

# ISA Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik

Deutscher  
Gewerkschaftsbund

Bundesvorstand

Abt. Arbeitsmarktpolitik und  
Internationale Sozialpolitik

Abt. Gleichstellungs-  
und Frauenpolitik

Ausgabe  
1/2004 – 15. April 2004

## Druck auf Arbeitslose hat die Löhne im Visier

Die Auswirkungen der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe

Entgelt bezahlt, Postvertriebsstück A 45163

**DGB**

Herausgeber:  
DGB-Bundesvorstand  
Postfach 11 03 73  
10833 Berlin

Verantwortlich:  
Dr. Ursula Engelen-Kefer

Rückfragen an:  
Johannes Jakob

Email:  
johannes.jakob@bw.dgb.de

## **Inhalt:**

Einleitung .....	S. 4
Mehr Beschäftigte durch Niedriglohnsektor? .....	S. 4
1. Stufe: Die Leistung bei Arbeitslosigkeit senken .....	S. 5
2. Stufe: Druck erhöhen – Zumutbarkeit verschärfen .....	S. 5
Niedriglohnstrategien aus frauenpolitischem Blickwinkel .....	S. 6
Zumutbarkeit und die guten Sitten .....	S. 9
3. Stufe: Löhne senken! .....	S. 10
4. Stufe: Löhne subventionieren .....	S. 13
Forderungen des DGB .....	S. 17

### Einleitung

Mit der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe wird Sozialhilfe in Form des sogenannten Arbeitslosengeldes II (ALG II) das Sicherungsniveau bei längerfristiger Arbeitslosigkeit sein. Auch langjährig Beschäftigte, die unter Umständen 30 bis 40 Jahre Sozialleistungen und Steuern gezahlt haben, werden in Zukunft nach 12 beziehungsweise 18 Monaten Arbeitslosigkeit auf Sozialhilfe verwiesen. Die Absenkung der Leistung ist verbunden mit einer weiteren Verschärfung der Zumutbarkeit. Jede Arbeit muss angenommen werden. Arbeitslose, die trotz staatlicher Hilfen keinen Arbeitsplatz finden, können auf kommunale Beschäftigungsprojekte verwiesen werden, in denen sie einen Lohn in Höhe der Sozialhilfe erhalten plus einer minimalen „Aufwandsentschädigung“.

Doch von diesen Neuregelungen sind nicht nur Arbeitslose betroffen. Die Regelungen zielen auch auf die Löhne. Um die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, wird in der Öffentlichkeit immer wieder die Einführung eines Niedriglohnssektors gefordert. Bei Autos und Waschmaschinen muss der Preis für das Produkt sinken, wenn das Angebot zu groß ist, so will es die Theorie der Marktwirtschaft. Dies soll nach Vorstellung von Ökonomen und vieler Politiker auch für die „Ware“ Arbeitskraft gelten. Solange es noch Menschen gibt, die arbeitslos sind, sei der „Preis“ der Arbeit zu hoch, folglich müssten die Löhne sinken.

Die Durchsetzung von Löhnen hängt auch davon ab, wie das Sicherungssystem bei Arbeitslosigkeit gestaltet ist. Arbeitslose, denen die Leistungen gekürzt werden und die unter Druck gesetzt werden, jede Arbeit anzunehmen, werden zu unmittelbaren Konkurrenten für Beschäftigte. Auch andere sind gezwungen, den niedrigeren Lohn zu akzeptieren, eine Spirale nach unten wird in Bewegung gesetzt.

Von interessierten Wissenschaftlern, arbeitgebernahen Forschungsinstituten, unterstützt von Teilen der Presse, wird das soziale Sicherungsniveau „unter Beschuss gesetzt“. Ziel der Attacken ist neben den Gewerkschaften auch der Gesetzgeber. Er soll veranlasst werden, die angeblichen Hindernisse, die dem Ziel der Lohnsenkung im Wege stehen, zu beseitigen. Nach der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe sind die Protagonisten dieses Weges einen großen Schritt weiter

gekommen. Doch allein die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe reicht ihnen nicht.

Der Durchsetzung dieser Konzepte stehen auch die Gewerkschaften im Wege. Ihre Tarifpolitik soll weiter geschwächt werden. Die entsprechenden Rezepte sind bereits mehrfach öffentlich diskutiert worden. Es geht also nicht nur gegen Arbeitslose, es geht auch gegen Beschäftigte.

### Mehr Beschäftigung durch Niedriglohnsektor?

Dass ein Niedriglohnsektor nicht in dem Maße entsteht, wie viele Ökonomen es sich wünschen, wird vor allem der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit, also dem Arbeitslosengeld beziehungsweise der Arbeitslosenhilfe, aber vor allem der Sozialhilfe angelastet. Obwohl die Sozialhilfe gerade noch zum Leben reicht, ist auch sie angeblich immer noch zu hoch. Da sich eine Beschäftigung zu einem Lohn unterhalb der Sozialhilfe für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht auszahlt, würde in diesem Bereich des Niedriglohnsektors keine Beschäftigung entstehen. So schrieb zum Beispiel der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit: „Neue Niedriglohngruppen konnten sich nämlich bislang wegen des „Lohnabstandsgebotes“ bezüglich der Sozialhilfe nicht entwickeln, und bestehende Niedriglohngruppen wurden abgeschafft oder konnten nicht besetzt werden.“<sup>1</sup>

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (besser bekannt als „Die fünf Weisen“) forderte dann im November 2002: „Um den Anreiz zu erhöhen, aus der Sozialhilfe auf den ersten Arbeitsmarkt zu wechseln, sollte der Regelsatz für arbeitsfähige Sozialhilfebezieher abgesenkt werden – im Gegenzug dazu werden diesen Leistungsbeziehern größere Anteile des am Markt verdienten Arbeitseinkommens als bisher belassen. Diejenigen, die auf dem ersten Arbeitsmarkt keine Stelle finden können, müssen ihre Arbeitskraft kommunalen Beschäftigungsagenturen zur Verfügung stellen, um das bisherige Leistungsniveau zu erhalten.“<sup>2</sup>

<sup>1</sup> BMWI, Dokumentation Nr. 512, Reform des Sozialstaates für mehr Beschäftigung im Bereich geringqualifizierter Arbeit

<sup>2</sup> Gutachten des Sachverständigen Rates, November 2002, S. 394

Ziel der Diskussion ist es offensichtlich, die Löhne weiter abzusenken, zum Teil auch unter das jetzige Niveau der Sozialhilfe.

## 1. Stufe: Die Leistung bei Arbeitslosigkeit senken

Mit der Einführung des Arbeitslosengeldes II (ALG II) und der damit verbundenen Beseitigung der Arbeitslosenhilfe ist ein beachtlicher Teil der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit abgeschafft worden. Die neue Leistung, die sinnvoller Weise eher Sozialhilfe II heißen müsste, verweist Arbeitslose im Wesentlichen auf die Sozialhilfe. Nur in den ersten zwei Jahren nach Auslaufen des Arbeitslosengeldes wird es einen geringen Zuschlag geben. Dieser ist abhängig vom Einkommen während des Bezuges von Arbeitslosengeld und vom Partnereinkommen. Der Zuschlag beträgt aber maximal 160 Euro, beziehungsweise 320 Euro für Partnerhaushalte.

Das ALG II ist keine Versicherungsleistung wie das Arbeitslosengeld, sondern eine staatliche Leistung, die aus Steuermitteln finanziert wird. Wie in der Sozialhilfe erhält die Leistung nur, wer seinen Bedarf nicht selbst oder mit Hilfe seiner Familienangehörigen decken kann. Das vorhandene Vermögen wird bis auf 200 Euro (pro Lebensjahr) und gegebenenfalls weitere 200 Euro, die eindeutig der Alterssicherung dienen, vollständig angerechnet.

