

# Der Reform zweiter Teil

## Es braucht eine Arbeitsmarktpolitik für gering Qualifizierte

*Die verfestigte Arbeitslosigkeit von gering Qualifizierten ist bei weitem das größte Problem der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Die für diese Gruppe fehlenden Stellen wurden mit den Hartz-Reformen nicht geschaffen. Hier liegt eine der wichtigsten Bewährungsproben für die große Koalition.*

Auch die neue Bundesregierung steht unter dem Erfolgsdruck, die Zahl der Arbeitslosen in Deutschland deutlich zu reduzieren. Die Ursachen der hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland werden im Koalitionsvertrag ehrlicher benannt als in der Vergangenheit. Es wird nicht vorrangig auf externe wirtschaftliche Faktoren, sei es die Globalisierung oder der hohe Ölpreis, verwiesen. Zu Recht, denn dies gilt auch für alle anderen Staaten und kann daher nicht erklären, warum Deutschlands Arbeitsmarktdaten bei einigen wichtigen Kennziffern deutlich schlechter sind als in anderen westeuropäischen Sozialstaaten. Sehr deutlich benennt der Koalitionsvertrag die größte Prob-

lemgruppe des Arbeitsmarkts, die gering Qualifizierten. Die Arbeitslosigkeit ist bei Menschen ohne Berufsausbildung um ein Mehrfaches höher als bei qualifizierten Erwerbspersonen. Diese Schere hat sich seit Ende der siebziger Jahre kontinuierlich geöffnet, wie die nach Qualifikationsniveau differenzierten Daten für die alten Bundesländer für die Jahre 1975 und 2004 zeigen. Bei Personen mit Hochschulabschluss stieg die Arbeitslosenquote von 1,7 Prozent auf 3,5 Prozent und bei Personen mit einem Lehr- oder Fachschulabschluss von 2,7 auf 7,3 Prozent.

Das wirklich brennende Problem ist der kontinuierliche An-

stieg der Arbeitslosenquote bei Personen ohne Berufsausbildung, sie stieg von 6,1 Prozent im Jahr 1975 auf heute 21,7 Prozent. Sie ist somit etwa dreimal so hoch wie bei Personen mit einem Lehr- oder Fachschulabschluss. In den neuen Ländern und Ostberlin sind sogar über 50 Prozent der Arbeitssuchenden ohne Berufsabschluss. Etwa die Hälfte der Arbeitslosen sind nach den Erfassungskriterien der OECD Langzeitarbeitslose und damit länger als ein Jahr arbeitslos. Deutschland hat im Vergleich der OECD-Länder die bei weitem höchste Arbeitslosenquote bei den gering Qualifizierten. Auch bei einer Belebung des Wirtschaftswachstums wird die Arbeitslosigkeit bei dieser Gruppe nicht deutlich sinken.

### Deutschland braucht eine besser qualifizierte Erwerbsbevölkerung

Die verfestigte Arbeitslosigkeit bei gering Qualifizierten hat im Wesentlichen zwei Gründe: Die Gruppe der gering Qualifizierten ist in Deutschland zu groß. Und unter den gegebenen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen können nicht genügend legale Jobs für gering Qualifizierte entstehen. Zum ersten Grund: Durch arbeitssparenden technischen Fortschritt hat gering qualifizierte Arbeit in der Güterproduktion gegenüber qualifizierter Arbeit an Bedeutung verloren. Produkte, bei deren Herstellung in hohem Maße gering qualifizierte Arbeit eingesetzt wird, werden vermehrt importiert. In Osteuropa sind Niedriglohnkonkurrenten „vor unserer Haustür“ entstanden.

Deutschland bräuchte unter diesen Bedingungen eine besser qualifizierte Erwerbsbevölkerung. Wie die Pisa-Studien gezeigt haben, ist der Schulerfolg in Deutschland in deutlich stärkerem Maße an die soziale Herkunft gekoppelt als in anderen westeuropäischen Ländern. 9 Prozent eines Jahrgangs schaffen derzeit keinen Hauptschulabschluss und 14 Prozent keinen Berufsabschluss. Bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund bleiben 19 Prozent ohne Hauptschulabschluss und 38 Prozent ohne Berufsabschluss. Dies ist aus sozialen Gründen unakzeptabel und arbeitsmarktpolitisch kontraproduktiv. Wenn die Integration auch der gering Qualifizierten in den Arbeitsmarkt gelingen soll, muss diese Gruppe deutlich kleiner werden.

