



Mehr Jobs für Geringqualifizierte!¹

Lässt sich der Zielkonflikt zwischen Grundsicherung und Arbeitsmarktintegration bei Geringqualifizierten lösen?

Die verbandliche Caritas tritt ein für den Erhalt der Sozialhilfe als unterstem sozialem Netz, das für alle, die bedürftig sind und nicht anderweitig abgesichert sind, das soziokulturelle Existenzminimum sichert. Und sie fordert, die soziale Ausgrenzung zu überwinden, die mit einer länger andauernden, unfreiwilligen Arbeitslosigkeit verbunden ist. Diese beiden Grundsatzpositionen gleichzeitig wirksam zu vertreten, ist schwieriger, als es auf den ersten Blick scheint. Denn es gibt einen ursächlichen Zusammenhang zwischen der derzeitigen Ausgestaltung der Sozialhilfe bzw. des künftigen Arbeitslosengeldes II und dem Mangel an Beschäftigungsmöglichkeiten für gering Qualifizierte.

Problemgruppe: Die gering Qualifizierten

Das Risiko der Arbeitslosigkeit ist bei Menschen ohne Berufsausbildung um ein Mehrfaches höher als bei den qualifizierten Erwerbspersonen. Diese Schere hat sich seit Ende der siebziger Jahre kontinuierlich weiter geöffnet. Bei Personen mit Hochschulabschluss ist die Arbeitslosenquote heute (Werte für 2002) mit 3,3% kaum höher als Mitte der 70er Jahre. Bei Personen mit einer beruflichen Ausbildung ist sie in dreißig Jahren auf 6,4% und damit auf etwa das Doppelte gestiegen. Aber das wirklich brennende Problem ist der kontinuierliche Anstieg der Arbeitslosigkeit bei Personen ohne Berufsausbildung. Hier ist der Wachstumstrend ungebrochen. Mitte der siebziger Jahre lag die Arbeitslosenquote der Personen ohne Berufsausbildung

¹ Überarbeitete Fassung eines Vortrags beim Sozialethischen Werkstattgespräch, Berlin, 15.02.2005. Neu aufgenommen wurde ein auf A. Spermann zurückgehender Vorschlag zur Verbesserung der Zusatzverdienstmöglichkeiten für ALG-II-Bezieher.

mit etwa 5% ungefähr doppelt so hoch wie die der Personen mit Berufsabschluss oder mit Hochschulabschluss. Dieser Unterschied war nicht weiter beunruhigend, weil Personen ohne Berufsausbildung häufiger die Beschäftigung wechseln und die Zeiten zwischen den Beschäftigungsphasen sich in den Daten der Arbeitslosigkeit niederschlagen. Heute aber liegt die Arbeitslosenquote der Personen ohne Berufsausbildung mit 20% (2002) bis 25% (1997) etwa drei bis vier mal höher als die Quote der Personen mit Berufsausbildung.² In Ostdeutschland ist jeder zweite derer, die keine Ausbildung haben, arbeitslos.³ Der kontinuierliche Anstieg über die Konjunkturzyklen zeigt, dass die Arbeitslosigkeit der gering Qualifizierten nicht vorrangig ein konjunkturelles Problem ist. Das heißt, auch bei einer Belebung des Wirtschaftswachstums wird die Arbeitslosigkeit bei dieser Gruppe nicht deutlich sinken. Das anwaltschaftliche Engagement der verbandlichen Caritas muss deshalb vorrangig die Arbeitslosen ohne Berufsausbildung im Blick haben.

Die staatliche Arbeitsmarktpolitik ist nicht untätig. Mit den sog. Hartz-Gesetzen will sie die Effektivität und Wirtschaftlichkeit der Arbeitsvermittlung steigern. Hier sind verstärkte Anstrengungen zweifelsohne notwendig. Es ist aber zu erwarten, dass sich Erfolge dieser Bemühungen vorrangig bei denen einstellen werden, die vergleichsweise leicht in den regulären Arbeitsmarkt integriert werden können. Zudem erhöht die Politik durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe und über verschärfte Zumutbarkeitskriterien den Druck auf Arbeitslose, eine Arbeit aufzunehmen. Jedoch schafft dieser Druck allein keine Arbeitsplätze für gering Qualifizierte. Es ist nicht so, dass durch eine Erhöhung des Drucks gering Qualifizierte einfach in die massenhaft zur Verfügung stehenden Jobs gebracht werden könnten. Unter den heute herrschenden Bedingungen gibt es ein Defizit an Arbeitsplätzen, insbesondere ein Defizit an Arbeitsplätzen für gering Qualifizierte. Dies ist derzeit als Faktum festzustellen. Dennoch ist der Mangel an Arbeitsplätzen für gering Qualifizierte kein unüberwindliches Schicksal. Hinter vielen Debatten zur Arbeitsmarktpolitik – auch in der Caritas – steht mehr oder weniger ausgesprochen eine „Kuchentheorie“: Wenn zuwenig Arbeit da ist, müssen die Stücke für alle kleiner werden oder einige gehen leer aus. Aber das Produktionsvolumen ist keine von außen gesetzte Größe, die durch unverrückbare Beschränkungen der Nachfrage

² ifo Schnelldienst 23/2002, S. 27 und Mitteilung des ifo-Instituts 24. Nov. 2003.

³ Ronnie Schöb, Joachim Weimann: Kombilohn: Die Magdeburger Alternative. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2003 4 (1), S. 4.

oder andere Bedingungen zwangsläufig begrenzt ist. Im Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklung der heutigen Industrieländer hat der technologische Fortschritt nicht zu einer dauerhaften Massenarbeitslosigkeit geführt, sondern zu einer Verbesserung der materiellen Güterversorgung und zu einer Ausdehnung der Freizeit.⁴

Es gibt dennoch Entwicklungen, die erhebliche Belastungen für den Arbeitsmarkt verursachen. Durch den 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. Aber auch dies bedeutet nicht, dass die Arbeitslosigkeit von gering Qualifizierten quasi naturnotwendig wachsen muss. Notwendige Anpassungen im deutschen Arbeitsmarkt, insbesondere eine parallel zu diesen Veränderungen verlaufende Lohnsenkung für gering qualifizierte Arbeit, sind unterblieben.⁵ Arbeitsplätze werden von Arbeitgebern angeboten, wenn die durch den Arbeitseinsatz erreichbare Wertschöpfung über den Arbeitskosten liegt, wenn sich also der Einsatz der Arbeitskräfte lohnt. Offensichtlich ist diese Bedingung bei gering Qualifizierten derzeit nicht in ausreichendem Maße gegeben. Anders aber kann in einer dezentral organisierten Wettbewerbsökonomie die bestehende Ausgrenzung von gering Qualifizierten vom regulären Arbeitsmarkt nicht überwunden werden.

Um der Sichtweise entgegenzutreten, die hohe Arbeitslosigkeit und insbesondere die wachsende Arbeitslosigkeit bei gering Qualifizierten sei angesichts der gegebenen internationalen Rahmenbedingungen ein unvermeidbares Phänomen, lohnt der Vergleich mit den anderen OECD-Ländern. Folgt man den Daten des OECD Employment Outlook und vergleicht die beschäftigungspolitischen Daten der westeuropäischen Länder, der USA, Kanadas, Australiens, Neuseelands und Japans, so nimmt Deutschland bei der Arbeitslosigkeit der gering Qualifizierten (gemäß OECD-Abgrenzung) mit 13,5% einen Spitzenplatz ein, während der OECD-Mittelwert 7,4 % beträgt und einige Länder (Schweiz, Portugal, Norwegen, Niederlande) bei dieser Gruppe eine Arbeitslosenquote von etwas über 3 %

⁴ Oliver Landmann, Jürgen Jerger (1999): Beschäftigungstheorie, Berlin, Heidelberg u.a.: Springer, S. 275ff.

⁵ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2002): Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich qualifizierter Arbeit (Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim BMWT), S. 11f. (zitiert als Stellungnahme Beirat BMWT).

aufweisen.⁶ Deutschland weist in dieser Gruppe 2003 mit 9,7% die zweithöchste standardisierte Arbeitslosenquote auf (OECD-Durchschnitt 6,5%).⁷ Gleichzeitig hat Deutschland in dieser Gruppe mit 25.900 US-Dollar zu Kaufkraftparitäten nur noch den fünfniedrigsten Wert des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf, niedriger als beispielsweise Österreich (28.900 US-Dollar) und Irland nach seiner langanhaltenden Wachstumsdynamik (32.600 US-Dollar).⁸ Es gibt also zahlreiche Industrieländer, auch unter den westeuropäischen Sozialstaaten, die bezogen auf die Beschäftigungssituation die weltwirtschaftlichen Herausforderungen besser meistern als derzeit Deutschland.

Das Problem des Transferentzugs

Bundeskanzler Schröder hat in seiner Regierungserklärung zur Agenda 2010 vom 14. März 2003 gefordert, Langzeitarbeitslosen müsse bei der Aufnahme einer Arbeit ein höherer Anteil der Transferleistungen belassen werden. Damit thematisierte er einen Zusammenhang zwischen der derzeitigen Ausgestaltung der Sozialtransfers und der bestehenden hohen Arbeitslosigkeit insbesondere für gering Qualifizierte. Dieser Zusammenhang in letzter Zeit verstärkt von Wirtschaftswissenschaftlern hervorgehoben worden.⁹ Diesen Zusammenhang zu analysieren, hat per se nichts mit einer feindlichen Haltung gegenüber Sozialhilfeempfänger zu tun (die es selbstredend auch gibt). Es geht auch nicht oder allenfalls nachrangig um die Frage des Missbrauchs von Sozialleistungen. Es geht auch nicht darum, die Opfer der Arbeitslosigkeit zu Tätern zu machen. Die im folgenden entfaltete These besagt, dass unter den Regelungen der Sozialhilfe, wie sie bis Ende 2004 galten, und auch unter den Bedingungen des ab 2005 geltenden Arbeitslosengeldes II einfach nicht genügend Arbeitsstellen für gering Qualifizierte entstehen können, letztlich also ein soziales Problem verschärft wird, dessen soziale Folgen die Sicherungssysteme lindern sollen.

