

Zum Existenzgrundlagengesetz von CDU/CSU:

# Arbeit zu jedem Preis im Niedriglohnsektor

Von **Wilhelm Adamy**

Derzeit findet im Vermittlungsausschuss ein Tauziehen über das das vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) statt. Das von der Opposition alternativ hierzu vorgelegte Existenzgrundlagengesetz geht dabei noch weit über die Regierungspläne zum Sozialabbau hinaus. Im Folgenden werden die Oppositionsvorstellungen dargestellt, die – gleichgültig wie die derzeitigen Verhandlungen ausgehen – längerfristig in der arbeitsmarktpolitischen Diskussion eine zentrale Rolle spielen werden.

Der Gesetzentwurf zur Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige (Hartz IV) hat im Bundesrat keine Zustimmung gefunden. Dabei sind sich die politischen Parteien weitgehend einig darüber, dass die lohnorientierte Arbeitslosenhilfe abgeschafft und durch ein an der Sozialhilfe orientiertes Fürsorgesystem ersetzt werden soll. Kontrovers scheint weniger der Umfang der Leistungskürzungen als die Frage der organisatorischen Trägerschaft des neuen Leistungssystems. Noch im Mai letzten Jahres erklärte Roland Koch hingegen: „Aber wir müssen dabei sehr gut aufpassen, dass die Debatte nicht dahingehend abgeleitet oder nur davon beherrscht wird, wer das machen darf oder wer für welche Reformen verantwortlich ist. (...) Dies ist für uns in Hessen eine vergleichsweise niederrangige Frage.“<sup>1</sup> Was aber sind die entscheidenden Knackpunkte, über die im Vermittlungsausschuss in den nächsten Wochen gerungen und gefeilscht wird?

## 1. Positionen des Bundesrates

Der Bundesrat hält ebenso wie die Bundesregierung eine Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für „dringend geboten“. Für die Mehrheit der Länderkammer weist der von der Hessischen Landesregierung mit Unterstützung des ifo-Institutes erarbeitete Gesetzentwurf zum Existenzgrundlagengesetz (EGG) den zielführenderen und konsequenteren Weg auf. Das hier vorgesehene Maßnahmbündel bewirke „einen höheren Aktivierungsdruck für erwerbsfähige Hilfesuchende, beschränkt die Möglichkeiten zur Schwarzarbeit und führt zur Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen im Niedriglohnsektor“<sup>2</sup>.

### Der Autor

Dr. Wilhelm Adamy ist Leiter der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Internationale Sozialpolitik beim DGB-Bundesvorstand

Der ergänzende Gesetzentwurf „zur Einordnung des Sozialhilfegesetzes in das Sozialgesetzbuch“ wurde gleichfalls trotz positiver Ansätze in Ziel und Richtung als „unzureichend“ abgelehnt. Gefor-

dert wird „die Sozialhilfe entweder insgesamt in die Gesetzgebungskompetenz der Länder zu überführen“ oder den Ländern Abweichungen von der bundesgesetzlichen Regelung zu eröffnen. Diese sollen eine möglichst große Gestaltungsfreiheit bei Regelsätzen und Leistungsniveau erhalten. Eine Neuordnung des Sozialhilferechts müsse „die Interessen der Kommunen als Kostenträger angemessen berücksichtigen (und) überzogene Leistungsmöglichkeiten im Sozialhilferecht konsequent abgeschafft werden“<sup>3</sup>.

## 2. Ziel des Existenzgrundlagengesetzes

Das Existenzgrundlagengesetz der Länder Hessen, Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen knüpft an die hessische Initiative des OFFENSIV-Gesetzes von Anfang 2002 an, das in Zusammenarbeit mit dem ifo-Institut weiter entwickelt wurde. Mit ihm soll ein radikaler Paradigmenwechsel eingeleitet und der alte Grundsatz aufgehoben werden, „wer arbeitet, bekommt wenig soziale Unterstützung der Sozialämter“. Er wurde in Bundestag und Bundesrat als Gegenmodell zum Gesetzentwurf Hartz IV eingebracht. Mit ihm soll die bisherige Sozialhilfe, die Arbeitslosenhilfe sowie die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung abgeschafft und in einem neuen Gesetz zusammengefasst werden.

### 2.1 Arbeitspflicht für alle erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger

Die Arbeitslosenhilfe geht in der Sozialhilfe auf und die Zahlung von Leistungen wird unmittelbar mit einer Gegenleistung aller erwerbsfähigen Hilfeempfänger verknüpft. „Wer staatliche Leistungen empfängt, muss eine

1 „Bürgernah fördern und fordern“. Der hessische Ministerpräsident stellte bei einer Veranstaltung des Frankfurter Instituts das hessische „OFFENSIV-Gesetz“ vor ([www.hessen.de](http://www.hessen.de))

2 Bundesratsdrucksache 558/03, S. 2

3 Bundesratsdrucksache 559/03, S. 3

Gegenleistung in Form von Arbeit erbringen. Dies wird in Zukunft auch kommunal angeboten“, so Roland Koch.<sup>4</sup>

Das gesellschaftliche Existenzminimum gibt es für erwerbsfähige Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfänger nur, wenn dafür gearbeitet wird. Wer eine Vollzeitbeschäftigung zum oder auch unterhalb des Sozialhilfesatzes ablehnt, dem sollen im ersten Schritt „alle laufenden Leistungen bis auf die Unterkunftskosten“ gestrichen werden; bei mehrmaliger Verweigerung kann die Sozialhilfe ganz und damit auch die Mietzahlung gestrichen werden. Dies gilt entsprechend für diejenigen, die keine Eingliederungsvereinbarung abschließen oder Meldetermine nicht wahrnehmen. Gestrichen werden soll ebenso die Mehraufwandsentschädigung von ein bis zwei Euro pro Stunde für so genannte Arbeitsgelegenheiten. Soweit nur eine Teilzeitarbeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt aufgenommen werden kann, sind für das verbleibende Teilzeitvolumen Arbeitsgelegenheiten der Kommunen oder die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen zwingend vorgesehen. Auch hier greifen die Sanktionsmöglichkeiten analog.

Die einschneidenden Leistungskürzungen sollen einzelfallbezogen auf dem Sanktionsweg erfolgen, und nicht durch eine generelle Absenkung der Sozialhilfe für nicht erwerbstätige Hilfebedürftige um 50 %, wie dies das Ifo-Institut noch gefordert hatte.<sup>5</sup>

Der Sozialdarwinismus dieses Konzepts wird unter Berücksichtigung der von der Mehrheit des Bundesrates zugleich angestrebten generellen Absenkung des bisherigen gesellschaftlichen Existenzminimums voll sichtbar.

