

Die Arbeitslosigkeit von Geringqualifizierten ist außergewöhnlich hoch. Viele der Betroffenen haben aufgrund ihrer vergleichsweise niedrigen Chancen resigniert und leiden unter ihrer Ausgrenzung aus der Gesellschaft. Und sollte es den Geringqualifizierten doch gelingen, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, werden sie von den Beschäftigten und Arbeitnehmervertretern als unerwünschte Konkurrenten betrachtet. Dabei ist es volkswirtschaftlich sinnvoll, das gesamte Arbeitskräftepotential eines Landes zu nutzen und niemanden vom Arbeitsmarkt fernzuhalten. Deswegen plädiert der Kronberger Kreis für die Förderung der produktiven Beschäftigung von gering qualifizierten ALG II-Beziehern. Der in dieser Studie vorgestellte Programmentwurf sieht vor, dass die gezahlten Entgelte vollständig im Wettbewerb auf dem Markt bestimmt werden. Die Teilnehmer erhalten eine pauschale Aufwandsentschädigung, der Rest des Entgelts wird für erforderliche Versicherungen, die Organisation des Programms und zur Entlastung der Solidargemeinschaft verwendet. Dieses Modell hat zwei positive Effekte: Zum einen erhöht die Arbeit der Geringqualifizierten ihre Zufriedenheit und Integration in die Gesellschaft wie auch in die Arbeitswelt. Zum anderen ergeben sich durch die Mehrbeschäftigung Wohlstandsgewinne für das ganze Land.

„Mehr Mut zum Markt“ lautet die Devise des Kronberger Kreises, dem wissenschaftlichen Beirat der Stiftung Marktwirtschaft. Der 1982 gegründete Kronberger Kreis entwickelt ordnungspolitische Reformkonzepte, mit dem Ziel, die freiheitliche Ordnung in Deutschland und Europa weiterzuentwickeln. Den Staat sieht er als Regelsetzer und Schiedsrichter, nicht als Mitspieler und „Übervater“. Mit seinen Konzepten prägt der Kronberger Kreis die wirtschaftspolitische Diskussion mit. Einige Elemente seiner sorgsam abgestimmten Vorschläge finden sich in der Gesetzgebung wieder.

ISBN 3-89015-109-4

Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitsloser



Kronberger Kreis

Juergen B. Donges, Johann Eekhoff, Lars P. Feld,
 Wernhard Möschel, Manfred J. M. Neumann

Der Kronberger Kreis stellt sich vor:



Prof. Dr. Juergen B. Donges

Universität zu Köln, ehem. Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftspolitik. Mitglied des wissenschaftlichen Beirats verschiedener Forschungsinstitute im In- und Ausland.



Prof. Dr. Johann Eekhoff

Sprecher des Kronberger Kreises, Universität zu Köln, Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik, Staatssekretär a.D. im Bundesministerium für Wirtschaft.



Prof. Dr. Lars P. Feld

Universität Heidelberg, Gastprofessor am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesministeriums der Finanzen.



Prof. Dr. Wernhard Möschel

Universität Tübingen, ehem. Vorsitzender der Monopolkommission, ehem. Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft.



Prof. Dr. Manfred J.M. Neumann

Universität Bonn, Präsident der Nordrhein-Westfäl. Akademie der Wissenschaften und der Künste, ehem. Vorsitzender des Wiss. Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft.

Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitsloser

Kronberger Kreis

Juergen B. Donges, Johann Eekhoff, Lars P. Feld,
Wernhard Möschel, Manfred J. M. Neumann

Gefördert durch die
informedia-Stiftung
Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften
und Publizistik, Köln

Bibliographische Information der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische
Daten sind im Internet über <http://ddb.de> abrufbar.

© 2009

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
Telefax: +49 (0)30 206057-57
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISBN: 3-89015-109-4

Umschlag & Layout: caroline götzger | typowerkstatt berlin
Titelfoto: © jaddingt-Fotolia.com

Inhalt

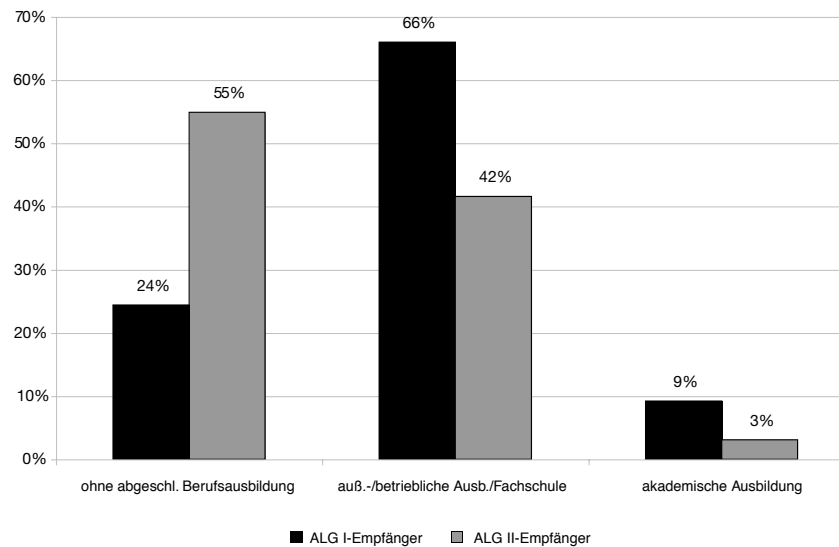
I. Das Problem	4
Geringe Aufmerksamkeit für Langzeitarbeitslose – Lebenszufriedenheit nicht nur abhängig vom Einkommen – Mehrbeschäftigung entlastet die Sozialsysteme – Keine Mindestlöhne, sondern mehr Arbeit	
II. Unterschiedliche Befunde	9
Arbeitswillige gering qualifizierte Transferempfänger stoßen auf viele Schwierigkeiten, einer Arbeit nachzugehen	
III. Bisherige Ansätze zum Abbau der Arbeitslosigkeit von Personen mit eingeschränkten Fähigkeiten	11
1. Allgemeine Maßnahmen	
Niedrigere Einstiegshürden – Anreize zu Mehrbeschäftigung	
2. Spezielle Maßnahmen für gering qualifizierte Transferempfänger	
Formen von Lohnsubventionen: Beschäftigungszuschuss (Job-Perspektive) und Kommunal-Kombi	
IV. Ein Vorschlag zur produktiven Beschäftigung	17
1. Das Konzept	
Verwirklichung der Selbsthilfe – Re-Integration in die Arbeitswelt – Programm zuerst für Freiwillige und später auch für die übrigen Empfänger von ALG II	
2. Mögliche Einwände	
Beschäftigungsaufnahme trotz fehlender finanzieller Anreize? – Verdrängung anderer Arbeitnehmer? – Umgehung der Tarifbindung?	
3. Die wesentlichen Vorteile	
V. Zusammenfassung	27

I. Das Problem

Geringe Aufmerksamkeit für Langzeitarbeitslose

1. Seit vielen Jahren ist die Arbeitslosigkeit von Geringqualifizierten, also von Personen mit geringer Produktivität aufgrund eines unzureichenden Ausbildungsstandes oder von Personen mit einer geringen Leistungsfähigkeit aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen und Behinderungen besonders hoch. Die Geringqualifizierten bilden den Großteil der knapp fünf Millionen Arbeitslosengeld II-Empfänger.

Abbildung 1: Empfänger von Arbeitslosengeld I und Arbeitslosengeld II nach dem Stand der Ausbildung



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, *Arbeitslosigkeit nach Rechtskreisen im Vergleich*, August 2009

Viele dieser Menschen haben resigniert. Einige fühlen sich als abgeschobene Almosenempfänger, die vom gesellschaftlichen Leben ausgeschlossen sind. Sie meiden Kontakte in der Nachbarschaft und in der Verwandtschaft, weil Arbeitslosigkeit häufig als Faulheit oder selbstverschuldetes Schicksal bzw. als freiwillig gewählte Lebensform angesehen wird. Ein Teil dieser Arbeitslosen hat sich

mit der Situation arrangiert und ist in Eigenleistungen, Nachbarschaftshilfe und Schwarzarbeit ausgewichen, andere verharren in der Untätigkeit. Manche haben mit Suchtproblemen zu tun. Die weitaus meisten Geringqualifizierten leiden unter der Arbeitslosigkeit und der Ausgrenzung.

Arbeitslose, die während des Bezuges des normalen Arbeitslosengelds keine neue Arbeitsstelle finden, sondern danach Arbeitslosengeld II beziehen, werden von den übrigen Bürgern nicht weiter wahrgenommen. Arbeitslosigkeit wird überwiegend als ein Problem der jeweiligen Person und als eine mit öffentlichen Mitteln abzufedernde soziale Aufgabe gesehen. Fast völlig aus dem Blickfeld geraten ist das gesamtwirtschaftliche Problem brachliegender Ressourcen. Die Gesellschaft trägt zwar die Kosten der sozialen Absicherung, verzichtet aber weitgehend auf die wirtschaftliche Leistung dieser Menschen. Das gilt vor allem für die Langzeitarbeitslosen mit eingeschränkten Fähigkeiten.

