

Anreize im Niedriglohnsektor – wichtig, aber nicht alles

GEORG CREMER

Gering Qualifizierte in Arbeit zu bringen ist keine soziale Liebhaberei. Schon aus demographischen Gründen darf unsere Gesellschaft nicht zahlreiche arbeitsfähige Menschen aufgeben. Neben mehr Bildung ist es wichtig, wirksame Anreize für die Aufnahme legaler Arbeit zu setzen.

Der Abbau der hohen Arbeitslosigkeit ist für die verbandliche Caritas ein zentrales sozialpolitisches Anliegen: Mit ihrem Jahresthema „Arbeitslos 2005: Chancen statt Vorurteile“ hat sie dies zum Ausdruck gebracht. Erreichen lässt sich das Ziel nur, wenn auch gering Qualifizierte besser in den Arbeitsmarkt integriert werden. Denn die Arbeitslosenquote dieser Gruppe ist etwa dreimal so hoch wie die der Menschen mit Berufsausbildung. Gering Qualifizierte sind besonders stark von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen.

Dass dieser Zustand beklagenswert ist, darüber sind sich alle einig. Bei der Ursachenanalyse scheiden sich jedoch die Geister. Es fehlen eben die passenden Jobs, so die wohl am meisten verbreitete Erklärung. Das zeige doch schon das krasse Missverhältnis zwischen der hohen Zahl der Arbeitslosen und der geringen Zahl offener Stellen. Die Jobs wurden wegrationalisiert oder ins Ausland verlagert. Da uns die Arbeit ausgehe, bleibe uns nichts anderes übrig, als das soziokulturelle Existenzminimum einer wachsenden Gruppe von Ausgeschlossenen durch Transferleistungen zu sichern. Aus diesem Blickwinkel ergeben sich dann auch kriti-

sche Fragen an die Befähigungsinitiative des Deutschen Caritasverbandes: Befähigung wozu, wenn es für viele ja doch keine Chance gibt? Wenn schon Befähigungsinitiative, dann für ein gelingendes Leben jenseits der Arbeitsgesellschaft, aber nicht für einen Arbeitsmarkt, der ohnehin wegbreche.

Nachbarländer zeigen: Es geht

Allerdings muss sich diese Argumentation einigen Fakten stellen, die sie schwer integrieren kann. Bei der Arbeitslosenquote der Personen ohne Berufsausbildung sind wir Deutschen Weltmeister: Sie liegt um die Hälfte höher als in Frankreich, dem zweitplatzierten Land bei der verfehlten Integration in den Arbeitsmarkt, doppelt so hoch wie in Österreich und etwa dreimal so hoch wie in Schweden oder der Schweiz (OECD-Werte). Die genannten Länder sind ebenfalls Sozialstaaten. Auch bei ihnen gibt es technischen Fortschritt, der einfache Arbeiten zurückdrängt. Auch sie erfahren die Verlagerung von Jobs ins Ausland.

Wie gelingt es diesen Industrieländern, den Herausforderungen besser zu begegnen? Durch neue Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor, der nicht ver-

lagert werden kann. Durch Entlastung der Arbeitskosten bei gering Qualifizierten, durch andere steuer- und sozialrechtliche Regelungen, durch eine bessere Bildungspolitik. Nicht alles ist ohne Weiteres übertragbar. Aber der Blick über die Grenzen zeigt: Der weit verbreitete extreme Arbeitsmarktpessimismus ist unangebracht.

Eine ganze Gruppe Jüngerer für das Erwerbsleben aufzugeben, wäre auch schwer vereinbar mit den demographischen Herausforderungen, die vor uns stehen. Es gibt gute Gründe für die Befürchtung, dass wir in den nächsten ein bis zwei Dekaden in einen Facharbeitermangel hineinschlittern, wenn wir nicht durch bessere Bildungspolitik gegensteuern. Der Arbeitsmarktpessimismus birgt die Gefahr, die entsprechenden Gegenkräfte von vornherein zu lähmen.

Soziale Sicherung als Bremse?

Es gibt eine Gegenposition, die häufig ebenfalls in extremer Zuspitzung in die Debatte gebracht wird: Die Arbeitslosigkeit ist eine Folge fehlender Anreize. Punkt. Die in Deutschland im internationalen Vergleich großzügige soziale Sicherung mache es für gering Quali-

fizierte unattraktiv, eine Arbeit zu ihrem niedrigen Qualifikationsniveau und damit zwangsläufig zu niedriger Bezahlung aufzunehmen.

Aber auch diese Argumentation stößt sich an der Wirklichkeit: Hans-Werner Sinn und seine Kollegen vom Ifo-Institut – für die die Anreizproblematik im Zentrum der Ursachenanalyse der Arbeitslosigkeit steht – räumen ein, dass es viele Menschen (etwa Alleinverdienende mit Familie) gibt, die ganztags hart arbeiten, obwohl sie unter dem Strich nicht über nennenswert mehr Einkommen verfügen als durch Transfereinkommen ohne Arbeit. Für sie sind die Kontakte bei der Arbeit, der Qualifikationserhalt, der Erhalt der Selbstachtung Motivation genug. Wer mit Mitte 50 arbeitslos wird und mit der Diskriminierung konfrontiert ist, der ältere Arbeitsuchende in Deutschland ausgesetzt sind, kann eine simple Anreizargumentation ohnehin nur als zynisch empfinden.

