

WSI Report

15 | Juni 2014

Kein Mindestlohn für Langzeitarbeitslose?

Marc Amlinger, Reinhard Bispinck und Thorsten Schulten

Nach den derzeitigen Plänen der Bundesregierung sollen Langzeitarbeitslose von der Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns für die ersten sechs Monate nach Aufnahme einer Beschäftigung ausgenommen werden. Diese befristete Ausnahme soll die Wiedereingliederungschancen von Langzeitarbeitslosen erhöhen und ihnen einen besseren Übergang in eine reguläre Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt ermöglichen.

Die arbeitsmarktpolitischen Erfahrungen mit der Entwicklung und Förderung von Langzeitarbeitslosen legen jedoch den Schluss nahe, dass hiermit eher das Gegenteil eintreten könnte. Insbesondere wenn die Ausnahmeregelung als pauschale Lohnsubvention genutzt und damit die bisherigen individuellen Eingliederungshilfen für Langzeitarbeitslose verdrängt werden sollten, könnten umfangreiche Substitutions- und Drehtüreffekte die Folge sein.

Da die Ausnahmeregelung nur in tarifungebundenen Betrieben Anwendung finden kann, wird zudem nicht-tarifgebundenen Unternehmen ein deutlicher Wettbewerbsvorteil verschafft und damit ein Anreiz zur Absenkung von Tarifstandards oder sogar zur Schwächung der Tarifbindung gesetzt.

Einleitung

Nachdem die grundsätzliche Entscheidung für die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns gefallen ist, dreht sich die aktuelle Debatte vor allem darum, ob bestimmte Beschäftigtengruppen vom Mindestlohn ausgenommen werden sollen. Würden alle zeitweilig erhobenen Forderungen nach Ausnahmeregelungen erfüllt werden, so blieben bis zu einem Drittel aller potenziellen Mindestlohnbezieher von der neuen Mindestlohnregelung ausgeschlossen (Amlinger u.a. 2014a). Um die Wirksamkeit des Mindestlohns nicht von vornherein stark einzuschränken, hat der nun vorliegende Entwurf der Bundesregierung für ein Mindestlohngesetz von Ausnahmeregelungen weitgehend Abstand genommen (Bundesregierung 2014). Sieht man von Auszubildenden und Praktikanten ab, die nicht als Arbeitnehmer gelten und deshalb auch von dem Gesetz nicht oder nur eingeschränkt betroffen sind, so sind es nach dem Willen der Bundesregierung im Wesentlichen zwei Beschäftigtengruppen, die auch zukünftig unterhalb des Mindestlohns bezahlt werden dürfen. Hierbei handelt es sich zum einen um Jugendliche unter 18 Jahren, bei denen es sich in der Praxis hauptsächlich um hinzuverdienende Schülerinnen und Schüler handelt (Amlinger u.a. 2014b). Zum anderen geht es um die etwas mehr als eine Millionen Langzeitarbeitslose, bei denen die Ausnahmeregelung eine wesentlich größere Wirkung entfalten könnte.

Konkret heißt es in § 22, Absatz 4 des aktuellen Entwurfs für ein Mindestlohngesetz: *„Für Arbeitsverhältnisse von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die unmittelbar vor Beginn der Beschäftigung langzeitarbeitslos im Sinne des § 18 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch waren, gilt der Mindestlohn in den ersten sechs Monaten der Beschäftigung nicht.“* Als Langzeitarbeitslose werden demnach alle Arbeitslosen definiert, die ein Jahr und länger arbeitslos sind.¹ Begründet wird diese Ausnahmeregelung damit, dass *„für Langzeitarbeitslose ... der Wiedereinstieg in das Arbeitsleben oftmals mit nicht unerheblichen Schwierigkeiten verbunden (ist)“* und deshalb *„den Beschäftigungschancen von Langzeitarbeitslosen ... in besonderem Maße Rechnung“* getragen werden soll (Bundesregierung 2014: 51). Bei der Vorstellung des Mindestlohngesetzes sprach Bundesarbeitsministerin, *Andrea Nahles*, davon, dass mit der Möglichkeit, Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten auch unterhalb des Mindestlohn zu bezahlen, diesen eine *„Brücke in den ersten Arbeitsmarkt“* gebaut werden soll (zit. n. Der Tagesspiegel vom 2.4.2014). In ähnlicher Weise argumentiert z.B. auch der Chef der Bundesagentur für Arbeit (BA), *Frank-Jürgen Weise*, der davon ausgeht, dass *„wenn jemand lange nicht gearbeitet hat und nicht so viel kann, ... wir einen Übergang (benötigen), bis er seine 8,50 Euro wert*

¹ Dabei werden in § 18 Absatz 2 SGB III für Leistungen, die Langzeitarbeitslosigkeit voraussetzen, Perioden von Maßnahmen der Arbeitsförderung, Zeiten der Krankheit, der Pflegebedürftigkeit oder des Mutterschutzes, Zeiten der Betreuung von Kindern oder Pflegebedürftigen und andere Zeiten, in denen Beschäftigung rechtlich nicht möglich war, nicht als Unterbrechung der Arbeitslosigkeit gezählt. Auch Beschäftigungen oder selbstständige Tätigkeiten von einer Dauer von bis zu sechs Monaten bleiben unberücksichtigt. Inwieweit diese Unterbrechungen bei der Bestimmung des Ausschlusses vom gesetzlichen Mindestlohn berücksichtigt werden, wird im Gesetzesentwurf nicht klar herausgestellt.

ist“ (zit. n. Rheinische Post vom 19.4.2014). Für die Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) ist dabei die geplante Übergangszeit von sechs Monaten sogar noch deutlich zu kurz und sollte ihrer Ansicht nach mindestens auf ein Jahr verlängert werden (BDA 2014).