Lebenszufriedenheit nicht nur abhängig vom Einkommen

2. Das Problem wird derzeit den Arbeitsgemeinschaften aus Sozialämtern und Arbeitsagenturen sowie den Optionskommunen überantwortet. Die Lösung wird darin gesehen, die Betroffenen mit Transferleistungen zu versorgen. Diskutiert wird nur über das angemessene Niveau der Regelsätze. In der Öffentlichkeit wird zu wenig beachtet, dass die Lebenszufriedenheit der Menschen nicht nur vom Einkommen abhängt, sondern auch davon, ob sie eine Beschäftigung haben.¹ Weil dies hauptsächlich als Problem der sozialen Sicherung angesehen wird, werden die Arbeitsagenturen ständig aufgefordert, die Effizienz der Vermittlung zu verbessern. Der eigentlich anzustrebende Weg in eine neue Beschäftigung wird durch eine Vielzahl von Regelungen eingeengt, die dem Schutz bestehender Arbeitsplätze dienen sollen, wie beispielsweise die Regelungen des Entsendegesetzes und des Arbeitszeitgesetzes sowie die Kündigungsschutzvorschriften und das Tarifrecht. Beklagt werden allenfalls die hohen Steuern und Sozialabgaben, ohne eine unmittelbare Verbindung zur Arbeitslosigkeit und zu dem Verzicht auf die Nutzung des Arbeitskräftepotentials herzustellen. Wenn Geringqualifizierte auf den Arbeitsmarkt drängen, werden sie von den Beschäftigten und Arbeitnehmervertretern vielfach als unerwünschte Wettbewerber betrachtet, nicht dagegen als willkommene Leistungserbringer, die zusätzliche Güter produzieren und einen

¹ Neuere wissenschaftliche Untersuchungen bestätigen dies. Vgl. z.B. B.S. Frey und A. Stutzer (2002): *Happiness and Economics*, Princeton University Press, Princeton, Kapitel 5, sowie L.R. Gordo (2006): *Effects of Short- and Long-Term Unemployment on Health Satisfaction: Evidence from German Data*, *Applied Economics* 38, S. 2335-2350, der diese Auswirkung der Arbeitslosigkeit auf die individuelle Zufriedenheit anhand des Gesundheitszustands für Deutschland empirisch belegt.

Beitrag zum Gesamtwohlfstand erbringen können. Lieber werden Tätigkeiten der Arbeitslosen in kleinen Nebenjobs und eine umfassende Schwarzarbeit neben dem Bezug von Transferleistungen toleriert.

Mehrbeschäftigung entlastet die Sozialsysteme

3. Es gibt eine zum Teil absurde Diskussion über angeblich begrenzte Beschäftigungsmöglichkeiten in modernen Industriegesellschaften („Zwei-Drittel-Gesellschaften“). Staatliche Programme sollen die Lebensarbeitszeit verkürzen, um Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Erwerbspersonen zu schaffen (Frühverrentung mit geringen Rentenabschlägen, die auslaufende Altersteilzeit usw.). Abgesehen davon, dass es in Wirklichkeit genug Arbeit gibt, verstellt diese Diskussion den Blick darauf, dass es auf die Nutzung des gesamten Arbeitskräftepotentials ankommt, damit die Sozialkosten in Grenzen gehalten werden, Steuern und Abgaben geringer sein können und ein höheres reales Volkseinkommen möglich ist. Es wird in Kauf genommen, dass mögliche Wohlfahrtsgewinne verschenkt werden.

Von vielen Politikern wird der Zusammenhang zwischen der hohen Arbeitslosigkeit und den hohen Sozialaufwendungen weitgehend ignoriert. Während des Konjunkturaufschwungs vor Ausbruch der Finanzkrise war häufig die Klage zu hören, der Aufschwung sei bei den Beschäftigten nicht angekommen. Der Hauptvorteil für die bereits Beschäftigten lag in den mit der Abnahme der Arbeitslosigkeit verbundenen niedrigeren Beitrags- und Steuerzahlungen. Der Rückgang der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung von 6,5% auf 2,8% ist zwar zur Kenntnis genommen worden, nicht dagegen die Tatsache, dass die Steuern und die Beiträge zur Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung noch stärker gestiegen wären. Die Mehrbeschäftigung von fast zwei Millionen Menschen hat nicht nur Mehreinnahmen gebracht, sondern auch die Sozialsysteme entlastet.

Diese positiven Effekte einer höheren Beschäftigung wären grundsätzlich auch bei gering qualifizierten Arbeitslosen realisierbar. Das Einfordern von Gegenleistungen für soziale Leistungen des Staates gilt dennoch vielfach als verzichtbar. Unpopulär ist es allemal. Das Denken wird dominiert von der Sorge um zu niedrige Löhne und um das Verdrängen anderer Arbeitnehmer. Nach wie vor werden die staatlichen Sozialleistungen – mit großer Zustimmung der Bevölkerung – ausgeweitet, ohne verstärkt Arbeitsleistungen von den Begünstigten zu verlangen. Auch die freiwillige Betätigung für ein geringes Entgelt oder sogar ohne Entgelt wird tendenziell als Bedrohung der Beschäftigten und nicht als Entlastung gesehen.

Sobald sich die Rezession 2008/2009 voll auf dem Arbeitsmarkt niederschlägt und die Beitragssätze in den Sozialsystemen erhöht werden müssen, weil weniger Beiträge eingehen und gleichzeitig höhere Sozialleistungen zu erbringen sind, wird sich die Frage nach einer Arbeitsleistung der Transferempfänger erneut stellen. Vermutlich wird wiederum auf die vermeintliche Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt geschaut. Dass die zusätzliche Beschäftigung auch Entlastungen durch verringerte Sozialabgaben mit sich bringt, wird ebenfalls negiert. Die Kosten der zusätzlichen Sozialaufwendungen müssen dann aber in vollem Umfang von den Steuerzahlern getragen werden. Parallel dazu wird der Staat seine Bürger für einen stark ausgeweiteten Kapitaldienst infolge der Finanzkrise beanspruchen müssen.

Keine Mindestlöhne, sondern mehr Arbeit

4. Die Leistungen im Rahmen des Arbeitslosengeldes II sind gegenüber der vorherigen Sozialhilfe erheblich ausgeweitet worden. Das betrifft nicht nur die Hinzuverdienstmöglichkeiten, sondern insbesondere die Übernahme der vollen Wohn- und Heizkosten für relativ große Wohnungen, was an den sprunghaft gestiegenen Unterbringungskosten sichtbar wird. Hier schließt sich der Zirkel: Das Niveau der öffentlichen Transferleistungen wurde deutlich angehoben, die Nettolöhne der einfachen Arbeitnehmer stagnieren und sind zum Teil sogar gesunken, weil sie von einer steigenden Abgabenlast getroffen werden. Immer häufiger liegen die Nettolöhne nur noch wenig über den Transferleistungen für Arbeitslose, manchmal sogar darunter. Das gilt insbesondere für Erwerbstätige, die eine Familie zu ernähren haben.

Die Bereitschaft in der Bevölkerung, dass den unfreiwillig Arbeitslosen einen Mindestlebensstandard durch Transferleistungen ermöglicht wird, ist groß. Das Grundprinzip der sozialen Absicherung wird praktisch von niemandem in Frage gestellt. Auch wenn es darum geht, soziale Leistungen zu erhöhen, gibt es eine breite Zustimmung. Das könnte allerdings damit zusammenhängen, dass mancher Bürger den Eindruck haben mag, er werde mit den Kosten der Sozialleistungen kaum belastet.

Nahezu vollständig ausgeblendet bei der Abwägung der Höhe und Berechtigung von Sozialleistungen wird die Möglichkeit, dass diese Menschen Güter und Dienstleistungen erstellen könnten, also produktiv tätig sein könnten, um die Steuerzahler zu entlasten und letztlich auch ihre eigene Lage zu verbessern. Es besteht eine paradoxe Situation, in der mit den Transferzahlungen implizit die Erwartung verbunden wird, dass die Transferempfänger nicht arbeiten oder zumindest keine produktive Arbeit aufnehmen. Die einfache Erkenntnis, dass es einer

Gesellschaft insgesamt um so besser geht, je mehr Menschen arbeiten, sich also an der Erstellung von Gütern beteiligen, und je produktiver die Arbeitskräfte eingesetzt werden, ist in dem Gestrüpp von staatlichen Regelungen, Programmen und Ad-hoc-Eingriffen abhandeln gekommen. Nicht von Mindestlöhnen, sondern von zusätzlicher Arbeit – und sei es nur für wenige Stunden – ist eine Verbesserung der Situation der Arbeitslosen, aber auch der übrigen Mitglieder der Gesellschaft zu erwarten. Im Ergebnis wird es einem großen Teil der Arbeitsfähigen durch überzogene Mindestanforderungen an einen regulären Arbeitsplatz verwehrt, zumindest einen Teil des eigenen Lebensunterhalts selbst zu verdienen.

Es geht nicht nur um die Erhöhung des Bruttoinlandsprodukts und die Entlastung der Erwerbstätigen bei den Steuern und Abgaben, sondern auch um das Recht der Arbeitslosen, eine Tätigkeit zu Marktbedingungen aufzunehmen, ihre Fähigkeiten einzubringen und zu verbessern und sich in die Gesellschaft zu integrieren. Es geht um eine Ausprägung von Vertragsfreiheit.

