

Georg Cremer

Arbeitsmarktpolitik für gering Qualifizierte – nächste Schritte¹

1. Weitgehende Einigkeit in der Ursachenanalyse

In der Großen Koalition stehen Entscheidungen an, mit welchen Instrumenten der verfestigten Langzeitarbeitslosigkeit bei Menschen mit geringen Qualifikationen begegnet werden soll. Die hohe Langzeitarbeitslosigkeit von gering Qualifizierten ist keine einfach hinzunehmende Folge der Globalisierung oder des technischen Wandels. Das lehrt allein schon der Blick über die Grenzen. Deutschland weist im internationalen Vergleich die höchste Arbeitslosenquote für gering qualifizierte Personen aus (20 %, OECD-Wert für 2004), während andere europäische Sozialstaaten deutlich niedrigere Arbeitslosenquoten für gering qualifizierte Personen aufweisen (Frankreich: 12 %, Österreich 8 %, Schweiz 7 %, Portugal 6 %). Folgende zentrale Elemente der Ursachenanalyse sind unter Arbeitsmarktökonomien kaum strittig:

- Der hohe Abgabenkeil in Deutschland ist insbesondere für die Beschäftigung von gering qualifizierten Personen hinderlich. Er befördert zudem Schwarzarbeit. Gerade bei denjenigen haushaltsnahen Dienstleistungen, die für eine Ausweitung der legalen Beschäftigung von gering qualifizierten Personen besonders geeignet sind, ist Schwarzarbeit weit verbreitet.
- Es bestehen erhebliche Anreizprobleme für gering qualifizierte Arbeitslose, eine niedrig entlohnte Arbeit aufzunehmen. Zwar liegt das Nettoeinkommen einer Beschäftigung aufgrund der gegebenen Zuverdienstregelung stets über dem Transferanspruch ohne Arbeit, sofern Beschäftigte im Niedriglohnbereich nicht auf ergänzende Transferansprüche verzichten und somit verdeckte Armut vorliegt. Aber das durch Arbeit gegenüber dem Transferanspruch zusätzlich zu erreichende Einkommen pro Arbeitsstunde ist trotz verbesserter Zuverdienstmöglichkeiten weiterhin sehr niedrig.
- Das Regelwerk fördert atypische Beschäftigungsverhältnisse. Insbesondere die Mini- und Midijobs werden vorrangig von Personen außerhalb der Problemgruppen des Arbeitsmarkts besetzt.
- Die Tarifpolitik hat über lange Zeit in tarifgebundenen Sektoren durch Stauchung der Lohnskala im unteren



Prof. Dr. Georg Cremer

Beschäftigungssegment den durch den technologischen Wandel und die wachsende internationale Verflechtung ohnehin bestehende Tendenz zum Abbau von Beschäftigungsmöglichkeiten für gering qualifizierte Personen zusätzlich verstärkt.

- Mit der Dauer der Arbeitslosigkeit werden Qualifikationen entwertet und es wächst die Gefahr der Stigmatisierung. Potenzielle Arbeitgeber, die die individuellen Fähigkeiten von Bewerbern nicht kennen, werten die lange Dauer der Arbeitslosigkeit als Indiz für fehlende Produktivität oder Leistungsbereitschaft. Diese Stigmatisierung trifft auch langzeitarbeitslose Bewerber, die ihre Produktivität erhalten konnten und sich aktiv um eine Beschäftigung bemühen.
- Aufgrund des hohen Niveaus der Arbeitslosigkeit konkurrieren gering qualifizierte Bewerber bei der Besetzung von Arbeitsplätzen, die keine berufliche Qualifikation erfordern, auch mit Bewerbern mit beruflichen Qualifikationen.

2. Die Chancen des Aufschwungs für eine strukturelle Verbesserung nutzen

In der jetzigen Legislaturperiode umsetzbare Schritte zur besseren Integration von gering qualifizierten Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt müssen in das gegebene Regelwerk eingepasst werden können, der Pfadabhängigkeit einer implementierbaren Arbeitsmarktpolitik entsprechen und in beiden Koalitionsfraktionen zustimmungsfähig sein. Es gibt eine Reihe von Vorschlägen in der wissenschaftlichen und politischen Debatte, die diesen Anforderungen entsprechen, die kombinierbar sind und in ihrer Summe die Beschäftigungschancen von gering qualifizierten Personen

1) Überarbeitete und erweiterte Fassung eines Vortrags bei der Gesellschaft zum Studium Strukturpolitischer Fragen, Beirat für Wirtschaft und Technologie, Berlin, 23. November 2006.

Prof. Dr. Georg Cremer ist Generalsekretär des Deutschen Caritasverband e.V., Freiburg i.Br.

verbessern. Alle Maßnahmen zur besseren Integration von gering qualifizierten Personen in den Arbeitsmarkt greifen in einer Phase der konjunkturellen Belebung besser als in einer Phase der Stagnation. Ohne weitere Schritte wird die derzeitige Phase der konjunkturellen Belebung die Beschäftigungschancen von gering qualifizierten Personen nicht nennenswert verbessern und damit die hohe Sockelarbeitslosigkeit in Deutschland nicht abgebaut. Daher sollte die jetzige Phase konjunktureller Belebung zu strukturellen Verbesserungen zugunsten von Erwerbspersonen mit geringer Qualifikation genutzt werden.

