Gesetzen, „Hartz I bis IV“, umgesetzt. Hartz IV trat am 1.1.2005 in Kraft.

Das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ besteht im Kern aus einer Zusammenführung der bisherigen Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe für erwerbsfähige Arbeitslose zum Arbeitslosengeld II (ALG II) unter der Verantwortung der – umbenannten - Bundesagentur für Arbeit. Als Zugeständnis an eine vorausgehende politische Debatte um die Vorteilhaftigkeit zentraler (BA) oder dezentraler (Kommunen) Betreuung der Langzeitarbeitslosen, erhielten 69 Kreise und Gemeinden die Möglichkeit, die Betreuung eigenverantwortlich zu leisten. Der Bezug des bisherigen Arbeitslosengeldes, nunmehr Arbeitslosengeld I, wurde auf ein Jahr verkürzt.

Bereits ein halbes Jahr nach Inkrafttreten der Hartz-Gesetze zeichnete sich ab, dass das Ziel des massiven Abbaus der Arbeitslosigkeit nicht erreicht werden würde. Zwar konnte die Arbeitslosigkeit zumindest konstant gehalten bzw. leicht abgebaut werden, doch die Kosten der Umsetzung von Hartz IV explodierten, die Zuständigkeiten sind noch unklar, die Umsetzung erfolgt weiterhin schleppend, die Fallmanager in den Jobcentern konnten ihrer Vermittlungstätigkeit bislang nicht in vollem Maße nachkommen und das grundlegende Problem des deutschen Arbeitsmarktes, die Langzeitarbeitslosigkeit, konnte nicht im Kern bekämpft werden.

Deshalb hat die Konrad-Adenauer-Stiftung in einem Workshop im Sommer 2005 an Experten aus Wissenschaft, Politik und Verbänden die Frage gestellt: „Was kommt nach Hartz IV?“. Diskutiert wurden auf Grundlage der ersten Erfahrungen mit Hartz IV und einer Analyse des Niedriglohnsektors in Deutschland verschiedene grundlegende Reformoptionen sowie Erfahrungen aus dem europäischen Ausland. Die Zusammenstellung der Beiträge kann dieser Dokumentation entnommen werden.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung beschäftigt sich seit dem Jahr 2003 in einer Reihe von Expertenworkshops mit dem Thema Arbeitslosigkeit, insbesondere von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen. „Beschäftigungschancen für Geringqualifizierte“ waren Gegenstand der Tagung 2004. (Tagungsdokumentation Nr. 153/2006). Arbeitspapier Nr. 148/2005 beleuchtet die sozioethischen Aspekte des Niedriglohnsektors.

Die Zusammenschau der Analysen und Diskussionen zeigt, dass jede Reformoption unterschiedliche Chancen und Risiken birgt, aus ökonomischen und vor allem ethischen Gründen die politische Entscheidung für einen der Wege und für mutige Schritte aber keinen Aufschub erlaubt.

Andrea Schneider

1. Erste Erfahrungen mit Hartz IV – Ordnungspolitische Evaluation

Dr. Hilmar Schneider, IZA

Problem

Der Kern des Arbeitsmarktproblems liegt im Niedriglohnsektor. Er ist gekennzeichnet durch: hohe Langzeitarbeitslosigkeit, hohe Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter und geringe Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer. Aufgrund negativer Erwerbsanreize des sozialen Sicherungssystems existieren hohe implizite Mindestlöhne und Anspruchslöhne, die zu Anpassungsreaktionen auf der Nachfrageseite führen: beschleunigte Produktionsverlagerung und Automatisierung sind die Folge. Arbeit ist nicht generell zu teuer, sondern primär im Niedriglohnsektor. Wachstum allein reicht nicht aus, Probleme zu bewältigen. Eine schwache Binnennachfrage und geringe Investitionsneigung sind nicht Ursache schwachen Wachstums, sondern Folge eines Sozialsystems mit Fehlentwicklungen. Notwendig sind Strukturreformen.

Ordnungspolitische Ziele der Hartz-Reformen

- Absenkung der impliziten Mindestlöhne
- höhere Beschäftigungsraten älterer Arbeitnehmer
- höhere Beschäftigungsraten Geringqualifizierter
- Rückgang der Langzeitarbeitslosenquote
- Absenkung der Lohnnebenkosten, indem aus Leistungsbeziehern Steuer- und Beitragszahler werden
- höhere Lohnflexibilität und bessere Anpassungsfähigkeit an strukturellen Wandel
- stärkere Orientierung der Tarifpartner am Gemeinwohl

Substantielle Bestandteile der Hartz-Reformen

- Abschaffung der Arbeitslosenhilfe bzw. Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe
- Reduzierung der max. Bezugsdauer von Arbeitslosengeld auf 18 Monate
- Verkürzung des Verbleibs in Transfergesellschaften von 24 auf 12 Monate (Maßnahme hat relativ schnell Wirkung gezeigt)
- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen führen nicht mehr zur Erneuerung des Anspruchs auf ALG I
- Verschärfung der Zumutbarkeitsregeln (Wegfall der Orientierung an Tariflöhnen)
- Arbeitspflicht für Langzeitarbeitslose (Ein-Euro-Jobs). Zwar ist der Workfare-Gedanke ein wichtiger Einstieg in eine neue Philosophie, die Realität sieht jedoch anders aus: Arbeitspflicht wird nicht konsequent umgesetzt
- Gesetzliche Festschreibung einer wissenschaftlichen Evaluation. Es bedarf einer neuen Kultur, Reformen in überschaubaren Rahmen zu erproben.

Auswirkungen der Reorganisation der Arbeitsvermittlung:

- Der Verschiebepark öffentlicher Mittel sucht sich neue Gleise. Das Kernproblem ist die föderale Struktur in Deutschland.

- Der „Aussteuerungsbetrag“ hat in der Praxis der Arbeitsagenturen dazu geführt, dass sich eine langfristige Maßnahme und ein später Beginn von Maßnahmen nicht mehr lohnt. Zu beobachten ist eine Tendenz zu kurzfristigen und früh beginnenden Maßnahmen. Die Bundesagentur für Arbeit unterteilt in Marktkunden, Beratungskunden und Betreuungskunden und passt ihre Maßnahmenintensität entsprechend an. Betreuungskunden bleiben bis sie in die Zuständigkeit der ARGE bzw. der Optionskommune fallen im Wesentlichen sich selbst überlassen. Dies spricht tendenziell für die Konzentration aller Maßnahmen in einer Hand.

Veränderung der Anreizstrukturen

- Der fehlende Anreiz zu regulärer Erwerbsarbeit stellt sich als schwer überwindliche „Eiger-Nordwand“ dar. Ein Vergleich der Nutzenniveaus vor Umsetzung der Hartz-Reformen zeigt: Nicht-Erwerbsarbeit ist im unteren Lohnbereich attraktiver als Erwerbsarbeit (höheres Nutzenniveau). Im Modellbeispiel wird Erwerbsarbeit erst ab einem Bruttostundenlohn von 12,43€ (=Reservationslohn) attraktiver als der Transferbezug.

Ergebnisse Hartz IV

- Die soziale Absicherung ist zum Teil noch großzügiger als vorher, man kann vom „gigantischsten Wohlfahrtsprogramm der Nachkriegszeit“ sprechen: Ehemalige Sozialhilfeempfänger sind besser gestellt, ehemalige Arbeitslosenhilfeempfänger mit ergänzender Sozialhilfe sind ebenfalls besser gestellt, für einen Teil der früheren Arbeitslosenhilfeempfänger war die Umstellung auf das Bedarfskonzept von Vorteil; zum Teil sind neue Bedarfsgemeinschaften gebildet worden und zum Teil völlig neue Empfänger hinzu gekommen. Es gab aber auch einige Verwerfungen, d.h. Schlechterstellungen. Im Gesamteffekt ist eine Besserstellung zu konstatieren.
- Entstanden sind starke Teilzeitanreize durch eine großzügigere Anrechnung von Erwerbseinkommen.
- Die Einkommen subventionierter Teilzeitarbeit sind höher als die nicht-subventionierter Vollzeitarbeit.
- Ein-Euro-Jobs funktionieren nicht als Anreizinstrument, sondern bestenfalls als Sanktionsinstrument. Ein-Euro-Jobber stellen sich schlechter als Personen in subventionierter Teilzeitarbeit. Jugendliche nehmen z.B. Ein-Euro-Jobs mit zwei Stunden/ Woche an und jobben nebenbei in einer Kneipe. Wenn viele Menschen in Ein-Euro-Jobs verbleiben, obwohl es eigentlich attraktiver wäre eine Tätigkeit im regulären Arbeitsmarkt auszuüben, ist dies ein Indiz für die derzeit noch geringe Arbeitsnachfrage im Niedriglohnsektor. Es besteht die Gefahr, dass Ein-Euro-Jobs bei öffentlichen Arbeitgebern an die Stelle regulärer Beschäftigung treten.

Ergebnis: Das Ziel einer Stärkung der Erwerbsanreize ist verfehlt worden. Dass die Jobs im Niedriglohnsektor weder angenommen, noch angeboten werden, ist eine Folge der falschen Anreize. Ändert man Anreize, entstehen auch wieder Arbeitsplätze.

Reformalternative: Workfare

Auch im Bereich der sozialen Sicherung muss das Prinzip Leistung und Gegenleistung gelten: Für Erwerbsfähige wird der Bezug von Sozialleistungen zwingend an eine Gegenleistung in Form von gemeinnütziger Arbeit gekoppelt. Dadurch:

- entsteht ein maximaler Anreiz zum Ausstieg aus der Transferabhängigkeit,
- entsteht keine Anreizverzerrung im Hinblick auf Teilzeit,
- wird Schwarzarbeit zurückgedrängt,
- sinkt der Reservationslohn drastisch (im Modellbeispiel von 12,43 Euro auf 5,30 Euro Bruttostundenlohn),
- entsteht ein starker Anreiz zur Vollzeittätigkeit,
- entsteht sicherlich auch ein Akzeptanzproblem in der Bevölkerung, da sich das Niveau der staatlich gesicherten Wohlfahrt verschlechtert.

Diskussion

- Ergebnis einer IAB-Studie auf Basis des sozioökonomischen Panels des DIW Berlin (SOEP): Gegenüber Erwerbstätigen mit gleich hohem Einkommen ist die Lebenszufriedenheit von Sozialhilfeempfängern niedriger; sie weisen die geringste Lebenszufriedenheit in vergleichbaren Einkommensgruppen auf.
- In den USA spielt gemeinnützige Beschäftigung als Wiedereingliederungshilfe eine geringe Rolle. „Welfare to work“ bedeutet sofortigen Einstieg in den *ersten* Arbeitsmarkt. Zusätzlich zur Etablierung des Niedriglohnsektors braucht es ein zweites System: eine Lohnergänzung über das Steuersystem, um ein ausreichendes Einkommen zu gewährleisten. Das Markteinkommen liegt im Niedriglohnsektor oft unter dem Grundsicherungsniveau. Staatliche Fürsorge ja, aber wie? Wie löst man das Problem, dass der dauerhafte Verbleib in subventionierter Teilzeitarbeit gegenüber Vollzeitarbeit attraktiver ist? — Beide Systeme sind mit einem Mindestlohn (ca. 3-4 Euro) koppelbar. Nötig sind die konsequente Sanktionierung und konsequente Anwendung der Zumutbarkeitsregeln. Die Löhne dürfen nicht unter ein bestimmtes Niveau fallen.
- Entstehen durch gemeinnützige Arbeit massive Verdrängungseffekte auf dem ersten Arbeitsmarkt? — Zwar gibt es diesbezüglich Erfahrungen in einzelnen Kommunen, die Effekte sind aber eher gering.
- Wie gestaltet man den Übergang vom jetzigen System in das neue? — Zunächst sind öffentliche Kommunikation und Einsicht nötig, dass die Reformen der richtige Weg sind.
- Die Regelung der 400-Euro-Jobs ist nicht ausreichend für haushaltsnahe Dienstleistungen (v.a. Kinderbetreuung): Welche Lösungen gibt es?
- Ist das Modell geeignet für Ostdeutschland (geringe Unternehmensdichte, untertarifliche Löhne)? Das Übergangsproblem, dass Jobs fehlen, trifft für Ostdeutschland in besonderer Weise zu.
- Anreizwirkungen der Ein-Euro-Jobs: z.B. jugendliche Arbeitslose sehen oft keine Perspektive (fehlende Qualifikation, „in Sozialhilfe eingerichtet“), Ein-Euro-Jobs können im Sinne kurzfristiger Anreizwirkungen den Einstieg in den Arbeitsprozess erleichtern.

2. Belebung des Niedriglohnsektors in Deutschland – Fakten, Analysen, Handlungsoptionen

Prof. Dr. Christoph Schmidt, RWI Essen

Grundthese

Vorschläge, die auf eine *dauerhafte* Unterstützung niedriger Lohneinkommen (Lohnergänzung) abzielen, müssen kritisch überdacht werden. Ein viel versprechendes Mittel zur Belebung des Niedriglohnsektors ist hingegen eine generöse *temporäre* Subventionierung der Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen durch „erweiterte Minijobs für Arbeitslose“.

1. Hintergrund

- Die Globalisierung verändert die Knappheitsverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt weiter zum Nachteil der niedrig Qualifizierten.

