

Eckpunkte und Positionspapier zu spezifischen Integrationsmaßnahmen in den Arbeitsmarkt und zur Sicherung im unteren Einkommensbereich

- I. Der Bundesvorstand beschließt die Eckpunkte zu spezifischen Integrationsmaßnahmen in den Arbeitsmarkt und zur Sicherung im unteren Einkommensbereich:
 1. Eine flächendeckende Einführung von Kombilöhnen zur Förderung und Ausweitung eines Niedriglohnssektors als beschäftigungspolitisches Instrument wird abgelehnt. Der DGB unterstützt allerdings spezifische Kombinationen von Arbeitseinkommen und Transfer-einkommen, um Langzeitarbeitslose und andere Personengruppen mit Problemen auf dem Arbeitsmarkt einzugliedern. Die Förderung spezifischer Integrationsmaßnahmen muss so ausgestaltet sein, dass sie sozial-, tarif- und beschäftigungspolitischen Zielen gerecht wird. Dies umfasst eine sozialversicherungspflichtige, auf tarifvertraglichem Niveau entlohnte Beschäftigung, die möglichst zu einer Dauerbeschäftigung führt und einen Weg aus dem Niedriglohnbereich eröffnet. Ansonsten würden Arbeitgeber sich zunehmend auf die staatlichen Zuschüsse verlassen und ihr Lohnniveau entsprechend absenken. Tariflich entlohnte Arbeitsplätze würden mehr und mehr wegfallen. Drehtüreffekte wären die Folge.
 2. Die Geltung eines Mindestentlohnungsniveaus ist sowohl für den Niedriglohnbereich insgesamt als auch für spezifische Integrationsmaßnahmen von besonderer Bedeutung.

Um Armutslöhne zu bekämpfen sind tarifvertragliche Lösungen vorzuziehen.

- Am Rückgang der Allgemeinverbindlicherklärungen auf nur noch 1,8 Prozent aller Tarifverträge (2005) ist ablesbar, dass die Blockadehaltung der BDA einer befriedigenden Lösung der Allgemeinverbindlicherklärung nach dem Tarifvertragsgesetz entgegensteht. Eine Erleichterung der Voraussetzungen zur Erteilung der Allgemeinverbindlicherklärung ist daher unabdingbar.
- Zudem sprechen wir uns für die Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf alle Wirtschaftsbereiche aus, um hierdurch branchenbezogene Mindestlöhne zu ermöglichen, wie sie im Baugewerbe mit gutem Erfolg praktiziert werden. Die im Koalitionsvertrag getroffene Festlegung ist dabei zur Lösung der Probleme nicht ausreichend. Den Tarifvertragsparteien wird Gelegenheit gegeben, die Möglichkeiten des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes zu nutzen und damit gesetzliche Mindestlöhne auf tarifvertraglicher Basis voranzubringen.
- Notwendig ist aber auch eine gesetzliche Regelung, die vorsieht, dass das Tarifentgelt der untersten Entgeltgruppe für die Beschäftigten der jeweiligen Branche für verbindlich erklärt wird. Maßstab hat dabei jener Tarifvertrag zu sein, der von den für den jeweiligen Wirtschaftszweig repräsentativsten Tarifvertragsparteien geschlossen worden ist.
- Vom Gesetzgeber ist entsprechend dem unten beschriebenen Mindestniveau ein fixierter Betrag als einheitlicher gesetzlicher Mindestlohn einzuführen, der nicht, auch nicht durch für allgemeinverbindlich erklärte oder gesetzlich festgelegte Tarifentgelte, als Mindestentgelt unterschritten werden darf. Der einheitliche gesetzliche Mindestlohn gilt für Branchen, in denen es keine Tarifverträge gibt oder diese nicht greifen, sowie für Branchen, in denen die Tarifentgelte den gesetzlichen Mindestlohn unterschreiten. Die Einführung des einheitlichen gesetzlichen Mindestlohnes erfolgt in einem definierten Übergangszeitraum.