3. Keine Absenkung des soziokulturellen Existenzminimums

Jede Lösung muss das soziokulturelle Existenzminimum wahren und für alle erwerbsfähigen Personen, die keine Arbeit haben und keine zumutbare Arbeit ablehnen, Transferleistungen auf der Höhe des ungekürzten ALG II sicherstellen. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat kürzlich ein Kombilohn-Modell vorgeschlagen, das u.a. für ALG-II-Bezieher, die weder arbeiten noch an einer öffentlich organisierten Ersatzbeschäftigung teilnehmen, eine Senkung des Arbeitslosengeldes II (Regelleistung) um 30 % vorsieht.² Jeder Arbeitslose hätte Anspruch auf eine öffentliche Beschäftigung (Arbeitsgelegenheiten in Form der Mehraufwandsvariante) ausgehend vom ungekürzten ALG-II-Anspruch. Zudem beinhaltet der Vorschlag eine Reform der Minijobs und eine Änderung der Zuverdienstregeln mit deutlich verbesserten Zuverdienstmöglichkeiten oberhalb eines Zuverdienstes von 200,- €.

Gegen den Vorschlag des Sachverständigenrates spricht insbesondere, dass öffentliche Beschäftigung in einem so großen Umfang geschaffen werden müsste, der in der jetzigen Arbeitsmarktlage die Kommunen überfordert und die Gefahr der Verdrängung regulärer Beschäftigung deutlich erhöht. Zudem bestünde die Gefahr, dass die massenhaft zu schaffenden öffentlichen Ersatzbeschäftigungen nicht qualifikationsfördernd sind. Aus der spezifischen Erfahrung der Caritas ergibt sich zudem folgende Problematik: In der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sind auch viele Personen in die Zuständigkeit des ALG II überführt worden, die faktisch derzeit keine realistischen Chancen auf eine Beschäftigung haben und von denen, etwa aufgrund der Folgen einer psychischen Erkrankung, auch nicht erwartet werden kann, dass sie sich aktiv um eine öffentlich organisierte Beschäftigung bemühen können. Sie müssten in Folge des Modells des Sachverständigenrats dauerhaft mit Einkünften unterhalb des soziokulturellen Existenzminimums leben und könnten sich aufgrund ihrer Verfassung und ihren vielfältigen Problemlagen wohl auch nicht gegenüber der Verwaltung durchsetzen. Zudem ist – darauf weist auch der Sachverständigenrat hin – die Senkung nicht zielgenau; sie trifft auch andere Haushaltsangehörige und insbesondere Kinder.³ Einzelne Elemente des Vorschlags des Sachverständigenrats (u.a. Reform der Minijobs, Neuregelung des Zuverdienstes) können aber in eine konsensfähige Lösung integriert werden und die Schaffung zusätzlicher Beschäfti-

gungsmöglichkeiten für gering qualifizierte Arbeitslose unterstützen.

4. Spielräume für verbesserten Zuverdienst nutzen

Trotz verbesserter Zuverdienstmöglichkeiten seit 1. Oktober 2005 sind die Transferentzugsraten oberhalb eines Bruttoeinkommens von 100,- € mit 80 % und oberhalb von 800,- € mit 90 % sehr hoch. Eine schlichte Senkung der Transferentzugsraten ohne Anpassung anderer Systemelemente verbietet sich aus fiskalischen Gründen, der Kreis der sog. Aufstocker würde in den Bereich mittlerer Einkommen ausgeweitet. Die Problematik des Transferentzugs wird zusätzlich und unnötigerweise verstärkt dadurch, dass das Bruttoeinkommen bis 100,- € anrechnungsfrei ist. Dies bedingt, dass das zusätzlich zum Transfereinkommen erreichbare Einkommen pro Stunde bei Beschäftigung mit geringem zeitlichen Umfang deutlich höher ist als bei einer zeitlich umfangreicheren Beschäftigung. Eine Vollzeitbeschäftigung im Niedriglohnssektor mit einem Bruttoeinkommen von 1200,- € pro Monat (Zuverdienst 280,- € 160 Stunden, 7,50 € pro Stunde) führt bei einem ALG-II-Empfänger zu einem Mehreinkommen pro Arbeitsstunde (ohne Berücksichtigung der Werbungskosten) von 1,75 € Stunde. Ein Minijob bis 100,- € ist anrechnungsfrei, pro Arbeitsstunde beträgt das zusätzliche Einkommen in unserem Beispiel somit 7,50 €, bei einem Minijob mit 200,- € (Zuverdienst 120,- € 26,7 Arbeitsstunden) sind es 4,50 €, bei einem Minijob mit 400,- € (Zuverdienst 160,- € 53,3 Arbeitsstunden) sind es 3,- €. Die etwas über hundert Stunden Mehrarbeit pro Monat, die zwischen einem Minijob und einer Vollzeitstelle liegen, bringen dann nur ein Zusatzeinkommen pro Arbeitsstunde von kaum mehr als einem Euro.⁴ Entsprechend gehäuft erfolgt der Zuverdienst in Beschäftigungen mit geringem Umfang. Von den ALG-II-Beziehern mit anrechenbarem Einkommen aus Erwerbstätigkeit haben 61 % ein Bruttoeinkommen von unter 200,- € und 90 % unter 400,- € verdient.⁵

Diese Konzentration auf den unteren Minijobbereich ist unbefriedigend. Die Chancen eines Übergangs in den regulären Arbeitsmarkt dürften bei Beschäftigungen mit höherem Stundenumfang größer sein.

Im gegebenen fiskalischen Rahmen ist eine Umsteuerung hin zu Zuverdiensten mit höherem Stundenumfang möglich. Eine leichte Verbesserung gegenüber dem Status quo

2) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie. Wiesbaden, August 2006.

3) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen. Jahresgutachten 2006/07, Ziffer 519. Wiesbaden, September 2006.

4) Berücksichtigt man Werbungskosten, reduzieren sich die Werte: 1,41 bei einer Vollzeitstelle, 2,53 € bei einem Minijob mit 400,- €, 0,84 für die Stunden oberhalb der Minijobgrenze. Angenommene Werbungskosten: 55,- € bei einer Vollzeitstelle, 30,- € bei einem Minijob.

5) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Fußn. 3), Tab. 46, Rz. 509. Daten von September 2005, somit vor Einführung der heute gültigen Regelung des Zuverdienstes.

kann dadurch erzielt werden, den Freibetrag von 100,- € abzuschaffen und statt dessen zwischen 0,- € und 800,- € eine einheitliche Transferentzugsrate festzusetzen. Belässt man den bei 800,- € Bruttoeinkommen erreichbaren Zuverdienst unverändert bei 240,- €, so würde ein ALG-II-Empfänger von jedem Euro Bruttoeinkommen unterhalb eines Bruttoeinkommens von 800,- € einheitlich 30 Cent behalten, die Transferentzugsrate würde also auf 70 % gesenkt. Damit würde die Bevorzugung eines sehr geringen Beschäftigungsumfanges, wie sie bezogen auf das zusätzlich erreichbare Einkommen pro Arbeitsstunde derzeit besteht, aufgehoben. Eine deutlichere Senkung der Transferentzugsrate ist möglich, wenn – wie vom Sachverständigenrat als ein Element seines Modells vorgeschlagen – Einkünfte bis 200,- € in voller Weise auf das Transfereinkommen angerechnet werden. Dies schafft Spielräume, die Transferentzugsrate oberhalb von 200,- € deutlicher zu senken. Belässt man wiederum den bei 800,- € Bruttoeinkommen erreichbaren Zuverdienst unverändert bei 240,- € und verzichtet man auf einen anrechnungsfreien Sockelbetrag, so können zwischen einem Bruttoeinkommen aus Erwerbstätigkeit zwischen 200,- und 800,- € von jedem hinzuverdienten Euro 40 Cent bei dem Empfänger von ALG II verbleiben, die Transferentzugsrate würde also auf 60 % gesenkt. Es ist anzunehmen, dass sich der Zuverdienst zumindest in den Bereich der Midijobs verschieben würde.⁶ Eine so gestaltete Nettoeinkommenskurve stellt gegenüber dem Status quo eine deutliche Verbesserung dar. Allerdings entschärft sie nicht die auch jetzt beste-hende Anreizproblematik für gering Qualifizierte, Tätigkeiten mit einem Bruttoeinkommen oberhalb von 800,- € anzunehmen, da hier die Transferentzugsrate weiterhin sehr hoch ist (derzeit 90 %) und eine deutliche Senkung der Transferentzugsrate mit erheblichen fiskalischen Belastungen verbunden wäre.

5. Konkurrenz regulärer Beschäftigung durch Minijobs reduzieren

Die Besetzung der Mini- und Midijobs geht derzeit weitgehend an den Problemgruppen des Arbeitsmarktes vorbei. Zu Recht werden die Mini- und Midijobs als „unsystematische Subvention“ zugunsten atypischer Beschäftigungsverhältnisse im Niedriglohnbereich bezeichnet.⁷ Der Sachverständigenrat schlägt eine Reduktion der Minijobgrenze auf 200,- € und eine entsprechende Ausweitung des Midijob-Bereiches vor. Zumindest sollte konsensfähig sein, in der Minijobregelung die Möglichkeit abzuschaffen, dass Erwerbstätige, die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung haben, einen abgabenfreien Zweitjob haben können. Die Förderung des Zweitjobs ist durch nichts zu rechtfertigen; sie führt zudem zu erheblichen Verzerrungen, weil Einkommen aus abhängiger Beschäftigung gleicher Höhe sehr unterschiedlich belastet werden, je nachdem ob diese bei einem oder zwei Arbeitgebern erfolgt.⁸

6. Midijobs stärker für arbeitslose Menschen öffnen

Derzeit werden die Mini- und Midijobs überwiegend nicht von den Personengruppen besetzt, die ein verfestigtes Be-

schäftigungsproblem haben. Midijobs werden von ALG II-Beziehern so gut wie nicht besetzt. Bei den durch ALG II-Bezieher besetzten Minijobs überwiegen Beschäftigungsverhältnisse mit sehr geringen Bruttoeinkünften (unter 200,- €). Werden – wie vom Sachverständigenrat vorgeschlagen – Bruttoeinkommen bis 200,- € voll auf die Transfereinkommen angerechnet und die Transferentzugsrate oberhalb von 200,- € deutlich gesenkt, so dürfte die Nachfrage nach Minijobs im oberen Minijobbereich und nach Midijobs zunehmen. Bei den Midijobs nimmt die Abgabenbelastung kontinuierlich zu. Es sollte geprüft werden, ob die Abgabenbelastung bei Midijobs spezifisch für langzeitarbeitslose Menschen zeitlich befristet der Belastung des Minijobs angepasst werden kann. Dies würde die Kostensituation von Unternehmen entlasten und die Chancen von langzeitarbeitslosen Menschen, einen Midijob zu erhalten, erhöhen. Ggf. könnte sichergestellt werden, dass diese Maßnahme fiskalisch neutral ist, indem die Abgabenbelastung des Midijobs für Personen, die keine ALG II-Bezieher sind, erhöht wird. Dies würde zudem bei Personen, die nicht zu den Problemgruppen des Arbeitsmarktes gehören, die Konkurrenz atypischer Beschäftigungsverhältnisse zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung senken.