Finanzielle Arbeitsanreize

- Ziel ist es, die Arbeitsanreize für Arbeitslose, Arbeitssuchende und Niedriglohnbeschäftigte zu stärken, aber Größe und Kostenaufwand des Wohlfahrtssystems in Grenzen zu halten.
- Erfahrungen in USA:
 - negative income tax experiments: die Gesamtarbeitsstunden können sinken, wenn der Anteil der „windfall beneficiaries“ (Mitnahmeeffekte) hoch ist;
 - Earned Income Tax Credit (EITC): finanzielle Anreize außerhalb des Wohlfahrtssystems (d.h. im Steuersystem) führten zu starkem Rückgang der Zahl von Transferempfängern.

2. Kanadischer Pilotversuch: Self Sufficiency Project (SSP)

- Hier wurden Anreize nur für bestimmte Personengruppen (Problemgruppen) bei hoher Einstiegsbarriere gesetzt:
 - vor Programmbeginn mindestens 1 Jahr Transferbezug
 - Arbeitszeit mindestens 30 Stunden/Woche
 - freiwilliges Programm: Ausstieg jederzeit möglich (keine staatliche Beschäftigungsgarantie)
 - Lohnergänzung in Höhe der Hälfte der Differenz zwischen Arbeitseinkommen und einer Einkommensschwelle (andere Einkommensquellen werden nicht eingerechnet)
 - nach Eintritt in den Anspruch 1 Jahr Zeit, Vollzeitbeschäftigung zu finden. Danach erlischt der Anspruch auf Lohnergänzung.
 - zeitliche Begrenzung: 3 Jahre
 - keine Stigmatisierung, weil alles am Arbeitgeber vorbeiläuft

Evaluation

- Ergebnis: Es sind tatsächlich Jobs entstanden, die Beschäftigung ist gestiegen. Der Anteil an teilnehmenden Langzeitarbeitslosen war hoch. Der Transferbezug konnte auch nach Ablauf des Programmzeitraums gesenkt werden. Das Einkommen der Teilnehmer ist deutlich gestiegen. Die Gesamtkosten wurden durch zusätzliche Steuereinnahmen und sinkende Transferausgaben (wg. sinkender Zahl an Transferempfängern) fast ausgeglichen; der „delayed leaver effect“ war gering: die Bezugsdauer wurde geringfügig erhöht.

- Schlussfolgerungen: das SSP als permanentes Programm würde zur Verringerung der Transferleistungsbezieher führen.
- Lehren:
 - Transparenz und eine geringe administrative Komplexität ist wichtig und ein Wert per se.
 - Erforderlich ist ein generöser finanzieller Anreiz („große Probleme erfordern große finanzielle Anreize“).
 - Zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten ist die Zielgruppenorientierung (z.B. durch Anwartschaftszeiten) notwendig.
 - Wichtig ist die zeitliche Begrenzung der Subvention.
 - Notwendig ist die kontinuierliche Evaluation.

3. RWI-Gutachten zu Minijobs

- Datenbasis: Zufallsstichprobe der bei der Minijobzentrale gemeldeten Personen; Bruttostichprobe: 10.000 Minijobber; Nettostichprobe: 2.541 auswertbare Fragebögen. Die Repräsentativität der Stichprobe war nicht direkt gewährleistet, wurde aber durch Personengruppenbildung erfolgreich kompensiert.
- Wurden sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen in Minijobs umgewandelt? Das ist schwer zu beantworten: Die Gesamtzahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter ist gesunken, aber diese Zahl war bereits rückläufig. Der prozentuale Anteil der „echten“ Umwandlungen ist schwer einzuschätzen.
- Die Minijobber bilden eine sehr heterogene Gruppe von Beschäftigten (Human-kapital, Transferleistungsbezug, familiärer Situation, Erwerbsstatus des Lebenspartners).

Schlussfolgerungen

- Vor allem Aussiedler, Ausländer (Migranten), Transferleistungsbezieher und Personen mit arbeitslosem Lebenspartner hoffen durch Minijobs in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu gelangen. Minijobs sind aber selten Brücke in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.
- Der Vergleich vor und nach der Reform liefert ein sehr heterogenes Bild, das nicht zwingend den Schluss zulässt, dass z.B. der Stundenlohn gesunken ist.
- Seit April 2003 hat sich die Zahl der Minijobs fast verdoppelt. Veränderungen im Bereich der Schwarzarbeit sind empirisch schwer ermittelbar.
- Die Attraktivität von Minijobs ist gestiegen.

4. Der „erweiterte Minijob für Arbeitslose“ (nach Vorbild SSP)

- Grundsätzliches: Zielgruppe sind Personen, die mindestens seit sechs Monaten bei der BA als arbeitslos oder arbeitssuchend gemeldet sind.
 - zeitliche Befristung (max. 24 Monate, Unterbrechungen möglich)
 - Erhöhung der Einkommensgrenze für Minijobs auf 800 Euro
 - Gleichzeitig wird die Anrechnungsregelung für den Hinzuverdienst generöser gestaltet: Bis 200 Euro keine Anrechnung, ab 200 Euro 50% Anrechnung.

- Praxis:
 - erweiterter Minijob-Scheck
 - unbürokratisch und mit wenig Verwaltungsaufwand verbunden
 - Freibetrag deutlich höher als der derzeitige für ALG II-Bezieher
 - durch zeitliche Befristung Anreiz zur Suche einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung
 - bislang keine Evaluation

Erwartete Effekte

Für den Arbeitsmarkt ist eine Abschätzung des Effekts schwierig, da die Reform auf eine Verhaltensänderung abzielt und kein historisches Vorbild existiert. Einem vorsichtigen optimistischen Szenario zufolge könnten 120.000 bis 240.000 Arbeitnehmer durch die Reform ursächlich in eine reguläre Beschäftigung wechseln.

Erwartete Kosten und Erträge

- Kosten durch Übergang derzeitig arbeitsloser Minijobber in erweiterten Minijob
- Erträge durch Arbeitslose, die erweiterten Minijob annehmen
- Kosten durch evt. Umwandlung sozialversicherungspflichtiger Jobs in erweiterte Minijobs (Risiko gering)
- Erträge durch Übergang aus erweitertem Minijob in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung
- ungünstigstes Szenario: -10,9 Mio. Euro, vorsichtig optimistisches Szenario: +170 Mio. Euro
- Vorschlag: 5 Jahre erproben und evaluieren

5. Fazit

Minijobs sind keineswegs ausschließlich niedrig entlohnte Jobs.

6. Diskussion

- Werden arbeitsmarktpolitische Ziele erreicht? Warum Festhalten an Niedriglohnbeschäftigung? Muss die Richtung nicht die Förderung Existenz sichernder Beschäftigung sein? Gibt es Verdrängungseffekte? — Der erweiterte Minijob ist nicht als alleinige Maßnahme gedacht, sondern als Ergänzung zu strukturellen Arbeitsmarktreformen. Hier ist ein Mix an Instrumenten notwendig.
- Niedrige Löhne werden „Normalität“, das Akzeptanzproblem in Politik und Gesellschaft muss überwunden werden. Ist schlecht bezahlte Beschäftigung schlechter als keine Beschäftigung? — Eine Reintegration in den Arbeitsmarkt kann die Existenzsicherung aus eigener Kraft ermöglichen – das ist ein Wert per se.
- Welche Anreize hat ein Arbeitgeber, Minijobs anzubieten? — Flexibilität und relativ unbürokratisches Vorgehen. Die Flexibilisierung stiftet Nutzen auf beiden Marktseiten. Die Arbeitnehmer verzichten auf höhere Löhne, weil Sozialversicherungsbeiträge entfallen. Sie nähern sich damit den Lohnvorstellungen der Arbeitgeber, die über höhere Flexibilität zusätzlichen Nutzen haben.

- Gibt es eine Verknappung des Arbeitsplatzangebots für Geringqualifizierte, weil z.B. Studenten, Rentner, Hausfrauen diese Jobs einnehmen? – Das ist nicht per se ein Problem, denn die Minijob-Regelung sollte auch diesen Zielgruppen einen positiven Nutzen bringen.
- Die Vorteile der erweiterten Minijobs: möglich ist eine sofortige und unbürokratische Umsetzung; sie lösen zugleich die Probleme, wo die Jobs herkommen und wie Arbeitslose in Jobs vermittelt werden; angesichts knapper Haushaltslage ist dies eine finanziell machbare Reform. In Deutschland sind regional begrenzte Pilotprojekte nötig. Notwendig ist die Abwägung: Fluktuation und kurze Arbeitslosigkeit vieler gegenüber Langzeitarbeitslosigkeit weniger.
- Die Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge untergräbt die Eigenverantwortung (im Sinne der eigenen Leistung von Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern). Der Niedriglohnsektor wird in Zukunft größer, er wird Normalität werden. Im Ergebnis entwickelt sich eine Gruppe der „working poor“: Zu deren Vermeidung ist Bedarfsorientierung notwendig; das kann Subventionierung nicht leisten, nur das Steuersystem.
- Gibt es ein Produktivitäts- bzw. Weiterqualifikationsproblem?
- Kann ein EITC in Deutschland funktionieren? Kann man mit erweiterten Minijobs diejenigen erreichen, die anderweitig nicht erreicht werden können?
- Worin liegt der Anreiz für Arbeitslose, aus Minijobs in reguläre Beschäftigung überzugehen?
- Wie ist die Resonanz in der Politik?
- Sind Minijobs Nebenerwerbs-Jobs oder Existenz sichernde Jobs? – Die Hartz-Kommission hat die Minijobs ausdrücklich als Brücke in Arbeitsmarkt genannt.

3. Der deutsche Niedriglohnsektor unter Einbeziehung der speziellen Situation in Ostdeutschland

Dr. Herbert S. Buscher, IWH

Was ist der Niedriglohnsektor? Unklare Definition

Eine klare Definition, was unter Niedriglohnsektor zu verstehen ist, gibt es nicht. Ebenfalls hilft hier die (amtliche) Statistik nur sehr begrenzt weiter. Aus diesem Grunde definiert man sich in der Regel ein Maß, was man unter Niedriglohnsektor verstehen will. Hierbei ist aber grundsätzlich zu unterscheiden zwischen Einkommen und (Stunden-)Lohn. Ebenfalls ist zu beachten, dass ein „Niedriglohneinkommen“ einer Person im Haushaltskontext nicht zwingend etwas darüber sagt, ob sich auch der Haushalt insgesamt in einer Niedriglohnposition befindet, da es sich bei dem Niedriglohneinkommen unter Umständen um einen Hinzuverdienst handeln kann.

Eine Möglichkeit besteht dann darin, dass man das Haushaltsnettoeinkommen betrachtet (aber hierin sind auch Zinseinkünfte und andere Einkünfte enthalten, die nicht zwingend aus Lohnarbeit kommen müssen). Da nicht alle Personen in einem Haushalt zwingend arbeiten, aber alle vom Haushaltseinkommen leben müssen, berechnet man das sogenannte „Äquivalenzeinkommen“. Hierbei handelt es sich um ein gewichtetes Einkommen mit den Gewichten 1, 0.8 und 0.5. Besteht ein Haushalt aus zwei Erwachsenen und einem minderjährigen Kind bei einem Haushaltsnettoeinkommen von 2300 Euro im Monat, dann beträgt das Äquivalenzeinkommen $2300/2.3 = 1000$ Euro. ($2.3 = 1 + 0.8 + 0.5$).

Als weitere Alternative wurde unterstellt, dass ein gesetzlicher Mindestlohn in Höhe von 8 Euro pro Stunde besteht. Dann ist das Monatseinkommen $160 \text{ Stunden} \times 8 = 1280$ Euro brutto. Um diese Zahl mit dem Nettoäquivalenzeinkommen vergleichbar zu machen, sind zunächst die Abgaben (Steuern, Sozialversicherungsbeiträge) zu subtrahieren und dann wieder durch die Summe der Gewichte zu dividieren.

Mini-Jobs sind nur bedingt hilfreich bei der Untersuchung eines Niedriglohnsektors. Zwar besteht a priori der Verdacht, dass es sich hierbei um einen Niedriglohn handeln kann, aber dies ist nicht zwingend, da im allgemeinen die Stundenzahl und der Stundenlohn nicht bekannt sind. Eine Person, die 30 Stunden zu 5 Euro (=150 Euro/Monat) arbeitet, würde man als Niedriglohnbezieher klassifizieren, nicht aber eine Person, die 10 Stunden zu 15 Euro arbeitet. Und dieses war auch ein Teil der Ergebnisse, die Prof. Dr. Christoph Schmidt zeigte. Bei Mini- und Midi-Jobs ist weiterhin zu bedenken, dass es sich vielfach um Hinzuverdienste handelt, die von Schülern, Studenten, sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmern und Rentnern ausgeübt werden und nicht genuin zur Existenzsicherung dienen. Deshalb ist auch die Statistik der Minijobzentrale über die Anzahl der Personen, die ausschließlich einen Mini-Job ausüben, diesbezüglich wenig informativ.

Die hier kurz angesprochenen methodischen Probleme der Abgrenzung eines Niedriglohnsektors lassen sich derzeit nicht lösen. Deshalb wurde der Vortrag in Stufen aufgebaut, um aus der Summe der Einzelerkenntnisse ein Gesamtbild zu erhalten. Zunächst wurde auf gesamtwirtschaftlicher Ebene nach der Verteilung der Einkommen in Ost und West gefragt, und es wurden verschiedenen Einkommensmaße ermittelt, die über die Einkommenssituation der Haushalte Aufschluss geben. In einem zweiten Schritt wurden die Branchen untersucht, dann die Betriebe. Schließlich, aber sehr knapp, wurde noch ein Blick auf die Haushalte geworfen.