Wie die Haushalte von den Änderungen betroffen sind, zeigt folgende Übersicht:

### Tabelle 1

#### Auswirkungen von „Hartz IV“, Abschaffung der Arbeitslosenhilfe<sup>3</sup>

Juni 2003	West in Mio.	in %	Ost in Mio.	in %	insgesamt in Mio.
Arbeitslosenhilfeempfänger im Juni 2003	1,087	100	0,967	100	2,054
davon bezieht nach Hartz IV	-	-	-	-	-
- keine Leistung mehr	0,217	20	0,348	36	0,565
- geringere Leistung	0,554	51	0,425	44	0,979
- etwa gleiche Leistung	0,120	11	0,06	6	0,180
- höhere Leistung	0,196	18	0,135	14	0,331

<sup>3</sup> Quelle: DGB-Berechnungen auf der Basis der Bundestagsdrucksache 15/1279, Seite 23 und der BA-Statistik

Nach Abzug der Haushalte, die ab dem nächsten Jahr keine Leistung mehr erhalten, verbleiben rund 2,3 Millionen Personen im ALG II. In deren Haushalten leben rund 4,5 Millionen Personen mit 1,5 Millionen Kindern. Damit lebt fast jedes 10. Kind in einem Haushalt auf dem Niveau der Sozialhilfe.

Während noch die Hartz-Kommission in ihrem Vorschlag für die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe die Empfehlung geäußert hat, dass keine individuellen Kürzungen bei Arbeitslosen mit der Zusammenlegung verbunden sein sollten, hat der Gesetzgeber sich gerade in diesem Punkt nicht an die Empfehlung gehalten. Der DGB hatte in die Beratung ein eigenes Modell eingebracht, das zwar auch von einer gemeinsamen Betreuung der Langzeitarbeitslosen ausging, aber die Leistungskürzungen weitgehend vermieden hätte. Hiermit konnten die Gewerkschaften sich allerdings nicht durchsetzen.

## 2. Stufe: Druck erhöhen – Zumutbarkeit verschärfen

In § 10 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II), das die Einzelheiten zum ALG II regelt, heißt es: „dem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ist jede Arbeit zumutbar“.

Damit wird der lange Weg des Abbaus der Schutzrechte der Arbeitslosen fortgesetzt. Die ersten Änderungen gehen noch auf die

### Niedriglohnstrategien aus frauenpolitischem Blickwinkel

Durch die Arbeitsmarktreformen wird die existenzsichernde Erwerbstätigkeit von Frauen zunehmend in Frage gestellt. Mit den Hartz-Gesetzen hat ein Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik stattgefunden: Die Verschärfung der Anrechnung des Partner-Einkommens in der Arbeitslosenhilfe und beim Arbeitslosengeld II, sogenannte „Minijobs“ und deren Zumutbarkeit für alle BezieherInnen von Arbeitslosengeld II sowie die Eingliederungsvereinbarung drängen Frauen immer mehr in die Rolle der Dazuverdienerin. Die „Mini-Jobberinnen“ sind sozial kaum abgesichert. Durch die Anrechnung des Partner-Einkommens entsteht eine neue Gruppe von NichtleistungsempfängerInnen, deren Chancen auf Vermittlung im Vergleich zu den „teuren“ Arbeitslosen bei der derzeitigen Geschäftspolitik der BA ausgesprochen schlecht stehen. Wege aus der prekären Beschäftigung in eine existenzsichernde Erwerbstätigkeit werden zunehmend erschwert.

#### Die Fakten:

#### Niedriglohn in Vollzeitbeschäftigung

- Bereits heute existiert unter den Vollzeitbeschäftigten eine Niedriglohnproblematik. Das Einkommen von Frauen liegt im Durchschnitt erheblich unter dem Einkommen der Männer. So erreichte 1997 in Westdeutschland eine abhängig beschäftigte Frau in Vollzeit durchschnittlich knapp 75 Prozent des Jahresbruttoeinkommens eines voll-erwerbstätigen Mannes, in Ostdeutschland waren es knapp 94 Prozent.
- Eine hohe Ausbildung führt bei Frauen nicht automatisch zu einem gleich hohen Einkommen wie bei Männern. Je höher das Ausbildungsniveau desto größer ist der geschlechtsspezifische Einkommensabstand.
- 2,19 Millionen Vollzeitbeschäftigte verdienen weniger als 50 Prozent des Durchschnittslohns. Hier ist der Anteil der Frauen mit 60 Prozent sehr hoch.

#### Geschlechtsspezifische Teilung des Arbeitsmarktes bei prekärer Beschäftigung

Teilzeitarbeit, prekäre Beschäftigungsverhältnisse und Minijobs sind eine Domäne der Frauen. Zumindest im Westen haben sie mit 14,3 Prozent doppelt so häufig einen befristeten Vertrag, arbeiten als freie Mitarbeiterinnen oder in einem geringfügigen Beschäftigungsverhältnis, wie Männer (7,2 Prozent). Dennoch sind Frauen häufiger von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen als Männer. Das Arbeitsvolumen, d.h. auch das Arbeitszeitvolumen aller Frauen, ging in den vergangenen Jahren zurück. Immer mehr Frauen müssen sich ein immer kleineres Stück vom Kuchen, also vom volkswirtschaftlichen Arbeitsvolumen insgesamt, teilen.

#### Geringfügige Beschäftigung

- Die gesetzliche Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung wird derzeit als Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit gefeiert. Seit April 2003 meldet die Minijobzentrale der Bundesknappschaft eine stetige Zunahme von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen und lobt den Erfolg dieses Instruments. Inwieweit es sich hierbei um eine tatsächliche Zunahme handelt, kann ohne umfangreiche Studien nicht beurteilt werden. Die Bundesknappschaft zählt nur die gemeldeten Beschäftigungsverhältnisse, ohne den vorherigen Status zu erfassen. Die Bundesagentur für Arbeit schätzt jedoch, dass mindestens 100.000 sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse in sogenannte „Minijobs“ umgewandelt wurden. Die Gewerkschaft ver.di hat darauf hingewiesen, dass allein im Einzelhandel die Zahl der Vollzeit- und sozialversicherten Teilzeitarbeitsplätze im vergangenen Jahr um 227.000 sank, während die der Minijobs um 176.000 auf 835.000 stieg. Ungefähr 2/3 der geringfügig Beschäftigten sind Frauen.
- Offenbar soll ein Boom bei den geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen die von der EU geforderte Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit vorantreiben. Das Statistische Bundesamt verkündete Ende November 2003: „Frauen sind auf dem Arbeitsmarkt auf dem Vormarsch“ und nannte als Ursache die Ausweitung der geringfügigen Beschäftigung nach der gesetzlichen Neuregelung der Minijobs zum 1. April 2003. Zudem werden derzeit weniger Frauen als Männer entlassen: Der gestiegene Frauenanteil an der Erwerbstätigkeit besagt also zu einem guten Teil nicht, dass mehr Frauen, sondern lediglich, dass weniger Männer arbeiten als zuvor.

„Mini-Jobs“ sind keine voll sozialversicherungspflichtigen und existenzsichernden Beschäftigungsverhältnisse. Es besteht keine Möglichkeit zur Versicherung in der Arbeitslosenversicherung. Überdies

arbeiten dort häufig qualifizierte Frauen in geringqualifizierten Tätigkeiten, da sie zum Beispiel in Phasen von Kindererziehung keiner qualifizierten Arbeit nachgehen können, weil ausreichende Ganztageseinrichtungen für Kinder nicht zur Verfügung stehen.

#### **Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und Absenkung von Alg II auf Sozialhilfeniveau**

- ▶ Von den 3.952.096 EmpfängerInnen von Leistungen bei Arbeitslosigkeit im September 2003 bezogen 2.060.456 Arbeitslosenhilfe; darunter 817.583 Frauen. In Westdeutschland waren unter den 1.104.060 BezieherInnen von Arbeitslosenhilfe 352.942 Frauen, in Ostdeutschland waren unter den 956.396 ArbeitslosenhilfeempfängerInnen 464.641 Frauen.
- ▶ Zwar lag 2002 die Arbeitslosenquote der Frauen erstmals seit 1995 unter der der Männer. Seit Jahren übersteigt jedoch die Langzeitarbeitslosigkeit bei Frauen die bei Männern bei weitem: Sie betrug bei den Frauen im Frühjahr 2004 bundesweit 35,9 Prozent, im Osten sogar 45,7 Prozent, bei den männlichen Arbeitslosen 30,6 Prozent (Ost 33 Prozent).
- ▶ Vor allem für Frauen hat die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe besonders gravierende Folgen, da viele bekanntlich aufgrund geringerer Löhne und kürzerer Versicherungszeiten bereits jetzt niedrigere Renten erwarten als Männer. Kleinere Vermögen, die eine Familie oder eine Einzelperson angespart haben, werden durch die Neuregelungen im SGB II abschmelzen.