Dieser Mindestlohn muss folgenden Ansprüchen genügen:

- Die Festlegung des gesetzlichen Mindestlohns muss auf Stundenlohnbasis als Grundlohn erfolgen und bei Vollzeitbeschäftigung oberhalb des Armutslohnes liegen. Die Gewerkschaften wollen als Einstieg einen gesetzlichen Mindestlohn von mindestens 7,50 € .
 - Zur Festlegung und Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns sollte im Einvernehmen mit den Tarifparteien eine unabhängige Kommission eingesetzt werden, die in regelmäßigen Abständen über die Einkommensentwicklung im unteren Bereich berichtet und Handlungsvorschläge auf der Basis von klaren Regelungen und Berechnungsgrundlagen unterbreitet. Die endgültige Festsetzung erfolgt durch die Bundesregierung.
 - Die effektive Durchsetzung und Kontrolle muss gewährleistet sein. Dazu gehören insbesondere eine breite Informationskampagne, der Schutz des Betroffenen bei der Durchsetzung seines Mindestentgeltes und seine Unterstützung durch die Tarifvertragsparteien sowie eine effektive staatliche Kontrolle mit spürbaren Sanktionen bei Verstößen.
3. Die bestehenden Regelungen für Mini-/Midi-Jobs, Hinzuverdienstmöglichkeiten für ALG-II-Empfänger, Eingliederungszuschüsse und Kinderzuschlag sind wie folgt zu verbessern:
- Der DGB will bis auf eine Bagatellgrenze alle Arbeitsverhältnisse gleichbehandeln und dafür wirksamere Kontrollen ein- und durchführen lassen. In einem allerersten Schritt muss die Erhöhung der Arbeitgeberanteile zur Rentenversicherung bei Mini-Jobs auf den für reguläre Beschäftigung geltenden Satz erfolgen sowie die Überwälzung der Steuerlast auf den Arbeitnehmer unterbunden werden. Neben einer Hauptbeschäftigung ausgeübte Mini-Jobs sollen voll der Steuer- und Abgabepflicht unterliegen. Auch Midi-Jobs sind zukünftig steuer- und sozialversicherungsrechtlich mit „normalen“ Arbeitsverhältnissen gleichzusetzen.
 - Der Freibetrag für erwerbstätige ALG-II-Empfänger ist stärker an eine sozialversicherungspflichtige Arbeit zu koppeln, und es ist eine Kinderkomponente einzuführen.
 - Die arbeitgeberseitige Förderung durch die Eingliederungszuschüsse muss so gestaltet werden, dass eine Stabilisierung der Beschäftigung erfolgt. Die Entlohnung muss von Anfang an tarifliche Standards zugrunde legen. Unter diesen Bedingungen kann die Förderung um ein Jahr verlängert werden.
- II. Der Bundesvorstand nimmt das Positionspapier zu spezifischen Integrationsmaßnahmen in den Arbeitsmarkt und zur Sicherung im unteren Einkommensbereich zustimmend zur Kenntnis.

Positionspapier

zu spezifischen Integrationsmaßnahmen in den Arbeitsmarkt und zur Sicherung im unteren Einkommensbereich

I. Bewertung des Ist-Zustandes

Der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten weitet sich insbesondere seit 1997 in Deutschland aus. Von den Beschäftigten in diesem Sektor haben ca. 70 % eine Berufsausbildung oder mindestens eine entsprechende Qualifikation. Lediglich 30 % der Niedriglöhner üben tatsächlich einfache Tätigkeiten aus. Der Anteil der Frauen im Niedriglohnssektor beträgt ca. 75 %. Die Niedriglöhner sind zu fast zwei Dritteln älter als 30 Jahre. Dieser Bereich ist nicht durch die Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern entstanden, denn sie sind nur mit einem Anteil von 9 % vertreten. Niedriglohnjobs sind instabil und nur von kurzer Dauer und damit einer langfristigen Integration in den Arbeitsmarkt abträglich. Die in diesem Bereich Beschäftigten verbleiben auch dort (Verfestigung). Ein Aufstieg in besser bezahlte Jobs ist kaum möglich (Niedriglohnfalle). Nur ein Drittel schaffte es in der Zeit von 1996 bis 2001 in eine bessere Position aufzusteigen. Das sind viel weniger als im untersuchten Vergleichszeitraum davor.

Niedriglohn und die Kombination mit Sozialleistungen bzw. mit steuerlicher Subventionierung sind bereits Realität. Dies gilt für die Mini-Jobs ebenso wie für Hartz IV-Empfänger mit Erwerbseinkommen. So erzielten z.B. etwa 700.000 Haushalte von Hartz IV-Empfängern ein Erwerbseinkommen, das zur Deckung des gesellschaftlichen Existenzminimums nicht ausreicht. Mit den Hartz-Gesetzen wurden auch andere Kombi-Instrumente, wie das Einstiegsgeld oder der Kinderzuschlag für Familien oder die Entgeltsicherung für ALG I-Empfänger (ältere Arbeitslose ab 50) bei Aufnahme einer geringer bezahlten neuen Stelle geschaffen. Zudem gibt es eine Fülle verschiedener Formen von Lohnkostenzuschüssen für die Eingliederung Langzeitarbeitsloser.

