

Wirtschaftspolitische Informationen

ver.di Bundesvorstand Berlin
Bereich Wirtschaftspolitik – September 2006
www.wipo.verdi.de



Kombilöhne? Mindestlöhne!

Kombilöhne – längst Realität	2
Niedriglöhne – längst Realität	3
„Löhne runter, dann gibt es Jobs“?	5
Kombilohnmodelle und -varianten.....	6
Gesamteinschätzung.....	7
Gewerkschaftliche Forderungen und Alternativen.....	8
Beschäftigungsorientierte Wirtschaftspolitik	8
Gesetzlicher Mindestlohn	9
Qualifizierung und aktive Arbeitsmarktpolitik.....	9
Umwandlung von Ein-Euro-Jobs	10

Dieser Text beruht auf dem Positionspapier des ver.di Bundesvorstands, Berlin
„Kombilöhne – Positionen von ver.di“, beschlossen am 4. September 2006.
Das ausführliche Positionspapier ist im Internet verfügbar unter:
www.wipo.verdi.de/dokumente

Kombilöhne – längst Realität

Die Regierung will einen Kombilohn einführen. Dabei gibt es den schon längst. Arbeitslosengeld II ist nicht nur Mindesteinkommenssicherung – so ungenügend das ist –, sondern auch Kombilohn. Über eine Million Menschen verdienen so wenig, dass ihnen auch Leistungen des Arbeitslosengeld II zustehen, davon 400.000 Vollzeitbeschäftigte.

Arm trotz Arbeit – schon längst Realität bei uns.

Obwohl die Regierung den Kombilohn will, ist der bestehende ihr zu teuer. Arbeitslosengeld II wird auch deshalb immer kostspieliger, weil es für viele als Kombilohn wirkt. Es ist bekannt, dass Unternehmer Löhne drücken mit dem Verweis, der Rest könne ja über das Arbeitslosengeld II wieder hereingeholt werden.

Der Sachverständigenrat hatte die Aufgabe, ein Kombilohnmodell vorzuschlagen. Da es dies mit Arbeitslosengeld II bereits gibt, ist der Vorschlag Arbeitslosengeld II zu „reformieren“ zumindest logisch und konsequent.

Runter mit dem Arbeitslosengeld II um 30 Prozent! So lautet die Empfehlung von vier der fünf „Weisen“.¹ Statt mit 345 Euro sollen Erwerbslose mit nur noch 240 Euro auskommen. Obwohl Sozialverbände errechnet haben, dass zur Verhinderung von Armut wenigstens 420 Euro erforderlich sind. Nur noch 240 Euro sei aber eigentlich gar nicht schlimm, meinen die „Weisen“. Erwerbslose brauchen doch nur zusätzlich arbeiten zu gehen. Wer keinen Job findet, soll gemeinnützige Arbeit leisten. Nur dann gibt es weiterhin 345 Euro. Höchstens! Damit die „richtige“ Motivation für die Jobsuche erhalten bleibt. Auch hier: Zynismus hoch drei. Und Konzepte aus dem Elfenbeinturm: Denn die Möglichkeiten für Ein-Euro-Jobs sind längst ausgeschöpft, betonen Vertreter der Kommunen.

Gut bezahlte Professoren halten Erwerbslose für Faulenzer, die man aus der sozialen Hängematte werfen muss.

¹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell, Wiesbaden, August 2006

Erwerbslose wollen auch heute schon arbeiten. Ohne Ratschläge von gut bezahlten Professoren. Die wollen Erwerbslose zwingen, in Zukunft zu noch niedrigeren Löhnen zu arbeiten. Damit es zum Leben reicht, soll der Staat den Rest drauf legen. Gleichzeitig wird so der Druck auf die Löhne von allen Beschäftigten erhöht.

Das Dilemma ist offensichtlich. Solange der freie Fall der Löhne in vielen Branchen nicht durch einen gesetzlichen Mindestlohn aufgefangen wird, wird der staatlich zu zahlende Kombilohn immer teurer. In der Folge besteht die Tendenz, staatliche Leistungen herunterzufahren, wie im Vorschlag des Sachverständigenrates. Wird dem nicht Einhalt geboten, droht diese Entwicklung weiterzugehen. Konzepte hierfür sind bekannt.