## 2.2 Flächendeckende Förderung eines Niedriglohnssektors

Die Rigidität gegenüber den Hilfebedürftigen findet dann ihre Grenze, wenn sie eine Vollerwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt aufnehmen. Dann soll sich Erwerbsarbeit noch mehr lohnen. Mit steigendem Bruttolohn sollen die Erwerbstätigen netto mehr verdienen können, und vom Sozialamt auch dann aufstockende Leistungen erhalten, wenn sie ein Erwerbseinkommen oberhalb der Sozialhilfeschwelle erzielen. Das Gesetz will den Ausbau des Niedriglohnssektors durch einen Lohnzuschlag der Sozialämter massiv fördern.

Die bisherigen Freibeträge der Sozialhilfe bei Erwerbstätigkeit werden als zu gering angesehen. Während im Rahmen der Sozialhilfe bisher in der Regel monatlich höchstens 148,50 Euro anrechnungsfrei bleiben, soll bei einem Bruttoeinkommen von 400 Euro bis 1.100 Euro die Hälfte des Nettoerwerbseinkommens und bei darüber hinaus gehendem Verdienst zusätzlich 15 % frei bleiben. Bei Erwerbstätigkeit kann das Haushaltseinkommen zum Teil deutlich über das bisherige Sozialhilfeniveau steigen. Soweit Personen, die nicht bedürftig sind und keine Sozialhilfe erhalten, einen Niedriglohnjob annehmen, kann nach der gleichen Berechnungsmethode ein Lohnzuschlag gewährt und das Einkommen erhöht werden.

Einem Ehepaar mit einem Kind zahlt das Sozialamt bei einem Bruttolohn von 1.500 Euro danach noch einen Lohnzuschlag von 155,57 Euro. Für diesen Haushaltstyp wer-

den Zuschläge bis zu einem Bruttoeinkommen von 2.000 Euro gezahlt. Bei einem Ehepaar mit drei Kindern bis zu einem Bruttoeinkommen von 2.100 Euro im Monat.

**Tabelle 1: Einkommensgrenzen beim Lohnzuschlag nach Haushaltstyp und Bruttoeinkommen pro Monat**

Haushaltstyp	Bruttoeinkommen
– ledige allein Verdiener	1.100 Euro
– allein Erziehende mit einem Kind	1.550 Euro
– Ehepaar ohne Kind	1.550 Euro
– Ehepaar mit Kind	1.750 Euro
– Ehepaar mit zwei Kindern	1.950 Euro
– Ehepaar mit drei Kindern	2.100 Euro

Quelle: Zusammenstellung nach Berechnungen der Hessischen Staatskanzlei, Juli 2003

**Tabelle 2: Lohnzuschlag für ein Ehepaar mit einem Kind und einem Bruttomonats-einkommen von 1.500 Euro**

1. Bedarfsermittlung abzüglich Kindergeld (bis auf 10 €)	1.060,00 €
2. Ermittlung Nettoarbeitsentgelt Bruttolohn	1.500,00 €
./.. Sozialversicherung Arbeitnehmer	
./.. Lohnsteuer, Kirchensteuer, Solidaritätszuschlag	312,75 €
<b>= Nettolohn</b>	<b>1.187,25 €</b>
3. Ermittlung der Lohnfreistellung ./.. Anrechnung auf den Bedarf	400,00 €
= 400 € übersteigender Nettolohn davon	787,25 €
bis 1.100 € Bruttolohn 50 % Lohnfreistellung	235,33 €
und über 1.100 € Bruttolohn 15 % Lohnfreistellung	47,49 €
<b>= Lohnfreistellung</b>	<b>282,82 €</b>
4. Einkommensermittlung (§ 76 SGB XII): Nettolohn	1.187,25 €
./.. Lohnfreistellung	282,82 €
= verringertes Nettohaushaltseinkommen	904,44 €
5. Ermittlung des Restbedarfs Bedarf	1.060,00 €
./.. verringertes Nettohaushaltseinkommen	904,44 €
<b>= Lohnzuschlag</b>	<b>155,56 €</b>

Quelle: nach Bundesdrucksache 654/03, Seite 205

4 Mehr Arbeit, mehr Geld – hessisches Modell zur aktivierenden Sozialhilfe und Unterstützung des Niedriglohnssektors (www.hessen.de)

5 vgl. Ifo-Institut: Vom OFFENSIV-Gesetz zur „aktivierenden Sozialhilfe“ – Studie im Auftrag der hessischen Staatskanzlei, München 2003

Die Lohnzuschläge werden in Abhängigkeit vom Haushaltstyp und vom jeweils im Haushalt erzielten Lohneinkommen gewährt, mit dem Ziel, den Niedriglohnbereich im regulären Arbeitsmarkt ausweiten zu können.

Die Subventionierung ist bei niedrigem Arbeitsentgelt restriktiver und mit steigendem Arbeitsentgelt großzügiger als im Regierungsentwurf und soll abweichend hiervon auf Dauer erfolgen. Dies schwächt jedoch oberhalb der Bedürftigkeitsschwelle das Interesse von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, die jeweilige Einkommenssituation zu verbessern.

Dabei sind die Abstände zwischen Erwerbseinkommen und Sozialhilfe insbesondere für allein Stehende, die rund 45 % der Sozialhilfeempfänger stellen, beachtlich. Bereits bei einem Stundenlohn von gut vier Euro verdienen sie bei Vollerwerbstätigkeit mehr als sie aktuell an Hilfe zum Lebensunterhalt bekommen können. Dennoch ist in dieser Gruppe das Sozialhilferisiko mehr als doppelt so groß wie bei Familien mit Kindern. Auch wird daran festgehalten, den Lohnabstand an der fünfköpfigen Bedarfsgemeinschaft zu messen. Kinderreiche Familien sind jedoch als Gradmesser zur Prüfung des Einkommensabstands ungeeignet, da sie für die Struktur der Niedriglohnempfänger nicht repräsentativ sind. So stellen Ehepaare mit drei Kindern nur 2,5 % aller Haushalte der Bevölkerung und nur 3 % der Bedarfsgemeinschaften der Sozialhilfe.