#### **Fazit: Es besteht die Gefahr, dass:**

- ▶ Frauen durch ihre Situation auf dem Arbeitsmarkt immer stärker in Niedriglohnbereiche gedrückt und auf nicht existenzsichernde Arbeitsplätze verwiesen werden.
- ▶ Immer mehr reguläre Teilzeitarbeitsplätze für Frauen in sogenannte „Mini-Jobs“ umgewandelt oder in subventionierte Arbeitsplätze umgewandelt werden.

#### **Was ist zu tun:**

- ▶ Stattdessen fordert der DGB vernünftig bezahlte Teilzeitjobs, die Frauen ihre Existenz sichern, den Ausbau der ganztägigen Kinderbetreuung und die Aufwertung von Niedriglohnbereichen.
- ▶ Vor allem die bessere sozialpolitische Abfederung begründeter Teilzeitarbeit in Verbindung mit Kindererziehung und Pflege könnte stärker gestützt werden.
- ▶ In Ostdeutschland müssen für junge Frauen qualitativ hochwertige Arbeitsplätze über Investitionsprogramme geschaffen werden, die auch zukunftsfähig sind.
- ▶ Niedriglohnmodelle werden häufig für den Bereich der haushalts- und personennahen Dienstleistungen empfohlen. Hier bieten Dienstleistungsagenturen und soziale Betriebe eine Alternative.

letzte Regierung Kohl zurück. In Zukunft wird es für die Empfänger von Arbeitslosengeld I und Arbeitslosengeld II keine einheitlichen Regelungen zur Zumutbarkeit von Arbeit mehr geben.

### **Zumutbarkeit bei Bezug von Arbeitslosengeld (ALG I)**

Seit 1998 ist die Qualifikation (oder Berufsschutz) des Arbeitslosen kein Kriterium mehr für die Beurteilung der Zumutbarkeit eines Arbeitsplatzes. Die Zumutbarkeit wird ausschließlich nach dem zu erwartenden Einkommen und nach der zu erwartenden Pendelzeit beurteilt. Einzige Ausnahme: Das angebotene Arbeitsverhältnis verstößt gegen die guten Sitten oder gegen geltendes Recht.

Das wichtigste Kriterium für die Beurteilung der Zumutbarkeit bei ALG-I-Bezug ist das Ein-

kommen. In den ersten drei Monaten der Arbeitslosigkeit wird ein Einkommensabschlag gegenüber dem bisherigen Nettolohn von 20 Prozent für zumutbar gehalten, vom 3. bis 6. Monat ein Abschlag von 30 Prozent. Nach dem 6. Monat ist eine Beschäftigung dann zumutbar, wenn ein Einkommen in Höhe des Arbeitslosengeldes beziehungsweise der Arbeitslosenhilfe erreicht wird. Das bedeutet, dass für einen Arbeitslosen ohne Kinder bereits nach sechs Monaten ein Lohnabschlag von 40 Prozent, beim Empfänger von Arbeitslosenhilfe sogar rund die Hälfte seines bisherigen Einkommens zumutbar ist.

Mit der Neuregelung entfällt auch die Verpflichtung der Arbeitsämter zu prüfen, ob der Lohn einer tariflichen Bezahlung entspricht. Viele Arbeitgeber weigern sich, den Arbeitsämtern überhaupt Angaben über den zu erwartenden Lohn zu machen. In Einzelfällen werden sogar Arbeitslose an Arbeitgeber

vermittelt, die noch nicht einmal die gesetzlich festgelegten Tariflöhne einhalten.

Zumutbar ist auch die Vermittlung in befristete Beschäftigung und in Leiharbeit.

Für Arbeitslose, die Arbeitslosengeld I beziehen, also die auf Beiträgen beruhende Versicherungsleistung Arbeitslosengeld, gilt weiter das bisherige Recht. Allerdings wird der Bezugszeitraum des Arbeitslosengeldes verkürzt. Nach Auslaufen der Übergangsregelung am 31.01.2006 beträgt der Bezugszeitraum für Arbeitslosengeld I nur noch 12 Monate, beziehungsweise für Arbeitslose über 55 Jahre 18 Monate. Bisher galten für ältere Arbeitslose längere Bezugszeiten bis zu 32 Monaten.

### **Zumutbarkeit bei Bezug von ALG II**

Für die künftigen ALG-II-Bezieher gibt es bezüglich der Zumutbarkeit praktisch keine Einschränkungen. Jede Arbeit ist zumutbar. Eine Ausnahme wird nur gemacht, wenn persönliche Verpflichtungen der Beschäftigung entgegen stehen. Dies gilt zum Beispiel bei der Betreuung von Kindern unter drei Jahren, bei (nicht ersetzbarer) Pflgetätigkeit und wenn der Arbeitslose zu einer bestimmten Arbeit körperlich, geistig oder seelisch nicht in der Lage ist. Auch Jobs mit einem Verdienst unterhalb der Sozialhilfeschwelle müssen akzeptiert werden.

Die Arbeitsannahme wird durch scharfe Sanktionen bis zur vollständigen Einstellung der Fürsorgeleistung erzwungen. So kann das ALG II in der ersten Stufe bereits um 30 Prozent gesenkt werden, wenn der Arbeitslose sich weigert, eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen, in der Eingliederungsvereinbarung festgelegten Pflichten nicht nachkommt, insbesondere keine ausreichenden Eigenbemühungen nachweist oder eine angebotene Arbeit nicht annimmt oder abbricht. Bei wiederholter Pflichtverletzung werden weitere Kürzungen bis zur Einstellung der Leistung vorgenommen.

Auch die Vermittlung in einen sogenannten Mini-Job (bis 400 Euro) ist zulässig, unabhängig von der Frage, ob damit ein Herauswachsen aus der Sozialleistung gelingt. Mit Minijobs wird zudem noch die geschlechtsspezifische

Teilung des Arbeitsmarktes verstärkt. Die Mehrzahl der Minijobber sind Frauen. Wenn die Lohnzahlung nicht das Existenzminimums deckt, wird der Lohn durch ergänzende Sozialleistungen aufgestockt. Damit sind Kombieinkommen von Mini-Job und ALG II vorprogrammiert. Diejenigen, die in eine geringfügige Beschäftigung vermittelt werden und diese annehmen müssen, erwerben keine neuen Ansprüche in der Arbeitslosenversicherung. Bei erneuter Arbeitslosigkeit sind sie weiterhin auf das niedrige Arbeitslosengeld II angewiesen.

Zur „Förderung“ einer Arbeitsaufnahme im Niedriglohnbereich sieht das Gesetz Zuschüsse vor, die das Job-Center nach „Ermessen“ gewähren kann. Im derzeitigen Sozialhilferecht sind die Zuschüsse an sozialversicherungspflichtige oder selbstständige Arbeit gebunden. In Zukunft soll diese Kopplung entfallen, womit auch nicht sozialversicherte Arbeit subventioniert werden kann.

Arbeitslosen, denen keine Arbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt angeboten werden kann, sollen sogenannte „Arbeitsgelegenheiten“ bei den Kommunen oder bei von diesen beauftragten Dritten beschafft werden. Wenn es sich nicht um eine Förderung als Arbeitsbeschaffungsmaßnahme handelt, wird dem Arbeitslosen das Arbeitslosengeld plus eine angemessene Mehraufwandsentschädigung gezahlt. Die Beschäftigungsbedingungen regelt der jeweilige Auftraggeber, also das JobCenter oder die Kommune. Mit Ausnahme einer vorgeschriebenen Aufwandsentschädigung, der Vorschrift, dass das Bundesurlaubsgesetz gilt und der Arbeitsschutz zu beachten sei, gibt es praktisch keine Vorschriften für die Lohngestaltung. Vor allem kann auf die sonstigen Standards „normaler“ Arbeitsverhältnisse verzichtet werden. Das bedeutet, die Beschäftigten haben weder Sozialversicherung noch einen arbeitsrechtlichen Schutz. Die Tarifparteien als Regulierungsinstanz sind ausgeschlossen. Arbeitslose sind praktisch der Willkür ausgesetzt.