II. Unterschiedliche Befunde

5. Zu den beschriebenen Schwierigkeiten der eingeschränkt arbeitsfähigen Transferempfänger und zu den Belastungen der Gesellschaft durch die Sozialsysteme gibt es unter den Experten keine großen Meinungsunterschiede. Bei der Einschätzung der Ursachen und der geeigneten Problemlösung gehen die Ansichten dagegen deutlich auseinander.

Als ein Grund für Arbeitslosigkeit wird vorgebracht, die Transferempfänger würden die Sozialleistungen quasi als Mindestlohn ansehen, der sie davon abhalte, eine Beschäftigung aufzunehmen. Solange kein nennenswert höheres Einkommen erzielt werden könne, gäbe es keinen Anreiz zu arbeiten. Es wird von der Sozialhilfefalle (genauer müsste man sagen: Arbeitslosengeld II-Falle) gesprochen.

In diesem Zusammenhang ist auf die Selbsthilfepflicht der Transferempfänger hinzuweisen. Die Transferempfänger haben ihre eigenen Möglichkeiten auszuschöpfen, um die Allgemeinheit möglichst wenig zu belasten. Trotzdem werden sich einige Transferempfänger dieser Verpflichtung entziehen. Um die geht es hier aber nicht. Sondern es werden jene Transferempfänger betrachtet, die auch dann arbeiten möchten, wenn sie davon keinen unmittelbaren monetären Vorteil haben, und die ihren Lebensunterhalt nicht aus eigener Kraft bestreiten können.

Arbeitswillige gering qualifizierte Transferempfänger stoßen auf viele Schwierigkeiten, einer Arbeit nachzugehen

6. Der Wunsch von arbeitswilligen Transferempfängern, einer Beschäftigung nachzugehen, stößt auf viele Schwierigkeiten. Das fängt damit an, dass sie vielfach aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen, einer geringen Qualifikation und sonstiger Handicaps nur eine sehr geringe Produktivität haben und deshalb für ein übliches Beschäftigungsverhältnis nicht in Betracht kommen. Es setzt sich fort mit einer Verteuerung der Arbeit durch tarifliche Mindestlöhne und gut gemeinte Arbeitsschutzregelungen. Ohnehin ist die Nachfrage nach einfachen Tätigkeiten in Deutschland durch die Mechanisierung und Automatisierung sowie durch das weltweit verfügbare Angebot an einfachen Produkten zurückgegangen. Potentielle Arbeitgeber halten sich zurück, Geringqualifizierte einzustellen, weil der Einarbeitungs- und Betreuungsaufwand sowie die Verwaltungskosten gemessen an dem Beitrag aus der Arbeitsleistung häufig sehr hoch sind. Da für eine geringe Wertschöpfung nur niedrige Löhne gezahlt werden können und dieser Grund für niedrige Löhne nur schwer kommunizierbar ist, müssen Arbeitgeber mit dem Vorwurf der Ausbeutung von Arbeitnehmern rechnen. In der Öffentlichkeit und in der

Politik wird leichthin von Hungerlöhnen gesprochen und gefordert, jeder müsse von seinem Lohn leben können, ohne die spezifischen Bedingungen in den einzelnen Fällen zur Kenntnis zu nehmen.

Die Einstellung der Gesellschaft zu den gering qualifizierten Transferempfängern ist gespalten. Einerseits wird erwartet, dass diese Menschen arbeiten, um ihren Lebensunterhalt oder zumindest einen Großteil davon selbst zu verdienen. Andererseits wird auch erwartet, dass die arbeitslosen Transferempfänger nur dann wieder arbeiten, wenn es sich um zusätzliche Arbeit handelt und keine Nachteile für gegenwärtig Beschäftigte entstehen, also ein Wettbewerb um Arbeitsplätze vermieden wird (Zusätzlichkeitserfordernis).

Schließlich ist darauf zu verweisen, dass die organisatorischen und institutionellen Bedingungen für die Beschäftigung von Geringqualifizierten wenig geeignet sind. Das gilt für die Abstimmung der Arbeitsmarktprogramme und Sozialprogramme, für die Vermittlungstätigkeit der Agenturen für Arbeit, für die arbeitsrechtlichen Regelungen und für die sozialrechtlichen Bedingungen für Transferempfänger. Sozialpolitik und Arbeitsmarktpolitik werden praktisch immer noch als getrennte Systeme gesehen. Bei den gering qualifizierten Transferempfängern kommt es aber gerade darauf an, die Kombination von Arbeitsleistung und Transferleistung zu integrieren.

III. Bisherige Ansätze zum Abbau der Arbeitslosigkeit von Personen mit eingeschränkten Fähigkeiten

1. Allgemeine Maßnahmen

Niedrigere Einstiegshürden

7. Neben den von der Bundesagentur für Arbeit gewährten expliziten Eingliederungshilfen gibt es eine Reihe von Programmen, mit denen ebenfalls der Zweck verfolgt wird, Einstiegshürden zu überwinden. Diese Hürden können daraus resultieren, dass ein potentieller Arbeitgeber unzureichende Informationen über die Eignung und den Arbeitswillen von Arbeitslosen hat. Sie können auch daraus resultieren, dass eine Einarbeitung erforderlich ist und der Arbeitslose in dieser Zeit den zu zahlenden Tariflohn noch nicht erwirtschaften kann. In die gleiche Richtung zielen Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, in denen Fähigkeiten vermittelt werden, die als Voraussetzung für eine Einstellung angesehen werden oder in den ersten Monaten im Betrieb zu erwerben sind.

Bei diesen Maßnahmen wird davon ausgegangen, dass der Arbeitslose die verlangten Fähigkeiten erwerben kann und dass der Arbeitgeber nach der Eingliederungsphase keine finanziellen Hilfen braucht, um den tariflichen oder ortsüblichen Lohn zahlen zu können. Anders ausgedrückt: Eingliederungshilfen sind geeignet, den Arbeitgeber von Kosten in der Eingliederungsphase zu entlasten, die er dem Arbeitnehmer nicht in der Form eines (vorübergehenden) Lohnabschlags anlasten kann. Sie sind auch geeignet, einen möglichen Lohnabschlag in der Einarbeitungsphase zu vermeiden und so den Anreiz für den Arbeitslosen zu erhöhen, eine Beschäftigung aufzunehmen. In beiden Fällen ist allerdings zu fragen, warum die Gesellschaft die Kosten tragen soll, wenn es keine soziale Notlage gibt, wenn also der allgemein gewährleistete Mindestlebensstandard nicht unterschritten wird. Im Regelfall hat der Arbeitslose ein großes Interesse, eine reguläre Arbeit zu finden. Soweit er dazu in der Lage ist, wird er deshalb auch bereit sein, in der Einarbeitungsphase einen verringerten Lohn hinzunehmen.

Anreize zu Mehrbeschäftigung

8. Eine andere Möglichkeit, die immer wieder diskutiert wird, besteht darin, die Regeln für Transferempfänger und alle Beschäftigten einheitlich und dauerhaft so zu gestalten, dass für alle Arbeitsfähigen ein starker Anreiz zu mehr Beschäftigung entsteht. Der große Reiz solcher Regelungen – vor allem bekannt unter dem Begriff „negative Einkommensteuer“ – liegt darin, dass den Arbeitnehmern von Anfang an und durchgängig von jedem selbst verdienten Euro ein erheblicher

Teil verbleibt. Die so genannte Transferentzugsrate steigt nie auf hundert Prozent des zusätzlichen Verdienstes. Die Idee, solche durchgängig positiven Anreize für die Beschäftigung zu geben, dürfte sich jedoch nicht verwirklichen lassen. Der fiskalische Aufwand wäre zu groß. Dies gilt auch im Hinblick auf den Vorschlag der aktivierenden Sozialhilfe und daran angelehnte Reformideen. Gänzlich verfehlt sind Vorstellungen eines bedingungslosen Grundeinkommens (solidarisches Bürgergeld). Man kann somit auch sagen: Das Abgehen vom Prinzip der Mindestsicherung der Bürger, die ihren Lebensunterhalt trotz aller Anstrengungen nicht erwirtschaften können, ist zu teuer.

2. Spezielle Maßnahmen für gering qualifizierte Transferempfänger

Formen von Lohnsubventionen

9. Das Arbeitslosengeld II setzt diese Vorstellungen zur Erhöhung der Beschäftigung Geringqualifizierter auf eine bestimmte Weise um. Mit seiner Einführung wurde die jahrzehntelange Tradition aufgegeben, dass für alle bedürftigen Menschen ein gleich hoher Mindestlebensstandard gewährleistet werden soll. Bis dahin galt ein impliziter Gesellschaftsvertrag, wonach jeder für sich und seine Familie selbst zu sorgen hat und der Staat mit subsidiären Hilfen tätig wird, wenn es den Bürgern trotz aller Anstrengungen nicht gelingt, einen gesellschaftlich definierten Mindestlebensstandard zu erreichen. Mit dem Arbeitslosengeld II wird ein Mindeststandard gesichert, der durch die Regelsätze für den Lebensunterhalt, die Übernahme der Unterkunftskosten und Heizkosten sowie der Kosten für die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung und – auch das ist neu – die Zahlung eines geringen Beitrags zur gesetzlichen Rentenversicherung definiert ist. Für Bezieher von Arbeitslosengeld II, die ein Arbeitseinkommen beziehen, bestehen Hinzuverdienstgrenzen, bis zu denen das zusätzlich erzielte Einkommen teilweise nicht auf die Transferzahlungen angerechnet werden:

Tabelle 1: Freibeträge bei Erwerbstätigkeit der Bezieher von Arbeitslosengeld II gemäß § 30 SGB II

Einkommen	Anrechnungsfrei...		
	in Prozent	zusätzlicher Betrag	Betrag insgesamt
bis 100 EUR	100%	100 EUR	100 EUR
101–800 EUR	20%	140 EUR	240 EUR
801–1200 EUR	10%	40 EUR	280 EUR

(Beträge beziehen sich auf den Höchstbetrag der jeweiligen Einkommensgruppe)

Die ersten 100 EUR kann man als Aufwandspauschale ansehen, so dass der Mindestlebensstandard unverändert bleibt. Bei den weiteren 180 EUR handelt es sich aber um zusätzlich verfügbare Beträge, die den Lebensstandard erhöhen.² Damit wird das Prinzip aufgegeben, dass der Staat nur in dem Umfang Hilfe leistet, in dem die Bürger den Mindestlebensstandard nicht aus eigener Kraft erreichen.