Der Koalitionsvertrag benennt das Problem mangelnder Qualifizierung. Es bleibt zu hoffen, dass Bund, Länder und Kommunen die Kraft haben werden, ernsthaft die Vorschul- und die Schulbildung zu bessern, insbesondere für die Kinder aus so genannten bildungsfernen Familien. Dies ist ein unverzichtbarer Teil einer Arbeitsmarktpolitik, die allerdings einen langen Atem haben muss. Denn bessere Bildung im Vorschul- oder Primarschulbereich kann sich überhaupt erst in 10 bis 15 Jahren auf dem Arbeitsmarkt niederschlagen. Sie eignet sich also nicht für kurzfristige politische Erfolge.

Wenn diese Aufgabe aber versäumt würde, würden sich auch die wirtschaftlichen Perspektiven Deutschlands ver-

schlechtern. So befürchtet das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), dass es mit der zunehmenden Alterung der Bevölkerung in Deutschland künftig einen spürbaren Mangel an Fachkräften geben werde. Hohe Arbeitslosigkeit bei einer großen Gruppe von gering Qualifizierten, entsprechend hohe Ausgaben für Hilfen für Arbeitslose und gleichzeitig eine Beschränkung der wirtschaftlichen Dynamik durch einen Mangel an Fachkräften: das wäre ein Szenario, bei dem die wirtschaftlichen Grundlagen der sozialen Sicherung wegbrächen. Dies ist aber kein unabwendbares Schicksal.

Der Deutsche Caritasverband wird auf Initiative seines Präsidenten *Peter Neher* hin seine sozialpolitischen Aktivitäten in den nächsten Jahren in einer Befähigungsinitiative für benachteiligte Kinder und Jugendliche bündeln. Diese Initiative wird zum einen notwendige Weichenstellungen in der Politik fordern. Es geht darum, insbesondere das Kinderexistenzminimum für Familien im unteren Einkommensdrittel besser abzusichern, mehr für Gesundheitsprävention zu tun, die Tagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren auszubauen, sozialpädagogische Angebote an Schulen in sozialen Brennpunkten zu ermöglichen und rechtliche Hindernisse abzubauen, die der Ausbildung von Jugendlichen im Asylverfahren entgegenstehen.

Es kann aber nicht nur um Forderungen an die Politik gehen. Der Verband will sich hier auch selbst in die Pflicht nehmen. Hier nur einige der Anregungen, die die Delegiertenversammlung des Deutschen Caritasverbandes im November 2005 diskutiert hat: Kindertagesstätten können niederschwellige Beratungs- und Förderangebote bereitstellen. Sie können sich

Georg Cremer (geb. 1952) ist seit 2000 Generalsekretär des Deutschen Caritasverbandes; von 1990 bis 1999 war er als Referent bzw. Referatsleiter beim DCV/ Caritas international unter anderem zuständig für die Katastrophenhilfe in Asien und für soziale Programme in Osteuropa. Der 1992 Habilitierte ist seit 1999 außerplanmäßiger Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Freiburg.

stärker als bisher um eine spezifische Sprachförderung von Kindern aus ausländischen Familien bemühen. Die Caritas kann sich vor Ort dafür einsetzen, sozialpolitische Foren zu bilden, in denen Kindertagesstätten, Beratungsstellen, Schulen, Kinderärzte und Initiativen zusammenarbeiten.

Die Einrichtungen der Caritas können enger als bisher mit Förder-, Hauptschulen und den Agenturen für Arbeit zusammen arbeiten und

Praktikumsplätze für benachteiligte Jugendliche anbieten. Haupt- und ehrenamtlich Tätige können Jugendliche dabei unterstützen, ihre Ausbildung durchzuhalten. Wünschenswert wäre auch, im Bereich der sozialen Dienste neue Berufsbilder zu schaffen, mit denen auch Menschen mit geringerer formaler Qualifikation sinnvolle Arbeit leisten und die professionellen Kräfte entlasten könnten.