II. DGB für spezifische Integrationsmaßnahmen statt genereller Ausweitung des Niedriglohnssektors

Eine flächendeckende Einführung von Kombilöhnen zur Förderung und Ausweitung eines Niedriglohnssektors als beschäftigungspolitisches Instrument wird abgelehnt. Die in Aussicht gestellten Beschäftigungswirkungen von Kombilöhnen sind nicht nachgewiesen. Es müssen zudem die zu erwartenden negativen Folgewirkungen für die Tarifpolitik und die Lohn- und Arbeitsbedingungen der Beschäftigten berücksichtigt werden: Arbeitgeber würden sich zunehmend auf die staatlichen Zuschüsse verlassen und ihr Lohnniveau entsprechend absenken. Tariflich entlohnte Arbeitsplätze würden mehr und mehr wegfallen. Drehtüreffekte wären die Folge.

Wissenschaftliche Untersuchungen belegen, dass Arbeitslose sehr wohl bereit sind, niedrig bezahlte Beschäftigung anzunehmen; bereits die Einstellung gering Qualifizierter scheitert daran, dass sie von Besserqualifizierten verdrängt werden. Zudem sind Kombilöhne nicht finanzierbar, wie Berechnungen ergaben. Diese generelle Bewertung von Kombilöhnen basiert auf der Basis der bisher erfolgten, evaluierten Modellversuche, die nicht erfolgreich waren. Das spricht jedoch nicht dagegen, neue Modellversuche mit neuen Ansätzen und Konzepten zu erproben.

Der DGB unterstützt allerdings spezifische Kombinationen von Arbeitseinkommen und Transfereinkommen, um Langzeitarbeitslose und andere Personengruppen mit Problemen

auf dem Arbeitsmarkt einzugliedern (im Folgenden: spezifische Integrationsmaßnahmen). Die vorhandenen Maßnahmen sollten auf ihre Wirksamkeit hin überprüft sowie optimiert werden. Die Förderung spezifischer Integrationsmaßnahmen muss so ausgestaltet sein, dass sie sozial-, tarif- und beschäftigungspolitischen Zielen gerecht wird. Darunter verstehen wir eine sozialversicherungspflichtige, auf tarifvertraglichem Niveau entlohnte Beschäftigung, die möglichst zu einer Dauerbeschäftigung führt und einen Weg aus dem Niedriglohnbereich eröffnet.

III. Von der Arbeit muss man leben können

Zur Vermeidung von verzerrendem Wettbewerb in einer Branche, von Druck auf Tarifstandards und von Mitnahmeeffekten auf Kosten des Staates sowie zur Sicherung eines Erwerbseinkommens, das deutlich oberhalb von Armutslöhnen liegt, ist die Geltung eines Mindestentlohnungsniveaus sowohl für den Niedriglohnbereich insgesamt als auch für spezifische Integrationsmaßnahmen von besonderer Bedeutung. Bei spezifischen Integrationsmaßnahmen ist dies erforderlich, um den Finanzierungsaufwand zu begrenzen und Mitnahmeeffekte auszuschalten. Die jeweilige tarifliche Entgeltstruktur einer Branche ist deshalb jeweils zugrunde zu legen bzw. allgemeinverbindliche Tarifverträge sowie Tarifverträge auf der Basis des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes.

In Deutschland werden die Arbeitsbedingungen von den Tarifparteien im Rahmen der Tarifautonomie gestaltet und dies hat sich bewährt. Gleichwohl gibt es auch in Deutschland in den letzten Jahren eine steigende Zahl von so genannten prekären Beschäftigungsverhältnissen, die sich durch ein inakzeptables Einkommens- und Schutzniveau auszeichnen. Dies ist Anlass, nach Maßnahmen zu suchen in den Bereichen, wo die Tarifautonomie nicht greift und gesellschaftlich unerwünscht niedrige Einkommenssituationen vorliegen. Damit kann u. U. auch erreicht werden, dass staatliche Zuschüsse in geringerem Maße ergänzend erforderlich werden. Diese Maßnahmen sollen zudem so ausgestaltet werden, dass sie die Tarifautonomie nicht relativieren, sondern stützen. Die spezifische deutsche Lage lässt eine einfache Übertragung der Erfahrungen mit gesetzlichen Mindestlöhnen, wie sie in den Nachbarländern existieren, nicht zu. Vielmehr müssen wir Lösungen finden, die der herausragenden Rolle entsprechen, die die Tarifautonomie in Deutschland besitzt. Dies verlangt eine Politik, die die Arbeit der Tarifparteien schützt, Beschäftigung fördert und eine größere Durchlässigkeit des Arbeitsmarktes ermöglicht. Vor diesem Hintergrund sind die nachfolgenden Ausführungen zu betrachten.