7. Abgabenkeil im unteren Qualifikationssegment verringern

Die Beschäftigung von Personen mit geringen beruflichen Qualifikationen würde erleichtert, wenn der Abgabenkeil zwischen den Bruttoarbeitskosten der Unternehmen und den Nettoeinkommen der Arbeitnehmer verringert würde. Im derzeitigen Abgaben- und Transfersystem werden niedrige sozialversicherungspflichtige Einkommen mit hohen Sozialabgaben belegt und gleichzeitig durch die Zuzahlungsregelungen des SGB II wieder aufgestockt. Zudem werden mit den Regelungen zu Mini- und Midijobs atypische Beschäftigungsverhältnisse gefördert. Bofinger et al. schlagen daher ein abgabenbefreites Grundeinkommen aus Erwerbstätigkeit vor. Dabei wird durch einen als negative Einkommenssteuer ausgestalteten Sozialversicherungszuschuss der Nettolohn aus einer Vollzeitbeschäftigung so aufgestockt, dass er deutlich oberhalb der ALG-II-Ansprüche liegt. Das abgabenfreie Grundeinkommen soll dem Vorschlag entsprechend bei einem Alleinstehenden

6) Das Simulationsmodell des Sachverständigenrats weist auch eine geringfügig positive Wirkung nach, wenn allein eine Geringfügigkeitsschwelle von 200,-€ eingeführt würde. Dabei wird eine Pauschale zugrunde gelegt, die die Nettoeinkommenskurve gegenüber dem hier gemachten Vorschlag etwas abschwächt und den gegebenen Spielraum zur Senkung der Transferentzugsrate nicht vollständig ausschöpft. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Fußn. 3), S. 388–390, S. 400 zu Modul 1.

7) Bofinger, P./Dietz, M./Genders, S./Walwei, U.: Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis. Ein Konzept für Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich. Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2006, S. 23 ff.

8) Zur Forderung nach Abschaffung der Minijobregelung bei Zweitjobs von Personen, die bereits eine sozialversicherungspflichtige Tätigkeit ausüben, vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Die Chancen nutzen – Reformen mutig voranbringen. Jahresgutachten 2005/2005, 2005, S. 191 und Bofinger et al. (Fußn. 7), S. 100.

750,- € im Monat betragen. Die Förderung ist so ausgelegt, dass sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse mit einem relativ niedrigen Monatseinkommen am stärksten gefördert werden. Innerhalb einer Gleitzone wird die negative Einkommenssteuer wieder auf Null zurückgeführt. Die Zuverdienstmöglichkeiten werden gegenüber dem Status quo eingeschränkt und werden allein als Ausgleich für die Werbungskosten betrachtet. Die abgesenkten Zuverdienstmöglichkeiten sollen im Vorschlag von Bofinger et al. dafür sorgen, dass eine existenzsichernde Beschäftigung gegenüber dem Verbleib im ALG II-Bezug deutlich an Attraktivität gewinnt.⁹

Dieser Vorschlag stellt eine Alternative dar zu der oben dargestellten Modifikation der Zuverdienstmöglichkeiten, die auf höhere Anreize zur Übernahme von Beschäftigten oberhalb der Minijob-Grenze zielen. Der Vorschlag kann nicht abschließend beurteilt werden, da eine Abschätzung der Gesamtkosten des Vorschlags nach Berücksichtigung von Änderungen des Arbeitsnachfrage- und Angebotsverhaltens bisher noch nicht erfolgt ist.¹⁰ Der Vorschlag verdient aber eine ernsthaften Prüfung.

8. Abgesenkte Einstiegstarife für Langzeitarbeitslose

Die Chancen zur Beschäftigung von langzeitarbeitslosen Bewerbern würden in tarifgebundenen Sektoren erhöht, wenn diese für eine befristete Zeit zu abgesenkten Einstiegstarifen eingestellt werden können. Diesen Vorschlag machen Bofinger et al.¹¹ und verweisen auf eine entsprechende Tarifregelung in der chemischen Industrie. Eine solche zeitlich befristete Absenkung ist gerechtfertigt, da die Leistungsfähigkeit eines nach lang anhaltender Arbeitslosigkeit wiederbeschäftigten Mitarbeiters in der Regel am Beginn der Tätigkeit geringer ist als die von bereits Beschäftigten und von Stellenwechslern ohne lange Arbeitslosigkeit. Mit der Vereinbarung solcher zeitlich befristeter Einstiegstarife könnten die Tarifpartner eine Beschäftigungspolitik für Langzeitarbeitslose und Menschen mit geringen Qualifikationen unterstützen.

9. Jugendliche: Absoluter Vorrang für die Ausbildung

Bei Jugendlichen mit Vermittlungshemmnissen muss der Vorrang aller Fördermaßnahmen darauf gerichtet sein, dass diese einen qualifizierten Schulabschluss nachholen und eine Berufsausbildung abschließen können. Soweit spezifische Kombilohnmodelle für Jugendliche in Betracht gezogen werden, müssen sie so ausgestaltet sein, dass sie die Motivation hierzu nicht gefährden. Dazu gehört zwingend, dass sich ein Jugendlicher in der Förderphase finanziell nicht besser stellt als ein Jugendlicher in einer regulären Ausbildung. Daher ist es bedenklich, wenn – wie es diskutiert wird – für Jugendliche unter 25 Jahren, die länger weder einen Ausbildungsplatz noch eine Arbeitsstelle gefunden haben und zusätzliche Vermittlungshemmnisse aufweisen, auf drei Jahre befristet sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen mit einem Bruttomonatseinkommen von 1300,- € eingerichtet werden, die mit 40 %