Es besteht die Gefahr, dass ein Teil der öffentlichen Aufgaben in Zukunft durch sozialrechtlich „Beschäftigte“ erledigt wird. Während bisher jährlich rund 200.000 bis 300.000 Personen in kommunaler Beschäftigung waren, könnten es in Zukunft bis zu 1 Million sein, also jeder vierte Arbeitslose.



### Zumutbarkeit und die guten Sitten

Da es in Deutschland keinen gesetzlichen Mindestlohn gibt und Tarifverträge nicht in allen Bereichen zur Anwendung kommen, sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Zukunft darauf angewiesen zu prüfen, ob der angebotene Lohn den Tatbestand des Lohnwuchers erfüllt. Doch die Rechtslage und die Rechtsprechung zu diesem Thema ist sehr dürftig. So heißt es zum Beispiel in § 138 BGB:

*(1) Ein Rechtsgeschäft, das gegen die guten Sitten verstößt, ist nichtig.  
(2) Nichtig ist insbesondere ein Rechtsgeschäft, durch das jemand unter Ausbeutung der Zwangslage, der Unerfahrenheit, des Mangels an Urteilsvermögen oder der erheblichen Willensschwäche eines anderen sich oder einem Dritten für eine Leistung Vermögensvorteile versprechen oder gewähren lässt, die in einem auffälligen Missverhältnis zu der Leistung stehen.*

Eine ähnliche Formulierung gibt es im Strafgesetzbuch.

Mit diesem Satz wird der Arbeitslose weitgehend allein gelassen. Um mit dem Arbeitgeber erfolgreich zu verhandeln, bedarf es einiger Kenntnisse.

1. Zumutbar ist eine Beschäftigung immer dann, wenn ein Tarifvertrag zur Anwendung kommt. Dies ist jedoch nur der Fall, wenn der Arbeitgeber auch tarifgebunden ist oder wenn es einen allgemein verbindlichen Tarifvertrag gibt.

Als Orientierung kann zum Beispiel der allgemeinverbindliche Tarifvertrag der IG BAU dienen. Dieser sieht im Westen einen Lohn von 10,36 Euro für Helfer, Ost 8,97 Euro und für Facharbeiter von 12,47 Euro im Westen und 10,01 Euro im Osten vor. Zumindest für körperlich schwere Arbeit kann dies ein Referenzmaßstab sein.

2. Wenn kein Tarifvertrag zur Anwendung kommt, muss geprüft werden, ob die Ausbeutung einer Zwangslage vorliegt. Nach Auffassung des DGB ist dies für Arbeitslose gegeben, da ihnen bei Ablehnung der Arbeit unmittelbar die Kürzung oder Einstellung der Leistung der Agentur für Arbeit angedroht wird. Die Agentur übt den Zwang aus. Auch das Vorhandensein von Schulden kann ein Hinweis darauf sein, dass eine Zwangslage ausgebeutet wird.

Darüber hinaus haben sich verschiedene Gerichte mit der Höhe des Lohnes befasst. Dabei sind die Gerichte zu der Ansicht gelangt, dass ein Lohn, der zwischen 29 und 33 Prozent unter dem Tarifbeziehungsweise dem ortsüblichen Durchschnittslohn liegt, noch nicht zwangsläufig den Tatbestand des Lohnwuchers erfüllt. In einem Gerichtsurteil wurde sogar noch ein Lohn von 40 Prozent unter den Vergleichslöhnen akzeptiert. Diesen Urteilen lag aber jeweils eine spezielle Fallgestaltung zugrunde. Wieweit die Urteile auf andere Arbeitsverhältnisse übertragbar sind, ist zweifelhaft.

Das Bundesarbeitsgericht hat sich ebenfalls in einem Urteil mit der Frage befasst, allerdings ging es hier nicht um einen Niedriglohn, sondern um den Lohn einer Ingenieurin. Aber auch in diesem Fall hat das Gericht einen Lohnabschlag von 30 Prozent als vertretbar angesehen.

In anderen Gerichtsentscheidungen wurde darauf abgestellt, dass der Lohn mindestens so hoch sein müsse, dass ein eigenständiges Leben außerhalb der Sozialhilfe ermöglicht wird. Unter Berücksichtigung der in der Sozialhilfe vorgesehenen Freibeträge bei Erwerbstätigkeit dürfte dies etwa einem Nettolohn von 900 bis 1000 Euro entsprechen. Als Vergleich kann auch die aktuelle Pfändungsfreigrenze herangezogen werden. Diese liegt z. Z. bei 939 Euro. Dies entspricht einem Bruttolohn von 1200 Euro.

Vergleichsmaßstab ist immer die Branche, in die der Arbeitslose vermittelt werden soll. Die oben angegebenen Werte können allenfalls als das absolute Minimum akzeptiert werden. Wenn die Bezahlung in der Branche höher ist, müssen sich die Löhne auch an diesem Maßstab orientieren.

3. Anders verhält es sich bei Leiharbeit. Nach der seit dem 1. Januar gültigen Rechtslage sind Arbeitgeber, die Arbeitnehmer verleihen, verpflichtet, den Beschäftigten den Lohn des Einsatzbetriebes zu zahlen. Das heißt, der im Einsatzbetrieb Beschäftigte und der Leiharbeiter, die die gleiche Tätigkeit ausüben, erhalten den gleichen Lohn. Eine Ausnahme gilt dann, wenn ein für die Leiharbeit nach neuer Rechtslage abgeschlossener Tarifvertrag vollständig angewendet wird. Diese Regelung gilt auch für die Personal-Service-Agenturen der Bundesagentur für Arbeit. Damit ist die Rechtslage eindeutig.



## **Anrechnung von Einkommen:**

Auch die Regelungen zur Anrechnung von eigenem Einkommen wurden verändert. Ziel der Neuregelung ist vor allem die Einkommen zu fördern, die eine Unabhängigkeit von der Sozialhilfe erwarten lassen. Bei sehr niedrigen Einkommen ist der Freibetrag gering, er steigt oberhalb der Minijob-Grenze und sinkt dann wieder. Bei einem Einkommen von 0 bis 400 Euro werden 15 Prozent nicht auf die Sozialleistung angerechnet, bei 400 bis 900 Euro sind es 30 Prozent und bei 900 bis 1.500 Euro 15 Prozent. Allerdings dürfte in vielen Fällen das Einkommen trotz des Zuschusses nicht zum Leben reichen. Auch hier wird eher Armut trotz Arbeit gefördert, anstatt eine auskömmliche Beschäftigung.

Eine Gewähr, dass Beschäftigte durch Vollzeit-erwerbstätigkeit den Lebensunterhalt ihrer Familien bestreiten können, ist mit diesen Freibeträgen in keiner Weise verbunden. Der amerikanische Weg des „Working Poor“ ist vorgezeichnet. Arbeitslose sind der Not gehorchend darauf angewiesen, zum Teil zwei oder drei Jobs auszuüben. Die betroffenen Menschen werden mit Kombilöhnen zu dauerhaften Fürsorgeempfängern gemacht und dies ohne reale Chance, durch Vollzeit-erwerbsarbeit ein auskömmliches Einkommen zu sichern und Ansprüche in der Sozialversicherung zu erwerben.

## **3. Stufe: Löhne senken!**

### **Alle ArbeitnehmerInnen sind betroffen:**

Bisher galten diese Regelungen weitgehend nur für die Empfänger von Sozialhilfe. Durch die Einbeziehung weiterer 2 Millionen Personen erhält die Frage der sozialen Sicherung und die „Qualität von Arbeit“ eine neue Dimension. Bereits heute sind die Arbeitnehmer einem starken Druck ausgesetzt, eine geringbezahlte Arbeit anzunehmen. Die genannten Verschärfungen werden das Unterlaufen tariflicher Standards weiter begünstigen und die Aushebelung von Tarifverträgen vorantreiben. Dies gilt vor allem für niedrige Lohngruppen, hat aber auch Auswirkung auf das gesamte Lohn- und Gehaltsgefüge .

## **Sind Niedriglöhne die Wunderwaffe gegen Arbeitslosigkeit?**

Dieser Lohnsenkungseffekt ist aus Sicht vieler Ökonomen und Politiker durchaus erwünscht. Doch fraglich ist, ob niedrigere Löhne tatsächlich zu mehr Beschäftigung führen und ob die Konzepte sozial verträglich, beziehungsweise sozial gerecht sind. Weiterhin fraglich ist, ob ein Zwang zur Annahme von Arbeit zu jedem Preis mit unserem Verständnis von „sozialer“ Marktwirtschaft in Einklang zu bringen ist und vor allem auch, ob die (Neben)wirkungen den hohen Preis rechtfertigen.