Die Begründung für die geplante Ausnahmeregelung basiert auf der These, dass sich mit dem Mindestlohn die Chancen für Langzeitarbeitslose auf einen Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt deutlich verschlechtern. Allerdings basiert diese These bislang im Wesentlichen auf Mutmaßungen, für die es keine wirklich gesicherte Evidenz gibt. Auffällig ist, dass Deutschland mit der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose einen Sonderweg beschreitet, der in dieser Form aus keinem anderen europäischen Land mit einem gesetzlichen Mindestlohn bekannt ist. Noch bedenklicher ist die Tatsache, dass auch die hierzulande gemachten arbeitsmarktpolitischen Erfahrungen mit der Entwicklung und Förderung von Langzeitarbeitslosen in der Mindestlohndebatte nahezu vollständig ignoriert werden. Im Folgenden soll deshalb die geplante Ausnahmeregelung einmal im Kontext der Entwicklung und Struktur von Langzeitarbeitslosen und der in Deutschland bestehenden arbeitsmarktpolitischen Förderprogramme diskutiert werden.

Langzeitarbeitslose – Umfang, Entwicklung, Struktur

Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit gab es in Deutschland im Durchschnitt des Jahres 2013 rund 1,05 Millionen Langzeitarbeitslose, was einem Anteil von 35,6 % aller Arbeitslosen entspricht. Zwischen 2008 und 2011 ist die Zahl der Langzeitarbeitslosen von 1,33 auf 1,06 Millionen zurückgegangen und ist seither relativ konstant geblieben (Tabelle 1).² Im europäischen Vergleich ist die Bedeutung von Langzeitarbeitslosigkeit hierzulande jedoch deutlich zurückgegangen. Hatte Deutschland 2008 noch den höchsten Anteil Langzeiterwerbsloser gegenüber vergleichbaren EU-Ländern, so hat sich dieser 2012 dem Niveau anderer mittel- und nordeuropäischer Länder angeglichen (Konle-Seidl u.a. 2014: 4-5).

² Weitere Hinweise zur Messung der Langzeitarbeitslosen aus der integrierten Arbeitslosenstatistik, siehe Bundesagentur für Arbeit (2012): Dauern in der integrierten Arbeitslosenstatistik (Methodenbericht).

Tabelle 1: Bestand und Entwicklung an Langzeitarbeitslosen

Berichtsjahr (Jahres- durchschnitt)	Arbeitslose nach der Dauer der Arbeitslosigkeit				
	Insgesamt	davon:			
		unter 1 Jahr arbeitslos		Langzeitarbeitslos	
	in Tsd	in Tsd	in %	in Tsd	in %
2008	3.258	1.931	59,3	1.327	40,7
2009	3.415	2.278	66,7	1.137	33,3
2010	3.238	2.108	65,1	1.130	34,9
2011	2.976	1.920	64,5	1.055	35,5
2012	2.897	1.865	64,4	1.032	35,6
2013	2.950	1.900	64,4	1.050	35,6

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf. Nürnberg, März 2014.

Insgesamt ist die Gruppe der Langzeitarbeitslosen keineswegs so homogen, wie dies oft angenommen wird. Langzeitarbeitslose finden sich faktisch in fast allen Altersklassen. Knapp 74 % sind jünger als 55 Jahre. Mit etwa 30 % findet sich der größte Anteil bei den 45 bis 54 jährigen. Aber auch jüngere Beschäftigte zwischen 25 und 34 Jahren weisen mit 18 % einen relevanten Anteil der Langzeitarbeitslosen aus.

Tabelle 2: Bestand an Arbeitslosen nach Alter und Ausbildung (Jahresdurchschnitt 2013)

Dauer der Arbeitslosigkeit	Alter	Insgesamt		Ohne abgeschlossene Berufsausbildung		Betriebliche/schulische Ausbildung		Akademische Ausbildung		Keine Angabe	
		in Tsd	in %	in Tsd	in %	in Tsd	in %	in Tsd	in %	in Tsd	in %
Gesamt	Gesamt	2.950	100,0	1.283	43,5	1.359	46,1	191	6,5	117	4,0
	15 - 24	276	9,4	156	56,6	105	37,9	3	1,0	13	4,5
	25 - 34	702	23,8	329	46,8	290	41,4	58	8,2	25	3,6
	35 - 44	641	21,7	303	47,3	270	42,2	42	6,6	25	3,9
	45 - 54	759	25,7	305	40,2	379	50,0	42	5,6	32	4,2
	55 - 64	571	19,3	190	33,2	313	54,9	46	8,1	22	3,8
Langzeitarbeitslos	Gesamt	1.050	100,0	515	49,0	438	41,7	46	4,4	52	4,9
	15 - 24	27	2,5	19	72,9	5	19,4	0	0,1	2	7,7
	25 - 34	190	18,1	115	60,2	62	32,7	5	2,5	9	4,5
	35 - 44	239	22,7	133	55,6	86	36,1	8	3,4	12	4,9
	45 - 54	319	30,4	148	46,4	142	44,3	13	4,1	17	5,2
	55 - 64	274	26,1	99	36,3	142	51,7	20	7,4	13	4,7

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Bestand an Arbeitslosen nach ausgewählten Merkmalen. Nürnberg, April 2014.

Zwar sind Geringqualifizierte, deren Anteil an der Gesamtbevölkerung in Deutschland im europäischen Vergleich eher niedrig ist, überdurchschnittlich stark betroffen (Konle-Seidl u.a. 2014: 8) und machen fast die Hälfte aller Langzeitarbeitslosen aus. Das Fehlen einer abgeschlossenen Berufsausbildung ist jedoch nicht der einzige entscheidende Risikofaktor für Langzeitarbeitslosigkeit. Fast 42 % der Langzeitarbeitslosen verfügen über eine betriebliche oder schulische Ausbildung, 4,4 % sogar über einen akademischen Abschluss. Je älter die Langzeitarbeitslosen sind, desto häufiger verfügen sie über eine Berufsausbildung.

