

Dokumentation

herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung

Nr. 153/2006

Strategien gegen Arbeitslosigkeit und Armut: Beschäftigungschancen für Geringqualifizierte

Expertenworkshop der Konrad-Adenauer-Stiftung

Sankt Augustin, Januar 2006

Ansprechpartner: Matthias Schäfer
Telefon: 0 30 / 2 69 96-35 15
E-Mail: Matthias.Schaefer@kas.de

Dr. Andrea M. Schneider
Telefon: 0 30 / 2 69 96-35 16
E-Mail: Andrea.Schneider@kas.de

Politik und Beratung
Arbeitsgruppe Wirtschaftspolitik

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung 10907 Berlin

Tagungsdokumentation

„Strategien gegen Arbeitslosigkeit und Armut: Beschäftigungschancen für Geringqualifizierte“

Expertenworkshop der Konrad-Adenauer-Stiftung
7.-10. Oktober 2004

Gliederung

Vorwort	2
1. Fördern und Fordern – Aktive Arbeitsmarktpolitik für Menschen mit geringer Qualifikation <i>Dr. Ulrich Walwei, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung</i>	3
2. Der Niedriglohnsektor im Kontext der aktuellen Arbeitsmarktreformen <i>Ilka Houben, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände</i>	5
3. Das Hamburger Modell – Wie kann Beschäftigung für Geringqualifizierte staatlich gefördert werden? <i>Dr. Michael Gerhardt, Behörde für Wirtschaft und Arbeit Hamburg</i>	7
4. Wie kann Beschäftigungsförderung für Geringqualifizierte auf kommunaler Ebene organisiert werden? <i>Elisabeth Müller-Neumann, Stadt Mannheim</i>	8
5. Wo entstehen die neuen Jobs? <i>Volker Enkert, Bundesverband Zeitarbeit</i>	9
6. Ist der Earned Income Tax Credit (EITC) ein Modell der Beschäftigungsförderung und Armutsvermeidung für Deutschland? <i>Waltraut Peter, Institut der deutschen Wirtschaft Köln</i>	10
7. Die sozialetischen Aspekte des Niedriglohnsektors <i>Professor Dr. Joachim Wiemeyer, Ruhruniversität Bochum</i>	12
8. Best practice – Welche Ansätze verfolgen erfolgreiche Länder zur Erhöhung der Beschäftigungschancen Geringqualifizierter? <i>Eric Thode, Bertelsmann-Stiftung</i>	14
9. Zusammenfassung und Ausblick – Ansätze für eine erfolgreiche Beschäftigungsstrategie für Geringqualifizierte	16
Programm	17

Vorwort

Die hohe strukturelle Arbeitslosigkeit steht im Zentrum der ökonomischen und sozialen Probleme Deutschlands. Eine Soziale Marktwirtschaft, die tatsächlich Freiheit auf dem Markt mit dem sozialen Ausgleich verbindet, schafft die Voraussetzungen für Vollbeschäftigung. Da diese Balance nicht immer gewahrt wurde, verliert die Soziale Marktwirtschaft in Zeiten der Massenarbeitslosigkeit an Glaubwürdigkeit und Rückhalt in der Bevölkerung.

Arbeitslosigkeit ist aber nicht nur ein gesamtgesellschaftliches Problem, es trifft den arbeitslosen Menschen an seiner empfindlichsten Stelle: dem Gefühl, nicht mehr gebraucht zu werden, ausgegrenzt zu sein, seine Fähigkeiten nicht mehr einbringen zu können, aus eigener Kraft die Herausforderungen des Lebens nicht mehr bewerkstelligen zu können und auf Unterstützung der Gemeinschaft angewiesen zu sein. Damit wird Arbeitslosigkeit zu einem moralischen Problem, ihr Schicksal legt die Axt an die Wurzel unserer Gesellschaft: die menschliche Würde.

Besonders große Verantwortung haben wir gegenüber Personen mit erheblichen Problemen auf dem Arbeitsmarkt. Sei es wegen ihrer geringen formalen Qualifikation (Schul- oder Berufsbildung), sei es, weil ihre Qualifikationen inzwischen nicht mehr gebraucht werden. Sie erzielen eine geringe Produktivität und werden aus vielen Gründen vom Arbeitsmarkt und in der Folge auch von gesellschaftlicher Teilhabe ausgegrenzt. Ihre Ausgrenzung ist genauso verfestigt wie ihre Angewiesenheit auf staatliche Fürsorge. Das soziale Netz funktioniert nicht als ein Trampolin, das wieder in die Erwerbstätigkeit zurückbefördert, sondern als ein das eigene Leben und das der Familie prägender Lebensstil.

Namhafte Ökonomen sehen in der hohen Arbeitslosigkeit unter Geringqualifizierten das eigentliche Übel des deutschen Arbeitsmarktes. Im Umkehrschluss sind alle Akteure gefordert, sich dieses Themas besonders ernsthaft anzunehmen: Politik, Tarifparteien, Wissenschaft, Unternehmer und Verbände. Tatsächlich war die qualifikationsspezifische Arbeitslosenquote der Geringqualifizierten (im Alter zwischen 15 und 59) mit über 20% im Jahresdurchschnitt 2004 in keinem anderen Industriestaat so hoch wie in Deutschland. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen unter allen Arbeitslosen hat sich ebenfalls erhöht und beträgt annähernd 40%.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung hat sich seit dem Jahr 2003 mit mehreren Expertentworkshops dem besonders dringlichen und wichtigen Problem der Arbeitslosigkeit von Geringqualifizierten angenommen. Thema des hier dokumentierten Workshops sind die Beschäftigungschancen für Geringqualifizierte. Experten aus Wissenschaft und Praxis legen Fakten und Zusammenhänge dar, beschreiben Ursachen und Wirkungen und geben Anstöße, durch welche Veränderungen der Arbeitsmarkt- und Sozialordnung die Aussichten für Geringqualifizierte auf eine Integration in den Arbeitsmarkt verbessert werden können.

