

## **Kombilöhne – Positionen von ver.di**

1. Ziele und Varianten von Kombilöhnen.....	2
2. Situation und Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt .....	2
3. Arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Grundannahmen und Positionen .....	5
3.1. Neoklassische Arbeitsmarkttheorie .....	5
3.2. Gewerkschaftliche Position.....	6
4. Kombilohnmodelle und -varianten .....	9
4.1. Lohnkostenzuschüsse .....	10
4.2. Lohnkostenzuschüsse mit Qualifizierungskomponenten .....	11
4.3. Ein-Euro-Jobs, Entgeltvariante, ABM .....	13
4.4. Arbeitslosengeld II und Hinzuverdienste, Kinderzuschlag .....	15
4.5. „Aktivierende Sozialhilfe 2006“: Das Kombilohn-Modell des IFO-Instituts .....	16
4.6. Die „Magdeburger Alternative“ .....	18
4.7. Mini- und Midi-Jobs .....	20
4.8. Subventionierung der Sozialbeiträge auf niedrige Einkommen .....	21
4.9. Negative Einkommensteuer bzw. Steuergutschriften auf niedrige Arbeitseinkommen .....	24
5. Gesamteinschätzung aus gewerkschaftlicher Sicht.....	27
6. Mindestlohn im Verhältnis zu Kombilohn .....	29
7. Gewerkschaftliche Forderungen und Alternativen .....	30
7.1. Beschäftigung steigernde Wirtschaftspolitik, Zukunftsinvestitionsprogramm .....	30
7.2. Existenzsichernde Einkommen durchsetzen, gesetzlicher Mindestlohn .....	31
7.3. Qualifizierung und aktive Arbeitsmarktpolitik .....	32
7.4. Umwandeln von Ein-Euro-Jobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und ehrlicher zweiter Arbeitsmarkt .....	33

## **1. Ziele und Varianten von Kombilöhnen**

Kombilohnmodelle verfolgen die Absicht, die Beschäftigung im Niedriglohnbereich auszuweiten. Die Lohnkosten für die Arbeitgeber sollen gesenkt werden. Die Arbeitsanreize für bisher Erwerbslose sollen gesteigert und niedrigere Löhne „sozial akzeptabel“ gemacht werden. Es wird behauptet, damit einen, wenn nicht gar den entscheidenden Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit zu leisten. Zumeist wird beansprucht, damit insbesondere die Chancen für gering Qualifizierte und andere Problemgruppen des Arbeitsmarktes entscheidend zu verbessern.

Dazu sollen die Einkommen der Beschäftigten oder ihre Sozialbeiträge bezuschusst oder die Lohnzahlungen der Arbeitgeber subventioniert oder beide Seiten gefördert werden. In einigen Modellen wird dies verbunden mit einem Umbau und der Leistungsabsenkung des bisherigen Systems öffentlicher Sozialtransfers sowie verschärftem Arbeitszwang. Zum Teil wird auch eine allgemeine Ausweitung der Lohnspreizung angestrebt. Gemeint sind damit Lohnsenkungen bis in mittlere Einkommensbereiche und auf der anderen Seite höhere Einkommen für „Leistungsträger“ und Kapitaleigentümer (insbesondere beim IFO-Modell).

Von allgemeinen, breit und dauerhaft angelegten Kombilöhnen zu unterscheiden sind gezielte Integrationsmaßnahmen für bestimmte abgegrenzte Zielgruppen (Langzeitarbeitslose, gering Qualifizierte, Alleinerziehende, Ältere und Leistungsgeminderte oder andere Problemgruppen). Die Förderung ist hier in der Regel befristet bzw. degressiv gestaltet und flankierend erfolgt Qualifizierung, Beratung oder andere Betreuung. Solche zielgruppenorientierte Modelle können auch als besondere Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik begriffen oder damit verbunden werden, während global ansetzende Modelle sich davon scharf abgrenzen.

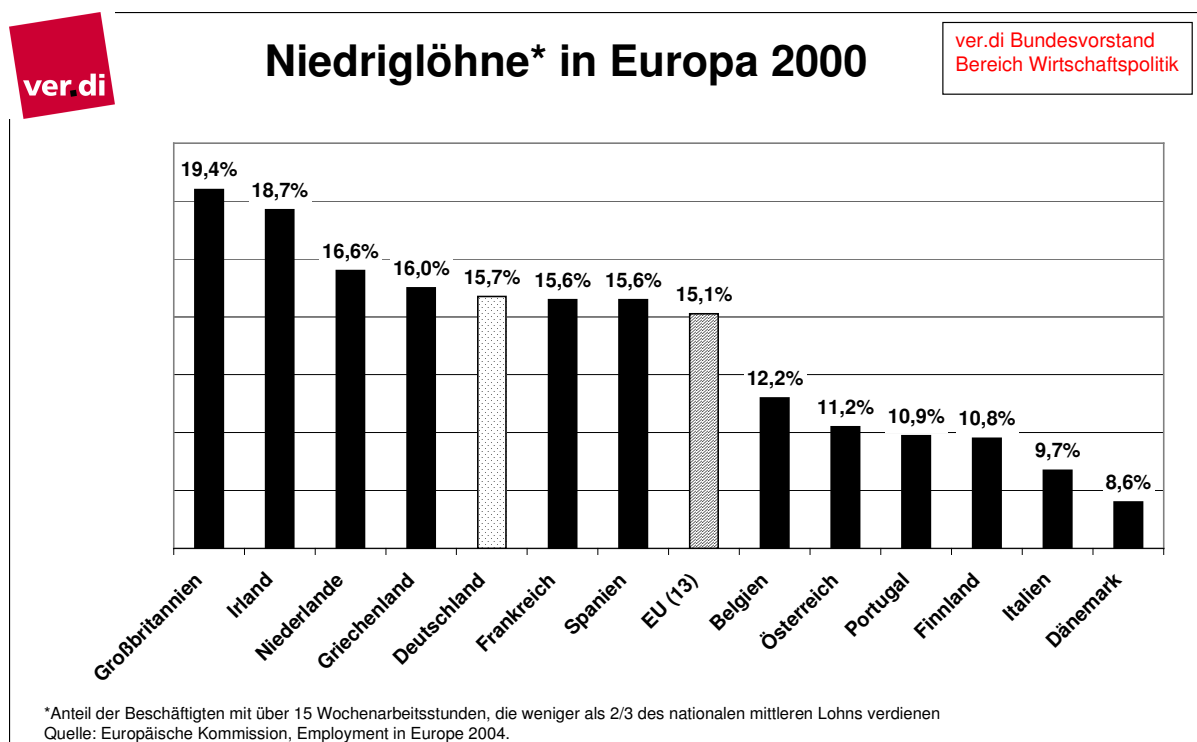
Eine andere, sozial- statt beschäftigungsorientierte Zielsetzung kann in der Verbesserung der Einkommenssituation gering verdienender Beschäftigter bestehen, um „working poor“ zu vermeiden.

## **2. Situation und Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt**

Die empirisch feststellbaren Realitäten des Arbeitsmarktes in Deutschland stehen in massivem Widerspruch zu den Annahmen der Verfechter breit angelegter, ungezielter Kombilohnmodelle. Eine breit angelegte Subventionierung soll angeblich zur Sen-

kung des Niveaus der Arbeitslosigkeit insgesamt und bei Geringqualifizierten im Besonderen führen.

a) Behauptet wird, der Bereich gering entlohnter Beschäftigung in Deutschland sei unzureichend entwickelt. Tatsächlich besteht mittlerweile ein ausgedehnter und weiter wachsender Bereich von Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland. Mehr als sechs Millionen Menschen arbeiten zu Löhnen unter zwei Drittel des Medianstundenlohns<sup>1</sup> (im Jahr 2004: 9,83 Euro je Stunde in Westdeutschland, 7,15 Euro in Ostdeutschland). Das sind knapp 21 Prozent der abhängig Beschäftigten (ohne Auszubildende) und damit mehr als im EU-Durchschnitt. Mehr als 40 Prozent der Niedriglohnbeschäftigten verdienen sogar weniger als 50 Prozent des Medianentgelts, also einen Armutslohn von unter 7,38 € in West- bzw. 5,37 € in Ostdeutschland.<sup>2</sup> Das sind insgesamt 2,6 Millionen bzw. gut neun Prozent der abhängig Beschäftigten.



<sup>1</sup> Das ist der mittlere Lohn, dem gegenüber die Hälfte der Beschäftigten mehr und die andere Hälfte weniger verdienen.

<sup>2</sup> Vgl. Thorsten Kalina, Claudia Weinkopf: Mindestens sechs Millionen Niedriglohnbeschäftigte in Deutschland: welche Rolle spielen Teilzeitbeschäftigung und Minijobs, IAT-Report 2006-03. Hier findet sich auch ein Überblick über andere Berechnungen zum Niedriglohnsektor in Deutschland.

Gut drei Millionen bzw. die Hälfte der Niedriglohnbeschäftigten arbeiten Vollzeit, das sind knapp 15 Prozent der Vollzeitbeschäftigten. Geringfügige Beschäftigung findet zu 86 Prozent zu Niedriglöhnen statt. Über zwei Drittel der Niedriglohnbeschäftigten sind Frauen. Über ein Drittel leben in Ostdeutschland.

b) Behauptet wird, die niedrige Entlohnung sei Resultat der gering qualifizierten Tätigkeit bzw. der geringen Qualifikation der dort Beschäftigten, die Ausweitung des Niedriglohnsektors nütze daher besonders den gering Qualifizierten. Tatsächlich sind aber nur ein Viertel der Niedriglohnbeschäftigten formal gering qualifiziert. Zwei Drittel haben eine abgeschlossene Ausbildung, zehn Prozent sogar einen akademischen Abschluss. Zwei Drittel der Niedriglohnbeschäftigten und ein Drittel der formal gering Qualifizierten üben keine „einfache“ Tätigkeit aus, sondern eine qualifizierte Arbeit. Auch viele angebliche Einfacharbeitsplätze stellen an die Beschäftigten hohe Anforderungen. Probleme des Nichtzusammenpassens von Jobangeboten einerseits, den Qualifikationen und der Belastbarkeit von Arbeitslosen andererseits werden von global angelegten Kombilohnmodellen nicht berücksichtigt.

In wachsendem Maße werden auch Tätigkeiten mit relativ geringen Qualifikationsanforderungen mit qualifizierten BewerberInnen besetzt. Diese stehen aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit in großer Auswahl zur Verfügung und verdrängen gering Qualifizierte auch von den Arbeitsplätzen, für die sie geeignet wären.<sup>3</sup>

c) Behauptet wird, die Arbeitsbereitschaft vieler Erwerbsloser und die Arbeitsanreize seien zu gering. Tatsächlich aber ist dies auch im Niedriglohnbereich überhaupt nicht das Problem. Es gibt keinen Bewerbermangel bei Einfacharbeitsplätzen und auch nicht bei Niedriglohnarbeitsplätzen, das Gegenteil ist der Fall. Die Bereitschaft zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit hängt von vielen anderen Faktoren als nur dem aktuellen Abstand zwischen zu erzielendem Lohn und Sozialeinkommen. Etwa 400.000 Vollzeitbeschäftigte verdienen so wenig, dass sie ergänzend Arbeitslosengeld II beziehen. Der Lohnabstand ist am geringsten bei Haushalten mit mehreren Kindern. Dennoch sind diese unterdurchschnittlich lange im Sozialleistungsbezug. Auch der Andrang bei den Ein-Euro-Arbeitsgelegenheiten zeigt die hohe Arbeitsbereitschaft der Erwerbslosen.

