

Mehr Chancen am Arbeitsmarkt – Für einen besseren Einstieg Arbeitsloser DIHK-Arbeitspapier

In Kürze

Der hohen Arbeitslosigkeit gering Qualifizierter ist aus DIHK-Sicht mit Konzepten, die in erster Linie auf finanzielle Anreize für die Betroffenen setzen, wie zum Beispiel Kombilohnmodelle, Lohnsubventionen oder großzügige Hinzuverdienstregelungen, nicht beizukommen. Denn eine breite Subventionierung geringfügig entlohnter Tätigkeiten auf ein Niveau deutlich über Arbeitslosengeld II (Alg II) ist fiskalisch kaum zu schultern. Nach Auffassung des DIHK ist vielmehr ein Perspektivwechsel erforderlich. Die zentralen Elemente des DIHK-Vorschlags sind:

- **Erst Arbeit, dann Transfer!** Es muss selbstverständlich und „zumutbar“ werden, Jobs zu Stundenlöhnen von zum Beispiel 3 oder 4 Euro anzunehmen. Das auf diese Weise erwirtschaftete Einkommen würde dann auf den individuellen Hilfesatz (Alg II) aufgestockt. Diese Jobs existieren teilweise bereits heute, allerdings häufig in der Schattenwirtschaft, so dass sie den Sozialstaat nicht ent-, sondern belasten. Es ist zunächst zu fragen, wie viel der Einzelne durch Erwerbstätigkeit zu seinem Lebensunterhalt selbst beisteuern kann. Der Anspruch auf ergänzende Transferzahlungen sollte erst im zweiten Schritt – quasi „nachrangig“ – geprüft werden.
- **Zumutbarkeit ernst nehmen:** Jeder Erwerbsfähige muss in die Pflicht genommen werden, die Belastung der Steuerzahlergemeinschaft so gering wie möglich zu halten – auch durch die Annahme niedrig entlohnter Tätigkeiten. Die sofortige Sanktionierung einer fehlenden Mitwirkung des Hilfebedürftigen, die das geltende Recht nur für jüngere Alg-II-Empfänger unter 25 Jahren vorsieht, sollte demnach auf alle Leistungsbezieher ausgeweitet werden. Wichtig ist dabei, dass derartige Sanktionsmechanismen nicht nur auf dem Papier bestehen, sondern in der Praxis zur Anwendung kommen.

- **Arbeitsgelegenheiten nur zweitbeste Lösung:** Beschäftigung in der Privatwirtschaft muss immer Vorrang haben. Nur wenn sich nicht in ausreichendem Umfang Beschäftigungsangebote in der Privatwirtschaft finden, dürfen Transferempfänger in die Pflicht genommen werden, als Gegenleistung für die Unterstützung eine Tätigkeit zum Beispiel bei einer Kommune zu verrichten. Die schon heute vorgesehenen Arbeitsgelegenheiten („1-Euro-Jobs“) sind dazu zwar prinzipiell geeignet. Sie sollten jedoch vorrangig als „Testjobs“ zur Anwendung kommen, um die individuelle Arbeitsbereitschaft der Leistungsbezieher zu überprüfen.
- **Befristete Zuschläge streichen:** Alg-II-Empfängern, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld gerade ausgelaufen ist, werden derzeit bis zu zwei Jahren lang Zuschläge gezahlt. Diese Zuschläge sollten in jedem Fall gestrichen werden. Denn sie mindern die Anreize, eine gering entlohnte Tätigkeit aufzunehmen, und führen zu zusätzlichen Lasten für die Steuerzahler.
- **Einstieg in Beschäftigung erleichtern:** Es sollte den Unternehmen ermöglicht werden, zumindest mit vormals Arbeitslosen bis zu vier Jahre lang ohne Probleme befristete Beschäftigungsverhältnisse einzugehen. Mit Blick insbesondere auf langjährig Arbeitslose plädiert der DIHK außerdem für die Möglichkeit bis zu sechsmonatiger, unbezahlter betrieblicher Praktika (ohne Arbeitsvertrag). In diesem Zeitraum erhielte der Arbeitslose weiterhin Alg II. Das Unternehmen würde während der Laufzeit des Praktikums lediglich Fahrt- und andere praktikumsbedingte Kosten zahlen. Diese „Schnupperphasen“ können dazu beitragen, gerade Langzeitarbeitslose wieder in die Betriebe zu bringen.
- **Rahmenbedingungen verbessern:** Durch eine Rückführung der hohen Lohnzusatzkostenbelastung, eine stärkere Einbeziehung der gewerblichen Zeitarbeit sowie mehr Investitionen in Bildung müssen ergänzend weitere Weichen für einen besseren Einstieg Arbeitsloser gestellt werden.