⁶ Werner Eichhorst et. al. (2004): Benchmarking Deutschland 2004. Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Berlin, Heidelberg: Springer, S. 102f.

⁷ Eichhorst et.al. (2004), S. 99, 103.

⁸ Eichhorst et.al. (2004), S. 113.

⁹ Stellungnahme Beirat BMWT; Hans-Werner Sinn et. al. (2002): Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum. ifo Schnelldienst 9/2002. Sonderausgabe, München: ifo Institut für Wirtschaftsforschung; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002): Jahresgutachten 2002/03. Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Stuttgart: Metzler-Poeschel, S. 253ff.

Die bis zum Jahresende 2004 geltende Sozialhilfe stellte für erwerbsfähige Personen, die nicht arbeiteten und nicht anderweitig abgesichert waren, faktisch eine Lohnersatzleistung dar. Solange sie nicht arbeiteten, erhielten sie Sozialhilfe. Nahmen sie eine Arbeit auf, wurde ihnen die Hilfe weitgehend entzogen. Sozialhilfeempfänger hatten von Gesetzes wegen nur ganz geringe Möglichkeiten, Einkommen hinzuzuverdienen, ohne dass ihnen die Hilfe gekürzt wurde. Anrechnungsfrei waren Einkünfte bis 74€ pro Monat, für Einkünfte über diesem Betrag galt eine Transferentzugsrate von 85%, Einkünfte über 700 € wurden voll auf die Sozialhilfe angerechnet, d.h. die Transferentzugsrate betrug 100%. Dieser Transferentzug wirkte für Sozialhilfeempfänger wie eine Steuer mit einem Grenzsteuersatz von 85%, oberhalb eines Bruttoeinkommens von € 700 sogar von 100%. Wenn sie einen € brutto mehr verdienten, stieg ihr Nettoeinkommen dennoch nicht oder kaum. Ab 2005 gelten die Regelungen des Arbeitslosengeldes II (SGB II § 30). Auch das Arbeitslosengeld II ist überwiegend eine Lohnersatzleistung. Der Basisfreibetrag entfällt. Bei einem Bruttoeinkommen bis 400 € darf der erwerbsfähige Hilfebedürftige 15% des zugehörigen Nettoerwerbseinkommens behalten, vom zusätzlichen Bruttoeinkommen zwischen € 400 und € 900 behält er 30% und vom zusätzlichen Bruttoeinkommen zwischen € 900 und € 1500 wiederum 15% des zugehörigen Nettoerwerbseinkommens. Bei Bruttoerwerbseinkommen oberhalb von € 1500 beträgt die Transferentzugsrate 100%.¹⁰ Der Transferentzug ist also auch beim Arbeitslosengeld II hoch.

Dies hat Konsequenzen für die Attraktivität einer Aufnahme von Beschäftigungen im Niedriglohnbereich. Im bisherigen System der Sozialhilfe waren die Einkommenswerte, bis zu denen Sozialhilfeempfänger durch Arbeit bzw. durch mehr Arbeit aufgrund des Transferentzugs keine Steigerung ihrer verfügbaren Einkommen erreichen konnten, im Vergleich zur Entlohnung gering qualifizierter Arbeit hoch, sie stiegen für Sozialhilfeempfänger mit Familie aufgrund der – notwendigen – Familienleistungen mit der Anzahl der Kinder an.¹¹ Bei Alleinstehenden war der Abstand zwischen Sozialhilfe und dem durchschnittlichen Nettoverdienst im Niedriglohnsektor noch am ehesten gegeben. Ein Alleinstehender konnte durch Aufnahme einer vollen Berufstätigkeit im Niedriglohnsektor, wenn er sie denn fand,

¹⁰ Vgl. Sinn et. al. (2002), S. 11 und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004): Jahresgutachten 2004/05. Wiesbaden: Eigenverlag, S. 188ff.

¹¹ Sinn et.al. (2002), S. 11.

gegenüber der Sozialhilfe ein zusätzliches Nettoeinkommen pro Stunde von € 2,50 zusätzlich erreichen. Ein Ehepaar mit einem Kind, bei dem ein Elternteil ganzzeitig im Niedriglohnsektor arbeitet, erzielte gegenüber der Sozialhilfe gerade noch ein zusätzliches Nettoeinkommen pro Stunde von 88 Cent.¹² Beim Arbeitslosengeld II ist durch die Streichung des Basisfreibetrages und die niedrigere Transferentzugsrate im Einkommensbereich von € 400 bis € 900 erreicht worden, dass zusätzliches Bruttoeinkommen der ALG II-Bezieher auch zu einem höheren Nettoeinkommen führt. Allerdings ist der Anstieg des Nettoeinkommens in den für den Niedriglohnsektor relevanten Bruttoeinkommensbereichen aufgrund des weiterhin hohen Transferentzugs flach. Nimmt ein erwerbsfähiger Hilfebedürftiger (verheiratet, Alleinverdiener, ein Kind) unter den Bedingungen des SGB II eine Arbeit im Niedriglohnsektor auf, so stellt er sich bei einem Bruttoarbeitseinkommen bis zu ca. € 800 schlechter als im bisherigen System der Sozialhilfe, bei Einkommen darüber etwas besser. Nimmt ein ALG II-Bezieher (verheiratet, Alleinverdiener, ein Kind) eine Tätigkeit im Niedriglohnsektor auf und erzielt dort ein Bruttoeinkommen von € 1200, so steigt sein Nettoeinkommen gegenüber dem alleinigen Transferbezug bei Nichtarbeit um ca. € 200. Bei Zugrundlegung tariflicher Arbeitszeiten erzielt er somit ein zusätzliches Nettoeinkommen pro Arbeitsstunde von ca. € 1,33.¹³

Dies wirft die Frage der Motivation gering Qualifizierter auf, eine Tätigkeit im Niedriglohnsektor anzunehmen. In einem einfachen ökonomischen Kalkül würde man erwarten, dass Sozialhilfeempfänger nicht im Niedriglohnsektor arbeiten. Das stimmt so aber nicht. Die Statistik weist für 2001 etwa 150.000 Sozialhilfeempfänger aus, die voll- oder teilzeiterwerbstätig sind¹⁴. Diesen Personen ist die Arbeit, der damit verbundene Qualifikationserhalt, die sozialen Kontakte, das soziale Ansehen etc. so wichtig, dass sie eine Arbeit aufnehmen, obwohl sie dadurch nicht nennenswert mehr im Geldbeutel haben. Das zeigt, diese Menschen wollen Arbeit. Aber: Ganztags zu

¹² Berechnungen des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung. Zugrundegelegt sind als Jahresbruttolohn im Niedriglohnbereich von € 17.000. Das Wohngeld ist hierbei pauschaliert berücksichtigt. Vgl. Hans-Werner Sinn (2002): Die rote Laterne. Die Gründe für Deutschlands Wachstumsschwäche und die notwendigen Reformen. ifo Schnelldienst 23/2002. Sonderausgabe. S. 28.

¹³ Sachverständigenrat 2004/2005, Schaubild 69, S. 189. Aus Gründen der Vergleichbarkeit mit den ifo-Werten zur Sozialhilfe erfolgte die Berechnung der zusätzlichen Nettostundenvergütungen auf der Grundlage von 150 Arbeitsstunden im Monat. In vielen Niedriglohntätigkeiten herrschen deutlich höhere Arbeitszeiten vor, so dass das durch Arbeitsaufnahme zusätzlich erreichbare Nettoeinkommen pro Arbeitsstunde entsprechend niedriger ausfällt.

¹⁴ Vgl. Bericht der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen, 14. April 2003, S.14f, 16 und Anhang F, S. A 68ff. Erfasst sind Bezieher von Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) außerhalb von Einrichtungen. Hochrechnung für Dezember

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. Sozialhilfe wird diesen Niedriglohntätigkeiten häufig vorgezogen.

Wirkungen der sozialen Sicherung auf das Tarifgefüge

Ein weiterer Zusammenhang ist mindestens ebenso wichtig, er ist von der Motivation der gering Qualifizierten, eine Arbeit aufzunehmen, unabhängig. Die Sozialhilfe setzt eine Untergrenze für den Nettolohn gering qualifizierter Arbeit in dem von den Tarifpartnern ausgehandelten Tarifgefüge. Der Bruttolohn der untersten Tarifgruppen soll ein Nettoeinkommen ermöglichen, das oberhalb der Ersatzleistungen des Sozialsystems liegt. Darauf achten die Gewerkschaften in den Tarifverhandlungen. Da die nächstgelegenen Tarifgruppen wiederum einen angemessenen Abstand gegenüber den untersten Tarifgruppen aufweisen müssen, hat die von der Sozialhilfe gesetzte Untergrenze im Tarifgefüge Folgen, die über die untersten Qualifikationsgruppen weit hinausgehen.¹⁵

Betrachten wir diese Effekte aus der Sicht der Unternehmen, an die sich die Hoffnung richtet, mehr gering Qualifizierte zu beschäftigen. Die Sozialhilfe bzw. das künftige Arbeitslosengeld II setzen die Untergrenze für den Nettolohn. Ein gewisser Aufschlag darauf wird nötig sein, um das Motivationsproblem zu lösen. Steuern (falls relevant) und Sozialabgaben des Arbeitnehmers führen zum Bruttolohn, der wiederum um die Arbeitgeberabgaben zur Sozialversicherung zu ergänzen ist. Bei Haushalten ergibt sich bei einer legalen Beschäftigung oberhalb der Grenze für Minijobs die gleiche Rechnung. Zudem ist im Bereich der gewerblichen Produktion vom Arbeitgeber Mehrwertsteuer für die erbrachte Wertschöpfung abzuführen. Nur wenn die Wertschöpfung eines gering Qualifizierten höher als diese Belastungen ist, wird er unter den Bedingungen einer Wettbewerbsökonomie eingestellt werden. Wenn nicht, bleibt er arbeitslos, nicht weil er nicht arbeiten wollte, sondern weil Beschäftigungen für gering Qualifizierte nicht in ausreichender Zahl angeboten werden.

