

Dr. Wilhelm Adamy

Berlin, 10.06.2010
AMP-ad/zr

**Expertenworkshop „Neuregelung der Erwerbstätigenfreibeträge im SGB II“
am 14. Juni 2010 im Bundesministerium für Arbeit und Soziales**

1. Zusammenfassung

Niedriglohn und prekäre Beschäftigung sind in den letzten Jahren weit überdurchschnittlich angestiegen. Doch nur der kleinere Teil von ihnen erhält aufstockende Hartz IV-Leistungen. Nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes hatten rund 6 Prozent der abhängig Beschäftigten in 2008 ein Armutsrisiko. Bei den atypisch Beschäftigten war das Risiko mit 14,3 Prozent mehr als doppelt so hoch. Doch nur gut 7 Prozent aller atypisch Beschäftigten bzw. nur die Hälfte dieser armutsgefährdeten Beschäftigtengruppe lebte „überwiegend von Hartz IV-Leistungen“¹. Die steigende Zahl der Hartz IV-Empfänger mit Minijob sollte den Blick gleichfalls nicht dafür verstellen, dass auf sie lediglich ein Anteil von 8,8 Prozent aller Minijobs entfällt. Hartz IV-Empfänger stellen nur einen relativ kleinen Anteil jener, die einen Minijob ausüben.

Aus gewerkschaftlicher Sicht ist zu begrüßen, wenn jene Hilfebedürftigen finanziell besser gestellt würden, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Dennoch wird eine generelle Erhöhung des anrechnungsfreien Erwerbseinkommens nicht unterstützt, da dies zu negativen Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt führt. Eine generelle Ausweitung der Hinzuverdienstmöglichkeiten im Hartz IV-System dürfte eher noch den Druck auf niedrigere Löhne erhöhen und den Arbeitgebern die Möglichkeit einer weiteren Lohnsenkung geben, da bisher kein Mindestlohn gezahlt werden muss. Eine Anhebung der Hinzuverdienstgrenzen muss daher an die Einführung von Mindestlöhnen gekoppelt werden. So können Kostensteigerungen für die öffentlichen Haushalte begrenzt und einer arbeitgeberseitigen Subventionierung nicht existenzsichernder Löhne entgegengewirkt werden.

¹ siehe Pressekonferenzen des Statistischen Bundesamtes 2009 bzw. 2008 zu Niedriglohnbeschäftigung bzw. atypischer Beschäftigung

Zugleich sollte geprüft werden, ob eine Reform des Kinderzuschlags und eine Aufhebung der dortigen Einkommensgrenzen nicht zielgenauer ist, als eine generelle Anhebung der Hinzuverdienstmöglichkeiten. Dies wäre aus gewerkschaftlicher Sicht nicht nur wirksamer und billiger, sondern würde vollzeitnahe Beschäftigte zugleich aus Hartz IV herausführen und in die Familienkasse überführen.

Abgelehnt wird hingegen eine generelle Absenkung der Hinzuverdienstmöglichkeiten im Rahmen von Hartz IV; denn auch für Arbeitslose muss das Prinzip gelten, dass Arbeit sich lohnen muss. Bei einer Arbeitsaufnahme haben auch sie arbeitsbedingte Mehraufwendungen. Die Transferenzugsrate beim Bruttoeinkommen über 800 Euro ist mit 90 Prozent ohnehin insbesondere für Erwerbstätige mit Kindern zu hoch.

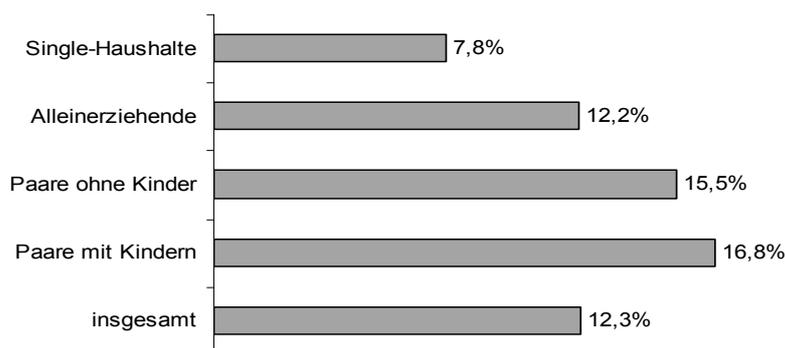
Aus gewerkschaftlicher Sicht greift eine isolierte Anpassung der Hinzuverdienstregelungen viel zu kurz. Sie muss eingebunden sein in ein System weitergehender und abgestimmter Regelungen, die sich an der gleichzeitigen Vermeidung von Hartz IV-Bedürftigkeit orientiert.