### 2.3 Ausweitung kommunaler Arbeitsgelegenheiten

Die Kehrseite der Arbeitsverpflichtung ist eine Job-Garantie zum Sozialhilfesatz soweit Hilfeempfänger auf dem regulären Arbeitsmarkt trotz intensiver Suche keine Stelle finden. Das ifo-Institut hält diese Beschäftigungsgarantie aus rechtlichen Gründen für notwendig, da andernfalls „das Risiko (bestehe), dass die Senkung der Sozialhilfensprüche ... von den Sozialgerichten oder vom Bundesverfassungsgericht kassiert wird“<sup>6</sup>.

Die Job-Garantie soll als Arbeitsverpflichtung zu gemeinnütziger Arbeit zum Sozialhilfesatz umgesetzt werden, soweit andere Beschäftigungsmöglichkeiten verschlossen sind. Für arbeitsmarktpolitische Programme wie ABM und SAM hingegen ist diesem Konzept kein Platz mehr. Vielmehr werden die Kommunen subsidiär verpflichtet, für alle erwerbsfähigen Hilfe suchenden Personen, die keine Arbeit finden können, Arbeitsgelegenheiten zu schaffen. Dies kann auch über Kommunen oder private Leiharbeit organisiert werden. So soll ein gigantischer öffentlicher Beschäftigungssektor von kurzfristig 1,13 Mio. kommunalen Arbeitsgelegenheiten aufgebaut werden.

Die immer wieder gegen die bundesweit auf 92.000 gesunkenen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ins Feld geführten Kritikpunkte werden salopp über Bord geworfen. Mehr noch: Arbeiten zum Sozialhilfesatz und ohne Sozialversicherungsschutz sollen nicht mehr an Gemeinnützigkeit oder Zusätzlichkeit gebunden bleiben, sondern auch von Dritten durchgeführt werden können. Damit wird bisher sozialversicherungspflichtige und besser ent-

lohnte Arbeit verdrängt. Ausdrücklich verwiesen wird z. B. im Gesetzentwurf auf private Dritte in ambulanten Pflegediensten oder auf Tätigkeiten zur Gewährung der Sicherheit auf den Straßen, in Kinderbetreuungseinrichtungen, Büchereien, Bädern etc. Die sich abzeichnenden Konflikte mit den Unternehmen der Region werden vom ifo-Institut als „fast unvermeidbar“ angesehen. „Lösungsmöglichkeiten müssen hier durch enge Absprache mit den Betrieben vor Ort gefunden werden“<sup>7</sup>, meint das Institut, ohne dass auch nur ein Kriterium genannt wird, um Wettbewerbsverzerrungen und Mitnahmeeffekte zu vermeiden. Sektoral spürbare Verdrängungseffekte – so die Hoffnung – können weitestgehend vermieden werden, wenn intensiv Leiharbeit genutzt wird.

Ministerpräsident Koch sekundiert: man müsse aufpassen, dass es durch subventionierte Jobs keinen Verdrängungswettbewerb gebe. Er halte aber „Sozialhilfe nicht für eine Subvention“<sup>8</sup>.

### 2.4 Kommunale Zuständigkeit für Job-Center

Die Einrichtung der Job-Center bei den kreisfreien Städten und Landkreisen bildet ein zentrales Element des so genannten Existenzgrundlagengesetzes. Im Gesetzentwurf wird dies als „unabdingbare Voraussetzung“ für ein effektives Hilfesystem angesehen. Effizienter und effektiver sei es, die Kommunen organisatorisch mit dieser Aufgabe zu betrauen. Sie verfügten im Gegensatz zur Bundesanstalt für Arbeit über die besseren Kenntnisse der Besonderheiten der Region und ihrer Arbeitgeber sowie über Kompetenzen in der Betreuung von erwerbsfähigen Hilfeempfängern.

Die Betreuung aus einer Hand soll aber auch von Dritten betrieben werden können, die ein uneingeschränktes Zugriffsrecht auf die Datenbanken der BA erhalten sollen. Zugleich soll der Wettbewerb zwischen den Regionen durch weitreichende Länderkompetenzen forciert und ihnen Freiraum bei der Regelung der Zumutbarkeit, der (privaten) Organisation der Vermittlungsagenturen oder der Pauschalierung von Leistungen (nach unten) eröffnet werden. Roland Koch erklärt dazu: „Ich behaupte, dass, wenn es jedes Land machen darf, wir in Hessen es in zwei Wochen machen und alle anderen 15 erst einmal anfangen zu testen. Aber das ist egal. Es gilt, es zunächst einmal an einer Stelle auszuprobieren. Es gilt, dann zu sagen, es ist ok, lasst uns die ganzen Risiken später diskutieren.“<sup>9</sup> Zur Organisationsreform sagt er in der gleichen Rede: „Ich bin zum Beispiel der Auffassung, dass es keinen Anlass gibt, heute in Deutschland zu entscheiden, ob das die Sozialhilfe oder die Arbeitsverwaltung macht. Ich halte es für unsinnig, eine solche Entscheidung zu provozieren.“

Folgerichtig werden die in Aussicht gestellten Arbeitsmarkteffekte in diesem Konzept weniger in der Einrichtung von Job-Centern als in der grundlegenden Änderung der Arbeitsmarktverfassung gesehen.“

6 ifo-Institut: Vom OFFENSIV-Gesetz ..., S. 23

7 Bundesratsdrucksache 654/03

8 dpa-Meldung vom 31.07.03

9 R. Koch „Bürgernah fördern und fordern“, a.a.O.

Die Probleme einer weitgehenden organisatorischen Zusammenfassung scheinen denn auch auf einer anderen Ebene zu liegen, wie dies im ifo-Gutachten angedeutet wird: „Durch die Zentralisierung weiterer Kompetenzen im Bereich der Betreuung erwerbsfähiger Sozialhilfeempfänger werden die Möglichkeiten der bisherigen Sozialhilfeträger beschränkt, eigene Ansätze im Bereich der Zumutbarkeit, der Definition von Mitwirkungspflichten und der Durchsetzung von Arbeitsverpflichtungen zu erproben, bzw. zu verfolgen.“<sup>10</sup>

### 3. Finanzierung des Fürsorgesystems

Die finanziellen Lasten des neuen Systems sollen weitgehend vom Bund übernommen werden, indem den Ländern zwei Drittel der Ausgaben für erwerbsfähige Hilfesuchende erstattet werden. Diese wiederum sollen nach Landesrecht die finanzielle Verteilung auf die Träger bestimmen können. Da die Belastung der Länder mit der Arbeitslosigkeit jedoch schwankt, soll der bundeseinheitliche Erstattungssatz durch Zu- und Abschläge je nach den arbeitsmarktpolitischen Risiken modifiziert werden. Deshalb, so heißt es im Gesetzentwurf, „wird eine Relativierung dieses Belastungskoeffizienten mittels Logarithmierung vorgenommen und der sich danach ergebende Faktor zu 20 vom Hundert als Erhöhung bzw. Verminderung des bundeseinheitlichen Erstattungssatzes berücksichtigt werden“<sup>11</sup>. Anteilig erstattet werden sollen vom Bund gleichfalls die Personal- und Verwaltungskosten. Der Lohnzuschlag für bereits Erwerbstätige soll ganz aus Bundesmitteln finanziert werden, da im Ausbau des Niedriglohnsektors eine „gesamtgesellschaftliche Aufgabe“ gesehen wird.