---

<sup>3</sup> Vgl. Thorsten Kalina, Claudia Weinkopf: Beschäftigungsperspektiven von gering Qualifizierten, IAT-Report 2005-10, S.6

d) Behauptet wird, besonders in privaten Haushalten gäbe es noch ein großes unausgeschöpftes Feld zusätzlicher Beschäftigung. Tatsächlich sind diese Beschäftigungspotenziale nach empirischen Untersuchungen sehr begrenzt und zum erheblichen Teil nicht durch eine schlichte Niedriglohnstrategie auszuschöpfen. Hier sind überwiegend erhebliche Qualifikationen und gesellschaftlich organisierte Dienstleistungsangebote erforderlich.<sup>4</sup>

e) Behauptet wird, niedrigere Löhne und eine größere Lohnspreizung, also ein größerer Abstand zwischen niedrigen und hohen Entgelten, seien notwendig, um die Arbeitslosigkeit abzubauen. Tatsächlich sind die Löhne in den letzten 25 Jahren immer weiter hinter der Gewinnentwicklung zurückgeblieben. Der Anteil der Löhne am Volkseinkommen ist wieder auf das Niveau der 1960er Jahre zurückgefallen. Seit 2000 stagnieren Löhne und Gehälter, während Gewinne und Vermögenseinkommen um ein Drittel zugelegt haben. Die Lohnspreizung und der Anteil der Niedriglöhne hat deutlich zugenommen. Gleichzeitig ist die Arbeitslosigkeit immer weiter angestiegen.

### **3. Arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Grundannahmen und Positionen**

#### **3.1. Neoklassische Arbeitsmarkttheorie**

Befürworter breit angelegter Kombilöhne erwarten davon weitreichende beschäftigungspolitische Wirkungen. Sie gehen davon aus, dass der Arbeitsmarkt funktioniert wie jeder andere Markt auch. Angebot und Nachfrage können dann durch entsprechende Preisänderungen zum Ausgleich gebracht werden. Arbeitslosigkeit ist in dieser neoklassischen Sicht (abgesehen von begrenzter friktioneller Arbeitslosigkeit aufgrund von Wechsel- und Suchprozessen) grundsätzlich immer Ergebnis zu hoher Entgeltansprüche. Diese werden durch Gewerkschaften und durch ein staatliches Sozialsystem hervorgerufen, dessen Leistungen faktisch wie ein – zu hoher – Mindestlohn wirken und damit Beschäftigung zu niedrigeren, „markträumenden“ Entgelten verhindern („Sozialstaatsfalle“, „Armutsfalle“). Niedrigere Löhne sollen zu höherer Nachfrage nach Arbeitskräften führen und die Lohnabhängigen sollen dazu gebracht werden, diese zu akzeptieren, statt lieber – quasi freiwillig – arbeitslos zu bleiben.

---

<sup>4</sup> Vgl. Beschäftigungspotenziale in privaten Haushalten nicht überschätzen, DIW-Wochenbericht 4/2006

Insbesondere wird die Arbeitslosigkeit von Niedrigqualifizierten dadurch erklärt, dass die durch ihre Arbeit erbrachte Wertschöpfung so gering sei, dass sie nicht zur Zahlung der von ihnen beanspruchten Löhne ausreiche. Aufgrund ihrer geringen Produktivität seien Niedrigqualifizierte nur zu entsprechend geringen Entgelten zu beschäftigen. Der Niedriglohnsektor in Deutschland sei zu klein und müsse erheblich ausgeweitet werden. Sein Lohnniveau müsse weit unterhalb des bisherigen liegen. Niedriglohn wird grundsätzlich als Resultat gering qualifizierter Tätigkeit betrachtet.<sup>5</sup>

Beschränkungen der Produktion und der Zahl der Arbeitsplätze durch unzureichende Nachfrage werden prinzipiell nicht gesehen und auch hinsichtlich der möglichen Wirkungen von Kombilöhnen nicht betrachtet. In der neoklassischen Modellwelt gilt, dass jedes Angebot sich quasi automatisch die entsprechende Nachfrage schafft (Saysches Theorem). Dabei zeigt jede Konjunkturkrise und jede Phase anhaltender Unterauslastung der Produktionskapazitäten, dass produziertes oder potenzielles Angebot eben keine Nachfrage findet.

### **3.2. Gewerkschaftliche Position**

Die Gewerkschaften vertreten eine andere Auffassung: Die Ursachen der Massenarbeitslosigkeit liegen nicht auf dem Arbeitsmarkt und sind nicht durch Arbeitsmarktpolitik zu beseitigen. Das Beschäftigungsniveau ergibt sich vielmehr als Resultat der Nachfrage nach den Produkten der Arbeit auf den Gütermärkten. Das Problem ist nicht zu geringe Arbeitsbereitschaft, sondern zu geringe Arbeitskraftnachfrage bzw.

---

<sup>5</sup> Besonders klar und radikal bringt das IFO-Modell den neoliberalen Grundansatz zum Ausdruck, vgl. Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo-Instituts. Sonderdruck des ifo Schnelldienst Nr. 2/2006: „Der Kern des Problems, das mit Kombilohn- Instrumenten gelöst werden kann, besteht in der Arbeitslosigkeit am unteren Ende der Qualifikationsskala, die durch eine zu geringe Lohnspreizung hervorgerufen wird.“ (S. 3) „Durch die Zusage eines Alternativeinkommens, das bei sich verschärfender internationaler Konkurrenz immer weiter oberhalb markträumender Löhne für gering Qualifizierte liegt, macht sich der Sozialstaat zum Konkurrenten der privaten Wirtschaft, der Löhne hochtreibt und private Beschäftigung verdrängt. Arbeitgeber reagierten auf die hohen Lohnansprüche, indem sie Menschen durch Maschinen ersetzen und samt ihrem Kapital aus den arbeitsintensiven Binnensektoren in die kapitalintensiven Exportsektoren ausweichen.“ (S. 4) „Der Niedriglohnsektor wird dabei als ein hinsichtlich Angebot und Nachfrage relativ klar abgrenzbares Segment des Arbeitsmarktes betrachtet, das im Kern den einfachen Gesetzen von Angebot und Nachfrage unterliegt und nur begrenzt mit anderen Arbeitsmarktsegmenten interagiert.“ (S. 10) Vgl. Abschnitt 4.5. im vorliegenden Papier.

unzureichendes Arbeitsplatzangebot in Folge einer anhaltenden Wachstumsschwäche. Die wiederum ist vor allem auf eine zu schwache Entwicklung der Binnennachfrage zurück zu führen.

Die Höhe der Einkommen wird auf der Basis des *gesellschaftlichen* Produktivitäts- und Reichtumsniveaus in Verteilungsauseinandersetzungen zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen bestimmt. Eine davon unabhängige Wertschöpfungsfähigkeit einzelner Tätigkeiten ist überhaupt nicht bestimmbar. Niedriglohnssektoren lassen sich nicht auf zu niedrige Produktivität der Tätigkeiten aufgrund geringer Qualifikation zurückführen, sondern sind Resultat sozialer Traditionen und – mangelnder – Regulierungen und insbesondere ungünstiger Kräfteverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt. Unter Bedingungen eines Überangebots unbeschäftigter Arbeitskräfte gelingt es vielen Beschäftigten nicht, mit ihrer Arbeit ein angemessenes Einkommen zu erzielen. Dies wird an den ganz unterschiedlichen Einkommen für die gleichen Tätigkeiten und den sehr unterschiedlichen Einkommensstrukturen zwischen verschiedenen Ländern deutlich sowie an ihrer Verschränkung mit geschlechtsspezifischen und rassistischen Diskriminierungen.

Die individuelle Qualifikation und Produktivität ist allerdings wichtig für die Frage, wer in der Konkurrenz mit anderen Arbeitskraftanbietern welchen Arbeitsplatz bekommt. Die verschiedenen Sektoren des Arbeitsmarktes sind nicht voneinander getrennt. Unter den Bedingungen anhaltender Massenarbeitslosigkeit bewerben sich besser Qualifizierte auch für Arbeitsplätze mit geringeren Anforderungen und verdrängen gering Qualifizierte und anderweitig Benachteiligte. Das erklärt deren besonders große Betroffenheit durch Arbeitslosigkeit. Verschärfte Zumutbarkeitsregelungen vergrößern diesen Konkurrenzdruck und damit die Probleme der geringer Qualifizierten.

Die wachsende Arbeitslosigkeit hat die abhängig Beschäftigten geschwächt und die Macht der Arbeitgeber auf dem Arbeitsmarkt gestärkt. Auf dieser Grundlage konnten sie eine fortschreitende Umverteilung zugunsten der Gewinne durchsetzen. Gering Qualifizierte und Beschäftigte mit relativ „einfacheren“ Tätigkeiten gerieten besonders stark unter Konkurrenzdruck und mussten Einkommensverluste hinnehmen. Zudem verschob sich die Beschäftigtenstruktur von gut organisierten großbetrieblich geprägten Industriesektoren mit relativ hohen Löhnen in Richtung schlechter organisierter Dienstleistungsbereiche mit einem höheren Anteil niedrigerer Löhne. Die un-

zureichende Lohnentwicklung hat die Kaufkraft beschränkt, damit die für ein stärkeres Wachstum notwendige Entwicklung der Binnennachfrage blockiert, sowie die Finanzbasis der Sozialversicherungen geschwächt.

Die Tarifpolitik der Gewerkschaften befindet sich damit in einem Teufelskreis: Schwaches Wachstum und hohe Arbeitslosigkeit führen zu schlechter Durchsetzungsfähigkeit und Lohnentwicklung. In der Folge wird die Binnennachfrage weiter geschwächt, das Wachstum kommt nicht vom Fleck, die Arbeitslosigkeit bleibt hoch oder steigt weiter und verschlechtert die Durchsetzungsfähigkeit weiter.

Die Politik hat diese Entwicklung zusätzlich vorangetrieben: durch Verschärfung von Zumutbarkeitsanforderungen und Kürzung von Leistungen für Arbeitslose (insbesondere Hartz IV), durch die Förderung geringfügiger Beschäftigung zu niedrigen Löhnen durch die Mini- und Midi-Jobregelung sowie Ein-Euro-Jobs, und durch politischen Druck gegen die Gewerkschaften und die Flächentarifverträge. Der Abbau öffentlicher Beschäftigung und Investitionen sowie sozialer Leistungen, bei gleichzeitiger Steuersenkung für Unternehmen und Bezieher hoher Einkommen, führte zu einer weiteren Einschränkung der Nachfrage und Steigerung der Arbeitslosigkeit.

Die zentralen Bedingungen zum Abbau der Arbeitslosigkeit von geringer Qualifizierten liegen im Abbau der Arbeitslosigkeit insgesamt und in besserer Qualifizierung, damit die Menschen den Anforderungen gerecht werden können. Niedriglöhne dürfen nicht ausgeweitet werden, sondern die Entgelte müssen in allen Beschäftigungsbereichen hoch genug sein, um Vollzeitarbeitenden eine eigenständige Existenzsicherung zu ermöglichen. Zusammen mit Kindergeld und Wohngeld muss auch die Existenzsicherung für eine vollzeiterwerbstätige Person zumindest mit einem Kind gewährleistet sein. Zudem sind hinreichend hohe Löhne und ihre regelmäßige Erhöhung notwendig, um die gesellschaftliche Nachfrage zu stabilisieren.

ver.di beurteilt Kombilöhne und andere arbeitsmarktpolitische Reformvorschläge nach differenzierten Kriterien:

- Führen sie im Gesamtergebnis zu Nettobeschäftigungseffekten? Dabei sind die Auswirkungen auf ungeforderte Beschäftigung ebenso zu berücksichtigen wie die Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und Wachstumspotenziale, und zwar unter Einbeziehung der Effekte der Gegenfinanzierung der Maßnahmen.