Schelle Erfolge sind nicht zu erwarten, umso wichtiger ist es, für die Veränderungen ernsthaft und beharrlich zu werben: Es geht um eine Wirtschafts- und Sozialpolitik mit menschlichem Antlitz oder, um es mit Bill Clinton zu sagen: „*Welfare ist not a life style, it is a second chance!*“

Matthias Schäfer

1. Fördern und Fordern – Aktive Arbeitsmarktpolitik für Menschen mit geringer Qualifikation

Dr. Ulrich Walwei, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Status quo:

- Geringe Qualifikation resultiert aus einem formell geringen Bildungsgrad und/oder aus einer Entwertung der Fähigkeiten durch den Strukturwandel im Zeitverlauf.
- Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit hat zu einem Selektionsprozess geführt. Davon betroffen sind vor allem Menschen mit geringer Qualifizierung.
- Seit 1999 steigt der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen in Ostdeutschland und liegt inzwischen über dem Anteil der Langzeitarbeitslosen in Westdeutschland.
- Nach einer Projektion des IAB nimmt die Nachfrage nach Hilfstätigkeiten und einfachen Fachtätigkeiten zwischen 1995 und 2010 von 20% auf 16% der Erwerbstätigen ab.
- Der Anteil von Menschen mit geringer Qualifikation (nach Bildungsabschlüssen) hat bezogen auf alle Absolventen in den letzten 25 Jahren stetig abgenommen. Ausgenommen davon ist die Altersgruppe der 15 bis 24-Jährigen, dort geht die Bildungsneigung sogar leicht zurück (vor allem Ausländer der 2. und 3. Generationen sind davon betroffen).
- Die Arbeitslosenquote der Personen ohne Berufsabschluss war 2002 deutlich höher als die Arbeitslosenquote der Personen mit Berufsabschluss (in Westdeutschland 20% zu 8%; in Ostdeutschland 50% zu 18,5%).

Zu berücksichtigende Aspekte bei aktiver Arbeitsmarktpolitik für Geringqualifizierte:

- Eine Verbesserung der allgemeinen wirtschaftlichen Situation der Betriebe verbessert die Lage aller Arbeitslosen (sog. Kamineffekt). Für die Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten ist es von besonderer Bedeutung, den Abgabenkeil durch eine Senkung der Sozialabgaben zu reduzieren.
- Qualifizierungsmaßnahmen haben speziell bei Geringqualifizierten Grenzen, „learning on the job“ (Praxisbezug) ist prinzipiell der bessere Weg zur Qualifizierung. Eine öffentliche Qualifizierungsmaßnahme kann zur Stigmatisierung im ersten Arbeitsmarkt führen.
- Nötig ist eine Aktivierung über höhere Transparenz und klare Verantwortlichkeiten in den Transfersystemen. Durch verbesserte Vermittlung, Anreize zur Arbeitsaufnahme und eine strikte Sanktionierung bei der Verweigerung von Jobangeboten (Fördern und Fordern) können Beschäftigungserfolge bei Geringqualifizierten erzielt werden.
- Eine Erhöhung der Arbeitsanreize erfolgt in der Regel durch welfare-to-work-Programme (gemeinnützige Arbeitsgelegenheiten), Kombilohnmodelle oder Modelle einer negativen Einkommensteuergutschrift.
- Prinzipiell schließen sich großzügige Transfersysteme und effektive Arbeitsanreize im Niedriglohnsektor aus. Alle Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ha-

ben in der Vergangenheit negative Implikationen (Drehtüreffekte, Mitnahmeeffekte, sich widersprechende Förderziele, unklare Zielgruppen, fehlende Evaluierung). Bei allen Maßnahmen (auch Beschäftigungsgelegenheiten) ist daher der befristete Charakter entscheidend. Ziel muss sein, die Arbeitslosen über Maßnahmen schnell wieder in eine reguläre Beschäftigung zu bringen.

- Personen mit geringer Qualifikation sind von Armut bedroht, weil sie schlechte Beschäftigungsaussichten haben, nicht weil Transfers reduziert oder Zumutbarkeitskriterien erhöht werden.
- Die Wahrnehmung von Armut orientiert sich am letzten Nettoeinkommen vor der Arbeitslosigkeit. Von diesem Niveau aus werden die Erwartungen der Arbeitslosen an das zukünftige Einkommen definiert. Mit der Umsetzung der Hartz-Reformen (Aktivierung, Fördern und Fordern, Zumutbarkeit) werden diese Anspruchslöhne gesenkt. Nur bei einem ausreichenden Abstand von Transfereinkommen und Lohneinkommen sind die Menschen bereit, für geringe Löhne zu arbeiten.
- Um einen ausreichenden Anreiz zur Arbeitsaufnahme zu setzen, muss die Botschaft lauten, dass zukünftig keine staatliche Leistung mehr ohne Gegenleistung (Bereitschaft zu arbeiten) gezahlt wird. Aus „welfare first“ wird „work first“.
- Experimentierräume für die Förderung von Geringqualifizierten sollten vor allem auf kommunaler Ebene eröffnet werden; im Wettbewerb ist um die besten Modelle zu ringen, ein Lernen vom anderen wird möglich.
- Die Frage einer Ausdehnung öffentlicher/gemeinnütziger Beschäftigungsgelegenheiten (Ein- oder Zwei-Euro-Jobs) auf die gewerbliche Wirtschaft wird unter Hinweis auf die fiskalischen Auswirkungen und die Verdrängungseffekte skeptisch beurteilt. Bedenken gegen Verdrängungsmechanismen werden häufig reflexartig geäußert. Sie müssen aber zugelassen werden, denn Verdrängungsmechanismen gibt es bereits heute auf dem Arbeitsmarkt und sie sind das notwendige Anpassungsinstrument einer marktwirtschaftlichen Ordnung. In Ostdeutschland sind z.B. auch hochqualifizierte Arbeitslose gezwungen, Billigjobs anzunehmen.
- Ein alleiniges Absenken des Transferniveaus wird von den Betroffenen als Armutbedrohung verstanden. Dies gilt auch für Arbeitslosengeld (ALG)-Bezieher, die zukünftig nach 12 Monaten das bedarfsorientierte ALG II erhalten. Anreize zur Nachfrage nach Arbeitnehmern mit geringer Qualifikation gibt es z.B. durch Tarifverträge, die für Arbeitslose geringere Einstiegsgehälter zulassen.
- Eine Verbesserung der Beschäftigungschancen der Geringqualifizierten durch eine Lockerung des Kündigungsschutzes wird skeptisch beurteilt. Betrachtet man die von Arbeitgebern kalkulierten Kosten der Kündigung aber als fix, so belasten diese Kosten die geringe Produktivität eines solchen Jobs deutlicher als bei höherqualifizierten Jobs.