Diese Finanzierungsregelung soll mit einer Änderung des Grundgesetzes einhergehen. Sie steht allerdings im Widerspruch zum Konnexitätsgrundsatz der Finanzverfassung, denn die Ausgaben folgen hier nicht den Aufgaben. Der Bund soll dieses Fürsorgesystem zum großen Teil finanzieren, ohne dass er einen Einfluss auf die Vergabe der Mittel hat. Die Kommunen sollen Ausgaben zu Lasten des Bundes durchführen, ohne dass sie ihm gegenüber zum Nachweis eines effizienten Mitteleinsatzes verpflichtet sind.

Das Existenzgrundlagengesetz geht davon aus, dass „bereits anfängliche Einsparungen von insgesamt 1,1 Mrd. Euro jährlich“ entstehen, die gleichfalls nach dem neuen Finanzierungsschlüssel zwischen Bund und Ländern aufgeteilt werden sollen. Die Kosten für den Lohnzuschlag für bereits Erwerbstätige werden demgegenüber im ersten Jahr mit rund 3 Mrd. Euro für den Bund veranschlagt.

Das Finanztableau ist nicht nachvollziehbar und unterscheidet sich deutlich von den vom ifo-Institut ermittelten fiskalischen Effekten. Die im Gesetz ausgewiesenen Belastungen entsprechen der mittleren Variante des ifo-Instituts, die sich bei einem ungünstigeren Szenario schnell innerhalb der ersten ein bis drei Jahre auf gut 6 Mrd. Euro pro Jahr erhöhen können. Hierbei wird unterstellt, dass all diejenigen, die keine reguläre Arbeit finden, kommunale Hilfe zur Arbeit annehmen müssen. An Lohnzuschlägen

für Beschäftigte sollen gut 8 Mrd. Euro gezahlt, an Sozialhilfe für kommunale Arbeit weitere 6,9 Mrd. Euro sowie nochmals 6,9 Mrd. Euro für Projektkosten aufgewendet werden.<sup>12</sup>

Die hohen Anlaufkosten zählen aber offensichtlich nicht. Roland Koch formulierte selbst: „Gehen wir davon aus, dass es in den ersten Jahren teurer wird, weil in der Debatte schon wieder eines dieser lästigen Totschlagargumente unter dem Motto – das kann keiner bezahlen – aufgekommen ist und niemand das Risiko eingehen kann, dieses für einige Jahre zu betreiben. Für mich ... gilt allerdings: Mehr Geld kann für dieses System nur ausgegeben werden, wenn es sich signifikant verändert.“<sup>13</sup>

### 4. Wirkungen des Existenzgrundlagengesetzes auf Beschäftigung und Löhne

Mit dieser Gesetzesinitiative wird ein nachhaltiger Abbau von Bedürftigkeit und Arbeitslosigkeit sowie mehr Wachstum und Beschäftigung in Aussicht gestellt. Dabei soll sich die Wirkungskette über folgenden Prozess entfalten – wie das ifo-Institut als Ideenlieferant schreibt: „Die Absenkung der existenzsichernden Sozialleistungen für Empfänger, die erwerbsfähig sind, aber keine zumutbare reguläre Beschäftigung aufnehmen und eine von den Sozialleistungsträgern ... organisierte Arbeit ablehnen, reduziert die Anspruchslöhne gering qualifizierter Personen und schafft damit Spielräume für eine marktgerechte Lohnbildung im Niedriglohnbereich, die bei Unternehmen und privaten Haushalten im erforderlichen Umfang zusätzliche Arbeitsnachfrage entstehen lässt und langfristig auch in diesem Arbeitssegment Vollbeschäftigung erlaubt.“<sup>14</sup>

Die Lohnspreizung am unteren Ende soll die erhofften positiven Effekte bewirken. Die jeweils gewählte Strategie zur Durchsetzung der Arbeitsverpflichtung, nämlich als kommunale Hilfe zur Arbeit oder Leiharbeit, beeinflusse dabei die Geschwindigkeit der Lohnsenkung. „Spätestens nach Ablauf von zehn Jahren – so das ifo-Institut – herrscht im Arbeitsmarktsegment, das gering qualifizierten Arbeitskräften offen steht, Vollbeschäftigung mit rund 2,26 Mio. zusätzlichen Beschäftigten.“<sup>15</sup> Dieser Zeithorizont sei notwendig, weil die mit sinkenden Löhnen einhergehenden Änderungen der Faktorpreisrelationen mit einem time-lag technische und betriebsorganisatorische Anpassungen auslösen.

Kurzfristig wird dabei eine Lohnsenkung von 11,3 % für regulär Beschäftigte im ersten Arbeitsmarkt unterstellt, mittelfristig sind es bereits 22,6 % und nach zehn Jahren 33 %. Die unterstellten Beschäftigungseffekte gehen mit einem Rückgang der im Niedriglohnbereich gezahlten Arbeitsentgelte von im Schnitt einem Drittel einher.