I. Ausgangslage

Deutschland ist schon seit langem von einem „gespaltenen Arbeitsmarkt“ geprägt: Rund 39 Millionen Erwerbstätigen stehen derzeit 4,6 Millionen registrierte Arbeitslose gegenüber, die zumindest vorübergehend vom aktiven Erwerbsleben unfreiwillig ausgeschlossen sind. Die Hauptursachen unserer desolaten Beschäftigungslage – neben den konjunkturellen Gründen – sind bekannt: Die hohen Arbeitskosten in Deutschland, den zu rigiden Kündigungsschutz sowie das inflexible Arbeits- und Tarifrecht geben die Unternehmen als Hauptursache dafür an, nicht mehr Personal einzustellen.¹ Diese strukturellen Probleme des Arbeitsmarktes müsste die Politik endlich umfassend angehen, um die deutsche Beschäftigungsmisere in den Griff zu bekommen. Trotz einiger richtiger Reformschritte ist hier aus Sicht des DIHK insgesamt noch nicht genug geschehen.

Unter den gegebenen Rahmenbedingungen und institutionellen „Spielregeln“ des Arbeitsmarktes haben es insbesondere gering Qualifizierte schwer, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen: Bundesweit ist zurzeit weit mehr als ein Drittel aller Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung – im Westen sogar über 45 Prozent. Die Arbeitslosenquote gering Qualifizierter liegt in Ostdeutschland bei 50 Prozent. Ein Ziel muss daher sein, in Deutschland endlich Strukturen zu schaffen, die vor allem diesen Personen wieder Chancen auf einen Einstieg in den Arbeitsmarkt eröffnen.

Mindestsicherung aus Steuermitteln

Wer hierzulande – beispielsweise aufgrund der unzureichend differenzierten Lohnstruktur – nicht am Arbeitsmarkt Fuß fassen und kein Erwerbseinkommen erzielen kann, hat unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch auf Arbeitslosengeld II (Alg II). Diese Mindestsicherung wird aus allgemeinen Steuermitteln finanziert, die die Solidargemeinschaft aufbringt. Einen Leistungsanspruch haben diejenigen, die aus eigener Erwerbstätigkeit oder anderen Einkommensquellen nichts oder nicht genügend erwirtschaften, um ihre existenzielle Grundsicherung eigenverantwortlich zu gewährleisten. Anders als Sozialhilfeempfänger zeichnen sich die – in der Regel langzeitarbeitslosen – Bezieher von Alg II durchgehend dadurch aus, dass sie er-

¹ Vgl. Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK), Noch viel Arbeit, Ergebnisse einer DIHK-Unternehmensbefragung, Berlin 2003.

werbsfähig sind, das heißt mindestens drei Stunden am Tag erwerbstätig sein können.

Die Bezeichnung „Arbeitslosengeld II“ ist allerdings unglücklich gewählt und irreführend. Denn sie erweckt den falschen Eindruck, dass es sich hier – in Analogie zum Arbeitslosengeld – um eine Versicherungsleistung handelt, auf die Arbeitslose aufgrund von Beitragszahlungen einen Anspruch haben. Dabei handelt es sich beim Alg II um eine Leistungsart, die aufgrund ihrer Finanzierung aus Steuermitteln und dem Kriterium der individuellen Bedürftigkeit als Anspruchsvoraussetzung eher der Sozialhilfe und weniger dem Arbeitslosengeld gleicht.