Individuelle Förderung statt pauschaler Lohnsenkungen

Mit Langzeitarbeitslosigkeit geht häufig eine Kumulation multipler und komplexer Risikofaktoren einher (Bundesagentur für Arbeit 2013: 10). Am häufigsten tritt Langzeitarbeitslosigkeit dabei mit gesundheitlichen Einschränkungen, höherem Alter (über 50 Jahren), fehlender Qualifikation und Migrationshintergrund auf (Achatz/Trappmann 2011: 29; Konle-Seidl u.a. 2014: 5-6). Sozial-integrative Leistungen bei sozialen, psychischen und gesundheitlichen Problemen sind für diese Personengruppe daher besonders wichtig. Auch wenn laut einer Studie des DGB das Angebot an kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II bei weitem nicht ausreichend ist, waren im Jahr 2013 rund ein Fünftel aller Teilnehmer Langzeitarbeitslose (DGB 2014: 3-4).

Daneben gibt es eine Vielzahl von vermittlungsorientierten Förderungen, die auf einen gezielten Abbau der Beschäftigungsbarrieren im Einzelfall setzen. In 2013 wurden in insgesamt rund 21.000 Fällen Langzeitarbeitslose bei dem Wiedereinstieg in den ersten Arbeitsmarkt gefördert (Tabelle 3). Das entspricht 12,6 % aller Beschäftigungsaufnahmen dieser Gruppe. Damit war der Anteil geförderter Beschäftigungsaufnahmen bei Langzeitarbeitslosen im Vergleich zu Personen, die weniger als ein Jahr lang arbeitslos gemeldet sind, mehr als doppelt so hoch. Zu den hier betrachteten Fördermaßnahmen zählen neben Maßnahmen zur Berufswahl, Berufsausbildung und beruflichen Weiterbildung, auch die Förderung abhängiger Beschäftigung zum Beispiel durch Eingliederungszuschüsse.

Tabelle 3: Abgang in Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt und Förderung (Jahressumme 2013)

Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt	< 1 Jahr arbeitslos			Langzeitarbeitslos		
	Insgesamt		davon gefördert	Insgesamt		davon gefördert
	in Tsd		in %	in Tsd		in %
Insgesamt	2.034	102	5,0	170	21	12,6
Männer	1.238	64	5,2	93	13	14,0
Frauen	796	38	4,8	77	8	11,0

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Abgang aus Arbeitslosigkeit nach ausgewählten Abgangsgründen, Rechtskreis und Geschlecht. Nürnberg, April 2014.

Die unterschiedlichen Instrumente der Eingliederungszuschüsse bestehen aus Leistungen an den Arbeitgeber, die darauf abzielen die Arbeitskosten bei der Beschäftigung von zuvor arbeitslosen Personen temporär zu senken. Für Langzeitarbeitslose kommen hierbei verschiedene Varianten von Eingliederungszuschüssen in Frage. Diese können beispielsweise die Dauer der Arbeitslosigkeit berücksichtigen oder sich an spezielle Altersgruppen richten, wie etwa die Eingliederungsgutscheine für über 50-Jährige oder die speziellen Eingliederungs- und Qualifizierungszuschüsse für Jüngere (vgl. Brussig u.a. 2011: 4-5). Über Höhe und Dauer der Eingliederungszuschüsse wird in jedem einzelnen Fall mit den Betrieben verhandelt, so dass eine möglichst zielgenaue Förderung möglich wird. Die Förderdauer beträgt dabei maximal 12 Monate. Nach Beendigung der Förderung müssen sich die Unternehmen verpflichten, die betroffenen Arbeitnehmer mindestens noch einmal für den gleichen Zeitraum wie die Förderdauer weiter zu beschäftigen, was sich sehr beschäftigungsstabilisierend auswirkt (Brussig u.a. 2011: 6). Die Reichweite der Fördermöglichkeiten bleibt auf diese Kriterien begrenzt, um betriebliche Mitnahmeeffekte zu vermeiden (Konle-Seidl/ Stephan 2009: 240). Unter diesen Voraussetzungen und mit einer intensiven Betreuung durch die zuständigen Vermittlungsfachkräfte werden Eingliederungszuschüsse in ihrer Wirkung überwiegend positiv beurteilt (Koch u.a. 2011: 4; Brussig u.a. 2011; Stephan 2009). Vor allem zur Verbesserung der Aussicht auf stabilere und in der Folgezeit nachhaltigere Beschäftigungsverhältnisse für Personen mit besonderen Vermittlungshemmnissen hat sich dieses Instrument bewährt (Konle-Seidl/ Stephan 2009).

Eingliederungszuschüsse sind Einzelfallmaßnahmen, die auf eine stabile Wiedereingliederung abzielen und damit Substitutions- und Drehtüreffekten verhindern sollen. Entscheidend ist dabei das Element der Einzelfallbewertung und -betreuung. Demgegenüber tritt mit der nun geplanten Ausnahmeregelung vom gesetzlichen Mindestlohn statt einer individuellen Eingliederungshilfe zukünftig die pauschale Absenkung der Vergütung von Langzeitarbeitslosen in den ersten 6 Monaten.

Inwieweit das Instrument der bisherigen Eingliederungszuschüsse von betrieblicher Seite in Zukunft noch nachgefragt werden wird, erscheint damit fraglich. Es besteht durchaus die Gefahr, dass eine gezielte individuelle Förderung angesichts der pauschalen Absenkungsmöglichkeit deutlich in den Hintergrund rücken wird. Werden hingegen zusätzlich zu einem abgesenkten Lohn unterhalb des Mindestlohns zusätzlich noch Eingliederungszuschüsse gezahlt, so kommt es faktisch zu einer Doppelsubvention, die mit erheblichen Kosten verbunden sein dürfte.