2. Der Niedriglohnsektor im Kontext der aktuellen Arbeitsmarktreformen

Ilka Houben, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Die **Hartz-Reformen** gehen trotz einiger Konstruktionsfehler in die richtige Richtung:

- Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf dem Niveau der Sozialhilfe;
- Trennung der Höhe des Transfers (ALG II) von der Höhe des letzten Nettoeinkommens;
- Anrechnung von Vermögen und Partnereinkommen;
- Reduzierung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes;
- Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien, Beweislastumkehr;
- Verbesserung der Arbeitsvermittlung (Umbau der Bundesagentur für Arbeit, Fallmanager);

Defizite der Reform:

- Die Zuschläge für ehemalige ALG-Bezieher sind gleichbedeutend mit einem höheren Anspruchslohn, der einer Beschäftigungsaufnahme entgegensteht.
- Über öffentliche Beschäftigungsgelegenheiten (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Ein-Euro-Jobs u.a.) dürfen Arbeitsplätze im privaten Sektor nicht verdrängt werden (bereits heute existieren ca. 400.000 solcher Jobs).
- Die Zuständigkeit der Kommunen (Ausnahme: Optionskommunen) wäre die sachgerechtere Lösung gewesen.
- Mindestlohndebatten konterkarieren die angestrebten Reformbemühungen.

Diskussion:

- Große Bedeutung haben die bisher nicht ausreichenden Anreize für die Sachbearbeiter der Arbeitsgemeinschaften, die Verpflichtung zur Gegenleistung mit der gebotenen Ernsthaftigkeit durchzuführen (z.B. durch erfolgsabhängige Vergütung). Nur wenn in den Arbeitsagenturen das Prinzip „Fördern und Fordern“ konsequent umgesetzt wird, verschiebt sich mikroökonomisch die Nutzenfunktion der Arbeitslosen, so dass die Aufnahme angebotener Beschäftigung attraktiver wird als der Transferbezug. Selbst wenn die Höhe des Transfereinkommens nahezu unverändert bleibt, verlieren Transferbezieher große Teile ihrer Freizeit, da sie verpflichtet sind, nahezu jeden Job anzunehmen. Arbeitslose werden dann versuchen, einen regulären Job zu finden, mit dem sie den Verlust an Freizeit wenigstens durch (deutlich) höhere Einkommen kompensieren können.
- Problematisch sind mögliche Fehlanreize in den Kommunen aufgrund der fiskalischen Auswirkungen bei Anrechnung der Erwerbseinkommen auf Transfers. Der Hinzuverdienst reduziert die Transferzahlungen des Bundes. Nur wenn die Empfänger in den regulären Arbeitsmarkt und damit aus der Bedürftigkeit entlassen sind, sparen die Kommunen die Ausgaben für Mieten und Heizkosten. Deren

Vermittlungsbemühungen dürften sich daher zunächst auf diejenigen konzentrieren, bei denen ein dauerhafter Schritt aus der Bedürftigkeit möglich erscheint.

- Private Jobangebote für Geringqualifizierte sind in besonderem Maße konjunkturabhängig. Kontrovers wurde diskutiert, ob überhaupt genügend Jobs für Geringqualifizierte zur Verfügung gestellt werden können. Angesichts der kommunalen Finanzen können kaum umfassende Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden. Das Problem, dass insgesamt eine zu geringe Arbeitsnachfrage besteht, wird durch die Reformen nur unzureichend angegangen. Demgegenüber bleibt festzuhalten, dass die Hälfte der offenen Stellen nicht für Facharbeiter, sondern für Geringqualifizierte ausgeschrieben wird. Ferner werden jedes Jahr ca. 300.000 ausländische Saisonarbeiter für einfache Tätigkeiten benötigt.
- Gemeinnützige Beschäftigungsgelegenheiten werden vom Staat oder von steuerfinanzierten Trägern angeboten. Es ist fraglich, ob damit eine Brücke in den ersten Arbeitsmarkt entsteht. Vielmehr sind Verdrängungseffekte für den ersten Arbeitsmarkt nicht auszuschließen.

3. Das Hamburger Modell – Wie kann Beschäftigung für Geringqualifizierte staatlich gefördert werden?

Dr. Michael Gerhardt, Behörde für Wirtschaft und Arbeit Hamburg

Im Jahr 2003 hatten durchschnittlich 43% der Hamburger Arbeitslosen keine Berufsausbildung, 49% hatten keinen oder nur einen Hauptschulabschluss. Diese Gruppen tragen damit ein besonderes Arbeitslosigkeitsrisiko.