Alg-II-Empfänger haben derzeit verschiedene Möglichkeiten, durch eine ergänzende produktive Tätigkeit ihr verfügbares Einkommen zu vergrößern: So kann der Transferempfänger beispielsweise im Rahmen einer gemeinnützigen Arbeitsgelegenheit („1-Euro-Job“) tätig werden und dafür zusätzlich zum Alg II eine so genannte Mehraufwandsentschädigung von ein bis zwei Euro pro Stunde erhalten. Möglich ist auch, dass ein Alg-II-Bezieher ergänzend eine reguläre Beschäftigung antritt. Die Anrechnung des zusätzlichen Erwerbseinkommens auf das Alg II erfolgt dabei nach gesetzlich festgelegten Hinzuverdienstregeln.

Die Debatte kreist häufig um eine Modifikation dieser Freibetrags- und Hinzuverdienstregelungen. Diese müssten – so die damit verbundene Vorstellung – großzügiger als bisher ausgestaltet werden. Denn anderenfalls bestehe kein ausreichender Anreiz, ergänzend zum Transferbezug eine reguläre Beschäftigung aufzunehmen. In diesem Lichte ist auch die aktuelle Diskussion um die Einführung eines neuen Kombilohnes zu interpretieren, durch den niedrig entlohnte Tätigkeiten – womöglich auf ein Niveau deutlich oberhalb des individuellen Alg-II-Bedarfssatzes – aufgestockt werden sollen.

Arbeitslosengeld II als individueller Anspruchslohn

Diesen Überlegungen liegt zumindest implizit die Philosophie zugrunde, dass das Alg II ein gesellschaftliches Mindesteinkommen darstellt, welches grundsätzlich jedem Hilfebedürftigen zusteht. Demnach ist es für den einzelnen Transferempfänger nicht zumutbar, ohne zusätzlich finanzielle Anreize – und damit als bloße Gegenleistung

für die staatliche Unterstützung – produktiv tätig zu werden. Konsequenterweise führt der Weg zu mehr Beschäftigung in dieser Argumentationslinie vor allem über verstärkte monetäre Anreize für langzeitarbeitslose Transferempfänger.

Die Crux dabei ist offensichtlich: Das Alg II fixiert einen – individuell unterschiedlichen – Anspruchslohn, der die Aufnahme einer niedrig entlohnten Tätigkeit vergleichsweise unattraktiv macht. Populär zusammengefasst findet sich diese Perspektive unter der Überschrift „Wir wollen Arbeitsplätze, von denen man leben kann“. Vor allem für gering qualifizierte Arbeitslose verschließt sich dadurch jedoch die Türe in den Arbeitsmarkt. Denn in Relation zum Alg II – und insbesondere zu den relativ hohen Gesamtregelungen, die zum Beispiel Bedarfsgemeinschaften mit Kindern zustehen – ist das am Markt erzielbare Arbeitseinkommen häufig zu gering, als dass hier ausreichende finanzielle Anreize zur Beschäftigungsaufnahme bestünden.

Beschäftigungsmöglichkeiten, die Transferempfänger aufgrund fehlender Anreize nicht annehmen, werden aber letztlich von Betrieben und Privathaushalten auch nicht mehr bereitgestellt. Eine großzügigere Subventionierung des Hinzuverdienst durch entsprechende Freibetragsregelungen würde indes den Kreis der Alg-II-Anspruchsberechtigten vergrößern und ist – sofern die Alg-II-Regelsätze der Höhe nach unverändert bleiben und nicht abgesenkt werden – fiskalisch kaum zu schultern. Vor diesem Hintergrund sind derartige Vorschläge zur Verbesserung der Beschäftigungschancen gering Qualifizierter insgesamt nicht geeignet.

Ein alternativer Weg zu mehr Beschäftigung im Niedriglohnbereich besteht darin, die Hinzuverdienstmöglichkeiten der Transferempfänger zu vergrößern und gleichzeitig die Alg-II-Sätze zu reduzieren. Langzeitarbeitslose, die nicht bereit sind, ergänzend eine reguläre Beschäftigung oder eine Arbeitsgelegenheit aufzunehmen, würden im Vergleich zu heute einen Einkommensverlust erleiden. Die Vorteile dieses Konzepts sind offensichtlich: Durch die gleichzeitige Senkung des Alg-II-Regelsatzes kommt es im Zuge der großzügigeren Freibetragsregelungen nicht notwendigerweise zu höheren fiskalischen Lasten. Gleichzeitig verbessern sich die individuellen Anreize, eine – auch niedrig entlohnte – Beschäftigung aufzunehmen. Doch birgt das Konzept aus DIHK-Sicht auch Risiken: Denn um politisch unerwünschte soziale Härten aufgrund der abgesenkten Regelsätze zu vermeiden, müsste prinzipiell jedem Leistungsemp-