Gefährdung des dauerhaften Wiedereinstiegs von Langzeitarbeitslosen

Dass Niedriglöhne die Beschäftigungschance von Langzeitarbeitslosen keineswegs erhöhen (Adamy 2014), zeigt dass auch vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns die Abgangsrate von Langzeitarbeitslosen über alle Altersgruppen hinweg weit unter dem Durchschnitt liegt (Tabelle 4). Im Jahr 2013 lag die Chance für eine Beschäftigungsaufnahme am ersten Arbeitsmarkt für Langzeitarbeitslose pro Monat

gerade mal bei 1,4 %.³ Im Vergleich dazu betrug die Chance für alle Arbeitslosen durchschnittlich 6,2 %. Dabei fällt auf, dass selbst in den unteren Altersgruppen der Langzeitarbeitslosen die Abgangsrate mit 2,6 und 2,0 % noch unter dem Gesamtdurchschnitt der 55 bis 64 Jährigen Arbeitslosen liegt, die immerhin eine Abgangsrate von 2,9 % aufweisen. Insgesamt haben im Jahr 2013 gerade einmal in 170.000 Fällen Langzeitarbeitslose den Übergang in Beschäftigung geschafft, was – ohne Berücksichtigung möglicher Doppelzählungen – gerade einmal einem Anteil von etwas mehr als 16% aller Langzeitarbeitslosen entspricht.

Tabelle 4: Bestand an Arbeitslosen und Abgänge in Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt 2013

Dauer der Arbeitslosigkeit	Alter	Bestand an Arbeitslosen (Jahresdurchschnitt)	durchschnittliche Abgänge in Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt pro Monat	Abgangsrate
		in Tsd	in Tsd	in %
Insgesamt	Insgesamt	2.950	183,7	6,2
	15 - 24 Jahre	276	30,4	11,0
	25 - 34 Jahre	702	56,0	8,0
	35 - 44 Jahre	641	39,5	6,2
	45 - 54 Jahre	759	41,0	5,4
	55 - 64 Jahre	571	16,8	2,9
	Insgesamt	1.050	14,2	1,4
Langzeitarbeitslos	15 - 24 Jahre	27	0,7	2,6
	25 - 34 Jahre	190	3,8	2,0
	35 - 44 Jahre	239	3,8	1,6
	45 - 54 Jahre	319	3,9	1,2
	55 - 64 Jahre	274	2,0	0,7
	Insgesamt	1.050	14,2	1,4
	15 - 24 Jahre	27	0,7	2,6

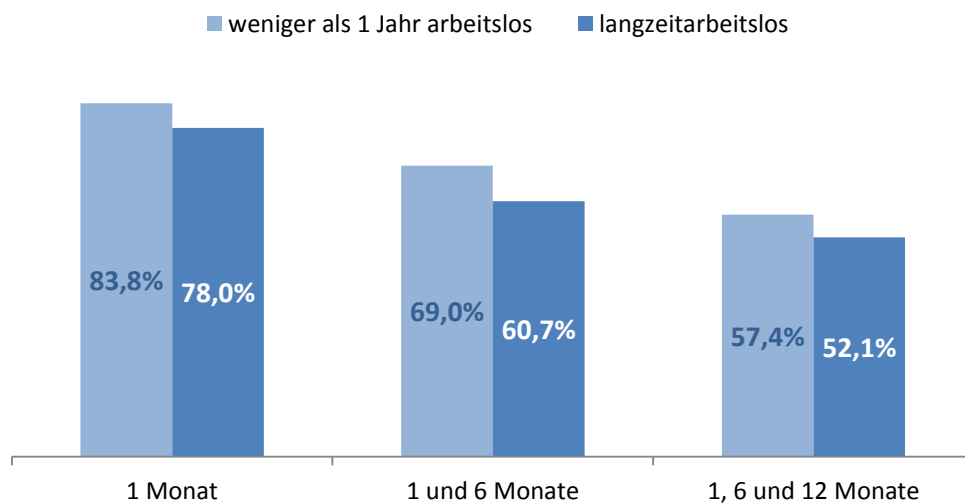
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Abgang an Arbeitslosen nach ausgewählten Abgangsgründen. Nürnberg, April 2014.

Ohnehin sind für SGB-II-Leistungsempfänger, die den Großteil der Langzeitarbeitslosen ausmachen, die erreichbaren Beschäftigungsverhältnisse häufig nicht stabil (Koller/Rudolph 2011: 3). Bei Langzeitarbeitslosigkeit gelingt der Wiedereinstieg

³ Die in Tabelle 4 ausgewiesene Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt erlaubt vergleichende Aussagen über die rechnerische Chance eines Arbeitslosen, seine Arbeitslosigkeit binnen eines Monats durch die Aufnahme einer Beschäftigung zu beenden. Dabei werden die durchschnittlichen Abgänge in eine Beschäftigung in 2013 zum jahresdurchschnittlichen Bestand an Arbeitslosen ins Verhältnis gesetzt. Damit wird die durchschnittliche Abgangsrate über einen längeren Zeitraum als gewichtetes arithmetisches Mittel einer monatlichen Abgangsrate ausgewiesen.

in eine dauerhafte Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt deutlich seltener als bei kürzerer Arbeitslosigkeit: Lediglich knapp 61 % der Langzeitarbeitslosen haben nach dem beruflichen Wiedereinstieg auch nach sechs Monaten noch ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis, nach zwölf Monaten sind es mit etwa 52 % nur noch knapp die Hälfte (Abbildung 1)⁴. Bei männlichen Arbeitslosen treten diese Differenzen in verstärkter Weise hervor, während Frauen insgesamt häufiger einen nachhaltigen Abgang in die Beschäftigung schafften (Appendix I).