Die Datenbasis sind das SOEP vom DIW Berlin, die Ergebnisse der Studie des RWI über Minijobs, die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe sowie die Ergebnisse des IAB Betriebspanels.

Charakteristika des ostdeutschen Arbeitsmarktes

- Der ostdeutsche Arbeitsmarkt ist durch eine im Vergleich zu Westdeutschland geringere Tarifbindung charakterisiert.
- Im öffentlichen Dienst liegt das Lohnniveau Ost bei 93% des Lohnniveaus West.
- In der Bauindustrie wird ca. ein Euro/ Stunde unter dem Westtarif bezahlt (vgl. Entsenderichtlinie Ost).
- Im Dienstleistungsbereich wird gegenüber der Industrie deutlich weniger bezahlt, hier zeigt sich die Nichtbindung der Tarifpartner am deutlichsten, auch gegenüber dem Westen.
- Selbst in tarifgebundenen Unternehmen wird mittels Werkverträgen in der Regel weniger als der Tariflohn bezahlt.
- In Ostdeutschland spielen Einkommen aus Minijobs eine geringere Rolle (vor allem auch Haushaltsscheckverfahren, wo es sich um Tätigkeiten in privaten Haushalten handelt).
- Der Facharbeiteranteil im Osten ist höher als im Westen. Entsprechend weniger Menschen im Osten sind Un-/Angelernte. Dies erklärt zum Teil die wesentlich höhere Arbeitslosigkeit unter den Geringqualifizierten.
- Die Orientierung an Tarifstrukturen in den nicht tarifgebundenen Unternehmen ist stärker als im Westen.

Schlussfolgerung: Die Situation Ost und West ist nicht so signifikant verschieden wie vielleicht zu erwarten gewesen wäre.

Diskussion

- Warum ist trotz geringerer Löhne/ größerer Lohnspreizung in Ostdeutschland für den Niedriglohnsektor nicht mehr Beschäftigung entstanden? – Das generelle Ansiedlungsdilemma lässt sich damit allein nicht lösen (FuE-Bereiche weiterhin im Westen). Offensichtlich sind die günstigen Rahmenbedingungen immer noch nicht ausreichend. Trotz geringerer Löhne im Vergleich zum Westen sind die Löhne erheblich gestiegen und die EU-Osterweiterung hat viele positive Effekte relativiert. Das Sozialhilfeniveau hat in Ostdeutschland einen deutlich negativeren Anreizeffekt hinsichtlich der Beschäftigungsaufnahme als im Westen, da die Lohnniveaus deutlich niedriger sind als das Transferniveau. Niedrige Löhne zugunsten von mehr Beschäftigung sind bisher dem Ziel ausreichender Einkommen auf Ebene der Bedarfsgemeinschaften/ Familien geopfert worden.
- Welche Rolle hat die Förderpolitik zugunsten kapitalintensiver Produktion für den Niedriglohnsektor? – In produktiven Sektoren gibt es wenig Niedriglohnbeschäftigte, in Dienstleistungsbereichen sind vor allem im Bereich Tourismus/ Gastronomie und Gesundheit/ Altenpflege Niedriglohn-Jobs entstanden. Ansonsten sind keine Effekte für den Niedriglohnsektor zu verzeichnen.

4. Wie kann ein zukünftiges Modell für den Niedriglohnsektor aussehen?

Dr. Martin Werding, ifo Institut München

Das Hauptproblem

Die Arbeitslosigkeit steigt seit den 70er Jahren permanent an, dies ist kein spezifisches Problem der deutschen Wiedervereinigung. Hauptproblem ist der Anstieg der Arbeitslosigkeit unter den Geringqualifizierten, hieraus vor allem resultiert die „Treppe“-Entwicklung. Die Arbeitsplätze für diese Personengruppen sind kontinuierlich weggefallen (Schwarzarbeit, Maschinen, Produktivitätssteigerungen, Verlagerung ins Ausland).

Die Ausgangslage im Jahr 2005

Die aktuellen Prognosen für das Jahr 2005 sind bekannt. Im Jahresdurchschnitt ist von 4,8 Mio. registrierten Arbeitslosen auszugehen. Insgesamt suchen sogar 5,3 Mio. Personen einen Job, davon 3,2 Mio. Geringqualifizierte (60,8%; inkl. dequalifizierte Langzeitarbeitslose). Der Bedarf an Arbeitsplätzen im Niedriglohnsektor dürfte bei ca. 2,5 Mio. Jobs liegen, das sind ein Drittel mehr als bisher offiziell existieren.

Die Reformen der vergangenen Jahre

Die Reformpakete Hartz I (PSA, Ich-AG, Kapital für Arbeit) und Hartz II (Minijobs) können nur als Tropfen auf den heißen Stein bezeichnet werden. Eine durchschlagende Wirkung auf die Beschäftigung und den Abbau der Arbeitslosigkeit ist davon nicht zu erwarten.

Die gleiche Einschätzung gilt für weitere Veränderungen im Arbeitsrecht wie die Lockerung des Kündigungsschutzes oder die Reduzierung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld.

Das Hartz IV-Reform (Arbeitslosengeld II für arbeitsfähige Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfebezieher, Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien, Ein-Euro-Jobs) erfüllt notwendige, aber keine hinreichenden Bedingungen für Arbeitsmarkterfolge. Die nachverhandelten Freibetragsregelungen (Laumann/Clement-Kompromiss) werden den bestehenden Effekt verstärken, dass Arbeitslose nur geringe Arbeitsvolumina anstreben. Die Teilzeitfalle wird verstärkt. Eine echte Belebung des Niedriglohnsektors mit Vollzeit Arbeitsplätzen und der Möglichkeit, über Arbeit aus der Abhängigkeit von staatlicher Unterstützung zu kommen, wird damit nicht geschaffen. Die Schwächen der Systematik des neuen Arbeitslosengeldes II im Überblick:

- Tarifverlauf
 - erlaubt nur geringen Hinzuverdienst
 - begünstigt geringen Erwerbsumfang
 - wird ausgehebelt durch Ein-Euro-Jobs
 - Konkurrenz zu Minijobs steigt
- Arbeitsverwaltung
 - bislang zu sehr mit organisatorischer Umstellung beschäftigt
 - keine Sanktionen, keine Erfahrungen mit Sanktionen
 - zu wenig Fallmanager

- keine Zuständigkeit aus einer Hand
- Unterhaltsrückgriff neu definiert, ALG II bezieht auch nichteheliche Partner mit ein, damit sind Fallzahlen auf einen Schlag gestiegen, da Anpassungen der Bedarfsgemeinschaften erfolgen
- Ausgestaltung des anrechenbaren Vermögens

Ifo-Modell: „Aktivierende Sozialhilfe“

Das Ifo-Modell der „aktivierenden Sozialhilfe“ kann die bestehenden Probleme überwinden. Es schafft ein Gleichgewicht aus hinreichendem Sicherungsniveau (falls keine Beschäftigung gefunden wird), attraktiven Arbeitsanreizen für Vollbeschäftigung und finanzierbaren fiskalischen Auswirkungen.

Drei wesentliche Elemente:

- Festlegung eines Grundsicherungsniveaus (ggf. niedriger als heute); Arbeitspflicht für Transferbezug; Sanktionierung bei Arbeitsverweigerung („automatische“ Kürzung)
- Steuergutschrift im Bereich bis 500 Euro monatliches Bruttoeinkommen, danach Abschmelzung der Gutschrift (unter Berücksichtigung aller anderen Transfers). Der Tarifverlauf ist so ausgestaltet, dass bei steigendem Erwerbseinkommen fließende Übergänge entstehen. Vorgesehen ist eine Zuständigkeit der Finanzverwaltung, nicht der Sozialverwaltung.
- Kommunale Beschäftigungsgarantie („0-Euro-Jobs“)

Diskussion

- Sind Sanktionsmechanismen nicht beliebig automatisierbar?
- Welchen Umfang und welche Effekte sind hinsichtlich der kommunalen Beschäftigungsgarantie zu erwarten? Welche Rolle spielt die Leiharbeit?
- Welche Bestandteile von Hartz IV gehören neben dem ALG II-Tarifverlauf auf den Prüfstand?
- Ist eine kommunale Beschäftigungsgarantie machbar? — Kurzfristig müssten ca. 1,2 Mio. kurzfristige Jobs bereitgestellt werden. Die Finanzverantwortung muss mit der Handlungsverantwortung zusammengeführt werden. Für die kommunalen Träger müssen Anreize zur Einsparung vorliegen (z.B. „block grant“). Eine Zuständigkeit der Finanzverwaltung setzt eine große Veränderungsbereitschaft der Verwaltungsapparate voraus.
- Wie ist das Verhältnis der Förderung von Arbeitslosen und der Förderung von bereits Beschäftigten? – Eine generelle Lohnsubvention (Steuergutschrift) ersetzt das partielle Subventionssystem und gilt für den gesamten Arbeitsmarkt. Nur dann kommt es auch zur bezweckten Lohnspreizung nach unten, auch für bereits Beschäftigte. Ziel ist ein System, bei dem geringere Arbeitseinkommen aufgestockt werden, wenn sie zu niedrigen Haushaltseinkommen führen und die eingeforderte generelle Bereitschaft besteht, jeden Job anzunehmen. Dort liegt eine Schwäche der Magdeburger Alternative, die nur „zusätzliche“ Beschäftigung fördern will.

- Werden nicht alle (auch bereits tätige) Niedriglohnbeschäftigte „gezwungen“, Vollzeit zu arbeiten und wird damit nicht die Sozialhilfe-Stigmatisierung in Form einer „Lohnaufstockung für alle“ ausgedehnt? Niemand sollte gezwungen werden, sich der Sozialhilfe zu offenbaren. Es sollte auch eine Lohnaufstockung für Teilzeitbeschäftigte geben. — Es muss ein klares arbeitsmarktpolitisches Signal gesetzt werden. Die Einkommen aller Niedriglohnbeschäftigten fallen und sollten daher aufgestockt werden. Die Förderung besonderer Arbeitsverhältnisse (Minijobs, Ein-Euro-Jobs) sollte zurückhaltend erfolgen. Weiterhin muss auch das eigene Vermögen (abzüglich eines Freibetrags) berücksichtigt werden.
- Woher kommt die erforderliche Lohnsenkung von 30% (Anpassung in bis zu 10 Jahren)? Machen die Tarifpartner da mit? — Die untersten Lohngruppen sind nicht besetzt, hier könnte man bereits im Tarifsysteem ansetzen. In der Dienstleistungsbranche, wo der Niedriglohnsektor entstehen könnte, ist die Tarifbindung nicht so stark wie in der Industrie.
- Bessere Anreizeffekte für den Alleinstehenden (klassischer ALG II-Empfänger) sind bereits jetzt machbar (guter Hinzuverdienst), funktionieren aber offensichtlich nicht. Warum? — Die durchschnittliche Bedarfsgemeinschaft hat im Schnitt 1,8 Personen; nur rund 40% der ALG II-Haushalte sind Alleinstehende. Die gegenüber dem Sozialhilfebezug geringere Stigmatisierung durch ALG II hat die Zahlen der Transferempfänger steigen lassen. Für Alleinstehende entstehen vergleichbare negative Anreizeffekte zur Arbeitsaufnahme wie für Mehrpersonenhaushalte. Mobilisierungseffekte dürften sich in der Tat auch bei der jetzigen Reform einstellen, allerdings ist die Wirkung zu schwach. Alle existierenden Prognosen sind sehr vorsichtig.
- Die Möglichkeit einer Kürzung der Regelsätze (Sanktion) besteht bereits – wie kann dies in der Verwaltungswirklichkeit besser umgesetzt werden? — Die Person des Arbeitsvermittlers ist entscheidend. Eine Umkehr der Beweislast (gemeldet werden sollten diejenigen, die eine vermittelte Arbeit angetreten haben; die Beweislast liegt bei denjenigen, die unentschuldigt ferngeblieben sind) und eine stufenweise Erhöhung der Sanktion kann die Verwirklichung der Sanktionen befördern. In anderen Ländern (Niederland, Dänemark) handhaben Fallmanager Sanktionen wirkungsvoller. Vorfeldefekte (Sanktionsankündigungen) sind wichtiger als das eigentliche Exerzieren der Sanktion. Sanktionen sind nicht alles, die Botschaft muss vielmehr lauten, dass nicht nur mehr gefordert wird, sondern auch bessere Beschäftigungs- und damit Einkommenschancen bestehen.
- Wie kann die riesige Nachfrage nach „Null-Euro-Jobs“ bedient werden? Entstehen die Jobs auch in einer Rezession oder Stagnation? – Die Rahmenbedingungen sind in Deutschland zwar nicht günstig, aber die Weltwirtschaft wächst stark. Es gibt keine Arbeitsmarktreaktion auf die Erfolge im Export. Unternehmen könnten derzeit schon sog. 3-bis-5-Euro-Jobs (DIHK-Vorschlag) anbieten. Dies geschieht aber nicht, weil die Bewerber nur kommen, wenn sie müssen. Das ist für Arbeitgeber unattraktiv, der (Arbeits-)Marktmechanismus kommt erst in Gang, wenn Bewerber darin eine Chance auf höhere Einkommen sehen.
- Zwei Ziele werden mit einem Instrument verfolgt: Workfare für Arbeitslose und Lohnergänzung für Niedriglohnbezieher. Sollte eine getrennte Behandlung dieser Ziele erfolgen? — Beide Zielgruppen sind im Tarifverlauf der aktivierenden Sozialhilfe berücksichtigt. Ein Workfare-Ansatz für wirklich Bedürftige (Einkommen bis ca. 500 Euro), danach eine echte Verbesserung der Einkommenssituation durch die Lohnsteuergutschrift. Eine klare Trennung ist zwar nicht möglich, aber die

Übergänge müssen stimmen. Der Gesamtzusammenhang des Tarifverlaufs ist deshalb wichtig.

