

---

**FACHTAGUNG DER BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT AM 18.11.2002**  
**„BESCHÄFTIGUNGSFÖRDERUNG IM NIEDRIGLOHNSEKTOR“**

**BEITRAG VON RA CHRISTOPH KANNENGBIEßER, GESCHÄFTSFÜHRER ARBEITSMARKT DER BDA**  
**„MEHR BESCHÄFTIGUNGSSCHANCEN FÜR GERINGQUALIFIZIERTE UND LANGZEITARBEITSLÖSE“**

---

Die Überwindung der strukturell bedingten Langzeitarbeitslosigkeit von Menschen mit geringer beruflicher Qualifikation ist eine wesentliche Voraussetzung, die Arbeitslosigkeit insgesamt abzubauen. Es ist eine arbeitsmarktpolitische Herausforderung und zugleich eine zentrale sozialpolitische Aufgabe, für Geringqualifizierte neue Chancen der Beschäftigung zu schaffen. Die derzeitige konjunkturelle Schwächephase birgt das Risiko, dass sich die Zahl der von strukturell verfestigter Arbeitslosigkeit betroffenen Menschen weiter erhöht. Deshalb muss jetzt konsequent gegengesteuert werden.

Die bislang erprobten Modellversuche zur Subventionierung niedrig entlohnter Beschäftigung, vor allem das Mainzer Modell, und auch die Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission zu den 500-€-Mini-Jobs in privaten Haushalten greifen zu kurz. Die BDA setzt dem ein Gesamtkonzept entgegen, das ohne Subventionen die Anreize zur Beschäftigungsaufnahme und zur Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte stärkt.

**Ausgangslage:**

Eines der Kernprobleme des deutschen Arbeitsmarktes ist die hohe und vielfach strukturell verfestigte Arbeitslosigkeit von Geringqualifizierten. Die Gruppe der Arbeitnehmer ohne Berufsausbildung stellt gesamtdeutsch fast 40 Prozent der Arbeitslosen dar, im Westen ist es sogar knapp die Hälfte. Dabei ist die Arbeitslosigkeit bei Ungelernten fast doppelt so hoch wie bei Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung. Überdies wird geschätzt, dass fast eine Million Sozialhilfeempfänger erwerbsfähig ist, aber nur die wenigsten einer Beschäftigung nachgehen. Gleichzeitig werden nach wie vor rund 50 Prozent der gemeldeten offenen Stellen für einfachere Tätigkeiten und für Nichtfacharbeiter im gewerblichen Bereich ausgewiesen, von denen viele jedoch nicht oder nur sehr schwer besetzt werden können. Auch der Arbeitsmarkt für haushalts- und personenbezogene Dienstleistungen ist in Deutschland im internationalen Vergleich unterentwickelt. Beschäftigungspotenziale ruhen darüber hinaus in erheblichem Umfang im Bereich der Schwarzarbeit – dem am schnellsten wachsenden Wirtschaftszweig in Deutschland. Das zeigt: Obwohl in erheblichem Umfang geeignete Arbeitsplätze für Geringqualifizierte vorhanden sind und weitere bei entsprechenden Rahmenbedingungen erschlossen werden könnten, gelingt es nicht, dieses Potenzial auszuschöpfen und zum Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit in Deutschland zu nutzen.

**Die Ursachen:**

- Das vor allem bei personen- und haushaltsbezogenen Dienstleistungen sowie bei einfachen Dienstleistungen im gewerblichen Bereich vorhandene Beschäftigungspotenzial wird nicht ausgeschöpft. Der Keil zwischen Arbeitskosten und Nettoeinkommen ist zu groß. Vor allem die oberhalb von 325 € einsetzende volle Abgabenlast in der Sozialversicherung wirkt bis zu einem Bruttoeinkommen von ca. 410 € wie eine Sperrmauer gegen Be-

schäftigung: In diesem Bereich liegt die Grenzabgabenbelastung bei über 100 Prozent, d.h. erst ab 410 € führt Mehrarbeit auch zu einer Zunahme des Nettoeinkommens. Darüber hinaus gehendes zusätzliches Einkommen ist ebenfalls noch mit einer so hohen Grenzbelastung verbunden, dass auch in diesem Bereich kaum Beschäftigung aufgenommen wird.