Bessere Qualifizierung allein – so wichtig diese ist – wird aber nicht ausreichen, um die Situation auf dem Arbeitsmarkt deutlich zu entspannen. Nicht jeder Jugendliche hat das Potenzial für eine anspruchsvolle Ausbildung. Hier treffen wir auf den zweiten Grund für die wachsende Arbeitslosigkeit von gering Qualifizierten. Derzeit fehlen die Bedingungen, um genügend Jobs für gering Qualifizierte zu schaffen, selbst wenn diese Gruppe durch Qualifizierung deutlich kleiner würde. Arbeitsplätze werden von Arbeitgebern angeboten, wenn die durch den Arbeitseinsatz erreichbare Wertschöpfung über den Arbeitskosten liegt, wenn sich also der Einsatz der Arbeitskräfte lohnt. Die Voraussetzungen hierfür sind seit den siebziger Jahren schlechter geworden.

### Chancen gering Qualifizierter bei nicht-handelbaren Dienstleistungen

Lange Zeit galt es als sozial, durch Sockelbeträge den unteren Lohngruppen überproportionale Lohnsteigerungen zukommen zu lassen. Die wenig soziale Folge war, dass damit die Arbeit in diesen Lohngruppen, wo immer dies ging, durch Maschinen ersetzt beziehungsweise verlagert wurde. Gleichzeitig stieg die Belastung der Arbeit durch Lohnnebenkosten, von 25 Prozent Anfang der sechziger Jahre auf heute 42 Prozent. Aufgrund des internationalen Wettbewerbs werden bei uns handelbare Güter, Güter also, die wir auch importieren können, nur in sehr kapitalintensiven Verfahren, unter Einsatz von hochproduktiven Maschinen hergestellt. Für gering qualifizierte Arbeit gibt es da wenig Einsatzmöglichkeiten.

Dies kann aber nicht erklären, warum der Einsatz gering qualifizierter Personen nicht besser als bisher bei nicht-handelbaren Dienstleistungen gelingt. Hilfen im Haushalt, Unterstützung in der Pflege, bei der Gartenarbeit müssen, wenn sie erbracht werden sollen, hier in Deutschland erbracht werden. Hier läge eine Chance auch für gering Qualifizierte. Allerdings stehen sie dabei, wenn sie hier eine legale Beschäftigung suchen, in Konkurrenz zur *Schwarzarbeit*.

Der Umfang der „Schattenwirtschaft“ in Deutschland wird für das Jahr 2003 auf 370 Milliarden Euro und damit etwa 17,4 Prozent des „offiziellen“ Bruttoinlandsprodukts geschätzt. Schwarzarbeit ist höchst lukrativ geworden. Wer beispielsweise als Handwerker Einkommenssteuer, Sozialabgaben und Mehrwertsteuer bezahlt, und an einen anderen Handwerker legal einen Auftrag vergibt, der wiederum diesen Abgaben unterliegt, muss am Markt eine Wertschöpfung von 5,69 Euro erzielen, damit der von ihm beauftragte Handwerker einen Euro Einkommen netto verdienen kann. Arbeitet einer von beiden schwarz, sind es 2,38 Euro. Arbeiten beide schwarz, so wird ein Euro Wertschöpfung beim Nachfrager gegen einen Euro Wertschöpfung beim beauftragten Handwerker getauscht.

Dienstleistungen, bei denen die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben schwer kontrollierbar sind, finden vermehrt in der

Schwarzarbeit statt. Gerade bei haushaltsnahen Tätigkeiten, die gering Qualifizierte erbringen können, ist die Kontrolle schwer. Die angekündigten Maßnahmen der neuen Bundesregierung werden an diesen Verhältnissen wenig ändern, die Senkung der Lohnnebenkosten um zwei Prozentpunkte verbessert diese Rechnung, dies wird aber durch die Erhöhung der Mehrwertsteuer um drei Prozentpunkte ab 2007 wieder zunichte gemacht. Für gering Qualifizierte ändert sich kaum etwas. Der Deutsche Caritasverband hatte vorgeschlagen, die Lohnnebenkosten spezifisch für gering Qualifizierte zu senken, um so deren Beschäftigungschancen deutlich zu erhöhen. Der Beschäftigungseffekt wäre größer, und dies würde gezielt bei der größten Problemgruppe des Arbeitsmarkts ansetzen.