- Wie sind die fiskalischen Folgen (kurz-, mittel- und langfristig)? – Eine fundierte Vorausschätzung ist kaum möglich. Langfristig können zweistellige Milliardenbeträge eingespart werden, wenn die Lohn- und dann die Beschäftigungswirkungen eintreten. Der zeitliche Verlauf im Übergang ist aber nur schwer zu prognostizieren.
- Die Probleme der praktischen Umsetzung sind nicht zu unterschätzen. Erfahrungen mit Eingliederungsvereinbarungen der Arbeitsverwaltung und der Nachfrage der Arbeitgeber nach Geringqualifizierten machen eher skeptisch. Was ist mit Verdrängungseffekten? — Verdrängungseffekte sind immer zu bedenken, aber sie sind kein Gegenargument. Denn Verdrängung gibt es bereits jetzt (Automatisierung, Standortverlagerung, Schwarzarbeit). Wenn man keine Verdrängungseffekte will, müsste ehrlicherweise die Sozialhilfe abgeschafft werden.
- Wie viele Geringqualifizierte sind dauerhaft in kommunalen Beschäftigungsgesellschaften zu organisieren? — Wenn die Rahmenbedingungen entsprechend ausgestaltet werden, können relativ schnell neue Niedriglohnjobs entstehen. Die bisherigen Versuche waren zu unübersichtlich und haben Arbeitgeber davon abgehalten, Niedriglohnjobs zu schaffen. Das Problem des Übergangs ist aber nicht zu unterschätzen.
- Wie ist im geltenden Recht der Effekt der Lohnanrechnung beim ALG II auf die Ein-Euro-Jobs? — Reguläre Jobs mit Stundenlöhnen unter ca. 8 Euro werden durch die Ein-Euro-Jobs unattraktiv. Erst bei höheren Löhnen – je nach Haushaltstyp bis zu 11 Euro je Stunde – ist es vorteilhafter, in eine reguläre Beschäftigung zu wechseln.

5. Was kann und muss eine neue Bundesregierung zukünftig tun?

Dr. Christoph Wilk, Niedersächsische Staatskanzlei

Eine deutliche Senkung der Lohnnebenkosten ist nur in der Arbeitslosenversicherung möglich: bei der Rentenversicherung gibt es keinen Spielraum, die Beiträge können sicherlich nicht unter 20% gesenkt werden. Bei der Pflegeversicherung gibt es eher eine Tendenz zur Beitragssatzsteigerung. Eher noch in der Gesundheitsversicherung ist über die Abkopplung der Sozialversicherungsbeiträge eine Beitragssatzsenkung für den Arbeitgeber möglich.

Deutschland steckt in einem Teufelskreis aus steigender Arbeitslosigkeit, sinkenden Steuereinnahmen, sinkenden Spielräumen für die Arbeitsmarktpolitik usw. Ohne mehr Beschäftigung, ohne die Senkung der Arbeitslosigkeit, können die Probleme in den sozialen Sicherungssystemen nicht gelöst werden. Die demographische Entwicklung ist heute noch nicht das Problem, sondern die Wachstumsschwäche.

Der Arbeitsmarkt ist zentrales Wahlkampfthema und zentrales Reformprojekt. Hier müssen die Grundlagen für Reformen in den sozialen Sicherungssystemen gelegt werden. Nötig ist angesichts der Komplexität der wirtschafts- und sozialpolitischen Probleme in Deutschland die Vorbereitung der Menschen auf einen langfristigen Reformprozess. Aufgabe der neuen Bundesregierung ist es, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Vorschläge wie z.B. das ifo-Modell „Aktivierende Sozialhilfe“, funktionieren. Dazu gehört:

- Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik. Nach einer Idee der hessischen Sozialministerin Silke Lautenschläger soll in allen Kommunen die Option für die Zuständigkeit eingerichtet werden; Mitarbeiter aus der BA können in Kommunen integriert werden.
- Ausgestaltung des Niedriglohnsektors. Die Modelle liegen vor. Nötig ist die Entscheidung zwischen „Magdeburger Alternative“ (siehe 12. Arbeit ist machbar – Lösungen für den Niedriglohnsektor), „ALG II + kleine Reformen“ oder „ifo/IZA-Vorschlag für eine grundsätzliche Reform im Niedriglohnbereich“.

Grundsätzliche zu bewältigende Aufgaben sind:

- die Anreizproblematik
- die Regelungen hinsichtlich der Anspruchshöhe und -dauer von Transferbezug
- der Umgang mit Schonvermögen (Rentenversicherung, Vermögen, Altersvorsorge)
- Pflicht zur Arbeitsaufnahme auch wenn Lohn unter Sozialhilfeniveau liegt
- Umbau ALG II von Lohnersatz zur Lohnergänzung für Vollzeitbeschäftigte oder für die, die Vollzeitbeschäftigung suchen. Wir müssen uns wieder stärker um die Personen kümmern, die arbeiten, obwohl ihr Einkommen nur unwesentlich über oder sogar unterhalb einer möglichen Transferleistung liegt. Was motiviert jemanden, eine Beschäftigung mit einem Einkommen knapp oberhalb oder unterhalb des ALG II-Bezugs anzunehmen? Wie gehen wir mit der Personengruppe um, die in Beschäftigung steht und deren Einkommen an der Grenze des Existenzminimums liegt? Mögliche Lösungen: ALG II-Bezug so unattraktiv wie möglich machen: Freibeträge streichen und Vergünstigungen abbauen.

- Es müssen hinreichend viele Jobs bereit stehen und angeboten werden. Lösung? Nötig ist die deutliche Ausweitung des Ein-Euro-Job-Angebotes. Verdrängungseffekte gibt es immer, auch wenn Leute nicht in Beschäftigung sind. Ein schrittweiser Ausbau des Niedriglohnsektors ist nur möglich über tatsächlich existierende Jobs. „Ein Euro“ muss eine tatsächliche Mehraufwandsentschädigung sein, ggf. also nicht gezahlt werden, sofern kein Mehraufwand da ist.
- Herangehensweise: Nötig ist ein Herantasten; z.B. kann man mit Jugendlichen unter 25 Jahren beginnen, die kein ALG II, sondern ein Arbeitsangebot erhalten.

Diskussion

- Das Streichen des systemwidrigen Aussteuerungsbetrages in der Arbeitslosenversicherung könnte eine Beitragssatzsenkung um einen Prozentpunkt bewirken.
- Der ALG II-Bezug muss so unattraktiv wie möglich ausgestaltet werden. Maßnahmen: Kooperationsbereitschaft auf Belastbarkeit testen; Sanktionierung der Ablehnung einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme; Ernsthaftigkeit der Arbeitssuche überprüfen (ernsthafte Bewerbungen? Bewerbungsgespräche? Dies geht im Zuge des Verwaltungshandelns geräuschlos.)
- „Ein-Euro-Jobs“ sind missverständlich, daher sollte man den Begriff ändern.
- Hartz IV muss ernst genommen und umgesetzt werden. Die neue Kultur ist in den ARGEs noch nicht angekommen. Sie muss auch in politischer Rhetorik sichtbar werden.
- Geduld für Wirkungen der Reformen: In UK hat es vier Jahre gebraucht, bis das Verhältnis 1:75 Jobmanager - Kunden erreicht wurde.
- Wie kann Nachfrageseite unterstützt werden? Wie können Geringqualifizierte vom Markt absorbiert werden bzw. wie muss Markt „entfesselt“ werden? — Dazu ist ein Wachstumsprogramm notwendig.
- Bei einer Kürzung der Bezugszeit des ALG I muss der Versicherungscharakter der Arbeitslosenversicherung (z.B. in Analogie zur Hausratversicherung) kommuniziert werden. Gegebenenfalls können Unterschiede gemacht werden, je nachdem, wie oft ALG I schon in Anspruch genommen wurde. Damit ist allerdings das Problem eines enormen Verwaltungsaufwands verbunden. Zur Nachfrageseite: Der zweite Schritt darf nicht vor dem ersten getan werden: erst sind Anreize richtig zu setzen, dann stellt sich die Nachfrage von selbst ein, das ist eine Frage der Geduld.

6. Die Dienstleistungsagentur - Sektorspezifisches Wachstum in personalintensiven Märkten

Dr. Regina Görner, Ministerin a.D.

Die zentrale Frage lautet

Wie gelingt es, Geringqualifizierte in Arbeit zu bringen, wo kommen die Arbeitsplätze für Geringqualifizierte her? Die im Zuge der Globalisierung verlorenen Arbeitsplätze sind verloren. Die Lohnsenkung allein sind nicht das Mittel, damit diese Jobs wieder entstehen. Das gilt sowohl für gewerbliche Bereiche als auch für Dienstleistungen (Bsp.: Ersetzen einer Kassiererin im Supermarkt durch eine elektronische Kasse).

Welche Ansätze wurden bisher für diese Menschen verfolgt?

Qualifizierung: Die Intensivierung der Qualifizierungsmaßnahmen ist ein wichtiger Schritt. Nicht ausgeschöpfte Potentiale liegen vor allem noch in der Pädagogik der beruflichen Bildung und Qualifizierung. Wunderdinge für den Niedriglohnsektor sind davon aber nicht zu erwarten.

Lohnsubventionen: Mitnahme- und Drehtüreffekte, fehlender Zielgruppenbezug und hoher bürokratischer Aufwand haben dazu geführt, dass die bisherigen Ansätze (Kombilohnmodelle, Minijobs) ihr Ziel verfehlt haben. Eine dauerhafte Integration in Erwerbsarbeit ist nicht gelungen.

Das Ziel der Dienstleistungsagenturen

Hierbei geht es um Arbeiten, die jeder von uns in Eigenarbeit in seinem Haushalt leistet oder leisten kann. Die Eigenarbeit tritt in Konkurrenz zum Fremdbezug der Arbeit – entgegen der Idee der arbeitsteiligen Gesellschaft. Gleichzeitig gehen die Ressourcen für ehrenamtliche Arbeit und Unterstützung immer stärker zurück. Solche haushaltsnahe Dienstleistungen können erwerbswirtschaftlich organisiert werden, inkl. Tariflohn und sozialer Absicherung. Diese Leistungen sind bisher noch geprägt von familiären Zusammenhängen („Gotteslohn für professionalisierte Mütterlichkeit“). Die Konkurrenz durch den Schwarzmarkt ist erheblich, aber nicht unüberwindbar. Gefördert werden „echte“ Marktpreise für Haushaltsdienste.

Die saarländische Agentur für Haushaltsnahe Arbeit (AHA)

Bisherige Versuche von öffentlichen Dienstleistungsagenturen waren zum Scheitern verurteilt. Angeboten wurden subventionierte Beschäftigungen für Sozialhilfeempfänger, die nicht auf Kundenwünsche eingingen und die notwendige Vertrauensbasis für Beschäftigung in Haushalten missachteten. Die saarländische „Agentur für haushaltsnahe Arbeit“ (AHA) will diese Nachteile überwinden und wurde als Modellversuch mit externer Beratung gestartet.

Der Modellversuch AHA wurde im Saarland flächendeckend eingeführt. Ziel war, dass die Agenturen auch nach Beendigung der Unterstützung überleben können. Betriebswirtschaftliche Kompetenz war Teil der einzelnen Projekte. Die Kunden sollten die tatsächlichen Marktpreise, nicht subventionierte Preise zahlen. Die Beschäftigung ist freiwillig und sozial abgesichert (Grundlage ist der Tariflohn der Gewerkschaft NGG mit dem Hausfrauenbund).

Der Projektzeitraum ist 4 Jahre; bis zu 25 Stunden pro Monat werden durch die Agentur gefördert. Geplant ist, das steuerliche Dienstmädchenprivileg in eine Steuergutschrift umzustellen.

Fiskalisch soll der Subventionsbedarf durch die Einsparung bei Transfers und die Umsatzsteuerpflicht der Leistungen kompensiert werden.

In einer ersten Stufe wurden neun Agenturen mit mittlerweile insgesamt 102 Beschäftigten gefördert (reguläre Anstellung). Die Nachfrage wächst kontinuierlich. Der Marktpreis beträgt mindestens 12,31 Euro/ Stunde, höhere Erträge sind möglich für besondere Tätigkeiten. Diese Stunden werden mit weiteren 6 Euro durch den Staat unterstützt (im Ergebnis entsteht ein Bruttostundenlohn von 18,31 Euro). In einer zweiten Welle werden weitere sechs Agenturen gegründet. Träger sind die Pflegedienste und Sozialstationen. Beschäftigte kommen aus der stillen Reserve, der Arbeitslosigkeit, teilweise auch aus der Schwarzarbeit.

Das saarländische Modell soll eine Bundesratsinitiative werden. Die Berücksichtigung haushaltsnaher Leistungen muss steuerpolitisch so abgesichert sein, dass alle Gruppen in vernünftiger Art profitieren.