des Bruttolohns gefördert werden. Das verfügbare Nettoeinkommen der Jugendlichen läge für den Zeitraum der Förderung deutlich über den Nettoeinkommen ihrer Alterskollegen, die eine Ausbildung absolvieren, es läge zudem oberhalb der regulären Entlohnung, die in Beschäftigungsverhältnissen erreichbar ist, die gering qualifizierten Erwerbstätigen offen stehen. Wird in der Zeit der Förderung keine Ausbildung absolviert, sind die Chancen einer Anschlussbeschäftigung nach Ende der Förderperiode gering. Zudem ist zumindest strittig, ob eine dreijährige Förderperiode mit dem Beihilferecht der EU vereinbar ist.

Bei Kombilohnmodellen, die auf spezifische Altersgruppen zugeschnitten sind (unter 25 Jahre, über 50 Jahre), spricht alles dafür, für Jugendliche und Ältere unterschiedliche Programme zu gestalten. Bei Jugendlichen muss die Ausbildung absolute Priorität haben und die hierzu bestehenden Förderinstrumente müssen durch das Fallmanagement konsequent genutzt werden.

10. Qualität der öffentlichen Beschäftigung sichern

Die meisten in der Diskussion befindlichen Lösungsansätze sehen die Schaffung öffentlicher Beschäftigung als vorrangige oder ergänzende Maßnahme von Kombi-Einkommen vor. Im Modell der „aktivierenden Sozialhilfe“ des ifo-Instituts und im Kombilohn-Vorschlag des Sachverständigenrats dienen sie dazu, trotz Absenkung des Regelsatzes um 30 % Einkommen auf Höhe des soziokulturellen Existenzminimums zu sichern. In workfare-Ansätzen dienen sie vorrangig der Überprüfung der Arbeitsbereitschaft und der Unterbindung sog. Tarnkappenarbeitsverhältnisse, bei denen Beschäftigung in geringem Umfang mit Schwarzarbeit kombiniert wird. Bei der öffentlichen Beschäftigung sollten Fragen der Qualifizierung von langzeitarbeitslosen Menschen und der Erhalt des Kontakts zur Arbeitswelt eindeutig im Vordergrund stehen. Gerade in Ostdeutschland machen Dienste und Einrichtungen der Caritas, die sich am Angebot von Zusatzjobs beteiligen, die Erfahrung, dass Arbeitslose, deren befristete Maßnahme ausgelaufen ist, ehrenamtlich weiterarbeiten, weil sie in ihrer Teilhabe Sinn sehen, auch wenn dies nicht mit einem Einkommensgewinn verbunden ist. Es spricht nichts dagegen, qualitativ gute öffentliche Beschäftigungsangebote falls notwendig auch zur Überprüfung der Arbeitsbereitschaft zu nutzen, wie dies insbesondere bei jugendlichen Antragstellern auf ALG II erfolgt. Die sehr einseitige Konzentration auf diesen Aspekt in der öffentlichen Debatte birgt aber die Gefahr, zur Stigmatisierung von Teilnehmern an Arbeitsgelegenheiten in den Augen von potenziellen Arbeitgebern beizutragen („der hatte es wohl nötig“), die kontraproduktiv ist für das Ziel der Integration in den regulären Arbeitsmarkt.

9) Bofinger et al. (Fußn. 7), S. 89 ff.

10) Bofinger et al. (Fußn. 7), S. 97.

11) Bofinger et al. (Fußn. 7), S. 102 f.

Folgende Bewertungskriterien sind für eine öffentliche Beschäftigung entscheidend:

- Öffentliche Beschäftigung muss dem Qualifikationserhalt bzw. der Qualifizierung dienen. Es darf nicht darum gehen, bedürftige Menschen vom Bezug von Sozialleistungen abzuschrecken. Bei „arbeitsmarktfernen“ Personen sollen die Voraussetzungen für eine Arbeit im ersten Arbeitsmarkt gefördert werden, bei Personen mit höheren Qualifikationspotentialen sind entsprechend höhere Anforderungen zu stellen.
- Die Qualität des Fallmanagements ist deutlich zu verbessern. Dazu gehört auch eine weitere Qualifizierung der Fallmanager insbesondere im Umgang mit Menschen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen.
- Bei Jugendlichen muss Ausbildung prioritär vor der Vermittlung von Beschäftigung sein.
- Durch mehrere Angebote sollen Wahlmöglichkeiten geschaffen werden.
- Öffentlich bereit gestellte Beschäftigung muss so ausgestaltet werden, dass die Gefahr einer Verdrängung regulär geleisteter Arbeit möglichst eingegrenzt wird.
- Personen, die beispielsweise wegen einer schwerwiegenden psychischen Erkrankung oder anderer schwerwiegender Hemmnisse nicht arbeiten können, dürfen nicht verpflichtend zur Teilnahme an einer öffentlichen Beschäftigung aufgefordert werden. Sonst besteht die Gefahr, dass sie wegen ihrer Nichtteilnahme sanktioniert werden und unter das soziokulturelle Existenzminimum fallen.
- Es müssen klare Kriterien definiert und umgesetzt werden für die Zumutbarkeit einer Arbeit im regulären Arbeitsmarkt und auch in einer öffentlichen Beschäftigung (Berücksichtigung der familiären Situation wie die Erziehung von kleinen Kindern, gesundheitliche Belastungen).