- Welche Auswirkungen haben Kombilöhne auf die soziale Lage der geförderten Beschäftigten, auf die Entgelte und die Abgabenbelastung der Beschäftigten insgesamt, sowie auf die Lage der Erwerbslosen und anderer Bevölkerungsgruppen. Wie wirken sie sich auf die Lohnstrukturen und das Tarifsysteem aus?
- Welche Struktur- und Steuerungswirkung haben Kombilöhne auf dem Arbeitsmarkt? Fördern sie tatsächlich die Gruppen sowie Regionen mit besonders großen Problemen auf dem Arbeitsmarkt? Inwieweit fördern sie insbesondere den Zugang und die Chancen dieser Gruppen auf dem ersten Arbeitsmarkt und wie dauerhaft ist die Wirkung?
- Welche Kosten treten auf und wie können sie finanziert werden? Wie effizient ist der Einsatz dieser Finanzmitteln unter Berücksichtigung der genannten Erfolgskriterien und im Vergleich zu alternativen Verwendungen?

#### **4. Kombilohnmodelle und -varianten**


Die verschiedenen Gestaltungsvarianten von Kombilöhnen haben sich in den vergangenen Jahren in einer Reihe von Modellen und Modellversuchen niedergeschlagen. Auch einige bereits existierende arbeitsmarktpolitische Instrumente und Regelungen weisen Elemente von Kombilöhnen auf. Faktisch wie Kombilöhne wirken etwa seit langem Lohnkostenzuschüsse und ergänzende Sozialhilfe zu nicht existenzsichernden Erwerbseinkommen.

Einige der Modelle sind im Folgenden tabellarisch zusammengestellt. Erfahrungen mit ihnen und anderen Kombilohnmodellen schildern wir daran anschließend ausführlicher.

In den vergangenen Jahren wurden ein Reihe regionaler und kommunaler Kombilohn-Modelle in zeitlich begrenzten Pilotprojekten erprobt, die zum Teil auf spezifische Zielgruppen – gering Qualifizierte, Alleinerziehende, Langzeitarbeitslose, Jugendliche – beschränkt waren. Im Detail war die Ausgestaltung in den Regionen und Kommunen unterschiedlich, folgte aber mit der Subventionierung neu aufgenommener, sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung dem gleichen Grundprinzip. Die

Auswahl bereits erprobter Kombilohnmodelle								
Modell	Zielgruppe		Geförderte Arbeitsmarktpartei		Art der Förderung		Dauer der Förderung	
	spezifisch	allgemein	Arbeitgeber	Arbeitnehmer	Sozialversicherungsbeiträge	Löhne	befristet	dauerhaft
Mainzer Modell		Alle Geringverdiener		X	X		36 Monate	
Modell der Saar-Gemeinschaftsinitiative (SGI)	ursprünglich Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose, später uneingeschränkt		X		X		18 Monate	
Hamburger Modell	ursprünglich alle Arbeitslose, später nur ALG II-Empfänger		X	X		X	10 (6+4) Monate	
Einstiegs geld Baden-Württemberg	langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger			X		X	12 Monate	
Zuverdienst nach § 30 SGB II	ALG II-Empfänger			X		X		X
Einstiegs geld Baden-Württemberg	langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger			X		X	12 Monate	
Lohnkostensubventionen nach §217ff SGB III	Arbeitnehmer mit Vermittlungshemmnissen		X			X	12 bzw. 36 Monate	
Entgeltssicherung nach §421j SGB III	Arbeitnehmer über 50			X	X	X	Restanspruch ALG	
Beitragsbonus nach §421k SGB III	Arbeitslose über 55		X		X			X
Mini-/Midijobs		Geringverdiener und Nebenjobs	X	X	X			X

Quelle: Zusammenstellung von WSI und IMK.



Subventionen konzentrierten sich de facto auf die Branchen Handel, (Gebäude-) Reinigung und Gastgewerbe.

#### 4.1. Lohnkostenzuschüsse

Das klassische Kombilohnmodell schlechthin ist der Lohnkostenzuschuss (Lkz). Er gehört seit Jahrzehnten zum erprobten Repertoire der Arbeitsförderung bzw. der so genannten Arbeitsmarktinstrumente der Arbeitsverwaltung. In etlichen Modellversuchen wurde er in unterschiedlichen Varianten eingesetzt und schließlich eingehend evaluiert.

In den einschlägigen Gesetzen hatte der Lkz stets einen festen Platz. Im aktuellen SGB III bzw. beim Arbeitslosengeld wird er als "Eingliederungszuschuss" bezeichnet. Im seit 2005 geltenden SGB II bzw. beim ALG II ist er als "Einstiegs geld" titliert.

Hauptsächliche Kennzeichen des Lohnkostenzuschusses sind erstens die Begrenzung in der Dauer (klassisch: sechs Monate) und zweitens die Begrenzung in der Höhe (klassisch: 50 Prozent vom Bruttolohn). Varianten der beiden Hauptcharakteristika gibt es bei der Höhe des Zuschusses (z.B. Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge) oder bei der Dauer (z.B. Verlängerungsmöglichkeiten der Bezuschussung auf bis zu zwölf Monate).

In Modellversuchen und Gesetzesbestimmungen werden die beiden Hauptcharakteristika durch zielgruppenspezifische Merkmale ergänzt, mit denen für bestimmte Gruppen über dem Durchschnitt liegende Benachteiligungen am Arbeitsmarkt ausgeglichen werden sollen (z.B. Anwendung nur bei Langzeitarbeitslosen, bei Älteren, in unteren Lohngruppen, mit Gewährung von Kinderzuschüssen, usw.). Andere Modelle machen beschäftigungsspezifische Merkmale erforderlich (z.B. Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen im Nettoeffekt). Mit den Begrenzungen und Fokussierungen wird anhaltend negativen Effekten (d.h. Marktverzerrung durch Subventionen) am Arbeitsmarkt entgegengewirkt.

Das bekannteste Konzept, das „Mainzer Modell“, wurde nach einer Erprobungsphase in Teilen von Rheinland-Pfalz und Brandenburg in den Jahren 2002 und 2003 bundesweit ausgedehnt, Neueintritte waren bis Ende 2003 möglich. Zielgruppe waren Geringverdiener/innen. Die Förderung durch Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge wurde auf drei Jahre pro Person begrenzt.

Kritisiert werden beim Lohnkostenzuschuss einerseits die Mitnahmeeffekte (d.h. die teilsubventionierten Arbeitsplätze wären auch ohne die Förderung geschaffen bzw. durch eine Nachbesetzung aufrecht erhalten worden). Andererseits haben Evaluierungen eine verschwindend geringe Wirkung beim Abbau der Massenarbeitslosigkeit aufgedeckt. Bemängelt werden außerdem die kurz- und mittelfristigen Marktverzerrungen und Verdrängungseffekte. In Frage steht eine Kosten-Nutzen-Analyse von Modellen, die zwar einige Erwerbslose begünstigen, dafür aber auch andere zurückstellen.

#### **4.2. Lohnkostenzuschüsse mit Qualifizierungskomponenten**

Eine besondere Variante ist die Verknüpfung des Lohnkostenzuschusses mit Qualifizierungs- und Weiterbildungskomponenten. Stellvertretend weisen wir auf zwei Modelle hin: das „Neuwieder Modell“ und das „Hamburger Modell“.

##### ***a) „Neuwieder Modell“***

Das „Neuwieder Modell“ wurde in Betrieben eingesetzt, in denen langfristig in hohem Maße Überstunden angefallen waren. Ein beträchtlicher Teil der Überstunden wurde durch die Gewinnung neuer, jedoch noch zu qualifizierender Arbeitskräfte abgebaut. Gefragt waren untere, mittlere und gehobene Qualifizierungsprofile. Geeignete Personen wurden von der Arbeitsverwaltung und dem Betrieb zunächst ausfindig ge-

macht und dann spezifisch qualifiziert (z.B. sechs Monate lang, finanziert von der Arbeitsverwaltung), um schließlich bei Gewährung eines Lkz (z.B. für sechs Monate) sukzessive in den Betriebsablauf eingegliedert zu werden. Einschlägige Rahmenbedingungen waren zuvor u.a. in einer Betriebsvereinbarung festgehalten worden.

Im Zusammenwirken von Sozialpartnern und Arbeitsverwaltung kommt es beim „Neuwieder Modell“ in begrüßenswerter Weise zu einem Nettozuwachs an Beschäftigung. Im Fokus stehen existenzsichernde sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse, in denen hochwertige Produkte erstellt werden.

### ***b) „Hamburger Modell“ zur Beschäftigungsförderung***

Seit dem März 2002 wird in einen Modellversuch das „Hamburger Modell“ umgesetzt. Ziel dieses „Einstiegsmodells“ in den ersten Arbeitsmarkt ist die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze im Niedriglohnsektor durch die Gewährung von direkten Subventionen an Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Bessere Chancen auf eine dauerhafte Beschäftigung sollen durch parallel laufende Qualifizierungsmaßnahmen während einer geförderten Beschäftigung eröffnet werden.

Bemessungsgrundlage ist ein auf den Lohn bezogener Zuschuss in gleichbleibender Höhe. Gefördert werden sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse mit einer Wochenarbeitszeit von mindestens 15 Wochenstunden und einem Bruttoarbeitsentgelt von mehr als 400 Euro und höchstens 1.700 Euro entsprechend tariflicher bzw. ortsüblicher Bedingungen. Die Förderhöhe beträgt monatlich je 250 Euro für Arbeitgeber und Arbeitnehmer bei Vollzeitbeschäftigung (je 125 Euro bei Teilzeit). Zusätzlich erhält der Arbeitgeber für erforderliche Bildung und Qualifizierung des neu einzustellenden Beschäftigten einen Gutschein im Wert von bis zu 2.000 Euro.

Die Förderung wird zunächst für einen Zeitraum von sechs Monaten gewährt. Sofern im Anschluss unbefristete sozialversicherungspflichtige Weiterbeschäftigung erfolgt, erhalten Arbeitgeber und Arbeitnehmer zur Verstetigung des Arbeitsverhältnisses die genannten Zuschüsse für weitere vier Monate (insgesamt also maximal zehn Monate). Die Förderung ist sowohl für Arbeitgeber als auch für Arbeitnehmer steuerfrei und wird nicht auf die Sozialhilfe angerechnet.

Zwischenzeitlich wurde das „Hamburger Modell“ evaluiert. Danach konnten von März 2002 bis Ende 2004 insgesamt 5.265 Arbeitslose in neue Arbeitsplätze vermittelt werden. Der Anteil der unbefristeten Arbeitsverhältnisse erhöhte sich in 2004 gegen-

über dem Vorjahr und macht 68 Prozent aus. Wenn die Maßnahme mit Qualifizierung verbunden war, hatten die Beschäftigten eine höhere Eingliederungsquote – diese Möglichkeit wurde allerdings nur in acht Prozent der Fälle genutzt. Insgesamt kommt der Evaluationsbericht zu dem Schluss: „Mit der temporären Lohnsubvention erfüllt das Hamburger Modell die Anforderungen an ein effektives Wiedereingliederungsinstrument.“<sup>6</sup>

Insofern kann das Modell einen Beitrag als Ergänzung bzw. Teil einer notwendigen aktiven Arbeitsmarktpolitik leisten. Dabei sollte das Element der Qualifizierung gestärkt werden. Problematisch bleibt die damit verbundene Förderung und Verfestigung von Niedriglohnbeschäftigung.

### **4.3. Ein-Euro-Jobs, Entgeltvariante, ABM**

Ein-Euro-Jobs wirken ebenso wie die sogenannte Entgeltvariante der Arbeitsgelegenheiten sowie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) bzw. Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) wie Kombilöhne, weil der Großteil des Bruttolohns (zwischen 50 Prozent und 150 Prozent) subventioniert wird.