2001. Die Zahl der erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger, deren Verfügbarkeit nicht eingeschränkt ist, quantifiziert die gleiche Quelle auf 919.000.

¹⁵ Stellungnahme Beirat BMWT, S. 24.

Aber, so lautet ein Einwand, gerechte Löhne müssen doch armutsfest sein? Ganz offensichtlich entstehen zu dem von der Sozialhilfe gesetzten faktischen Mindestlohn nicht genügend Jobs für gering Qualifizierte. Wenn man fordert, dass Unternehmen zumindest die Arbeitskosten auf Höhe der Sozialhilfe plus Lohnnebenkosten zu tragen haben, es aber Menschen gibt, deren Wertschöpfung unter dem sich hieraus ergebenden Niveau liegt, dann fordert man implizit, dass diese Menschen dauerhaft vom (ersten) Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden. Der moralische Appell, die Unternehmen müssten diese Menschen dennoch einstellen, geht ins Leere.

Lösungsvorschläge für das Problem des Transferentzugs

Die Arbeitskosten, unter denen die Beschäftigung von gering Qualifizierten möglich ist, erbrächte für viele von ihnen nur ein Nettoeinkommen unterhalb der Sozialhilfe. Hierzu wollen Sozialhilfeempfänger verständlicherweise nicht arbeiten. Unternehmen können solche Jobs dann auch nicht erfolgreich anbieten. Und entsprechend stellen sie auch keine Überlegungen an, ob und wie und wo sie mit gering Qualifizierten Wertschöpfung produzieren und Gewinn erzielen können. Und es ist nicht Ausdruck von fehlender Motivation, wenn Sozialhilfeempfänger keine Arbeitsplätze annehmen, die es unter den derzeitigen Bedingungen gar nicht gibt.

Was kann man tun? Es braucht dauerhafte Maßnahmen. Kurzfristige Integrationsmaßnahmen wie eine zeitlich befristete Lohnsubvention fördern vorrangig die leicht vermittelbaren Arbeitslosen. Die Arbeitslosigkeit für gering Qualifizierte ist aber ein verfestigtes Problem. Bei Menschen, deren Leistungsfähigkeit dauerhaft eingeschränkt ist, bewirken kurzzeitige Hilfen bestenfalls Drehtüreffekte.

Ein radikaler, aber völlig unsozialer „Lösungs“-Vorschlag wird immer wieder vorgebracht: Die Sozialhilfe ohne weitere Begleitmaßnahmen drastisch unter das soziokulturelle Existenzminimum zu senken. Dies würde das faktisch von der Sozialhilfe gesetzte Mindestlohniveau ebenfalls drastisch absenken und es wären mehr Jobs im Niedriglohnbereich zu erwarten. Aber diese „Lösung“ würde den sozialen Frieden gefährden. Wer keine Beschäftigung findet, wäre zu einem Leben unterhalb des soziokulturellen Existenzminimums gezwungen.

Es gibt eine weiche Variante, das Problem des Transferentzugs zu entschärfen, das Bürgergeld: Jeder hat Anspruch auf ein steuerfinanziertes Bürgergeld in Höhe der Sozialhilfe. Beim Bürgergeld tritt das Problem nicht auf, dass durch den hohen

Transferentzug die Anreize zur Arbeit wegfallen oder sehr gering sind. Aber: Diese weiche Lösung ist exorbitant teuer, grob geschätzt ca. 80 Mrd. € pro Jahr¹⁶, so hoch etwa wie die jährlichen Folgekosten der Vereinigung. Drastische Steuererhöhungen wären notwendig, was wiederum Vermeidungsreaktionen wie die Flucht in die Schwarzarbeit verstärken würde. Eine „zweite Vereinigung“ können wir uns schlicht nicht leisten.

Eine gewisse Milderung des Problems läge darin, die Einkommen im Niedriglohnbereich von Lohnnebenkosten zu freizustellen oder niedrigere Prozentsätze anzusetzen. Diese Maßnahme allein würde aber nicht zu einer massiven Ausweitung von Stellen für gering Qualifizierte führen, da hierfür der Subventionsbetrag zu niedrig ist.¹⁷

Ein ebenfalls dauerhaft angelegter Lösungsvorschlag, der zunehmend beachtet wird, ist das Konzept der „aktivierenden Sozialhilfe“ des ifo-Instituts.¹⁸ Dies ist ein Vorschlag, den derzeit bestehenden Zielkonflikt zwischen der Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums und der Integration von gering Qualifizierten in den Arbeitsmarkt dauerhaft zu entschärfen. Es verbindet drei Elemente. Auf keines kann verzichtet werden, sonst wirkt das Konzept nicht oder es ist schlicht unsozial. Die Absenkung der Sozialhilfe für erwerbsfähige nicht arbeitende Sozialhilfeempfänger ist das harte Element des Vorschlags. Dies löst weitgehend das Problem des Transferentzugs und senkt den von der Sozialhilfe gesetzten Mindestlohn. Das zweite Element ist die Förderung gering entlohnter Arbeit durch Lohnsteuergutschriften, ein Instrument zur Lohnergänzung, das in mehreren Ländern erfolgreich praktiziert wird. Wer sehr wenig verdient, zahlt also keine Steuer, sondern erhält vom Finanzamt einen Zuschlag zu seinem Einkommen. Dies bewirkt, dass bereits eine Halbtagsstelle im Niedriglohnsektor zusammen mit der Lohnergänzung zu einem Einkommen in Höhe des heutigen Sozialhilfesatzes führt. Es gäbe also hohe Anreize, eine Arbeit im Niedriglohnsektor aufzunehmen. Das dritte Element dient der Absicherung für jene, die auch künftig keine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt finden: Sie erhalten einen Rechtsanspruch auf eine öffentlich

¹⁶ Schätzungen des DIW und von K.-J. Gern zitiert nach Sinn et.al. (2002), S. 21. Auch hierbei wird ein Transferentzug angenommen, allerdings deutlich schwächer als bei der Sozialhilfe.

¹⁷ Vgl. Wolfgang Ochel und Martin Werding: Und wo kommen die Arbeitsplätze her? Kritische Anmerkungen zu den Vorschlägen der Hartz-Kommission. Ifo-Schnelldienst 15/2002, S. 15f.

¹⁸ Sinn et.al. (2002).

organisierte bzw. geförderte Beschäftigung mit einer Entlohnung auf Höhe der heutigen Sozialhilfe.

Mit der Realisierung dieses Vorschlags würde das heutige System der Lohnersatzleistung abgelöst durch Lohnergänzungsleistungen, statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren würde man also Beschäftigung fördern. Allerdings wäre dieses Konzept – entsprechend seines dritten Elements - mit der Schaffung eines umfangreichen Sektors öffentlicher Beschäftigung verbunden. Wie groß dieser sein muss, hängt davon ab, wie flexibel das Angebot von Beschäftigungsmöglichkeiten im Bereich gering qualifizierter Arbeit auf die Systemänderung reagieren würde. Bei derzeit (Frühjahr 2005) etwa 4,4 Millionen Beziehern von Arbeitslosengeld II ist zu befürchten, dass das Konzept, wie es vom ifo-Institut vorgeschlagen wurde, nur realisiert werden könnte, wenn gleichzeitig öffentlich organisierte Beschäftigung in großem Umfang bereit gestellt wird. Dabei sind Gefahren der Verdrängung regulärer Beschäftigung mit zu berücksichtigen.

Zur Bewertung von Hartz IV

Die Hartz-Reformen waren ein Versuch, vor der sich kontinuierlich verschlechternden Beschäftigungslage nicht zu resignieren. Sie setzen auf bessere Vermittlung und institutionelle Reformen der Arbeitsverwaltung. Bessere Vermittlung ist notwendig – und, wie die Erfahrungen in anderen europäischen Ländern zeigen – durchaus wirkungsvoll. Es war längst überfällig, mehr Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung unmittelbar in der Vermittlung und der Beratung von Arbeitslosen einzusetzen. Bessere Vermittlung allein reicht aber nicht aus.

Im Zentrum der Auseinandersetzung steht Hartz IV. Hier ist eine differenzierte Bewertung notwendig. Die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe war und ist grundsätzlich richtig. Mit der Vorlage seiner Armutsuntersuchung hat der Deutsche Caritasverband bereits 1993 gefordert, für alle erwerbsfähigen Personen, die keine Verhinderungsgründe nachweisen können, die Systeme zusammenzuführen.¹⁹ Es macht keinen Sinn, für den selben Personenkreis der arbeitsfähigen Bedürftigen zwei steuerfinanzierte Transfersysteme vorzuhalten. Es

¹⁹ Hauser, Richard et.al. (1993): Arme unter uns. Teil 1: Ergebnisse und Konsequenzen der Caritas-Armutsuntersuchung. Hrsg. Vom Deutschen Caritasverband. Freiburg: Lambertus, S. 36.

gab bekanntermaßen erhebliche Verschiebepbahnhöfe. Kommunen haben Beschäftigungsprojekte für Sozialhilfeempfänger vorrangig nicht mit dem Ziel durchgeführt, diese dauerhaft in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, sondern die finanziellen Lasten über kurzfristige ABM-Einsätze den Arbeitsämtern zuzuschieben. Die Arbeitsämter ihrerseits hatten ein zu geringes Interesse an der Vermittlung von Sozialhilfeempfängern, weil die Kosten nicht sie belasteten.