Die legale Beschäftigung der gering Qualifizierten konkurriert neben der Schwarzarbeit zudem mit den Minijobs (bis 400 Euro). Sie sind attraktiv für Arbeitgeber aufgrund der geringen pauschalen Abgaben. Sie tragen – das ist ihr positiver Effekt – zur Legalisierung von Arbeit bei, die sonst schwarz erfolgen würde. Aber sie sind in einigen Branchen ein Faktor für den Rückgang von so genannten Normalarbeitsverhältnissen. Minijobs sind, da der volle Bruttobetrag als Nettoeinkommen verbleibt, besonders attraktiv für Zweitverdiener, Schüler, Studierende und Rentner. Daher sind es insbesondere diese Gruppen, die als Minijobber arbeiten. Die wichtige Zielgruppe der Arbeitsmarktpolitik, die langzeitarbeitslosen gering Qualifizierten, werden durch dieses Instrument so gut wie nicht erreicht.

### Die Armutsfalle droht

Dies hat auch mit einer Problematik zu tun, die als „Armutsfalle“ bezeichnet wird. Unter den heutigen Bedingungen kann ein gering qualifizierter Arbeitsloser, der berechtigt ist, Arbeitslosengeld II (ALG II) zu beziehen, sich durch die Aufnahme eines Minijobs oder einer regulären Arbeit im Niedriglohnssektor, rein wirtschaftlich gesehen, nur wenig verbessern. Vom Minijob mit 400 Euro verbleiben ihm 160 Euro. Nimmt ein ALG II-Bezieher eine Vollbeschäftigung im Niedriglohnssektor mit einer Bruttovergütung von 1200 Euro pro Monat auf, so darf er davon 280 Euro behalten, alles, was darüber hinausgeht, wird auf das ALG II angerechnet. Da er auch Werbungskosten wie etwa Fahrtkosten zur Arbeit aufzuwenden hat, erhöht sich sein verfügbares Einkommen pro geleisteter Arbeitsstunde nur um rund 1,40 Euro.

Eine am Kalkül gering qualifizierter Arbeitslosen orientierte ökonomische Argumentation nimmt an, dass dieser für sie erreichbare Zusatzverdienst so gering ist, dass Jobs im Niedriglohnbereich für sie nicht attraktiv sind. Andere Jobs aber stehen ihnen nicht zur Verfügung, da ihnen hierfür die Qualifikationen fehlen. Es wäre somit für gering Qualifizierte rational, im Zustand der Arbeitslosigkeit zu verbleiben. Sie seien

somit aufgrund der Ausgestaltung des Systems der sozialen Sicherung in einer Armutsfalle gefangen. Denn das System der sozialen Sicherung finanziere den Zustand der Arbeitslosigkeit, „bestrafe“ aber die Arbeitsaufnahme, da 80 Prozent beziehungsweise 90 Prozent des Verdienstes auf das ALG II angerechnet werden.

Aus Sicht einer ökonomischen Analyse wirkt dies genau so demotivierend, wie es ein Steuersystem täte, das Einkünfte mit einem Grenz-Steuersatz von 80 oder 90 Prozent belegt. Es ist Gegenstand heftiger Debatten, wieweit die „Armutsfalle“ die hohe und seit Dekaden wachsende Arbeitslosigkeit von gering Qualifizierten erklärt. Als Gegenargument wird darauf verwiesen, dass viele Langzeitarbeitslose trotz des geringen zusätzlichen Einkommens aus der Arbeitslosigkeit in eine Niedriglohnbeschäftigung wechseln, wenn sie ihnen denn angeboten wird. Diesen Personen ist die Arbeit, die sozialen Kontakte, das soziale Ansehen so wichtig, dass sie eine Arbeit aufnehmen, obwohl sie dadurch nicht nennenswert mehr Einkommen haben.