Die regelmäßige Berichterstattung über die Erhöhung von Tariflöhnen erweckt den Eindruck, dass in etwa alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an der regelmäßigen Lohnentwicklung teilhaben. Doch dies ist nicht der Fall – im Gegenteil – immer mehr müssen mit weniger Einkommen auskommen.

► Insbesondere nach vorübergehender Arbeitslosigkeit akzeptieren viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer niedrigere Löhne als sie zuvor hatten. So sind im letzten Jahr 4,2 Millionen Menschen aus Erwerbstätigkeit in Arbeitslosigkeit gewechselt. Insgesamt 3,3 Millionen sind wieder in Erwerbstätigkeit gegangen, ein nicht unerheblicher Teil dieser Gruppe mit erheblich niedrigerem Einkommen. Das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung hat die Bereitschaft der Arbeitslosen, auch zu niedrigeren Löhnen zu arbeiten, untersucht und kommt zu dem Ergebnis: „Die Bereitschaft zu vorübergehenden Lohneinbußen ist mit 61 Prozent recht hoch. 56 Prozent würden auch eine längerfristig niedrigere Bezahlung als bei ihrer letzten Stelle in Kauf nehmen. Über 40 Prozent würden sogar einen Netto-Lohn akzeptieren, der nur die Höhe ihrer Arbeitslosenunterstützung erreicht.“<sup>4</sup>

► Darüber hinaus arbeiten immer mehr Menschen in prekären Beschäftigungsverhältnissen. Die Zahl der Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse ist in Westdeutschland seit rund 20 Jahren mit

<sup>4</sup> IAB Kurzbericht Nr. 25/6.12.2002

etwa 18 Millionen Beschäftigten annähernd konstant. Der Zuwachs an Beschäftigung hat sich weitgehend im „prekären Bereich“ vollzogen. So sind inzwischen 35 Prozent der Beschäftigten in Teilzeit, in geringfügiger Beschäftigung, in Leiharbeit, in befristeter Arbeit oder in Scheinselbstständigkeit tätig. Vor 20 Jahren waren es erst 15 Prozent.

Unter den Sammelbegriff „prekäre Beschäftigung“ fällt auch die sozialversicherungspflichtige Teilzeitarbeit. Die Arbeitszeitstrukturen sind in allen EU-Ländern stark geschlechtsspezifisch geprägt. Deutschland gehört zu den Ländern mit starker geschlechtsspezifischer Segmentierung auch der Erwerbsarbeitszeiten. Der Teilzeitanteil der Frauen ist in Deutschland sehr hoch. 85 Prozent des Teilzeitarbeitsvolumens in Westdeutschland wurde im Jahr 2000 von Frauen erbracht. Insbesondere Frauen in Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen mit kurzen Arbeitszeiten wünschen eine deutliche Anhebung ihrer Arbeitszeit. Gleichzeitig gibt es einen Wunsch nach Reduzierung der Arbeitszeit bei denen, die 40 Stunden arbeiten. Der DGB unterstützt daher die Forderung des Europäischen Parlaments, qualitative Teilzeitarbeit zu fördern. Dennoch ist Teilzeit oft ein Sektor niedriger Entlohnung.

- Für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen beinhalten prekäre Beschäftigungsverhältnisse ein erhebliches Risiko.

Menschen aus prekärer Beschäftigung sind am ehesten wieder arbeitslos und wechseln häufig von Beschäftigung in Arbeitslosigkeit und umgekehrt. Prekäre Beschäftigung geht häufig mit niedrigen Löhnen einher.

- Für die Arbeitgeber hingegen hat die Zunahme prekärer Beschäftigung erhebliche Vorteile. Besonders aus der hohen Flexibilität ergeben sich Einsparungen. Arbeitskosten sinken, weil Beschäftigte nur dann bezahlt werden müssen, wenn tatsächlich Leistung abgefordert wird. Leerlaufzeiten werden vermieden, Risiken infolge von Nachfrageschwankungen zum Beispiel bei Saisonbeschäftigung werden auf die ArbeitnehmerInnen abgewälzt. Weil Arbeitgeber ihre Risiken leichter mindern können, entstehen gesellschaftliche Kosten durch höhere Sozialversicherungsbeiträge und Aufwendungen für Sozialleistungen, die weitgehend von der Allgemeinheit getragen werden.

### Stärkere Lohnspreizung

In der Debatte um Niedriglöhne wird übersehen, dass sich die Löhne in Westdeutschland seit mehr als 20 Jahren immer weiter auseinander entwickeln, ohne dass die Arbeitslosigkeit verringert wurde. Das bedeutet, der Abstand zwischen denjenigen, die sehr viel verdienen und denjenigen, die sehr wenig verdienen, wird größer.

## Tabelle 2

### Die Anteile von *allen* Vollzeitbeschäftigten in Prozent (und in Mill.)

Entgeltklassen in % des Referenzlohns	Westdeutschland		Ostdeutschland	
	1997	1980	1997	1993
0-50%	12,1 (2,138)	12,0 (2,265)	9,5 (0,410)	7,0 (0,333)
50-75%	23,8 (4,175)	19,3 (3,661)	26,0 (1,125)	22,0 (1,049)
75-125%	47,5 (8,330)	53,3 (10,097)	47,0 (2,031)	53,9 (2,576)
125% und mehr	16,5 (2,896)	15,4 (2,924)	17,5 (0,758)	17,1 (0,817)
<b>Alle</b>	100,0 (17,526)	100,0 (18,946)	100,0 (4,325)	100,0 (4,778)

Quelle: Claus Schäfer/WSI in der Hans-Böckler-Stiftung 2003 auf der Basis der IAB Beschäftigungsstichprobe

Wie eine WSI-Untersuchung aus dem Jahre 2000 belegt, ist jeweils der Bezieherkreis von Niedriglohn und Hochlohn gewachsen. So erreichten im Jahr 1997 35,9 Prozent aller Vollzeitbeschäftigten nur ein Einkommen von 75 Prozent des Durchschnittswertes (Durchschnitt = 100 Prozent). 1980 waren es noch 31,3 Prozent (im Jahre 1975 waren es noch 29,7 Prozent). Gleichzeitig erzielten 16,5 Prozent ein Einkommen oberhalb von 130 Prozent, während es im Jahre 1980 noch 15,4 Prozent waren (1975 sogar nur 14,2 Prozent). 2,5 Millionen Beschäftigte arbeiten bei Vollzeitbeschäftigung für weniger als 50 Prozent des Durchschnittslohnes. Größer geworden ist also die Gruppe der gut verdienenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, aber noch mehr zugenommen hat die Gruppe der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit niedrigem Einkommen trotz Vollzeitbeschäftigung. Diese Zahlen sagen nichts über das tatsächliche Haushaltseinkommen aus, aber deutlich wird, dass die Schere bei den Löhnen auseinander geht.

Neuere Zahlen werden erst gegen Ende des Jahres erwartet. Es ist aber zu befürchten, dass der Trend sich in den letzten Jahren

weiter beschleunigt hat und die Löhne sich weiter auseinander entwickeln. Der Druck auf die Löhne zeigt Wirkung.

Bemerkenswert ist diese Entwicklung vor allem deswegen, weil das Qualifikationsniveau der Beschäftigten in dieser Zeit weitgehend konstant geblieben ist. Während im Jahre 1975 noch 52,9 Prozent der Niedrigverdiener über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügten und 0,5 Prozent einen Fachhochschul- oder Universitätsabschluss vorwiesen, waren es im Jahr 1995 immerhin 63,9 Prozent mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung und 1 Prozent mit Fachhochschul- oder Universitätsabschluss. Offensichtlich schützt eine gute Ausbildung nicht vor Niedriglohn. Auch widerlegt diese Analyse die Arbeitgeberbehauptung, der Lohn sei eine Gegenleistung für Qualifikation.

Die Wahrscheinlichkeit, dass jemand zu einem Niedriglohn beschäftigt wird, hat wenig mit der Qualifikation zu tun, wohl aber mit anderen Merkmalen. So sind zum Beispiel die Betriebsgröße oder das Geschlecht viel entscheidender für die Bezahlung als die Qualifikation. Weitere Einzelheiten können der folgenden Tabelle entnommen werden.