Zudem hatte das alte System aufgrund der unbefristeten Bindung der Höhe der Arbeitslosenhilfe an das frühere Einkommensniveau erhebliche Ungereimtheiten. Ein Arbeitsloser, der eine schlechter bezahlte Stelle oder eine Teilzeitstelle annahm, stellte sich, wenn er nach drei Jahren erneut arbeitslos wurde, deutlich schlechter. Denn seine Transferbezüge wurden nun nach dem niedrigeren Gehalt berechnet. Möglicherweise wurde er dadurch von ergänzender Sozialhilfe abhängig mit den sehr engen Vermögensfreigrenzen der bisherigen Sozialhilfe. Es ist aber widersinnig, wenn sich jemand, der bereit ist, auch eine geringer bezahlte Stelle anzunehmen, damit also das Sicherungssystem entlastet, dann in seiner weiteren sozialen Absicherung schlechter gestellt wird.

Zudem ist die Frage legitim, ob es bei einem steuerfinanzierten Transfersystem, wie es die Arbeitslosenhilfe im Gegensatz zum Arbeitslosengeld als Versicherungsleistung darstellt, sozial gerechtfertigt ist, dass eine möglicherweise nur auf kurze Dauer ausgeübte qualifizierte Tätigkeit beispielsweise in einem akademischen Beruf dauerhaft zu sozialen Transferleistungen führen kann, die auf der Höhe oder möglicherweise oberhalb der Vergütung einer Ganztätigkeit in unteren Qualifikationsgruppen liegen, deren Inhaber über ihre Steuereinkünfte ebenfalls hierzu beitragen müssen.

Zu begrüßen ist, dass nun mit Hartz IV die Arbeitsgemeinschaften verpflichtet sind, wenigstens jungen Erwerbslosen (bis 25 Jahre) ein Angebot zu machen, sei es eine Arbeit, eine Ausbildung oder eine Arbeitsgelegenheit zu vermitteln, statt sie ohne solche Bemühungen mit einem Transferbezug ruhig zu stellen. Auch muss festgehalten werden, dass sich Sozialhilfeempfänger aufgrund der deutlich höheren Vermögensfreistellungen und der intensiveren Vermittlung grundsätzlich besser stellen können als bisher.

Aber auch die Mängel von Hartz IV sind deutlich zu sehen: Nach Ablauf des Arbeitslosengeldes und einer zweijährigen Übergangszeit werden Arbeitslose künftig

auf dem Niveau der Sozialhilfe abgesichert. Die Sozialhilfe ist in den letzten Jahren von der allgemeinen Einkommensentwicklung abgekoppelt worden.²⁰ Die Zuzahlungen für Gesundheitsleistungen (bis 1% oder 2% des Eckregelsatzes) und die häufig nicht vermeidbaren Zahlungen für nicht verschreibungspflichtige Medikamente führen zu einer faktischen Absenkung der Sozialhilfe. Dies trifft nun auch die bisherigen Empfänger der Arbeitslosenhilfe. Die Vermögensfreistellung mit 200 Euro²¹ pro Lebensjahr ist niedrig angesetzt. Wer ein Vermögen oberhalb der sich hieraus ergebenden Freigrenzen hat, muss erst dieses Vermögen abschmelzen, bevor er Arbeitslosengeld II bekommt. Es ist zu befürchten, dass dies negative Auswirkungen hat auf die Vorsorgebereitschaft von Personen im prekären Wohlstand, also bei Beziehern kleiner Einkommen. Die Hinzuverdienstmöglichkeiten für Empfänger des Arbeitslosengeldes II, sind wie oben dargelegt, niedrig. Die Schlechterstellung vieler bisheriger Arbeitslosenhilfebezieher liegt häufig hierin begründet. Bisher konnten Empfänger von Arbeitslosenhilfe € 165 abzugsfrei hinzuverdienen. Jetzt dürfen sie von einem Minijob in dieser Höhe nur € 66 behalten. Dies hat zur Konsequenz, dass ein öffentlich organisierter Zusatzjob bei den Kommunen oder den Wohlfahrtsverbänden häufig attraktiver ist als ein Minijob im ersten Arbeitsmarkt.²² Dies ist arbeitsmarktpolitisch kontraproduktiv, stellen doch Minijobs eine Brücke in den ersten Arbeitsmarkt dar. Es gibt deutliche Hinweise, dass dieses Ergebnis des Vermittlungsverfahrens bei keinem der relevanten politischen Lager als sinnvoll angesehen wird, derzeit aber nicht die Bereitschaft besteht, weitere Änderungen am SGB II vorzunehmen.

Bei der Bewertung der sozialen Folgen von Hartz IV ist zudem die starke Diskriminierung älterer Arbeitnehmer auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu berücksichtigen. Wer als älterer Mitarbeiter arbeitslos wird, ist in hoher Gefahr, dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgegrenzt zu werden und damit auf Transferleistungen auf Höhe der Sozialhilfe angewiesen zu bleiben. Nur noch 38,4 %

²⁰ Laut Angaben des 2. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung (Entwurf), Anhangstabelle II.3, stieg der Realwert des Eckregelsatzes (in Preisen von 1991) von 1991 € 235 auf 1993 € 244 und liegt 2004 bei € 238 (Angaben für früheres Bundesgebiet). Entsprechende Werte für neue Länder und Berlin-Ost: 1991: € 216, 1993: € 230, 2004: € 221.

²¹ Bei Arbeitslosenhilfebeziehern, die bis zum 1. Januar 1948 geboren wurden, gelten höhere Freigrenzen.

²² Hierauf weist auch der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 2004/2005 hin. Allerdings werden die Zusatzverdienstmöglichkeiten durch die Zusatzjobs in den Berechnungen des Sachverständigenrates mit € 1,50 bei 38,5 Wochenstunden deutlich großzügiger angesetzt, als sich dies derzeit in der Praxis der Arbeitsgemeinschaften vor Ort abzeichnet. Aber auch bei niedriger

(2002) der Bevölkerung zwischen dem fünfundfünfzigsten und vierundsechzigsten Lebensjahr arbeiten. Eine Reihe anderer westeuropäischer Länder (Norwegen, Schweden, Schweiz, Dänemark, Großbritannien, Portugal) haben hier Werte um 50% oder gar über 60 %. Trotz der geringen Beschäftigungsquote der Altersgruppe 55 – 64 Jahre weist diese Gruppe gleichzeitig mit 10,6% die bei weitem höchste Arbeitslosenquote auf. Wie der internationale Vergleich zeigt, kennen eine Reihe anderer Industriestaaten dieses Problem nicht, die Arbeitslosenquote der Altersgruppe 55 – 64 Jahre beträgt in Niederlande, Schweiz und Irland um 2%.²³ Die niedrige Beschäftigungsquote in dieser Gruppe ist Folge der Tatsache, dass in Deutschland zu lange versucht wurde, die beschäftigungspolitischen Probleme dadurch zu lösen, indem ältere Arbeitnehmer aus dem Arbeitsmarkt in die Frühverrentung gedrückt wurden. Vorruhestandsregelungen und Altersteilzeit haben es den Unternehmen leicht gemacht, Personalabbau auf Kosten der Sicherungssysteme zu betreiben.

Vergleichen wir Hartz IV mit dem Vorschlag zur aktivierenden Sozialhilfe des ifo-Instituts, so wird deutlich, dass die harten Elemente im SGB II enthalten sind, während die direkte Förderung einer Beschäftigung in Niedriglohnsektor durch Lohnsteuergutschriften fehlt. Gemäß SGB II § 31 kann das Arbeitslosengeld II entzogen werden, wenn der erwerbsfähige Hilfebedürftige eine zumutbare Arbeit nicht aufnimmt oder sich weigert, eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen, erst um 30% der Regelleistung, dann um weitere Stufen, bis die Hilfe im Extremfall ganz entfällt (SGB II, § 31). Dabei ist nahezu jede Arbeit zumutbar (SGB II, § 10).²⁴ Es können auch die Leistungen für Mehrbedarfe beim Lebensunterhalt, Leistungen für Unterkunft und Heizung und sonstige Leistungen wie für die Erstausrüstung der Wohnung entzogen werden (SGB II, § 31(3)).²⁵ Dies geht über den Vorschlag des ifo-Instituts deutlich hinaus, bei dem die Ansprüche auf Wohngeld auch bei Ablehnung einer kommunalen Beschäftigung erhalten bleiben.²⁶ Für erwerbsfähige

angesetzten Werten bleiben die Zusatzjobs im Vergleich zu Beschäftigungen im Niedriglohnsektor attraktiv.

²³ Eichhorst et.al. (2004), S. 95, 101.

²⁴ Eine Bindung an den Tariflohn oder den ortsüblichen Lohn erfolgt nicht. Es bleibt somit nur die Beschränkung, die im Verbot sittenwidriger Verträge liegt. In der Rechtsprechung wird hierbei häufig ein Wert genannt, der 30% unterhalb des ortsüblichen Lohns liegt. Vgl. Sachverständigenrat. Jahresgutachten 2004/2005, S. 188.

²⁵ Ab einer Absenkung um mehr als 30% können in einer Ermessensentscheidung Sachleistungen z.B. Lebensmittelgutscheine gewährt werden. Wenn der Hilfebedürftige mit Kindern in einer Bedarfsgemeinschaft lebt, sollen solche Sachleistungen erbracht werden.

²⁶ Sinn et.al. (2002), S. 31.

Hilfebedürftige, die keine Arbeit finden können, sollen auch nach SGB II Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden, dabei werden zusätzlich zum Arbeitslosengeld II die Mehraufwendungen erstattet (SGB II, § 16(3)). Das dritte Element des ifo-Vorschlags ist also ebenfalls im SGB II enthalten, wenn auch für die über 25-Jährigen als Sollvorschrift. Unter 25-Jährige sind unverzüglich in eine Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheit zu vermitteln²⁷ (SGB II, § 3(2)). Im SGB II fehlt aber das zweite zentrale Element des ifo-Vorschlags, Beschäftigung im Niedriglohnsektor dauerhaft über eine Lohnsteuergutschrift zu fördern. Damit fehlt der Umstieg von der Lohnersatzleistung zur Lohnergänzungsleistung. Das Arbeitslosengeld II, in etwa in Höhe der heutigen Sozialhilfe, wird weiterhin den faktischen Mindestlohn bilden. Auch unter den Bedingungen von SGB II entstehen daher zu geringe Anreize für einen wachsenden Niedriglohnsektor, der wesentlich mehr gering Qualifizierte aufnehmen könnte als heute. Unter diesen Bedingungen wird es der öffentlichen Hand äußerst schwer fallen, die im SGB II vorgesehenen Arbeitsgelegenheiten für diejenigen zu schaffen, die keine Arbeit finden können. Wenn nicht stärkere Anreize für Unternehmen und private Haushalte entstehen, gering Qualifizierte zu beschäftigen, ist die öffentliche Hand mit der Lösung des Problems überfordert.