Um Armutslöhne zu bekämpfen sind tarifvertragliche Lösungen vorzuziehen.

- Am Rückgang der Allgemeinverbindlicherklärungen auf nur noch 1,8 % aller Tarifverträge (2005) ist ablesbar, dass die Blockadehaltung der BDA einer befriedigenden Lösung der Allgemeinverbindlicherklärung nach dem Tarifvertragsgesetz entgegensteht. Eine Erleichterung der Voraussetzungen zur Erteilung der Allgemeinverbindlicherklärung ist daher unabdingbar.
- Zudem sprechen wir uns für die Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf alle Wirtschaftsbereiche aus, um hierdurch branchenbezogene Mindestlöhne zu ermöglichen, wie sie im Baugewerbe mit gutem Erfolg praktiziert werden. Die im Koalitionsvertrag getroffene Festlegung ist dabei zur Lösung der Probleme nicht ausreichend. Den Tarifvertragsparteien wird Gelegenheit gegeben, die Möglichkeiten des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes zu nutzen und damit gesetzliche Mindestlöhne auf tarifvertraglicher Basis voranzubringen.
- Notwendig ist aber auch eine gesetzliche Regelung, die vorsieht, dass das Tarifentgelt der untersten Entgeltgruppe für die Beschäftigten der jeweiligen Branche für verbindlich

erklärt wird. Maßstab hat dabei jener Tarifvertrag zu sein, der von den für den jeweiligen Wirtschaftszweig repräsentativsten Tarifvertragsparteien geschlossen worden ist.

- Vom Gesetzgeber ist entsprechend dem unten beschriebenen Mindestniveau ein fixierter Betrag als einheitlicher gesetzlicher Mindestlohn einzuführen, der nicht, auch nicht durch für allgemeinverbindlich erklärte oder gesetzlich festgelegte Tarifentgelte als Mindestentgelt, unterschritten werden darf. Der einheitliche gesetzliche Mindestlohn gilt für Branchen, in denen es keine Tarifverträge gibt oder diese nicht greifen, sowie für Branchen, in denen die Tarifentgelte den gesetzlichen Mindestlohn unterschreiten. Die Einführung des einheitlichen gesetzlichen Mindestlohnes erfolgt in einem definierten Übergangszeitraum.

Dieser Mindestlohn muss folgenden Ansprüchen genügen:

- Die Festlegung des gesetzlichen Mindestlohns muss auf Stundenlohnbasis als Grundlohn erfolgen und bei Vollzeitbeschäftigung oberhalb des Armutslohnes liegen. Die Gewerkschaften wollen als Einstieg einen gesetzlichen Mindestlohn von mindestens 7,50 €.
- Zur Festlegung und Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns sollte im Einvernehmen mit den Tarifparteien eine unabhängige Kommission eingesetzt werden, die in regelmäßigen Abständen über die Einkommensentwicklung im unteren Bereich berichtet und Handlungsvorschläge auf der Basis von klaren Regelungen und Berechnungsgrundlagen unterbreitet. Die endgültige Festsetzung erfolgt durch die Bundesregierung.
- Die effektive Durchsetzung und Kontrolle muss gewährleistet sein. Dazu gehören insbesondere eine breite Informationskampagne, der Schutz des Betroffenen bei der Durchsetzung seines Mindestentgeltes und seine Unterstützung durch die Tarifvertragsparteien sowie eine effektive staatliche Kontrolle mit spürbaren Sanktionen bei Verstößen.

IV. Erste praktische Ansatzpunkte unter Berücksichtigung von tariflichen, sozialversicherungspflichtigen und beschäftigungspolitischen Standards

Die Evaluierung der Hartz-Gesetze hat ergeben, dass die bisherigen Reform-Instrumente zur Integration von Arbeitslosen nur wenig beitragen und zusätzliche Beschäftigungseffekte zum Teil einhergehen mit der Verdrängung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Dies gilt vor allem für die Ich-AG und die Mini-Jobs. Die weitere Verdrängung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung muss aber verhindert werden. Der DGB unterstützt deswegen die Bemühungen der Bundesregierung, die Erwerbstätigkeit in sog. Ich-AGs unter Berücksichtigung dieser Zielsetzung neu zu ordnen.