fänger ein Hinzuverdienstangebot unterbreitet werden. Sofern sich jedoch nicht in ausreichender Anzahl Jobs in der Wirtschaft finden, wären kurzfristig eine Vielzahl neuer Arbeitsgelegenheiten zu schaffen – mit den bekannten Problemen der organisatorischen Bereitstellung solcher Plätze einerseits und der drohenden Wettbewerbsverzerrungen zulasten der Unternehmen andererseits.

Insgesamt werfen sowohl das zuletzt skizzierte Konzept als auch der fiskalisch teure Weg, allein die Hinzuverdienstmöglichkeiten zu verbessern und die Alg-II-Sätze unverändert zu belassen, eine Reihe von Fragen auf. Der DIHK plädiert daher für eine dritte Alternative, um einen besseren Einstieg gering qualifizierter Arbeitsloser zu erreichen: Die Höhe des Alg-II-Anspruchs bleibt dabei im Wesentlichen unangetastet. Gleichzeitig müssen Arbeitslose, die nicht dazu bereit sind, zu ihrem Einkommen einen möglichst hohen eigenen Beitrag zu leisten, mit Leistungskürzungen rechnen.

I. DIHK-Vorschlag: „Einstieg statt Ausschluss“

Der DIHK macht zur Überwindung des gespaltenen deutschen Arbeitsmarktes einen Reformvorschlag, der das Ziel „Einstieg statt Ausschluss“ vor Augen hat:

- **Perspektivwechsel wagen: Erst Arbeit, dann Transfer!** Um die Beschäftigungschancen gerade gering Qualifizierter zu verbessern, ist aus Sicht des DIHK ein umfassender Perspektivwechsel dringend erforderlich. Dabei gilt es vor allem, die Frage nach der individuellen Zumutbarkeit ernst zu nehmen und sie im Lichte des „Musketierprinzips“ („Einer für alle, alle für einen!“) zu beantworten. Ein zentrales Element dieses Perspektivwechsels ist die Neuformulierung der Einstiegsfrage: Wie viel kann der Einzelne durch Erwerbstätigkeit zu seinem Lebensunterhalt selbst beisteuern? Erst in einem zweiten Schritt – und damit quasi „nachrangig“ – ist dann zu prüfen, welche ergänzenden Transfers aus sozialpolitischen Gründen sinnvoll sind. Damit würde sich die politische Diskussion von der bisherigen – und aus DIHK-Sicht verfehlten – Sichtweise lösen, nach der der individuelle Alg-II-Anspruch quasi ein garantiertes Basiseinkommen des Einzelnen und ein Hinzuverdienst ei-

ne zusätzliche Einkommenskomponente zu dieser sicheren Grundversorgung darstellt. Das Vollziehen dieses Perspektivwechsels stellt nicht nur an dieser Stelle eine große Herausforderung dar. Generell sollte sich auch in anderen gesellschaftspolitischen Bereichen die Einsicht durchsetzen, dass Reformen und Veränderungen zunächst bei jedem Einzelnen – und nicht nur bei „den Anderen“ – beginnen müssen. Der DIHK-Vorschlag kann zu diesem Bewusstseinswandel einen Beitrag leisten.