### Vier miteinander verwobene Problemfelder

Die individuellen Entscheidungen zur Arbeitsaufnahme sind somit komplexer, als dies in einem einfachen ökonomischen Modell abgebildet wird. Es wäre aber einseitig, die in der „Armutsfalle“ beschriebene Problematik damit zur Seite zu schieben. Denn ganztags zu arbeiten, ohne nennenswert mehr Einkommen zu haben als ohne Arbeit, ist nicht besonders motivierend. Faktum ist auch: Stellen für gering Qualifizierte in bestimmten, wenig attraktiven Bereichen (Gaststätten, Reinigung, landwirtschaftliche Arbeiten) werden von deutschen Arbeitskräften nicht gerne angenommen. Sozialtransfers werden diesen Niedriglohntätigkeiten häufig vorgezogen.

So zeigen sich bei der verfestigten Arbeitslosigkeit von gering Qualifizierten, dem bei weitem größten Problem der Arbeitsmarktpolitik, vier miteinander verwobene Problemfelder: Die Gruppe der gering Qualifizierten ist zu groß, weil wir Defizite haben bei der schulischen und beruflichen Ausbildung insbesondere von Kindern und Jugendlichen aus den so genannten bildungsfernen Schichten und aus Familien mit Migrationshintergrund. Gering qualifizierte Arbeit ist – zumindest in den tariflich gebundenen Bereichen – zu teuer, um es für Unternehmen attraktiv zu machen, vermehrt gering Qualifizierte zu beschäftigen.

Die Regelungen zu Mini- und Midijobs verschärfen das Problem, sie setzen gering qualifizierte Arbeitslose bei der Suche nach einer regulären Beschäftigung der Konkurrenz durch Zweitverdiener, Studierende, Schüler und Rentner aus. Und die Anrechnung des Verdienstes auf das ALG II ist weiterhin so gestaltet, dass in einer wirtschaftlichen Betrachtung die Aufnahme eines Jobs im Niedriglohnsektor für einen arbeitslosen gering

Qualifizierten wenig attraktiv ist. Die Arbeitsmarktpolitik muss bei allen vier Problemfeldern ansetzen.

Bessere schulische Qualifizierung muss die Voraussetzung für bessere berufliche Integration legen, dies wird wohl nur mittelfristig gelingen. Kostenentlastung für Unternehmen bei der Beschäftigung von gering Qualifizierten und höhere Anreize, eine Arbeit im Niedriglohnsektor aufzunehmen, sind gemeinsam notwendig, um mehr Beschäftigung für diese Gruppe zu erreichen. Der Koalitionsvertrag benennt das Geflecht der Probleme. Die Regierung hat sich vorgenommen, die Einführung eines Kombi-Lohn-Modells zu prüfen, das, so der Koalitionsvertrag, „sowohl die Aufnahme einfacher Arbeiten durch eine ausgewogene Kombination aus Arbeitslohn und Sozialleistung lohnend macht, als auch die Möglichkeit für zusätzliche Arbeitsplätze für einfache Tätigkeiten neu schafft“. Angesichts der gegensätzlichen Programme von Union und SPD in diesem Feld war eine Skizzierung der Lösung bereits im Koalitionsvertrag nicht zu erwarten.

Die bisherigen Erfahrungen mit versuchsweise erprobten Lösungsansätzen, wie etwa dem Mainzer Modell eines Nettolohnzuschusses für Geringverdiener, als auch dem Saarbrücker Modell eines Lohnkostenzuschusses für Arbeitgeber, die gering Qualifizierte beschäftigen, sind eher ernüchternd. Beide Modelle wiesen erhebliche Konstruktionsmängel auf. Es ist begrüßenswert, dass sich die neue Regierung bei der Suche nach einer Lösung nicht von diesen Erfahrungen entmutigen lässt.

Das Konzept der „aktivierenden Sozialhilfe“ des Ifo-Instituts, München, schlägt vor, die Sozialhilfe (beziehungsweise das ALG II) um rund ein Drittel abzusenken und gleichzeitig Geringverdienern Zuschläge zu ihrem Einkommen durch das Finanzamt zukommen zu lassen, wie dies in den Vereinigten Staaten praktiziert wird. Das Ifo-Institut erwartet hiervon eine deutliche Senkung der Löhne im untersten Bereich und eine drastische Ausweitung der Nachfrage nach einfacher Arbeit.