Mit den Kombilohn-Modellen werden die Prinzipien der Selbsthilfe und der Subsidiarität praktisch aufgegeben, um den Transferempfängern einen kräftigen Anreiz zu geben, eine Beschäftigung aufzunehmen oder auszuweiten. Mit Lohnsubventionen wird es den Empfängern von Arbeitslosengeld II ermöglicht, ein Einkommen zu erzielen, das deutlich über das Mindesteinkommen hinausgeht. Als Beispiele können der Beschäftigungszuschuss nach § 16e SGB II und das Bundesprogramm Kommunal-Kombi gelten.

Beschäftigungszuschuss (Job-Perspektive)

10. Neben die Hinzuverdienstregelungen für alle erwerbsfähigen gering qualifizierten Transferempfänger treten Maßnahmen, die auf bestimmte Gruppen des Arbeitsmarktes spezifisch ausgerichtet sind. So richtet sich das Programm Job-Perspektive an „Personen, deren Erwerbsfähigkeit eingeschränkt ist und die keine Arbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt finden können“. Im Einzelnen gelten folgende Bedingungen:

Fördervoraussetzungen

- Langzeitarbeitslos und mindestens zwei weitere in der Person liegende Vermittlungshemmnisse.
- Vorherige Betreuung über mindestens sechs Monate einschließlich des Einsatzes von Eingliederungshilfen.
- In den nächsten 24 Monaten voraussichtlich keine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt möglich.

Förderbedingungen

- In der Regel volle Arbeitszeit, mindestens aber die Hälfte der Normalarbeitszeit.
- Beschäftigungszuschuss bis zu 75 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts.
- Die Beschäftigung darf nicht in Verbindung mit einer zu vermutenden Beendigung eines anderen Beschäftigungsverhältnisses stehen.

² Mit Kindern und einem Einkommen von 1201–1500 EUR bleiben zusätzlich maximal 30 EUR anrechnungsfrei.

- Die Förderdauer beträgt zunächst bis zu 24 Monate. Sie kann aber ohne Unterbrechung in eine Dauerförderung überführt werden, wenn die Voraussetzungen weiterhin gegeben sind.
- Berücksichtigungsfähig sind der Tariflohn bzw. das ortsübliche Arbeitsentgelt und die pauschalierten Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungen.

Das Programm wurde im Oktober 2007 eingeführt und soll „für 100.000 Menschen wieder eine Perspektive auf Arbeit“ bieten. Im April des Jahres 2009 wurden 30.000 Personen durch Beschäftigungszuschüsse gefördert.³

Das Beschäftigungsverhältnis der Geförderten darf nicht in Konkurrenz mit anderen Beschäftigungsverhältnissen stehen, d.h. hier wird auf die „Zusätzlichkeit“ der Beschäftigung geachtet. Der normale Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt soll nicht stattfinden. Dadurch ergibt sich ein Vorrang, nicht produktive Tätigkeiten zu fördern. Da es sich um eine kräftig subventionierte Beschäftigung handelt, ist eine Wettbewerbsverzerrung vorhanden.

Das Programm bietet keine Lösung für das Problem der Geringqualifizierten. Es richtet sich nur an Schwerstvermittelbare und nicht generell an Arbeitslosengeld II-Bezieher. Dabei stellt sich aber die Frage, wie in diesen Fällen überhaupt von einem Tariflohn oder ortsüblichen Lohn gesprochen werden kann. In dem Gesetz heißt es, der Beschäftigungszuschuss solle „als Ausgleich der zu erwartenden Minderleistungen des Arbeitnehmers“ dienen. Das bedeutet: Es handelt sich um eine Sozialleistung, mit der das am Markt erzielbare Entgelt durch Transferzahlungen auf das Niveau des Einkommens eines tariflich entlohnten Arbeitnehmers angehoben wird. Eine Höchstgrenze für die Förderung wird im Gesetz nicht genannt.

Kommunal-Kombi

11. Das „Bundesprogramm zur Förderung von zusätzlichen Arbeitsplätzen, die in Regionen mit besonders hoher und verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit durch Kommunen geschaffen werden“ (Bundesprogramm Kommunal-Kombi) gibt es seit Beginn des Jahres 2008.⁴ Es richtet sich an Arbeitslosengeld II-Bezieher in den Regionen mit der höchsten Arbeitslosigkeit:

Fördervoraussetzungen

- Regionale Arbeitslosenquote mindestens 10 Prozent.
- Arbeitslose müssen Bezieher von Arbeitslosengeld II sein.

³ Deutscher Bundestag, Drucksache 16/13282 vom 3. Juni 2009

⁴ Bundesanzeiger Nr. 242 vom 29. Dezember 2007, S. 8413.

- Mindestdauer des Bezugs von Arbeitslosengeld II: ein Jahr.
- Nur zusätzliche und im öffentlichen Interesse liegende Arbeitsplätze.

Förderbedingungen

- Tariflöhne oder ortsübliche Entlohnung.
- Höchstfördersatz: 500 EUR monatlich.
- Maximale Förderdauer: drei Jahre.

Zur Teilnahme an dem Programm sind 101 Landkreise und kreisfreie Städte berechtigt.⁵ Bis Oktober 2009 sind erst 13.000 Stellen bewilligt worden,⁶ obwohl mit diesem Programm 100.000 Arbeitsplätze geschaffen werden sollten.

Wenig überzeugend ist die regionale Begrenzung des Programms. Für den einzelnen Arbeitslosen ist es gleichgültig, in welcher Region er lebt. Die Problematik dieser Einschränkung wird auch an der willkürlich gesetzten Mindestarbeitslosenquote von 10 Prozent deutlich. Auch die Beschränkung auf Langzeitarbeitslose ist nicht einleuchtend. Die Arbeitslosen müssen zusätzlich zu der Zeit, in der sie das beitragsfinanzierte Arbeitslosengeld erhalten, noch mindestens ein Jahr lang Arbeitslosengeld II bezogen haben. Damit wird die Chance vertan, diese Menschen möglichst schnell wieder in den Arbeitsprozess einzubeziehen und eine Gewöhnung an die Arbeitslosigkeit sowie das Sich-Einrichten in anderen Aktivitäten zu vermeiden.

Das Zusätzlichkeitskriterium hat auch hier die Folge, dass unproduktive Tätigkeiten gefördert werden. Das ist die falsche Antwort auf das Anliegen, den Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt durch die Förderung nicht zu verfälschen. Die Vorschrift, Tariflöhne oder ortsübliche Löhne zu zahlen, schützt nicht vor einer Wettbewerbsverfälschung, weil die Förderung die unzureichende Produktivität kompensiert oder überkompensiert. In allen anderen Fällen entstehen erst gar keine Beschäftigungsverhältnisse. Schließlich wird das Zusätzlichkeitsziel gerade durch die Förderung gefährdet, weil die innerhalb des Programms entstehenden Arbeitsplätze über das Steuersystem finanziert werden müssen und dadurch an anderer Stelle marginale, aber immerhin produktive Arbeitsplätze verdrängt werden.

⁵ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Richtlinien für das Bundesprogramm zur Förderung von zusätzlichen Arbeitsplätzen, die in Regionen mit besonders hoher und verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit durch Kommunen geschaffen wurden (Bundesprogramm Kommunal-Kombi), Konsolidierte Fassung, Stand: 9. April 2009.

⁶ Bundesverwaltungsamt: Verfahrensstand zum Bundesprogramm Kommunal-Kombi, Stand 1. Oktober 2009.

Die Befristung der Förderung auf drei Jahre zeigt, dass das Programm keine Hilfe für Menschen mit dauerhaft eingeschränkten Fähigkeiten bietet. Es handelt sich nicht um eine sinnvolle dauerhafte Regeländerung, sondern um Aktionismus.