Abbildung 1: Wie viele Abgänge in den ersten Arbeitsmarkt sind ... später sozialversicherungspflichtig beschäftigt?



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Abgang von Arbeitslosen in Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt und Beschäftigung nach 1, 6 und 12 Monaten 2011, Nürnberg, April 2014.

Die bereits heute bestehende hohe Hürde für Langzeitarbeitslose, auf dem ersten Arbeitsmarkt wieder dauerhaft Fuß zu fassen, wird durch die geplante Ausnahmeregelung beim Mindestlohn noch einmal erheblich erhöht, da die Unternehmen einen zusätzlichen starken Anreiz erhalten, nach einem Zeitraum von sechs Monaten den vormaligen Langzeitarbeitslosen wieder zu entlassen und durch einen neuen „günstigeren“ Langzeitarbeitslosen zu ersetzen. Anders als bei den Eingliederungszuschüssen ist bei dem Unterschreiten des Mindestlohns bislang keine verpflichtende Nachbeschäftigungszeit vorgesehen. Damit drohen umfassende Drehtüreffekte, die die Chancen von Langzeitarbeitslosen auf einen dauerhaften Wiedereinstieg weiter

⁴ Zur Messung der Nachhaltigkeit in der Statistik der Bundesagentur für Arbeit wird jeweils das Vorhandensein einer Beschäftigung nach dem Abgang in den ersten Arbeitsmarkt zu unterschiedlichen Stichtagen ausgewiesen, um näherungsweise Aussagen über die Durchgängigkeit der Beschäftigung zu ermöglichen (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2013: 11). Die so operationalisierte Durchgängigkeit der Beschäftigung bleibt eine näherungsweise Betrachtung, da zwischen den Stichtagen trotzdem Beschäftigungswechsel und Unterbrechungen der Beschäftigung liegen können. Für weitere Hinweise zur Messkonzeption und Methodik der Statistik der Bundesagentur für Arbeit siehe Bundesagentur für Arbeit (2013).

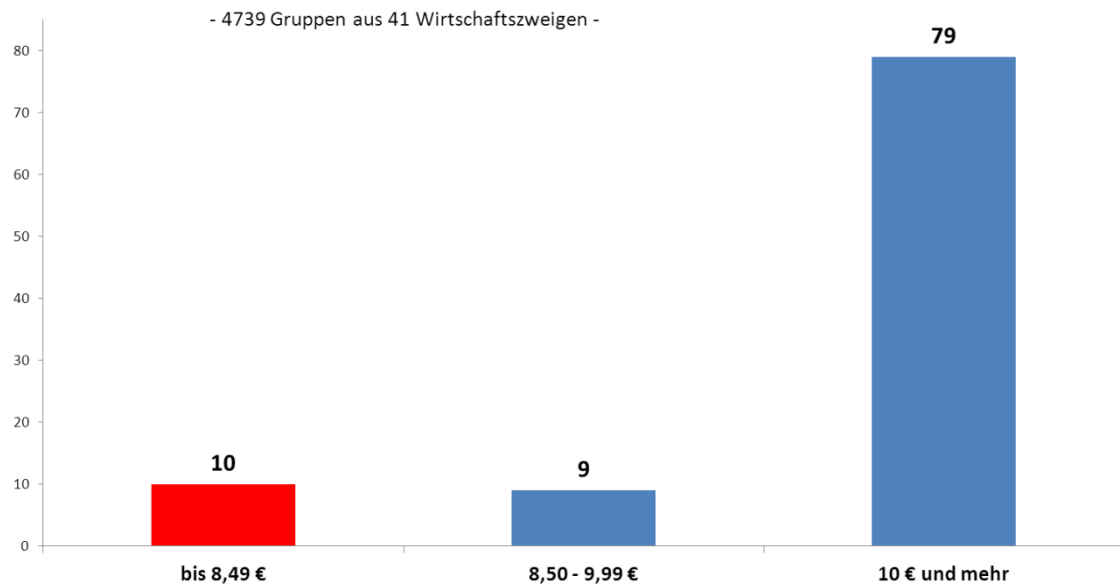
verschlechtern und lediglich kurzfristige und instabile Beschäftigungsverhältnisse fördern.⁵

Schwächung von Tarifbindung und Tarifstandards

Mit der im Mindestlohngesetz vorgesehenen Regelung, Langzeitarbeitslose aus dem Geltungsbereich herauszunehmen, sind darüber hinaus negative Konsequenzen für das Tarifvertragssystem verbunden. So kommt es im Hinblick auf die vorhandenen Einkommensstandards zu dem widersinnigen Effekt, wonach faktisch nur diejenigen Betriebe die Ausnahmeregelung nutzen können, die nicht tarifgebunden sind. Letztere können die Vergütung für neu eingestellte Langzeitarbeitslose theoretisch bis an die Grenze der Sittenwidrigkeit absenken. Setzt man die Sittenwidrigkeitsgrenze bei einem Drittel unterhalb des Mindestlohnes von 8,50 Euro an, so ergibt sich ein möglicher Stundenlohn für Langzeitarbeitslose von 5,67 Euro. Alle tarifgebundenen Arbeitgeber müssen hingegen die tarifvertraglich vereinbarten Mindeststandards einhalten. Diese Benachteiligung tarifgebundener Betriebe setzt für die Arbeitgeber faktisch einen Anreiz, die bestehende Tarifbindung zu überdenken bzw. von einer evtl. geplanten Tarifbindung Abstand zu nehmen. Damit wird das im Titel des Gesetzes formulierte Ziel einer „Stärkung der Tarifautonomie“ ad absurdum geführt.