Mit der sogenannten „aktivierenden Sozialhilfe“ hat das Ifo-Institut eine noch schärfere Variante parat.² Danach soll das Arbeitslosengeld II faktisch gestrichen werden. Abgesehen von den Wohnkosten sollen Erwerbsfähige nur noch dann Geld vom Staat erhalten, wenn sie dafür arbeiten.

Das Ifo-Modell ist ein zynischer Frontalangriff auf die Würde von Erwerbslosen und auf die Einkommen der Beschäftigten.

Niedriglöhne – längst Realität

Behauptet wird, der Bereich gering entlohnter Beschäftigung in Deutschland sei unzureichend entwickelt.

- **Tatsächlich** besteht mittlerweile ein ausgedehnter und weiter wachsender Bereich von Niedriglohnbeschäftigung. Mehr als sechs Millionen Menschen arbeiten für Niedriglöhne. Das ist mehr als in vergleichbaren europäischen Ländern.

Behauptet wird, die niedrige Entlohnung sei Resultat der gering qualifizierten Tätigkeit der Beschäftigten. Die Ausweitung des Niedriglohnsektors nütze daher besonders den gering Qualifizierten.

Tatsächlich haben zwei Drittel der Niedriglohnbeschäftigten eine abgeschlossene Ausbildung, zehn Prozent sogar einen akademischen Abschluss. Zwei Drittel

² Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des Ifo-Instituts, Sonderdruck des Ifo Schnellendienst Nr. 2/2006, vgl. oben, Seite 2

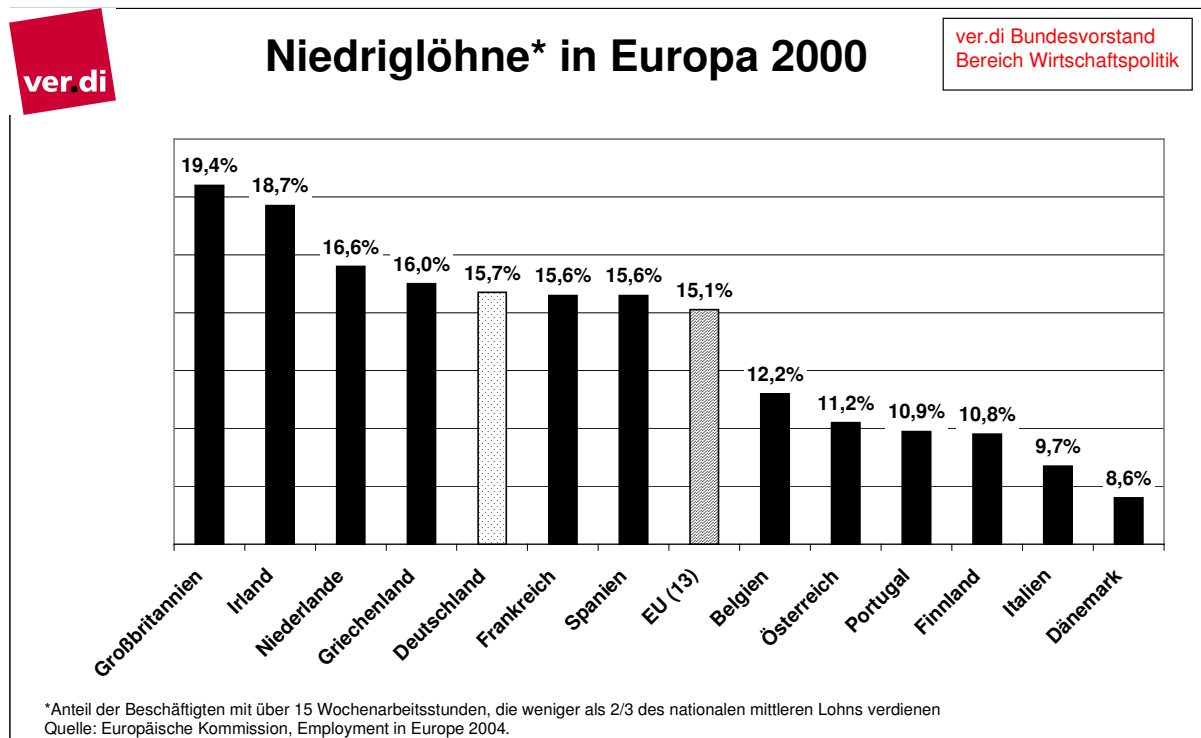
der Niedriglohnbeschäftigten üben keine „einfache“ Tätigkeit aus, sondern eine qualifizierte Arbeit. Aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit stehen qualifizierte Erwerbslose in großer Auswahl zur Verfügung. Sie werden bevorzugt eingestellt und verdrängen gering Qualifizierte auch von den Arbeitsplätzen, für die sie geeignet wären.