11. Freiwillige und ehrenamtliche Arbeit anerkennen

Angesichts der hohen Zahl von ALG II-Bezieher*innen ist ein alle Bezieher erreichendes Angebot von öffentlich geförderten Beschäftigungen nicht möglich, zumindest nicht, wenn die dargelegten Kriterien und Qualitätsstandards eingehalten werden sollen. Es gibt arbeitslose Menschen, die sich freiwillig und ehrenamtlich engagieren, teilweise mit erheblichem zeitlichen Umfang. In dem von der Bundesregierung geförderten Modellprogramm „Generationenübergreifende Freiwilligendienste“ ist ein wöchentlicher Stundeneinsatz von ca. 20 Stunden vorgesehen. Eine solche Tätigkeit ist in der Regel mindestens ebenso förderlich für den Erhalt sozialer Kompetenzen und häufig auch beruflicher Qualifikationen wie beispielsweise eine Arbeitsgelegenheit. Die Fallmanager sollten solche freiwillige und ehrenamtliche Tätigkeit anerkennen, sie in den Maßnahmenplan des Fallmanagements integrieren und ggf. unter noch genauer zu definierenden Kriterien auf die Zuweisung zu einer Arbeitsgelegenheit verzichten. Allerdings muss der freiwillige Charakter einer ehrenamtlichen Tätigkeit gewahrt bleiben. Gibt ein ALG-II-Empfänger aus welchen Gründen auch immer die freiwillige/ehrenamtliche Tätigkeit auf, darf dies keine Sanktion auslösen. Ggf.

ist eine neue Eingliederungsvereinbarung abzuschließen. Die Anerkennung freiwilliger und ehrenamtlicher Arbeit erfordert ein Umdenken bei den Fallmanagern, dies kann im bestehenden gesetzlichen Rahmen geleistet werden. Freiwillige und ehrenamtliche Tätigkeit wirft keine Verwerfungen bei den Anreizen zur Aufnahme einer regulären Arbeit auf, weil sie nicht oder allenfalls nur sehr geringfügig vergütet wird. Natürlich muss der Umfang der freiwilligen und ehrenamtlichen Tätigkeit so bemessen sein, dass genügend Zeit für die Suche nach einer regulären Beschäftigung und für ggf. notwendige Qualifizierungsmaßnahmen außerhalb der freiwilligen und ehrenamtlichen Tätigkeit bleibt.

12. Langfristig orientierte öffentliche Beschäftigung für Personen ohne Beschäftigungschancen

Derzeit wird über einen sog. „Dritten Arbeitsmarkt“ diskutiert. Diese Diskussion ist sinnvoll, wenn sie auf einen klar abgegrenzten Kreis von Personen zielt, die auch bei geänderten institutionellen Rahmenbedingungen auf längere Sicht keine realistische Chance auf eine Integration im ersten Arbeitsmarkt haben und dies auch nicht über temporäre Maßnahmen (zweiter Arbeitsmarkt) erreichen können. Dies sind Personen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen, einer entsprechenden Entmutigung nach lang anhaltender Arbeitslosigkeit, fehlendem Kontakt zur Arbeitswelt, Anzeichen psychischer Labilität oder einer manifesten psychischen Erkrankung, gesundheitlichen Einschränkungen, fehlender sozialer Kompetenz, damit die fehlende Möglichkeit für Arbeitgeber, die Personen im Kontakt mit Kunden einzusetzen, geringer Frustrationstoleranz, fehlender Konfliktfähigkeit, hoher Aufwand für Dienstvorgesetzte, Arbeitsanweisungen durchzusetzen etc. Bei diesem Personenkreis greifen zeitlich eng befristete Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik nicht. Die Diskussion um einen sog. „Dritten Arbeitsmarkt“ ist nicht vorrangig arbeitsmarktpolitisch, sondern sozialpolitisch motiviert. Es ist ein Instrument der Ultima ratio. Auch ein sog. „Dritter Arbeitsmarkt“ sollte nicht völlig abgeschottet zum regulären Arbeitsmarkt sein. Die Erfahrungen in den Integrationsbetrieben der Caritas zeigen, dass auch Menschen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen und langen Zeiten der Arbeitslosigkeit bei ausreichender Begleitung eine Integration in den regulären Arbeitsmarkt schaffen können. Daher ist es angemessener, statt von einem „Dritten Arbeitsmarkt“ von einer längerfristigen öffentlich geförderten Beschäftigung zu sprechen. Der Fallmanager muss den Kontakt zu den Personen, eine solche Beschäftigung innehaben, halten; mindestens jedes Jahr sollte eine Überprüfung stattfinden, ob diese nicht doch in den ersten Arbeitsmarkt überführbar sind.

Ein solches Instrument ist nur sinnvoll und praktikabel, wenn die Zielgruppendefinition eng gefasst wird und diese im Fallmanagement der Arbeitsagenturen durchgesetzt werden kann. Je weiter der Kreis der potenziellen Personen eines solchen längerfristig orientierten Sektors öffentlicher Beschäftigung gefasst wird, desto größer sind die möglichen Gefahren der Verdrängung regulärer Arbeit

und der nicht zielgruppenadäquaten Nutzung. Daher ist es sinnvoll, einem ALG II-Empfänger die Möglichkeit zu einer längerfristigen öffentlichen Beschäftigung erst zu eröffnen, nachdem in einer Aktivierungsphase überprüft wurde, ob bei ihm nicht Förderinstrumente des sog. zweiten Arbeitsmarkts greifen können, die weit direkter auf eine Integration in reguläre Beschäftigung zielen.