Analysen des WSI zeigen, dass die weit überwiegende Mehrheit der tariflichen Grundvergütungen bereits zurzeit ein Mindestlohniveau von 8,50 Euro erreicht bzw. deutlich überschreitet. Das Niedriglohn-Monitoring des WSI-Tarifarchivs, das rund 4.750 Vergütungsgruppen aus 40 Branchen und Wirtschaftszweigen umfasst, kam für Ende 2013 zu dem Ergebnis, dass knapp 90 % der Vergütungsgruppen der untersuchten Tarifverträgen Stundenlöhne von 8,50 Euro und mehr aufweisen. Insgesamt 79 % der Vergütungsgruppen beginnen mit einem Stundensatz von mindestens 10 € (Bispinck/WSI-Tarifarchiv 2014).

⁵ In dem ursprünglichen Referentenentwurf des Bundesarbeitsministerium war deshalb noch vorgesehen, die Ausnahmeregelung auf diejenigen Langzeitarbeitslosen zu begrenzen, die sich in konkreten Fördermaßnahmen mit Eingliederungszuschüssen befinden. Damit wäre zumindest sichergestellt worden, dass die Unternehmen sich für die erhaltenen Lohnsubventionen sich zu bestimmten Gegenleistungen verpflichten müssen.

Abbildung 2: Tarifliche Vergütungsgruppen nach Höhe, Anteile in %

Quelle: WSI-Tarifarchiv Stand: Dez. 2013

Die für dieses und die beiden kommenden Jahre bereits abgeschlossenen tarifvertraglichen Regelungen in Niedriglohnbranchen wie z.B. Friseurgewerbe, Landwirtschaft, Fleischindustrie, Leiharbeit u.a. (Tabelle 5) lassen erkennen, dass dieser Anteil in den kommenden Jahren weiter zurückgehen wird. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose, die solche ohnehin niedrigen Tarifniveaus aushöhlt, widersinnig. In einer Reihe von Branchen sind die untersten Tarifvergütungen überdies allgemeinverbindlich und gelten damit für alle Arbeitgeber.

Tabelle 5: Branchenmindestlöhne und unterste Entgeltgruppen, jeweils in €/Stunde

Datum	West	Ost, inkl. Berlin
Tariflicher Mindestlohn im Friseurgewerbe		
01.08.2013	7,50	6,50
01.08.2014	8,00	7,50
01.08.2015	8,50	8,50
Unterste tarifliche Entgeltgruppen in der Leih-/Zeitarbeit		
01.01.2014	8,50	7,86
01.04.2015	8,80	8,20
01.06.2016	9,00	8,50
Mindestlohn in der Fleischindustrie		
01.07.2014	7,75	
01.12.2014	8,00	
01.10.2015	8,60	
01.12.2016	8,75	

Quelle: WSI-Tarifarchiv – Stand: Dezember 2013

Es könnte eingewandt werden, dass auch manche Tarifverträge Regelungen enthalten, die Abweichungen von Tarifvergütungen bei der Einstellung von Langzeitarbeitslosen enthalten. Tatsächlich gibt es ganz vereinzelt solche Tarifbestimmungen. Ein Beispiel dafür sind die Regelungen in den regionalen Entgelttarifverträgen für die *chemische Industrie*. Im Entgelttarifvertrag für den Bereich Nordrhein heißt es in § 3: „Für Arbeitnehmer, die entweder vor der Einstellung 9 Monate ohne Beschäftigung gewesen sind oder in den 24 Monaten vor der Einstellung 12 Monate oder länger in keinem Arbeitsverhältnis gestanden haben, beträgt das Tarifentgelt in dem ersten Beschäftigungsjahr 90 % der sonst geltenden tariflichen Entgeltsätze.“

Diese Regelung unterscheidet sich von der Ausnahmebestimmung zum gesetzlichen Mindestlohn in mehrfacher Hinsicht: (1) Sie setzt eine Untergrenze: Es müssen mindestens 90 % der geltenden tariflichen Entgeltsätze gezahlt werden. (2) Die tarifliche Vergütung in der untersten Entgeltgruppe beträgt in diesem Tarifbereich für Beschäftigte im Alter von über 18 Jahren 14,53 €. Bei einer Reduzierung um 10 % bleiben immer noch 13,08 €. (3) Die Entscheidung über die Absenkung der Tarifsätze und ihrer Ausgestaltung obliegt den Tarifvertragsparteien, die dabei die Branchegegebenheiten, das Tarifniveau und andere Faktoren berücksichtigen können.

Ähnlich verhält es sich mit den Regelungen im *Maler- und Lackiererhandwerk*: Dort erhalten Gesellen in den ersten 6 Monaten ihrer Tätigkeit nach Neueinstellung, wenn sie vor der Neueinstellung längere Zeit (mindestens 12 Monate) ununterbrochen arbeitslos waren, einen Einstiegslohn von 12,50 € (ab Mai 2014). Der reguläre

Tariflohn beträgt demgegenüber 13,68 € (ab Juni 2014). Hier beträgt das Tarifniveau für neu eingestellte Langzeitarbeitslose rund 91 % und es liegt absolut ebenfalls ganz erheblich über dem gesetzlichen Mindestlohn von 8,50 €.

Fazit

Mit der geplanten Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose beim Mindestlohn will die Bundesregierung die Beschäftigungschancen dieser Gruppe erhöhen und ihnen einen besseren Übergang in eine reguläre Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt ermöglichen. Die hier diskutierten Konsequenzen einer solchen Regelung legen jedoch den Schluss nah, dass im Endeffekt eher das Gegenteil eintritt und sich die Chancen für einen dauerhaften Wiedereinstieg ins Arbeitsleben sogar weiter verschlechtern werden.