Behauptet wird, die Arbeitsbereitschaft vieler Erwerbsloser und die Arbeitsanreize seien zu gering.

- **Tatsächlich** aber gibt es keinen Bewerbermangel bei Einfacharbeitsplätzen und auch nicht bei Niedriglohnarbeitsplätzen. Der Andrang bei den Ein-Euro-Jobs zeigt ebenfalls die hohe Arbeitsbereitschaft der Erwerbslosen.

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 nicht durch eine Niedriglohnstrategie auszuschöpfen. Hier sind überwiegend erhebliche Qualifikationen und gesellschaftlich organisierte Dienstleistungsangebote erforderlich.



Behauptet wird, zum Abbau der Arbeitslosigkeit seien niedrigere Löhne und eine größere Lohnspreizung notwendig, also ein größerer Abstand zwischen niedrigen und hohen Entgelten.

- **Tatsächlich** stagnieren Löhne und Gehälter seit 2000, während Gewinne und Vermögenseinkommen um ein Drittel zugelegt haben. Der Anteil der Löhne am Volkseinkommen ist wieder auf das Niveau der 1960er Jahre zurückgefallen. Die Lohnspreizung und der Anteil der Niedriglöhne hat deutlich zugenommen. Gleichzeitig ist die Arbeitslosigkeit immer weiter angestiegen.

„Löhne runter, dann gibt es Jobs“?

Befürworter breit angelegter Kombilöhne gehen davon aus, dass der Arbeitsmarkt funktioniert wie jeder andere Markt auch: Angebot und Nachfrage können durch entsprechende Preisänderungen zum Ausgleich gebracht werden. Arbeitslosigkeit ist nach dieser Sicht grundsätzlich immer Ergebnis zu hoher Entgeltansprüche. Dies gelte insbesondere für die Arbeitslosigkeit von gering Qualifizierten. Aufgrund ihrer niedrigen Produktivität könnten sie nur zu entsprechend geringen Entgelten beschäftigt werden.

Dies ist falsch: Die Ursachen der Massenarbeitslosigkeit liegen nicht auf dem Arbeitsmarkt und sind nicht durch Arbeitsmarktpolitik zu beseitigen. Zu wenig Jobs aufgrund einer Wachstumsschwäche und zu schwacher Entwicklung der Binnennachfrage – das ist unser Problem.

Die wachsende Arbeitslosigkeit hat die Durchsetzungskraft der Beschäftigten geschwächt und die Macht der Arbeitgeber gestärkt. Gering Qualifizierte und Beschäftigte mit relativ „einfacheren“ Tätigkeiten gerieten besonders stark unter Konkurrenzdruck und mussten Einkommensverluste hinnehmen.

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.

Niedriglöhne beschleunigen die Spirale nach unten: noch weniger Kaufkraft, noch weniger Wachstum, noch mehr Arbeitslosigkeit.

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 führte zu einer weiteren Einschränkung der Nachfrage und Steigerung der Arbeitslosigkeit.