Das Instrument einer längerfristig angelegten öffentlich geförderten Beschäftigung darf nur in besonderen, klar umrissenen Ausnahmen bei Jugendlichen angewandt werden, da hier Ausbildung, Einstiegsqualifizierung und berufsvorbereitende sowie berufsbegleitende Maßnahmen Priorität haben. Allerdings gibt es Jugendliche, die einerseits in den Werkstätten für behinderte Menschen unterfordert, in berufsvorbereitenden Maßnahmen aber weit überfordert sind.

Der häufig vorgebrachte Einwand, ein solches neues Instrument würde zur Stigmatisierung beitragen, ist nicht begründet, wenn die Zielgruppendefinition eng erfolgt. Bei Personen, die durch die hier vorgeschlagene enge Zielgruppendefinition erfasst werden, liegen verfestigte mehrfache Vermittlungshemmnisse vor. Sie sind in der Regel über einen Zeitraum von mehreren Jahren ohne reguläre Erwerbstätigkeit geblieben. Zudem sind ein Teil ihrer Vermittlungshemmnisse (psychische Erkrankung, fehlende soziale Kompetenz etc.) in jedem Bewerbungsgespräch ohne weiteres festzustellen. Eine Integration in Maßnahmen einer längerfristig angelegten öffentlich geförderten Beschäftigung erhöht damit das Risiko der Stigmatisierung nicht

Zudem muss der Lohnabstand zwischen diesem Sektor öffentlich geförderter Beschäftigung und anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowie dem regulären Niedriglohnsektor gewahrt werden. Sofern dies in Form einer längerfristigen Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung gestaltet wird, sollte die Mehraufwandsentschädigung nicht über der Mehraufwandsentschädigung bei befristeten Arbeitsgelegenheiten liegen, um keine Fehlanreize zu schaffen. Es sollte vermieden werden, dass eine Überwindung langfristiger Vermittlungshemmnisse und damit der Übergang in befristete Maßnahmen zu einer wirtschaftlichen Schlechterstellung führen. Wird die Form einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (ohne Arbeitslosenversicherung) gewählt, so muss sich das Nettoeinkommen der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung an der Höhe des Arbeitslosengeldes II mit einem geringen Zuschlag orientieren.

13. Weiterhin vordringlich: Besseres Fallmanagement

In der geplanten Neujustierung der Instrumente muss bewusst bleiben, dass die Umsetzung des SGB II gerade mal seit zwei Jahren erfolgt. Eine so tief greifende Umstrukturierung braucht – auch nach den Erfahrungen in anderen Ländern zu urteilen – mehr Zeit zur Implementierung. Dringende Verbesserungen sind hier notwendig. Der Bundesrechnungshof moniert in seinen Bemerkungen 2006 Wartezeiten von durchschnittlich drei Monaten auf

das qualifizierte Erstgespräch, den späten Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen und fehlende Angebote zur Eingliederung auch bei Jugendlichen, bei denen hierzu ein gesetzlicher Anspruch besteht. Auch haben, so der Rechnungshof, die Arbeitsgemeinschaften und optierenden Kommunen häufig keine Kenntnis über Art und Umfang der ausgeführten Arbeitsgelegenheiten und über die zu erreichenden Qualifizierungen.¹² Für alle zielgruppenspezifischen Maßnahmen ist aber die Qualität des Fallmanagements entscheidend. Dies gilt auch für die Überprüfung der Zugangsvoraussetzungen zu den Programmen. Ohne ein verbessertes Fallmanagement besteht sonst die Gefahr, dass etwa spezifisch für Jugendliche mit besonderen Vermittlungshemmnissen oder für ältere Arbeitnehmer mit Qualifikationsdefiziten konzipierte Programme mit ALG-II-Empfängern „gefüllt“ werden, die ohne oder mit weniger aufwändigen Maßnahmen ebenfalls einen Zugang zum Arbeitsmarkt gefunden hätten. Zu den notwendigen Verbesserungen gehört angesichts der etwa doppelt so hohen Arbeitslosigkeit von Menschen mit Migrationshintergrund ein spezifisches interkulturelles Fallmanagement.¹³

14. Weiter reichende Kombilohnmodelle erproben

Keines der in der wissenschaftlichen Diskussion befindlichen weiter reichenden Kombi-Lohn-Modelle weist einen „Königsweg“ aus der bestehenden hohen Arbeitslosigkeit für gering qualifizierte Menschen. So gravierende Änderungen der institutionellen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes, wie sie einige Modellansätze vorschlagen, sind in ihren Wirkungen nicht mit genügender Sicherheit zu prognostizieren. Dies spricht dafür, verschiedene der derzeit erarbeiteten Ansätze in einzelnen Regionen oder Bundesländern zu erproben. Diese Modellprojekte müssen umfangreich konzipiert und wissenschaftlich begleitet werden, um gesicherte Schlussfolgerungen ziehen zu können. Auch hierzu bedarf es einer Vereinbarung zwischen Bund, der Bundesagentur für Arbeit und den Kommunen über die Gestaltung der finanziellen Rahmenbedingungen. Werden bisherige ALG II-Empfänger über Kombilohn-Modelle in den Arbeitsmarkt integriert, so entsteht eine Entlastungswirkung beim Bund, der Bundesagentur für Arbeit und bei den Kommunen, während auf Länderebene implementierte Modellprojekte aus den Landeshaushalten zu tragen sind. Ein entsprechender Finanzausgleich ist notwendig.