- Für Empfänger von Arbeitslosen- und Sozialhilfe bestehen keine ausreichenden Anreize zur Arbeitsaufnahme. Zusätzliches Erwerbseinkommen wird zu großen Teilen auf den Transferanspruch angerechnet und führt im Ergebnis dazu, dass die Hilfeleistung entsprechend sinkt. Es ist daher für den einzelnen ökonomisch durchaus rational, in Arbeitslosigkeit und Transferbezug zu verharren oder sein Einkommen durch Schwarzarbeit aufzustocken, anstatt sich eine neue Beschäftigung zu suchen (Arbeitslosen- bzw. Sozialhilfefälle).
- Die hohe Regulierungsdichte im Arbeits- und Sozialrecht ist eine Beschäftigungsbarriere, die in besonderer Weise negativ auf die Arbeitsmarktchancen von Geringqualifizierten wirkt. Diese Situation hat sich nach der Reform der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse weiter verschärft, weil ein Element flexibler Teilzeitbeschäftigung mit zusätzlicher Bürokratie und zusätzlichen Kosten belastet worden ist.
- Die mangelnde faktische Lohnspreizung in Deutschland erhöht den Rationalisierungsdruck in den Unternehmen, Arbeitsplätze mit geringerer Produktivität fallen entweder weg oder werden gänzlich ins Ausland zu verlagert.

### **Das Fünf-Punkte-Programm der BDA:**

Die BDA setzt sich für umfassende Strukturreformen in den Systemen der sozialen Sicherung für mehr Wachstum und Beschäftigung insgesamt ein. Oberste Priorität haben dabei die Rückführung der Sozialabgabenlast auf dauerhaft deutlich unter 40 Prozent sowie die stärkere Aktivierung von Arbeitslosen. Im Rahmen dieser beschäftigungspolitischen Vorwärtsstrategie schlägt die BDA zur Erschließung neuer Beschäftigungschancen für Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose ein Fünf-Punkte-Programm vor. Wesentliche Elemente dieses Programms können kurzfristig umgesetzt werden, alle weiteren Reformschritte können und sollten zumindest kurzfristig gesetzlich eingeleitet werden. Sie tragen nachhaltig zum Abbau struktureller Arbeitslosigkeit und zu mehr Beschäftigungsdynamik bei.

#### **1. Kleine Beschäftigung flexibel und unbürokratisch ausgestalten**

Oberhalb der heutigen 325 €-Arbeitsverhältnisse liegen große Beschäftigungspotenziale brach. Gerade für Geringqualifizierte können z. B. im Bereich der haushaltsbezogenen Dienstleistungen, im Reinigungsgewerbe oder der Gastronomie, Beschäftigungsoptionen eröffnet werden. Deshalb müssen die Rahmenbedingungen für die „Kleine Beschäftigung“ insgesamt wieder deutlich verbessert werden.

Dafür schlägt die BDA die Einführung eines Modells vor mit

- a) einer paritätischen Beitragszahlung ausschließlich zur Kranken- und Pflegeversicherung (derzeit 15,7 Prozent) bei Arbeitsentgelten bis zum steuerlichen Existenzminimum (derzeit rund 600 € monatlich) verbunden mit der Möglichkeit des freiwilligen Beitritts zur gesetzlichen Rentenversicherung;
- b) der Dynamisierung der neuen Geringfügigkeitsgrenze entlang der Höhe des steuerfreien Existenzminimums.