Die Lohnsenkungen würden durch die Gehaltszuschläge des Finanzamts kompensiert. Aufgrund dieser Aufschläge würde bereits eine Halbtagsstelle im Niedriglohnsektor zu einem Einkommen auf Höhe des ALG II führen, eine volle Stelle zu einer wirtschaftlichen Besserstellung. Wer dennoch keine Arbeit fände, hätte im Ifo-Konzept Anspruch auf eine öffentliche Beschäftigung in der Höhe des ALG II.

Angesichts der hohen Zahl der Bezieher von Arbeitslosengeld II könnte das Ifo-Konzept nur realisiert werden, wenn gleichzeitig öffentliche Beschäftigung in großem Umfang angeboten würde. Dies kann reguläre Beschäftigung verdrängen. Nicht akzeptabel ist der Vorschlag des Direktors des Ifo-Institut, *Hans-Werner Sinn*, umfangreiche öffentliche Beschäftigung dadurch zu vermeiden, dass die Arbeitsagenturen Arbeitslose an Unternehmen „verleihen“; auch dies würde zur Verdrängung regulärer Arbeit führen. Ein weiteres Problem des Ifo-Vorschlags ist, dass ein Teil der heutigen ALG II-Emp-

fänger nicht voll erwerbsfähig ist und damit in der Gefahr steht, mit der Realisierung dieses Vorschlags unter das sozio-kulturelle Existenzminimum zu fallen.

Zudem müssen die Tarifparteien mitspielen und zeitgleich mit der Einführung der Einkommenszuschläge des Finanzamts für Geringverdiener die untersten Tarifgruppen absenken. Vermutlich wäre dies nur mit Eingriffen in die Tarifautonomie durchzusetzen. Daher ist Umsetzung dieses Konzepts in Reinform durch die große Koalition unwahrscheinlich.

Dagegen setzt die so genannte „Magdeburger Alternative“ der Ökonomen *Ronnie Schöb* und *Joachim Weimann* bei den Arbeitskosten der Unternehmen an, die gering Qualifizierte zusätzlich einstellen. Bei diesen sowie bei bereits im Unternehmen beschäftigten gering Qualifizierten gleicher Anzahl werden die Lohnnebenkosten erlassen. Auch hier wäre mit einer deutlichen Ausweitung der Nachfrage nach gering qualifizierter Arbeit zu rechnen. Die Magdeburger Alternative hat zwei entscheidende Vorteile, sie kann ohne Absenkung der Sozialtransfers und ohne Eingriff in die Tarifautonomie umgesetzt werden. Beide Konzepte sind dann fiskalisch beherrschbar, wenn es zu der von den Autoren erwarteten Ausweitung der Beschäftigung kommt.

Zudem hat der Mannheimer Arbeitsmarktökonom *Alexander Spermann* den Vorschlag entwickelt, über zeitlich befristete bessere Zuverdienstmöglichkeiten für Arbeitslose höhere Anreize zu setzen, Minijobs anzunehmen und so wieder einen Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt zu schaffen. Dieser Vorschlag wäre vergleichsweise leicht mit der derzeitigen Gesetzeslage zu verbinden.

Die Koalition steht vor der Aufgabe, nach Hartz IV den nächsten großen Schritt zur Reform des Arbeitsmarkts zu gehen. Die mit dem Namen Hartz verbundenen Reformen setzen vorrangig auf bessere Vermittlung und haben mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe einige Ungeheimheiten des früheren Hilfesystems beseitigt und gleichzeitig den Druck insbesondere auf die besser qualifizierten Arbeitslosen und die Arbeitslosen mit Vermögen erhöht. Bessere Vermittlung ist durchaus sinnvoll, wie Erfahrungen in anderen Ländern zeigen. Die Hartz-Reformen waren aber allenfalls die halbe Reform, da sie keine Antwort auf die Frage hatten, wie die Stellen geschaffen werden sollen, die heute insbesondere für gering Qualifizierte fehlen. Diese zweite Hälfte der Reform wird eine der wichtigsten Bewährungsproben für die große Koalition sein.

*Georg Cremer*