Eine Arbeitsaufnahme hat viele Aspekte

Nur: Arbeitsmarktpolitisches Debattieren in Extremen bleibt fruchtlos. Beide genannten Argumentationen greifen Elemente auf, auf die man weder bei der Analyse noch bei der Therapie verzichten kann.

Natürlich haben sich einerseits die Bedingungen für eine Beschäftigung gering Qualifizierter durch technischen Fortschritt und internationale Verflechtung verschlechtert. Ohne eine gegensteuernde Sozial- und Bildungspolitik ist die verfestigte Arbeitslosigkeit dieser Gruppe nicht zu reduzieren. Andererseits gehört aber auch die Anreizproblematik in eine ausgewogene Analyse des Arbeitsmarkts. Es ist richtig, dass die Motive dafür komplex sind, ob man eine Arbeit aufnimmt, Vollzeit oder Teilzeit arbeitet, ob man pendelt, ob man in eine andere Region zieht, ob man die Mühen einer Weiterqualifikation auf sich nimmt. All dies hängt nicht alleine davon ab, wie viel Geld mehr man hinterher in der Ta-

sche hat. Ein wesentliches Element des Motivationsbündels ist das erzielbare zusätzliche Einkommen aber ganz sicher.

Legales Zuverdiene bietet geringen finanziellen Anreiz

Unter den alten Bedingungen der Sozialhilfe konnte ein Sozialhilfeempfänger (verheiratet, Alleinverdiener, ein Kind), wenn er denn eine volle Berufstätigkeit im Niedriglohnssektor fand und annahm, ein Mehreinkommen pro Arbeitsstunde von 88 Cent erzielen. Mit den verbesserten Zuverdienstmöglichkeiten sind es für einen ALG-II-Empfänger heute 1,41 Euro pro Stunde. Ein Minijob (400 Euro, Stundenlohn 7,50 Euro) ist, relativ gesehen, attraktiver: das Mehreinkommen pro Arbeitsstunde liegt etwa bei 2,53 Euro. Die etwas über hundert Stunden Mehrarbeit pro Monat, die zwischen einem Minijob und einer Vollzeitstelle liegen, bringen dann nur ein Zusatzeinkommen pro Arbeitsstunde von 84 Cent. Niedrige Werte, trotz verbesserter Zuverdienstmöglichkeiten.

Schwarzarbeit ist attraktiver. Dass sie beispielsweise im Gaststättengewerbe blüht, teilweise in einer Kontrollen sehr erschwerenden Verbindung von legalem Minijob und nicht gemeldeter Zusatzarbeit, ist nicht einfach ein Hirngespinnst von Gegnern des Sozialstaats. Es ist unangemessen, jedem, der diese Anreizproblematik thematisiert, gleich vorzuwerfen, er unterstelle Transferempfänger(inne)n Faulheit und individualisiere die Not. Auch Arme können rechnen.

Wer ökonomische Anreize bei ALG-II-Empfängern für irrelevant hält, stellt damit implizit auch die verbesserten Regelungen zum Zuverdienst infrage. Diese wieder abzuschaffen, ist durchaus in der Diskussion. Die viel beachtete, in ihren Konsequenzen dunkle persönliche Erklärung von Führungsleuten der kommunalen Spitzenverbände und einiger Wohlfahrtsverbände scheint dies zwischen den Zeilen zu fordern, wenn sie von einer „Schär-

fung“ des Leistungsrechts spricht. Die Caritas hat sich dagegen in der Auseinandersetzung um Hartz IV für bessere Zuverdienstmöglichkeiten eingesetzt, um Anreize zu erhalten und um den Kontakt zum ersten Arbeitsmarkt zu fördern (vgl. neue caritas Heft 10/2006, Kommentar S. 3).

Neue Modelle und mehr Bildung müssen her

Wo sollen neue Jobs für gering Qualifizierte entstehen? Ein Teil der legalen Arbeit, die wir brauchen, wird heute bereits geleistet: in der Schwarzarbeit. Zudem leisten wir uns den Luxus der Minijob-Regelung. Sie ist hoch attraktiv für Zweitverdiener, Schüler, Studierende und Rentner, hat aber langzeitarbeitslose gering Qualifizierte kaum erreicht. Unternehmen werden langzeitarbeitslose Menschen mit Vermittlungshemmnissen nur beschäftigen, wenn sie hierbei von Kosten entlastet werden und deren Einsatz lohnt.

Damit für alle gering Qualifizierten das soziokulturelle Existenzminimum gewahrt wird, bedarf es einer Kombination von Markteinkommen und Transfers. Unterschiedliche Modelle hierfür sind derzeit in der Diskussion. Ihre Bewertung kann an dieser Stelle nicht erfolgen. Keines dieser Modelle wird funktionieren, wenn es allein auf Anreize und Kostenentlastung setzt, aber den Aspekt der Begleitung von Menschen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen, den die Caritas so betont, vernachlässigt. Und: Wir müssen sofort beginnen, mehr für die schulische und berufliche Qualifizierung von Kindern und Jugendlichen aus so genannten bildungsfernen Schichten zu tun, seien sie Deutsche oder Zuwanderer, wenn wir die Arbeitslosigkeit von morgen bekämpfen wollen.

Prof. Dr. Georg Cremer ist Generalsekretär des Deutschen Caritasverbandes. E-Mail: georg.cremer@caritas.de