Geht man davon aus, dass auch bei Langzeitarbeitslosen zukünftig keine sittenwidrigen Löhne gezahlt werden dürfen, so könnten die Löhne nach Einführung des allgemeinen Mindestlohns von 8,50 Euro für diese Beschäftigtengruppe auf bis zu 5,67 Euro abgesenkt werden. Die Ausnahmeregelung beim Mindestlohn wirkt damit wie eine pauschale Lohnsubvention, die nach dem Gießkannenprinzip auf alle Langzeitarbeitslose übertragen wird, ohne dass damit individuelle Fördermaßnahmen verbunden wären. Im Ergebnis wird dies zu umfangreichen Substitutions- und Drehtüreffekten führen. Gerade bei eher gering qualifizierten Tätigkeiten wird für die Unternehmen ein starker Anreiz geschaffen, bestehende Beschäftigungsverhältnisse durch „billigere“ Langzeitarbeitslose zu ersetzen. Deren Beschäftigungsperspektive dürfte in vielen Fällen von vornherein auf maximal sechs Monate begrenzt sein, bevor sie wieder durch neue Langzeitarbeitslose ausgetauscht werden.

Bereits heute schaffen im Jahr gerade einmal 16 % aller Langzeitarbeitslosen den Wiedereinstieg in den ersten Arbeitsmarkt, von denen wiederum lediglich die Hälfte auch nach 12 Monaten weiterhin beschäftigt ist. Gerade bei der Rückkehr in stabile und langfristige Beschäftigungsverhältnisse spielen oft individuelle Fördermaßnahmen, die auch Eingliederungszuschüsse für Unternehmen enthalten können, eine wichtige Rolle. Eine wirksamere Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit müsste deshalb darauf setzen, die bestehenden individuellen Förderprogramme deutlich auszubauen. Stattdessen besteht nun sogar die Gefahr, dass von der nun vorgesehenen Pauschalsubventionierung durch die Ausnahmeregelung beim Mindestlohn negative Auswirkungen auf die etablierte Förderpraxis ausgehen.

Offensichtlich ist sich die Bundesregierung bei den zu erwartenden Arbeitsmarkteffekten, die von der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose ausgehen, selber sehr unsicher. So enthält das Mindestlohngesetz eine Selbstverpflichtung, wonach die Bundesregierung bereits nach zwei Jahren dem Parlament eine Evaluation dieser Regelung vorlegen soll, in der geprüft werden soll, ob die Ausnahme vom Mindestlohn tatsächlich die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt gefördert hat. Auf der Grundlage dieser Evaluierung soll dann entscheiden

werden, ob diese Regelung weiter fortbestehen soll (Bundesregierung 2014: 51). Angesichts der erheblichen Risiken, die mit dieser Regelung verbunden sind, wäre es sehr viel plausibler den umgekehrten Weg zu gehen und erst einmal zu evaluieren, ob mit dem Mindestlohn tatsächlich negative Beschäftigungseffekte für Langzeitarbeitslose verbunden sind.

Schließlich wird in der gesamten Diskussion bislang völlig ausgeblendet, dass mit der Ausnahmereglung für Langzeitarbeitslose faktisch die Tarifautonomie untergraben wird. So wird de facto zweierlei Recht für Betriebe mit und ohne Tarifbindung geschaffen, das den nicht-tarifgebundenen Unternehmen einen deutlichen Wettbewerbsvorteil verschafft und damit einen Anreiz zur Absenkung von Tarifstandards oder sogar zur Schwächung der Tarifbindung setzt. Dies ist umso unverständlicher, als das diese Regelung sich in einem Gesetzespaket wiederfindet, das den Titel „Stärkung der Tarifautonomie“ trägt.

Literatur

- Achatz, Juliane; Trappmann, Mark (2009): Wege aus der Grundsicherung. Befragung von Arbeitslosengeld-II-Beziehern. IAB-Kurzbericht Nr. 28, Nürnberg. Online verfügbar unter <http://doku.iab.de/kurzber/2009/kb2809.pdf>.
- Adamy, Wilhelm (2014): Verweigerung des Mindestlohns für Langzeitarbeitslose ist durch nichts zu rechtfertigen. Berlin. Online verfügbar unter <http://www.mindestlohn.de/hintergrund/studien/verweigerung-des-mindestlohns-fuer-langzeitarbeitslose/artikel-verweigerung-des-mindestlohns-fuer-langzeitarbeitslose.pdf>.
- Amlinger, Marc, Bispinck, Reinhard, Schulten, Thorsten (2014a): Niedriglohnsektor: Jeder Dritte ohne Mindestlohn? Ausnahmen vom geplanten Mindestlohn und ihre Konsequenzen. WSI Report, Nr. 12, Januar 2014.
- Amlinger, Marc, Bispinck, Reinhard, Schulten, Thorsten (2014b): Jugend ohne Mindestlohn? Zur Diskussion um Ausnahme- und Sonderregelungen für junge Beschäftigte. WSI Report, Nr. 14 März 2014.
- BDA (2014): Mindestlohn-Gesetzentwurf gefährdet Arbeitsmarktchancen, in: Arbeitgeber Aktuell, April 2014.
- Bispinck, Reinhard; WSI-Tarifarchiv (2014): Tarifliche Vergütungsgruppen im Niedriglohnbereich 2013. Eine Untersuchung in 41 Wirtschaftszweigen. Elemente qualitativer Tarifpolitik (77). Online verfügbar unter http://www.boeckler.de/pdf/p_ta_elemente_77_2014.pdf.
- Brussig, Martin; Schwarzkopf, Manuela; Stephan, Gesine (2011): Bewährtes Instrument mit zu vielen Varianten. Eingliederungszuschüsse. *IAB-Kurzbericht Nr.12*, Nürnberg. Online verfügbar unter <http://doku.iab.de/kurzber/2011/kb1211.pdf>.
- Bundesagentur für Arbeit (2012): Dauern in der integrierten Arbeitslosenstatistik. *Methodenbericht*, Nürnberg. Online verfügbar unter: <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Grundlagen/Methodenberichte/Arbeitsmarktstatistik/Generische-Publikationen/Methodenbericht-Dauern-Integrierte-Arbeitslosenstatistik.pdf>.
- Bundesagentur für Arbeit (2012): Eingliederungsbericht 2012 der Bundesagentur für Arbeit. Arbeitsmarktberichterstattung, Nürnberg. Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/001/1800104.pdf>.
- Bundesagentur für Arbeit (2013): Beschäftigungsaufnahmen von Arbeitslosen nach Wirtschaftszweigen und Nachhaltigkeit. *Methodenbericht*, Nürnberg. Online verfügbar unter: <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Grundlagen/Methodenberichte/Generische-Publikationen/Methodenbericht-Beschaeftigungsaufnahmen-von-Arbeitslosen-nach-Wirtschaftszweigen-Nachhaltigkeit.pdf>.
- Bundesregierung (2014): Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz), Deutscher Bundestag Drucksache 18/1558, 28.05.2014.
- DGB (2014): Sozialintegrative Leistungen der Kommunen im Hartz-IV-System. Warum auch acht Jahre nach Einführung von Hartz-IV der ganzheitliche Unterstützungsansatz nicht eingelöst wurde. *Arbeitsmarkt aktuell Nr. 01*, Berlin. Online verfügbar unter <http://www.dgb.de/themen/++co++bb0051bc-837d-11e3-af64-52540023ef1a>.