Der Grad der Subventionierung ist bei den sogen. Ein-Euro-Jobs (auch MAE-Jobs genannt, MAE = Mehraufwandsentschädigung) am höchsten. In jedem Fall liegt der Lohnkostenzuschuss weit über 100 Prozent, da unabhängig von der Arbeitsausübung der Lebensunterhalt durch ALG II (inkl. Wohnkosten) bestritten wird, der Betrieb an niemanden Lohnkosten (auch keine Sozialversicherungsbeiträge) zu zahlen hat und obendrein noch eine Verwaltungskostenpauschale als Mehraufwandsentschädigung erhält. Im Vergleich zu einem Normalarbeitsverhältnis reicht der Grad der Subventionierung bis zu 150 Prozent.

Geringer ist der Subventionierungsgrad bei der sogenannten Entgeltvariante. Hier wird ein gewöhnliches sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis abgeschlossen, dessen Bruttolohn in der Regel zu 100 Prozent subventioniert wird.

Noch geringer ist der Subventionierungsgrad bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM). Eine Bezuschussung ist von vorn herein nur möglich, wenn der Betrieb bzw. die Einrichtung in der Lage ist, einen

---

<sup>6</sup> Michael Gerhardt, Ingolf Meyer Larsen: Das „Hamburger Modell“ zur Beschäftigungsförderung. Auswertungsbericht, Hamburg 2005, S. 13

eigenen Anteil an der Maßnahme zu finanzieren. Der Subventionsgrad liegt in der Regel etwa zwischen 66 Prozent und 75 Prozent.

Den gravierenden Marktverzerrungen in Folge der unverhältnismäßig hochgradigen Subventionierung wird durch eine Reihe von Beschränkungen entgegengewirkt. Die ausgeübten Tätigkeiten sollten „zusätzlich“ sein und im „öffentlichen Interesse“ liegen. Die Betroffenen sollen mit den Maßnahmen in den ersten Arbeitsmarkt eingegliedert werden.

Die zuständigen Arbeits- und Sozialverwaltungen sind jedoch nicht in der Lage, effektiv zu kontrollieren, welche Tätigkeiten vor Ort tatsächlich ausgeübt werden. Betroffene schweigen aus Angst vor Verlust ihrer (geringen) Zusatzeinnahmen. Die Ein-Euro-Job-Tätigkeit gilt nicht als Beschäftigungsverhältnis. Betroffene können auf simple Weise unverhältnismäßig sanktioniert werden, da sie keine Arbeitnehmerrechte haben. Ihr Einsatz führt nur in Ausnahmefällen zum Übergang in reguläre Beschäftigung. In der Regel entfernen sich die Betroffenen noch weiter vom Ersten Arbeitsmarkt. Eine Subventionsspirale ist entstanden.

Vor diesem Hintergrund findet im Bereich öffentlicher Dienste und gemeinnütziger Träger eine hochgradige Substitution bisher regulärer Beschäftigung und ABM statt. Schätzungen gehen von einer Missbrauchsquote von bis zu 50 Prozent aus. Der Bundesrechnungshof hat eine Missbrauchquote von knapp 25 % und eine Grauzone von ca. 50 % ermittelt.<sup>7</sup> Zahlen aus dem Garten- und Landschaftsbau in Nordrhein-Westfalen sprechen eine klare Sprache: Nur rund 60 Prozent der Arbeitsplätze in der Branche werden von regulär Beschäftigten besetzt; bei etwa 40 Prozent handelt es sich um staatlich hoch subventionierte Beschäftigungsformen. Sehr stark betroffen sind auch die Bereiche Pflege und Wohlfahrt sowie Erziehung und Bildung.

Die Subventionierung von Arbeit durch öffentlich geförderte Beschäftigung sollte in der Höhe und der Dauer stark eingegrenzt werden. Sie muss ferner auf überdurchschnittlich benachteiligte Personengruppen und Regionen beschränkt werden. Ein-Euro-Jobs müssen in sozialversicherungspflichtige, existenzsichernde Beschäftigung umgewandelt werden, was auf Grund der Kostenstrukturen auch problemlos möglich ist.

---

<sup>7</sup> Bundesrechnungshof: Bericht nach § 88 Abs 2 BHO; Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende, 19.5.2006, S. 4

#### **4.4. Arbeitslosengeld II und Hinzuverdienste, Kinderzuschlag**

Dass ALG II (spätestens seit dem 1. Oktober 2005) faktisch wie ein Kombilohn wirkt, wurde lange Zeit übersehen. Vielfach unbekannt ist, dass durch die Neuregelung der Zumutbarkeit fast jeglicher Arbeit und die einschneidenden Sanktionen das ALG II-Niveau seit mehr als einem Jahr kein faktisches Mindestlohniveau mehr darstellt. Auch Beschäftigung, von der allein man gar nicht leben kann, muss nun angenommen werden – sie wird dann mit ALG II bis zu einem existenzsichernden Niveau aufgefüllt und einem bescheidenen Hinzuverdienst als Anreiz versehen. Von diesen Rahmenbedingungen geht ein verschärfter Druck zur Ausweitung von Armutslöhnen aus.

Mit den Hinzuverdienstregeln (auch Selbstbehalt genannt) gibt es seit dem 1.10.2005 für Personen mit geringfügigem Einkommen einen ansprechenden Arbeits- bzw. Verdienstanreiz. Seine Wirkung potenziert sich dadurch, dass ein zusätzlicher Euro für eine/n Geringverdiener/in einen wesentlich höheren Wert darstellt als z.B. für einen sehr gut verdienenden Angestellten. Mit dem Hinzuverdienst erhalten die „working poor“ mehr Geld (rund 10 bis 20 Prozent) als mit ALG II alleine; das ist arbeitsmarkt- und sozialpolitisch positiv zu bewerten. Im September 2005 bezogen rund 900.000 Menschen sowohl Erwerbseinkommen als auch Arbeitslosengeld II, davon etwa 300.000 Vollzeitbeschäftigte.<sup>8</sup> Knapp ein Jahr später waren es bereits eine Million Beschäftigte, davon 400.000 Vollzeitbeschäftigte.<sup>9</sup> Die hohe Zahl verdeutlicht das absolut zu niedrige Niveau vieler Löhne, die mittlerweile in Deutschland gezahlt werden. Ein hinreichend hoher gesetzlicher Mindestlohn würde den Umfang dieser öffentlichen Zuwendungen deutlich reduzieren und die Ausgaben von Bund und Kommunen für das ALG II eingrenzen.

Problematisch ist, dass durch die Kombinationsmöglichkeit mit ALG II-Leistungen die Begehrlichkeit vieler Firmen wächst, die Löhne am unteren Rand noch weiter abzusenken, weit unter das Existenzminimum. Zugleich werden viele Menschen durch die Rahmenbedingungen gezwungen, zu absoluten Armutslöhnen zu arbeiten. Das hat auch negative Auswirkungen auf das gesamte Lohngefüge. Selbst mittlere Lohnein-

---

<sup>8</sup> Grundsicherung für Arbeitsuchende: Anrechenbare Einkommen und Erwerbstätigkeit, Bericht der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, März 2006, S. 8ff.

<sup>9</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Herausforderung Arbeitsmarkt, August 2006

kommen geraten an die Armutsgrenzen. Eine weitere Ausdehnung der Niedriglöhne und der Hinzuverdienstregelungen ist nicht sinnvoll.

Auch der zum 1. Januar 2005 eingeführte Kinderzuschlag von bis zu 140 Euro monatlich je Kind für gering verdienende Eltern, die ansonsten auf ALG II angewiesen wären, trägt Züge eines Kombilohns. Die Höhe der Leistung ist abhängig von den individuellen Einkommensverhältnissen und Bedarfen, insbesondere den Wohnkosten. Der Kinderzuschlag ist auf maximal 36 Monate befristet. Er trägt weit eher sozialpolitische als arbeitsmarktpolitische Züge und steht daher nicht im Fokus der Kombilohndebatte.

#### **4.5. „Aktivierende Sozialhilfe 2006“: Das Kombilohn-Modell des IFO-Instituts**

Die sogenannte „aktivierende Sozialhilfe“ des Ifo-Instituts baut auf dem durch die Hartz-Gesetze eingeführten faktischen Zwang zur Aufnahme (fast) jeder angebotenen Arbeit auf und verschärft ihn. Die Sozialleistungshöhe und die Löhne sollen gegenüber dem heutigen Stand weiter stark gesenkt werden. Langfristig sollen die Löhne im unteren Bereich um ein Drittel fallen und dadurch über drei Millionen Arbeitsplätze entstehen und zugleich die Sozialausgaben erheblich sinken.<sup>10</sup>

Das IFO-Modell besteht aus drei Elementen. Die Auswirkungen auf die Einkommen der Beschäftigten werden im Text nicht offen genannt, sondern verschleiert:

1. Die Regelleistung des bisherigen ALG II in Höhe von 345 Euro für einen Haushaltsvorstand gibt es nur noch für Nicht-Erwerbsfähige und wenn die Kommune keine

---

<sup>10</sup> Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo-Instituts. Sonderdruck des ifo Schnelldienst Nr. 2/2006: „Aufgrund des Zusammenspiels mit den stark verbesserten Hinzuverdienstmöglichkeiten und den ansonsten eintretenden Leistungskürzungen werden die Transferbezieher verstärkt bereit sein, eine reguläre Beschäftigung auch zu niedrigeren Löhnen anzunehmen. Unter dieser Voraussetzung schaffen die Arbeitgeber neue Arbeitsplätze für gering Qualifizierte. Nach den Schätzungen des ifo Instituts können auf diesem Weg im Niedriglohnsektor mittelfristig rund 730 000 neue Arbeitsplätze entstehen, wobei die Löhne in diesem Arbeitsmarktsegment um rund 10 Prozent sinken. Langfristig kann das gesamte Beschäftigungspotential von 3,2 Mill. gering Qualifizierten ausgeschöpft werden, und die Löhne fallen für sie wie bereits erläutert um 32,5%.“ (S. 11f.) „Wenn man den durchschnittlichen Stundenlohn für gering Qualifizierte in Westdeutschland (...) mit 8,70 € ansetzt, müsste dieser Lohnsatz somit auf 5,90 € je Stunde sinken.“ (S. 10) Die Einsparung gegenüber der heutigen Situation (Hartz IV) liegen nach Berechnungen des ifo Institutes mittelfristig bei 7,7 Mrd. € und langfristig bei mehr als 21 Mrd. €.“ (S. 18)



Stelle „anbieten“ kann (s. 3.). Ansonsten wird nur noch der Wohnkostenzuschuss gezahlt. Bei Alleinstehenden sinkt die Leistung damit von durchschnittlich etwa 673 zunächst auf 328 Euro (Wohnzuschuss) monatlich, bei Alleinerziehenden mit einem Kind von etwa 1100 auf 650 Euro monatlich.

2. Alle erwerbsfähigen Langzeitarbeitslosen sollen in Niedriglohnjobs gepresst werden. Dabei wird schlicht davon ausgegangen, dass es genügend solcher Jobs geben werde, wenn die Löhne nur weit genug fallen. Löhne unterhalb 500 Euro pro Monat sollen vom Staat mit 20 Prozent bezuschusst werden. Unterhalb von 200 Euro werden zusätzlich die Arbeitnehmeranteile zur Sozialversicherung vom Staat übernommen. Oberhalb von 500 Euro wird diese Bezuschussung von insgesamt 142 Euro (21% von 200 Euro Sozialbeiträge plus 20% von 500 Euro Lohnzuschuss) plus 328 Euro Wohnkosten monatlich abgeschmolzen. Im Einkommensbereich bis etwa 1800 Euro bleiben dann von einem zusätzlichen Euro Bruttoeinkommen netto 29 Cent. Im Ergebnis kommt z.B. ein Alleinstehender mit einem Bruttoarbeitseinkommen von 460 Euro zusammen mit Wohnzuschuss auf ein Monatsnettoeinkommen von 773 Euro – dazu wäre unter heutigen Bedingungen ein Zuverdienst zum ALG II von 100 Euro nötig. Außerdem müsste unter den Bedingungen des IFO-Modells für den gleichen Verdienst wegen der abgesenkten Löhne etwa ein Drittel länger gearbeitet werden.