2. Erwerbstätigkeit von Hartz IV-Empfängern

Es ist eine alte Fragen, wie die Anreize für Arbeitslose zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit richtig gesetzt und wie die arbeitsmarktpolitische Förderung mit einer möglichst nachhaltigen Eingliederung einhergehen kann. Daran haben auch die einschneidenden Neuregelungen zu Hartz IV nichts geändert. Der Übergang aus dem Fürsorgesystem in Erwerbstätigkeit gelingt im Hartz IV-System, wie auch der früheren Sozialhilfe, nur völlig unzureichend.

Der Wirtschaftsaufschwung der vergangenen Jahre hat nicht verhindern können, dass die Zahl der sozialversichert Beschäftigten angestiegen ist, die gleichzeitig Hartz IV beziehen mussten. Im Westen steigt diese Quote von 1,1 Prozent aller sozialversichert Beschäftigten im Juni 2005 auf 1,9 Prozent im Juni 2009. In den neuen Ländern erhöhte sich die Quote von 3,3 Prozent auf 4,9 Prozent. Von einer Trendumkehr kann keinesfalls gesprochen werden, auch wenn die Zahl dieser Aufstocker in den letzten Monaten leicht zurückgegangen ist. Dieser Rückgang ist auf Sonderfaktoren zurückzuführen, wie das hohe Entlassungsrisiko prekär Beschäftigter in der Krise sowie sozialpolitische Korrekturen, wie den Änderungen beim Kinderzuschlag sowie beim Wohngeld, aber auch die Ausweitung von Mindestlöhnen.

Anteil der Erwerbstätigen mit mehr als 400 Euro an allen erwerbsfähigen Hilfeempfängern in 10/09



Quelle: eigene Berechnungen nach BA-Daten

In jeder achten Bedarfsgemeinschaft gehen Hartz IV-Empfänger bereits einer Erwerbstätigkeit von mehr als 400 Euro nach. Hilfebedürftige in Paar-Gemeinschaften gehen dabei überproportional häufig einer sozialversicherten Beschäftigung nach; dies gilt für Paare mit Kindern noch weit mehr als für kinderlose Haushalte. In den Bedarfsgemeinschaften – wo Mütter und Väter gemeinsam mit Kindern zusammenleben – kommt bereits ein/e Erwerbstätige/r mit mehr als 400 Euro auf zwei Arbeitslose. Dabei gibt es für diesen Haushaltstyp mit Kindern keine nennenswert höheren Freibeträge wie für kinderlose Bedarfsgemeinschaften. Dies zeigt, dass viele Hilfebedürftige arbeiten, obwohl viele Ökonomen die These vertreten, dass sich Arbeit insbesondere für Familien mit Kindern nicht lohne. Selbst bei den Alleinstehenden kommt bereits ein Erwerbstätiger mit mehr als 400 Euro Verdienst auf sechs bis sieben Arbeitslose. Dabei wird bei Single-Haushalten die Hartz IV-Schwelle oftmals bereits bei einer Vollzeitbeschäftigung im Niedriglohnsektor überwunden. Damit wird zugleich der Anteil der Minijobber unter den Single-Haushalten statistisch überzeichnet, da Vollzeitbeschäftigung hier meist mit Überwindung der Hartz IV-Bedürftigkeit einhergeht. Minijobs können generell nicht als existenzsichernd angesehen werden.

Bei der Diskussion um Aufstocker und Hinzuverdienstmöglichkeiten wird die Dynamik auch innerhalb des Hartz IV-Systems allzu schnell ausgeblendet. Dabei können innerhalb eines Jahres knapp 1 Mio. Hartz IV-Empfänger in sozialversicherte Beschäftigung integriert werden (einschließlich geförderte Integrationen). Doch die Nachhaltigkeit der Eingliederung lässt oftmals zu wünschen übrig. Nur in etwa der Hälfte dieser Fälle sind die Betroffenen auch 6 Monate später noch beschäftigt, während die anderen zwischenzeitlich meist wieder arbeitslos werden. Viele werden nur in Leiharbeit oder andere befristete Arbeitsverhältnisse vermittelt. Nur etwa ein Drittel derjenigen, denen ein Ausstieg aus Bedürftigkeit und Übergang in Erwerbstätigkeit gelingt, kann eine unbefristete Vollzeitstelle aufnehmen.