Unter welchen Bedingungen sind Zusatzjobs vertretbar?

Die Bereitschaft der verbandlichen Caritas und anderer Wohlfahrtsverbände, Arbeitsgelegenheiten nach SGB II anzubieten, ist teilweise auf Kritik gestoßen. Dabei ist dies die Fortsetzung der bereits bisher für arbeitslose Menschen, insbesondere Menschen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen, geleisteten Hilfen unter den Bedingungen eines neuen gesetzlichen Rahmens.

Allerdings sind mit diesem arbeitsmarktpolitischen Instrument auch Gefahren verbunden, so dass die Bereitschaft der Wohlfahrtsverbände zur Mitwirkung bei der Schaffung von Arbeitsgelegenheiten an klar definierte Bedingungen zu binden ist.

Erstens: Arbeitsgelegenheiten sollen helfen, sie müssen also zur Qualifizierung des arbeitslosen Menschen beitragen, der diese Arbeitsgelegenheit inne hat.

Qualifizierung kann je nach Art der Vermittlungshemmnisse unterschiedliches

²⁷ Verweigern sie die Arbeitsaufnahme, enthalten sie lediglich Leistungen für Unterkunft und Heizung, die direkt an den Vermieter ausbezahlt werden sollen sowie Sachleistungen (SGB II § 31(5)).

bedeuten. Es gibt viele Arbeitslose, die zu erst eine Tagesstruktur zurückgewinnen müssen, bevor überhaupt eine reguläre Ausbildung oder eine Tätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt in Frage kommt. Anderen fehlen spezifische Qualifikationen, Arbeitslose mit Migrationshintergrund brauchen häufig eine Sprachqualifizierung, die parallel zur Arbeitsgelegenheit angeboten werden muss. Es geht also um passgenaue Hilfen, die mit den Fallmanagern ausgehandelt werden müssen.

Zweitens: Arbeitsgelegenheiten müssen zusätzliche Arbeit bieten; sie dürfen reguläre Beschäftigung nicht verdrängen. Hierauf zu achten ist auch Aufgabe von Beiräten bei den Arbeitsgemeinschaften, in denen die Wohlfahrtsverbände bereit sind mitzuarbeiten. Auch die Mitarbeitervertretungen können in die notwendige Kontrolle dieses Aspekts eingebunden werden. Dabei gibt es unterschiedlich strikte Definitionen dessen, was „zusätzlich“ heißt, die bezogen auf das jeweilige soziale Arbeitsfeld diskutiert werden müssen. Sieht man als „zusätzlich“ nur eine Arbeitsgelegenheit an, die Arbeit leistet, die auch ohne Mittelbeschränkung nicht in einem regulären Beschäftigungsverhältnis erbracht würde, so ist der Bereich möglicher Zusatzjobs geringer als bei einer Orientierung am bisherigen Beschäftigungsumfang. Das Problem der Verdrängung regulärer Beschäftigung ist dann beherrschbar, wenn das Instrument der Zusatzjobs konzentriert wird auf Personen mit (mehrfachen) Vermittlungshemmnissen. Werden dagegen Personen mit guten Qualifikationen, sozialer Kompetenz, den notwendigen Sekundärtugenden etc., also Personen, denen zur Arbeitsaufnahme nichts weiter fehlt als eine Stelle, in Zusatzjobs beschäftigt, bedarf es einer sehr genaueren Definition der jeweiligen Tätigkeit und von Kontrollmechanismen, um Gefahren der Verdrängung regulärer Arbeit ausschließen zu können.

In der Diskussion wird darauf hingewiesen, es bestehe ein Widerspruch zwischen der Forderung, die Zusatzjobs müssten eine für den ersten Arbeitsmarkt relevante Qualifizierung ermöglichen, und der Forderung, keine reguläre Arbeit zu verdrängen. Entweder die Tätigkeiten in Zusatzjobs sind relevant für den ersten Arbeitsmarkt, dann führen diese auch zur Verdrängung regulärer Arbeit, oder diese Gefahr besteht nicht, dann aber handelt es sich um - möglicherweise sogar schikanöse - Beschäftigung, die die Chancen auf eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt nicht erhöht. So simpel ist die Situation aber nicht. In Zusatzjobs können Personen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen im Team mit qualifizierten, erfahrenen Arbeitskräften soziale Kompetenzen, Arbeitshaltungen und Fertigkeiten erwerben,

ohne die eine Arbeitsaufnahme im ersten Arbeitsmarkt nicht möglich ist. Zwischen der Forderung nach Relevanz der Zusatzjobs für den ersten Arbeitsmarkt und der Forderung, Verdrängungseffekte auszuschließen, besteht dann kein Widerspruch, wenn der Zusatzjob der Gewinnung von Qualifikationen dient, die überhaupt die Voraussetzung für eine erfolgreiche Arbeitsaufnahme sind.

Im Bereich der sozialen Dienste ist nicht die Gefahr von der Hand zu weisen, dass Kostenträger versucht sein könnten, Arbeitsgelegenheiten als einen Grund zur Absenkung von Vergütungen zu nutzen. Kostenträger, die dies beabsichtigen, spekulieren darauf, dass Zusatzjobs reguläre Arbeit verdrängen. Einzelne Versuche hierzu sind bereits aktenkundig. Hier haben die Wohlfahrtsverbände in meiner Einschätzung jedoch gute Chancen, diese Versuche mit Unterstützung der Politik und auch der Bundesagentur für Arbeit abzuwehren. Denn dort besteht ein hohes Interesse daran, dass die Wohlfahrtsverbände Zusatzjobs anbieten.

Unter Vertretern des Ehrenamts wird auch die Gefahr diskutiert, Zusatzjobs könnten ehrenamtliche Arbeit verdrängen. Auch dies halte ich durch eine angemessene Gestaltung der Zusatzjobs für vermeidbar. Es widerspräche zudem den Interessen der Dienste und Einrichtungen an der Profilierung ihrer Arbeit, ein langfristig orientiertes ehrenamtliches Engagement durch die kurzfristigen und wechselhaften Einsatzmöglichkeiten von Zusatzjob-Inhabern abzulösen.

Drittens: Arbeitsgelegenheiten in sozialen Diensten und Einrichtungen werden die Wohlfahrtsverbände gemäß ihrer übereinstimmenden Ankündigungen nur anbieten, wenn es vorab zu einer Vereinbarung zwischen Arbeitslosem und der Einrichtung kommt, so wie dies heute beim Zivildienst geschieht. Denn der Dienst in ihren Einrichtungen, die personalen Dienstleistungen für hilfebedürftige Menschen erbringen, erfordert eine eigenständige Motivation. Somit eignen sich Zusatzjobs in sozialen Diensten und Einrichtungen nicht oder allenfalls nur sehr eingeschränkt zur Testung der Arbeitsbereitschaft durch die Fallmanager, da die Träger sozialer Dienste und Einrichtungen aus Eigeninteresse niemandem einen Zusatzjob anbieten werden, der erkennen lässt, dass er hieran kein Interesse hat.

Viertens und letztens: Der Einsatz darf nicht zu Lasten der Qualität in den Diensten und Einrichtungen gehen, sondern sollte auch für die Einrichtungen selbst nützlich sein, indem nützliche Arbeit verrichtet wird, die bisher nicht geleistet werden konnte.

Zum Aspekt der Sanktionierung von Beziehern von Arbeitslosengeld II

Auch wenn die allermeisten sozialen Träger bei Zusatzjobs in ihren Diensten und Einrichtungen selbst keine Zuweisungen akzeptieren werden, stellt sich dennoch die Frage der Sanktionierung von ALG II-Empfängern, und zwar dann, wenn Inhaber eines Zusatzjobs, die mit einem Träger zu einer Vereinbarung gekommen sind, den Zusatzjob ohne legitimen Grund abbrechen. Dies zieht möglicherweise eine Sanktionierung durch den Fallmanager nach sich.

Hier haben sich bisher bereits Träger der Caritas oder anderer Wohlfahrtsverbände der Kritik ausgesetzt, wenn sie in Kooperation mit den örtlichen Trägern der Sozialhilfe Beschäftigungsmöglichkeiten für jugendliche Bezieher von Sozialhilfe angeboten haben. Aufschlussreich sind die Erfahrungen in Mannheim beim Programm „Jump Plus“. Im Rahmen dieses Programms arbeiteten dort die Stadt Mannheim, die Agentur für Arbeit Mannheim und ein Trägerkonsortium unter Einschluss des örtlichen Caritasverbandes zusammen. Zwischen September 2003 und Juni 2004 sind 1100 jugendliche Sozialhilfeempfänger (18 bis 24 Jahre) durch eine Anlaufstelle kontaktiert worden. Etwa ein Viertel der Bezieher hat den Kontakt zur Anlaufstelle trotz mehrfacher Kontaktversuche verweigert. 532 Personen haben von der Anlaufstelle ein Beschäftigungsangebot bei den acht Beschäftigungsträgern des Konsortiums erhalten, 101 Personen haben die vermittelte Beschäftigung nicht angetreten, weitere 176 aus eigener Entscheidung abgebrochen. 175 Personen arbeiten zum Berichtszeitpunkt (Juni 2004) in einem Betrieb des Konsortiums, 80 Personen haben auch aufgrund intensiver Vermittlungstätigkeit einen Arbeitsplatz im ersten Arbeitsmarkt oder einen Ausbildungsplatz gefunden. Kein Programmabgänger ist zum Berichtszeitpunkt in die Sozialhilfe zurückgefallen. Die Zahl der Sozialhilfeempfänger in der Altersgruppe 18 – 24 Jahre ging in Mannheim zwischen September 2003 und Juni 2004 von 1.848 auf 1.394 (- 25%) zurück, die Zahl der Neuanträge auf Sozialhilfe in dieser Altersgruppe sank im gleichen Zeitraum von 149 auf 80, da, so die Bewertung der Stadt Mannheim, die veränderte Praxis der Beratung und das unmittelbare Beschäftigungsangebot für jeden jungen Antragsteller Wirkung zeigte.²⁸ Im Rahmen des Programms sind die jungen Sozialhilfeempfänger, die den Kontakt verweigert bzw. das Programm abgebrochen haben, aufgesucht worden. Das Aufsuchen ergab zahlreiche Fälle, bei denen die bisherigen

²⁸ Stadt Mannheim. Der Oberbürgermeister. Informationsvorlage Nr. 343/2004, 25.06.2004. Veröffentlicht auf der Homepage der Arbeitsloseninitiative „Tacheles“.