- **Eigen- vor Solidarverantwortung stellen:** Jeder Bürger steht in der Verantwortung, für sich selbst zu sorgen und die Belastungen der Gemeinschaft so gering wie möglich zu halten. Diese Sicht ist durchaus auch in der öffentlichen politischen Diskussion kommunizierbar. Es muss daher selbstverständlich werden, dass Jobs zu Stundenlöhnen von zum Beispiel 3 oder 4 Euro angenommen werden und das auf diese Weise erwirtschaftete Einkommen dann auf den individuellen Hilfesatz aufgestockt wird. Nicht eine Arbeit zu einem Einstiegslohn darf geringe gesellschaftliche Anerkennung zur Folge haben, sondern die Weigerung, sich selbst zu engagieren – hier kann man aus den skandinavischen Erfahrungen lernen! Gleichzeitig ist es in einer sozialen Marktwirtschaft im Gegenzug selbstverständlich, dass die Gemeinschaft der Steuerzahler dem Einzelnen dann unter die Arme greift, wenn er nicht in vollem Umfang sein soziokulturelles Existenzminimum erwirtschaften kann. Das ist dann weder ehrenrührig, noch hat es den Charakter eines „Almosens“, sondern es ist schlicht Teil des Gesellschaftsvertrags in unserem Sozialstaat. Gleichwohl dürfte in der Übergangsphase hin zu mehr Eigenverantwortung mit Friktionen zu rechnen sein – beispielsweise durch Arbeitslose, die nach Annahme eines ungeliebten Job-Angebots ihre Produktivität gezielt vermindern, um für den Betrieb als Arbeitnehmer möglichst unattraktiv zu sein. Diese Risiken dürfen aus Sicht des DIHK den notwendigen Paradigmenwechsel jedoch auf keinen Fall verhindern. Sie können zudem durch eine möglichst zielgenaue Vermittlung einerseits und effiziente Sanktionsmechanismen andererseits klein gehalten werden.

- **Zumutbarkeit ernst nehmen:** Die Solidargemeinschaft garantiert jedem Erwerbsfähigen im Falle der individuellen Bedürftigkeit eine finanzielle Grundsicherung in Form des Alg II. Im Gegenzug dafür muss sich die zahlende Gemeinschaft auf die hundertprozentige Solidarität des Hilfebedürftigen verlassen können. Leistungsempfängern, die als Gegenleistung für den Transferbezug nicht dazu bereit sind, durch eine auch niedrig entlohnte Tätigkeit das Ausmaß ihrer eigenen Hilfebedürftigkeit aus eigener Kraft so weit wie möglich zu verringern, sollten daher die Zahlungen gekürzt werden – und zwar unverzüglich und damit bereits in den Fällen, in denen ein Hilfeempfänger erstmalig nicht nachweisen kann, dass er für die Ablehnung eines Job-Angebots oder einer in der Eingliederungsvereinbarung festgelegten Pflichten einen wichtigen Grund hatte. Diese sofortige Sanktionierung einer fehlenden Mitwirkung des Hilfebedürftigen, die das geltende Recht nur für jüngere Alg-II-Empfänger unter 25 Jahren vorsieht, sollte demnach auf alle Leistungsbezieher ausgeweitet werden. Denn Solidarität ist keine Einbahnstraße. Wichtig ist dabei, dass derartige Sanktionsmechanismen nicht nur auf dem Papier bestehen, sondern auch in der Praxis konsequent zur Anwendung kommen. Erfahrungen, die einige Sozialhilfeträger in der Vergangenheit mit der strikten Umsetzung der Zumutbarkeitskriterien für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger gemacht haben, belegen, dass auf diese Weise auf Seiten der öffentlichen Haushalte deutliche Einsparpotenziale erschlossen werden können.
- **Arbeit anerkennen:** Nach Auffassung des DIHK muss die Aufnahme gerade niedrig entlohnter Arbeit gesellschaftlich anerkannt werden. Vor allem darf sich niemand mit Arbeit schlechter stellen als ein reiner Transferempfänger – gleiche Familiensituation vorausgesetzt. Aus den oben genannten Gründen sollte eine Erwerbstätigkeit zwar nicht mit hohen finanziellen Anreizen gefördert werden. Ein finanzielles Zeichen der gesellschaftlichen Anerkennung kann gleichwohl sinnvoll sein. Deshalb sollte geprüft werden, Personen, die einen Niedriglohnjob in der Privatwirtschaft ausüben, zusätzlich zu den ergänzenden Transfers bis zum jeweiligen Alg-II-Anspruch auch eine bescheidene „Beschäfti-

gungsprämie“ zukommen zu lassen – ähnlich wie die im derzeitigen System verankerte Pauschale von 100,- Euro.