Effekte: Reduzierung der Zwangsabgaben für Arbeitgeber und Arbeitnehmer durch eine Senkung der Personalzusatzkosten; außerdem Senkung des Verwaltungsaufwandes sowie Verbesserung der Arbeitsanreize und des Arbeitsplatzangebots.

Erster Schritt: Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze von derzeit 325 € auf die Höhe des steuerlichen Existenzminimums von rund 600 € im Rahmen der heutigen gesetzlichen Regelung.

## **2. Kombilohn für mehr Beschäftigung im Niedriglohnsektor**

Die Anreize zur Arbeitsaufnahme im Niedriglohnsektor müssen gestärkt werden. Das gelingt mit einem Kombilohn, der dafür sorgt, dass Sozialhilfeempfänger durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit eine spürbare Nettoeinkommensverbesserung gegenüber dem Sozialleistungsbezug erzielen können. Dieser Kombilohn zielt auf die Förderung von Arbeitnehmern mit geringem Haushaltseinkommen und soll in diesem Bereich das Lohnabstandsgebot effektiver zur Geltung bringen.

### **Neujustierung der Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe**

Kombilohn bedeutet die Abkehr vom reinen Lohnersatz in Form von Sozialleistungen durch eine Lohnergänzung, also die Kombination von Einkommen und Transferbezug. Dazu muss die Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe reformiert werden. Sie muss bundeseinheitlich verbindlich geregelt werden statt wie bisher in das Ermessen der Träger der Sozialhilfe gestellt zu sein. Bis zu einem Betrag von 100 € sollte zusätzlich zur Sozialhilfe bezogenes Erwerbseinkommen nicht mehr auf die Sozialhilfe angerechnet werden, darüber hinaus sollte eine Anrechnung in Höhe von nur noch 75 Prozent statt bisher 100 Prozent erfolgen. Zugleich muss aber auch die Verpflichtung der Sozialhilfeempfänger stärker akzentuiert werden, ihre Bedürftigkeit schnellstmöglich auch aus eigener Kraft zu überwinden.

Da sich Arbeitslosenhilfe und Ausübung einer mehr als geringfügigen Beschäftigung ausschließen, müssen darüber hinaus Sozial- und Arbeitslosenhilfe in eine einheitliche, am Prinzip der konsequenten Aktivierung zur Beschäftigungsaufnahme orientierte Sozialleistung zusammengefasst werden.

Effekt: Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfeempfänger können ihre finanzielle Situation durch Erwerbstätigkeit spürbar verbessern. Die Aufnahme oder Ausweitung regulärer Beschäftigung wird gegenüber dem bloßen Sozialhilfebezug oder der Schwarzarbeit attraktiver. Die Aufwendungen der Sozialhilfeträger und des Bundes für die Arbeitslosenhilfe sinken, da die Sozial- und Arbeitslosenhilfeleistungen zum Teil durch Erwerbseinkommen ersetzt werden.

## **3. Wer fördert, muss fordern**

Wer Sozialleistungen wegen Arbeitslosigkeit bezieht, ist verpflichtet, alle Anstrengungen zu unternehmen, wieder in Beschäftigung zu kommen. Gerade wenn die Chancen für Geringqualifizierte durch entsprechende Förderung erhöht werden, durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ihre Einkommenssituation zu verbessern, ist es in besonderer Weise notwendig, diese Verpflichtung auch durchzusetzen. Neben das Fördern muss gleichgewichtig das Fordern treten:

- a) Die Zumutbarkeitskriterien für die Bezieher von Arbeitslosenhilfe müssen – im Vorgriff auf die Zusammenführung der beiden Hilfesysteme – kurzfristig denjenigen der Sozialhilfe angepasst werden, d. h. grundsätzlich ist nach dem Auslaufen der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld jede Beschäftigung zumutbar.
- b) Sowohl für Sozialhilfebezieher als auch Bezieher von Arbeitslosengeld bzw. -hilfe müssen die gesetzlich vorgesehenen Sanktionen bei Nichtannahme zumutbarer Arbeit effektiver durchgesetzt werden. Es muss das Prinzip gelten, dass ein ungekürzter Bezug dieser Sozialleistungen nur dann möglich ist, wenn der Arbeitslose seine Bemühungen um eine neue Beschäftigung nachweist (z. B. durch Umkehr der Beweislast im Sperrzeitenrecht).