Hilfeempfänger eine bisher ausgeübte Schwarzarbeit fortgesetzt bzw. legalisiert haben, oder eine bisher neben dem Sozialhilfebezug ausgeübte Nebentätigkeit aufstocken konnten, oder sich einen regulären Job suchten, oder bei denen die Jugendlichen derzeit keine Notwendigkeit zur Programmteilnahme sahen, da ihre Eltern (noch) zu ihrer finanziellen Unterstützung bereit waren.²⁹ Dieses Programm ist – wie andere ähnliche Programme auch – als planmäßiges Herausdrängen von Hilfebedürftigen aus der Sozialhilfe kritisiert worden, das zur Verelendung von Jugendlichen, erhöhter Suchtproblematik, steigender Kriminalität und Obdachlosigkeit führe.³⁰ Die Pauschalkritik beruht auf der impliziten Annahme, es gebe auch ohne legitime Verhinderungstatbestände zur Arbeitsaufnahme ein Grundrecht auf den Bezug von Transferleistungen. Ein solches Grundrecht bestand auch nicht in der Rechtslage vor Hartz IV. Die Bindung des Bezugs des Transfereinkommens an die Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme war auch im bisherigen Sozialhilferecht grundsätzlich enthalten (vgl. § 25 BSHG) und vertretbar. Aus Sicht der Caritas wird für ihre Beteiligung an diesen und ähnlichen Programmen neben den bereits genannten Kriterien entscheidend sein, dass die Programme nicht missbraucht werden, um etwa aufgrund psychischer Erkrankung oder schweren Drogenabhängigkeit nicht zur Arbeitsaufnahme oder Ausbildung fähige Jugendliche aus der Sozialhilfe herauszudrängen, sondern dass Ziel der Programme die Hilfe in Ausbildung oder Arbeit ist. Dieses Kriterium war beim Programm in Mannheim erfüllt. Es gibt aus meiner Sicht keinen Grund, es als negativ zu bewerten, wenn das Angebot eines Zusatzjobs einen jungen Antragsteller oder Empfänger von Arbeitslosengeld II dazu zwingt, eine Tätigkeit im Sektor der Schwarzarbeit zu legalisieren, oder wenn es Eltern zur Überlegung anstößt, ihren Sohn oder ihre Tochter verstärkt aufzufordern, sich um eine Ausbildung oder Arbeit zu kümmern. Es wird in der weiteren Bewertung sehr darauf ankommen, wie die Fallmanager die Grenze ziehen zwischen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und solchen, die dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen, und wie mit Leistungsminderungen, beispielsweise einer psychischen Erkrankung, umgegangen wird. Hier ergibt sich ein Tätigkeitsfeld für das weitere anwaltschaftliche Engagement für Menschen, die ihre diesbezüglichen Interessen nicht selbst ausreichend wahrnehmen können. Die Caritas und andere Wohlfahrtsverbände können durch angemessene Angebote für

²⁹ Mitteilung des Caritasverbandes Mannheim an den Autor.

³⁰ Thomé, H. (2004): Mannheimer Jobcenter – ein Vorgeschmack auf Arbeitslosengeld (ALG) II? Tacheles Online Redaktion.

Zusatzjobs dazu beitragen, dass junge Erwerbslose, denen nun gemäß SGB II die Arbeitsgemeinschaften bzw. die optierenden Kommunen verpflichtend ein Angebot zur Ausbildung, Arbeit oder Arbeitsgelegenheit machen müssen, Wahlmöglichkeiten haben.

Bessere Bedingungen für die Integration von gering Qualifizierten!

Wie oben dargelegt, weist die Gruppe der Personen ohne Berufsausbildung eine etwa viermal höhere Arbeitslosenquote auf als diejenigen, die qualifiziert sind. Nicht qualifiziert zu sein ist kein Gott gegebenes Schicksal. Zu einer notwendigen arbeitsmarktpolitischen Gesamtstrategie gehört auch, die bisherige Lethargie zu überwinden gegenüber dem Faktum, dass 9 % jedes Jahrgangs keinen Hauptschulabschluss schaffen.³¹ Aus dem Postulat der Befähigungsgerechtigkeit heraus wäre Jugendsozialarbeit in sozialen Brennpunkten doch die humanere und vermutlich langfristig auch kostengünstigere Alternative gegenüber der lang anhaltenden Arbeitslosigkeit derer, die hier zu scheitern drohen. Der Kampf gegen Schulversagen und die hierin begründete soziale Ausgrenzung bleibt notwendig, damit weniger Menschen auf eine Stelle im Bereich niedrig qualifizierter Arbeit angewiesen sind, bei denen ein besonders hoher Mangel festzustellen ist. Er bliebe auch dann allein schon aus arbeitsmarktpolitischen Gründen notwendig, wenn es wieder einen wachsenden Niedriglohnsektor zur Integration von gering Qualifizierten gäbe. Denn viele Tätigkeiten im Niedriglohnsektor wie etwa haushaltsbezogene Dienstleistungen erfordern zwar keine abgeschlossene Berufsausbildung, stellen aber dennoch hohe Anforderungen an die soziale Kompetenz.³²

Unter dem Aspekt der Integration von gering Qualifizierten ist mit Hartz IV allenfalls der halbe Weg der notwendigen Reformen gegangen worden. Welche weiteren Reformen sind im Interesse insbesondere der gering Qualifizierten notwendig?

Im Sommer 2004 ist über die Einführung eines Mindestlohns gestritten worden, insbesondere um die Folgen der verschärften Zumutbarkeitsregeln im SGB II zu kompensieren. Wäre dies ein geeignetes Instrument, Armut zu bekämpfen? Hier ist meines Erachtens große Skepsis angesagt. Ein Mindestlohn auf sehr niedrigem

³¹ Statistisches Bundesamt Deutschland: Allgemeinbildende Schulen, Absolventen/Abgänger des Schuljahrs 2001/2002 nach Abschlussarten. www.destatis.de/basis/wibiku/schultab16.htm.

Niveau, zur Abwehr unmittelbar ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse, wäre für die Beschäftigung unschädlich; er würde aber vermutlich wenig bewirken, da solche Arbeitsverhältnisse häufig ohnehin im illegalen Bereich stattfinden. Kontraproduktiv ist ein Mindestlohn, der die Vergütung für gering qualifizierte Arbeit weiter anhebt, denn er würde den bereits jetzt bestehenden Mangel an Beschäftigungsmöglichkeiten für gering Qualifizierte weiter vergrößern. Ein Mindestlohn von 1500 € brutto, wie vom Vorsitzenden der Gewerkschaft NGG gefordert, wäre ein Programm zur Schaffung weiterer Arbeitslosigkeit. Dies ergäbe zusammen mit dem Arbeitgeberanteil der Sozialversicherung Arbeitskosten von 1.800 Euro pro Monat. Es gibt viele Geringqualifizierte, insbesondere geringqualifizierte jüngere Erwerbspersonen, die unter diesen Bedingungen keinerlei Beschäftigung finden würden. Von den Befürwortern einer Mindestlohnpolitik wird verwiesen auf einige Länder, die ebenfalls einen Mindestlohn eingeführt haben und deren Beschäftigungslage günstiger ist als in Deutschland. Der Mindestlohn in den USA ist mit \$ 5,15 (€ 4) sehr niedrig und wäre auch in Deutschland beschäftigungspolitisch unschädlich. Der in Frankreich festgesetzte Mindestlohn liegt mit € 7,61 über den heute bei uns in einigen Branchen gezahlten tariflichen Stundenlöhnen in den untersten Gruppen.³³ Meiner Einschätzung nach ist die Mindestlohnpolitik in Frankreich zumindest ein wesentlicher Faktor, der die dortige extrem hohe Jugendarbeitslosigkeit von 20,7 %³⁴ erklärt. Der vergleichbare Wert für Deutschland beträgt 9,7%. Eine Mindestlohnpolitik auf dem französischen Niveau würde die Arbeitslosigkeit bei gering Qualifizierten weiter erhöhen und vermutlich auch zu deutlich höheren Werten bei der Jugendarbeitslosigkeit führen.

Dagegen sind weitere Reformschritte notwendig, die spezifisch die Beschäftigungschancen für gering Qualifizierte verbessern. Jobs werden dann angeboten, wenn es sich für die Arbeitgeber lohnt, wenn sie also damit eine Wertschöpfung erzielen können, die über der Entlohnung liegt. Bedarf an gering qualifizierter Arbeit gibt es genug, aber sie wird derzeit ungenügend und zudem außerhalb regulärer Beschäftigung geleistet, in Minijobs und insbesondere in einem expandierenden Sektor der Schwarzarbeit. Der Umfang der „Schattenwirtschaft“ in

³² Claudia Weinkopf: Förderung haushaltsbezogener Dienstleistungen – Sinnvoll, aber kurzfristige Beschäftigungswirkungen nicht überschätzen. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 72 (2003), 1, S. 140ff.