- **Arbeitsgelegenheiten nur zweitbeste Lösung:** Keine Leistung ohne Gegenleistung – diese Maxime kann natürlich nur gelten, wenn Arbeitslosen ein Angebot unterbreitet wird. Dabei sollte Beschäftigung in der Privatwirtschaft immer Vorrang haben. Nur wenn sich nicht in ausreichendem Umfang Beschäftigungsangebote in der Privatwirtschaft finden, dürfen Transferempfänger in die Pflicht genommen werden, als Gegenleistung für die Unterstützung eine Tätigkeit zum Beispiel bei einer Kommune zu verrichten. Die schon heute vorgesehenen Arbeitsgelegenheiten („1-Euro-Jobs“) sind dazu zwar prinzipiell geeignet. Sie sollten jedoch vorrangig als „Testjobs“ zur Anwendung kommen, um die individuelle Arbeitsbereitschaft der Leistungsbezieher zu überprüfen.
- **Arbeitsgelegenheiten reformieren:** Ein Einstiegsjob in einem privaten Unternehmen sollte immer die erste Wahl bleiben. Bei einer kommunalen, so genannten „gemeinnützigen“ Tätigkeit sollte deshalb nur ein Ausgleich für Fahrtkosten etc. gezahlt werden. Auch müssten die an die Träger von Arbeitsgelegenheiten gewährten Einarbeitungs- und Qualifizierungspauschalen von bis zu 500,- Euro im Monat abgeschafft werden. Denn der Träger profitiert ja bereits von der kostenlosen Überlassung der Arbeitskräfte, die er seinerseits produktiv einsetzen kann. Zusätzliche Aufwendungen sollte man daher nur in dem Maße erstatten, in dem sie tatsächlich angefallen sind und nicht durch die Tätigkeit des Hilfebedürftigen erwirtschaftet werden. Mit Blick auf die in diesem Zusammenhang immer wieder erhobene Forderung nach der Gemeinnützigkeit der zu verrichtenden Tätigkeiten ist nach Auffassung des DIHK Vorsicht geboten: Denn hinter dem ebenso schillernden wie dehnbaren Begriff der Gemeinnützigkeit können sich beliebige Projekte verbergen, die trotz formaler Gemeinnützigkeit beschäftigungspolitisch schädlich sind.

- **Befristete Zuschläge streichen:** Alg-II-Empfängern, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld gerade ausgelaufen ist, werden maximal zwei Jahre lang zusätzlich so genannte befristete Zuschläge gewährt. Diese Zuschläge sollten in jedem Fall gestrichen werden. Denn sie mindern die Anreize, eine gering entlohnte Tätigkeit aufzunehmen, und führen zu zusätzlichen Lasten für die Steuerzahler. Letzteres gilt im Übrigen auch für die Freibeträge, bis zu deren Grenze das Vermögen des Alg-II-Empfängers und dessen Partners anrechnungsfrei bleibt und die beim Alg II deutlich großzügiger bemessen sind als in der Sozialhilfe.
- **Einstieg in Beschäftigung erleichtern:** Es muss generell alles daran gesetzt werden, den Übergang aus der Arbeitslosigkeit in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis zu erleichtern. Deshalb sollten Kommunen und Arbeitsgemeinschaften vor Ort genügend Spielraum erhalten, innovative Modelle zur Integration von Langzeitarbeitslosen auch experimentierweise und mit überschaubaren finanziellen Risiken zur Anwendung kommen lassen zu dürfen. Des Weiteren sollte es den Unternehmen ermöglicht werden, zumindest mit vormals Arbeitslosen bis zu vier Jahre lang ohne Probleme befristete Beschäftigungsverhältnisse einzugehen. Der geplante Wegfall der sachgrundlosen Befristungsmöglichkeiten ist daher ein falscher Schritt. Mit Blick insbesondere auf langjährig Arbeitslose plädiert der DIHK außerdem für die Möglichkeit bis zu sechsmonatiger, unbezahlter betrieblicher Praktika (ohne Arbeitsvertrag). In diesem Zeitraum erhielte der Arbeitslose weiterhin Alg II. Das Unternehmen würde während der Laufzeit des Praktikums lediglich Fahrt- und andere praktikumsbedingte Kosten zahlen. Diese „Schnupperphasen“ können dazu beitragen, gerade Langzeitarbeitslose wieder in die Betriebe zu bringen. Gleichwohl kann und soll diese Form der Erprobungszeit für den einzelnen Arbeitslosen natürlich keine Dauerlösung darstellen.
- **Zeitarbeit flexibilisieren:** Die Arbeitnehmerüberlassung ist ein geeignetes Instrument, um Arbeitslose wieder an den Arbeitsmarkt heranzuführen. Die Möglichkeiten gewerblicher Zeitarbeitsfirmen, Langzeitar-