10 ifo-Institut, Vom OFFENSIV-Gesetz ..., S. VIII

11 Bundesratsdrucksache 654/03, S. 199

12 ifo-Institut, Lohnzuschläge für Beschäftigung im Niedriglohnbereich

13 R. Koch, Bürgernah fördern und fordern a.a.O.

14 ifo-Institut, Vom OFFENSIV-Gesetz ..., S. 36

15 ifo-Institut, Lohnzuschläge für Beschäftigung, S. 3

Es überrascht zunächst, wenn das ifo-Institut bei der Anhörung zum EGG und zu Hartz IV zu Protokoll gibt, „dass die Arbeitslosigkeit gering Qualifizierter ... nicht allein, ja nicht einmal zuallererst eine Frage der Arbeitsanreize für erwerbsfähige Sozialleistungsempfänger ist.“<sup>16</sup> Vielmehr fehle die breite Basis für die Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften. Eine Politik, die dies nicht ausreichend berücksichtige „läuft hinsichtlich der Anreize, die sie setzen soll, den Sanktionen, die sie gegebenenfalls verhängt und der fiskalischen Effekte, die sie nach sich zieht, unter Umständen ins Leere“<sup>17</sup>. Mit dem EGG soll denn auch eine grundlegende Änderung des Angebotsverhaltens von erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern erreicht werden. Die Sanktionen und eine eventuelle Absenkung der Sozialhilfe sollen die Voraussetzungen und Spielräume für Lohnsenkungen schaffen. Über staatliche Zuschüsse der Sozialämter soll zugleich eine Einkommensverbesserung über das bisherige Sozialhilfeniveau hinaus ermöglicht werden, dem bisher ein Sperrklinkeneffekt unterstellt wird. Restriktive Sanktionen und finanzielle Zuschüsse sind zwei Seiten einer Medaille. Beides führt zur Etablierung von Löhnen weit unter dem gesellschaftlichen Existenzminimum und damit zu einer Verschärfung von Armut trotz Erwerbstätigkeit.

Roland Koch bringt es auf den Punkt: „Durch die deutliche Absenkung der öffentlichen Geldleistung bei Ablehnung zumutbarer Arbeit und die gleichzeitige Einführung eines kommunalen Beschäftigungsangebots verlieren die Leistungen den Charakter der faktischen Lohnuntergrenze, die bisher eine (weitergehende – der Verf.) Lohn-differenzierung für gering „qualifizierte Arbeit verhindert hat“<sup>18</sup>. Völlig vernachlässigt wird allerdings, dass längst nicht alle Sozial- und Arbeitslosenhilfeempfänger zu den Geringqualifizierten zählen.

Mit dem EGG wird insbesondere an Konzepte in den Vereinigten Staaten und Großbritannien angeknüpft. Diese Länder haben langjährige Erfahrungen mit finanziellen Zuschüssen im Niedriglohnsektor. Die OECD kommt in ihrem aktuellen Beschäftigungsausblick zu dem Ergebnis, dass das Risiko der Langzeitarbeit bei Personen, die sich über einen Fünfjahreszeitraum kontinuierlich in Niedriglohnjobs befanden, in den USA dreimal höher ist als in Europa (41 % gegenüber 13 %). Von einer massiven Subventionierung eines Niedriglohnsektors kann kein Beschäftigungswunder erwartet werden. „Ohne genaue Zielgruppenorientierung scheinen ihre Beschäftigungseffekte im Vergleich zu den möglicherweise sehr hohen Kosten für jeden neu geschaffenen Arbeitsplatz gering zu sein“, wie die OECD feststellt.<sup>19</sup> Das EGG wie das ifo-Institut blenden z.B. die mit den Kosten verbundenen finanziellen Entzugseffekte an anderer Stelle ebenso aus wie Gewöhnungsprozesse an dauerhafte Subventionen. Dies gilt auch hinsichtlich der Gefahren einer Verdrängung von nicht geförderter durch subventionierte Arbeit bei Absenkung der unteren Lohn- und Gehaltsgruppen. Dabei sieht das ifo-Institut durchaus die Gefahr steigender Substitution, die jedoch hingenommen wird. So geht das Institut davon aus, dass die Wirtschaft seinem Vorschlag „deswegen wohlwollend gegenüber (steht), weil sie von der Reduzierung der Bruttolöhne für die bisher schon Be-

schäftigten profitiert“<sup>20</sup>. Die OECD stellt in ihrem internationalen Vergleich ebenso fest, dass „für benachteiligte Gruppen Mindestlöhne häufig eine entscheidende Rolle (spielen), um Arbeit lohnend zu gestalten“. Zugleich wird gefordert, dass „weitgreifende Maßnahmen, wie sie in den Vereinigten Staaten und im Vereinigten Königreich eingeführt wurden, hingegen durch maßvolle Mindestlohnbestimmungen ergänzt werden, die eine Untergrenze schaffen, unter der die Löhne nicht absinken können“<sup>21</sup>. Doch genau dies wollen die hessische Gesetzesinitiative und der Vorschlag des ifo-Instituts verhindern.

In Großbritannien liegt der mit der Ausweitung des Steuergutschriftenprogramms eingeführte Mindestlohn heute mit 1.105 Euro auf einem Niveau, das bei uns allzu schnell als beschäftigungsfeindlich angesehen wird. Ziel des EGG und des ifo-Vorschlags soll es doch sein, die Lohnuntergrenze, die nach Abschaffung der Arbeitslosenhilfe durch die Sozialhilfe gesetzt wird, möglichst zu beiseitigen. In jedem Fall soll Arbeit auch dann zumutbar sein, wenn das Nettoeinkommen aus Arbeit niedriger ist als die Sozialhilfe. Sie kann selbst den Mindestlohn unterschreiten wie er für einige Bereiche der USA vorgeschrieben ist.

Weder das EGG noch wissenschaftliche Ideengeber nehmen den Ländervergleich der OECD zur Kenntnis, obwohl darin ausdrücklich festgestellt wird, dass „gesetzliche Mindestlöhne beim derzeit in den OECD-Ländern geltendem Niveau keine nennenswerten negativen Effekte auf die Gesamtbeschäftigung haben“<sup>22</sup>.