Botschaft: Die Ideologie der Eigenarbeit in den Privathaushalten soll abgelöst werden durch die Möglichkeit des Fremdbezugs von Leistungen. Das Ziel der Agenturlösung ist ein Niedriglohnsektor mit Vollzeitarbeitsplätzen (30 Stunden/ Woche).

Diskussion

- Wie ordnet sich der Modellversuch in die bisherigen Regelungen/ Vorhaben ein (Abstimmung mit Handwerksordnung, Gebietsmonopole, Konkurrenz zur Minijob-Förderung)? — Die Tätigkeiten werden laufend mit der Handwerksordnung abgestimmt. Bisher gibt es Gebietsmonopole der Agenturen. Diese sollen mittelfristig aufgehoben werden. Die Konkurrenz zu Minijobs besteht. Bei kleinen Aufträgen (einmal putzen pro Woche) ist die Agenturlösung keine geeignete Form, dort bleiben die Minijobs die überlegene Lösung und die günstigere Alternative. Das Potential dieser geringfügigen Minijobs sollte trotzdem nicht unterschätzt werden.
- Ist eine staatliche Förderung in diesen Bereichen überhaupt möglich, existiert der Markt nicht auch selbständig? — Gefördert werden die verkauften Stunden mit 6 Euro/Stunde. Die Mittel kommen aus dem Europäischen Sozialfonds. Bisher können die fiskalischen Wirkungen nicht konkretisiert werden. Allerdings sind die Fördermittel sehr gering im Vergleich zu den sonstigen Ausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik.
- Erfahrungen aus anderen Bundesländern: In Hamburg gibt es ebenfalls einen Modellversuch zu Haushaltsagenturen. Dort wird die geleistete Arbeitsstunde mit 3 Euro gefördert. Ein Markt war bisher nicht vorhanden. Die Beharrlichkeit des Schwarzmarktes ist sehr stark. Das Thema ist politisch sensibel; häufig entsteht der falsche Eindruck, man wolle die Besserverdienenden fördern.
- Ordnungspolitische Einschätzung? — Der Markt existiert vor allem in illegaler Form. Für eine echte Beschäftigungsperspektive ist staatliche Förderung derzeit unabdingbar. Die Subvention der AHA ist weitgehend vertretbar, die vorsichtige Einbeziehung in das aktuelle System und die befristete Förderung sind der richtige Weg. Der Markt wird mit weitergehenden Veränderungen (Handwerksordnung, Senkung der Löhne) entstehen, zudem muss die Konkurrenz insgesamt steigen.

7. Kompetenz für kommunale Arbeitsmarktpolitik

Markus Keller, Dt. Landkreistag

„Bei den Kommunen haben die Akten ein Gesicht“.

Gliederung

1. Heranführung an die derzeitige Situation aus kommunaler Sicht
2. Sachliche Gründe für mehr kommunale Kompetenz in der Arbeitsmarktpolitik
3. Bestehende grundlegende Probleme bei der Umsetzung
4. Ausblick

1. Heranführung an die derzeitige Situation aus kommunaler Sicht

Die Gemeindefinanzreformkommission (Abschlussbericht 2003) hat auf der Ausgabe Seite vorgeschlagen, die Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammenzuführen, ohne dass über die Ausgestaltung von Organisation und Finanzierung Einigkeit erzielt werden konnte. Zentrale Ziele sollten der Abbau von Doppelbürokratie und parallelen Zuständigkeiten sowie der Ausschluss von Verschiebebahnhöfen und Drehtüreffekten zwischen den Systemen sein. Zudem sollten die Kommunen um 2,5 Mrd. Euro jährlich entlastet werden, indem den Kommunen in entsprechendem Umfang eingesparte Ausgaben für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger bleiben.

Das SGB II oder ‚Hartz IV‘ im Dezember 2003 und daran anschließend das Kommunale Optionsgesetz im Juli 2004 waren die holprigen gesetzgeberischen Umsetzungsschritte mit erheblichen politischen Auseinandersetzungen. Im Ergebnis beteiligt sich der Bund an den grundsätzlich von den Kommunen zu tragenden Unterkunftskosten für die erwerbsfähigen Hilfeempfänger mit derzeit 29,1%, wobei nach dem Gesetz anfangs halbjährlich in einer Revision die Be- und Entlastungswirkungen von Bund, Ländern und Kommunen fortgeschrieben werden sollen und die Bundesbeteiligung entsprechend verändert werden soll.

Statt der Ziele Abbau doppelter Bürokratie und Schaffung klarer Zuständigkeiten sind die Arbeitsgemeinschaften als gemeinsames Konstrukt von Bundesverwaltung und kommunaler Selbstverwaltung mit erheblichen Reibungsverlusten und Unklarheiten entstanden. Statt Kostenverschiebungen in Einzelfällen gibt es nun im Rahmen der Revision Streit über Milliardenbeträge zwischen Bund einerseits und Ländern sowie Kommunen andererseits. Inwieweit das Ziel einer kommunalen Entlastung dabei erreicht werden kann, ist derzeit offen.

2. Sachliche Gründe für mehr kommunale Kompetenz in der Arbeitsmarktpolitik

Folgende Punkte sprechen für eine Zuständigkeit der Kommunen:

- Ausbau der sozialen Kernkompetenz von Kommunen, die sie mit der Sozialhilfe bewiesen haben.
- Kommunale Wirtschafts- und Standortpolitik kann mit kommunaler Arbeitsmarktpolitik verzahnt werden.

- Bündelung von Finanzierungs- und Durchführungsverantwortung in einer Hand, so dass erzielte Erfolge auch finanzielle Vorteile nach sich ziehen.
- Die unmittelbare Verantwortlichkeit gegenüber dem Bürger gewährleistet auf bürgernaher Ebene, dass unvermeidbare Vollzugsfehler oder -probleme ebenso wie Härten im Einzelfall nicht erst eine Hierarchieleiter bis zum Bundesminister hinauf und wieder hinunterlaufen müssen.
- Es entstehen Experimentierspielräume zum Finden der besten Lösung, keine Zentralisierung und Vorgabe „in der Fläche“.
- Den jeweiligen örtlichen Gemeinschaften überlassene Lösungen sorgen für angemessene und flexible Handhabung von Betreuung und Vermittlung im Sinne der Subsidiarität und des föderalen Ansatzes.
- Kurze Wege, klare inhaltliche und politische Verantwortung sind weitere Vorzüge der kommunalen Arbeitsmarktpolitik.

Die finanzielle Absicherung der kommunalen Aufgabendurchführung muss Verfassungsrang bekommen. Die Bundesagentur für Arbeit sollte weiterhin verantwortlich bleiben für die Arbeitslosenversicherung und im Bereich der überregionalen Arbeitsvermittlung – allerdings dort in Konkurrenz zu anderen Vermittlungsangeboten.

3. Bestehende grundlegende Probleme der Umsetzung

Erforderlich ist zunächst die politische Bereitschaft zur Reform der Reform:

- Leistungsausweitungen im Rahmen des SGB II durch großzügigere Einkommens-, Vermögens- und Zuverdienstschwellen ebenso wie durch erleichterte Antragstellung machen die Zusammenlegung derzeit sehr teuer.
- Zugleich sind die Eingliederungsmittel mit ca. 6,6 Mrd. Euro in 2005 im Vergleich zu 6,4 Mrd. Euro im Jahr 2002 nahezu gleich hoch, obwohl sie damals für einen erheblich kleineren Personenkreis – nämlich ausschließlich für Arbeitslosenhilfempfänger – verwendet wurden. Insofern liegen die hohen Ausgaben nicht in vielen oder teuren aktiven Leistungen für die Langzeitarbeitslosen begründet.
- Die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften wurde vom Bund deutlich unterschätzt (2,5 Mio.). Die Schätzungen von Ländern und Kommunen (ca. 3,4 Mio. Bedarfsgemeinschaften) waren höher und realistischer. Daraus resultieren, neben den Leistungsausweitungen, die zur Zeit diskutierten fiskalischen Mehrbedarfe.
- Zentrales Problem bleibt die verfassungsrechtliche Absicherung der Finanzierung bei einer Übertragung auf die Kommunen.

Weitere, weniger erhebliche Probleme der Vermittlung

- Die Aktenübergabe seitens der BA verlief sehr schleppend – besonders an die Optionskommunen. In den ARGEn gibt es massive Organisations- und Abstimmungsprobleme.
- Die Datenerfassung und Auszahlungsverpflichtungen zum 1.1.2005 haben erhebliche Ressourcen gebunden und tun es noch.
- Die Qualifikation der Fallmanager konnte bis heute nicht klar definiert werden und ist nicht immer gewährleistet. Vor allem für die ehemaligen Mitarbeiter der BA galt ein verändertes Anforderungs- und Aufgabenprofil als für die Mitarbeiter der Sozialämter, die schon bisher bedarfsdeckende Fürsorge gewährten.

- Die grundlegend unterschiedlichen Verwaltungskulturen in den ARGEen sind kaum vereinbar. Personal-, Haushalts- und Organisationshoheit sind nicht abschließend geklärt und bereiten im Alltag große Schwierigkeiten.

4. Ausblick

Die Grundlagen für eine erfolgreiche Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe liegen weitgehend im SGB II vor. Eine einheitliche Leistung für erwerbsfähige Hilfeempfänger, die Beweislastumkehr sowie die Zumutbarkeitsregelungen bieten das Potential für Erfolge auf dem Arbeitsmarkt v.a. im Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit.

Die konkret im Rahmen der Reform erforderlichen Maßnahmen sind in kommunaler Verantwortung besser umzusetzen als in einer zentralisierten Lösung bei der Bundesagentur für Arbeit.

Allerdings sind die Leistungsausweitungen im SGB II zu überdenken (z.B. Kfz für ALG II-Empfänger, während im Regelfall Sozialhilfeempfänger mit einem Pkw ihren Anspruch verloren haben). Durch Absenkung der psychologischen Hemmschwelle zur Beantragung von ALG II (Rückgriff auf Familienangehörige) wurde das System ausgeweitet.

Die größte Kraftanstrengung ist die Übertragung auf die kommunale Ebene einschließlich einer verfassungsrechtlich abgesicherten Finanzierung.

Diskussion

Die pauschalisierte Rentenbeitragszahlung für ALG II-Empfänger ist teuer und führt angesichts der geringen Höhe zu minimalen Rentenansprüchen, so dass letztlich langjährige Hilfeempfänger in die Grundsicherung im Alter fallen. Dadurch werden die Kommunen in Zukunft erheblich belastet.

Bei einer ggf. notwendigen überregionalen Vermittlung (z.B. Vermittlung eines ALG II-Beziehers von Wiesbaden nach Hamburg) könnten die Kommunen diese Dienstleistungen bei der Bundesagentur für Arbeit oder privaten Anbietern einkaufen. In länderübergreifenden Regionen (Mainz/ Wiesbaden) funktioniert die Vermittlung im Bereich der Option heute schon problemlos. Zudem sind typische Langzeitarbeitslose wenig mobil, so dass überregionale Vermittlung kaum in Frage kommt.

8. Dezentralisierung und Privatisierung in den Niederlanden

Dick Vink, Politikberater

Ziel des Europäischen Gipfels in Stockholm im Jahr 2001 war es, die Beschäftigungssicherung auf lokaler Ebene anzusiedeln. Das muss aber nicht notwendigerweise die kommunale Ebene sein.

Holländische Reform: „Municipalities at risk“ seit 1.1.2004

Ziele der Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden sind:

- Work First statt Welfare First
- Leistungen aus einer Hand

Instrumente:

- Finanzverantwortung bei den Gemeinden
- Lokale Aktionspläne
- Arbeitsagenturen und Beiräte
- Integrierte Dienstleistungen und Angebote bei den Gemeinden
- Präventions- und Qualifikationsentwicklungsprogramme
- Benchmarking
- Sanktion bei Arbeitsverweigerung bis 100%

Finanzielle Regelung:

Das Budget wird historisch (für kleine Städte) und aus Indikatoren (für größere Städte) ermittelt und alle drei Jahre festgelegt. Die zugesagten Mittel (block grants) des Bundes an die Gemeinden bestehen aus:

- Transferbudgets (Überschüsse kann die Gemeinde behalten; diese trägt aber auch das finanzielle Risiko bei Unterdeckung.)
- Maßnahmebudgets (Nicht ausgeschöpfte Mittel muss die Gemeinde zurückzahlen.)

Die „**Eingliederungs-Leiter**“ läuft über folgende Stufen:

- Bewerbungstraining (2 Wochen) mit dem Ziel: erster Arbeitsmarkt
- Leiharbeit zum Mindestlohn
- Praktikum zum Mindestlohn
- Arbeitsplatz in öffentlicher Beschäftigung

Folgen der Reform:

- Mehr Dezentralisierung und mehr Privatisierung
- Die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung (Bezugsdauer 3 Jahre), die Kosten für Sozialhilfe und die Zahl der Arbeitslosen ging zurück, gestiegen sind die Fälle von Berufsunfähigkeit.

Diskussion

Es wird kontrovers diskutiert, ob die kommunale Zuständigkeit in jeder Hinsicht die bessere Lösung ist. Die Agenturen vor Ort haben gute Aktivierungsmöglichkeiten. Das niederländische Beispiel verdeutlicht die Bedeutung der privaten Vermittlung und die Tatsache, dass Finanz- und Handlungsverantwortung regionalisiert werden müssen.