Hauptproblem und dessen Bedeutung:

Eine Vielzahl von Instrumenten unterstützt den Matching-Prozess auf dem Arbeitsmarkt. Das zentrale Problem ist die Frage, wie geringqualifizierte Personen Arbeit bekommen sollen. Für die Hamburger Arbeitsmarktpolitik bedeutet dies:

- Priorität hat die Integration in den ersten Arbeitsmarkt.
- Notwendig ist ein begleitendes Controlling des Förderprogramms.
- Eine outputorientierte Steuerung (Ökonomisierung) des Übergangsarbeitsmarktes über Fallpauschalen tritt an die Stelle der Fehlbedarfsfinanzierung; ein Trägerwettbewerb schafft Effizienz.
- Ziel ist ein einfache Administration der Maßnahme (z. B. wird im Hamburger Modell ein monatlicher Zuschuss von 250 € an Arbeitgeber und Arbeitnehmer gewährt).
- Im Vergleich mit anderen Förderprogrammen (z.B. ABM, gemeinnützige Arbeit nach § 199 SGB III) hat das Programm einen höheren Anteil Geringqualifizierter vermittelt.
- Deutlich mehr Personen werden im ersten als im zweiten Arbeitsmarkt gefördert. Die insgesamt aufgewendeten Mittel konnten merklich reduziert werden.

Vor- und Nachteile des Hamburger Modells:

- Kritisch angemerkt wird in der Diskussion zum Hamburger Modell der Verdrängungsmechanismus und die Frage, ob wirklich neue Arbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt entstanden sind. Mögliche Mitnahmeeffekte wurden (noch) nicht evaluiert. Die Einbeziehung der ALG-Empfänger kann hinterfragt werden, denn diese gehören per se nicht in die Gruppe „langzeitarbeitslos“ oder „geringqualifiziert“.
- Im Verhältnis zu anderen Maßnahmen scheint der Zielereichungsgrad aber höher zu liegen. In einer Zeit, in der der Hamburger Arbeitsmarkt sehr angespannt war, hat das Modell für Beschäftigungsanreize gesorgt. Das Modell nimmt wichtige Aspekte des „Fördern und Forderns“ auf wie z.B.:
 - experimentierfreudige Umsetzung vor Ort (Kommunalmodell) in Abstimmung mit dem Hamburger Umland;
 - einfache Handhabbarkeit;
 - Reduzierung der Mitnahmeeffekte aufgrund der Zielgruppenorientierung (wenn auch z.T. unklare Formulierung für eine Fördermaßnahme; z.B. „von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht“);
 - fiskalische Folgen sind beherrschbar.

4. Wie kann Beschäftigungsförderung für Geringqualifizierte auf kommunaler Ebene organisiert werden?

*Elisabeth Müller-Neumann, Kommunale Beschäftigungsförderung,
Stadt Mannheim*

Ansatz:

Exemplarisch wird zu diesem Thema die Umsetzung des Modells Jump Plus als Vorläufer-Modell der zukünftigen Fördermaßnahmen nach § 3 II SGB II zur Integration junger Menschen in Arbeit und Ausbildung beleuchtet. Mit der Umsetzung von Jump Plus wurde ansatzweise der Aufbau eines zukünftigen Jobcenters im Rahmen einer ARGE vorweggenommen, nachdem sich die Stadt Mannheim nach intensiver Debatte gegen die Optionslösung entschieden hat. Bei Einführung von Hartz IV ist zunächst mit steigenden Fallzahlen zu rechnen, was positive Effekte konterkarieren könnte.

Einzelheiten des Modells:

- Kooperation von Arbeitsagentur und Sozialhilfeträger in einer gemeinsamen Anlaufstelle;
- Verbundsystem zwischen Sozialhilfeträger, Agentur für Arbeit und Trägerkonsortium;
- umfassende Betreuung der Jugendlichen;
- finanzielle Förderung von Beschäftigungsträgern und Jugendlichen;
- besondere Bedeutung der Fallanamnese;
- Besuch von monatlich ca. 300 Betrieben vor Ort durch die Agentur für Arbeit, insbesondere von kleinen und mittleren Unternehmen, zur Vorstellung von Jump Plus;
- Präsenz der Arbeitsvermittler bei den Trägern;
- Beschäftigungsangebote des Trägerkonsortiums werden koordiniert (insgesamt 32 Arbeitsfelder mit bislang mehr als 750 Einsatzstellen);
- Berichterstattung und Wirkungskontrolle.

Bestandsaufnahme und Ausblick:

Beschäftigungsgelegenheiten gemäß § 16 Abs. 3 SGB II bestehen bereits jetzt für ca. 1.000 Personen, ein Ausbau ist angestrebt.

Es muss sichergestellt werden, dass die Einzelmaßnahmen nicht als „Verschiebebahnhöfe“ missbraucht werden. Die Maßnahmen müssen so angelegt sein, dass sie den Übergang in den ersten Arbeitsmarkt fördern.

Dazu müssen Qualifizierungsanteile in Bezug auf soziale und berufsbezogene Kompetenzen enthalten sein. Dies gilt insbesondere für Jugendliche unter 25 Jahren.