Darüber hinaus gibt es Gruppen am Arbeitsmarkt, die von den bestehenden Instrumenten nicht erreicht werden, aber auch kaum mehr mittelfristig integriert werden können. Für diese Gruppen muss in begrenztem Rahmen ein zweiter „ehrlicher Arbeitsmarkt“ geschaffen werden. Dabei geht es um Beschäftigung im öffentlichen (gemeinnützigen) Sektor. Die Beschäftigung ist zusätzlich, öffentlich gefördert, sozialversicherungspflichtig und wird angemessen bezahlt.

Im Einzelnen schlägt der DGB vor:

1. Faire Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt schaffen – Mini-/Midi-Jobs gleichstellen

Erwerbsarbeit mit flexiblen Arbeitsbedingungen braucht faire Rahmbedingungen; so sollen Zuverdienstmöglichkeiten weiterhin bestehen, sie dürfen aber nicht zu Lasten des Staates und der Sozialversicherungen ausgestaltet werden.

Der DGB will bis auf eine Bagatellgrenze alle Arbeitsverhältnisse gleichbehandeln und dafür wirksamere Kontrollen ein- und durchführen zu lassen. In einem allerersten Schritt muss die Erhöhung der Arbeitgeberanteile zur Rentenversicherung bei Minijobs auf den für reguläre Beschäftigung geltenden Satz erfolgen sowie die Überwälzung der Steuerlast auf den Arbeitnehmer unterbunden werden. Neben einer Hauptbeschäftigung ausgeübte Mini-Jobs sollen voll der Steuer- und Abgabepflicht unterliegen. Die degressive Gestaltung der von Arbeitnehmern im Einkommenssegment 400 bis 800 Euro zu zahlenden Sozialversicherungsbeiträge konnte keine Beschäftigungsimpulse setzen, ist aber mit Bürokratie und Mindereinnahmen bei der Sozialversicherung verbunden. Auch diese Jobs sind zukünftig steuer- und sozialversicherungsrechtlich mit „normalen“ Arbeitsverhältnissen gleichzusetzen.

2. Rahmenbedingungen für Arbeitslose und Arbeitgeber zur Förderung tarifvertraglicher und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung

- a) Der Freibetrag für erwerbstätigen ALGII-Empfänger ist stärker an eine sozialversicherungspflichtige Arbeit zu koppeln und es ist eine Kinderkomponente einzuführen. So könnte der Grundfreibetrag von 100 Euro (nur) für sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erhöht werden. Aufgrund der haushaltsbezogenen Bedürftigkeitsprüfung sollte zusätzlich ein Erhöhungsfreibetrag für jeden Angehörigen der Bedarfsgemeinschaft eingeführt werden.
- b) Erweiterung der Eingliederungszuschüsse
Die arbeitgeberseitige Förderung durch die Palette der Eingliederungszuschüsse muss so gestaltet werden, dass eine Stabilisierung der Beschäftigung erfolgt. Die Entlohnung muss von Anfang an tarifliche Standards zugrunde legen. Unter diesen Bedingungen kann die Förderung um ein Jahr verlängert werden.
- c) Prüfung der Erweiterung der Lohnsicherung
Wie in der Schweiz könnten alle Arbeitslosen, die zur Überwindung der Arbeitslosigkeit eine Beschäftigung aufnehmen, die niedriger bezahlt ist als die vorherige Tätigkeit, einen Lohnausgleich bekommen. Der Lohnausgleich beträgt 50 % der Lohndifferenz und ist begrenzt auf zwei Jahre nach Aufnahme der Beschäftigung. Diese Regelung, die es ähnlich bereits in Deutschland für über 50-jährige Arbeitslosengeld-I-Empfänger gibt, würde damit erweitert auf alle Arbeitslosen.

3. Kinderzuschlag ausbauen

Der Kinderzuschlag wird für Eltern gezahlt, die mit ihrem Einkommen zwar für sich sorgen können, aber sonst aufgrund ihrer Kinder ALG-II-bedürftig würden.

Es wird vorgeschlagen, die Anrechnungsvorschriften von Elterneinkommen großzügiger zu fassen und das Verfahren einfacher zu gestalten.

Eine aus Sicht des DGB gangbare Alternative zum Kinderzuschlag ist eine verbesserte Kinderkomponente beim Wohngeld. Dabei ist bei steigender Anzahl der Kinder eine stärkere Gewichtung erforderlich. Der DGB möchte die Zusammenführung von Wohngeld und Kinderzuschlag zu einer Leistung; bisher werden beide bedarfgeprüfte Hilfen bei Erwerbstätigkeit gezahlt.