15. Zur Mindestlohn-Debatte

Die Diskussion um ein Kombieinkommen wird derzeit verbunden mit der Forderung nach einem Mindestlohn. Es wird gefordert, einen Mindestlohn festzusetzen, der Einkommen verhindert, die unterhalb des soziokulturellen Existenzminimums liegen. So verständlich dieser Wunsch ist, so muss gerade aus den Interessen von Geringqualifi-

12) Bundesrechnungshof (2006): Bemerkungen 2006 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Bonn 2006, S. 111f.

13) Vgl. Elke Tiebler-Marenda (2006): Bedarfe und Modelle beruflicher Integration von Migrantinnen und Migranten, Fachtagung – Hartz IV und Migration, Teil II: Umsetzung und praktische Erfahrungen, Rendsburg 27.9.2006.

zierten gefordert werden, dass auch Personen, deren Qualifikation und Produktivität nicht ausreicht, um bei einer Entlohnung auf dem Niveau von ALG II zuzüglich Lohnnebenkosten und Mehrwertsteuer lohnend beschäftigt werden zu können, eine Chance auf dem ersten Arbeitsmarkt haben. Für diese Gruppe kann eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt bei gleichzeitiger Wahrung des soziokulturellen Existenzminimums nur über ein Kombieinkommen gewährleistet werden. Die Wirkung eines gesetzlichen Mindestlohns hängt in entscheidendem Maße von seiner Höhe und Ausgestaltung ab. So beträgt der Mindestlohn in Großbritannien, auf den in der Diskussion bei uns häufig verwiesen wird, etwa 45% des Medianverdienstes von Vollzeitbeschäftigten. Zudem gibt es in Großbritannien Sondertarife für Jugendliche und Langzeitarbeitslose. Die Einführung eines Kombilohns in dieser Höhe und seine Ausgestaltung zeitigte in Großbritannien keine Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Einführung in einer beschäftigungspolitisch günstigen Situation erfolgte, das Grundsicherungsniveau in Großbritannien geringer ist und zudem der Faktor Arbeit nicht durch hohe Zusatzlasten auf Arbeitgeberseite belegt wird. In moderater Ausgestaltung kann er ein Mindestlohn in nicht tariflich geregelten Branchen ausbeuterische Arbeitsverhältnisse vermeiden helfen, sofern diese im Bereich legaler Beschäftigung stattfinden. In Deutschland werden Mindestlohnforderungen erhoben in Höhe von € 7,50 bis € 9,00 erhoben, teilweise reichen die Mindestlohnforderungen an 70% der Medianverdienste heran. Ein solcher Mindestlohn läge über den untersten Gruppen einer Reihe von Tarifverträgen und deutlich über den Löhnen, die in einigen nicht tarifgebundenen Branchen gezahlt werden. In Westdeutschland haben 5,6% und in Ostdeutschland 22,3% der vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmer einen Bruttostundenlohn von unter € 7,50, und 11,6% bzw. 36,2% von unter € 9,00. Ein Mindestlohn in der hier diskutierten Höhe hätte also eine weitere deutlichen Reduzierung der Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten zur Folge. Dies stünde dem Ziel einer besseren Integration von Geringqualifizierten in den Arbeitsmarkt entgegen. Dann hätte eine sozial intendierte politische Maßnahme sehr unsoziale Folgen.

Diese Gefahr wird auch von Ökonomen gesehen, die der Einführung eines Mindestlohns grundsätzlich positiv gegenüber stehen. So befürworteten Bofinger et.al. einen Mindestlohn, der „nicht zu einer Beschränkung der Lohnspreizung führen soll“, konkret schlagen sie € 4,50 pro Arbeitsstunde vor. Bei einem Mindestlohn in dieser Höhe sind keine gravierenden Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt zu erwarten. Es besteht dennoch die Gefahr, dass im weiteren politischen Prozess in den Folgejahren eine Anhebung erfolgt, die beschäftigungspolitisch schädlich ist. Es wäre somit wünschenswert, dass der Erhalt einer ausreichenden Lohnspreizung bereits in einer zu treffenden Regelung zum Ausdruck kommt. Denkbar wäre, die Gültigkeit eines absoluten Betrages an die Bedingung zu knüpfen, dass der Mindestlohn bei Vollzeitbeschäftigung nicht zu einem Einkommen über 40% des Medianeinkommens von abhängigen Beschäftigten in Vollzeit führt. Bereits jetzt bestehen Untergrenzen für die Entlohnung, die sich aus dem Verbot sittenwidriger Entlohnung ergeben; eine „krasse“ Unterschreitung eines das Lohngefüge prägenden Tariflohnes oder der ortsüblichen Entlohnung ist nicht zulässig. Solche Grenzen der Sittenwidrigkeit liegen je nach Branche und Region deutlich über 4,50 € und würden durch einen branchenübergreifenden Mindestlohn nicht aufgehoben.

16. Investition in Bildung unerlässlich

Dringend erforderlich ist es, über der notwendigen Diskussion zur Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik die verbesserte schulische und berufliche Qualifizierung nicht aus dem Auge zu verlieren. Dies gilt im besonderen für junge Menschen mit Migrationshintergrund und Kinder und Jugendliche aus deutschen bildungsfernen Familien. Erneut hat die zweite Pisa-Studie gezeigt, dass in Deutschland ein deutlich stärkerer Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungsabschlüssen besteht als in anderen europäischen Ländern. In diesem Sinne vererbt unser Bildungssystem Armut und Arbeitslosigkeit. Eine bessere schulische und berufliche Bildung ist daher sowohl aus sozialen als auch aus ökonomischen Gründen dringend geboten. ■