beitslosen zu marktgerechten Entgelten eine Beschäftigungsperspektive zu bieten, sind aber durch die Einführung des so genannten „equal treatment“ zum 1. Januar 2004 stark beschnitten worden. Der hier bestehende de-facto-Tarifzwang sollte deshalb – gerade was die Einstellung vormals arbeitsloser Zeitarbeitnehmer anbelangt – abgebaut werden. Denn Zeitarbeit kann nur dann eine Brücke im unteren Segment des Arbeitsmarktes sein, wenn die Unternehmen auch die Möglichkeit haben, echte Einstiegsgehälter zu zahlen. Zumindest müssten deshalb stärker als bisher über tarifliche oder gesetzliche Öffnungsklauseln solche Chancen für die Zeitarbeit eröffnet werden. Anderenfalls haben Kommunen und öffentliche Einrichtungen, die Arbeitslose einsetzen, einen Wettbewerbsvorteil gegenüber der Zeitarbeit. Besser als die jetzigen „1-Euro-Jobs“ wäre es in jedem Fall, wenn Arbeitsagenturen und Kommunen gemeinsam mit Zeitarbeitsfirmen nach Lösungen suchen würden, Arbeitslose wieder in die Betriebe zu vermitteln.

- **Lohnzusatzkosten senken:** Die Beschäftigung gering Qualifizierter muss auch durch eine entschlossene Absenkung der hohen Lohnzusatzkosten wieder attraktiver werden. Der DIHK plädiert dafür, die Kosten der sozialen Sicherung so weit wie möglich vom Arbeitseinkommen zu entkoppeln – vor allem durch die Einführung einkommensunabhängiger Gesundheitsprämien in der Kranken- und Pflegeversicherung. Gerade im unteren Lohnbereich schlagen die Belastungen durch Sozialbeiträge stark zu Buche.
- **In Bildung investieren:** Mittelfristig ist eine bessere Bildungspolitik der Königsweg gegen Arbeitslosigkeit. Der DIHK hat hier umfassende Vorschläge vorgelegt.² Nur ein Land, das stärker in Bildung investiert, als es in Deutschland gegenwärtig der Fall ist, kann langfristig seinen Wohlstand sichern und so verhindern, dass das Thema Niedriglohn von der Ausnahme zur Regel wird. Ein Umsteuern ist auch bei der Weiterbildung Arbeitsloser dringend erforderlich. Kernelement einer solchen

² Vgl. zum Beispiel DIHK, Lehrer sein heißt, Kindern Flügel zu verleihen, Berlin, März 2005 sowie die unter www.pakt-sucht-partner.de abrufbaren Informationen.

Neuorientierung muss eine stärkere Betriebsnähe und eine Orientierung am Bedarf der einzelnen Unternehmen sein. Denn eine individualisierte Weiterbildung mit Integrationserfolg ist drei Plätzen auf der Schulbank ohne Rückkehraussichten in den Arbeitsmarkt stets vorzuziehen.

II. Arbeitsmarktwirkungen des DIHK-Vorschlags

Mehr Beschäftigung im Einstiegsbereich

Der Vorschlag des DIHK würde dazu beitragen, mehr Einstiegschancen in den Arbeitsmarkt entstehen zu lassen. Nach Einschätzung von Experten schlummert hier allein im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen ein Potenzial von mehreren hunderttausend zusätzlichen Jobs.³ Andere Untersuchungen gehen hier insgesamt sogar von mehreren Millionen zusätzlicher Arbeitsplätze aus. Einen weiteren Anhaltspunkt für die Größenordnung möglicher Beschäftigungseffekte liefert das Volumen der Schwarzarbeit in Deutschland: Etwa ein Sechstel der Bruttoinlandsprodukts wird Schätzungen nach zurzeit in der Schwarzarbeit erwirtschaftet, was einem Vollzeitäquivalent von rund 6 bis 7 Millionen Arbeitsplätzen entspricht. Arbeitsnachfrage – auch nach einfacheren Tätigkeiten – ist hier demnach in beachtlichem Umfang vorhanden. Der DIHK-Vorschlag kann einen Beitrag dazu leisten, dass diese Nachfrage zumindest teilweise wieder außerhalb der Schattenwirtschaft und damit in der Legalität befriedigt wird.