5. Wo entstehen die neuen Jobs?

Volker Enkerts, Bundesverband Zeitarbeit

- **Zeitarbeit** ist eine Möglichkeit der Personalressourcen-Flexibilisierung durch Externe; Entleihunternehmen können Beschäftigungs- und weitere Kostenrisiken an das Leiharbeitsunternehmen delegieren.
- Zeitarbeit baut eine Brücke in den ersten Arbeitsmarkt, sowohl für „Problemgruppen“ als auch für Berufsanfänger. Eine „Stigmatisierung“ der Zeitarbeitnehmer ist nicht zu befürchten, da diese stets marktnah eingesetzt werden (im Gegensatz zu anderen Fördermaßnahmen).
- Über 750.000 Beschäftigte arbeiteten 2003 in Zeitarbeitsfirmen, davon jeweils ca. 30% in den drei Bereichen Industrie, Dienstleistung/allgemeine Verwaltung und Hilfspersonal. Hilfstätigkeiten erstrecken sich vor allem auf Handwerk, Industrie, Logistik und Gastronomie.
- Mehr als 30% der Beschäftigten in Zeitarbeit kommen aus einer Beschäftigung, über 60% aus der Arbeitslosigkeit.
- Im europäischen Vergleich liegt der Anteil der Zeitarbeit an der Gesamtbeschäftigung in Deutschland bei 0,9% und damit im Mittelfeld. Die Gesamtspanne liegt zwischen 0,2% (Italien, Griechenland) und 4,7% (Großbritannien). In Großbritannien hat Zeitarbeit trotz des deregulierten Arbeitsmarktes eine andere Tradition und einen höheren Stellenwert.
- Zukünftige Einsatzpotentiale der Zeitarbeit bei Geringqualifizierten können sein:
 - konsumentennahe Hilfen;
 - Gastronomie;
 - haushaltsnahe Dienste;
 - Landschaftspflege;
 - Gebäudereinigung;
 - Sozial- und Gesundheitsdienste.
- Die Einführung der Personal-Service-Agenturen (PSA) durch die Hartz-Reformen hat den Markt für private Zeitarbeit nicht nachhaltig gestört, vielmehr konnten die Privaten durch Know-how-Vorsprung im Marktwettbewerb gegenüber den öffentlich geförderten PSA bestehen.
- Eigene Tarifverträge der Zeitarbeit ermöglichen eine Bezahlung unterhalb des eigentlichen tätigkeitsbezogenen Tariflohns, in diesem Kostenvorteil liegt ein wesentlicher Anreiz für Zeitarbeit.
- Das Übernahmeverhalten der Entleihunternehmen (Klebeeffekt) ist in der Zeitarbeit nicht signifikant höher als bei anderen Fördermaßnahmen.
- Durch das Screening und die Marktnähe der Zeitarbeitsfirmen erfolgt auch ein besseres Training der Geringqualifizierten für zukünftige Einsätze und ein höherer Erfolg beim „Aufspüren“ von Jobs.

6. Ist der Earned Income Tax Credit (EITC) ein Modell der Beschäftigungsförderung und Armutsvermeidung für Deutschland?

Waltraut Peter, Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Status quo:

In Deutschland mangelt es an Angebot und Nachfrage nach einfacher Arbeit. Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass sich Arbeit nicht lohnt. 2004 erreichte ein Familienvater mit zwei Kindern zum Beispiel erst bei einem Vollzeit-Bruttostundenlohn von 11,88 € dasselbe Einkommen wie in der Sozialhilfe. Selbst für Singles liegt der Anspruchslohn bei 6,65 €. Marktlöhne für einfache Arbeiten liegen aber weit darunter.

Bisheriger Ansatz (Hartz IV):

- Hartz IV ändert nicht die Höhe der Sozialhilfe und des impliziten Mindestlohns, fordert aber eine Gegenleistung. Erwerbsfähige Arbeitslose sind verpflichtet, eine Arbeit zu suchen oder eine befristete gemeinnützige Beschäftigung anzunehmen. Dabei gilt jede Arbeit als zumutbar (sofern nicht sittenwidrig etc.). Die Reform folgt damit dem welfare-to-work Ansatz anderer Länder (z.B. Niederlande, USA, Großbritannien).
- Das Problem ist: Hartz IV kann sein Versprechen – „Arbeit statt Sozialhilfe“ bzw. „*the dignity of a paycheck instead of the stigma of welfare*“ – nur in einem Arbeitsmarkt erfüllen, in dem es keine Löhne unterhalb des durch die Sozialhilfe definierten Mindestlohns gibt. Alle, deren Humankapital nur für einen „Armutslohn“ reicht, bleiben sozialhilfeabhängig oder sind für ein Einkommen ohne „Zuckerbrot und Peitsche“ auf Schwarzarbeit angewiesen. Das Gesetz erlaubt zwar Niedriglohnarbeit, macht Niedrigverdiener jedoch sozialhilfeabhängig oder illegal. Beides ist unsozial und ineffizient.

Earned Income Tax Credit (EITC):

Eine ernsthafte Niedriglohnstrategie, die Arbeit fördert und Armut verhindert, braucht daher zwei Säulen: ein *welfare-to-work Programm* für bedürftige Arbeitslose und eine Einkommensunterstützung (*make work pay*) für Familien mit niedrigem Einkommen. Eine solche zweite Säule ist in den USA der EITC.

- Als der EITC 1975 als Fußnote in einem Steuergesetz eingeführt wurde, sollte er lediglich für ein Jahr den Anstieg der Rentenversicherungsbeiträge (*social security*) kompensieren. Als jedoch die Abgabenbelastung weiter stieg und die Inflation den realen Wert des gesetzlichen Mindestlohns unter die Armutsgrenze drückte, wurde die Steuerentlastung zum zentralen Instrument um- und ausgebaut, um „Armut trotz Arbeit“ (*working poverty*) zu verhindern. Parallel dazu wurde in den 90er Jahren die Sozialhilfe für Alleinerziehende (Singles und Zwei-Eltern-Familien haben in USA keinen Anspruch auf eine Bundessozialhilfe) in eine befristete Unterstützung mit Arbeitspflicht umgebaut, die Kinderbetreuung und medizinische Behandlung für Niedrigverdiener ausgeweitet und der Mindestlohn gering angehoben. Leitgedanke der Reformen war, dass Arbeit das beste Mittel gegen Armut ist und Arbeit sich lohnen muss (*make work pay*) im Sinne der amerikanischen Arbeitsethik (*work ethics*): niemand, der Vollzeit arbeitet, sollte in Armut leben müssen.

