

Förderung der Niedriglohnbeschäftigung

Ein ganz dickes Brett

Die dauerhafte Integration auch der wettbewerbsschwächeren Arbeitnehmer in Beschäftigung ist eine der größten Herausforderungen für die Arbeitsmarktpolitik. Eine besondere Rolle spielen dabei geringqualifizierte Personen, die rund die Hälfte der als arbeitslos registrierten Empfänger des Arbeitslosengeldes II ausmachen.



Der Königsweg zur Lösung des Problems bestünde zweifellos darin, gravierende Qualifikationsmängel möglichst gar nicht erst auftreten zu lassen und lebenslanges Lernen effektiv zu organisieren. Eine dazu dringend notwendige Bildungs- und Qualifizierungsoffensive stößt aber an Grenzen: Zum einen gibt es beim Einzelnen objektive Lernschwächen und damit individuell begrenzte Potenziale der Weiterentwicklung. Zum anderen sind Bildungsversäumnisse in der Vergangenheit zu beklagen.

Deshalb muss in Ergänzung zu einer neuerlichen Bildungsexpansion nach Wegen gesucht werden, die dem Personenkreis der wettbewerbsschwächeren Arbeitsanbieter den Zugang in ein Beschäftigungsverhältnis bahnen. Dafür sind zum einen die Anreize für Unternehmen zu erhöhen, auch weniger „produktive“ Arbeitnehmer zu beschäftigen. Zum anderen muss man Erwerbspersonen mehr Anreize geben, auch eine geringer entlohnte Tätigkeit aufzunehmen.

Niedriglohnsektor bereits etabliert

Zunächst ist zu konstatieren, dass Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland bereits in nennenswertem Umfang existiert und offenbar auch im Wachsen begriffen ist. So zeigen IAB-Befunde, dass in Deutschland der Anteil gering entlohnter Beschäftigter an allen Vollzeitbeschäftigten in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre gestiegen ist. (Als gering entlohnte Beschäftigte gelten hier Arbeitnehmer mit weniger als zwei Dritteln des Medianverdienstes.) Im Jahr 2001 wurden rund 17 Prozent der Vollzeitbeschäftigten gering entlohnt, wovon Frauen und Beschäftigte unter 25 Jahren besonders betroffen sind. Im internationalen Vergleich liegt ein so definierter Anteil der Geringverdiener im Mittelfeld.

Hinzukommt, dass die niedrig entlohnte Beschäftigung hierzulande auch im Teilzeitsegment eine wichtige Rolle spielt. Gut zwei Jahre nach Einführung der Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung arbeiteten im September 2005 rund 6,7 Millionen Personen in einem so genannten Mini-Job mit einem monatlichen Arbeitsentgelt von bis zu 400 Euro. Dabei handelt es sich beim kleineren Teil bloß um Nebenverdienste (etwa einem guten Viertel),

während für den überwiegenden Teil der Mini-Job das einzige Beschäftigungsverhältnis darstellt.

Ob diese Form der Beschäftigung jedoch geeignet ist, den Sprung in eine Existenzsichernde sozialversicherungspflichtige Vollzeitstelle zu schaffen, ist nach den vorliegenden Daten zu bezweifeln. Sie zeigen, dass sich die Mini-Jobber zu großen Teilen aus Rentnern, Schülern, Studenten und Hausfrauen rekrutieren, die in der Regel keine Vollzeitstelle anstreben. Bei den Arbeitslosen steht ebenso wie bei den übrigen Nebenverdienern der Hinzuverdienst – in diesem Fall zum Arbeitslosengeld – im Vordergrund.

Förderung im Spannungsfeld

Reformüberlegungen zur Förderung des Niedriglohnsektors zielen insbesondere darauf ab, wettbewerbsschwächere, formal gering qualifizierte Arbeitskräfte in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Solche Ansätze zur Etablierung eines größeren Niedriglohnbereichs bewegen sich jedoch im Spannungsfeld zwischen einer angemessenen Höhe der Mindestsicherung, ausreichend starken Beschäftigungs- und Arbeitsanreizen und der Finanzierbarkeit öffentlicher Arbeitsgelegenheiten.