3. Erwerbslosen, die trotz der abgesenkten Löhne keine Stelle in der Privatwirtschaft finden, soll durch die Kommune eine Stelle „angeboten“ werden, die in Höhe des bisherigen ALG II entlohnt ist (ohne Mehraufwandsentschädigung). Es kann ein Weiterverleih unter Einschaltung privater Zeitarbeitsfirmen erfolgen. Wer ablehnt, bekommt wie unter Punkt 1. beschrieben das ALG II gestrichen und nur noch den Wohnkostenzuschuss.

Nach Auffassung von ver.di sind die vom IFO in Aussicht gestellten Beschäftigungseffekte und damit auch die Einsparungen für die öffentlichen Haushalte völlig unrealistisch.<sup>11</sup> Die zugrunde liegende neoklassische Problemdiagnose ist verfehlt, die erwarteten Wirkungen stehen auch im Widerspruch zu den bisherigen Erfahrungen.

---

<sup>11</sup> Die Wirkungen von Hartz IV werden mit dem selben Modell wie folgt abgeschätzt: „Das ifo Institut schätzt die unter dem geltenden Recht zu erwartende Lohnsenkung mittelfristig auf nur 5Prozent und langfristig auf maximal 15Prozent. Die damit einhergehenden Beschäftigungseffekte belaufen sich mittelfristig auf 340 000, langfristig auf 1,2 Mill. neue Jobs im Niedriglohnsektor.“ Ebd., S. 11

Die Lebenslage Erwerbsloser und Niedriglohnbeschäftigter wird massiv verschlechtert. Der Zwang, jeden noch so schlechten Job anzunehmen, wird extrem erhöht. Ein Mindestlohn wird ausdrücklich abgelehnt, die Tariflöhne werden insbesondere im unteren Bereich als zu hoch betrachtet. Die Löhne sollen bis in mittlere Qualifikationsbereiche hinein massiv gedrückt werden. All dies wird als Verbesserung der Beschäftigungschancen verkauft.<sup>12</sup>

Das IFO-Modell ist ein geradezu zynischer Frontalangriff auf die Einkommen und die soziale Absicherung der abhängig Beschäftigten, zugunsten des Kapitals und der Bezieher hoher Einkommen. Es wird von ver.di abgelehnt.

#### **4.6. Die „Magdeburger Alternative“**

Die „Magdeburger Alternative“ beruht auf den gleichen neoklassischen Grundannahmen wie das IFO-Modell. Die bestehenden Tariflöhne werden aber akzeptiert und geringere Lohnkosten für die Arbeitgeber sollen nicht durch Lohnsenkung, sondern durch dauerhafte öffentliche Zuschüsse an die Arbeitgeber erreicht werden. Dies ist aus Sicht der Magdeburger finanzierbar, wenn die Förderung auf zusätzlich eingerichtete Arbeitsplätze beschränkt wird, die mit Arbeitslosen besetzt werden, deren Sozialtransfers im Gegenzug wegfallen.

Deshalb wird vorgeschlagen, dass der Staat nur bei der Einstellung von Sozialhilfe- bzw. ALG II-EmpfängerInnen in den untersten Lohngruppen unbefristet die gesamten Sozialbeiträge übernimmt. Das bedeutet eine Senkung der Lohnkosten um 35 Prozent. Zusätzlich sollen für jede solche Neueinstellung ab einem Stichtag die Lohnkosten einer bereits in den niedrigen Lohngruppen beschäftigten Person ebenso subventioniert werden. Insgesamt ergibt sich so eine Subventionierung der Lohnkosten neu eingestellter Niedriglohnbeschäftigter von 70 Prozent. Bedingung ist, dass die Beschäftigtenzahl größer als am Stichtag ist.

Auf diese Weise sollen Ausgründungen und damit Verdrängungseffekte unsubventionierter durch subventionierte Beschäftigung vermieden werden. Um gleichzeitig die

---

<sup>12</sup> „Wer sich in der aktuellen Situation gegen jede Senkung niedriger Löhne ausspricht, verkennt, dass nur so eine nachhaltige Steigerung der Arbeitsnachfrage und damit der Beschäftigungsmöglichkeiten für gering Qualifizierte erreicht werden kann. Wegen des zuvor beschriebenen Ziehharmonika-Effekts impliziter Mindestlöhne für die gesamte Lohnstruktur berührt dies in Deutschland sogar die Beschäftigungschancen von Arbeitnehmern bis in den Bereich mittlerer Qualifikationen.“ Ebd., S. 17

Arbeitsbereitschaft der UnterstützungsempfängerInnen zu erhöhen und Ausgaben zu senken, soll der Druck durch Drohung mit völligem Leistungsentzug weiter verschärft werden. Die Autoren erwarten, dass jede/r sechste Leistungsempfänger/in dann lieber verzichtet. Die Beschäftigungseffekte schätzen sie auf über 1,5 Millionen zusätzlich Beschäftigte. Im Ergebnis sollen Staat und Sozialversicherungen per Saldo Einsparungen von mehreren Milliarden Euro verzeichnen.

Tatsächlich können Mitnahme- und Drehtüreffekte durch die Regelungen des Modells nicht verhindert werden. Die Verdrängung unsubventionierter durch subventionierte Beschäftigung erfolgt nicht nur innerhalb eines Betriebs, sondern vor allem in der Konkurrenz zwischen den Betrieben. Unternehmen, die aufgrund ihrer Auftrags- und Gewinnsituation ohnehin planten zusätzliche Arbeitskräfte einzustellen, bekommen ebenfalls die Subvention. Mit den so gesenkten Lohnkosten können sie am Markt zu niedrigeren Preise anbieten. Schwächere Unternehmen ohne oder mit weniger subventionierten Beschäftigten können dieser Konkurrenz nicht standhalten und werden vom Markt verdrängt. Die bisher dort Beschäftigten werden arbeitslos und ggf. subventioniert in einem anderen Betrieb in der untersten Lohngruppe neu eingestellt.

Nach einer gewissen Zeit wird in Folge dieses Drehtüreffekts ein großer Teil *aller* Niedriglohnbeschäftigung subventioniert werden, auch wenn die Beschäftigung insgesamt nicht oder nur kurzfristig gestiegen ist. Folglich stünden den Kosten der Subventionierung keine ausreichenden Einsparungen gegenüber. Die öffentlichen Haushalte erzielen keine Einsparungen, sondern werden in Milliardenhöhe zusätzlich belastet.<sup>13</sup>

Da nur Neueinstellungen in der untersten Tarifgruppe subventioniert werden, ergibt sich ein starker Druck, keinen Aufstieg zuzulassen und auch zuvor besser bezahlte ArbeitnehmerInnen in dieser Gruppe zu beschäftigen. Im Ergebnis wird das Lohnniveau gedrückt und eine Spaltung des Arbeitsmarkts befördert. Das Modell würde sich auch auf die Löhne in anderen Beschäftigungsbereichen auswirken. Es würde ein erheblicher Druck in Richtung Absenkung der Tarife ausgelöst. Die gezahlten Löhne

---

<sup>13</sup> Diese Kritik teilt übrigens auch das IFO, vgl. ifo Schnelldienst 2/2006, S. 16. Zu einer detaillierten Kritik der fragwürdigen Berechnungen der Magdeburger vgl. IMK-WSI-Arbeitskreis Kombilohn: Kombilöhne – zwischen Illusion und Wirklichkeit, IMK-Report Nr. 8/2006, S. 10

sind in weiten Bereichen nicht existenzsichernd. Eine Erhöhung ist mit der Subventionierung nicht vorgesehen, im Gegenteil spricht sich das Modell für Lohnmoderation aus, um Kostensteigerungen zu vermeiden. Im Ergebnis sind wachsende Ausgaben für ergänzendes ALG II zu erwarten.

Das Konzept geht auch makroökonomisch nicht auf. Ein Mehrangebot aufgrund subventionierter Beschäftigung findet keine ausreichende Mehrnachfrage. Die zusätzlichen ehemaligen Arbeitslosen erhalten einen Lohn, der zu 30 Prozent aus zusätzlicher Lohnzahlung des Unternehmers und zu 70 Prozent aus Subvention resultiert. Zusätzliche Nachfrage stellen jedoch lediglich die 30 Prozent der unsubventionierten Lohnzahlung dar. Die 70 Prozent Subvention waren zuvor in Gestalt von Transferzahlungen als gesellschaftliche Nachfrage bereits vorhanden. Sie sind nur zu Subventionen umgewidmet worden. Produktion und Beschäftigte werden an anderer Stelle verdrängt.

ver.di hält die „Magdeburger Alternative“ nicht für geeignet. Eine relevante Steigerung der Beschäftigung ist damit nicht zu erreichen. Eine gezielte Förderung von niedrig Qualifizierten und anderen Problemgruppen des Arbeitsmarktes findet nicht statt. Verschärfter Druck und Sanktionen gegen Erwerbslose, wie sie in dem Modell vorgesehen sind, sind nicht akzeptabel. Es ist zu erwarten, dass Milliarden Euro sinnlos verschwendet werden.

#### **4.7. Mini- und Midi-Jobs**

Mini- und Midi-Jobs wirken wegen geringerer Steuer- und Abgabenbelastung wie Subventionierung von geringfügiger bzw. Niedriglohnbeschäftigung. Das hat zu einer starken Ausweitung solcher Beschäftigung und insbesondere auch als Nebenbeschäftigung geführt. Zugleich hat sich der Rückgang sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung fortgesetzt. Mini-Jobs haben den Abbau existenzsichernder sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung durch falsche Anreize für Unternehmen und Beschäftigte stark gefördert. Beschäftigt werden insbesondere Hausfrauen und Doppelverdiener, Rentnerinnen und Rentner, Schülerinnen und Schüler, Studierende und Teilzeitbeschäftigte, aber nur wenige Erwerbslose und Niedrigqualifizierte. Als Brücke in reguläre existenzsichernde Beschäftigung wirken Minijobs nicht. Die Subventionierung von Nebenbeschäftigung wirkt beschäftigungspolitisch besonders schädlich, weil sie vielfach die Einstellung bisher nicht Erwerbstätiger ersetzt.

Per Saldo wird durch Mini- und Midi-Jobs die Beschäftigung kaum gesteigert und die Arbeitslosigkeit nicht gesenkt, sondern eher erhöht. Regulär sozialversicherte und steuerpflichtige Beschäftigung wird verdrängt. Insbesondere im Handel haben die Minijobs diesen Prozess wesentlich befördert. Damit werden die sozialen Sicherungssysteme und ihrer Finanzierung zunehmend ausgehöhlt und zerrüttet. Obwohl formal die Beschäftigten von Abgaben entlastet werden, handelt es sich faktisch überwiegend um eine Subventionierung der Arbeitgeber. Denn die Beschäftigten akzeptieren geringere Bruttolöhne, weil sie hauptsächlich das Nettoeinkommen beachten. Tatsächlich verlieren sie damit individuell Sozialleistungsansprüche und die abhängig Beschäftigten insgesamt zahlen die Zeche durch höhere Sozialbeitragsätze oder Leistungskürzungen, um die Einnahmeausfälle auszugleichen. Im Ergebnis ein Beitrag zur Umverteilung von unten nach oben.