### **Tabelle 3**

#### **Die häufigsten Einflüsse auf Niedriglöhne in Westdeutschland in Prozent <sup>1)</sup>**

Beschäftigungsmerkmale	weniger als 50% des Durch- schnittslohnes	50 bis 75% des Durchschnitts- lohnes
	1997	1997
Arbeit in Kleinbetrieben bis 99 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	80,9	62,2
9 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	45,3	22,0
Geschlecht: weiblich	71,3	49,8
Arbeit im Dienstleistungsbereich	63,0	52,4
darunter Handel und Verkehr	22,4	26,0
darunter haushaltsbez. Dienstleistungen	16,6	4,4
Mit Berufsausbildung (aber ohne Abitur)	61,6	64,3
Alter 30 Jahre und darüber	65,3	60,8
Einfache Tätigkeiten	33,5	26,9
<b>Alle in Mill. Personen</b>	<b>2.138</b>	<b>4.175</b>

<sup>1)</sup> Die Häufigkeit von Merkmalsausprägungen ist in Prozent aller Empfänger (=100) von Armutslohnen (unter 50 Prozent) bez. von Prekärlohnen (50 bis 75 Prozent des Durchschnitts) ausgedrückt. Die Angaben beziehen sich auf ganzjährig vollzeitbeschäftigte Niedriglohn-Bezieher.

Quelle: Claus Schäfer/WSI in der HBS 2003 auf der Basis der IAB-Beschäftigungsstichprobe

Auch zwischen Männern und Frauen gibt es in den Branchen noch einmal erhebliche Unterschiede. Die Verdienste in den sogenannten „Frauenbranchen“ mit einem hohen Anteil weiblicher Beschäftigter sind generell niedriger als in den sogenannten „Männerbranchen“. Das Einkommen von Männern, die in „Frauenbranchen“ arbeiten, liegt dabei vergleichsweise nahe am eher niedrigen Verdienst der Frauen, hingegen wird bei Frauen, die in „Männerberufen“ arbeiten, der eher hohe Verdienst der Männer nicht erreicht.

Eine besondere Situation besteht in Ostdeutschland. Dort wurde bisher noch nicht einmal annähernd das Lohnniveau Westdeutschlands erreicht. In weiten Teilen Ostdeutschlands ist ein ausgesprochener Niedriglohnsektor festzustellen. Sowohl die Lohnspreizung als auch das Vorhandensein von Niedriglöhnen in Ostdeutschland hat auf dem Arbeitsmarkt keine nachhaltige Wirkung gehabt.

Während es den Gewerkschaften gelungen ist, bei den Tariflöhnen eine erhebliche Anhebung zu erreichen und in einigen Bereichen sogar mit den Löhnen in Westdeutschland gleichzuziehen, ist das gesamte Lohnniveau in Ostdeutschland weit hinter dem Lohnniveau in Westdeutschland zurück geblieben. Die effektive Lohnhöhe aller in Ostdeutschland gezahlten Löhne liegt rund 40 Prozent unter dem westdeutschen Niveau. Löhne unterhalb von 6 Euro, in Einzelfällen sogar unter 4 Euro, sind keine Seltenheit. Dies betrifft auch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit einer qualifizierten Ausbildung.

Gerade in Ostdeutschland macht die hohe Arbeitslosigkeit die Beschäftigten erpressbar. Häufig werden noch nicht einmal die im Arbeitsvertrag oder im Tarifvertrag vereinbarten Löhne tatsächlich gezahlt. Die Beschäftigten werden hingehalten, getröstet und mit nicht nachprüfbar behauptungen über die schlechte wirtschaftliche Lage getäuscht. Wenn sie sich einen Vorteil davon versprechen, verlassen die Arbeitgeber ihre vertragsschließenden Verbände und können so den Tarifvertrag unterlaufen. Andere wechseln den Tarif, indem sie z.B ihren Betrieb vom Baubetrieb zum Gartenbaubetrieb umdeklariieren, obwohl die gleiche Arbeit gemacht wird wie vorher.

Es ist nicht erkennbar, dass durch das faktische Absinken der Löhne mehr Beschäftigung eingetreten ist – im Gegenteil – die Arbeitslosigkeit ist weiter gewachsen. In Ostdeutschland ist gerade die Beschäftigung im Dienstleistungsbereich, der angeblich von niedrigen Löhnen profitiert, rückläufig. Einzig das produzierende Gewerbe konnte dort in den letzten Jahren einen Zuwachs an Beschäftigung verzeichnen, ausgerechnet in dem Sektor, in dem noch am ehesten Tariflöhne gezahlt. Die Frage ist, ob die Befürworter von Lohnsenkungen diese Entwicklung überhaupt zur Kenntnis nehmen.

#### **4. Stufe: Löhne subventionieren**

Um den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und den Gewerkschaften die Lohnsenkung schmackhaft zu machen, sollen die unter das Existenzminimum gesunkenen Löhne aufgestockt werden. Auch in dieser Frage lassen sich die Befürworter durch die Erfolglosigkeit der bisherigen Versuche nicht aus dem Konzept bringen.

#### **Niedrige Löhne und staatliche Stütze**

Bereits seit mehreren Jahren gibt es in verschiedenen Regionen Versuche, durch Subventionierung von Löhnen und die Einführung von Kombilöhnen die Beschäftigung besonders von Geringqualifizierten und Sozialhilfeempfängern zu steigern. Auch im Bündnis für Arbeit wurden hierzu Modellversuche vereinbart. Bundesweit beachtet wurde auch das sogenannte Mainzer Modell, das zunächst in Rheinland Pfalz erprobt, später bundesweit ausgedehnt wurde.

Der DGB hat mehrfach Bedenken gegen die generelle Subventionierung von Löhnen vorgebracht.

1. Besonders dauerhafte Subventionen können für den Staat schnell zu einer Kostenfalle werden. Zum einen besteht die Tendenz, dass die Arbeitgeber unter Berücksichtigung des Lohnzuschusses die Löhne noch weiter absenken. In diesem Fall profitiert letztendlich nicht der Arbeitnehmer vom Lohnzuschuss, sondern der

- Arbeitgeber, der sich zugleich erhebliche Kostenvorteile gegenüber Wettbewerbern sichert.
2. Bei der dauerhaften Subventionierung besteht zudem die Gefahr, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer langfristig im Niedriglohnssektor verbleiben und nicht aus eigener Kraft aus der geförderten Beschäftigung herauswachsen. Dies wird dazu führen, dass die Zahl der subventionierten Arbeitnehmer ständig zunimmt. Die ständig steigenden Kosten werden letztendlich zu einer Reduzierung der Zuschüsse zu den Einkommen führen, sodass die Tendenz in Richtung Armut fortgesetzt wird.
  3. Es besteht die Gefahr, dass die falschen Personen subventioniert werden, also zum Beispiel Personen, die in Haushalten leben, die aus anderen Quellen über beträchtliche Einnahmen verfügen.
  4. Aus geschlechtsspezifisch differenzierten Daten der Begleitstudien zu bisherigen Modellprojekten zur Integration von Geringqualifizierten in den Arbeitsmarkt geht hervor, dass es sich bei den weiblichen Teilnehmerinnen tatsächlich meist um gut ausgebildete Personen handelte, die in Westdeutschland auf der Suche nach einem regulären Teilzeitarbeitsplatz waren, während in Ostdeutschland am Arbeitsmarkt auch für gut ausgebildete Personen nicht genügend Arbeitsplätze zur Verfügung standen.
  5. Eine dauerhafte Subventionierung hat Auswirkungen auf bereits bestehende Arbeitsverhältnisse. Alle Personen, die in einer ähnlich schlechten Einkommenssituation sind, müssen aus Gleichbehandlungsgründen ebenfalls subventioniert werden. Dadurch wird die Zahl der Betroffenen weit über den ursprünglich angedachten Personenkreis ausgeweitet.
  6. Es besteht die Gefahr, dass Arbeitsplätze subventioniert werden, die bereits bestehen. In diesem Fall würde keine zusätzliche Beschäftigung entstehen, wohl aber würden Steuergelder zu Gunsten der Arbeitgeber umgeleitet.