Viele der Integrierten finden keinen adäquaten Job und suchen aus finanziellen und beruflichen Gründen weiter nach besseren Beschäftigungschancen. Die neuen Arbeitsverhältnisse liegen überwiegend im Niedriglohnsektor. Die Löhne der Abgänger in Erwerbstätigkeit sind relativ gering und oftmals nicht existenzsichernd. Nach Untersuchungen des IAB verdiente fast jeder Zweite bei Übergang ins Beschäftigungssystem weniger als 7,50 Euro brutto die Stunde und sogar 16 Prozent weniger als 5,00 Euro brutto. Dies zeigt, welche Bedeutung Mindestlöhnen zukommt, wenn existenzsichernde Erwerbseinkommen sichergestellt werden sollen.

Die Beendigung der Hilfebedürftigkeit durch Erwerbsarbeit darf keinesfalls als dauerhafter beruflicher Aufstiegsprozess fehl interpretiert werden. Oftmals wird Hilfebedürftigkeit nur durch mehrere Erwerbseinkommen innerhalb eines Haushalts überwunden bzw. weil Kinderzuschlag oder Wohngeld bezogen werden können. Bei jeder kleinen Änderung der Arbeits- und Lebensverhältnisse führt die „Drehtür“ schnell wieder in Hartz IV-Bedürftigkeit zurück. Von den Aufstockern, die für längere Zeit – quasi am Stück – bedürftig bleiben, arbeiten immerhin 58 Prozent im Westen zu einem Bruttostundenlohn von weniger als 7,50 Euro und im Osten sogar drei Viertel. Doch längst nicht alle üben diese schlecht bezahlten Tätigkeiten als Vollzeitjob aus. Eine IAB-Befragung zeigt jedoch, dass diese Aufstocker in der Regel „eine hohe Arbeitsmotivation haben“².

3. Vielfältige Ursachen für Hartz IV-Bedürftigkeit von Erwerbstätigen

Die Gründe für die Hartz IV-Bedürftigkeit von Erwerbstätigen sind je nach Haushaltskonstellation sehr unterschiedlich. So kann es sich um Personen handeln, die nur wenige Stunden arbeiten, in großen Haushalten leben, in Regionen mit relativ hohem Mietniveau wohnen und/oder extrem schlecht verdienen. Monokausale Erklärungsversuche oder gar ökonomistisch verkürzte Betrachtungsweisen führen zu kurz. Für einen nicht unwesentlichen Teil der Aufstocker mit Kindern erweist sich eine eingeschränkte Arbeitszeit als große Barriere, um die Hilfebedürftigkeit überwinden zu können. Viele können wegen ihrer Kinder auch nur in Teilzeit arbeiten. Doch längst nicht alle Teilzeitkräfte arbeiten freiwillig verkürzt, sondern haben teils auch eine Teilzeitbeschäftigung aufgenommen, weil sie keine vollzeitnahe Stelle finden konnten.

Wesentlich erschwert wird eine stärkere Beteiligung am Arbeitsmarkt oftmals aber auch durch gesundheitliche Einschränkungen sowie durch eine unzureichende Qualifikation. Gerade bei größeren Bedarfsgemeinschaften sind die Ursachen teils komplex.

² s. IAB-Kurzbericht 2/2009

So gelangt das IAB zu folgender Bewertung: „Die Integration der nicht erwerbstätigen Partner bei Paaren mit Kindern scheint angesichts der Kumulation ungünstiger Faktoren besonders schwer. Selbst wenn das Problem der Kinderbetreuung gelöst wurde, dürfte die Arbeitsmarktintegration wegen der häufig geringen Qualifikation und gesundheitlicher Probleme schwierig bleiben.“³

Unter den Paaren mit Kindern findet sich beispielsweise eine große Zahl von geringqualifizierten Personen. 46 Prozent der Aufstocker dieser Gruppe haben keinen Berufsabschluss und ein Fünftel keinen Schulabschluss⁴. In Bedarfsgemeinschaften mit Kindern zeigt sich zudem, dass es oftmals „an einer Grundvoraussetzung für die Aufnahme eines Jobs mit höherem Arbeitsumfang mangelt: einer ausreichenden Kinderbetreuung. Fehlende Angebote verhindern selbst bei den relativ gut ausgebildeten Alleinerziehenden eine stärkere Arbeitsmarktintegration.“⁵ Das Defizit zeigt sich besonders bei der Nachmittagsbetreuung. Aber auch die Pflegetätigkeiten spielen mit knapp 14 Prozent doppelt so häufig eine Rolle wie im Bevölkerungsdurchschnitt.