9. Zum Zusammenhang von Wirtschaftsentwicklung und Beschäftigung gering Qualifizierter

Dr. Susanne Koch, IAB

Geringqualifizierte werden definiert als Personen ohne Berufsausbildung.

Bestandsaufnahme

35-40% der registrierten Arbeitslosen sind länger als ein Jahr arbeitslos, dies ist aber eher eine Untergrenze. In Befragungen zeigen sich eher Größenordnungen von ca. 50%.

Ursachen der hohen strukturellen Arbeitslosigkeit:

- gebremster Strukturwandel (fehlende Investition in zukunftssträchtige Projekte; Anhalten der Bildungsexpansion);
- unzureichende Arbeitsmarktflexibilität (Löhne, Arbeitszeit, Arbeitsrecht);
- hoher Abgabenkeil belastet Faktor Arbeit v.a. am unteren Ende der Lohnskala;
- zögerliche Strukturreformen im makroökonomisch instabilen Umfeld;
- stockender Aufholprozess in Ostdeutschland auch aufgrund anfangs massiv unterschätzter Anpassungsprobleme.

Beschäftigungshemmende Faktoren

- Ein Problem ist der Wegfall einfacher Arbeitsplätze durch Globalisierung, neue Techniken, Mindestlohn-Arbeitslosigkeit und hohe Lohnnebenkosten.
- Die Gesamtbedeutung des verarbeitenden Gewerbes ist im Zeitraum 1975-2005 um 20% gesunken, der Anteil der Beschäftigung in diesem Sektor stärker. Die Bedeutung des Dienstleistungssektors ist stark gestiegen. Der Anteil Nichtqualifizierter sowohl im verarbeitendem Gewerbe als auch im Dienstleistungssektor ist dramatisch gesunken.
- Hemmend wirken zudem eine unzureichende Beschäftigungsfähigkeit und mangelnde Arbeitsanreize.

Künftige Wirtschaftsstruktur

- weitgehende Auslandsorientierung
- hochwertige Produktion mit hoher Forschungs- und Entwicklungsintensität
- spezialisierte Nischenproduktionen
- umweltverträgliche Fertigungen und Dienste

Entwicklung des Erwerbsspersonenpotenzials bis 2040

- Ein Silberstreif am Horizont zeigt sich nur in den alten Bundesländern bei den Erwerbstätigenzahlen; die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung geht zurück.
- Die Zahl der Erwerbstätigen und die Arbeitslosigkeit in Westdeutschland steigen, die Zahl der Erwerbstätigen und die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland sinken tendenziell.

- Im produzierenden Gewerbe wird ein kräftiger Beschäftigungsabbau stattfinden, 2015 werden 75% aller Erwerbstätigen in Dienstleistungsbranchen arbeiten, insbesondere in unternehmensbezogenen Dienstleistungen (Outsourcing und neue Dienstleistungen).
- Die Nachfrage nach Hilfs- und einfachen Fachtätigkeiten wird weiter abnehmen.
- Zu erwarten ist ein konstantes oder sinkendes Bildungsniveau bzw. ein Stillstand der Bildungsexpansion: bisher hatte die jeweils jüngere Kohorte innerhalb des gleichen Bildungsniveaus ein höheres Niveau – dieser Trend kehrt sich um.

Handlungsoptionen

- Nötig auf Seite des Arbeitskräfteangebots: Aktivierung, Qualifizierung
- Nötig auf Seite der Arbeitskräftenachfrage: Generell müssen die Bedingungen für die Schaffung von Arbeitsplätzen verbessert werden: „Wirtschaftspolitik mit Augenmaß“ bzw. „double-handed approach“ besteht aus einem Mix aus angebots- und nachfrageseitigen Elementen; ordnungspolitischen Strukturreformen bei Steuern, Sozialversicherungen etc.; Förderung des Strukturwandels; Senkung der Lohnnebenkosten; Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität.
- Aber: mehr Arbeitsplätze für alle bedeutet nicht zwangsläufig mehr Arbeitsplätze für Geringqualifizierte. Deshalb müssen auch die Bedingungen für Arbeitsplätze mit geringer Qualifikation verbessert werden: Die Wahrscheinlichkeit, aus dem Niedriglohnsektor herauszukommen ist niedriger geworden und ist im internationalen Vergleich gering. Die Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte kann gefördert werden durch: höhere Lohnspreizung, asymmetrische Senkung der Lohnnebenkosten oder Lohnsubventionen. Problem: Der Finanzierungsaufwand für eine flächendeckende Subventionierung ist bei Sicherung eines kulturellen Existenzminimums hoch.

Fazit

- „Mehr Wirtschaftswachstum“ reicht wahrscheinlich nicht, um das Problem der Arbeitslosigkeit zu lösen. Daher besteht Handlungsbedarf auch im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung.
- In Förderstrategien für die Schaffung von Einfacharbeitsplätzen sollten keine zu hohen Erwartungen gesetzt werden.
- Nötig ist eine neue Bildungsexpansion, die so früh wie möglich (Lebensphasen) ansetzt.

Diskussion

- Eine Studie der Stadt Mannheim zeigt: 1/3 der Einfacharbeitsplätze wird von Qualifizierten besetzt, die Tendenz geht zu 50%. Im Gastgewerbe, Handel und Reinigungsgewerbe sowie bei personennahen und haushaltsnahen Dienstleistungen ist Potential für Einfacharbeitsplätze noch vorhanden.
- Welche Erklärung gibt es für die gebremste Bildungsexpansion? – Auf das Bildungsniveau wirken viele endogene Faktoren. In Deutschland fehlt es an einer wirklichen Wertschätzung der Bildung. Die Bildungsausgaben sind im internationalen Vergleich eher gering. Hinsichtlich PISA etc. sind keine intelligenten Lösungen sichtbar.

- Ein großes Problem sind Kinder in bildungsschwachen Familien bzw. die Gruppe bildungsferner Schichten. Hier stößt man oft schnell an die Grenze der Qualifizierungsmöglichkeit. Der Anteil Geringqualifizierter wird größer.
- Wo sollen einfache Tätigkeiten entstehen? — Unternehmen entscheiden über die Schaffung von einfacher Beschäftigung – abhängig vom Preis der Arbeit.
- Eine Studie der OECD und des IAB zur Aufwärtsmobilität zeigt, dass diese in Deutschland gesunken ist. Das Ergebnis ist aber abhängig von der Art der herangezogenen Daten. Zieht man Stundenlöhne heran, ist die Mobilität höher.
- Korreliert der Anteil der Langzeitarbeitslosen und Geringqualifizierten auf Landesebene mit der Bildungspolitik?
- Jugendarbeitslosigkeit hat ihre Ursache weniger in Geringqualifikation, denn im Problem der Einstellung zur Arbeit.

10. Das Freibetragsmodell des DGB

Johannes Jakob, DGB

DGB-Vorschlag

Immer mehr Erwerbstätige beziehen Einkommen, das nicht zur Existenzsicherung reicht. Diese werden mit Sozialabgaben belegt, wobei bei Geringverdienern die Belastung mit Abgaben auch arbeitsmarktpolitisch problematisch ist. Der DGB schlägt vor, einen Sozialversicherungs-Freibetrag einzuführen. Auf die ersten 250 Euro Einkommen werden keine Sozialversicherungsbeiträge erhoben. Der 250 Euro übersteigende Betrag des Einkommens wird, wie bisher, mit Beiträgen belegt. Der Beitragsausfall wird aus Steuermitteln vollständig finanziert und dem persönlichen Versicherungskonto gutgeschrieben, so dass keine Nachteile in der Sozialversicherung entstehen. Notwendig ist eine Ergänzung des Vorschlags durch weitere Arbeitsmarktreformen. Sonderregelungen für Minijobs werden abgeschafft, evtl. könnte eine Ausnahme für den Privathaushalt eingeführt werden. Der Freibetrag wird jedem Arbeitnehmer nur einmal gewährt.

Modifizierungen sind möglich: Um sehr kleine Arbeitsverhältnisse zu vermeiden, könnte der Steuerzuschuss davon abhängig gemacht werden, dass mindestens das doppelte Einkommen erzielt wird. (Bei einem Freibetrag von 250 Euro muss mindestens 500 Euro Einkommen erzielt werden.) Die Förderung könnte auch von einer Mindeststundenzahl abhängig gemacht werden.

Ziele

Schwerpunkt dieses Vorschlags ist die Entlastung von Geringverdienern. Die hohe Belastung der unteren Einkommen mit Sozialversicherungsbeiträgen ist nicht nur hinsichtlich des Wachstums, sondern auch verteilungspolitisch problematisch. Durch eine teilweise Umfinanzierung aus Steuern soll die soziale Sicherung für Personen mit niedrigem Einkommen (Teilzeitkräfte u.a.) verbessert werden und die Finanzierung der sozialen Sicherung insgesamt stabilisiert werden. Sonderarbeitsverhältnisse (Minijobs) werden beseitigt. Es gibt einen einheitlichen Arbeitsmarkt, der auch im Niedriglohnsektor Spielraum für tarifliche Regulierungen und damit auch Chancen zur Integration von Arbeitslosen eröffnet.

Wirkungen auf den Arbeitsmarkt (IAB + Dr. Bruno Kaltenborn)

- Je nach Gegenfinanzierung können am Arbeitsmarkt ca. 100.000 bis 600.000 (letzteres nur ohne Gegenfinanzierung) Arbeitsplätze entstehen. Haushalte mit geringem Einkommen werden deutlich höher entlastet als bei einer Steuerreform.
- Schnittstellenprobleme und Verdrängungseffekte, die bei punktueller Entlastung niedriger Einkommen (Kombilohn) auftreten, werden hier konsequent vermieden.
- 35 Mrd. Euro Entlastung und Finanzierung über Steuern entspricht einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge um fast 4%. Allerdings ist Wirkung gegenüber der linearen Senkung der Beitragssätze drei- bis viermal höher. Das Verhältnis von Beiträgen und Steuern wird ausgeglichener.
- Mit dem Vorschlag wird der Teilzeitarbeitsmarkt, (der vorwiegend ein Dienstleistungsarbeitsmarkt ist) neu geordnet. Die Chance Leistungsempfänger zu integrieren wird erhöht.

Allerdings ist das Finanzierungsvolumen gewaltig. Steuern zu erheben, ist in einem föderalen System ein Problem. Ist das Verhältnis von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen richtig? Wenn nicht, muss es verändert werden. Eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge ist der Senkung von Steuern vorzuziehen. Die Gegenfinanzierung muss aus einem breiten Mix bestehen, es dürfen nicht einseitig die Löhne oder der Konsum belastet werden. Insbesondere die Einkommen, die nahe der Beitragsbemessungsgrenze liegen, sind schon an der Belastungsgrenze. Im internationalen Vergleich gäbe es auch Spielraum bei der Vermögenssteuer.

Vorteile des Vorschlags

Die Einnahmehasis der Sozialversicherungssysteme wird verbreitert und stabilisiert, allerdings können deren strukturellen Probleme nicht gelöst werden. Das soziale Sicherungssystem ist nicht in Frage zu stellen, auch das Niveau nicht. Bei den Ausgaben für soziale Sicherung liegt Deutschland im guten OECD- oder europäischen Mittelfeld.

Diskussion

Das IZA hat ein Gutachten zu diesem Vorschlag erstellt (ähnlich Kaltenborn & Team), das die Art der Gegenfinanzierung (z.B. Mehrwertsteuererhöhung) und die Verhaltenseffekte in verschiedenen Haushaltskontexten berücksichtigt (z.B. die Anpassung von Arbeitszeiten, Erwerbsentscheidungen von Paaren). Ergebnis: Wenn die Gegenfinanzierung berücksichtigt wird, und der Einnahmeverlust der Sozialversicherungsbeiträge durch höhere Steuern ausgeglichen wird, wird das Arbeitsvolumen reduziert (eine Mehrwertsteuererhöhung wirkt auf die gesamte Erwerbsbevölkerung). Betrachtet man die monetären Nutzenäquivalente, dann ergeben sich für alle Einkommensgruppen Nutzenverluste, am stärksten bei Großverdienern. Gegenüber einer Mehrwertsteuererhöhung ist eine Pauschalsteuer relativ verhaltensneutral. Geringverdiener stellen sich hier etwas besser, die große Mehrzahl der Einkommensbezieher erleidet aber Wohlfahrtsverluste.

Die Sozialversicherungen finanzieren sich in Deutschland über Beiträge, das ist eine Grundsatzentscheidung. Der DGB-Vorschlag hätte Ausfälle bei den Einzahlungen in die Rentenversicherung von 10% zur Folge. Es entstünde ein Legitimationsproblem der beitragsfinanzierten Rente und ein mögliches Manipulationspotential für eine Regierung, die Renten mehr als erforderlich zu kürzen.

Es bestehen doch Zweifel an der Vorteilhaftigkeit des Freibetrags gegenüber einer linearen Senkung der Sozialversicherungsbeiträge (laut DGB dreifacher Effekt, andere Experten sehen maximal einen doppelten Effekt).

Dick Vink: Die Deutschen haben ein sehr positives Menschenbild. Es ist wichtig, nicht nur neue Möglichkeiten zu schaffen, sondern auch den Menschen Eigenverantwortung abzuverlangen.

Ordnungspolitische Probleme des Vorschlags: bei Minijobs kann Missbrauch entstehen; dieser Missbrauch ist zu bekämpfen, nicht die Minijobregelung.

