

Arbeitsmarktpolitik – quo vadis?

Anmerkungen zum Bericht der „Arbeitsgruppe Arbeitsmarkt“ vom 26.4.2007, vorgetragen bei der Tagung der Ev. Akademie Bad Boll und des IAB „Sichere Wege zu mehr Beschäftigung? – Wissenschaft trifft Praxis“ am 7./8. Mai 2007

1 Mindestlohn

- Die Verallgemeinerung von sektoralen Tariflöhnen, sei es über die Allgemeinverbindlichkeitserklärung nach Tarifvertragsgesetz oder durch die Aufnahme in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz, wird keine lückenlose Untergrenze schaffen können.
- Eine Definition sittenwidriger Löhne, die sich am gegebenen Durchschnitt orientiert, hilft bei krassen Auswüchsen im Einzelfall, kann aber das allgemeine Absinken der Standards nicht aufhalten.
- Bis 2004 war die Sozialhilfe mit ihren starren Anrechnungsregeln bei Erwerbstätigkeit der implizite Mindestlohn. Diese Grenze ist mit durchaus guten Argumenten durch die Freibetragsregelung im SGB II flexibilisiert worden. Die Erfahrung ebenso wie die Debatten zeigen aber, dass es nun ohne eine explizite Untergrenze nicht geht, wenn wir nicht mit Steuergeldern Lohndumping subventionieren wollen.
- Wenn eine allgemeine Untergrenze nicht konsensfähig gemacht werden kann, brauchen wir zumindest eine Untergrenze von Lohnsätzen, die mit Leistungen der Grundsicherung kombiniert werden. In diese Richtung scheint man sich mit Überlegungen zum „nichtzulässigen unangemessen niedrigen Lohn“ und zu den von Integrationsunternehmen bei Dauerförderung zu zahlenden Lohnsätzen auch zu bewegen.

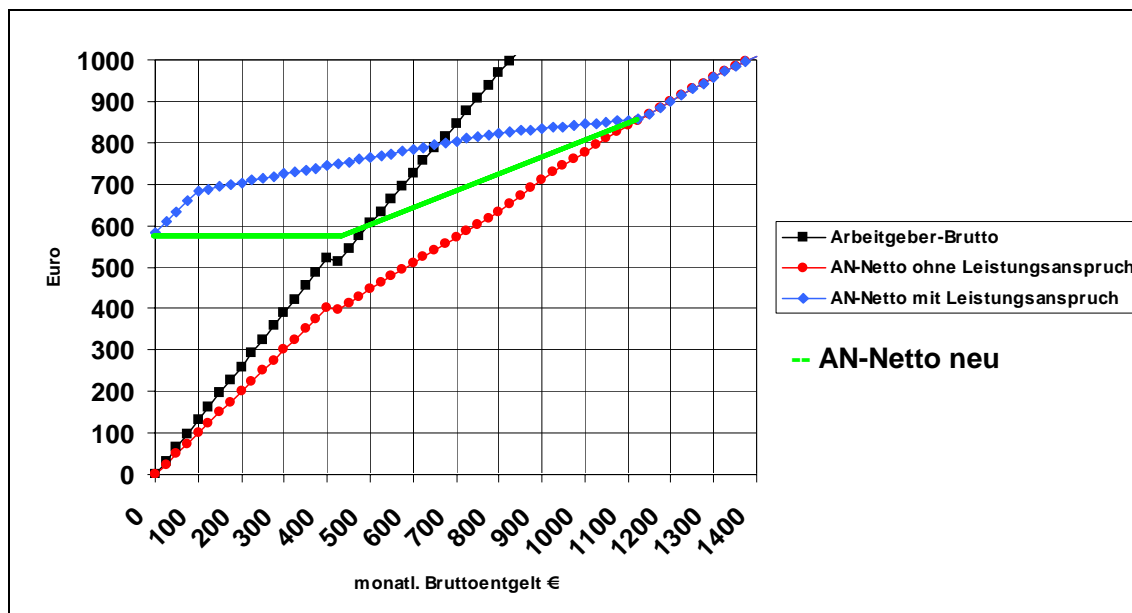
2 Kombination von Erwerbseinkommen und Arbeitslosengeld II