Ergänzend sei darauf verwiesen, dass ein beträchtlicher Teil der Hartz IV-Empfänger angibt, angesichts der Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt vermutlich nur als Teilzeitkraft arbeiten zu können. Immerhin jede/r Zwanzigste – Frauen etwas öfter als Männer – gab an, täglich nicht einmal drei Stunden arbeiten zu können. Unter den arbeitslosen Hartz IV-Empfängern ist der Anteil der Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen etwa doppelt so hoch wie in der gesamten Bevölkerung. Oftmals werden die sozialen Integrationshindernisse von den Hartz IV-Trägern aber nicht erkannt und selbst wenn, nur unzureichende Hilfsangebote gemacht. Die sozialen Integrationshilfen der Kommunen werden völlig unzureichend bereitgestellt. Eine ganzheitliche Unterstützung kann oftmals nicht sichergestellt werden, obwohl diese für viele zentrale Voraussetzung für eine möglichst nachhaltige Integration ist.

4. Bewertung der Hinzuverdienstmöglichkeiten

Die Hinzuverdienstregelung für Erwerbslose wurde mit Hartz IV gegenüber den zuvor geltenden Regelungen eher verschlechtert. Dies gilt insbesondere für die Freibeträge von erwerbstätigen Partnern. Dennoch ist die Zahl der Hartz IV-Empfänger mit anrechenbarem Erwerbseinkommen deutlich angestiegen. Bisher gibt es keine harten empirischen Belege dafür, dass sich Menschen mit einer Kombination von Hartz IV und einem Minijob zufrieden geben.

³ vgl. ebenda, S. 8

⁴ vgl. ebenda

⁵ ebenda, S. 9

Nach unserer Einschätzung nehmen Hartz IV-Empfänger etwa fünfmal häufiger eine sozialversicherte als eine geringfügige Beschäftigung auf. Zudem bleiben längst nicht alle Hartz IV-Empfänger bei Aufnahme eines Minijobs hilfebedürftig. In etwa einem Viertel dieser Fälle kann das Haushaltseinkommen so über die Hartz IV-Schwelle gehoben werden. Hingewiesen werden soll ebenso darauf, dass viele Hartz IV-Empfänger mit einem Minijob arbeitslos sind und dem Arbeitsmarkt weiter zur Verfügung stehen müssen. Doch die begünstigten Minijobs haben sich bisher für Arbeitslose meist nicht als Brücke in reguläre sozialversicherte Beschäftigung erwiesen.

Regelungsbedarf hinsichtlich der Hinzuverdienstmöglichkeiten wird vorrangig bei der Kinderkomponente gesehen; mit bisher max. 30 Euro für Haushalte mit unterhaltspflichtigen Kindern ist sie viel zu gering. Bei einem Bruttoeinkommen von max. 1.500 Euro übersteigen die Sozialabgaben für ein Ehepaar mit Kindern bereits den maximal möglichen Freibetrag.

5. Fehlanreize bei den Minijobs generell beseitigen

Die Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze auf 400 Euro hat in der gesamten Wirtschaft Verschiebungen der Beschäftigungsstruktur zur Konsequenz. Minijobs stiegen stark an, während die sozialversicherte Beschäftigung zurückfiel. Die meisten Minijobs befinden sich in den Wirtschaftsbranchen Handel, Gastgewerbe, der Gebäudereinigung sowie im Gesundheits- und Sozialwesen. Hier ist erkennbar, dass Minijobs und sozialversicherte Beschäftigung ein System kommunizierender Röhren sind und der Rückgang sozialversicherter Beschäftigung zum Teil durch Minijobs aufgefangen wurde. Verdrängungseffekte zwischen diesen Beschäftigungsformen sind keinesfalls auszuschließen.

Die Steuer- und Abgabefreiheit dieser Jobs führen in der Praxis oftmals dazu, dass sich der Arbeitgeber diesen Kostenvorteil zu Nutze machen kann und niedrigere Bruttolöhne zahlt, die für die Betroffenen zugleich Netto sind. Diese generelle Subventionierung der Minijobs erlaubt es den Arbeitgebern, die Bruttolöhne und damit die eigenen Arbeitskosten zu drücken. Dies geht mit einer Verschärfung der Finanzierungsprobleme des Sozialstaates einher. Insbesondere in einigen Wirtschaftszweigen und Berufen sind die Überschneidungsbereiche zwischen Minijobs und aufstockenden Hartz IV-Leistungen beachtlich. Erhebliche Unterschiede zeigen sich gleichfalls im Ost-West-Vergleich sowie zwischen den einzelnen Regionen. In wirtschaftlich prosperierenden Regionen gibt es kaum Überschneidungsbereiche im Gegensatz zu Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit bzw. niedrigerem Entlohnungsniveau. Im bayerischen Erding bspw. erhielten im Herbst 2009 lediglich 2,1 Prozent aller Beschäftigten mit ausschließlich geringfügiger Beschäftigung ergänzend Hartz IV, während es in der

Stadt Nürnberg bereits 19,5 Prozent waren; in Neubrandenburg waren es demgegenüber bereits 38,5 Prozent aller ausschließlich geringfügig Beschäftigter.