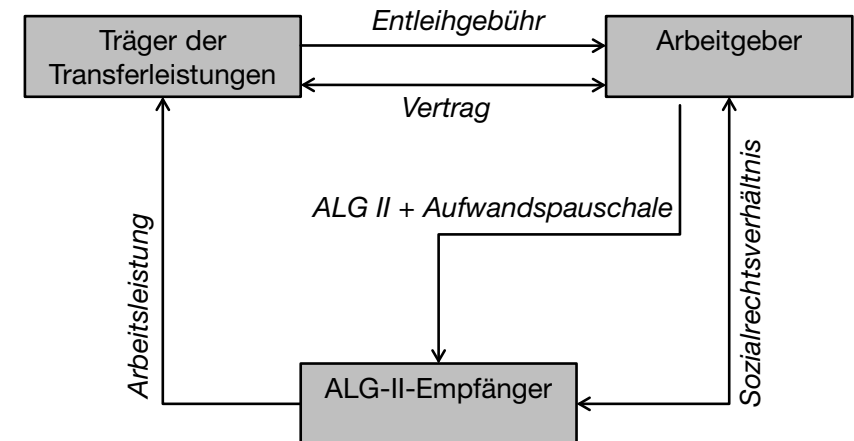
IV. Ein Vorschlag zur produktiven Beschäftigung

1. Das Konzept

Verwirklichung der Selbsthilfe

13. Im Folgenden wird ein alternativer Vorschlag unterbreitet, der von der klassischen Sozialhilfe ausgeht und keine zusätzlichen öffentlichen Mittel beansprucht. Das Hauptanliegen besteht darin, den nicht voll erwerbsfähigen Beziehern von Arbeitslosengeld II die Chance zu verschaffen, dauerhaft einer sinnvollen und für die Gesellschaft nützlichen Tätigkeit nachzugehen. Diese Menschen sollen die Möglichkeit haben, die von ihnen angestrebte Selbsthilfe zu verwirklichen, ihre Selbstachtung, ihre Würde und die Achtung durch Verwandte und Bekannte zu erhalten. Eine Ausdehnung auf alle ALG II-Empfänger soll aber ebenfalls in Betracht gezogen werden.

Abbildung 2: Das Konzept des Kronberger Kreises



Re-Integration in die Arbeitswelt

14. Bei diesem Vorschlag steht das Bestreben im Vordergrund, die Re-Integration in die Arbeitswelt und in die Gesellschaft zu ermöglichen. Deshalb wird auf eine freiwillige Teilnahme abgestellt. In der zweiten Variante, die organisatorisch von der ersten getrennt sein sollte, wird dagegen die Verpflichtung zur Selbsthilfe eingefordert. Dabei besteht die Hoffnung, dass es im Laufe der Zeit wieder selbstverständ-

lich wird, seine Fähigkeiten einzubringen und die übrigen Bürger möglichst wenig zu belasten. Beiden Varianten liegen letztlich die gleichen Prinzipien zugrunde, d.h. sie beruhen auf der Erwartung bzw. Forderung, dass jeder Bürger nach Kräften für sich selbst und für seine Familie sorgt und dass der Staat für alle Bürger den gleichen Mindestlebensstandard sichert:

- Ziel ist es, die Leistungsfähigkeit der Bürger voll zu nutzen und die staatlichen Hilfen auf den Betrag zu begrenzen, der erforderlich ist, um leistungsschwachen Menschen einen Mindestlebensstandard zu ermöglichen. Es handelt sich um ein klares Sozialprinzip der Mindestlebensstandardsicherung.
- Die Bezieher von Arbeitslosengeld II sollen eine möglichst produktive Beschäftigung ausüben, um eigene Einkommen zu erzielen und um die Chancen für eine zukünftige reguläre Beschäftigung zu verbessern. Sie sollen so weit wie möglich zum eigenen Lebensunterhalt beitragen und die Ansprüche an die Allgemeinheit auf das unbedingt Notwendige begrenzen. Im Falle der Freiwilligkeit steht dahinter das Prinzip, die Arbeitslosen nicht von bestimmten Tätigkeiten auszuschließen. Im Falle der Verpflichtung kommt das Einfordern der bestmöglichen Gegenleistung hinzu.
- Die Hilfeempfänger werden vom Träger der Transferzahlungen, also von der Agentur für Arbeit, von der Kommune oder von einem zwischengeschalteten privaten Arbeitnehmerverleihunternehmen, an einen Arbeitgeber verliehen. Dabei ist es gleichgültig, ob es sich um einen öffentlichen oder privaten Arbeitgeber handelt. Die Transferempfänger bleiben in ihrem Sozialrechtsverhältnis. Es wird kein eigenständiges Arbeitsverhältnis begründet. Die soziale Hilfe wird nicht in einen „Lohn“ umgewandelt, sondern in gleicher Höhe und in der gleichen Form geleistet, so dass nicht das Missverständnis entstehen kann, der am Markt erzielbare Lohn würde verändert. Wer einen Arbeitsvertrag hat und trotzdem nicht das Mindesteinkommen auf dem Niveau des Arbeitslosengelds II erreicht, erhält wie bisher eine ergänzende Unterstützung (Aufstocker).
- Die Teilnehmer des Programms stehen dem Arbeitsmarkt weiterhin jederzeit für die Aufnahme einer regulären Beschäftigung zur Verfügung, d.h. der Träger der Transferleistungen kann das Beschäftigungsverhältnis mit kurzer Frist kündigen. Die Programmteilnehmer sind verpflichtet, sich aktiv um eine reguläre Beschäftigung zu bemühen, soweit sie dazu in der Lage sind.

- Die Arbeitgeber zahlen ein Entgelt an die Träger der Transferleistungen. Das Entgelt wird im Wettbewerb um die Arbeitskräfte auf dem Markt bestimmt – unter der Bedingung, dass die Teilnehmer die Möglichkeit haben, sich um eine reguläre Beschäftigung zu bemühen und gegebenenfalls kurzfristig auszuschneiden. Die Höhe des Entgelts spielt sich im Wettbewerb der Arbeitgeber ein. Selbstverständlich kann der Arbeitgeber dem Transferempfänger jederzeit einen regulären Arbeitsvertrag anbieten. Es gibt keine Untergrenze für den Lohn – beispielsweise in Höhe der Leistungen im Rahmen des ALG II –, sondern die Träger der sozialen Hilfe können die Entgelte frei vereinbaren. Arbeitslose mit besonders geringer Qualifikation bzw. mit erheblichen gesundheitlichen und psychischen Einschränkungen können möglicherweise nie einen Lohn erreichen, der es ihnen ermöglicht, den Lebensunterhalt selbst in vollem Umfang zu finanzieren. Trotzdem ist es sinnvoll, ihre Fähigkeiten zu nutzen. Sie bleiben gegebenenfalls dauerhaft im Sozialrechtsverhältnis, aber sie erwirtschaften einen Teil der empfangenen Transferleistungen mit ihrer Arbeit.
- Die Teilnehmer an dem Programm erhalten aus dem Entgelt, das der Arbeitgeber zahlt, ausschließlich eine pauschale Aufwandsentschädigung, solange das Entgelt nicht ausreicht, ein reguläres Arbeitsverhältnis zu begründen und die öffentlichen Leistungen einzustellen.
- Aus dem Entgelt werden vorab die Kosten für zusätzliche Versicherungen (Unfall, Haftpflicht) und für die Organisation des Programms gezahlt.
- Das übrige Entgelt verbleibt beim Träger der Transferleistung. Es dient zur Absenkung der Kosten des ALG II, also zur Entlastung der Solidargemeinschaft.
- Es werden keine zusätzlichen öffentlichen Mittel eingesetzt. Wenn das von den Arbeitgebern gebotene Entgelt nicht ausreicht, die Kosten der Organisation, die Versicherungsprämien und die Aufwandsentschädigung zu zahlen, kommt eine Teilnahme an dem Programm nicht in Betracht.
- Das Programm ist nicht zeitlich befristet.

Programm zuerst für Freiwillige

15. Es empfiehlt sich, zunächst nur ein Programm für Freiwillige anzubieten: Wer sich freiwillig um eine unentgeltliche Tätigkeit bemüht, hat ein starkes Interesse,

wieder arbeiten zu können, den Kontakt zu anderen Menschen aufzunehmen und sich aus der Isolation zu befreien. Die Arbeitgeber können davon ausgehen, dass es sich um motivierte Arbeitnehmer handelt. Da vermutlich erst in einer längeren Übergangsphase ausreichend Arbeitsplätze für alle Transferempfänger entstehen werden, ist es sinnvoll, zunächst die Arbeitslosen zu berücksichtigen, die freiwillig eine unentgeltliche Tätigkeit aufnehmen.

Programm für die übrigen Empfänger von ALG II

16. Erst wenn alle Freiwilligen in das Programm aufgenommen werden können, sollte als Variante ein paralleles Programm für die übrigen Empfänger von ALG II eingeführt werden. Bei dieser Gruppe geht es darum, den Anspruch der Gesellschaft geltend zu machen, dass jeder Arbeitslose seine Fähigkeiten tatsächlich einsetzt, um den Unterstützungsbedarf gering zu halten. Hier bedarf es der ausdrücklichen Aufforderung, eine unentgeltliche Beschäftigung aufzunehmen. Vermutlich werden unterschiedliche Verfahren nötig sein, dieser Forderung Nachdruck zu verleihen, so beispielsweise die Pflicht zur Teilnahme an Besprechungen und an vorbereitenden Kursen, das Heranziehen zu gemeinnützigen Tätigkeiten in der Kommune bis hin zu einem bestimmten Beschäftigungsangebot verbunden mit der Sanktion, das ALG II zu kürzen oder ganz zu streichen, wenn ein zumutbares Angebot abgelehnt wird. Nach allen Erfahrungen wird etwa ein Viertel der Arbeitslosen auf das ALG II verzichten, wenn sie mit der Alternative konfrontiert werden, eine unentgeltliche Beschäftigung aufzunehmen oder auf die Transferleistung zu verzichten.⁷ Diese Arbeitslosen sind offensichtlich nicht auf die Transferleistung angewiesen. Das führt zu einer unmittelbaren Entlastung der Allgemeinheit. Andere Arbeitslose werden die Chance nutzen, sich zu qualifizieren, um wieder eine reguläre Beschäftigung zu finden, möglicherweise bei dem Arbeitgeber, der sich an dem Programm beteiligt. Ein Teil der Transferempfänger wird allerdings auch versuchen, den tatsächlichen Arbeitseinsatz zu minimieren, um lediglich formal der Arbeitsverpflichtung nachzukommen.