#### **4. Abbau negativer Beschäftigungsanreize der Familienförderung**

Besonders gering sind die Anreize für Familien und Alleinerziehende, den Bezug von Sozial- oder Arbeitslosenhilfe sowie Arbeitslosengeld durch Erwerbseinkommen zu überwinden. Familiäre Unterhaltslasten werden in der Sozialhilfe stärker kompensiert als dies für Erwerbstätige ohne Sozialhilfeanspruch durch das Kindergeld geschieht. Bei der Arbeitslosenhilfe und beim Arbeitslosengeld gibt es höhere Leistungssätze (57 gegenüber 53 Prozent bzw. 67 gegenüber 60 Prozent) für Arbeitslose mit Kindern zusätzlich zum Kindergeld, die bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit wegfallen. Die dadurch begründeten negativen Beschäftigungsanreize durch eine nochmals erhöhte Transferenzzugsrate können überwunden werden

- a) durch schrittweise Anpassung der Kindergeldsätze an das Sozialhilfeniveau; damit werden Kinder faktisch aus der Sozialhilfe geholt.
- b) Im Gegenzug: Abschaffung der erhöhten Leistungssätze bei Arbeitslosengeld und – solange noch existent – Arbeitslosenhilfe.

Effekt: Der Nettolohnabstand zwischen Leistungsbeziehern und Erwerbstätigen wächst und damit auch der Anreiz für Sozialleistungsempfänger mit Kindern, wieder eine Beschäftigung aufzunehmen.

#### **5. Arbeitsrechtliche Beschäftigungsbarrieren im Niedriglohnbereich beseitigen**

Besonders problematisch für die Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten sind die neuen Regelungen zur Einschränkung befristeter Arbeitsverhältnisse und die gesetzlichen Beschränkungen, die einer weiteren Verbreitung der Zeitarbeit entgegenstehen. Gerade die schwierig zu integrierenden Zielgruppen des Arbeitsmarktes profitieren in besonderer Weise von der Möglichkeit, befristete Arbeitsverhältnisse abzuschließen oder in Zeitarbeit tätig zu werden.

Notwendig ist deshalb, die Beschränkungen für den Abschluss solcher befristeten Arbeitsverhältnisse für alle Arbeitnehmer aufzuheben und die Zeitarbeit von überholten gesetzlichen Beschränkungen zu befreien. Zumindest für die Gruppe der Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen sollten kurzfristig folgende Regelungen umgesetzt werden:

- a) Bei der Zeitarbeit sind das Synchronisationsverbot, das Wiedereinstellungsverbot sowie die spezifischen Grenzen für die Befristung von Zeitarbeitsverhältnissen aufzuheben. Die Möglichkeit, über einen Gesamtzeitraum von bis zu 36 Monaten einen Arbeitnehmer bei einem entleihenden Unternehmen einzusetzen, sollte ohne die im Augenblick gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen (Bindung an die Arbeitsbedingungen im Entleihbetrieb) eröffnet werden.
- b) Die mehrmalige befristete Wiederbeschäftigung beim selben Arbeitgeber ohne besonderen Grund sollte wieder ermöglicht werden. Die maximale Befristungsdauer sollte auf einen Zeitraum von deutlich mehr als zwei Jahren ausgeweitet werden.

Effekt: Die Risiken für die Arbeitgeber bei der Einstellung von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen sinken, es werden mehr Arbeitsplätze für diesen Personenkreis angeboten, die zum Abbau der Arbeitslosigkeit genutzt werden können.