Der mögliche Einwand, es komme netto zu keinem Beschäftigungszuwachs, sondern im Zuge so genannter Drehtüreffekte allein zu einer Substitution von besser bezahlten Arbeitnehmern durch geringer bezahlte Arbeitskräfte, überzeugt indessen nicht. Denn diese Argumentation übersieht, dass die in einer Volkswirtschaft zu verrichtende Beschäftigung keine fixe Größe ist, sondern im Gegenteil durch eine Senkung der Arbeitskosten positiv beeinflusst werden kann. Bedenken, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer sich durch die Vereinbarung von „zu niedrigen“ Löhnen zu Lasten der Solidargemeinschaft, die die Aufstockung auf den individuellen Alg-II-Anspruch finanziert, bereichern könnten, bedürfen ebenfalls einer differenzierten Betrachtung.

³ Vgl. Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (iwd) Nr. 20 vom 18.05.2005.

Denn selbst wenn es hier zu ergänzenden Transferzahlungen kommt, dürften die Kosten für die Gemeinschaft insgesamt geringer ausfallen, als wenn die Beschäftigungsaufnahme durch hohe Freibeträge und/oder großzügige Lohnkostenzuschüsse finanziell attraktiver gemacht wird.⁴ Zudem ist es ja im Interesse der Arbeitsgemeinschaften bzw. der Kommunen, die Arbeitslosen in Jobs zu vermitteln, die die erforderlichen ergänzenden Transferzahlungen möglichst gering machen. Schließlich – und das ist der entscheidende Vorteil des DIHK-Ansatzes – brauchen wir für nachhaltige Beschäftigungseffekte ja gerade Konzepte, die Spielräume unterhalb des bisherigen Lohn- und Tarifgefüges erschließen. Mit den gängigen Kombilohn- und Zuschussmodellen, die in der Regel hohe fiskalische Kosten verursachen, werden bestehende Lohnstrukturen indessen zementiert. Die Chancen auf zusätzliche Beschäftigungsimpulse sind dadurch gering.

Neue Ehrlichkeit in der Diskussion

Die Spaltung des Arbeitsmarktes mit ungünstigen Beschäftigungsperspektiven gerade gering Qualifizierter lässt sich nur durch eine Öffnung dieses Marktes im unteren Bereich aufbrechen. In diesem Zusammenhang wird und muss sich die gesamtwirtschaftliche Lohnstruktur zumindest in Teilbereichen nach unten bewegen. Die Tarifparteien dürfen sich hier nicht sperren. Denn Fakt ist: Viele Arbeitslose haben auf dem Arbeitsmarkt nur zu geringeren Löhnen, als sie derzeit gezahlt werden, eine Chance. Der DIHK-Vorschlag setzt an dieser Realität am Arbeitsmarkt an und bringt insofern eine neue Ehrlichkeit in die aktuelle Debatte um die erfolgreiche Integration von Langzeitarbeitslosen. Klar wird an dieser Stelle aber auch: Wer – auch über eine Ausweitung des Arbeitnehmerentendegesetzes – gesetzliche Mindestlöhne fordert, baut für gering qualifizierte Arbeitnehmer kaum überwindbare Barrieren auf.

Berlin, Januar 2006
DIHK/B2

Ansprechpartner: Dr. Achim Dercks, Dr. Oliver Heikaus
Tel.: 030/20308-1600, 030/20308-1115

⁴ Allein die zum 1. Oktober 2005 in Kraft getretenen, leicht verbesserten Hinzuverdienstmöglichkeiten für Alg-II-Empfänger belasten die öffentlichen Haushalte bereits mit ca. 160 Mio. Euro jährlich. Da hier der aus DIHK-Sicht erforderliche Perspektivwechsel ausbleibt, dürften sich die Beschäftigungschancen gering Qualifizierter dadurch jedoch nicht signifikant verbessern.