- Seit der Vorbereitung des SGB II gibt es erhebliche Unsicherheit auf allen Seiten, wie dieser implizite Kombilohn auszugestalten ist.
- Teilweise wird jetzt wieder favorisiert, was auch bei der Einführung des SGB II favorisiert wurde, was aber 2005 bei der Einführung eines „Freibetrags-Neuregelungsgesetzes“ als falsch galt. Beim Neuregelungsgesetz wollte man laut Begründung ausdrücklich „Anreize für eine Beschäftigung im Niedriglohnbereich“ schaffen. Jetzt ist man erschrocken über das Ergebnis, obwohl man gar nicht wissen kann, ob das, was wir jetzt vorfinden, überhaupt Ergebnis der Neuregelung ist oder sich aus anderen Gründen so ergeben hat.
- Die grundlegende Kontroverse lautet:

- Soll man einen starken Anreiz setzen zum Einstieg in eine auch noch so kleine Erwerbstätigkeit in der Hoffnung, dass diese später ausgeweitet wird? Und selbst wenn sie nicht ausgeweitet wird: Ist nicht nach der grundlegenden Intention des SGB II jede Verringerung von Hilfebedürftigkeit ein Erfolg?
- Oder soll man die Anreize eher konzentrieren bei Einkommen, bei denen nur noch eine kleinere restliche Hilfebedürftigkeit besteht?
- Soll man eine Schwelle bezüglich des Einkommens oder der Arbeitszeit einführen, unterhalb derer überhaupt kein ergänzender Leistungsbezug gewährt wird – natürlich mit der Folge, dass solche Tätigkeiten dann auch nicht ausgeübt werden, zumindest nicht legal?
- Man könnte auch fragen: Soll das Ziel der Überwindung von Arbeitslosigkeit in das SGB II hineingedacht oder sogar hineingeschrieben werden? Oder dreht sich alles nur um die Hilfebedürftigkeit und ihre Verringerung oder Überwindung?
- Ist das SGB II originärer Bestandteil von Arbeitsmarktpolitik, oder handelt es sich um die Funktionalisierung von Arbeitsmarktpolitik für die Armutspolitik?
- Die Debatte über die richtige Freibetragsregelung wird gänzlich ohne empirische Evidenz geführt. Schon das Freibetragsneuregelungsgesetz wurde verabschiedet, bevor überhaupt irgendeine Statistik über erwerbstätige Aufstocker vorlag. Jetzt gibt es solche Statistiken, aber lediglich als Bestandsquerschnitte. Bewegungsdaten fehlen.
 - Wir wissen nicht, inwieweit jeweils geltende Anreizstrukturen bei den Betroffenen überhaupt bekannt sind und inwieweit sie darauf reagieren – bzw. überhaupt reagieren können, da ja die jeweiligen Arbeitgeber dabei auch noch ein Wörtchen mitzureden haben.
 - Inwieweit erfolgt eine Beantragung von Leistungen nach dem SGB II aus schon bestehender Beschäftigung heraus, und inwieweit wird eine die Hilfebedürftigkeit nicht beendende Tätigkeit aus dem Leistungsbezug heraus aufgenommen?
 - Inwieweit kommt es vor, dass aufstockende Leistungen Beziehende ihre Erwerbstätigkeit ausweiten und dadurch die Hilfebedürftigkeit verringern?
 - Hat das Freibetragsneuregelungsgesetz dazu geführt, dass Betroffene ihre Erwerbstätigkeit verringert haben, um sich im Bereich kürzerer Arbeitszeiten bei geringerer Transferenzzugsrate einzurichten?
 - Die vorliegende Bestandsstatistik sagt uns lediglich folgendes: Knapp 40% der Erwerbstätigen, die aufstockende Leistungen beziehen, arbeiten Vollzeit und verhalten sich also offenbar nicht als Optimierer von Freizeit und Gesamteinkommen, sondern als Einkommensmaximierer.
 - Eine „Teilzeitfalle“ oder gar die Existenz von „Tarnkappenjobs“ lässt sich aus der Logik der Hinzuverdienstregelung durchaus überzeugend ableiten; inwieweit sie in der Praxis relevant ist, wissen wir nicht.
 - Die Annahme im Bericht der „Arbeitsgruppe Arbeitsmarkt“, es gebe ein Zusammenspiel der Mini- und Midijob-Regelung mit den Freibeträgen bei Erwerbstätigkeit, ist m. E. falsch. Denn die Anrechnung erfolgt Netto; für Leistungen nach dem SGB II Beziehende wird dadurch das Minijob-Privileg weggesteuert. Wenn Minijobs dennoch unter erwerbsfähigen Hilfebedürftigen weit

verbreitet sind, so deshalb, weil sie überhaupt weit verbreitet sind und vom Gesetzgeber immer stärker institutionalisiert worden sind.