- Der EITC heute: Anspruchsberechtigt sind Steuerzahler, die im Steuerjahr gearbeitet haben und deren Vermögen \$2.600 nicht übersteigt. Die Höhe der Gutschrift variiert nach Jahreseinkommen und Kinderzahl. Im untersten Bereich wird das Einkommen um einen bestimmten Prozentsatz aufgestockt, im mittleren Bereich bleibt der Höchstbetrag unverändert, im Auslaufbereich wird er abgeschmolzen. Beispiel: Das Einkommen einer Familie mit zwei Kindern wird bis zu einem Einkommen von \$10.500 (2003) um 40 % aufgestockt. (Für „Mindestlöhner“ heißt das, dass ihr Stundenlohn von \$5,15 auf \$7,21 steigt.) Bis zu einem Einkommen von \$13.700 gilt der Höchstbetrag von \$4.200, der dann um 21 Cent für jeden Dollar zusätzliches Einkommen sinkt, bis er bei \$33.400 ausläuft (\$34.400 bei Ehepaaren). Er wird jährlich entsprechend der Preissteigerungsrate angepasst.
- Der entscheidende Unterschied zu anderen Lohnsubventionen (z.B. „Kombilöhnen“ wie das Mainzer Modell oder die Mini- und Midi-Jobs) ist, dass der EITC a) rückzahlbar, b) am Bedarf orientiert ist und c) die marginale Grenzbelastung nie 100 Prozent übersteigt. Empfänger erhalten die Gutschrift ungekürzt ausbezahlt, solange ihre Steuerschuld null ist. Übersteigt ihr Einkommen ihre Steuerfreibeträge, wird der Betrag mit der fälligen Steuer verrechnet. Durch die Staffelung nach der Kinderzahl ist die Aufstockung am Haushaltsbedarf orientiert und die niedrige Entzugsrate stellt sicher, dass das Haushaltseinkommen mit jedem zusätzlich verdienten Dollar steigt.
- 2003 bezogen 19,3 Millionen Arbeitnehmerhaushalte den EITC. Die Kosten beliefen sich auf \$34,4 Mrd. bzw. 0,34 % des BIP. (Zum Vergleich: 2002 hat Deutschland für die Arbeitsförderung einschl. Arbeitslosengeld und -hilfe, ohne Sozialhilfe, 3,4 % des BIP ausgegeben.)
- Die Forschung zeigt, dass der Ausbau des EITC zusammen mit den erwähnten sozialpolitischen Reformen zu einer dramatischen Zunahme der Erwerbsbeteiligung und Abnahme der Armutsrate von Alleinerziehenden geführt hat. Er hat die Entscheidung, statt in die Sozialhilfe in den Arbeitsmarkt zu gehen bzw. von der Sozialhilfe in Arbeit zu wechseln, positiv beeinflusst. Der leicht negative Arbeitsanreiz für Ehepartner ist deutlich überkompensiert worden durch die Zunahme der Erwerbsbeteiligung in den unteren beiden Einkommensbereichen und bei Alleinerziehenden. Dass 75 % der Empfänger während eines Jahres mehr als 1.000 Stunden, 60 % sogar mehr als 1.500 Stunden gearbeitet haben, zeigt, dass der EITC Anstrengung attraktiv und lohnend macht. Wie zielgenau er ist, zeigt sich daran, dass schätzungsweise zwei Drittel der Zahlungen an Arbeitnehmer mit Kindern im untersten Lohnquartil gingen.

Fazit:

Ein Niedriglohnsektor braucht als sozialpolitische Flankierung nicht nur ein welfare-to-work System wie Hartz IV, das bedürftige Arbeitslose in Arbeit bringt, sondern auch eine Einkommensaufstockung für Erwerbstätige, deren Lohn zum Leben nicht reicht. Der EITC liefert dazu ein Modell. Die Forschung zeigt, dass er nicht nur Arbeit lohnender macht als Arbeitslosigkeit, sondern auch das Haushaltseinkommen je nach Arbeitsangebot deutlich erhöht. Das bedeutet: Ein mehr an Lohnungleichheit führt in Verbindung mit dem EITC zu einem weniger an Einkommensungleichheit und dadurch zu einem mehr an Wohlfahrt für die gesamte Gesellschaft.

7. Die sozialetischen Aspekte des Niedriglohnsektors

Professor Dr. Joachim Wiemeyer, Ruhruniversität Bochum

Christliche Sozialethik

- Die Christliche Sozialethik basiert auf der fundamentalen Gleichheit aller Menschen.
- Die Vorstellung einer gerechten, für alle zustimmungsfähigen gesellschaftlichen Ordnung wird von John Rawls thematisiert. Dazu zählt der Konsens, dass Bedürftige unterstützt werden müssen. Eine völlige Abschaffung des Sozialstaats wäre daher nicht nur ein Verfassungsverstoß, sondern würde auch die Legitimation unserer Gesellschaft als demokratisches Gemeinwesen und Soziale Marktwirtschaft zerstören.
- Kooperationen und Austauschbeziehungen müssen zum gegenseitigen Vorteil gestaltet werden, Verhandlungsmacht und Willkür einzelner Seiten müssen verhindert werden.
- Der Arbeitsbegriff ist weit zu fassen. Menschen entfalten sich in ihrer Persönlichkeit durch Arbeit und schaffen gleichzeitig die Grundlage ihrer materiellen und sozialen Existenz. Es gibt eine sozialetische Verpflichtung und ein Recht zur Arbeit.
 - es gibt kein Recht, auf Kosten der Arbeit anderer zu leben;
 - es gibt eine Pflicht zur Nutzung der eigenen Fähigkeiten;
 - es gibt ein Recht auf gerechte Entlohnung und ein Recht auf eine Mindestsicherung;
 - es gibt einen politischen Auftrag für einen hohen Beschäftigungsstand.

Probleme von Langzeitarbeitslosigkeit

Langzeitarbeitslosigkeit ist ein ethisches Problem der Gesellschaft. Der Niedriglohnsektor ist **unter bestimmten Bedingungen** eine sozialetisch vertretbare Antwort:

- die angebotene Beschäftigung darf nicht unsittlich oder gesundheitsgefährdend sein;
- sie muss prinzipiell dem Ziel dienen, entsprechend der eigenen Fähigkeiten zu arbeiten (Allokations-, Matching-Prozess);
- Qualifizierung ist als gesellschaftliche Investition zu sehen;
- die Möglichkeit der Familiengründung muss erhalten bleiben;
- trotz Niedriglohnbeschäftigung muss eine ausreichende Altersversorgung gewährleistet sein;
- junge Menschen brauchen beim Schritt in die Beschäftigung eine besondere Förderung;
- eine Niedriglohnstrategie muss mit den Vorhaben der Gesundheits-, Renten- und Steuerpolitik abgestimmt werden.