#### **4.8. Subventionierung der Sozialbeiträge auf niedrige Einkommen**

Es gibt eine Reihe verschiedener Vorschläge, die Sozialbeiträge auf geringe Erwerbseinkommen staatlich zu subventionieren.

a) Der *DGB* hat Anfang 2003 ein Modell vorgestellt, in dessen Rahmen erhöhte Zuschüsse aus Steuermitteln einen Freibetrag von 250 Euro bei den Sozialbeiträgen finanzieren sollen. Die Arbeitskosten sollen so gesenkt und Teilzeitarbeit attraktiver gemacht werden, um so zu mehr Beschäftigung zu kommen. Die Mini- und Midi-Job-Regelung soll dafür entfallen. Die Kosten könnten durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um zwei Prozentpunkte und eine einprozentige Steuer auf alle Bruttoeinkommen und entnommenen Gewinne finanziert werden. Dieses Modell weist hinsichtlich der sozialen Sicherung der Beschäftigten Vorzüge gegenüber den geltenden Regelungen auf, ist aber dennoch in mehrfacher Hinsicht problematisch:

Beschäftigungseffekte sind kaum zu erwarten. Bei der gesamtwirtschaftlichen Abschätzung der Beschäftigungswirkungen ergaben sich für das DGB-Modell nur geringe Effekte in Höhe von -90.000 bis +180.000 Arbeitsplätzen – je nach Art der Gegenfinanzierung und Lohnentwicklung. Es werden ganz überwiegend bestehende Beschäftigungsverhältnisse entlastet. Es spricht vieles dafür, dass Verdrängungseffekte auftreten und etwa Vollzeit- in Teilzeitarbeitsplätze umgewandelt werden, weil die Kosten je Arbeitsstunde um so niedriger ausfallen, je niedriger die geleistete Stundenzahl ist. Wenn es aber darum gehen soll, verkürzte Arbeitszeiten in bestimmten Lebenslagen zu fördern (etwa bei Kindererziehung), sind gezielte Leistun-

gen zur Absicherung des Lohn- und sozialen Sicherungsniveaus geeigneter und weniger kostenträchtig.

Die im DGB-Modell vorgesehene erheblich erhöhte Dauersubventionierung der Sozialbeiträge von etwa 35 Milliarden Euro jährlich ist höchst riskant, weil sie angesichts der Finanzprobleme der Staatshaushalte Jahr für Jahr Zielscheibe von Kürzungsbestrebungen sein dürfte. Das zeigt sich aktuell an der geplanten Streichung des erst kürzlich eingeführten und u.a. durch eine Tabaksteuererhöhung finanzierten Bundeszuschusses zur Krankenversicherung und den Bestrebungen, den im Rahmen der Ökosteuerreform erhöhten Bundeszuschuss zur Rentenversicherung zu beschneiden. Das Ergebnis sind mithin Sozialleistungskürzungen.

Bei der vorgesehenen Gegenfinanzierung durch höhere Einkommensteuern und Mehrwertsteuern sind positive Nachfrageeffekte nicht zu erwarten, die verteilungspolitisch ungerechte Schieflage der Steuerbelastung wird nicht abgebaut. Die EmpfängerInnen sozialer Leistungen müssten Einbußen hinnehmen. Zudem scheidet nach der geplanten Anhebung der Mehrwertsteuer von 16 auf 19 Prozent eine weitere Erhöhung aus gewerkschaftlicher Sicht aus. Höhere Einnahmen aus der höheren Besteuerung von hohem Einkommen, großem Vermögen und Erbschaften sowie Unternehmen sind vorrangig für ein Zukunftsinvestitionsprogramm zu verwenden.

b) Die *Grünen* schlagen ein „Progressiv-Modell“ zur Subventionierung der Sozialbeiträge für Monatseinkommen unterhalb 2000 Euro vor. Statt regulär etwa 42 Prozent soll der Beitragsatz bis 400 Euro monatlich 20 Prozent betragen (je 10 Prozent Arbeitgeber und Arbeitnehmer, statt im bisherigen Minijob 23 Prozent rein arbeitgeberseitig). Dann sollen die Beitragsätze allmählich ansteigen bis auf den vollen Satz ab einem Bruttomonatseinkommen von 2000 Euro.

Zur Begründung schreiben sie u.a.: „Es fehlt an existenzsichernden Arbeitsplätzen mit einfachen Anforderungen an Qualifikation und Ausbildung. Hauptursache für den Mangel an solchen Arbeitsplätzen sind vor allem die hohen Sozialversicherungsabgaben.“<sup>14</sup> Diese Ursachenbeschreibung trifft die tatsächlichen Probleme nicht.

Das Modell führt zu einer verstärkten Subventionierung von Niedriglohnbeschäftigung und zu einer weiteren nachhaltigen Schwächung der Finanzierungsbasis der

---

<sup>14</sup> Antrag der Grünen vom 24.01.2006, Deutscher Bundestag Drucksache 16/446

Sozialversicherungen. Es werden ganz überwiegend bestehende Beschäftigungsverhältnisse entlastet. Die Subventionierung wird also mitgenommen, ohne dass zusätzliche Arbeitsplätze entstehen. Es spricht aber vieles dafür, dass Verdrängungseffekte auftreten und etwa Vollzeit- in Teilzeitarbeitsplätze umgewandelt werden. Bei der Umwandlung eines Jobs mit 2000 Euro brutto in zwei Jobs mit je 1000 Euro brutto werden zu Lasten der Steuerzahler Sozialbeiträge in Höhe von 275 Euro eingespart. Auch Minijobs würden durch die Neuregelung noch attraktiver gemacht.

Fast die Hälfte der sozialversicherten Beschäftigungsverhältnisse fiel unter die Progressionsregelung. Damit wäre ein erheblicher bürokratischer Aufwand verbunden, insbesondere bei schwankenden Einkommen. Es ist auch unklar, ob die Höhe der Förderung vom gesamten Bruttoeinkommen der Beschäftigten abhängig sein oder ob je Job gerechnet werden soll. Im ersten Fall wären Beschäftigte auf dem selben Arbeitsplatz für Arbeitgeber unterschiedlich teuer, je nachdem ob sie noch andere Jobs haben oder nicht. Im zweiten Fall würden Beschäftigte mit mehreren Jobs erheblich weniger Sozialbeiträge zahlen als bei nur einem Job bei gleichem Einkommen und Sozialansprüchen. Das bereits mit der bisherigen Minijobregelung verbundene Problem der massiven Förderung von Neben- und Mehrfachjobs würde so eskaliert.

Die Grünen erwarten Einnahmeausfälle von etwa 13 Milliarden Euro, die durch einen Steuerzuschuss ausgeglichen werden sollen. Zur Gegenfinanzierung werden keine Vorschläge gemacht.

c) Das Mitglied des Sachverständigenrats *Peter Bofinger* schlägt die Einführung eines Stufentarifs bei der Arbeitslosenversicherung vor, um in einem ersten Schritt einen Teil der „versicherungsfremden Leistungen“ der Sozialversicherungen umzufinanzieren und Bezieher niedriger Einkommen zu entlasten. Der Beitragsatz für Einkommen bis 1000 Euro im Monat soll um vier Prozentpunkte abgesenkt werden. Die Mini-Jobs sollen dafür abgeschafft werden. Die Umsetzung dieser Vorschläge würde zu Mindereinnahmen von 15 Milliarden Euro jährlich führen, denen Mehreinnahmen aus den ehemaligen Mini-Jobs von 2,6 Milliarden Euro gegenüber stünden.<sup>15</sup> Die Gegenfinanzierung soll durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer erfolgen.

---

<sup>15</sup> Vgl. Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2005/2006, S. 225

Positiv zu bewerten ist – wie beim DGB-Modell – der Wegfall der bisherigen Mini-Job-Regelung. Allerdings trifft auch die Kritik am DGB-Modell – und dem der Grünen – weitgehend auch auf die Vorschläge von Bofinger zu. Beschäftigungseffekte sind kaum zu erwarten, die Kosten sind hoch, es bestehen sozialpolitische Risiken, andere Finanzbedarfe sind vorrangig. Die Beseitigung der Privilegierung der Mini- und Midijobs ist auch ohne gleichzeitige Einführung einer anderen Subvention im Niedriglohnbereich möglich. Diese wäre auch keineswegs – wie Bofinger einfach voraussetzt – ein “gezielter Beitrag zur Verminderung der Arbeitslosigkeit von Geringqualifizierten”. Eine stärkere Steuerfinanzierung der Sozialversicherungen sollte auf von diesen erbrachte allgemein gesellschaftliche Leistungen konzentriert und beschränkt werden, die Gegenfinanzierung sollte durch höhere Einkommens- und Vermögensteuern erfolgen.

#### **4.9. Negative Einkommensteuer bzw. Steuergutschriften auf niedrige Arbeitseinkommen**

Die bekanntesten Beispiele für eine solche Subventionierung von Niedrigeinkommen sind Steuerzuschüsse in den USA und Großbritannien und die Beschäftigungsprämie in Frankreich. Geringverdiener erhalten unbefristet einen staatlichen Zuschuss, dessen Höhe vom erzielten Arbeitseinkommen und der Familienkonstellation, insbesondere der Zahl der Kinder, abhängt. Außerdem wirken sie mit anderen Sozialleistungen wie Kindergeld, Wohngeld, Essensmarken usw. sowie der Besteuerung zusammen, die Regelungen sind kompliziert. In allen genannten Ländern existieren gesetzliche Mindestlöhne, die Lohndumping verhindern und im Zusammenhang mit Lohnsubventionen Mitnahmeeffekte begrenzen sollen.<sup>16</sup>

a) Earned Income Tax Credit (EITC) in den USA: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte mit geringen Einkommen erhalten auf Grundlage ihrer Steuererklärung einmal im Jahr nachträglich einen Zuschuss. Die Einkommensgrenze beträgt bei Familien mit zwei oder mehr Kindern 35.000 Dollar. Die Einkommen von Ehepaaren werden addiert, die Grenze liegt dann bei 37.000 Dollar. Der maximale Zuschuss betrug 2005 4400 Dollar und wurde bei Jahreseinkommen zwischen etwa 11000 und 14400 bzw. bei Ehepaaren 16400 Dollar gezahlt. Bei höheren Einkommen sinkt der

---

<sup>16</sup> Vgl. zu diesem Kapitel Bruno Kaltenborn, Petra Knerr: Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich – ein ausgewählter internationaler Vergleich, Berlin 2006



Zuschuss bis zum Erreichen der genannten Einkommensgrenzen auf Null. Bei Kinderlosen sind die Einkommensgrenzen weit niedriger und der Zuschuss ist gering, maximal 400 Dollar. Die jährlichen Ausgaben liegen bei über 37 Milliarden Dollar für etwa 20 Millionen EmpfängerInnen, also durchschnittlich 1800 Dollar im Jahr.

Der Mindestlohn liegt in den USA mit 893 Dollar monatlich, das entspricht einer Kaufkraft von etwa 800 Euro, sehr niedrig (in einigen Bundesstaaten und Regionen allerdings aufgrund regionaler Regelungen höher). Trotz des EITC liegen die Armutsquoten in den USA weit höher als in Deutschland und den meisten europäischen Ländern. Während in Deutschland die meisten Armen im arbeitsfähigen Alter Erwerbslose sind, handelt es sich in den USA zu vier Fünfteln um „working poor“.<sup>17</sup> Sogar fünf Prozent der Haushalte mit zwei oder mehr Erwerbstätigen sind arm. Die Sozialleistungen für längere Zeit Erwerbslose sind extrem niedrig und reichen zum Leben nicht aus. Der EITC dient vor allem dazu, möglichst viele Menschen, auch Alleinerziehende, in Beschäftigung zu Niedrigstlohnbedingungen zu treiben und ihnen dabei ein Überleben zu ermöglichen.

b) Working Tax Credit (WTC) in Großbritannien: Eltern (und über 50jährige Beschäftigte, die zuvor über sechs Monate Arbeitslosenunterstützung bekommen hatten) können eine Geringverdienerzulage erhalten. Voraussetzung ist eine wöchentliche Arbeitszeit von mindestens 16 Stunden. Kinderlose, die über 25 Jahre alt sind, können die Zulage bei einer wöchentlichen Arbeitszeit ab 30 Stunden bekommen. Bei Familien kann sie bis zu etwa 3900 Pfund im Jahr betragen, außerdem werden 70 Prozent der Kinderbetreuungskosten erstattet. Nettoeinkommen, die 13.900 Pfund (etwa 20.000 Euro) jährlich übersteigen, werden zu 37 Prozent angerechnet. Vorher fallen typischerweise etwa 33 Prozent Steuern und Abgaben an, so dass von zusätzlichem Bruttoerwerbseinkommen 42 Prozent verbleiben.