³³ Spermann, A. (2004): Irrweg Mindestlohn. Financial Times Deutschland, 15.07.2004.

³⁴ Wert der OECD-Statistik für die Altersgruppe 15 – 24 Jahre. Vgl. Eichhorst et.al., S. 101.

Deutschland wird für 2003 auf € 370 Mrd. und damit etwa 17,4% des „offiziellen“ Bruttoinlandsprodukts geschätzt.³⁵

Wer arbeitet, möchte verständlicherweise ein Einkommen oberhalb der Sozialhilfe bzw. des Arbeitslosengeldes II. Es bedarf also einer Verbindung des Transfersystems und dem Beschäftigungssystem, mit der einerseits ein angemessenes soziokulturelles Existenzminimum gesichert werden kann und das gleichzeitig in der Lage ist, Beschäftigung für Geringqualifizierte zu sichern, deren Qualifikationsniveau nicht oder gegenwärtig nicht ausreicht, eine Wertschöpfung zu leisten, die eine Netto-Entlohnung über dem Sozialhilfeniveau plus den Lohnnebenkosten rechtfertigen kann. Mit der Ost-Erweiterung der europäischen Union wird sich der Druck auf geringqualifizierte Arbeit vermutlich noch erhöhen.

Ohne weiterreichende politische Maßnahmen, die die Attraktivität gering qualifizierter Arbeit sowohl für Arbeitgeber als auch für Beschäftigte erhöht, wird, so ist zu erwarten, der Trend einer wachsenden Arbeitslosenquote unter den Erwerbspersonen ohne Ausbildung weiter zunehmen. Bei den Arbeitsmarktreformen in Deutschland waren Erfahrungen in anderen Industrieländern prägend. Allerdings sind dabei vorrangig die Maßnahmen übernommen bzw. an die Situation in Deutschland angepasst worden, die den Druck auf Arbeitssuchende erhöhen und die gleichzeitig die Vermittlung durch die Arbeitsverwaltung verbessern können. Das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium in den anderen Industrieländern geht darüber aber weit hinaus und umfasst Maßnahmen, die einerseits die Arbeitskosten für den Arbeitgeber spezifisch im Bereich gering qualifizierter Arbeit senken und andererseits dazu beitragen, ein Nettoeinkommen über dem Sozialhilfeniveau zu ermöglichen.

In Frankreich wurden seit 1993 die arbeitgeberseitigen Beiträge zur Sozialversicherung degressiv abgesenkt. Seit Juli 2003 sind die arbeitgeberseitigen Beiträge bis zu Verdiensten von 170 % des gesetzlichen Mindestlohns begünstigt. Dies hat nach verschiedenen Studien zwischen 250.000 und 670.000 Stellen gesichert oder zusätzlich geschaffen, vorrangig im Dienstleistungssektor. Damit ist es in Frankreich gelungen, den auch dort zu beobachteten langfristigen Rückgang des Arbeitsplatzangebots für geringqualifizierte Arbeitskräfte umzukehren. Frankreich hat

³⁵ Schätzung nach dem Bargeldansatz. Vgl. Schneider, F. (2004): Rückgang der Schattenwirtschaft in Deutschland, Stagnieren in der Schweiz sowie ein weiteres Anwachsen in Österreich? Ein Erklärungsversuch. Ms. Universität Linz. September 2004.
www.econ.jku.at/Schneider/Schatt2004neu.pdf, S. 9. Für 2004 prognostiziert Schneider aufgrund der

dies ergänzt mit einer sogenannten „Beschäftigungsprämie“ für Erwerbstätige mit geringem Einkommen. Aufgrund ihrer geringen Höhe (€ 479 pro Jahr in der Grundförderung) wird deren Bedeutung jedoch geringer veranschlagt als die arbeitgeberseitige Entlastung von Sozialbeiträgen. Auch die Niederlande entlasten Arbeitgeber von Sozialversicherungsbeiträgen im Niedriglohnbereich; jedoch ist die Entlastung hier vergleichsweise gering. Zudem wurde in den Niederlanden mit der Zusammenlegung von Einkommenssteuer- und allgemeinem Sozialbeitragstarif die Gesamtbelastung im unteren Einkommensbereich deutlich vermindert. Die Maßnahmen in Frankreich und den Niederlanden sind im Gegensatz zu den Förderprogrammen in Deutschland zeitlich nicht befristet.³⁶

In den angelsächsischen Ländern werden Steuergutschriften angewandt, die ebenfalls unbefristet sind. Das Arbeitseinkommen im geringentlohten Bereich wird dort dauerhaft aufgestockt; in einer ersten Stufe nimmt die staatliche Förderung mit dem Einkommen zu, in einer zweiten Einkommensstufe bleibt sie konstant, mit weiterem Erwerbseinkommen läuft sie degressiv aus. Die US-Amerikanische Steuergutschrift (Earned Income Tax Credit) sei hier am Beispiel einer Familie mit mindestens zwei Kindern (2003) erläutert. Bis zu einem Jahreseinkommen von US-\$ 10.510 („phase-in“) beträgt die Steuergutschrift 40% für jeden verdienten Dollar, maximal also US-\$ 4.204. Dieser Beitrag bleibt in der zweiten Phase konstant, bis ein Einkommen von US-\$ 14.730 erreicht ist. In der dritten Phase („phase-out“) sinkt der Förderbetrag bei jedem Dollar, der über US-\$ 14.730 verdient wird, um 21,06 Cent, bis die Förderung bei einem Einkommen von US-\$ 34.692 auf Null gesunken ist. Mit einem maximalen Betrag von 4204 US-Dollar bei mehreren Kindern ist die Förderung im internationalen Vergleich die Höchste. Die Förderung entspricht 13,4 % des Medianeinkommens von Vollzeitbeschäftigten.³⁷ Diese Förderung wird durch einzelne Programme der Bundesstaaten ergänzt. Das System hat signifikant positive Effekte auf das Arbeitsangebot von Alleinverdienern und insbesondere von Alleinerziehenden. Aufgrund der starken Lohnspreizung und der flexiblen Lohnstruktur gelingt die Integration in den Arbeitsmarkt auch. Etwa zwei Drittel der Teilnehmer des Programms „Wisconsin Works“ fanden einen regulären Arbeitsplatz, etwa die Hälfte verblieb allerdings trotz Arbeitsaufnahme und Steuergutschrift in der

erweiterten Minijob-Regelung, den Gesetzen zur Reform am Arbeitsarbeit und Neuregelungen der Handwerksordnung einen Rückgang des Umfangs der Schwarzarbeit auf € 358 Mrd.

³⁶ Eichhorst et.al. (2004), S. 258ff.

Armut. Die Entlastung der öffentlichen Haushalte war geringer als erwartet aufgrund der gestiegenen Beratungs- und Betreuungskosten. Auch in Großbritannien werden Geringverdiener über Steuergutschriften (child tax credit und working tax credit) gefördert. Zudem werden Kosten für die Kinderbetreuung erstattet. Auch hier führte das Programm zu einer vermehrten Arbeitsaufnahme von Alleinerziehenden und Alleinverdienenden in Paarhaushalten. Rückläufig ist das Arbeitsangebot dagegen bei von bereits in diesem Segment Beschäftigten aufgrund der hohen Grenzbelastung im oberen Fördersegment.³⁸ In der Gesamtschätzung der Autoren des Benchmarking-Berichts zur Arbeitsmarktpolitik Deutschlands im Vergleich mit den OECD-Staaten genügte in den angelsächsischen Staaten mit niedrigerem Sozialhilfeniveau, flexiblen Löhnen und geringen Lohnnebenkosten die Gewährung von Steuergutschriften in Verbindung mit aktivierenden Maßnahmen, um Beschäftigung im geringentlohnten Bereich zu schaffen. In den kontinentaleuropäischen Staaten mit einer höheren sozialen Mindestsicherung, weniger flexiblen Löhnen und wesentlich höheren Sozialbeiträgen kann dies auch gelingen, wenn zusätzlich zur Förderung der Arbeitnehmer durch Steuergutschriften eine spezifische Entlastung der Arbeitgeber von Sozialversicherungsbeiträgen im Bereich gering qualifizierter Arbeit erfolgt. Dabei muss die Entlastung der Arbeitgeber dauerhaft sein, zeitlich befristete Modellprojekte sind nicht ausreichend.³⁹

Gibt es einen Reformansatz, der noch vor der Bundestagswahl 2006 realisiert werden könnte?

Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sind erst seit Jahresbeginn 2005 zusammengelegt. Die Umsetzung von Teilen der Reform (u.a. besseres Fallzahlenverhältnis, Zusatzjobs in größerer Zahl, Angebote für junge Erwerbslose) wird erst in den nächsten Monaten erfolgen können. Es ist in dieser Situation nicht realistisch von der Politik zu erwarten, es könnten Arbeitsmarktreformen durchgeführt werden, die die im SGB II getroffenen Regelungen erneut völlig verändern. Insofern ist es nicht realistisch zu erwarten, dass an sich wünschenswerte Reformen wie eine spezifische Freistellung gering qualifizierter Arbeit von den Lohnnebenkosten oder die Einführung umfassender Kombilohnmodelle zur Förderung der Arbeit im

³⁷ Gundel, E. (2004): Niedriglohnsektor im internationalen Vergleich anhand der Beispiele USA, Großbritannien, Niederland und Frankreich. Ms. Förderwerte für 2001 vgl. Sinn et.al. (2002), S. 17.

³⁸ Eichhorst et.al. (2004), S. 261f.

Niedriglohnbereich kurzfristig realisiert werden können. Mit solchen Reformen könnten die Beschäftigungschancen von Menschen ohne Berufsausbildung, die eine etwa dreifach höhere Arbeitslosenquote aufweisen wie Erwerbspersonen mit Berufsausbildung, deutlich verbessert werden.