Der DGB setzt sich seit langem für die generelle Zurückdrängung der versicherungsfreien Minijobs ein. Die Geringfügigkeitsgrenze sollte drastisch gesenkt und oberhalb des sog. Taschengeldes alle Arbeitsverhältnisse gleich behandelt und in die Sozialversicherungspflicht einbezogen werden. Dies könnte (auch) neue Beschäftigungschancen für Arbeitslose eröffnen und so den Sozialstaat sowohl auf der Einnahmen- wie der Ausgabenseite entlasten.

6. Vorschläge

Eine isolierte Anhebung der Hinzuverdienstregelungen greift zu kurz, da einzelne Arbeitgeber die damit einhergehende finanzielle Aufstockung über Hartz IV schnell zur Senkung der Bruttolöhne missbrauchen könnten. Zudem wäre dies mit erheblichen Kosten für die öffentlichen Haushalte verbunden. Notwendig ist vielmehr ein zielgenaues und abgestimmtes Maßnahmenbündel

1. Die Missbrauchsmöglichkeiten von Arbeitgebern müssen eingeschränkt und wirksamer bekämpft werden. Es reicht keinesfalls aus, wenn die ARGEn erst bei einem Hungerlohn von 3,00 Euro die Stunde gegen Lohnwucher vorgehen.
2. Die Kinderkomponente ist auszubauen. Für Haushalte mit Kindern gibt es lediglich bei Einkommen zwischen 1.200 und 1.500 Euro einen zusätzlichen anrechnungsfreien Anteil von 10 Prozent (-von 300 Euro). Dies reicht keinesfalls aus.
3. Weitergehende Verbesserungen bei den Hinzuverdienstmöglichkeiten sollten in jedem Fall an die Durchsetzung eines existenzsichernden Mindestlohns gekoppelt werden, damit Missbräuche von Unternehmerseite und Belastungen für die öffentlichen Haushalte begrenzt werden können.
4. Statt einer generellen Anhebung des anrechnungsfreien Erwerbseinkommens, wird eine Reform des Kinderzuschlags der Vorzug gegeben. Ihn können ohnehin nur Personen erhalten, die ihre eigene Existenz durch Erwerbsarbeit sichern können, nicht hingegen – oder nur völlig unzureichend – die der Kinder. Für diese einkommenschwachen Haushalte mit Kindern ist ein reformierter Kinderzuschlag das zielgenauere Mittel; es führt zugleich aus Hartz IV heraus, statt die Zahl der erwerbstätigen Hilfeempfänger zu vergrößern. Dies sollte flankiert werden durch eine Reform des Wohn-

geldes, was Niedriglohnempfänger finanziell besser stellt. Zugleich könnten die Kommunen bei Hartz IV entlastet und nicht zusätzlich belastet werden.

5. Dies sollte gleichfalls mit einer generellen Zurückdrängung von Minijobs in der Wirtschaft generell einhergehen, damit Finanzierungsspielräume der öffentlichen Hand geschaffen und möglicherweise auch zusätzliche sozialversicherte Jobs für Hartz IV-Empfänger geschaffen werden können.
6. Vorrang hat aus gewerkschaftlicher Sicht gleichfalls die verfassungskonforme Umsetzung der Regelsatzerhöhung und die Schaffung eigenständiger Kinderregelsätze.
7. Die Zumutbarkeitsregelung nach Hartz IV sollte so modifiziert werden, dass bei Zuweisung nicht existenzsichernder Erwerbsarbeit grundsätzlich keine Sanktionen verhängt werden. Gleichfalls muss die Steuerungslogik der Hartz IV-Träger so modifiziert werden, dass einer möglichst nachhaltigen und existenzsichernden Integration größere Aufmerksamkeit geschenkt wird.
8. Den sozialen Integrationshilfen muss größere Aufmerksamkeit geschenkt werden und die für die berufliche Eingliederung gleichfalls wichtigen kommunalen Leistungen tatsächlich bedarfsgerecht zur Verfügung gestellt werden.