Auch in Großbritannien liegt die Armutsquote traditionell höher als in Deutschland und ist der Anteil der arbeitenden Armen höher. Der Abstand ist aber geringer und die Quote sinkt – während sie in Deutschland steigt. Der ansteigende Mindestlohn –

---

<sup>17</sup> Diese und weitere Angaben zu Armutsquoten aus: M. Förster and M. Mira d'Ercole (2005), Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s, OECD Social Employment and Migration Working Papers, No. 22. Die Angaben beziehen sich auf das Jahr 2000 und auf Westdeutschland.

in 2005 etwa 1200 Euro bei Vollzeitbeschäftigung – und der WTC haben daran einen Anteil. Dennoch sind gerade die Armutsquoten von Kindern und von Haushalten mit Kindern in Großbritannien höher, weil die Einkommensungleichheit insgesamt größer und die kinderbezogenen Sozialleistungen geringer sind. Der WTC schafft hier lediglich einen gewissen Ausgleich im Rahmen eines Systems, das insgesamt einen stärkeren Druck in Richtung Erwerbstätigkeit ausübt.

c) La prime pour l'emploi in Frankreich: Die Beschäftigungsprämie für ArbeitnehmerInnen wirkt ergänzend zur Subventionierung der arbeitgeberseitigen Sozialversicherungsbeiträge. Letztere beträgt maximal 26 Prozent des Bruttogehalts und sinkt bis zum 1,6-fachen des Mindestlohns auf Null, für 2006 sind dafür 19 Milliarden Euro veranschlagt. Die Beschäftigungsprämie wird an Haushalte mit Einkommen zwischen 3100 und 16400 Euro bei Alleinstehenden bzw. 25.000 Euro bei Familien gezahlt. Die maximale Höhe der Prämie beträgt im Jahr 2006 bei Alleinstehenden etwa 700 Euro, bei Paaren mit Kindern etwa 1500 Euro. Im Jahr 2004 gab es 8,8 Millionen BeziehernInnen der Beschäftigungsprämie, die Kosten werden in 2006 etwa 3,5 Milliarden Euro betragen.

Frankreich weist insgesamt und insbesondere auch bei Kindern sowie bei Menschen im erwerbsfähigen Alter geringere Armutsquoten auf als Deutschland, obwohl die Ungleichverteilung der Markteinkommen ebenso hoch ist. Die sozialstaatliche Einkommensumverteilung ist in Frankreich stärker ausgeprägt. Die Beschäftigungsprämie spielt dabei allerdings bisher keine große Rolle, sie ist im Vergleich zu den britischen und US-Regelungen gering.

Die Erwerbsquoten liegen in den USA und Großbritannien höher als in Deutschland. In GB und Frankreich sind sie im Verlauf der letzten zehn Jahre gestiegen, in Deutschland stagnieren sie. Dies ist allerdings im Wesentlichen auf die unterschiedlich gute gesamtwirtschaftliche Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung zurück zu führen. Die beschäftigungspolitischen Wirkungen der Steuerzuschüsse sind insgesamt unklar und gering. Am ehesten lässt sich noch zeigen, dass die Zuschüsse die Arbeitsanreize und die Erwerbsbeteiligung von Alleinerziehenden gesteigert haben. Im Verhältnis zur begrenzten Wirkung ist der finanzielle Aufwand sehr hoch und nur sozialpolitisch zu rechtfertigen.

Auch in Deutschland gibt es bereits sozialpolitische Regelungen, die die Einkommen von Geringverdienerhaushalten aufbessern. Neben dem ALG II als unterstem Netz

sind hier Wohngeld und – befristet auf maximal 36 Monate – der Kinderzuschlag zu nennen. Aufgrund der stärkeren Orientierung am individuellen Bedarf (Wohnkosten, Mehrbedarf aufgrund Hilfebedürftigkeit usw., anzurechnende Einkommen und Vermögen) sind die Leistungen zielgerichteter. Eine Umstellung auf allgemeine Steuergutschriften für Geringverdiener dürfte dem gegenüber erhebliche Mehrausgaben hervorrufen, ohne die Lage der besonders Bedürftigen zu verbessern. Zur Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Müttern und insbesondere von Alleinerziehenden dürfte der Ausbau ganztägiger und unentgeltlicher Kinderbetreuungseinrichtungen deutlich wirksamer sein.

## **5. Gesamteinschätzung aus gewerkschaftlicher Sicht**

ver.di lehnt allgemeine, flächendeckend angelegte Kombilöhne und eine Ausweitung des Niedriglohnsektors ab. Die Prämissen der Kombilohn-Modelle sind unzutreffend, die Ziele werden nicht erreicht, die Kosten sind im Verhältnis zu den Wirkungen hoch und es bestehen erhebliche Risiken. Ein Ausweg aus der Massenarbeitslosigkeit sind Kombilöhne jedenfalls nicht. ver.di unterstützt stattdessen gezielte Integrationsmaßnahmen für besondere Problemgruppen des Arbeitsmarktes. In diesem Rahmen können auch auf Zielgruppen beschränkte Lohnsubventionen als ein Element sinnvoll sein. Das ist im Einzelnen konkret zu prüfen.

- Kombilöhne zur Steigerung der Arbeitsanreize bringen kaum zusätzliche Beschäftigung, weil ein zu geringes Arbeitskraftangebot nicht das Problem ist.
- Kombilöhne zur Subventionierung der Arbeitskraftnachfrage der Unternehmen bringen kaum zusätzliche Beschäftigung, weil die Arbeitskraftnachfrage nicht durch zu hohe Löhne, sondern durch zu geringe Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen beschränkt ist. Zusätzlichen Produkten aus subventionierter Beschäftigung steht keine hinreichende zusätzliche Kaufkraft gegenüber, so dass es zu Verdrängungskonkurrenz gegenüber bestehender Produktion und Beschäftigung kommt.
- Ungezielte Kombilöhne weisen hohe Mitnahmeeffekte bei geringer oder keiner Nettobeschäftigungswirkung auf. In erheblichem Umfang wird Beschäftigung subventioniert, die es ohnehin gegeben hätte. Es treten umfassend Drehtüreffekte auf: Neu eingestellte subventionierte Beschäftigte verdrängen an anderer Stelle reguläre, nicht subventionierte Beschäftigung. Für zusätzliche Beschäftigung im

Niedriglohnsektor fehlt die notwendige zusätzliche gesellschaftliche Nachfrage. Den hohen Kosten für die Subventionierung stehen daher keine Einsparungen durch Reduzierung der Arbeitslosigkeit gegenüber. Lohnzuschüsse und erhöhter Druck auf die Erwerbslosen erhöhen die Akzeptanz noch niedrigerer Löhne.

- Ungezielte Kombilöhne verbessern in Zeiten von Massenarbeitslosigkeit kaum die Beschäftigungschancen gering Qualifizierter, weil sie nichts an deren Schwächen in der Verdrängungskonkurrenz mit qualifizierteren ArbeitnehmerInnen ändern. Ohne klare Zielgruppenorientierung wird keine Förderung von gering qualifizierten Arbeitslosen oder von anderen Problemgruppen des Arbeitsmarktes bewirkt. Die Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen sind aufgrund von Mitnahme- und Substitutionseffekten und je nach Gegenfinanzierung gering oder gar null, die Kosten pro zusätzlichem Arbeitsplatz dementsprechend hoch.<sup>18</sup>
- Breit angelegte Kombilöhne führen wegen ihrer geringen Nettobeschäftigungswirkungen zu großen finanziellen Belastungen für die öffentlichen Haushalte. Das Geld fehlt für geeignetere und sinnvollere Maßnahmen.
- Die Inanspruchnahme der meisten Kombilohn-Modellprojekte ist weit hinter den Erwartungen zurück geblieben. Einstiegsgeld für erwerbslose Hilfebedürftige nach § 29 SGB II etwa wurde bis September 2005 nur in 10.000 Fällen eingesetzt. Ohne Zielgruppenbeschränkung sind die Mehrheit der Geförderten keine gering Qualifizierten. Es gibt nur wenige Übergänge in unsubventionierte oder gar besser bezahlte Jobs. Gemessen an über 2 Millionen Arbeitslosen in Deutschland, die gering qualifiziert oder seit mindestens einem Jahr arbeitslos sind, lässt sich bis heute keine nennenswerte Wirkung der verschiedenen Kombilohn-Angebote

---

<sup>18</sup> „Konzentriert man sich auf Kombilohn-Modelle für den Niedriglohnbereich, so weisen die genannten Studien zwar je nach konkreter Ausgestaltung der Lohnsubventionen in Deutschland zu erwartende Beschäftigungsgewinne in der Größenordnung von 60 000 bis 135 000 Personen aus, jedoch belaufen sich die fiskalischen Mehrbelastungen auf mehrere Milliarden Euro, so dass sich nach der ZEW-Studie bei 100 000 zusätzlich Beschäftigten Nettokosten in Höhe von rund 35 000 Euro je subventioniertem Arbeitnehmer ergeben; das IZA ermittelt sogar doppelt so hohe Beträge. Beide Studien gelangen daher zu dem Ergebnis, dass eine Subventionierung von Lohnkosten ohne Zielgruppenbegrenzung kaum zu rechtfertigen sei, eine solche Begrenzung dann aber keine nennenswerten Beschäftigungseffekte erbrächte.“ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2004/2005, S. 677

feststellen: „Insgesamt konnte bisher noch kein empirischer Beleg erbracht werden, dass ein Kombilohn in Deutschland zu einem nennenswerten Aufbau von Beschäftigung führt.“<sup>19</sup>

- Wenn im Gegenzug zur Einführung von Kombilöhnen stärker zielgerichtete Qualifizierungs- und Eingliederungsmaßnahmen zurück gefahren werden, werden die Beschäftigungschancen von Problemgruppen des Arbeitsmarktes sogar verschlechtert.
- Produktion auf der Basis von Kombilöhnen setzt in der Konkurrenz unsubventionierten Produktionen und die dort gezahlten Löhne unter Druck. Zugleich wird die Bereitschaft der Beschäftigten gesteigert, für niedrige Löhne zu arbeiten, wenn die Einbußen durch Subventionen ausgeglichen werden. So entsteht ein übergreifender Druck in Richtung Lohnsenkung und damit zu Umverteilung zugunsten der Gewinne. Kombilöhne erweisen sich per Saldo als Umverteilung öffentlicher Mittel zugunsten höherer Unternehmensgewinne. Diese Umverteilung von unten nach oben und zu Lasten anderer öffentlicher Ausgaben schwächt die Binnen- nachfrage und damit das Wachstum zusätzlich. Im Endeffekt kann der Beschäftigungseffekt dann sogar negativ sein.
- Als sozialpolitische Maßnahme zur Verbesserung der Einkommenssituation von gering Verdienenden weisen ungezielte Kombilöhne das Problem auf, dass sie sehr teuer sind. Denn dann müssen sie unbefristet und für alle bedürftigen Niedriglohnbeschäftigten gelten. Das gilt auch für Modelle einer Negativsteuer auf Arbeitseinkommen in Anlehnung an das US- oder das britische Modell oder die französische Beschäftigungsprämie. Die durch diese Zuschüssen bewirkte Hebung von Einkommen unterhalb der Armutsschwelle wird im deutschen Steuer- und Sozialtransfersystem durch andere, zielgerichtetere Instrumente geleistet.