Dies bedeutet aber:

- Gleichheit und Unteilbarkeit der Menschenwürde besagen, dass für jeden prinzipiell jede menschenwürdige Arbeit zumutbar ist (Beispiel: Student als Ferienarbeiter in Fabrik).
- Die Unterstützung durch die Gemeinschaft erfordert die Bereitschaft zur Gegenleistung des Hilfeempfängers.
- Eine Niveaubestimmung (Unterstützungsleistung, Mindestlohn) ist aus sozial-ethischer Sicht kaum möglich, sie steht immer im Zusammenhang mit dem kulturellen Umfeld.
- Das individuelle Recht auf Arbeit muss vor dem kollektiven Recht der Tarifautonomie Vorrang haben.

Ziele müssen sein:

- Die Erhöhung des Beschäftigungsgrades der Geringqualifizierten;
- soziale Absicherung statt Schwarzarbeit;
- das Ausschöpfen des Potenzials freier Stellen (Saisonarbeiter);
- die Erhöhung der Wohlfahrtseffekte sowohl für Geringqualifizierte als auch für Beschäftigte mit geringen und mittleren Einkommen.

Diskussion

Kritisch wird in der Diskussion angemerkt, dass in der sozialetischen Debatte die Schaffung eines Konsens als Teil einer gerechten Ordnung ein Vetorecht der Schwächsten voraussetzt (man denke z.B. an die Hartz IV-Demonstrationen). In kleineren Gesellschaften (z.B. in den Niederlanden) ist die Schaffung eines gesellschaftlichen Konsens einfacher, weil sich ideologische Fehleinschätzungen im Wettbewerb mit Ideen und Ansätzen anderer Länder und Kulturen nicht so lange halten können.

Kritisch wurde auch diskutiert, dass die Frage der Zumutbarkeit einer Arbeit deutlicher artikuliert wird als die Frage der Freiheitsbeschränkungen für diejenigen, die das (Sozial-)System finanziell tragen und nur wenig mehr als das Transforniveau verdienen.

Die Schaffung eines Niedriglohnssektors erfordert eine Auseinandersetzung mit den Grundlagen der Tarifautonomie (Flächentarifverträge) und mit der Forderung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland.

8. Best practice – Welche Ansätze verfolgen erfolgreiche Länder zur Erhöhung der Beschäftigungschancen Geringqualifizierter?

Eric Thode, Bertelsmann-Stiftung

Bestandsaufnahme

- Eine Annäherung an das Thema erfolgt zunächst über einen Vergleich der formalen Qualifikationsstruktur. Deutschland hat einen relativ geringen Anteil niedrigqualifizierter Personen im OECD-Vergleich. Die Erwerbs- und Beschäftigungsquoten dieser Gruppe liegen in Deutschland im hinteren Drittel der OECD-Länder.
- Interessant ist zugleich, dass „klassische“ Niedriglohn-Länder wie die USA oder Großbritannien nicht im Vordergrund liegen.
- Bei der Arbeitslosenquote Geringqualifizierter liegt Deutschland trotz der geringen Erwerbsbeteiligung mit deutlichem Abstand an erster Stelle (2002: 15,3%, Norwegen weist mit 3,4% die niedrigste Quote auf).
- Deutschland hat die höchste relative und absolute Abweichung der Arbeitslosenquote der Geringqualifizierten von der allgemeinen Arbeitslosenquote.

Ansatzpunkte von Fördermodellen

Fördermodelle erfolgen in der Regel:

- auf **Arbeitnehmerseite** durch Lohnaufstockung. Vor allem Länder mit geringem Grad der Dekommodifizierung (Arbeitseinkommen weichen nicht sehr von Arbeitsproduktivität ab) neigen zu diesen Modellen (USA mit EITC, Großbritannien mit WTC). Die Umsetzung in Deutschland wäre vor dem bestehenden institutionellen Hintergrund – relativ hohes Absicherungsniveau bei Arbeitslosigkeit, in vielen Berufen hohes Lohnniveau in unteren Tarifgruppen – entweder nicht möglich oder sehr kostspielig.
- auf der **Arbeitgeberseite** durch Subventionierung der Sozialabgaben. Kontinental-europäische Länder (Niederlande, Frankreich) mit einem hohen Grad der Dekommodifizierung senken damit Arbeitskosten und setzen auf Arbeitsnachfrageeffekte. Dieses Modell würde besser in den deutschen Kontext passen. Solche Subventionen an Arbeitgeber können jedoch auch – im europäischen Umfeld – als unerlaubte Wettbewerbshilfe erachtet werden.
- Beide Modelle führen zu erheblichen Mitnahme- und Substitutionseffekten, Evaluierungen ergeben geringe Beschäftigungseffekte bei hohen Kosten.