**Tabelle 3: Mindestentlohnung in ausgewählten Industrieländern, Januar 2003**

Land	Euro pro Monat	Anteil der Vollzeit- Arbeitskräfte mit Mindestlohn		
		Männer	Frauen	insgesamt
Luxemburg	1.369	13,0 %	20,0 %	15,5 %
Niederlande	1.249	1,6 %	2,1 %	3,6 %
Belgien	1.163	–	–	–
Frankreich	1.154	9,9 %	19,9 %	13,9 %
Großbritannien	1.105	0,8 %	1,3 %	1,0 %
Irland	1.073	1,6 %	3,6 %	2,2 %
USA*	877	1,1 %	2,1 %	1,5 %

\* nur für einige Branchen, die Werte können je nach Bundesstaat aber auch höher liegen

Quelle: Eurostat Mindestlöhne, EU-Mitgliedsstaaten und Kandidatenländer, Januar 2003, Statistik kurz gefasst 10/2003

16 Deutscher Bundestag – Ausschussdrucksache 15 (9) 646 v. 07.10.03, S. 83 ff.

17 ebenda

18 R. Koch, Staatliche Leistungen nur gegen Arbeit, in: FAZ v. 29.07.03

19 OECD-Beschäftigungsausblick, Paris 2003, S. 127

20 ifo-Institut, Vom OFFENSIV-Gesetz ..., S. 50

21 OECD, ebenda, S. 127

22 OECD, ebenda, S. 144

## 5. Unterschiede und Gemeinsamkeiten mit Hartz IV

Das EGG von Unionsfraktion und Mehrheit des Bundesrates sowie der Hartz IV-Entwurf der Bundesregierung haben im Grundsatz ähnliche Elemente, die sich aber dennoch in wichtigen Punkten unterscheiden. So muten beide Entwürfe den Langzeitarbeitslosen mit der Abschaffung der lohnorientierten Arbeitslosenhilfe große Opfer zu. In Anpassung an das Regierungskonzept sieht nunmehr auch das Oppositionsmodell einen haushalts-bezogenen vorübergehenden Zuschlag nach Auslaufen des Arbeitslosengeldes vor.

In beiden Modellen ist die Einrichtung von Job-Centern vorgesehen, die die individuelle Beratung und Betreuung der Erwerbslosen verbessern sollen. Während die Trägerschaft beim Regierungsentwurf bei den Arbeitsämtern liegt, sieht das EGG die Federführung bei den Sozialämtern oder privaten Trägern vor und unterstellt die Organisationsform gleichfalls dem Landesrecht. Mit den kommunalen Vermittlungsagenturen werden neben den Arbeitsämtern weitere – etwa gleich große – arbeitsmarktpolitische Institutionen geschaffen, die zu Doppelzuständigkeiten z. B. für Beschäftigte mit instabilem Erwerbsverlauf führen. Eine Spaltung der Vermittlungskompetenz für vorübergehend Arbeitslose mit besseren Vermittlungschancen sowie für Langzeitarbeitslose würde sich auf breiter Basis verfestigen. Obwohl die flankierenden sozialen Integrationsaufgaben zweifelsohne zu den Kernkompetenzen der Sozialämter zählen, wurden in Hessen – entgegen den Zielsetzungen des EGG – die Landesmittel für Schuldnerberatung flächendeckend gestrichen.

Übereinstimmend plädieren beide Entwürfe für eine Finanzverantwortung des Bundes, auch wenn sich die Regelung der Finanzierung sowie die Aufgabenverantwortung deutlich unterscheiden. Insbesondere nach dem EGG sind die regionalen Verteilungswirkungen sehr unterschiedlich. Eine Kommunalisierung der Arbeitslosigkeit sowie neuerliche Verschiebepbahnhöfe können nicht ausgeschlossen werden. Im Regierungsentwurf besteht demgegenüber noch kein ausreichendes finanzielles Eigeninteresse der Kommunen an der Lösung sozialer und arbeitsmarktpolitischer Probleme.

Vor allem geht der Sozialabbau aber im Oppositionsentwurf viel weiter. So werden erwerbsfähige Hilfebedürftige nicht in der Renten- Kranken- und Pflegeversicherung versichert. Die Mehraufwandsentschädigung bei der Hilfe zur Arbeit wird abgeschafft. Die erst neu eingeführte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit wird wieder beseitigt und bei Verweigerung zumutbarer Arbeit wird die Sozialhilfe bereits im ersten Schritt ganz gestrichen. Für die Opposition ist jede Arbeit auch dann zumutbar, wenn mit ihr erhebliche finanzielle Einbußen verbunden sind und die Bezahlung deutlich niedriger als Sozialhilfe ist. Zwar gilt dies auch für den Regierungsentwurf, nach diesem findet der Rutsch in den Niedriglohnsektor jedoch zumindest am jeweiligen, für diesen Job üblichen, tariflichen oder ortsüblichen Lohn seine Grenze.

Zudem sollen nach dem EGG Jobs für Sozialhilfeempfänger nicht sozialversicherungspflichtig sein. Und es soll ein gigantischer öffentlicher Beschäftigungssektor ohne ausreichenden sozialen Schutz aufgebaut werden, der zu einem neuen Arbeitsdienst und einer massiven Beeinträchtigung bisher regulärer Arbeit und damit neuer Arbeitslosigkeit zu führen droht. Diese kommunal organisierte Pflichtarbeit soll – wie das ifo-Institut offen schreibt –, dazu dienen, die Phase bis zur erweiterten Herausbildung erweiterter Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte im ersten Arbeitsmarkt zu überbrücken<sup>23</sup>. Im Regierungsentwurf sind diese Billig-Jobs eher nachrangig gegenüber traditionellen Fördermöglichkeiten. Das Land Hamburg hat die Auswirkungen dieses neuen Arbeitsdienstes in einem Bundesrats-Antrag zum EGG exemplarisch aufgezeigt: „allein eine Großstadt wie Hamburg müsste einen ‚zweiten Arbeitsmarkt‘ für mindestens 50.000 bis 60.000 Menschen bereit stellen. Damit wäre nicht nur die kommunale Ebene völlig überfordert, ein Vergleich mit der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (ca. 750.000) macht deutlich, dass schwerwiegende nachteilige Rückwirkungen und Wettbewerbsverzerrungen für private Unternehmen als Konsequenz eines derartig ausgeweiteten kommunalen zweiten Arbeitsmarktes unvermeidlich wären.“<sup>24</sup>

In beiden Konzepten bleibt ein erhöhter Teil des Erwerbseinkommens anrechnungsfrei. Ziel ist es, die Hinzuverdienstmöglichkeiten zu erhöhen. Sozialhilfeempfänger sollen bei Erwerbstätigkeit mehr verdienen können und dennoch ergänzende Sozialhilfe erhalten können. Nach dem Entwurf der Regierung gilt dies auch für Mini-Jobber, nach dem EGG nur für Erwerbseinkommen oberhalb von 400 Euro. Allein Stehende und allein Erziehende sind bei niedrigem Erwerbseinkommen im Oppositionsentwurf etwas schlechter gestellt als nach Hartz IV. Familien mit mittlerem Erwerbseinkommen sollen hingegen besser gestellt werden. Selbst bei einem Bruttoeinkommen von 2.100 Euro können Familien nach dem EGG aufstockende Leistungen der Sozialhilfe erhalten, obwohl sie bereits einkommensteuerepflichtig sind.