- Koch, Susanne; Spies, Christiane; Stephan, Gesinne; Wolff, Joachim (2011): Arbeitsmarktinstrumente auf dem Prüfstand. Kurz vor der Reform. *IAB-Kurzbericht Nr.11*, Nürnberg. Online verfügbar unter <http://doku.iab.de/kurzber/2011/kb1111.pdf>.
- Koller, Lena; Rudolph, Helmut (2011): Viele Jobs von kurzer Dauer. Arbeitsaufnahmen von SGB-II-Leistungsempfängern. IAB Kurzbericht Nr. 14, Nürnberg. Online verfügbar unter: <http://doku.iab.de/kurzber/2011/kb1411.pdf>.
- Konle-Seidl, Regina; Rhein, Thomas; Trübswetter, Parvati (2014): Erwerbslose und Inaktive in verschiedenen Sozialsystemen. Arbeitsmärkte im europäischen Vergleich. *IAB-Kurzbericht Nr.8*, Nürnberg. Online verfügbar unter <http://doku.iab.de/kurzber/2014/kb0814.pdf>.
- Konle-Seidl, Regina; Stephan, Gesine (2009): Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für Beschäftigte und Arbeitslose. Möglichkeiten und Grenzen in der Krise. In: *Sozialer Fortschritt (11)*: 235-241.
- Stephan, Gesine (2009): Employer wage subsidies and wages in Germany. Some evidence from individual data. *IAB Discussion Paper Nr.9*, Nürnberg. Online verfügbar unter <http://doku.iab.de/discussionpapers/2009/dp0909.pdf>.

Appendix I: Nachhaltigkeit des Abgangs in Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt (Jahressummen)

Dauer der Arbeitslosigkeit	Geschlecht	Abgang 1. Arbeitsmarkt	darunter nach 1 Monat später sozialversicherungs-pflichtig beschäftigt		darunter in Beschäftigung			
					nach 1 und 6 Mona-ten später sozialver-sicherungspflichtig beschäftigt		nach 1, 6 und 12 Mo-naten später sozial-versicherungspflichtig beschäftigt	
		absolut	absolut	Anteil in %	absolut	Anteil in %	absolut	Anteil in %
2011								
Insgesamt	Insgesamt	2.484	2.069	83,3%	1.696	68,3%	1.414	56,9%
	Männer	1.520	1.258	82,7%	1.018	67,0%	831	54,7%
	Frauen	964	812	84,2%	677	70,3%	583	60,5%
nicht lang-zeitarbeits-los (< 1 Jahr)	Insgesamt	2.253	1.889	83,8%	1.555	69,0%	1.294	57,4%
	Männer	1.388	1.155	83,2%	941	67,8%	766	55,2%
	Frauen	865	734	84,8%	614	71,0%	527	61,0%
Langzeit-arbeitslos	Insgesamt	232	181	78,0%	141	60,7%	121	52,1%
	Männer	132	103	77,6%	77	58,3%	65	49,0%
	Frauen	99	78	78,5%	63	63,8%	56	56,2%
2012								
Insgesamt	Insgesamt	2.208	1.845	83,5%	1.496	67,8%	-	-
	Männer	1.318	1.087	82,5%	864	65,6%	-	-
	Frauen	890	758	85,1%	632	71,0%	-	-
nicht lang-zeitarbeits-los (< 1 Jahr)	Insgesamt	2.033	1.708	84,0%	1.392	68,4%	-	-
	Männer	1.223	1.015	82,9%	811	66,3%	-	-
	Frauen	810	694	85,7%	580	71,7%	-	-
Langzeit-arbeitslos	Insgesamt	175	137	78,0%	105	59,7%	-	-
	Männer	95	73	76,8%	53	56,2%	-	-
	Frauen	81	64	79,4%	51	63,8%	-	-

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Abgang von Arbeitslosen in Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt und Beschäftigung nach 1, 6 und 12 Monaten, Nürnberg, April 2014.

Herausgeber: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) in der
Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf,
Telefon 0211 7778-205, Telefax 0211 7778-190

Redaktionsleitung: Prof. Dr. Brigitte Unger

Pressekontakt: Rainer Jung, 0211 7778-150

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe
zulässig.

Hans **Böckler**
Stiftung 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.