Insgesamt bietet dieser Vorschlag eine Möglichkeit, den Grundsatz des Förderns und Forderns wesentlich besser zu verwirklichen als es heute der Fall ist.

⁷ Dass dieser Anteil auch höher sein kann, darauf deutet ein Feldversuch der Bundesagentur für Arbeit mit einer verpflichtenden Bürgerarbeit für ALG I- und ALG II-Empfänger in Sachsen-Anhalt hin. Siehe Bundesagentur für Arbeit, Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen (2007), Bürgerarbeit – eine Konzeption zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit, mimeo, Magdeburg. Nach Ankündigung des Feldversuchs und noch vor seinem eigentlichen Beginn hatten sich 11 Prozent aller Arbeitslosen in ungeforderte Beschäftigung abgemeldet. Am Ende des Versuchs war die Arbeitslosenquote von 15,6 Prozent auf 6,3 Prozent gesunken. Da dieser Rückgang zum Teil auf die erfolgreiche Vermittlung von Arbeitslosen in die Bürgerarbeit zurückzuführen ist, sind die Zahlen vorsichtig zu interpretieren. Der im Text genannte Anteil ist daher wohl verlässlicher.

2. Mögliche Einwände

Beschäftigungsaufnahme trotz fehlender finanzieller Anreize?

17. Gegen das Konzept wird vorgebracht, niemand sei bereit, freiwillig eine Beschäftigung aufzunehmen, wenn damit kein finanzieller Vorteil verbunden sei.

Es mag zutreffen, dass ein erheblicher Teil der Arbeitslosen nur dann freiwillig arbeiten wird, wenn ein höheres verfügbares Einkommen erzielt werden kann. Erfahrungen mit einer unentgeltlichen Beschäftigung in dem Projekt TAURIS („Tätigkeiten und Aufgaben: Regionale Initiativen in Sachsen“), das seit 1999 durchgeführt wird, haben aber gezeigt, dass erstaunlich viele Arbeitslose bereit sind, eine solche Tätigkeit anzunehmen. Innerhalb der ersten beiden Jahre haben über 4.000 Personen eine unentgeltliche Beschäftigung im Rahmen dieses Programms aufgenommen, obwohl nur Arbeitslose aufgenommen wurden, die mindestens ein Jahr lang arbeitslos und mindestens 50 Jahre alt waren. Trotz dieser starken Einschränkung lag die Übergangsquote in eine reguläre Beschäftigung bei 16 Prozent. Die Mindestalters-Bedingung wurde nach zwei Jahren aufgegeben. Über die gesamte Laufzeit haben 18.000 Personen von diesem Programm Gebrauch gemacht. Die Übergangsquote liegt unverändert bei rund 16 Prozent.⁸

Es ist möglich, dass die Erfahrung in Sachsen bezüglich der Bereitschaft, ohne zusätzliches Entgelt – ohne Hinzuverdienstmöglichkeit – zu arbeiten und damit die Träger der sozialen Leistungen zu entlasten, nicht einfach auf andere Regionen und andere Zeiträume übertragen werden kann. Aber auch bei einer geringeren Teilnehmerzahl sollte es ein Angebot für Geringqualifizierte geben. Es kommt weniger auf die Entlastung der Träger von Sozialleistungen als auf die Chancen, einer sinnvollen Tätigkeit nachzugehen und gegebenenfalls wieder eine reguläre Beschäftigung zu finden.

Verdrängung anderer Arbeitnehmer?

18. Wie bei praktisch jedem arbeitsmarktpolitischen Programm wird auch gegen diesen Vorschlag eingewandt, damit würden andere Arbeitnehmer vom Markt verdrängt und es entstehe lediglich ein „Drehtüreffekt“.

Bei dem hier erläuterten Vorschlag ist der Einwand, es würden andere Arbeitskräfte verdrängt, damit begründet worden, es handele sich um ein extremes Lohndumping, weil den Teilnehmern an dem Programm kein zusätzliches Entgelt gezahlt werde. Die unentgeltliche Beschäftigung müsse aber auf „zusätzliche Tä-

⁸ Siehe Freistaat Sachsen (2009), Strukturfonds Aktuell, Europa fördert Sachsen, Nr. 2.

tigkeiten“ beschränkt werden, also auf Arbeiten, die nicht auch von Arbeitnehmern in normalen Arbeitsverhältnissen übernommen werden könnten. Weil aber explizit eine produktive Beschäftigung angestrebt werde, verzerre dieses Programm den Wettbewerb. Es verstoße gegen das Zusätzlichkeitserfordernis und vernichte reguläre Arbeitsplätze.

Leider ist dieser Einwand für die meisten Arbeitsmarktprogramme berechtigt, weil tatsächlich Lohnsubventionen gezahlt werden, die zu einem unfairen Wettbewerb führen und auch noch von den Arbeitnehmern mitfinanziert werden, die von dieser Wettbewerbsverzerrung betroffen sind.

Hier handelt es sich aber um ein Programm, bei dem für die Arbeitsleistung der Marktlohn gezahlt wird, also der Lohn, der sich im Wettbewerb herausbildet und bei dem weder Arbeitnehmer noch Arbeitgeber subventioniert werden. Es kann auch nicht entgegengehalten werden, dass es sich bei den Arbeitnehmern um Transferempfänger handelt, denn die Transferzahlung hat grundsätzlich keinen Einfluss auf den Marktlohn. Bei den Transferzahlungen handelt es sich wie bei der Einkommensteuer um eine nachträgliche Korrektur der Markteinkommen. Die Arbeitsleistung der Transferempfänger wird in gleicher Weise wie die Arbeitsleistung der übrigen Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt angeboten.

Selbstverständlich kann das Arbeitsangebot von Transferempfängern für einen Teil der Beschäftigten dazu führen, dass deren Löhne sinken oder nicht mehr erhöht werden können. Aber das kann kein Argument dafür sein, die Arbeitslosen dauerhaft vom Arbeitsmarkt auszuschließen. Außerdem müssen die Beschäftigten die Mittel für die Transferzahlungen aufbringen. Soweit die Transferempfänger einen Teil dieser Mittel nicht mehr benötigen, werden die Beschäftigten entlastet und deren Realeinkommen steigt. Jedenfalls kann eine zusätzliche produktive Beschäftigung von Transferempfängern, wie sie in dem Programm vorgesehen ist, gesamtwirtschaftlich kein Nachteil sein. Da die Teilnehmer an dem Programm unentgeltlich arbeiten und keinen Förderbedarf auslösen, sondern im Gegenteil den Transferbedarf verringern, wird die übrige Gesellschaft entlastet. Je produktiver die Programmteilnehmer arbeiten, umso größer sind die Vorteile für die übrige Gesellschaft, nämlich durch die Verringerung des Finanzierungsbedarfs und der entsprechenden Steuerlast.

Selbstverständlich gibt es Rückwirkungen auf dem Arbeitsmarkt. Es werden zusätzliche Arbeitsplätze entstehen, und es wird Strukturverschiebungen geben, aber die Beschäftigung wird zunehmen. Erstens werden Arbeiten durchgeführt,

die zu den bestehenden Bedingungen nicht finanziert werden können. In diesen Fällen wird das Zusätzlichkeitskriterium offensichtlich erfüllt. Zweitens werden einfache Tätigkeiten beispielsweise in einem Museum, einem Schwimmbad, einer Großküche usw. von unentgeltlich beschäftigten Geringqualifizierten übernommen, wenn dort Stellen frei werden. Diese Arbeitsplätze müssen nicht wieder mit regulären Arbeitskräften besetzt werden. Das heißt aber nicht, dass Arbeitsplätze verloren gehen. In dem Beispiel spart die Kommune die Mittel für die regulär Beschäftigten an einer Stelle ein und könnte sie unmittelbar für andere Beschäftigungsverhältnisse einsetzen. Die Kommune kann ohne zusätzlichen Mitteleinsatz mehr Leistungen erbringen. Zu dem gleichen Ergebnis kommt man, wenn die Kommunen die gering qualifizierten Transferempfänger unmittelbar im eigenen Bereich einsetzen. Den Kommunen entstehen keine Kosten, weil die Transferzahlungen ohnehin anfallen. Sie können aber zusätzliche Leistungen anbieten – gegebenenfalls auch solche gegen Gebühren. Im Ergebnis verändert sich die Anzahl der regulär Beschäftigten nicht, aber es werden zusätzliche Leistungen durch Geringqualifizierte erbracht, die sonst arbeitslos wären.