## **6. Mindestlohn im Verhältnis zu Kombilohn**

In der politischen Diskussion wird immer häufiger über eine Kombination von Mindest- und Kombilohn gesprochen: ein existenzsichernder Mindestlohn gewissermaßen als stabiler Deich gegen die massenhafte Inanspruchnahme und Aushöhlung

---

<sup>19</sup> Bruno Kaltenborn: Kombilöhne: Stand und Perspektiven, in: DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Nr. 72/2003, S. 131

der Staatsfinanzen durch Kombilöhne. Dabei wird die Einführung eines ausreichenden gesetzlichen Mindestlohns die Kombilohndebatte im Zusammenhang von ALG II weitgehend überflüssig machen. Dies setzt die Festlegung eines Mindestlohns voraus, der ein existenzsicherndes Einkommensniveau zumindest für eine erwachsene Person und ein Kind ermöglicht. Dafür ist ein Mindestlohn von wenigstens 7,50 Euro erforderlich.

Bei einer 40-Stundenwoche (= 174 Monatsstunden) würde sich ein Bruttolohn von etwa 1.300 Euro ergeben. Damit würde eine einzelne Person in jedem Fall deutlich über dem derzeitigen ALG-II-Niveau liegen. Auch würde unter Zuhilfenahme von Kindergeld und Wohngeld die Finanzierung des Lebensunterhalts eines Kindes ermöglicht. Dem Bruttolohn von 1.300 Euro steht je nach Höhe der beruflich bedingten Ausgaben (z.B. Wegekosten) ein Nettoeinkommen von etwa 900 Euro gegenüber. Rechnet man das Kindergeld in Höhe von 154 Euro hinzu, ergibt sich ein verfügbares Einkommen von rund 1.050 Euro. Gegebenenfalls kommt ein Kinderzuschuss und/oder Wohngeld hinzu.

Weitere staatliche Ergänzungen zum Markteinkommen wären nach Einführung eines Mindestlohns in Höhe von 7,50 Euro nur noch für bestimmte Problemgruppen notwendig. Dazu zählen alleinstehende Personen in Teilzeitarbeit, Personen mit mehr als einem Kind und Personen mit schwerwiegenden gesundheitlichen Beeinträchtigungen. Nach einer Steigerung des Mindestlohns auf neun Euro würde die Bedürftigkeit für ergänzende Leistungen weiter reduziert. Insgesamt könnten durch einen ausreichend hohen Mindestlohn in erheblichem Umfang öffentliche Sozialleistungen eingespart werden, ohne die Lage der Betroffenen zu verschlechtern – im Gegenteil. Damit würden Mittel für gezielte Integrationsmaßnahmen für Problemgruppen und für einen ehrlichen zweiten Arbeitsmarkt freigesetzt.

## **7. Gewerkschaftliche Forderungen und Alternativen**

### **7.1. Beschäftigung steigernde Wirtschaftspolitik, Zukunftsinvestitionsprogramm**

Der wichtigste Ansatz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist eine aktive, beschäftigungsorientierte Wirtschaftspolitik. ver.di fordert ein Zukunftsinvestitionsprogramm im Volumen von 40 Milliarden Euro jährlich, die eine Hälfte für Erziehung, Bildung und Wissenschaft, die andere Hälfte für Erhalt und Ausbau der öffentlichen Infrastruktur

und Daseinsvorsorge. Dabei geht es nicht nur um Sachinvestitionen, sondern ebenso um das notwendige Personal. Damit können bei solider und gerechter Steuerfinanzierung in fünf Jahren gut 1.000.000 Arbeitsplätze geschaffen werden. Dies ist auch der wirksamste Weg zur Verbesserung der Beschäftigungschancen gering Qualifizierter.

Der zweite wichtige Ansatz ist eine gerechtere Verteilung des jeweils bestehenden Arbeitsvolumens, also eine Verkürzung der Arbeitszeiten.

Um ein Zurückbleiben der Massenkaukraft und der Einkommen der Beschäftigten hinter der Entwicklung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu verhindern, müssen die Einkommen der Beschäftigten regelmäßig mindestens im Maße der Produktivitätssteigerung zuzüglich der Preissteigerungsrate erhöht werden. Nur dann kann wachsende Produktion und Beschäftigung hinreichende Nachfrage finden. Die Durchsetzung hinreichend hoher Löhne in allen Bereichen und Qualifikationsniveaus ist auch eine wichtige Voraussetzung für Produktivitätssteigerungen und weitere Arbeitszeitverkürzungen.

Auch im Dienstleistungssektor führt es in eine wirtschafts- und gesellschaftspolitische Sackgasse, beim Dienstleistungswachstum auf Kostensenkung, Niedriglöhne, schlechte Arbeitsbedingungen und mangelhafte soziale Sicherung zu setzen. Notwendig ist die Entwicklung moderner, qualitativ hochwertiger und innovativer Dienstleistungsproduktion, die auch international wettbewerbsfähig ist. Das ist nur mit motivierten, qualifizierten Beschäftigten zu erreichen.

Damit wachsende Beschäftigung zu einer Stärkung der Finanzbasis des Sozialstaats führt und unfaire Konkurrenz verhindert wird, ist die Privilegierung von Mini- und Midijobs ist zu beenden und müssen perspektivisch alle Erwerbstätigen, auch Selbständige, beitragspflichtig in soziale Bürgerversicherungen einbezogen werden.

## **7.2. Existenzsichernde Einkommen durchsetzen, gesetzlicher Mindestlohn**

Die wirksamsten Wege zur Verbesserung der Einkommenssituation gering Verdienender sind:

- die Einführung eines umfassenden gesetzlichen Mindestlohns in Höhe von zunächst 7,50 Euro je Stunde, der in den folgenden Jahren schrittweise auf neun Euro angehoben wird,
- eine Ausweitung des Entsendegesetzes auf alle Branchen,

- eine Stärkung der Tarifverträge und Erleichterung ihrer Allgemeinverbindlichkeits-  
erklärung,
- verstärkte Kontrolle und Durchsetzung der am Arbeitsort geltenden Normen  
für alle Anbieter von Dienstleistungen,
- allgemeine Sozialversicherungspflicht auch aller Selbständigen und aller Er-  
werbseinkommen, um die Unterbietung von Anbietern mit tariflich entlohnten Be-  
schäftigten zu erschweren,
- Die Zumutbarkeitsregelungen für die Annahme von angebotenen Arbeitsstellen  
durch Erwerbslose müssen so geändert werden, dass die Zahlung zumindest ta-  
riflicher Entgelte verlangt werden kann,
- Ausbau öffentlicher kostenfreier Erziehungseinrichtungen für Kinder,
- Großzügigere und unbefristete Gewährung von Kinderzuschlägen für Geringver-  
diener und bessere Wohngeldleistungen. Eine Zusammenführung beider Leistun-  
gen wäre sinnvoll. Die Leistungen müssen so ausgestaltet werden, dass sie im-  
mer gezahlt werden, wenn dadurch ALG II-Hilfebedürftigkeit vermieden wird.

### **7.3. Qualifizierung und aktive Arbeitsmarktpolitik**

Für den Einzelnen ist nach wie vor Qualifizierung der beste Schutz gegen – insbe-  
sondere dauerhafte – Arbeitslosigkeit. Der Staat muss dafür sorgen bzw. gewähr-  
leisten, dass alle Kinder und Jugendlichen unabhängig von ihrer sozialen und ethni-  
schen Herkunft eine gute Bildung und Ausbildung erhalten. Dazu sind eine Auswei-  
tung von (kostenloser) Tagesbetreuung mit qualifizierten ErzieherInnen im Vorschul-  
alter, Ganztagschulen mit qualifizierten PädagogInnen, eine Umlagefinanzierung  
der beruflichen Bildung, kostenlose Studienmöglichkeiten und hinreichendes BAföG,  
gesetzlich und tariflich gesicherte Weiterbildungsansprüche, sowie gezielte Fortbil-  
dungs- und Umschulungsangebote für Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohte  
Personen notwendig.

Spezifische Nachteile besonderer Problemgruppen sollen durch wirksame Maßnah-  
men zur Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit ausgeglichen werden. Hierfür brau-  
chen wir auch künftig besondere Eingliederungshilfen, differenzierte Bildungsange-  
bote und einen zweiten Arbeitsmarkt. Notwendige Mittel müssen zur Verfügung ge-  
stellt werden, auch als Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt: 1. für die Verhütung  
und Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit, 2. für Mo-



delle und Instrumente zur Beschäftigung Älterer, zur Förderung des Verbleibs in der Arbeitswelt, 3. zur Qualifizierung und Förderung der Beschäftigung von gering Qualifizierten, und 4. Eingliederungsmaßnahmen zur Bekämpfung von de-facto-Diskriminierungen (wegen Behinderung, Geschlecht, Herkunft, u.a.).

Um die Beschäftigungschancen von Problemgruppen des Arbeitsmarktes zu verbessern, sind gezielte Förderung, Beratung und Eingliederungsmaßnahmen notwendig. Dazu gehören auch auf bestimmte Zielgruppen gerichtete und in der Regel befristet zu gewährende Lohnsubventionen. Solche gezielten Integrationsmaßnahmen sollten Qualifizierungsbausteine enthalten und einen zügigen Übergang in unsubventioniert existenzsichernde Beschäftigung befördern. Die Entlohnung muss in jedem Fall tariflichen bzw. gesetzlichen Mindestlohnstandards genügen.

#### **7.4 Umwandeln von Ein-Euro-Jobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und ehrlicher zweiter Arbeitsmarkt**

Statt Ein-Euro-Jobs sollten reguläre, sozialversicherungspflichtige und tariflich bezahlte Beschäftigungsverhältnisse am zweiten Arbeitsmarkt eingerichtet werden. Dies ist insbesondere möglich als Arbeitsgelegenheit mit Entgelt im Rahmen von § 16 (3) 2 SGB II. Zur Finanzierung sind die bisher für ALG II, Unterkunft und Mehraufwandsentschädigung für die betroffenen Personen und die Träger aufgewendeten Gelder einzusetzen. Ferner müssen Eigenmittel der Begünstigten (Träger oder interessierte Dritte), andere Fördertöpfe (z.B. EU- oder andere Programme) und gegebenenfalls weitere öffentliche Haushaltsmittel herangezogen werden.

Insbesondere bei den Ein-Euro-Jobs aber auch bei der Entgeltvariante und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen besteht das Problem teils gravierender Verdrängungseffekte gegenüber regulärer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt (sei es im öffentlichen Dienst, bei der Wohlfahrt oder in der privaten Wirtschaft). Daher gilt es, mit geeigneten Mitteln den Verdrängungsmechanismen effektiv entgegenzuwirken. Sinnvoll ist eine Fokussierung auf weit überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffene Regionen und Personengruppen.

Wir halten die verbreitete Kritik an den früheren Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für überzogen und am falschen Maßstab ausgerichtet. Es ist nicht realistisch, alle besonders benachteiligten Personen in Krisenregionen in den ersten Arbeitsmarkt zu bringen. ABM und SAM waren in dieser Situation für die Betroffenen die bessere Lösung gegenüber der realen Alternative der Arbeitslosigkeit. Nach Angaben der Bun-

desanstalt für Arbeit wiesen ABM und SAM gesamtfiskalisch eine Selbstfinanzierungsquote von etwa 90 Prozent auf.

Es gibt Gruppen am Arbeitsmarkt, die von den bestehenden Instrumenten nicht erreicht werden, aber auch nicht mehr mittelfristig integriert werden können. Für diese Gruppen muss in begrenztem Rahmen ein sogenannter ehrlicher zweiter Arbeitsmarkt geschaffen werden. Dabei geht es vor allem um Beschäftigung im öffentlichen Sektor in gesellschaftlich erwünschten Feldern und insbesondere in Krisenregionen mit besonders hoher Arbeitslosigkeit. Derartige Beschäftigungsverhältnisse sollen öffentlich gefördert werden, sozialversicherungspflichtig sein und angemessen, also tariflich oder zumindest nach Mindestlohnstandard, bezahlt werden. Sie sollten mit Weiterqualifizierungselementen verbunden sein.