

Neues Puzzle, alte Probleme

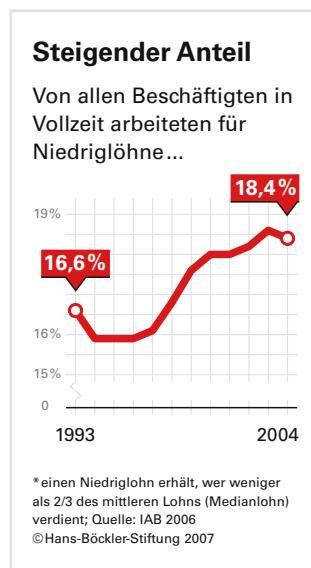
Die Bundesregierung will den Niedriglohnsektor neu ordnen. Folgt sie dem Modell der Forschergruppe um Peter Bofinger, dann werden kaum neue Jobs entstehen, aber viele Geringverdiener Einbußen erleiden. Das zeigt eine gemeinsame Analyse von IMK und WSI.*

Das Konzept zählt zu den umfassendsten Vorschlägen zur Reform des Niedriglohnsektors. Der Wirtschaftsweise Peter Bofinger und sein Forscherteam, darunter auch Ulrich Walwei vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), setzen gleich an vier Punkten an: Sie raten, die Minijobs abzuschaffen und die Hinzuerwerbsmöglichkeiten für Empfänger von Arbeitslosengeld II zu reduzieren. Im Gegenzug sollen vollzeitbeschäftigte Geringverdiener Steuergutschriften erhalten und das Kindergeld aufgestockt werden. Zudem sieht das Konzept die Einführung eines Mindestlohns von 4,50 Euro vor.

Dieses Kombilohn-Modell würde die Architektur des Niedriglohnsektors verändern. Der Fokus staatlicher Förderung verschiebt sich – von eher kleinen Beschäftigungsverhältnissen zu regulären Jobs ab 30 Arbeitsstunden je Woche. Bofinger und Walwei hoffen auf mehr Vollzeitstellen und Arbeitsanreize. Die Forschungsinstitute der Hans-Böckler-Stiftung zweifeln jedoch am Erfolg des Konzeptes. Es ist unwahrscheinlich, dass die Zahl der Stellen nennenswert steigt, lautet das Fazit einer Analyse von WSI und IMK. „Im Ergebnis hätte ein kleiner Teil der bisherigen Arbeitslosengeld-II-Empfänger eine schlecht bezahlte Vollzeitstelle mit etwas höherem Einkommen als bisher und gleichzeitig wäre die Mehrzahl der ALG-II-Empfänger schlechter gestellt, weil ihre Hinzuerwerbsmöglichkeiten reduziert würden.“

Der Entwurf der Forscher um Bofinger und Walwei basiert – wie andere Kombilohnmodelle auch – auf Annahmen zum Arbeitsmarkt, die nicht von der Empirie gedeckt sind:

- Der Niedriglohnsektor in Deutschland ist bereits sehr groß – er muss nicht ausgedehnt werden. 2004 arbeitete fast jeder fünfte Vollzeitbeschäftigte zu Niedriglöhnen, im Osten jeder dritte. Der EU-Kommission zufolge war 2000 der Anteil der Niedriglöhner in Deutschland höher als im EU-Schnitt. Seitdem ist die Quote weiter gestiegen. Obwohl Bofinger und seine Kollegen das anerkennen, setzen sie auf mehr Niedriglöhne und eine noch stärkere Lohnspreizung.
- Gering Qualifizierte profitieren nicht unbedingt von Niedriglöhnen – sie haben selbst dort das Nachsehen, wo wenig gezahlt wird. Schon jetzt besetzen Beschäftigte mit einer formalen Qualifikation zwei Drittel der Arbeitsplätze im Niedriglohnsektor. Darum würde seine Expansion „nicht automatisch den gering Qualifizierten und Langzeitarbeitslosen zu Gute kommen“, so IMK und WSI.



► Arbeitslosen mangelt es nicht an Anreizen – mit Arbeit lässt sich mehr Einkommen erzielen als durch Sozialleistungen. Eine vierköpfige Familie muss nur ein Arbeitsentgelt von rund 1.000 Euro erhalten, um mit Kindergeld und -zuschlag ein Haushaltseinkommen in Höhe des maximalen ALG-Bedarfssatzes von 1.597 Euro zu erreichen.