Jede Steuer ist eine Zwangsabgabe ohne Anspruch auf Gegenleistung, anders im Sozialversicherungssystem – hier besteht ein Anspruch auf Gegenleistung. Werden die Sozialversicherungsbeiträge gesenkt, der mit Anspruch auf Gegenleistung aber aufrechterhalten und durch Steuern finanziert, so wird dieses Prinzip verletzt. Warum soll der Freiberufler zur Finanzierung der Arbeitnehmer-Freibeträge beitragen? Konsequenz wäre dann ein völlig neues System. – Ja, das Problem existiert, aber die Mischung der Systeme ist gerechtfertigt, da das Beitragssystem mit vielen Fremdlasten belegt ist: 40 Mrd. Euro versicherungsfremde Leistungen sind unstrittig.

Zwei große Reformen haben den Niedriglohnsektor einseitig belastet: die Einführung der Minijobs hat Konkurrenz geschaffen und belastet das Sozialversicherungssystem und die Steuersenkungen entlasten die Geringqualifizierten nicht. Auch das DGB-Modell schafft hier keine zielgerichtete Entlastung. Der Vorschlag führt nicht zur Diskriminierung verschiedener Gruppen (z.B. Studenten). Aber er begünstigt Minijobs: Zwei Studenten in Minijobs sind für einen Arbeitgeber attraktiver als eine Teilzeitkraft.

Nachtrag von Herrn Jakob zur Studie des IZA und zum Freibetragsmodell des DGB:

Es leuchtet ein, dass sich die Einkommenssituation der Privathaushalte insgesamt verschlechtert, wenn man den Beitragsausfall voll über Mehrwertsteuer gegenfinanziert. Dies ist deswegen plausibel, weil nach dem Modell auch die Arbeitgeber entlastet werden. Diese Entlastung dürfte sich aber in niedrigeren Preisen ausdrücken, die zumindest zum Teil die Mehrwertsteuererhöhung ausgleichen werden. Durch den Vorschlag wird der Volkswirtschaft kein zusätzliches Einkommen entzogen, es wird nur an anderer Stelle vereinnahmt.

Die vollständige Gegenfinanzierung über die Mehrwertsteuer ist auch nicht der Vorschlag des DGB. Bei der Gegenfinanzierung muss die soziale Balance gewahrt werden. Das heißt, es müssen auch Steuern hinzugezogen werden, die entweder von Unternehmen gezahlt werden oder auf Vermögen oder hohe Einkommen erhoben werden. Diese sind zur Zeit nur unterdurchschnittlich an der Finanzierung der sozialen Sicherung (vor allem an den solidarischen Komponenten) beteiligt. Eine Gegenfinanzierung ausschließlich über die Mehrwertsteuer ist problematisch, auch wenn eine ähnliche Studie des DIW, in der ebenfalls eine Gegenfinanzierung über die Mehrwertsteuer simuliert wurde, zu deutlich günstigeren Beschäftigungseffekten kommt. So eindeutig scheinen die Modellrechnungen nicht zu sein.

Ziel des Vorschlages ist, die Abgaben auf Arbeit zu mindern und auf andere Steuerarten zu verlagern, wie es unsere europäischen Nachbarn zum Teil gemacht haben. Dort ist die Arbeitsmarktsituation deutlich besser, auch wenn sicherlich die Finanzierung der sozialen Sicherung nicht der einzige Grund dafür ist.

Hohe Abgaben auf niedrige Einkommen sind problematisch, weil bereits ab dem ersten Euro Einkommen der volle Beitragssatz greift. Wenn Spielraum für Beitragssatzsenkung gegeben ist, dann sollte von unten begonnen werden.

Die zweite Schwäche der IZA-Studie scheint mir zu sein, dass die zusätzliche Arbeitskräftenachfrage aufgrund der Lohnkostensenkungen zu wenig berücksichtigt wird. Gerade im Dienstleistungsbereich dürfte sich diese deutlich bemerkbar machen. Es ist davon auszugehen, dass die zusätzliche Nachfrage nach Arbeitskräften zur Zeit voll vom Markt bedient werden kann.

Negative Arbeitsmarkteffekte durch die Umfinanzierung halte ich für ausgeschlossen, aber Wunder darf man selbstverständlich nicht erwarten.

In allen Studien (auch bei Herrn Dr. Kaltenborn) konnte nicht berücksichtigt werden, welche Auswirkungen die Abschaffung der Minijobs hat. Nach meiner Auffassung ist dies notwendige Voraussetzung, wenn die Beschäftigung von ALG II-Empfängern verbessert werden soll. Wenn der Staat schon in den Arbeitsmarkt eingreift, sollten die Effekte so sein, dass nicht Beschäftigung gefördert wird, die nicht existenzsichernd ist bzw. Nebenerwerb noch besonders attraktiv macht. Herr Schöb hat diesen Aspekt in seinem Vortrag sehr plausibel herausgearbeitet und die Verdrängungseffekte von ALG II-Empfängern durch Minijobs deutlich beschrieben.

Der Freibetrag würde die Voraussetzung schaffen, dass überhaupt erst ein Arbeitsmarkt für Geringqualifizierte entsteht, der heute weitgehend durch "Fehlsubvention" besetzt ist. Durch Modifikationen des Freibetrages könnte die Wirkung am Arbeitsmarkt noch erhöht werden (z.B. Erstattung des Versicherungsbeitrages durch Steuern nur, wenn ein doppelt so hohes Einkommen wie der Freibetrag erzielt wird (bei 250 Euro Freibetrag also 500 Euro), oder Festlegung einer Mindeststundenzahl für die Erstattung).

Grund für den Vorschlag des DGB war nicht in erster Linie die Förderung eines Niedriglohnsektors. Durch die Steuerunterstützung soll auch die Abhängigkeit der sozialen Sicherung von den Löhnen gemindert werden. Dies ist sicherlich notwendig, wenn die Abnahme der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zugunsten anderer Erwerbsformen weiter anhält. Allerdings wäre dieser Vorschlag völliger Unsinn, wenn es negative Arbeitsmarkteffekte geben würde. In diesem Punkt wird die pessimistische Sicht des IZA von vielen anderen Ökonomen nicht geteilt. Auch die von der CDU angestrebte Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung und Gegenfinanzierung über Mehrwertsteuer würde keinen Sinn machen.

Richtig ist, dass die Entlastung sehr breit gestreut wird und die Wirkung auf den Arbeitsmarkt durch eine gezielte Förderung wahrscheinlich vergrößert werden könnte. Aber: Jede Subvention hat Nebenwirkungen, die die Maßnahme entweder teuer, bürokratisch oder ineffektiv macht. Auch das IZA hat in der Vergangenheit von einem generellen Kombilohn abgeraten und hohe Mitnahmeeffekte errechnet. Diese Nebeneffekte werden durch den Freibetrag vermieden, es handelt sich nicht um eine Subventionierung sondern lediglich um eine andere Art der Einnahmestaltung.

11. Die britische Politik des “Make work pay“

Waltraut Peter, IW Köln

Hier verweisen wir auf das Arbeitspapier Nr. 150/2006 der Konrad-Adenauer-Stiftung:

Waltraut Peter (extern)

Der britische Working Tax Credit –

Beispiel für eine Strategie gegen Arbeitslosigkeit und Armut,

Sankt Augustin, Januar 2006

ISBN 3-937731-74-1

Der Text kann im Internet heruntergeladen oder als Broschüre bestellt werden.

Download:

<http://www.kas.de/publikationen/arbeitspapiere.html>

Adresse für die Broschürenbestellung:

robert.bischoff@kas.de

12. Arbeit ist machbar – Lösungen für den Niedriglohnsektor

Prof. Dr. Ronnie Schöb, Universität Magdeburg

Status Quo

- Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (bereinigt um Arbeitszeiteffekte) ist in den alten und noch stärker in den neuen Ländern dramatisch gesunken.
- Von Arbeitslosigkeit betroffen sind v.a. Geringqualifizierte (ohne formale Ausbildung); andere Definition von „geringqualifiziert“: Qualifikation, die am Markt nicht (mehr) abgefragt wird.
- Die Zahl der Arbeitslosengeldempfänger folgt den Wirtschaftswachstumsraten.
- Die Zahl der Arbeitslosenhilfeempfänger wächst, abgekoppelt von den Wirtschaftswachstumsraten.

Zwei Ursachen gibt es für die Arbeitslosigkeit im Niedriglohnsektor: „doppeltes Sozialstaatsdilemma“:

- (1) Anreizsystem: Das System der sozialen Grundsicherung erzeugt selbst einen großen Teil der Härtefälle, für die es geschaffen wurde. Die soziale Grundsicherung liegt über dem Einkommen, das eine wachsende Zahl von Geringqualifizierten mit eigener Arbeit erwirtschaften kann. Die soziale Grundsicherung erhält nur, wer nicht arbeitet. Das bedeutet: Wir subventionieren die Untätigkeit, und zwar dauerhaft.
- (2) Das Sozialversicherungssystem stellt zu hohe Ansprüche an die Produktivität durch falsche Abgrenzung der Solidargemeinschaft. Nicht jeder, der arbeiten will und kann, kann ein Nettoeinkommen über dem Grundsicherungsniveau und zusätzlich auch noch 42% Sozialabgaben erwirtschaften. Die Arbeitskosten sind zu hoch.

Der Konstruktionsfehler des Systems kann nur durch eine grundlegende Reform beseitigt werden.

Die Hartz-Reformen

Sie gehen in erster Linie und nur in Ansätzen das erste Problem an. Nachbesserungen in Form der verbesserten Hinzuverdienstmöglichkeiten gefährden das Erreichte: Ein Minijob ist fast genauso attraktiv wie ein Vollzeitjob – es fehlt also der Anreiz, sich einen Vollzeitjob zu suchen. Das ist eine dauerhafte Subventionierung von Nicht-Vollzeitarbeit.

Minijobs sind kontraproduktiv: es gibt ca. 2,5 Mio. neue geringfügige Beschäftigungsverhältnisse, illegale Arbeit wird legalisiert, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erodiert. Sie sind nicht kreiert für Arbeitslose, sondern für Zweitjobber (nicht ALG I und II). Wegen hoher Transferenzugsraten sind sie unattraktiv für ALG II-Bezieher. Ein ALG II-Bezieher (1,20 Euro netto für 8 Euro brutto) ist z.B. gegenüber einem Studenten (8 Euro brutto für netto) für Unternehmer unattraktiv. Das bedeutet: Die Minijobs haben eine Konkurrenz für den Niedriglohnsektor geschaffen.

Entstanden sind 600.000 neue Ein-Euro-Jobs: diese 100% subventionierte Tätigkeiten mit ca. 1200 Euro/Monat eliminiert jeden Anreiz, wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu gehen. Jobs sind per definitionem marktfern.

Magdeburger Alternative: Ein vier Punkte Plan zur Schaffung neuer Arbeit im niedrigproduktiven Bereich

Freistellung von den Sozialabgaben

- Die gesamten Sozialabgaben (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) für einen neu eingestellten Hilfeempfänger (ALG II) werden dem Unternehmen bis zu einem Lohn, der der untersten Tariflohngruppe entspricht, erstattet. Der Arbeitgeber erwirbt einen Erstattungsanspruch an den Bund. Dies entspricht einer Förderhöchstgrenze.
- Dies entspricht einer unmittelbaren Senkung der Arbeitskosten um 34,8%.
- Der Nettolohn bleibt davon unberührt.
- Es ist kein Eingriff in die Tarifautonomie: eine Integration in das bestehende Tarifsystem ist möglich.
- Es ist kein Sondertarif für subventionierte Arbeit.

Vermeidung des Drehtüreneffekts

- Temporäre Einstiegsgeld-Modelle (z.B. Sachsen-Anhalt) haben Drehtüreffekt (subventionierte Arbeiter „rein“ - reguläre Arbeiter „raus“).
- Zunächst werden für einen Stichtag die bereits in der untersten Lohngruppe beschäftigten Arbeitnehmer in einem Betrieb erfasst. (Wie viele haben im Unternehmen unterhalb der Förderhöchstgrenze gearbeitet?) Dann erfolgt eine monatliche Prüfung.
- Erstattet werden nur die Sozialabgaben der zusätzlich in dieser Lohngruppe beschäftigten Hilfeempfänger. Damit ist die Verdrängung von regulär Beschäftigten im selben Betrieb ausgeschlossen.
- Orientierungsgröße ist das jetzt existierende Einkommen.
- Die Existenz einer Tarifbindung der Unternehmen ist egal. Kriterium für die Einstellung bzw. Weiterbeschäftigung von Arbeitnehmern ist deren Zuverlässigkeit. Unternehmen, die unter Tarif bezahlen, verlieren am schnellsten die zuverlässigeren Arbeitnehmer an solche Unternehmen, die Tarif bezahlen.
- Wird ein Hilfeempfänger zusätzlich eingestellt, erhält das Unternehmen nicht nur die Sozialabgaben für diesen Beschäftigten erstattet, sondern darüber hinaus auch für einen bereits vor dem Stichtag beschäftigten Arbeitnehmer. Durch diese Regelung wird die Auslagerung von Arbeitsplätzen unattraktiv. Der Beschäftigungseffekt wird verstärkt, denn die marginale Entlastung bei zusätzlicher Beschäftigung verdoppelt sich auf 69,6%. Dynamik: Ein bestehendes Unternehmen geht zunächst in mehr Beschäftigung. Ein neues Unternehmen erhält die Förderung nur für neue Beschäftigte und hat eine marginale Entlastung von 34,8%. Das bestehende Unternehmen kann das neue unterbieten.
- Stichtag muss nicht neu angepasst werden. Alternative: sofortige Förderung für alle; dies wäre eine Freigrenzenregelung statt einer Freibetragsregelung. Problem ist die Finanzierung im Zeitablauf.
- Es entsteht ein gewollter Mitnahmeeffekt: nämlich die Möglichkeit, durch den Ausbau von Beschäftigung den Staat „zu schröpfen“.
- Wird dadurch Strukturanpassung verzerrt oder der notwendige Abbau von Beschäftigung konterkariert? Durch das Modell werden die Arbeitskosten gesenkt,

dadurch wird die Position am Markt verbessert. Wer keinen Markt findet, ist weg vom Fenster.