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung hat diese Förderkonzepte untersucht. Dabei wurden sowohl Programme des Bundes über die Bundesagentur für Arbeit als auch Programme der Länder, beziehungsweise der Kommunen in die Betrachtung einbezogen. Die Zuschüsse sind in den Modellen unterschiedlich gestaltet, lagen

aber im Einzelfall zwischen 420 DM für Alleinstehende und 1.600 DM pro Monat für einen Haushalt mit drei Kindern. Das Ergebnis ist ernüchternd. Nach Auffassung der IAB-Autoren kann keine der bisher durchgeführten Modellmaßnahmen überzeugen. Wörtlich heißt es „insgesamt konnte bisher der empirische Beleg dafür, dass eines der skizzierten regional begrenzt umgesetzten Förderkonzepte bei einer flächendeckenden Einführung einen nennenswerten Beitrag zum Aufbau von Beschäftigung leisten könnte, noch nicht erbracht werden.“<sup>7</sup>

Doch die Befürworter des Konzeptes kann dies nicht beunruhigen. Wie in der Medizin auch, müsse angeblich nur die Dosis erhöht werden, wenn das Medikament keine Wirkung zeigt. Das heißt, die Löhne müssen noch mehr sinken. Aus diesem Grund konzentriert sich die Diskussion jetzt zunehmend auf die Absenkung der Sozialhilfe selbst und die erzwungene Annahme von Jobs zu sehr niedriger Bezahlung. Wie eingangs bereits dargelegt, wird vorgeschlagen, zunächst die Sozialhilfe zu senken und dann für Arbeitslose, die eine Beschäftigung zu einem niedrigen Lohn aufnehmen, wieder aufzustocken.

Dadurch wird der Druck auf Beschäftigte, eine noch niedrigere Bezahlung zu akzeptieren, weiter erhöht. Anschließend wird der niedrige Lohn wieder aufgestockt, allerdings nur bis zu dem Niveau, das der heutigen Sozialhilfe entspricht. Hierdurch soll vermieden werden, dass aus Gründen der Gleichbehandlung auch ArbeitnehmerInnen gefördert werden müssen, die bereits in Beschäftigung sind. Hierfür wäre der finanzielle Aufwand zu hoch.

Der Kombi-Lohn soll also faktisch das Sozialhilfeniveau bei Beschäftigung sichern. Es geht nicht um das Prinzip „Arbeit muss sich lohnen“, sondern es geht um die Durchsetzung des Prinzips „Sozialleistung gegen Arbeit“, wobei allenfalls der durch die Arbeit entstehende Mehraufwand erstattet wird. Die Befürworter dieser Idee weisen darauf hin, dass von diesen Konzepten eine erhebliche „Abschreckungswirkung“ ausgeht. Angeblich sollen bis zu 20 Prozent der Antragsteller ihren Sozialhilfeanspruch aufgeben, wenn sie als Gegenleistung eine Arbeit erbringen müssen. Auch wenn diese Zahl nicht repräsentativ ist, weil bisher nur

<sup>7</sup> Bruno Kaltenborn, IAB Werkstattbericht Nr. 14/2001

ausgewählte Antragsteller Arbeit angeboten bekommen haben, wird doch deutlich, worum es eigentlich geht.

Dieses Konzept ist bereits in den USA unter dem Namen „Wisconsin-Modell“ zu einer gewissen Berühmtheit gelangt. Sogar deutsche Ministerpräsidenten sind in die USA gefahren, um die „Wunderwirkung“ zu begutachten. Doch die ersten Erfahrungen sind ernüchternd. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund hat hierzu zwei amerikanische Studien ausgewertet, die zu dem Schluss kommen:

„In Zeiten der Rezession zeigten sich sehr deutlich die Schwächen dieses Systems: Es wurde nicht erreicht, dass die Hilfeempfänger auf eigenen Beinen stehen. Jeder vierte Vermittelte stand innerhalb von 18 Monaten wieder bei den Vermittlungsagenturen, war also wieder ohne Arbeit. Die Kosten der Sozialhilfe sind zwar um 80 Prozent gefallen, Betreuung und Fortbildung kosten aber soviel, dass der Sozialetat insgesamt um 20 Prozent gestiegen ist.

Hinzukommen noch folgende Auswirkungen, die in Deutschland nicht diskutiert werden:

- ▶ Die Zahl derer, die zwecks Erhalt von Lebensmitteln an Gemeindefoodlines verwiesen wurden, stieg zwischen 1996 und 2000 um 135 Prozent;
- ▶ in einem Zeitraum von 5 Jahren stieg die Zahl derer, die Mahlzeiten in Suppenküchen erhielten, um 49 Prozent;
- ▶ die Zahl derer, die von der zentralen Notunterkunft-Hotline an Notunterkünfte verwiesen wurde, stieg zwischen 1998 und 2000 um 53 Prozent;
- ▶ Obdachlosenunterkünfte nahmen 2000 dreimal so viele Menschen pro Nacht auf wie 1997;
- ▶ zwischen 1995 und 1999 verdoppelte sich die Zahl der Personen, die kostenlose gesundheitliche Versorgung in Krankenhäusern der Region in Anspruch nehmen mussten;
- ▶ die Zahl der unbezahlten Arztrechnungen stieg um 82 Prozent.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass den Empfängern von Transferleistungen nicht der Einstieg in die reguläre Arbeit gelungen ist, wie man auf Grund der sinkenden Zahl der Sozialhilfeempfänger annehmen könnte, sondern dass die meisten schlicht und

ergreifend von der staatlichen Hilfe zur karitativen Hilfe (die es in den USA gibt) übergewechselt sind.“<sup>8</sup>

## Niedriglöhne in Europa

Deutschland ist nicht das einzige Land, in dem die Debatte um Niedriglöhne geführt wird. Auch in anderen Ländern stehen die Löhne und die Sozialleistungen unter Druck.

Es gibt grundsätzlich zwei Möglichkeiten (abgesehen von steuerlichen Regelungen), die Situation von Geringverdienern zu verbessern. Die Verbesserung der Tarifbindung oder die Einführung eines gesetzlichen oder tariflich definierten Mindestlohnes. In unseren Nachbarländern sind beide Wege gebräuchlich.

### a) Gesetzlicher Mindestlohn

In neun von fünfzehn Mitgliedstaaten der EU gibt es inzwischen einen gesetzlichen Mindestlohn. Der Mindestlohn würde zumindest ein Absinken auf absolute Hungerlöhne verhindern und vor allem in den Bereichen Wirkung zeigen, in denen der gewerkschaftliche Organisationsgrad schwach ist.

#### Tabelle 4

#### Ausgewählte Mindestlöhne in Europa:

	Monat (in Euro)	Stunde (in Euro)
Belgien	1.209	7,32*
Frankreich	1.127	6,83*
Irland	1.048	6,35*
Luxemburg	1.369	7,91
Niederlande	1.249	7,57*
Vereinigtes Königreich **	1.198	7,26 (entspr. 4,85 Pfund)

In den osteuropäischen Staaten liegt der Mindestlohn zum Teil deutlich niedriger.

<sup>\*)</sup> Umrechnung auf Monats- beziehungsweise Stundenwerte mit 165 Std.

<sup>\*\*)</sup> ab 01.10.2004

Für Jugendliche gibt es zum Teil abweichende Regelungen  
Quelle: Peter Burgess, Mindeststandards für Arbeitseinkommen – ein europäischer Überblick zu Allgemeinverbindlichkeit und gesetzl. Mindestlohn, WSI Mitteilungen 7/2003

<sup>8</sup> DStGB Analyse: Wisconsin-Modell gescheitert!, Nov. 2003, [http://www.rlp-buergerinfo.de/dstgb\\_pressesupport/docs/786\\_1\\_599.pdf](http://www.rlp-buergerinfo.de/dstgb_pressesupport/docs/786_1_599.pdf)



Aus gewerkschaftlicher Sicht gibt es aber auch begründete Vorbehalte gegen einen staatlich festgesetzten Mindestlohn:

- ▶ Der Mindestlohn wird dazu führen, dass Arbeitseinkommen, die zur Zeit noch oberhalb des Mindestlohnes angesiedelt sind, sich tendenziell den Mindestlöhnen annähern könnten.
- ▶ Die Bedeutung von tariflichen Regelungen könnte abnehmen. In einigen Bereichen könnte der Abschluss von Tarifverträgen erschwert werden.