Ein erster Beitrag zur Stärkung der Niedriglohnarbeit ist bereits mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe durch „Hartz IV“ geleistet worden. Die im Durchschnitt weniger „großzügigen“ Transferleistungen erhöhen – in Verbindung mit einer konsequenten Aktivierungsstrategie – den Druck auf die Leistungsempfänger (vgl. auch den Beitrag von St. Bender, S. Koch und U. Walwei „Transfers: Ist weniger mehr?“ auf Seite 20). Auf diese Weise kann mittelbar auch die Arbeitsnachfrage im Niedriglohnbereich gestärkt werden. Allerdings wird man erst in einigen Jahren das genaue Ausmaß dieser Effekte empirisch nachweisen können.

Den darüber hinaus gehenden Vorschlägen zur Ausweitung des Niedriglohnbereichs ist gemeinsam, dass die Beschäftigungsanreize von Unternehmen und die Arbeitsanreize von Arbeitslosen erhöht werden sollen. Dazu kommt eine Vielzahl von Maßnahmen mit den unterschiedlichsten Möglichkeiten der Ausgestaltung in Betracht, wie befristete oder unbefristete Förderung, Stundenlohn- oder Monatslohnorien-



tierung, Nettolohn- oder Arbeitskostenbezug. Dieser Vielfalt kann hier schon allein aus Platzgründen nicht entsprochen werden.

Der Aspekt der Befristung

Von besonderer Bedeutung sind jedoch die Vor- und Nachteile befristeter bzw. unbefristeter Ansätze. Ansätze zur befristeten Förderung von Niedriglohnbeschäftigung sind der aktiven Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne zuzurechnen. Im Vordergrund steht die Wiedereingliederung wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer. Dabei geht man davon aus, dass sich durch die befristete Förderung niedriger Stundenlöhne die Produktivität der betroffenen Arbeitnehmer erhöht und verweist auf Lerneffekte im Betrieb. Über die befristete Förderung niedriger Monatslöhne erhofft man sich eine Ausdehnung der Arbeitszeit. Ob und inwieweit diese Ziele realisiert werden können, kann am besten durch die Evaluationsforschung herausgefunden werden. Aussagekräftige Befunde hierzu liegen derzeit aber noch nicht vor.

Ansätze zur unbefristeten Förderung von Niedriglohnbeschäftigung zielen dagegen auf eine dauerhafte Verbesserung der Rahmenbedingungen für Beschäftigung am unteren Ende der Lohnskala. In diesem Zusammenhang ist zunächst festzuhalten, dass wirksame Arbeitsan-

reize im Niedriglohnbereich und großzügige Transferleistungen nicht vereinbar sind. Die Arbeitsanreize können – ausgehend von einer am kulturellen Existenzminimum ausgerichteten Mindestsicherung – nur unter zwei Bedingungen deutlich erhöht werden: Entweder wird der untere Einkommensbereich wie im Kombilohn-Modell massiv durch staatliche Transfers aufgestockt, oder das Niveau der Mindestsicherung wird merklich gesenkt. Im ersten Fall ist von hohen fiskalischen Kosten auszugehen – auch wegen der unvermeidbaren Mitnahme durch bisherige Niedrigeinkommensbezieher. Im zweiten Fall sind wachsende Armutsrisiken zu erwarten.