Abbildung 1: Derzeitige und mögliche alternative Gestaltung der Freibeträge bei Erwerbstätigkeit (Beispiel: Single-BG)



- Der Debatte fehlt nicht nur die empirische Evidenz, sondern auch die politisch-strategische Fundierung. SPD und CDU/CSU vertreten unterschiedliche Positionen, aber die Zuordnung der Positionen zu den Parteien erscheint zufällig und austauschbar. Es ist nicht ersichtlich, wieso der SPD-Vorschlag sozialdemokratisch und der CDU/CSU-Vorschlag christdemokratisch sein soll.
 - Mit der Aufsattelung eines „Erwerbstätigenzuschusses“ auf die bisherige Zuverdienstregelung scheint die SPD für ein zusätzliches Element von Kombilohn einzutreten, während es ihr gelungen ist, den „Job-Bonus“ (s.u.) so umzubiegen, dass ein zielgruppenspezifischer Kombilohn vermieden und auf eine Arbeitgeberförderung beschränkt wird.
 - Mit der vollen Anrechnung der ersten 400 Euro kehrt die Union in verschärfter Form zur Logik der Regelung in der ursprünglich verabschiedeten Fassung des SGB II zurück und vollzieht die Abkehr vom überfraktionell eingebrachten Freibetragsneuregelungsgesetz.
 - Indirekt trägt sie mit einer monetären Grenze, die genau der Minijob-Schwelle entspricht, zur weiteren Institutionalisierung des Minijobs im deutschen Sozialrecht bei, während sie gleichzeitig die Arbeitslosengeld II Beziehenden von Minijobs fernhalten will.
- Alternativvorschlag:
 - Verwirrung ist Folge der Abkoppelung des SGB II von originär arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen
 - gleichberechtigt neben die Verringerung der Hilfebedürftigkeit muss auch wieder das Ziel der Überwindung von Arbeitslosigkeit treten

- deshalb Freibetrag bei Erwerbstätigkeit nur, wenn durch die Erwerbstätigkeit die Arbeitslosigkeit beendet wird bzw. die antragstellende erwerbstätige, aber trotzdem bedürftige Person nicht arbeitslos ist
- also zeitlicher Umfang der Beschäftigung mindestens 15 Stunden
- Wenn es schon nicht zu einer flächendeckenden Mindestlohnregelung kommt, dann muss zumindest ein Mindeststundensatz festgelegt werden, unterhalb dessen der Staat nicht bereit ist, Erwerbseinkommen zu subventionieren. Dieser „förderbare Mindestlohn“ gilt dann nur für Leistungen Beziehende. Die Menschen, die nicht hilfebedürftig sind und keine Leistungen in Anspruch nehmen, bleiben dann frei, zu dem Lohnsatz zu arbeiten zu dem sie wollen.
- Grundregel für den Zuverdienst: Mindestens 15 Stunden und mindestens ein Bruttostundenlohn von x.
- Angenommen, der Mindeststundensatz läge bei 6,50 Euro, dann würde eine Erwerbstätigkeit von 15 Stunden pro Woche zu einem Bruttoeinkommen von etwa 420 Euro führen.
- Man sollte die Auseinandersetzung um die Zukunft der Minijobregelung nicht mit der Zuverdienstregelung verkoppeln, weil sie damit nichts zu tun hat: Die Anrechnung des Erwerbseinkommens erfolgt ja Netto, das Minijobprivileg wird für Arbeitslosengeld II Beziehende durch die Anrechnung neutralisiert, was die „Arbeitsgruppe Arbeitsmarkt“ erkennt. Wenn es eine Häufung von Minijobs unter den Alg II Beziehenden gibt, so deshalb, weil der Minijob generell verbreitet und inzwischen tief im deutschen Erwerbssystem institutionalisiert ist, aber nicht weil die Freibetragsregelung die Aufnahme eines Minijobs besonders nahe legen würde.
- Man sollte die institutionelle Befestigung der Minijobs aus rechtsstrategischen Gründen aber auch nicht weiter vorantreiben und darum Regelungen vermeiden, die an die Minijobgrenze von 400 Euro anknüpfen.
- Da der Streit, ob man Anreize eher im unteren oder eher im oberen konzentrieren sollte, nicht entscheidbar sein wird, und im Interesse einer einfachen Regelung, die weiteres Auf und Ab des Minirocksaums weniger wahrscheinlich macht, sollte man ab der Mindestgrenze, die sich aus 15 Stunden * förderbarer Mindestlohn ergibt, eine lineare Transferentzugsrate wählen.
- Inwieweit man den Endpunkt der Förderung von der Größe und Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft abhängig macht, bedarf einer Abwägung zwischen den Zielen der Gerechtigkeit und Einfachheit. Auch hier „eierte“ der Gesetzgeber: Aus 5 Fallkonstellationen im ursprünglichen Regierungsentwurf wurde eine einzige im zunächst in Kraft gesetzten Gesetz, dann wieder zwei durch das Freibetragsneuregelungsgesetz. Vielleicht ist diese einfache Unterscheidung „Kinder / keine Kinder“, die wir auch aus dem Leistungsrecht des SGB III kennen, noch am ehesten handhabbar. In diesem Punkt könnte man es also bei der bestehenden Regelung belassen.