Modellfall Dänemark

- Allgemeine Veränderungen des wirtschaftlichen Umfelds (80er/ Anfang 90er Jahre): Haushaltskonsolidierung, unternehmensfreundliche Steuerreform, flexiblere Tarifpolitik. Dennoch stieg die Arbeitslosigkeit bei moderater Lohnentwicklung deutlich.
- Die seit 1994 durchgeführten Arbeitsmarktreformen beinhalten:

- Aktivierung, Qualifizierung, Jobrotation und Sabbaticals (Langzeiturlaub mit Arbeitsplatzgarantie); die zwei letztgenannten Instrumente wiesen nur geringe Erfolge auf;
- Umgestaltung und Regionalisierung der Arbeitsvermittlung;
- Reduzierung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld (von 9 auf 4 Jahre);
- begleitende (Öko-)Steuerfinanzierung des Arbeitsmarktreformprozesses, expansive Fiskalpolitik, keine Spardebatte als Ausgang der Reformdebatte,
- starker Einfluss einer vergleichsweise angelsächsisch geprägten *work ethics*
- hoher Organisationsgrad der Arbeitnehmer und Einbeziehung der Gewerkschaften erleichterten die Durchsetzung der Maßnahmen, ebenso eine unideologische Herangehensweise an Reformen und anhaltender Reformkurs auch bei wechselnden (Minderheits-)Regierungen;
- weitere Steuererleichterungen vor allem für Unternehmen;
- nur geringere Verbleibdauer in öffentlichen Beschäftigungsmöglichkeiten;
- genaue Planung in der Abfolge der Maßnahmen („sequencing“).

Schlussfolgerung

Die eindeutige Bestimmung eines Best-Practice-Modells ist nicht möglich:

- Spezielle Programme für Geringqualifizierte sind kein Schlüssel zum Erfolg.
- Es muss zunächst darum gehen, den Arbeitsmarkt insgesamt funktionsfähiger zu machen – dies ist freilich leichter gesagt als getan, es sind viele Widerstände zu erwarten. Aber: *„a rising tide lifts all boats“*. Erst dann sollten verbliebene Problemgruppen unterstützt werden.
- Spezialprogrammen für Geringqualifizierte mangelt es oft an politischer Unterstützung, da breite Wählerschichten nicht davon profitieren: *„politics for the poor are poor politics“*.

9. Zusammenfassung und Ausblick – Ansätze für eine erfolgreiche Beschäftigungsstrategie für Geringqualifizierte

Drei wesentliche Strategien lassen sich nach der Diskussion zusammenfassen:

- Die **allgemeinen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen** (vor allem zur Stärkung der Arbeitsnachfrage) müssen weiter verbessert werden. Dazu zählen
 - die Deregulierung des Arbeitsrechts,
 - die Reformierung der Unternehmensbesteuerung
 - die Reformierung der sozialen Sicherungssysteme und
 - mittelfristig die Reformierung des Bildungssystems.
- Die Umsetzung der beschlossenen Reformen am Arbeitsmarkt muss **nachdrücklich** und **ernsthaft** erfolgen. Dies gilt vor allem auf der Ebene der Jobcenter/kommunalen Sozialämter, die für die Aktivierung der Langzeitarbeitslosen verantwortlich sind.
- Eine breite gesellschaftliche Zustimmung zu den jetzt umzusetzenden Reformschritten ist wesentlicher Bestandteil des Erfolgs (Senkung der Arbeitslosigkeit). Dazu sind die Reformziele und Umsetzungsschritte mit **einfachen, verständlichen Botschaften** zu unterlegen, die Vertrauen und Verständnis für die Maßnahmen schaffen. Die öffentliche Diskussion muss um positive Botschaften, konstruktive Lösungsvorschläge und klare Ziele angereichert werden, mit denen die Verkürzung der vorherrschenden Debatte um Arbeitsmarktreformen auf den Vorwurf des Sozialabbaus relativiert werden kann.

Programm

Workshop

„Strategien gegen Arbeitslosigkeit und Armut - Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte“, Cadenabbia, 7. bis 10. Oktober 2004

Verantwortlich:

Matthias Schäfer, Konrad-Adenauer-Stiftung, Politik und Beratung, Berlin

Donnerstag, 7.10.2004

bis 21:00 Uhr Anreise

Freitag, 8.10.2004

- 9:00 Uhr **Begrüßung und Vorstellungsrunde**
Dr. Michael Borchard, Leiter Hauptabteilung Politik und Beratung, KAS
- 9:30 Uhr **Der Niedriglohnsektor im Kontext der aktuellen Arbeitsmarktformen**
Dipl.-Vw. Ilka Houben, Stv. Leiterin Abteilung Arbeitsmarkt BDA
- 11:30 Uhr **Fördern und Fordern – aktive Arbeitsmarktpolitik für Menschen mit geringer Qualifikation**
Dr. Ulrich Walwei, stv. Leiter des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB
- 15:00 Uhr **Mehr Beschäftigung im Niedriglohnsektor: Hat die CDU ein Konzept?**
RA Christoph Kannengießer, Stv. Generalsekretär, KAS
- 17:00 Uhr **Das Hamburger Modell - Wie kann Beschäftigung für Geringqualifizierte staatlich gefördert werden?**
Dr. Michael Gerhardt, Behörde für Wirtschaft und Arbeit Hamburg
- 20:00 Uhr **Wie kann Beschäftigung für Geringqualifizierte auf kommunaler Ebene organisiert werden?**
Elisabeth Müller-Neumann, Beauftragte für kommunale Beschäftigungsförderung, Stadt Mannheim

Samstag, 9.10.2004

- 9:00 Uhr **Wo entstehen die neuen Jobs?**
Volker Enkerts, Präsident des Bundesverbandes Zeitarbeit (BZA)

- 11:00 Uhr **Ist der EITC ein Modell der Beschäftigungsförderung und Armutsvermeidung für Deutschland?**
Waltraut Peter, Referat Sozialhilfe/ Armutspolitik, iw Köln
- 17:30 Uhr **Die sozialethischen Aspekte des Niedriglohnsektors**
Prof. Dr. Joachim Wiemeyer, Ruhruniversität Bochum

Sonntag, 10.10.2004

- 9.00 Uhr **Best practice – Welche Ansätze verfolgen erfolgreiche Länder zur Erhöhung der Beschäftigungschancen Geringqualifizierter**
Eric Thode, Bertelsmann-Stiftung
- 11:00 Uhr **Zusammenfassung und Ausblick - Herausforderungen für eine erfolgreiche Beschäftigungsstrategie Geringqualifizierter**
Moderation: Matthias Schäfer, KAS