Kombilohnmodelle und -varianten³

Kombilöhne sind in den vergangenen Jahren in verschiedenen Modellversuchen erprobt worden. Zum Teil waren sie auf spezifische Zielgruppen – gering Qualifizierte, Alleinerziehende, Langzeitarbeitslose, Jugendliche – beschränkt. Auch bereits existierende arbeitsmarktpolitische Instrumente und Regelungen weisen Elemente von Kombilöhnen auf.

Seit langem wirken etwa **Lohnkostenzuschüsse** und ergänzende Sozialhilfe zu nicht existenzsichernden Erwerbseinkommen wie Kombilöhne. Die geringere Steuer- und Abgabenbelastung von **Mini- und Midijobs** ist ebenfalls eine Subventionierung von geringfügiger bzw. Niedriglohnbeschäftigung.

Ein Extremfall sind die **Ein-Euro-Jobs**: Die gesamten Lohnkosten werden aus Steuermitteln finanziert. Zusätzlich erhält der „Arbeitgeber“ einen Zuschuss. Zwar sollten diese Tätigkeiten „zusätzlich“ und im „öffentlichen Interesse“ sein. Tatsächlich findet vielfach eine Verdrängung bisher regulärer Beschäftigung statt. Der Bundesrechnungshof hat eine Missbrauchsquote von 25 Prozent und eine Grauzone von rund 50 Prozent ermittelt.⁴

³ eine ausführliche Darstellung findet sich in der Langversion unter www.wipo.verdi.de/dokumente

⁴ Bericht des Bundesrechnungshofs vom 19. Mai 2006 (Seite 4, Ziffer 0.2)

Als angeblich gewerkschaftsfreundlich versteht sich die „**Magdeburger Alternative**“. In diesem Modell werden bestehende Tariflöhne akzeptiert. Niedrigere Lohnkosten sollen durch dauerhafte öffentliche Zuschüsse an Arbeitgeber erreicht werden. Der Staat soll die gesamten Sozialbeiträge übernehmen, wenn jemand aus Arbeitslosengeld II-Bezug neu in der untersten Lohngruppe eines Unternehmens eingestellt wird. Zusätzlich soll eine bereits beschäftigte Person dieser Lohngruppe ebenso subventioniert werden. Auf diese Weise sollen Verdrängungseffekte vermieden werden.

Tatsächlich kann auch dieses Modell Mitnahme- und Drehtüreffekte nicht verhindern. Sie finden nicht nur innerhalb eines Unternehmens, sondern auch zwischen ihnen statt. Unternehmen mit subventionierten Beschäftigten erhalten einen Konkurrenzvorteil und verdrängen andere. Nach einer gewissen Zeit werden dadurch alle Niedriglohnbeschäftigten subventioniert.

Gesamteinschätzung

ver.di lehnt allgemeine, flächendeckend angelegte Kombilöhne und eine Ausweitung des Niedriglohnsektors ab.

- 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 durch eine zu geringe Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen beschränkt ist. Zusätzlichen Produkten aus subventionierter Beschäftigung steht keine hinreichende zusätzliche Kaufkraft gegenüber.
- Ungezielte Kombilöhne weisen hohe Mitnahmeeffekte 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.
- Ungezielte Kombilöhne verbessern in Zeiten von Massenarbeitslosigkeit kaum die Beschäftigungschancen gering Qualifizierter. Sie ändern nichts an deren Schwächen in der Verdrängungskonkurrenz mit qualifizierteren Beschäftigten. Eine Förderung von Problemgruppen wird nur mit klarer Zielgruppenorientierung bewirkt.

- Wenn im Gegenzug zur Einführung von Kombilöhnen stärker zielgerichtete Qualifizierungs- und Eingliederungsmaßnahmen zurück gefahren werden, werden die Beschäftigungschancen von Problemgruppen des Arbeitsmarktes sogar verschlechtert.
- 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. Es gibt nur wenige Übergänge in unsubventionierte oder gar besser bezahlte Jobs. „Insgesamt konnte bisher noch kein empirischer Beleg erbracht werden, dass ein Kombilohn in Deutschland zu einem nennenswerten Aufbau von Beschäftigung führt.“⁵
- Produktion auf der Basis von Kombilöhnen setzt in der Konkurrenz unsubventionierte Produktionen und die dort gezahlten Löhne unter Druck. Kombilöhne erweisen sich so als Umverteilung öffentlicher Mittel zugunsten höherer Unternehmensgewinne. Diese Umverteilung von unten nach oben und zu Lasten anderer öffentlicher Ausgaben schwächt die Binnennachfrage und damit das Wachstum zusätzlich. Im Endeffekt kann der Beschäftigungseffekt dann sogar negativ sein.