Mit den Freibeträgen steigt die Sozialhilfeschwelle für Erwerbstätige, da auch bisher nicht anspruchsberechtigte Haushalte aufstockende Sozialhilfe erhalten können. Mit dem EGG wird insgesamt die Tür zur dauerhaften Subventionierung des Niedriglohnsektors in weit stärkerem Maße aufgestoßen.

## 6. Tauziehen im Vermittlungsausschuss

Bei dem Verhandlungsmarathon im Vermittlungsausschuss geht es zunächst ums Geld und um die Verteilung der nach den Leistungskürzungen noch verbleibenden Aufwendungen auf Bund, Länder und Kommunen. Doch mit dem finanziellen Basar geht es zugleich um die Durchsetzung strategischer Ziele. Auch wenn die Organisation

23 ifo-Institut, Vom OFFENSIV-Gesetz ..., S. 25

24 zitiert nach 36. Sitzung des Bundestags-Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit vom 15.10.03

**Übersicht 1: Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Konzepte von Regierung und CDU/CSU**

	<b>Regierung</b>	<b>Union</b>
<b>Zuständigkeit</b>	BA	kreisfreie Städte und Landkreise, Abweichung nach Landesrecht möglich
<b>Vermittlung</b>	Arbeitsamt, Job-Center	<ul style="list-style-type: none"> <li>• örtliche Agenturen neben Job-Centern</li> <li>• Beteiligung Dritter möglich</li> <li>• Zugriff auf Datenbank der BA</li> <li>• Abweichung nach Landesrecht</li> </ul>
<b>Leistungshöhe</b>	Sozialhilfe-Niveau (incl. pauschalierter Einmalzahlungen), zweijähriger Zuschlag nach ALG I	nur Regelsatz, länderspezifische Abweichungen möglich, zweijähriger Zuschlag nach ALG I
<b>Zumutbarkeit</b>	nahezu jeder Job zumutbar, soweit ortsüblich entlohnt	jeder Job zumutbar
<b>Sanktionen</b>	Kürzung auf 70% der Sozialhilfe („Grundsicherung“) im ersten Schritt	Anspruch auf Regelsatz entfällt; nur für Miete, Wertgutscheine und Sachleistungen wird gezahlt
<b>Beweislast</b>	Beweislastumkehr bei Zumutbarkeit	Gesetzliche Beweislastumkehr bei Feststellung von Erwerbsfähigkeit und Zumutbarkeit
<b>Beschäftigung</b>	Vorrang sozialversicherungspflichtiger Arbeit, „Hilfe zur Arbeit“ mit Mehraufwandsentschädigung auch vorgesehen	Arbeit zum Regelsatz, Zusätzlichkeit und Gemeinnützigkeit entfällt
<b>Freibetrag bei Erwerbsarbeit</b>	max. 45 % des Regelsatzes = 155 Euro (Ost: 149 Euro) für allein Stehende, max. 80% = 276 Euro (Ost: 265 Euro) bei mind. 5 Pers.-Haushalt	Löhne unter 400 Euro werden voll, 400 bis 1.100 Euro zu 50%; 1.100 bis 2.200 Euro zu 15% angerechnet bei Vollerwerbsfähigkeit
<b>Sozialversicherung</b>	Mitgliedschaft in RV, KV, PV	keine Mitgliedschaft, Kostenerstattung in KV
<b>Anrechnung von Vermögen</b>	200 Euro pro Lebensjahr für Arbeitslose und Partner sowie weitere 200 Euro pro Lebensjahr	Freibetrag von 1.279 Euro (ab 60: 2.301 Euro) plus 614 Euro für Ehegatten und 256 Euro für Unterhaltsberechtigte; Ältere ab 50: 13.000 Euro für Altersvorsorge plus 500 Euro für jedes weitere Lebensjahr
<b>Finanzierung</b>	Bundesfinanzierung, Aussteuerungsbetrag der BA	Bundesfinanzierung, Einsparung weitgehend bei Ländern/Gemeinden

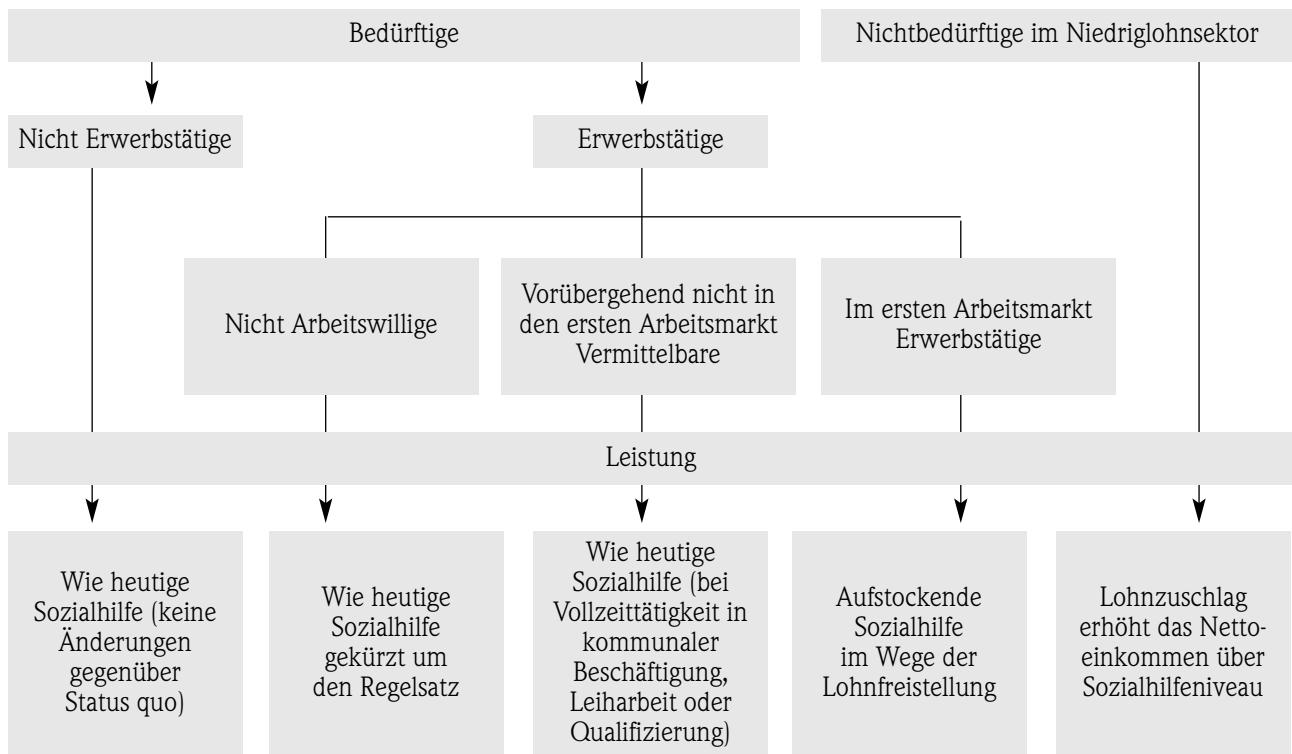
der Job-Center scheinbar zum entscheidenden Knackpunkt erklärt wird, dürfte es im Vermittlungsausschuss eher darum gehen, die aus Sicht der Union und der Bundesratsmehrheit bestehenden strukturellen Verkrustungen des Arbeitsmarktes auf(zu)brechen<sup>25</sup>. Trotz massiver Leistungseinschnitte wird der Hartz-Gesetzentwurf als „ein zahnloser Tiger“ kritisiert, der nur unzureichende Veränderungen bringe.<sup>26</sup> Die vorgesehenen Kürzungen der Hilfeleistungen bei Arbeitsverweigerung seien unzureichend und die Anreize zur Arbeitsaufnahme zu gering. Es geht damit um weitere Verschärfungen der Zumutbarkeit und die Verpflichtung zur Annahme jedweder Arbeit. Dies schließt den deutlichen Ausbau der Hinzuverdienstmöglichkeiten für Sozialhilfeempfänger ein, mit denen nicht existenzsichernde Jobs gefördert werden sollen.