Problematisch ist aber vor allem das System der Lohnfindung. Also die Frage, wie hoch soll der Mindestlohn sein und nach welchem Mechanismus soll er festgelegt werden. Vor allem ist zweifelhaft, ob der staatlich festgesetzte Mindestlohn auch tatsächlich existenzsichernd ist.

Die Erfahrungen im Ausland mit Mindestlohn sind nicht generell negativ. Auch einige Länder mit hoher Tarifbindung (wie zum Beispiel die Niederlande) haben einen gesetzlichen Mindestlohn. Allerdings schwankt die Zahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den europäischen Staaten, die zu Mindestlohnbedingungen arbeiten, erheblich. Während es zum Beispiel in Großbritannien und Irland nur 1 beziehungsweise 2,2 Prozent der Arbeitnehmer sind, sind es in Frankreich 13,9 Prozent und Luxemburg sogar 15,5 Prozent der Beschäftigten. Der Anteil von Mindestlohnbeziehern ist bei Frauen durchgängig höher als bei Männern, in einigen Ländern ist die Betroffenheit sogar doppelt so hoch.

In den Bereichen, in denen die gewerkschaftliche Durchsetzungsfähigkeit nicht sehr stark ist, könnte der Mindestlohn zu einer Verbesserung der derzeitigen Situation führen. Besonders in Teilen Ostdeutschlands würde ein Mindestlohn eine Stabilisierung des Lohnniveaus bewirken.

### **b) Tarifliche Regelungen zur Mindestsicherung**

Besser ist aber, wenn den Tarifvertragsparteien die Regelungen zur Lohnhöhe vorbehalten bleiben. In vielen Ländern Europas ist die Tarifbindung deutlich höher als in Deutschland. Hiervon profitieren auch Geringverdiener. In einigen dieser Länder

ist die Arbeitslosigkeit zudem deutlich niedriger als in Deutschland. Hohe Tarifbindung und niedrige Arbeitslosigkeit sind also offensichtlich kein Widerspruch. Die Stärkung der Tarifbindung ist auch bei uns ein gangbarer Weg. Dazu müssen aber die bestehenden Instrumente gestärkt werden.

Wie in anderen Ländern auch, gibt es dafür in Deutschland das Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE). Bei einem allgemeinverbindlichen Tarifvertrages auch für unorganisierte Arbeitgeber und Arbeitnehmer.

Voraussetzung ist,

- ▶ dass ein wirksamer Tarifvertrag vorliegt,
- ▶ die tarifgebundenen Arbeitgeber beschäftigen mindestens 50 Prozent der unter den Tarifvertrag fallenden ArbeitnehmerInnen,
- ▶ die Allgemeinverbindlichkeit des Tarifvertrages liegt im öffentlichen Interesse,
- ▶ und die Mehrheit des paritätisch von den Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden besetzten Tarifausschusses stimmt dem Antrag zu.

In der Praxis werden die Bemühungen um die Allgemeinverbindlicherklärung zunehmend von den Spitzenorganisationen der Arbeitgeberverbände boykottiert. Sie verweigern im zuständigen Ausschuss die Zustimmung. Seit Beginn der 90er Jahre hat sich der Anteil der allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge an allen geltenden Tarifverträgen auf weniger als die Hälfte verringert und liegt heute bei 2,5 Prozent. Vor allem in den Branchen, in denen relativ niedrige Löhne gezahlt werden, hat die Bindungswirkung durch Allgemeinverbindlichkeit abgenommen.

Dieses Instrument kann deswegen nur dann Wirkung entfalten, wenn es reformiert wird. Da die Allgemeinverbindlichkeit sachlich häufiger geboten ist als sie – bei den geltenden gesetzlichen Regelungen – ausgesprochen wird, muss über geänderte gesetzliche Rahmenbedingungen nachgedacht werden.

Eine solche Reform entspricht auch dem Interesse der betrieblichen Interessenvertretungen. In einer repräsentativen WSI-Betriebsrätebefragung haben sich 50 Prozent



der Befragten dafür ausgesprochen, das Instrument der AVE stärker zu nutzen als bisher.

### **„Reform ist, wenn es besser wird“**

Unter diesem Motto wirbt der DGB zur Zeit für Reformen, die auch den Menschen nützen. Den Gewerkschaften ist es gelungen, für große Teile der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer akzeptable Lohn- und Arbeitsbedingungen zu erreichen. In Zukunft wird dies nur aber noch möglich sein, wenn die staatliche Gesetzgebung den Gewerkschaften nicht die „Beine wegschlägt“. Löhne unterhalb des Existenzminimums können nur verhindert werden, wenn das staatliche Sicherungsniveau bei Arbeitslosigkeit dies als eigenständiges Ziel der Sozialpolitik unterstützt. Mit den vorgesehenen Änderungen ab dem 1. Januar 2005 ist dieses Ziel gefährdet.

Hinzu kommt: Angesichts globalisierter Wettbewerbsbedingungen nimmt die Bereitschaft der Arbeitgeber, sich zu organisieren und kollektive Verträge abzuschließen, ab. In den neuen Bundesländern bleibt die Tarifbindung gering. Tariffucht und Tarifbruch sind keine Ausnahmeerscheinung mehr.

Der Abbau der sozialen Sicherung geschieht also in einem Umfeld, in dem auch andere Säulen des Sozialstaates beziehungsweise der sozialen Sicherung zu wackeln beginnen. In diesem Umfeld wird die Verschärfung der Zumutbarkeit den Druck auf die Löhne weiter verstärken.

Um die negativen Auswirkungen auf die Beschäftigungsverhältnisse zu vermeiden, muss gesetzlich nachgesteuert werden.

### **Forderungen des DGB**

Die gesetzlichen Regelungen zum Lohnwucher als Maßstab für Sanktionen gegenüber Arbeitslosen sind völlig unzureichend. Weder die bisherigen Rechtsvorschriften noch die bisherige Rechtsprechung sind geeignet, diese schwierige Abgrenzung in der Praxis zu regeln.

Im Vordergrund für die Gewerkschaften steht die Sicherung des Tarifvertrages und

des tariflichen beziehungsweise ortsüblichen Lohnniveaus. Die staatliche Gesetzgebung darf diese Standards nicht unterlaufen, sondern muss tarifpolitische Mindestregelungen wirksam unterstützen. So könnte zum Beispiel die Bindungswirkung der Tarifverträge durch eine erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung gestärkt werden. Auch ist denkbar, dass die Tarifvertragsparteien für ihre jeweiligen Bereiche Mindestlöhne in Tarifverträgen vereinbaren, die dann auch für nicht tarifgebundene Arbeitgeber gelten. Dieses Verfahren wäre dem staatlich festgesetzten Mindestlohn vorzuziehen. Die Regelungen im Endsendegesetz könnten als Vorbild dienen.

Aber auch für die Zumutbarkeit bei der Arbeitsaufnahme von Langzeitarbeitslosen und der Ausgestaltung der öffentlich geförderten Beschäftigung muss es Regeln geben.

Der DGB erwartet eine gesetzliche Klarstellung in folgenden Punkten:

1. Arbeit ist nur dann zumutbar, wenn tarifliche oder zumindest ortsübliche Löhne gezahlt werden. Wenn der angebotene Lohn diesen Anforderungen nicht entspricht, dürfen keine Sanktionen erfolgen.
2. Arbeit ist nur dann zumutbar, wenn sie sozialversicherungspflichtig ist. Dies gilt auch für Beschäftigung bei öffentlichen Trägern zum Zweck der Eingliederung in den Arbeitsmarkt. „Sozialrechtliche“ Beschäftigungsverhältnisse müssen die Ausnahme sein (zum Beispiel bei Überschuldung) und zeitlich eng befristet werden.
3. Für öffentlich geförderte Beschäftigung müssen Kriterien festgelegt werden, die sich an tariflichen Standards orientieren. Die bisherigen Regelungen, die bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen angewandt wurden, könnten als Vorbild dienen. Öffentlich geförderte Beschäftigung muss zusätzlich sein und darf reguläre Beschäftigung nicht verdrängen.
4. Kombilohnmodelle sollten generell befristet werden und vorrangig der Eingliederung in existenzsichernde Beschäftigung dienen. Eine dauerhafte Subventionierung von Löhnen sollte ausgeschlossen bleiben.