- Durch die Möglichkeit der Neugründungen von Unternehmen entstehen Marktverwerfungen. Ein bestehendes Unternehmen kann den neuen Konkurrenten nur durch Expansion unterbieten. Entsteht dadurch eine Konkursblase? Die stärkere Konkurrenz und das Sinken der Preise ist ein gewollter bzw. akzeptabler Effekt.

Hartz IV-Plus

- Lehnt ein arbeitsfähiger Hilfeempfänger eine zumutbare Arbeit ab, so verliert er den Anspruch auf Hilfeleistung.

Unbefristete Subvention

- Was ist die Alternative? Die dauerhafte Subventionierung von Untätigkeit. Der Vorschlag ersetzt einen Subventionstatbestand (Untätigkeit) durch einen anderen (Tätigkeit).
- Die Freistellung von Sozialabgaben in der untersten Lohngruppe wird ohne Befristung gewährt.
- Produktivitätsintervall 800 – 1200 Euro: Menschen mit dieser Produktivität werden in Arbeit gebracht. Dieser Bereich ist momentan nicht besetzt.
- Nur durch langfristige Lohnsenkungen werden Unternehmen ermutigt, ernsthaft über die Beschäftigung niedrig produktiver Arbeitskräfte nachzudenken. Jobs werden zunächst im Dienstleistungssektor entstehen, Minijobs werden verdrängt, Schwarzarbeit wird legalisiert.

Was kostet die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge?

Bei einem Lohn von 1.500 Euro/Monat erstattet der Bund 633 Euro/Monat - das sind 7.596 Euro/Jahr. Das ist aufkommensneutral!

Die Sozialversicherungsbeiträge sind eine Strafsteuer auf Arbeit. Geld fließt von einer öffentlichen Kasse in eine andere. Beispiel Rentenversicherung: Der ALG-Empfänger zahlt über die BA ein. Bei besser bezahltem Job steigen die Einzahlungen und die Rentenanwartschaften. Aber Geringverdiener bleiben mit ihrer Rente vermutlich unter der Grundsicherung im Alter (vgl. Fenstersteuer in Frankreich).

Effekte

- Einige werden lieber aus der Förderung aussteigen als einen subventionierten Job zu machen (wenn Schwarzarbeit lukrativer ist).
- Nettoersparnis wenn ein ALG II-Empfänger wieder in Arbeit gebracht wird: +11.300 Euro.
- Zusätzliche Beschäftigung: 1,8 Mio.
- Von Sozialversicherungsbeiträgen freigestellte Beschäftigte: insgesamt 3,8 Mio.
- Fiskalische Entlastung: 20,5 Mio. Euro
- Zusätzliche Kosten durch Freistellung bereits Beschäftigter: 13,8 Mio. Euro
- Kosten der Verdrängung: 1,5 Mio. Euro
- Jährliche Einsparung: +5,2 Mio. Euro

- BMWA-Rechnung: nur 850.000 neue Arbeitsplätze, 2 Mrd. Euro Kosten; allerdings sind Einsparungen bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht gegengerechnet.
- Sind die Lohngruppen durchlässig? Das Modell knüpft die Subvention nicht an die Person. Der Unternehmer wird denjenigen, der sich gut entwickelt, befördern und einen neuen Mitarbeiter einstellen.
- Wo kommen höhere Auftragsvolumina her? Viele Minijobs werden wieder in Vollzeitkräfte umgewandelt. Bei einer Senkung der Löhne um 35% gibt es viele Bereiche der Schwarzarbeit, in denen Legalität wieder attraktiver wird. Die Produktionsprozesse werden sich zu arbeitsintensiverer Beschäftigung hin umstrukturieren.

Aktivierende Sozialhilfe (ifo-Institut 2002)

- Absenkung von ALG II für alle
- Lohnergänzungsleistungen für die, die Arbeit aufnehmen
- garantierte Beschäftigung in kommunalen Beschäftigungsgesellschaften, um Grundsicherungsniveau für die zu sichern, die arbeiten wollen und keine Arbeit finden

Magdeburger Alternative (MA) und ifo: zwei unterschiedliche Wege zu mehr Beschäftigung

1. Arbeitnehmerzuschuss vs. Arbeitgeberzuschuss:
MA: senkt Arbeitskosten unmittelbar;
ifo: muss ergänzend dafür sorgen, dass höhere Nettolöhne zu niedrigeren Arbeitskosten führen
2. Verdrängungseffekte
MA: nicht ganz vermeidbar, aber einzudämmen
ifo: keine Verdrängung
3. Mitnahmeeffekte
MA: gewollt, Preis für unmittelbare Absenkung der Arbeitskosten
ifo: kein Problem
4. Zumutbarkeitsregel und Beschäftigungsgarantie
MA: Zumutbarkeit muss in dem Maße greifen als freie Stellen nicht angenommen werden
ifo: muss von Anfang an 4 Mio. Arbeitsplätze in kommunalen Beschäftigungsgesellschaften anbieten, um den notwendigen Lohndruck und gleichzeitig die Sicherstellung des Existenzminimums zu garantieren
5. Verwaltungskosten
MA: Grundsatzentscheidung statt Einzelfallprüfung bei der MA; Erfassung des Beschäftigungsstandes über Lohnbuchhaltung, Missbrauchskontrolle notwendig
ifo: Abwicklung über Lohnsteuer; jedoch hoher Verwaltungsaufwand durch die Beschäftigungsgarantie
6. Verteilungswirkungen (bei gleicher Senkung der Arbeitskosten)
MA: garantiert den Status Quo bei den Nettoeinkommen

Ergebnis

Das ifo-Modell führt für alle Beschäftigten im Niedriglohnbereich zu Einkommensverlusten. Die Magedburger Alternative führt im Vergleich zum ifo-Modell und zum Modell des Sachverständigenrats immer zu höheren Einkommen.

Diskussion

- Entstehen nicht massive Schnittstellenprobleme? Es bestehen Zweifel, ob ein Arbeitnehmer tatsächlich aus dem geförderten in den nicht-geförderten Bereich kommen kann. Dies gilt bei individueller Förderung, nicht jedoch bei der MA. Da hat das Unternehmen die Möglichkeit, durch Wiederbesetzung der Stelle die Subvention weiterhin zu erhalten. Je länger das Modell läuft, desto höher wird der Bestand geförderter Beschäftigung und desto geringer der Bestand ungeförderter Beschäftigung. Die negativen Effekte werden langfristig überwiegen. Ist eine Befristung denkbar? – Jede Form von Befristung der Förderung ist grundsätzlich abzulehnen. Eine befristete Absenkung hat ausschließlich Mitnahmeeffekte! Es geht um eine dauerhafte Subventionierung des Niedriglohnssektors. Die Zielgruppenorientierung ist gegeben.
- Wie prüft man die Arbeitsbereitschaft? – Das zweiseitige Arbeitsmarktproblem braucht einen zweiseitigen Ansatz. „Fordern“ wird durch Beweisumkehr erreicht; Mittel ist der ökonomische Anreizmechanismus: ein Job zum Marktlohn muss deutlich attraktiver als staatliche Unterstützung sein. Die Rolle der PSAs und privater Arbeitsvermittler (profiling, erfolgsabhängige Vermittlung, ...) muss gestärkt werden, die Instrumente sind angelegt.
- Anreizwirkungen: Menschen antizipieren, dass sie im 11. Monat Arbeitslosigkeit (ALG I-Bezug) bis zum 13. Monat warten sollten (Ablehnung von Beschäftigungsangeboten). Entsteht nicht der Anreiz, 12 Monate auf Förderung zu warten? – Diese Anreizwirkung kann entstehen. Dieser Sperrklinkeneffekt ist in sechs Monaten überwunden, er wird gerne in Kauf genommen. Sobald das Modell kommt, ist der Anreiz, Leute in Arbeitslosigkeit zu entlassen, überwunden.
- Lohnforderungen können nur mit Druckmitteln durchgesetzt werden, daran ändert sich durch die MA nichts.
- Die Gewerkschaften könnten die unteren Tarifgruppen ausräumen. – Eine Manipulation ist durch den Stichtag ausgeschlossen.
- Durch Unternehmensanmeldungen und -abmeldungen entsteht ein volkswirtschaftlich unerwünschter Verdrängungseffekt.
- Sozialpolitisch bedenklich ist die Subventionierung der Beschäftigten in der untersten Lohngruppe durch die Beschäftigten in der zweituntersten und den folgenden. – Das Modell schafft keine finanziellen Belastungen für andere. Das bestehende System ist ungerecht, die entscheidende Verantwortung in der Arbeitsmarktpolitik ist es, die Langzeitarbeitslosen in Arbeit zu bringen. Der Niedriglohnbereich ist der Einstiegsbereich (aus Arbeitslosigkeit).
- Die MA ist eine Subvention, die eine konsequente Sanktionierung zur Voraussetzung hat. Die Arbeitsvermittlung muss ihre Sanktionsdrohungen glaubhaft machen. Menschen werden ungewollt in Arbeit gezwungen und die Unternehmen mit den Konsequenzen daraus konfrontiert. Wie klärt man die Frage der Schuldzuweisung der Schlechtleistung/ Nichtleistung von Arbeit? Wie unterscheidet man, ob der Arbeitnehmer keine Lust oder schlechte Arbeitsbedingungen hat? Unternehmen haben keine Möglichkeit, dem zu begegnen. – Die entscheidende

Motivation für den Arbeitnehmer ist der Einkommenszuwachs. Man beginnt mit denen, die motiviert sind. Prämien sollten nicht für die Vermittlung, sondern für die *dauerhafte* Vermittlung geleistet werden, d.h. Prämien werden erst im Nachgang geleistet.

- Wirtschaftswachstum ist nicht hinreichend, aber Voraussetzung für Modell. Woher kommen die Jobs? – Heute haben wir Wachstum ohne Beschäftigungszuwachs oder gar mit Beschäftigungsrückgang, weil Kapital massiv subventioniert wurde. Mit der MA werden Arbeitskosten subventioniert und Beschäftigung wächst.

Weitere Information: www.arbeitistmachbar.de

Programm

Workshop „Was kommt nach Hartz IV?“

Cadenabbia, 3. bis 6. Juli 2005

Verantwortlich:

Dr. Andrea M. Schneider, andrea.schneider@kas.de, Tel.: 030-26996-3516

Matthias Schäfer, matthias.schaefer@kas.de, Tel.: 030-26996-3515

Sonntag, 3.7.2005

Bis 21:00 Uhr Anreise

Montag, 4.7.2005

- 9:00 Uhr **Begrüßung und Vorstellungsrunde**
Matthias Schäfer, KAS, Hauptabteilung Politik und Beratung
- 9:10 Uhr **Erste Erfahrungen mit Hartz IV - Ordnungspolitische Evaluation**
Dr. Hilmar Schneider, IZA
- 11:00 Uhr **Belebung des Niedriglohnsektors in Deutschland - Fakten, Analysen, Handlungsoptionen**
Professor Dr. Christoph Schmidt, RWI
- 15:00 Uhr **Der deutsche Niedriglohnsektor unter Einbeziehung der speziellen Situation in Ostdeutschland**
Dr. Herbert S. Buscher, IWH
- 17:00 Uhr **Wie kann ein zukünftiges Modell für den Niedriglohnsektor aussehen?**
Dr. Martin Werding, ifo Institut München
- 20:00 Uhr **Was kann und muss eine neue Bundesregierung zukünftig tun?**
Dr. Christoph Wilk, Niedersächsische Staatskanzlei

Dienstag, 5.7.2005

- 9:00 Uhr **Die Dienstleistungsagentur - Sektorspezifisches Wachstum in personalintensiven Märkten**
Dr. Regina Görner, Ministerin a.D.

- 11:00 Uhr **Die Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik**
Markus Keller, Dt. Landkreistag
- 12:00 Uhr **Dezentralisierung und Privatisierung in NL**
Dick Vink, Politikberater Niederlande
- 17:00 Uhr **Zum Zusammenhang von Wirtschaftsentwicklung und Beschäftigung gering Qualifizierter**
Dr. Susanne Koch, IAB
- 18:15 Uhr **Das Freibetragsmodell des DGB**
Johannes Jakob, DGB

Mittwoch, 6.7.2005

- 9:00 Uhr **Die britische Politik des "Make work pay"**
Waltraut Peter, IW Köln
- 11:00 Uhr **Arbeit ist machbar – Lösungen für den Niedriglohnsektor**
Professor Dr. Ronnie Schöb, Universität Magdeburg
- 15:00 Uhr **Auswertung und Kritik**
Dr. Andrea M. Schneider, KAS, Hauptabteilung Politik und Beratung