Aus dem Wechselspiel zwischen einem großzügigen sozialen Sicherungsniveau, der Arbeitsanreizfrage, der geringen Arbeitsproduktivität der Arbeitslosen sowie den Kosten der Beschäftigung für die Unternehmen oder die öffentlichen Kassen, ergeben sich große Probleme. Man läuft immer wieder Gefahr, dass geförderte Beschäftigung ungeforderte Arbeit verdrängt. Dieses Problem kann auch von Ansätzen wie der „Magdeburger Alternative“ nicht umgangen werden. Dieses von den Magdeburger Wirtschaftswissenschaftlern Ronny Schöb und Joachim Weimann in ihrem Buch „Arbeit ist machbar“ entwickelte Modell ist eines der zuletzt viel diskutierten Beispiel für einen unbefristet gewährten Arbeitgeberzuschuss im Bereich der niedrig entlohnten Beschäftigung.

Zum Beispiel der Kombilohn

Beispiele für Kombilohnansätze aus den angelsächsischen Ländern wie der Earned Income Tax Credit (EITC) in den USA oder der Working Families' Tax Credit (WFTC) in Großbritannien zeigen zwar, dass gewisse Beschäftigungsimpulse bei Geringverdienern erreicht werden können. Allerdings entfalten diese Modelle ihre Wirkung in einem institutionellen Umfeld, das sich deutlich von den deutschen Verhältnissen unterscheidet. Die Situation in den USA und in Großbritannien ist gekennzeichnet durch niedrige Transferleistungen, eine starke Lohnspreizung und geringe Lohnnebenkosten. Deshalb zielen die Kombilohnansätze in angelsächsischen Ländern neben der Förderung von Arbeitsanreizen auch auf die Begrenzung des Problems der „working poor“. In ihrer originären Form

können diese Ansätze somit nicht ohne weiteres auf Deutschland übertragen werden.

Grundsätzlich drei Optionen

Will man in Deutschland weiterhin am kulturellen Existenzminimum festhalten und gleichermaßen die Rahmenbedingungen für die Beschäftigung wettbewerbsschwächer Arbeitnehmer verbessern, kommen drei grundlegend verschiedene Optionen in Betracht:

Konzentration der Förderung

Erstens: Bei den in der Arbeitsmarktpolitik üblichen befristeten Ansätzen könnte man die Fördermittel viel stärker auf das Niedriglohnsegment konzentrieren. In Frage käme beispielsweise eine Ausdehnung der bisher nur wenig in Anspruch genommenen Einstiegsgeldregelung des SGB II auf das SGB III. Außerdem könnte man in beiden Rechtskreisen die Förderung auf Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse mit niedrigem Stundenlohn fokussieren. Dadurch verbesserten sich insbesondere für schwervermittelbare Personengruppen die Chancen am Arbeitsmarkt.

Ein interessanter Ansatz im Bereich der temporären Lohnsubventionen für sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Niedriglohnbereich ist das „Hamburger Modell“. Es setzt auf eine befristet gewährte Mischung aus Lohnzuschüssen an Arbeitgeber und an Arbeitnehmer. Es arbeitet zusätzlich mit Bildungsgutscheinen, die von den einstellenden Betrieben zur Qualifizierung der neuen Mitarbeiter eingesetzt werden können. Hervorzuheben ist zudem das Bemühen um eine unbürokratische Abwicklung und eine einfache Handhabung durch Pauschalen.

Sie sollen den administrativen Aufwand für alle Beteiligten gering und die Transparenz hoch halten.

Nennenswerte Makroeffekte im Sinne zusätzlicher Beschäftigung sind aber von befristeten Förderansätzen jedweder Art nicht zu erwarten. Denn die dafür erforderlichen Mittel wären aus einer Umschichtung in den Eingliederungstiteln des SGB II und des SGB III zu finanzieren. Die eingesetzten Gelder fehlten also an anderer Stelle.

Kleinerer Abgabenkeil

Zweitens: Wenn hierzulande am kulturellen Existenzminimum festgehalten werden soll, kann das Abstandsgebot zwischen Arbeitsentgelt und Transferleistung auch durch höhere Nettolöhne eingehalten werden. In Frage kommt dabei insbesondere eine Verkleinerung des hohen Abgabenkeils durch großzügige Grundfreibeträge und einen niedrigen Eingangssteuersatz sowie durch eine Senkung der Sozialabgaben im unteren Lohnbereich. Dies würde den Tarifparteien erlauben, neue Leichtlohngruppen zu schaffen oder bestehende Leichtlohngruppen stärker zu besetzen.