Werden die gering qualifizierten Arbeitslosen in der privaten Wirtschaft eingesetzt, kann es auch dort neben der unmittelbaren Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze zu Strukturverschiebungen kommen. Da diese Arbeitskräfte entsprechend ihrer Produktivität bezahlt werden, steht dem finanziellen Aufwand der Unternehmen eine entsprechende Wertschöpfung gegenüber. Es wird niemand geschädigt. Im Gegenteil: Da die von den Arbeitgebern gezahlten Entgelte die Kosten (Organisation, Versicherungen, Aufwandspauschale) übersteigen müssen, entsteht ein Nettovorteil für die Gesellschaft, d.h. die gesamte Nettowertschöpfung steht den anderen Bürgern zur Verfügung. Der Vorteil, der zunächst bei der Bundesagentur für Arbeit oder der Optionskommune anfällt, kann beispielsweise über eine Senkung der Steuern, über verbesserte kommunale Dienste oder zusätzliche Sozialleistungen weitergegeben werden. Das ist der entscheidende Unterschied zu den Kombilohn-Modellen, in denen Lohnsubventionen gezahlt werden, für die zusätzliche Steuern erforderlich sind.

Durch den verstärkten Wettbewerb der Arbeitslosen um einfache Arbeit kann es zu einem Druck auf die Löhne in den unteren Lohngruppen kommen. Es gibt aber keine überzeugenden Gründe, die Arbeitslosen durch Mindestlöhne oder andere Regelungen vom Arbeitsmarkt auszuschließen. Grundsätzlich hat jeder Bürger das Recht, seine Arbeitsleistung in einem unverfälschten Wettbewerb anzubieten. Oder anders gewendet: Der Wunsch eines Teils der Arbeitnehmer, höhere Löhne zu erzielen, kann nicht zum Anlass genommen werden, Wettbewerber vom Markt

fernzuhalten – auch nicht mit öffentlichen Mitteln, die von den übrigen Bürgern eingetrieben werden müssen.

Man mag die Frage stellen, ob eine denkbare Lohnneinbuße der gegenwärtig Beschäftigten in den unteren Lohngruppen ganz oder teilweise kompensiert werden sollte. Dann ist aber zunächst zu klären, inwieweit auch diese Gruppe von zusätzlichen Leistungen und verringerten Abgaben profitiert, die von der Beschäftigung bisher Arbeitsloser ausgeht. Außerdem kann es nicht um eine Besitzstandswahrung gehen, zumindest nicht auf Dauer, wenn die Geringqualifizierten im Ausgangszustand diskriminiert werden. Schließlich müsste sich eine zusätzliche Absicherung am Gleichbehandlungsgrundsatz messen lassen, d.h. sie müsste für alle Bürger mit gleichen wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen gelten.

Umgehung der Tarifbindung?

19. Weiter wird eingewandt, mit dem vorgeschlagenen Programm werde die Tarifbindung umgangen.

Die Gewerkschaften haben bei dem Praxistest in Sachsen den Vorwurf erhoben, mit dem Programm würde Lohndumping betrieben, weil die Leistungen praktisch unentgeltlich oder zu sehr niedrigen Entgelten erbracht würden.⁹ Die Arbeitgeber – in diesem Fall nur öffentliche – würden sich Vorteile verschaffen, indem sie die zu Tarifbedingungen beschäftigten Normalarbeitskräfte durch besonders günstige Programm-Arbeitskräfte ersetzen.

Der Begriff des Lohndumping ist verfehlt. Es handelt sich um Entgelte, die nicht subventioniert sind, sondern sich frei am Markt bilden. Die Sozialinstitutionen, die für die Transferzahlungen aufkommen müssen, haben sicherlich kein Interesse daran, die Teilnehmer an dem Programm „unter Wert“ zu verleihen. Sie haben allerdings auch kein Interesse daran, Entgelte zu fordern, zu denen die Arbeitgeber nicht bereit sind, die Geringqualifizierten zu beschäftigen.

Auch auf der Seite der Arbeitgeber ergibt sich kein Dumpingproblem. Sie stehen im Wettbewerb um diese Geringqualifizierten wie bei anderen Arbeitnehmern. Die Entgelte sind im Übrigen nicht mit Tariflöhnen vergleichbar. Die Tatsache, dass die Entgelte im Regelfall vergleichsweise niedrig sind, hängt mit der geringen Produktivität und vor allem mit den besonderen Bedingungen zusammen: Die Teilnehmer des Programms bleiben wie erwähnt in ihrem Sozialrechtsverhältnis, d.h. sie schließen keinen Arbeitsvertrag ab. Sie müssen für die Arbeitsplatzsuche

freigestellt werden. Sie können sofort abgezogen werden, wenn sie einen regulären Arbeitsplatz finden – es sei denn, der Arbeitgeber bietet selbst eine Normalbeschäftigung an. Ein Lohnvorteil im Vergleich zu anderen Arbeitgebern entsteht nicht. Allerdings kann es ein Informationsproblem geben, weil der Teilnehmer an dem Programm keinen unmittelbaren finanziellen Vorteil durch einen Wechsel zu einem anderen Arbeitgeber hat, der die Tätigkeit besser bezahlt. Andere potentielle Arbeitgeber müssen von sich aus aktiv werden oder von der Arbeitsgemeinschaft aus Kommune und Agentur für Arbeit bzw. von der Optionskommune angesprochen werden.

Mit ihrer Tätigkeit erzielen die Programmteilnehmer kein zusätzliches eigenes Einkommen. Vielmehr handelt es sich um eine genuin gemeinnützige Tätigkeit, mit der die Allgemeinheit von Kosten der sozialen Mindestsicherung entlastet wird. In vielen Fällen wird die Tätigkeit auch insoweit mit den sonst als gemeinnützig definierten Tätigkeiten vergleichbar sein, als das vom Arbeitgeber gezahlte Entgelt die anfallenden Kosten und die Aufwandspauschale in vielen Fällen nur wenig überschreiten dürfte.

3. Die wesentlichen Vorteile

20. Den gering qualifizierten Arbeitssuchenden, den Unternehmen, den Kommunen, der Arbeitsverwaltung und den Steuerzahlern entstehen folgende Vorteile:

- Die Teilnehmer können ihre Arbeitsmarktchancen durch eine produktive Tätigkeit erhöhen; sie können eine Gegenleistung für die laufende Unterstützung erbringen und sie können sinnvolle Aufgaben wahrnehmen und persönliche Kontakte im gesellschaftlichen Umfeld pflegen.
- Der Übergang von der Arbeitslosigkeit in eine normale Beschäftigung wird erleichtert. Wer diesen Sprung nicht schafft, kann die unentgeltliche Beschäftigung in dem Programm unbefristet fortsetzen.
- Die potentiellen Arbeitgeber können Arbeitslose auf unbürokratische und flexible Weise erproben.
- Die Unternehmen und gemeinnützigen Einrichtungen können die entliehenen Arbeitnehmer zu Marktbedingungen einsetzen und zusätzliche Produkte und Serviceleistungen anbieten.

⁹ DIE ZEIT Nr. 11/2000.

- Die Kommunen und die Bundesagentur für Arbeit können ihrer sozialpolitischen und arbeitsmarktpolitischen Verantwortung leichter nachkommen.
- Es bieten sich neue Möglichkeiten, Behinderte in Betrieben zu beschäftigen statt teure Behindertenwerkstätten zu unterhalten.
- Das Programm verursacht keine zusätzlichen Kosten. Dadurch können auch keine Negativeffekte durch eine Finanzierungsnotwendigkeit auftreten.
- Die Steuerzahler können tendenziell mit einer sinkenden Belastung rechnen, nämlich immer dann, wenn das erzielte Entgelt die Kosten für die Organisation und Versicherungen sowie die Aufwandspauschale übersteigt. Die Re-Integration arbeitsloser und behinderter Transferempfänger trägt somit auch zur Sicherung und Schaffung von regulären Arbeitsplätzen bei.

V. Zusammenfassung

- Die Arbeitslosigkeit von Personen mit einer geringen Produktivität, sei es aufgrund unzureichender beruflicher Qualifizierung, sei es aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen, ist seit Jahren besonders hoch im Vergleich zu anderen Bevölkerungsgruppen. Viele dieser Menschen haben resigniert und leiden unter ihrer Ausgrenzung aus der Gesellschaft. Auf dem Arbeitsmarkt werden sie vielfach als unerwünschte Konkurrenten der anderen Arbeitslosen und auch der Beschäftigten angesehen. Dabei ist es viel sinnvoller und durchaus möglich, das gesamte Arbeitskräftepotential eines Landes zu nutzen. Durch die Mehrbeschäftigung ergeben sich Wohlstandsgewinne für die gesamte Gesellschaft.
- Häufig wird von der sogenannten Sozialhilfefalle gesprochen, d. h. die Transferempfänger hätten keinen Anreiz zu arbeiten, wenn sie mit ihrer Arbeit weniger Einkommen erzielen als sie an Sozialleistungen erhalten würden. Dies widerspricht jedoch der Erfahrung, dass ein erheblicher Teil der gering qualifizierten Arbeitslosen gerne einer sinnvollen Beschäftigung nachgehen, die Kontaktmöglichkeiten an einer Arbeitsstelle nutzen und die eigene Qualifikation verbessern würde, auch wenn das erzielte Entgelt nicht über die Transferzahlungen hinausgeht. Außerdem ist daran zu erinnern, dass die Transferempfänger verpflichtet sind, so weit wie möglich für sich selbst zu sorgen. Die öffentlichen Leistungen sollten nur dann gewährt werden, wenn die Selbsthilfemöglichkeiten nicht ausreichen. Die Höhe des erzielten Arbeitsentgelts ist nicht gleichzusetzen mit dem Einkommen. Niedrige Entgelte werden vom Staat ergänzt, so dass immer ein sozialpolitisch festgelegtes Mindesteinkommen erreicht wird.
- Die bestehenden Maßnahmen, die Arbeitslosigkeit von Geringqualifizierten zu verringern, sind vielfach mit Mindestlohnanforderungen verbunden, so dass Akzeptanzprobleme in den Unternehmen bestehen. Die öffentliche Beschäftigung ist nur in geringem Umfang finanzierbar, sie ist häufig unproduktiv und sie nutzt nicht die Chancen, Arbeitsplätze in der Privatwirtschaft aufzubauen.
- Der Kronberger Kreis plädiert deswegen für ein Modell der produktiven Beschäftigung von gering qualifizierten Beziehern von Arbeitslosengeld II. Es richtet sich zunächst an freiwillige Teilnehmer, von denen eine besondere Motivation zu erwarten ist. Bei einem Erfolg des Programms könnte dieses