Jeder Mindeststandard bei der Entlohnung soll fallen. Der nach unten durchgereichte verschärfte Druck soll möglichst zu Lohndumping durch Unterschreiten jeder noch bestehenden ortsüblichen Entlohnung führen. Während für Arbeitslosenhilfeempfänger bisher Einbußen bis zu der Höhe der Lohnersatzleistung und damit bis zur Hälfte des vorherigen Nettoeinkommens zumutbar sind, stellt das Sozialhilfeniveau auch bei Vollzeitwerbstätigkeit keine Untergrenze mehr dar. Fällt noch das Kriterium der ortsüblichen Entlohnung, so sind Dumping- und Hungerlöhne generell zumutbar, soweit nicht gegen die guten Sitten verstoßen wird. Der Hauptgeschäftsführer der BDA R.

<sup>25</sup> R. Koch, in FAZ v. 29.07.03

<sup>26</sup> so die Hessische Sozialministerin S. Lautenschläger, Pressemeldung vom 09.09.03

## Übersicht 2: Wirkung des Existenzgrundlagengesetzes (EGG) auf verschiedene Personengruppen



Göhner, der als Bundestagsabgeordneter der CDU/CSU-Fraktion dem Vermittlungsausschuss und dessen Arbeitsgruppe angehört, sieht denn auch in dem Existenzgrundlagengesetz einen richtigen Ansatzpunkt, um der Verlagerung von zahlreichen Arbeitsplätzen aus Deutschland entgegenzuwirken.<sup>27</sup>

Die Hinzuverdienstmöglichkeiten nach Hartz IV dürften im Vermittlungsausschuss spürbar erweitert werden, auch

wenn sich hierdurch – infolge der steigenden Zahl von Anspruchsberechtigten – die Kosten erhöhen dürften.

Die Union dürfte im Vermittlungsausschuss darauf setzen, dass die Druckmittel des Arbeitsdienstes jenseits sozialversicherungspflichtiger Arbeit ausgebaut bzw. den Ländern zumindest Freiräume eröffnet werden, um den regionalen Wettbewerb um niedrige Arbeitsstandards zu forcieren. Kommunale Job-Center sind weitgehend nur Vehikel zu Durchsetzung dieses auf Lohnsenkung abzielenden Konzepts. Der Niedriglohnsektor soll so zu einem Einfallstor für eine generelle Lohnsenkungsstrategie werden. □

<sup>27</sup> vgl. Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit, 36. Sitzung, 15. 10. 03, S. 568

## Mini-Jobs: Trotz Boom kaum neue Erwerbstätigkeit

„Die Annahme ist gerechtfertigt, dass mehr als eine Million neuer Mini-Jobs durch die gesetzliche Neuregelung zusätzlich entstanden sind.“ Diese „Erfolgsstory“ präsentierte kürzlich Direktor Ulrich Roppel von der Bundesknappschaft, bei der die neue Zentrale für die seit April für Arbeitnehmer abgabefreien 400-Euro-Jobs angesiedelt ist. Anders sieht man es bei der Bundesanstalt für Arbeit (BA). Den „echten Zuwachs an Erwerbstätigkeit“ durch die neuen Mini-Jobs beziffert der BA-Vorstandsvorsitzende Florian Gerster auf gerade mal 79.000 Personen.

Bei der Mini-Job-Zentrale müssen seit April zwar alle geringfügigen Beschäftigungen von den Arbeitgebern ange-

meldet werden. Ob die Mini-Jobber eine andere sozialversicherte (Haupt-)Beschäftigung haben, weiß in der Zentrale allerdings niemand. Anders bei der Bundesanstalt für Arbeit: „Seriös“ – so Florian Gerster – könne jetzt erst über die Situation Ende April, also einen Monat nach der Gesetzesänderung, berichtet werden. Danach stieg zwar innerhalb eines Monats die Zahl geringfügig Beschäftigter um über 1,3 Mio. auf 5,5 Mio. Personen. Dieser Zuwachs sei allerdings fast ausschließlich auf das Konto von ohnehin schon sozialversichert Beschäftigten gegangen, die mit einem neuen Mini-Job fortan abgabefrei etwas hinzuverdienen. Die Zahl derjenigen, die ausschließlich einen neuen Mini-Job aufnahmen, stieg nach BA-Angaben im April nur um 152.000 Personen. 73.000 von ihnen hätten aber lediglich eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, die sie vor dem 1. April hatten, in einen abgabefreien Mini-Job umgewandelt, erklärt der BA-Referent für Beschäftigtenstatistik Thomas Frank.