3 Langzeitarbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen

- Die Einführung des SGB II hat die positive Folge, dass man erstmals die Realität des am wenigsten beschäftigungsfähigen unteren Drittels der Erwerbslosen wahrnimmt. Allerdings sind das deutlich mehr als 100.000.
- Trotz einer Förderung von möglicher Weise bis zu 100% der Lohn- und Lohnnebenkosten werden die Integrationsunternehmen Personen bevorzugen, die einsatzfähig sind. Es wird auch nicht schwer sein, 100.000 Arbeitslose zu finden, die innerhalb der nächsten 24 Monate keine Chance auf dem regulären Arbeitsmarkt haben und die trotzdem in den angedachten Tätigkeitsbereichen einsatzfähig sind.
- Damit ist nicht der wachsenden Zahl derjenigen Leistungen der Grundsicherung Beziehenden geholfen, die zum Arbeiten zu krank, für eine Erwerbsminderungsrente zu gesund und für eine Altersrente noch etwas zu jung sind. Sie bilden für die Träger der Grundsicherung eine „Fallmasse“, die die Umsetzung des Förderungsauftrages für die nicht so arbeitsmarktfernen Gruppen erschwert. Gleichzeitig kann ihnen in einer so genannten „Grundsicherung für Arbeitsuchende“, die psycho-soziale und gesundheitliche Hilfen nur unter dem Primat der Verringerung der Hilfebedürftigkeit durch Arbeit erbringt, nicht wirklich geholfen werden. Hier besteht dringender Bedarf der Neuordnung von Verantwortung im Verhältnis von SGB II, SGB XII und dem Recht der Erwerbsminderungsrente.

4 Job-Bonus

- Die Kombination von Lohnkostenzuschuss und Qualifizierung ist sinnvoll.
- Die Verpflichtung für den Arbeitgeber, einen Teil des Lohnkostenzuschusses für die Qualifizierung zu verwenden, wird abschreckend wirken.
- Besser wäre ein LKZ von 50% verbunden mit der Garantie, erforderliche Qualifizierungen zu übernehmen und zu organisieren.
- Das wird besser angenommen und kostet weniger.

5 Vereinfachung der Instrumente

- Können wir darauf vertrauen, dass es in einem solchen Prozess wirklich beim Ziel der Vereinfachung bleibt und dass es am Ende auch zur Vereinfachung kommt?
- Vereinfachung der Instrumente ist SGB III. Dieses betrifft nur noch einen kleinen Teil der Arbeitslosen, und die Instrumente werden nur noch in homöopathischen Dosen angewandt. Lohnt sich der Aufwand?
- Besteht nicht die Gefahr, dass es statt zu einer Vereinfachung der Instrumente des SGB III zu einer stärkeren Verregelung der Förderung im SGB II kommt?

6 Quo vadis?

- Soweit die Große Koalition und damit der Gesetzgeber gefragt ist – muss die Arbeitsmarktpolitik jetzt überhaupt schon wieder irgendwo hingehen?
- Ist es nicht so, dass der absehbare Stillstand das Optimum ist, das in dieser Konstellation erreichbar erscheint?
- Brauchen die Akteure und Institutionen nicht dringend eine Phase der Konsolidierung?
- Müssen wir nicht andere Wege der Weiterentwicklung von Arbeitsmarktpolitik finden als durch Gesetzgebung?
- Es fehlt an einer Verallgemeinerung von Erfahrungen und guten Praktiken. Es fehlt an einer Evaluierung, deren Adressat nicht der Gesetzgeber ist, sondern die Akteure vor Ort.