► Das Bofinger-Modell – Konzept mit Haken

Das Modell beinhaltet im Kern einen Kombilohn: Eine **negative Einkommensteuer** soll den Arbeitslohn von Geringverdienern erhöhen und damit auch den Arbeitsanreiz. Der Bonus fiele am größten aus, wenn ein Beschäftigter zwischen 30 und 40 Stunden zu 4,50 Euro arbeitet. IMK und WSI halten es jedoch für unwahrscheinlich, dass auf diesem Wege viele Vollzeitstellen entstehen – schließlich müsste dafür auch das Angebot an gering entlohten Stellen deutlich zulegen. Theoretisch bestehe zwar ein Potenzial von bis zu 100.000 neuen Voll- und Teilzeitjobs, doch dafür seien ausgesprochen optimistische Annahmen nötig. Und ob unter dem Strich die Zahl der Stellen überhaupt nennenswert steigt, ist fraglich. Denn viele Arbeitsplätze dürften auch verschwinden, wenn Minijobs in Vollzeitstellen umgewandelt werden.

Für ebenso zwiespältig halten die Forscher von IMK und WSI das zweite Element des Konzepts. Die **Reduzierung des Hinzuerwerbstes** zu ALG II soll Erwerbslose dazu bringen, eine Vollzeitbeschäftigung anzustreben, statt das Einkommen über geringfügige Beschäftigung aufzustocken. Bofinger und seine Partner lehnen den derzeitigen Kombilohn von ALG II und Minijobs ab, weil er keine Brücke zu Vollzeitjobs bietet. Doch ihr Gegenvorschlag hat ebenfalls einen Haken: Viele ALG-II-Empfänger können nur wenige Stunden arbei-

Arbeitseinkommen reicht nicht

Ein Arbeitsentgelt wurde auf die Grundsicherung bei...

■ 22 % der Bedarfsgemeinschaften angerechnet

Von den Leistungsempfängern erhalten ein Einkommen...

■ unter der Geringfügigkeitsgrenze von 400 Euro (Minijob)

51 %

■ zwischen 400 und 800 Euro

19 %

■ mehr als 800 Euro

30 %

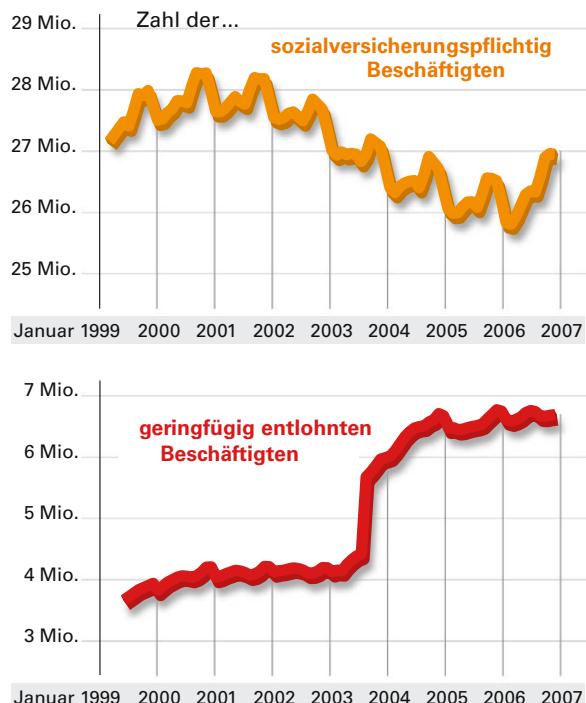
Leistungen aus der Grundsicherung erhielten 2005*...

■ 1,5 % der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten

■ 8,3 % der geringfügig Beschäftigten (Minijobber)

*im Juni 2005; Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2006 | ©Hans-Böckler-Stiftung 2007

Fast 7 Millionen haben einen Minijob



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Stat. Bundesamt 2007 | ©Hans-Böckler-Stiftung 2007

ten oder haben keine Chance auf eine reguläre Vollzeitstelle. Sie würden durch gekappte Hinzuerdienstmöglichkeiten schlechter dastehen als zuvor – und ein Teil würde möglicherweise in die Schwarzarbeit ausweichen.

Trotz dieser Kritik befürworten WSI und IMK aber einen wichtigen Punkt im Konzept von Bofinger und Co: den Plan, die **Minijobs** zu streichen. Derzeit wird die geringfügige Beschäftigung subventioniert, indem Jobs bis zur 400-Euro-Grenze von Steuern und teilweise auch Abgaben befreit sind. Den Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt – gering Qualifizierten und Langzeitarbeitslosen – brachte das bisher wenig. Nutznießer sind überwiegend andere: Unternehmen, die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung abbauen und Minijobber einzstellen. Und unter den Beschäftigten sind es vor allem Rentner, Schüler, Studenten, Hausfrauen und Personen mit einem Hauptjob, so die Wissenschaftler. Fällt die Subvention weg, dürfte ein Teil der Minijobs wieder zusammengefasst als reguläre Stellen angeboten werden.