Zudem sinkt mit fortschreitender Zeit die Chance, dass weitere Reformschritte zur Belegung des Arbeitsmarkts noch vor der Bundestagswahl 2006 von der Bundesregierung in Angriff genommen werden bzw. die parlamentarischen Hürden (einschließlich des je nach Entscheidungsmaterie notwendigen Vermittlungsverfahrens) genommen werden könnten. Somit wächst die Gefahr, dass ein politischer Stillstand eintritt, der bis Jahresbeginn 2007 dauern wird.

Um dieser Gefahr zu begegnen, sind jetzt kurzfristig Reformschritte notwendig, die einerseits zwischen den politischen Lagern konsensfähig sein können, andererseits mit der mit Hartz IV gegebenen Gesetzeslage ohne neue Systembrüche kompatibel gemacht werden können. Die Entschärfung der Zuverdienstproblematik erfüllt diese beiden Kriterien. Ein solcher Schritt könnte bei der Anrechnung eines Minijobs ansetzen. Minijobs haben bisher nicht nennenswert dazu beigetragen, Arbeitslose wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Einführung der Mini-Jobs zum 1. April 2003 hat nicht vorrangig zur Integration von arbeitslosen Menschen in den Arbeitsmarkt, sondern zu einer Mehrbeschäftigung insbesondere von Hausfrauen, Rentnern, Schülern und Studierenden geführt.⁴⁰ Für den genannten Personenkreis ist die Beschäftigung in Mini-Jobs sehr attraktiv. Eine Problematik des Transferentzugs besteht bei dieser Gruppe im Gegensatz zu ALG II-Beziehern nicht. Es bietet sich in dieser Situation an, einen Vorschlag von Alexander Spermann aufzugreifen, ALG II-Empfänger bei Aufnahme eines Mini-Jobs (d.h. bis 400 €) zeitlich befristet vom Transferentzug auszunehmen.⁴¹ Wäre beispielsweise ein Mini-Job im ersten halben Jahr ohne Transferabzug möglich, so bestünden sehr hohe Anreize für ALG II-Empfänger, einen Mini-Job aufzunehmen. Ein Mini-Job wäre – im Gegensatz zur heutigen Situation – in dieser Phase wirtschaftlich genau so attraktiv wie eine Arbeit in der Schattenwirtschaft. Berücksichtigt man zusätzlich den legalen

³⁹ Eichhorst et.al. (2004), S. 263f.

⁴⁰ Sachverständigenrat. Jahresgutachten 2004/05, S. 491.

⁴¹ Alexander Spermann ist Leiter des Forschungsbereichs Arbeitsmärkte, Personalmanagement und Soziale Sicherung am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung. Zum „Einstiegsgeld Plus“ vgl. A. Spermann (2002): Das „Einstiegsgeld Plus“ bei der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe“. Wirtschaftsdienst, 11/2002. Zur Anpassung an die Situation nach Einführung des SGB II wurden am 9.11.05 und am 11.03.05 mit Herrn Spermann Gespräche geführt.

Status der Arbeit und die bessere Absicherung beim Mini-Job etwa gegen Arbeitsunfälle, wäre er attraktiver. Nach dem halben Jahr Freistellung müsste der Transferentzug progressiv einsetzen, nach einer Übergangszeit maximal bis zu der im SGB II dauerhaft vorgesehenen Transferentzugsrate. (Auch nach dieser Phase müsste der Zuverdienst höher sein als heute im SGB II vorgesehen; dies scheint sich nach dem sog. Job-Gipfel vom März 2005 zwischen Regierung und Opposition vereinbar zu sein.) Faktisch wirkt die vorgeschlagene Regelung wie ein zeitlich befristet hoher und dann abschmelzender Zuschlag zum Mini-Job. Möglich wäre, bei den Regelungen zum Transferentzug die Haushaltsgröße des ALG II-Empfängers zu berücksichtigen und damit mit der Regelung eine familienpolitische Komponente zu verbinden.

Von einer solchen Regelung ist zu erwarten, dass deutlich mehr ALG II-Bezieher als heute einen Mini-Job aufnehmen und damit dieses arbeitsmarktpolitische Instrument – ebenfalls im Gegensatz zur heutigen Situation – von vielen Menschen aus den Problemgruppen des Arbeitsmarktes genutzt wird. Über den Mini-Job werden Beziehungen zum ersten Arbeitsmarkt hergestellt und zudem Qualifikationen erworben oder erhalten, die auch für eine weitergehende Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt von Bedeutung ist. Da der Transferentzug nur zeitlich befristet ausgesetzt wird und danach sich progressiv aufbaut, bestehen hohe Anreize für ALG II-Bezieher, den (Wieder-)Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt über einen Mini-Job zu nutzen, um den Mini-Job durch Ausweitung der Zahl der Arbeitsstunden zum Midi-Job zu erweitern oder – wenn möglich – zu einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung auch im Niedriglohnsektor zu wechseln. Solche „Klebeeffekte“ konnten in Modellversuchen nachgewiesen werden. Eine intensive Beratung durch die sog. Fallmanager ist auch bei verbesserten Zuverdienstmöglichkeiten notwendig. Bessere Zuverdienstmöglichkeiten würden zudem die sozialen Folgen der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe mildern. Derzeit sind in Deutschland ältere Arbeitnehmer weit stärker vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen als in anderen westeuropäischen Ländern. Erwerbspersonen, die nach zwanzig oder dreißig Jahren arbeitslos werden, haben in einer Reihe von Berufsfeldern und insbesondere in den östlichen Bundesländern kaum Chancen, wieder einen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplatz zu erhalten. Sie empfinden es als krass ungerecht, nach einem Jahr Arbeitslosengeld I und einer Übergangszeit von zwei Jahren dauerhaft auf dem Niveau der Sozialhilfe leben zu müssen. Die

vorgeschlagene Regelung würde einen attraktiven Zuverdienst in einem Mini-Job ermöglichen. Da nicht zu erwarten ist, dass die krasse Diskriminierung älterer Arbeitnehmer(innen) in Deutschland kurzfristig abgebaut werden wird, sollten die Zuverdienstmöglichkeiten für Arbeitnehmer(innen) über 55 Jahre über die hier vorgeschlagene Regelung hinaus verbessert werden.

Befähigungs- und Beteiligungsgerechtigkeit

Ziel dieser Maßnahmen ist es also einerseits die Arbeitskosten für den Arbeitgeber zu senken und andererseits ein Nettoeinkommen über dem Sozialhilfeniveau zu ermöglichen. Auch in Deutschland sind entsprechende Maßnahmen von wirtschaftswissenschaftlicher Seite immer wieder vorgeschlagen worden, aber bisher in der politischen Umsetzung gescheitert. Durch Kombination von Lohn und Transfereinkommen können Jobs für gering Qualifizierte geschaffen werden. Damit werden Mittel umgesteuert, von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Mitfinanzierung von Arbeit. Dadurch kann das Volumen der Arbeit wieder wachsen. Arbeit ist nämlich kein Kuchen, der zwangsläufig immer kleiner wird und in immer kleineren werdenden Stücken verteilt werden muss.

Der amerikanische Ökonom indischer Herkunft Amartya Sen, Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften 1998, der sein ganzes Leben zu Fragen der Entwicklung und Armut geforscht hat, und der Entwicklung als Prozess der Erweiterung realer Freiheiten versteht, hat Stellung bezogen zu den unterschiedlichen Sichtweisen sozialer Prioritäten in den USA und Europa. Er betont, dass es den europäischen Staaten besser gelungen ist, Einkommensungleichheit in Grenzen zu halten. Aber die Konzentration der Analyse auf die Einkommensungleichheit kann, so Sen, zu einer stark verzerrten Perspektive führen. Denn Arbeitslosigkeit bedeutet ein Mangel an Verwirklichungschancen, der durch den teilweisen Ausgleich des verursachten Einkommensverlusts nicht kompensiert werden kann. Sozialtransfers kompensieren nicht die weitreichenden, über den unmittelbaren Einkommensverlust hinausgehenden Auswirkungen, „psychische Beeinträchtigungen, Verlust an Arbeitsmotivation, Können und Selbstvertrauen, Zunahme an körperlichen Leiden und Kränklichkeit (sogar eine Steigerung der Sterblichkeitsrate), Auflösung der Familienbande und des sozialen Lebens, Verschärfung von sozialer Ausgrenzung,

ethnische Spannungen und ungleiche Behandlung der Geschlechter⁴². Daher wirft in der Ansicht Sen das hohe Niveau der Arbeitslosigkeit in Europa – und Deutschland hat, wie oben ausgeführt, auf diesem Feld besonders verfestigte Probleme – ein ebenso wichtiges Problem der Ungleichheit auf wie die Einkommensverteilung selbst. Es bleibt eine der zentralen Herausforderungen der deutschen Sozialpolitik, den Prinzipien der Verteilungs-, der Befähigungs- und der Beteiligungsgerechtigkeit erfolgreicher als bisher in einer simultanen und abgestimmten Weise gerecht zu werden. Notwendig ist, die derzeitigen Defizite in unserem Bildungssystem so zu überwinden, damit weniger Menschen ohne Qualifizierung als bisher vom Arbeitsmarkt absorbiert werden müssen. Gering Qualifizierte wird es aber auch dann weiterhin geben. Auch für sie sind Jobs zu schaffen, die zwangsläufig im Niedriglohnbereich anzusiedeln sind. Beide Aufgaben sind ein Gebot der Befähigungs- und der Beteiligungsgerechtigkeit. Die Einkünfte im Niedriglohnbereich dann so durch Transfers so aufzustocken, dass ein Einkommen oberhalb der Sozialhilfe erreicht werden kann, ist ein Gebot der Verteilungsgerechtigkeit. Diese drei Prinzipien müssen verbunden werden, um die hohe Arbeitslosigkeit von gering Qualifizierten zu überwinden.

⁴² Sen, A. (2000): Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft. München: Hanser, S. 119.