Selbst wenn man die Minijob-Regelung weniger großzügig ausgestalten würde und die Einnahmeausfälle für die Sozialversicherung dadurch verringert werden könnten – eine generelle Verkleinerung des Abgabenkeils bedarf einer Gegenfinanzierung in beachtlicher Höhe. Deshalb dürften sich auch hier die Niveaueffekte in Grenzen halten. Allerdings dürfte sich die Durchlässigkeit des Arbeitsmarktes verbessern, so dass mehr Einstiegsmöglichkeiten für schwervermittelbare Personengruppen geschaffen würden.

„Workfare“ als Pflicht

Drittens wird auch von Teilen der Wissenschaft eine allgemeine Workfare gefordert. Hierunter ist im Allgemeinen zu verstehen, dass Empfänger von staatlichen Transferzahlungen im Gegenzug zu einer Arbeitsleistung verpflichtet werden. Dadurch soll insbesondere der Druck zur Aufnahme gering entlohnter Erwerbsarbeit wachsen. Die Einführung einer Workfare in Deutschland würde bedeuten, dass von allen Empfängern des Arbeitslosengelds II als Gegenleistung eine generelle Arbeitsverpflichtung erwartet würde.



Die Autoren



Dr. Ulrich Walwei ist Vizedirektor und Leiter des Forschungsbereichs 3 „Wachstum, Demographie und Arbeitsmarkt“ am IAB.



Dr. Martin Dietz ist Referent beim Vizedirektor des IAB.

Für weitere Informationen

ulrich.walwei@iab.de, martin.dietz@iab.de

Dieser Ansatz ist mit vielfältigen Problemen verbunden. Im Vordergrund steht bei Workfare die Verringerung der freiwilligen Arbeitslosigkeit, die aber am deutschen Arbeitsmarkt nicht das Hauptproblem darstellt. Zudem werden die Kosten der Organisation millionenfacher Arbeitsgelegenheiten häufig unterschätzt. Sie dürften im zweistelligen Milliardenbereich liegen. Schließlich sind bei einer solch großen Dimensionierung vor allem Verdrängungseffekte zu Lasten des ersten Arbeitsmarktes unvermeidbar. Allerdings wäre es sinnvoll, Trainingsmaßnahmen und Arbeitsgelegenheiten nach dem SGB II gezielt auch als „Arbeits-test“ bei Personen mit Verdacht auf geringe Suchintensität zu nutzen.

Grundsätzlich treten beim Einsatz von Arbeitsgelegenheiten dann Probleme auf, wenn das Einkommen aus Transferleistungen und Arbeitsgelegenheiten eine Höhe annimmt, die von den Arbeitslosen bei gegebener Qualifikation am Markt nicht zu erreichen ist. Die Aufnahme einer geringer entlohnenden sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt würde damit unattraktiv. Gerade für die leistungsstärkeren Arbeitslosen, für die eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt im Bereich der unteren Lohngruppen realistisch erscheint, sollte die Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt jedoch die attraktivere Alternative sein.

Fazit

Es gibt also kein Patentrezept zur Ausweitung der Niedriglohnbeschäftigung. Wegen der anhaltend schwierigen Beschäftigungssituation wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer ist der Handlungsbedarf aber weiterhin groß. Wissenschaftliche Befunde legen nahe, dass eine Verkleinerung des Abgabenkeils am unteren Ende der Lohnskala der Vorzug zu geben ist gegenüber speziellen Subventionsprogrammen. Aufgrund des in jedem Fall hohen Finanzierungsbedarfs dürfen – wegen der Entzugseffekte an anderer Stelle – aber auch davon keine Beschäftigungswunder erwartet werden.