Die Einführung eines gesetzlichen **Mindestlohns** begrüßen die Wirtschaftsforscher der Hans-Böckler-Stiftung zwar im Grundsatz – aber nicht in Höhe von 4,50 Euro. Der sei nicht geeignet, um in Deutschland Armut trotz Arbeit zu verhindern. Eine Folge: „Das Einkommen, das durch eine vollzeitige Erwerbstätigkeit erzielt wird, reicht auch nach diesem Modell nicht für einen angemessenen Lebensunterhalt aus.“ Ein so niedriger subventionierter Mindestlohn böte vielmehr Unternehmen einen Anlass, Löhne abzusenken. Das Resultat: „Im Extremfall müssten sogar Arbeitnehmer, die keinen Anspruch auf eine Steuergutschrift haben, eine Lohnreduzierung akzeptieren, um ihre Arbeitsstelle nicht zu verlieren.“

Die **Verteilungseffekte** des Bofinger-Plans wurden bereits mehrfach untersucht. Alle Studien zeigen deutlich: Viele Beschäftigte, die so wenig verdienen, dass sie zusätzlich An-

spruch auf Sozialleistungen haben, müssten Einbußen hinnehmen. Eine Alleinerziehende mit einem Kind und 1.400 Euro Bruttoeinkommen verlöre etwa 180 Euro, berechnete selbst das arbeitgebernahe Institut der deutschen Wirtschaft.

Eine Expansion des Niedriglohnsektors löst nicht die Probleme des Arbeitsmarktes. Um Beschäftigung zu ermöglichen und Armut zu vermeiden, raten die Forschungsinstitute der Hans-Böckler-Stiftung zu diesen Instrumenten:

Existenz sichernde Löhne für alle Beschäftigten schafft nur ein branchenübergreifender gesetzlicher Mindestlohn. Der müsse so gestaltet sein, dass er einem einzelnen Erwerbstätigen in Vollzeit ein hinreichendes Einkommen gewährt und es dazu nicht Steuernachlässe oder Transfers bedarf. Oberhalb des Mindestlohns empfehlen die Wissenschaftler tarifliche Lohngrenzen nach Branche, entweder per Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes oder durch eine Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung nach dem Tarifvertragsgesetz.

Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung: Die geförderten Minijobs sollten nicht weiter zur Verdrängung regulärer Beschäftigung beitragen und darum wegfallen. Hier stimmen IMK und WSI mit Bofinger und Walwei überein.

Mehr Geld für Eltern: Ein Mindestlohn kommt nur dem einzelnen Beschäftigten zu Gute, ein für Familien ausreichendes Arbeitseinkommen kann er nicht sichern. Die Wissenschaftler regen an, die Kinderkomponente bei den Hinzuerdienst-Möglichkeiten auszubauen. Auch Steuergutschriften seien denkbar; sie sollten jedoch die Familiensituation berücksichtigen und nicht Arbeitsanreize zu Niedriglöhnen setzen.

Förderung besonderer Problemgruppen am Arbeitsmarkt: Zeitlich begrenzte und auf Zielgruppen zugeschnittene Lohnkostenzuschüsse können die Eingliederung in den Arbeitsmarkt erleichtern. Ein solcher Kombilohn sollte aber nicht an der Einkommenshöhe, sondern an Kriterien der Vermittlungsbedürftigkeit ansetzen – etwa am Alter oder der Leistungsfähigkeit. Solche Instrumente sollten mit erheblichen Anstrengungen für mehr und gezielte Qualifizierung und Weiterbildung flankiert werden, damit sich die Chancen gering qualifizierter Arbeitsloser verbessern. ▶

An der Wirklichkeit vorbei gerechnet

Auch das Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) und das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) haben das Bofinger-Modell untersucht und seine potenziellen Effekte kalkuliert. IZA und DIW schätzen, dass dadurch zusätzlich etwa 46.000 Menschen auf den Arbeitsmarkt drängen werden. Um zu ermitteln, ob sie auch einen Vollzeitjob finden, haben die Forscher ein ökonometrisches Modell eingesetzt, das eher pessimistische Ergebnisse liefert. Doch diese werden ignoriert. Stattdessen wird angenommen: Menschen, die Arbeit suchen, finden auch welche. IZA und DIW können nur dann Beschäftigungsgewinne prognostizieren, so der IMK Report, wenn sie von „nicht nachvollziehbaren Annahmen“ ausgehen.

* Quelle: IMK-WSI-Arbeitskreis Kombilohn: Was tun im Niedriglohnbereich? – Eine kritische Auseinandersetzung mit einem neueren Kombilohnkonzept, IMK Report Nr. 18 März 2007

Download und Quellendetails: www.boecklerimpuls.de