Modell auf alle erwerbsfähigen Bezieher von Arbeitslosengeld II ausgedehnt werden, so dass letztlich allen Arbeitsfähigen eine Beschäftigungsmöglichkeit geboten wird und die Belastung der Gesellschaft mit Transferleistungen verringert werden kann.

- Nach diesem Vorschlag sollen die Transferempfänger dort beschäftigt werden, wo sie das höchste – wenn auch vergleichsweise geringe – Entgelt erzielen. Das kann im privaten Sektor sein, aber auch im staatlichen und kommunalen Bereich. Die Höhe des Entgelts wird im Wettbewerb bestimmt. Es wird kein eigenständiges Arbeitsverhältnis begründet, sondern die Transferempfänger bleiben in ihrem Sozialrechtsverhältnis. Die Programmteilnehmer können kurzfristig ausscheiden, wenn sich die Möglichkeit gibt, in eine reguläre Beschäftigung zu wechseln. Das Entgelt wird vom Arbeitgeber an die Träger der Transferleistungen gezahlt. Die Programmteilnehmer erhalten nur eine pauschale Aufwandsentschädigung. Die restlichen Mittel werden für die Organisation des Programms, für erforderliche Versicherungen und zur Entlastung der Solidargemeinschaft verwendet. Das Programm ist nicht zeitlich befristet.
- Das seit 1999 in Sachsen laufende Projekt TAURIS mit seinen bislang über 18.000 Teilnehmern zeigt, dass viele Arbeitslose bereit sind, eine unentgeltliche Beschäftigung anzunehmen. Die Arbeitsbereitschaft hängt also nicht nur von der Erzielung eines höheren Einkommens ab, sondern ganz wesentlich von der Selbstverwirklichung in der Arbeit und der Möglichkeit der Reintegration.
- Der Vorschlag führt nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung auf dem Arbeitsmarkt, weil marktkonforme Löhne gezahlt werden. Es liegt keine Subventionierung der Löhne vor. Mit den Transferzahlungen werden die Menschen unterstützt, die ihren Lebensunterhalt weder aus ihrem Markteinkommen, noch aus eigenem Vermögen, noch aus Zuwendungen von Familienangehörigen bestreiten können. Die Transferempfänger werden in den Arbeitsmarkt einbezogen und sorgen durch ihre Tätigkeit und die erzielte Wertschöpfung für eine Entlastung der Solidargemeinschaft.
- Der mögliche verstärkte Wettbewerb im Bereich der einfachen Arbeit könnte zwar zu einem Druck auf die Löhne in den unteren Lohngruppen führen. Jedoch stellt das kein überzeugendes Argument dafür dar, eine Teilgruppe der Arbeitslosen vom Arbeitsmarkt auszuschließen. Auch der Vorwurf des

Lohndumpings ist insofern verfehlt, als die gezahlten Entgelte den Marktöhnen entsprechen. Die Arbeitgeber stehen untereinander im Wettbewerb um die Arbeitskräfte, während die Träger der Transferzahlungen kein Interesse daran haben, ihre Arbeitslosen „unter Wert“ zu verleihen. Auf jeden Fall wird nicht nur das vorhandene Potential der Transferempfänger genutzt, sondern auch deren Chancen zur Selbsthilfe und zum Übergang in eine reguläre Beschäftigung werden systematisch verbessert.

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in dieser Schriftenreihe

- | | | | |
|----|--|----|--|
| 49 | Für einen wirksamen Klimaschutz (2009) | 25 | Unité et Diversité en Europe – Pour moins d'Harmonisation et de Centralisation (1992) |
| 48 | Staatsfonds: Muss Deutschland sich schützen? (2008) | 24 | Zur Wirtschaftsreform in Osteuropa (1992) |
| 47 | Unternehmensmitbestimmung ohne Zwang (2007) | 23 | Reform der öffentlichen Verwaltung (1991) |
| 46 | Erbschaftsteuer: Behutsam anpassen (2007) | 22 | Wirtschaftspolitik für das geeinte Deutschland (1990) |
| 45 | Dienstleistungsmärkte in Europa weiter öffnen (2007) | 21 | Soziale Marktwirtschaft in der DDR – Reform der Wohnungswirtschaft (1990) |
| 44 | Den Subventionsabbau umfassend voranbringen (2006) | 20 | Soziale Marktwirtschaft in der DDR – Währungsordnung und Investitionsbedingungen (1990) |
| 43 | Den Stabilitäts- und Wachstumspakt härten (2005) | 19 | Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen (1989) |
| 42 | Tragfähige Pflegeversicherung (2005) | 18 | Reform der Unternehmensbesteuerung (1989) |
| 41 | Flexibler Kündigungsschutz am Arbeitsmarkt (2004) | 17 | Mehr Markt in der Energiewirtschaft (1988) |
| 40 | Gute Gemeindesteuern (2003) | 16 | Das soziale Netz reißt (1988) |
| 39 | Mehr Eigenverantwortung und Wettbewerb im Gesundheitswesen (2002) | 15 | Mehr Markt in der Telekommunikation (1987) |
| 38 | Privatisierung von Landesbanken und Sparkassen (2001) | 14 | Reform der Alterssicherung (1987) |
| 37 | Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen (2000) | 13 | Mehr Markt im Gesundheitswesen (1987) |
| 36 | Die föderative Ordnung in Not – Zur Reform des Finanzausgleichs (2000) | 12 | Mehr Mut zum Markt – Konkrete Problemlösungen (1986) |
| 35 | Arbeitszeiten und soziale Sicherung flexibler gestalten (1999) | 11 | Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen (1986) |
| 34 | Die Aufgaben – Wirtschaftspolitische Orientierung für die kommenden Jahre (1998) | 10 | Mehr Markt im Arbeitsrecht (1986) |
| 33 | Osterweiterung der Europäischen Union (1998) | 9 | Mehr Markt für den Mittelstand (1985) |
| 33 | Eastern Enlargement of the European Union (1998) | 8 | Für eine Neue Agrarordnung – Kurskorrektur für Europas Agrarpolitik (1984) |
| 32 | Globalisierter Wettbewerb (1998) | 7 | Mehr Markt in der Wohnungswirtschaft (1984) |
| 31 | A social Union for Europe? (1997) | 6 | Die Wende – Eine Bestandsaufnahme der deutschen Wirtschaftspolitik (1984) |
| 31 | Sozialunion für Europa? (1996) | 5 | Arbeitslosigkeit – Woher sie kommt und wie man sie beheben kann (1984) |
| 30 | Steuerreform für Arbeitsplätze und Umwelt (1996) | 4 | Mehr Markt im Verkehr (1984) |
| 29 | Einwanderungspolitik – Möglichkeiten und Grenzen (1994) | 3 | Mehr Beteiligungskapital (1983) |
| 28 | Mehr Langfristdenken in Gesellschaft und Politik (1994) | 2 | Vorschläge zu einer „Kleinen Steuerreform“ (1983) |
| 27 | Zur Reform der Hochschulen (1993) | 1 | Mehr Mut zum Markt (1983) |
| 26 | Privatisierung auch im Westen (1993) | | |
| 25 | Einheit und Vielfalt in Europa – Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung (1992) | | |
| 25 | Unity and Diversity in Europe – An Argument for Less Harmonisation and Centralisation (1992) | | |

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in der Reihe „Argumente zu Marktwirtschaft und Politik“

- 106 Lehren der Finanzmarktkrise (2009)
- 104 Irrwege in der Sozialpolitik (2008)
- 102 Gegen die Neubelebung der Entfernungspauschale (2008)
- 96 Wider die Aushöhlung der Welthandelsordnung – Für mehr Regeldisziplin (2006)
- 63 Ökologische Steuerreform: Zu viele Illusionen(104)
- 54 Gegen eine Mehrwertsteuererhöhung zur Senkung der Sozialabgaben (1997)
- 52 Arbeitslosigkeit und Lohnpolitik – Die Tarifautonomie in der Bewährungsprobe (1995)
- 43 Wirtschaftspolitik im geeinten Deutschland: Der Kronberger Kreis zu Kernfragen der Integration (1992)
- 17 Die Reform des Gemeindesteuersystems (1988)
- 3 §116 Arbeitsförderungsgesetz: Es geht um die Neutralität des Staates (1986)