Gewerkschaftliche Forderungen und Alternativen

Beschäftigungsorientierte Wirtschaftspolitik

Der wichtigste Ansatz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist eine aktive, beschäftigungsorientierte Wirtschaftspolitik. Zukunftsinvestitionen von 40 Milliarden Euro jährlich bringen eine Million neuer Arbeitsplätze – in sinnvollen Bereichen wie Erziehung, Bildung, Wissenschaft sowie Erhalt und Ausbau der öffentlichen Infrastruktur. Der zweite wichtige Ansatz ist eine gerechtere Verteilung des jeweils bestehenden Arbeitsvolumens, also eine Verkürzung der Arbeitszeiten.

⁵ Bruno Kaltenborn: Kombilöhne: Stand und Perspektiven, in: DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Nr. 72/2003, S. 131

Eine Million neue Arbeitsplätze – das bringt ein Zukunftsinvestitionsprogramm mit 40 Milliarden Euro

Einkommen müssen regelmäßig mit dem wirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt steigen. Nur so kann wachsende Produktion und Beschäftigung eine ausreichende Nachfrage finden. Auch im Dienstleistungssektor sind Niedriglöhne eine wirtschafts- und gesellschaftspolitische Sackgasse. Notwendig ist die Entwicklung moderner, qualitativ hochwertiger und innovativer Dienstleistungen. Das ist nur mit motivierten, qualifizierten, vernünftig bezahlten Beschäftigten zu erreichen.

Gesetzlicher Mindestlohn

Entscheidend zur Verbesserung der Einkommenssituation gering Verdienender ist ein existenzsichernder gesetzlicher Mindestlohn: 7,50 Euro je Stunde, schrittweise Anhebung in den folgenden Jahren auf neun Euro.

Ein gesetzlicher Mindestlohn von 7,50 Euro pro Stunde macht Kombilöhne weitgehend überflüssig.

Der gesetzliche Mindestlohn ist vor allem auch erforderlich, um die immer stärkere Inanspruchnahme von Arbeitslosengeld II durch Beschäftigte wieder zurückzuführen. Es ist überhaupt nicht einzusehen, dass Unternehmer indirekt über die staatliche Sozialkassen subventioniert werden. Indem mit einem gesetzlichen Mindestlohn indirekt auch die Kosten für das Arbeitslosengeld II begrenzt werden, verbessern sich die Chancen, Leistungsabsenkungen zu verhindern und Leistungsverbesserungen durchzusetzen.

Qualifizierung und aktive Arbeitsmarktpolitik

Für Einzelne ist nach wie vor Qualifizierung der beste Schutz gegen Arbeitslosigkeit. Der Staat muss dafür sorgen bzw. gewährleisten, dass alle Kinder und Jugendlichen unabhängig von ihrer sozialen und ethnischen Herkunft eine gute Bildung und Ausbildung erhalten. Dafür ist eine Umlagefinanzierung der beruflichen Bildung erforderlich: wer nicht ausbildet, muss zahlen!

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 unsubventionierte existenzsichernde Beschäftigung befördern. Die Entlohnung muss in jedem Fall tariflichen bzw. gesetzlichen Mindestlohnstandards genügen.

Umwandlung von Ein-Euro-Jobs

Statt Ein-Euro-Jobs sollten reguläre, sozialversicherungspflichtige und tariflich bezahlte Beschäftigungsverhältnisse eingerichtet werden. Zur Finanzierung sind die bisher für ALG II, Unterkunft und Mehraufwandsentschädigung für die betroffenen Personen und die Träger aufgewendeten Gelder einzusetzen.

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.