

Arbeitspapier/Dokumentation

herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung

Nr. 148/2005

Professor Dr. Joachim Wiemeyer

Sozialethische Bewertung des Niedriglohnsektors

Sankt Augustin, Oktober 2005

ISBN 3-937731-63-6

Ansprechpartner: Matthias Schäfer
Tel: 0 30/2 69 96-3515
E-Mail: matthias.schaefer@kas.de

Dr. Andrea M. Schneider
Tel. 0 30/2 69 96-3516
E-Mail: andrea.schneider@kas.de

Politik und Beratung
Koordinatoren für Wirtschaftspolitik

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, Wichmannstr. 6, 10907 Berlin

Inhalt

Zusammenfassung	2
I. Problemstellung	5
II. Christliche Sozialethik und Ethik der Arbeit	7
1. Vorgehensweise und Status der Christlichen Sozialethik	7
a) Grundanliegen und Methodik	7
b) Christliche Sozialethik und politischer Entscheidungsprozess.	9
2. Grundprinzipien der Christlichen Sozialethik.....	10
3. Gerechtigkeitskriterien für die Wirtschafts- und Sozialordnung.....	11
4. Grundsätzliche sozialetische Überlegungen zu Arbeit und Einkommen	18
III. Niedriglohnsektor und Gerechtigkeitskriterien	20
1. Niedriglohnsektor und Beteiligungsgerechtigkeit.....	21
2. Niedriglohnsektor und Leistungsgerechtigkeit.....	23
3. Niedriglohnsektor und Chancengerechtigkeit.....	26
4. Niedriglohnsektor und Bedarfsgerechtigkeit.....	27
5. Niedriglohnsektor und Finanzierungsgerechtigkeit.....	29
6. Niedriglohnsektor und Zukunftsgerechtigkeit	30
IV. Schlussbemerkungen.....	30
Literatur.....	32

Der Autor

Professor Dr. Joachim Wiemeyer, geb. 1954, ist Professor für Christliche Gesellschaftslehre an der Ruhr-Universität Bochum. Er war unter anderem Sprecher der Arbeitsgemeinschaft der Professoren für Christliche Sozialethik und Mitglied der Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen der Deutschen Bischofskonferenz.

Zusammenfassung

Die Reformmaßnahmen der Agenda 2010 und die jüngsten arbeitsmarktpolitischen Reformen reichen nach Ansicht der meisten Wirtschaftswissenschaftler nicht aus, das Beschäftigungsproblem Deutschlands zu lösen. Seit über 30 Jahren klettert die Arbeitslosigkeit auf immer neue Rekordhöhen, ohne dass Politik und Wirtschaft diesen Trend stoppen oder gar umkehren konnten. Im Fokus der aktuellen Reformdebatte steht insbesondere der sogenannte Niedriglohnsektor. In der Schaffung neuer Arbeitsverhältnisse innerhalb und unterhalb der derzeit niedrigsten Lohngruppen wird für geringqualifizierte Langzeitarbeitslose die Chance einer Rückkehr in den Arbeitsmarkt gesehen.

Geringqualifizierten Langzeitarbeitslosen sollte in der Diskussion um arbeitsmarkt-, sozial- und steuerpolitische Reformen ein besonderes Augenmerk geschenkt werden. Nach den Zahlen der Bundesagentur für Arbeit für Juli 2005 sind von ca. 4,77 Mio. registrierten Arbeitslosen 1,82 Mio. Menschen länger als 12 Monate langzeitarbeitslos. Von dieser Gruppe hat mehr als ein Drittel keinen Schul- oder Berufsabschluss und wird daher als „geringqualifiziert“ eingestuft. Die Arbeitslosenquote in der Gruppe der Geringqualifizierten liegt bei über 20%. Häufig liegen neben der geringen Qualifikation weitere Vermittlungshemmnisse vor.

Die Gründe für die hohe Langzeitarbeitslosigkeit Geringqualifizierter sind vielfältig. Zu nennen sind die im Vergleich zur ihrer Produktivität hohen Lohnkosten, die Ersetzbarkeit ihrer Arbeitskraft durch Sachkapital oder die Möglichkeit der Verlagerung ihrer Arbeitsplätze ins Ausland. In der Vergangenheit reduzierte sich zudem in den unteren Lohngruppen der Abstand zwischen Sozialhilfeleistungen und Arbeitseinkommen, so dass der Anreiz sank, eine niedrig bezahlte Arbeit aufzunehmen und der Transferbezug eine attraktive Alternative wurde. Auch die negativen Folgen der Langzeitarbeitslosigkeit sind vielfältig: Das Haushaltseinkommen sinkt teilweise unter das physische Existenzminimum, Fachwissen veraltet und geht verloren, häufig entstehen psychische, partnerschaftliche und familiäre Probleme – all dies behindert einen beruflichen Wiedereinstieg.

Ökonomen argumentieren, dass Beschäftigung für geringqualifizierte Personen reichlich vorhanden sei, aber aufgrund hoher Kosten (Löhne und Lohnnebenkosten) sowie geringer Arbeitsanreize nicht zu legalen Arbeitsverhältnissen führe. Die Folgen seien Schwarzarbeit oder die Verlagerung einfacher Tätigkeiten in Niedriglohnländer. Das Spektrum an Reformvorschlägen ist breit. Das Reformwerk „Hartz IV“ zielt darauf, über die Aktivierung der Arbeitslosen die Anreize zur Arbeitsaufnahme zu erhöhen. Um dieses Ziel zu erreichen, fordern einige sogar eine weitere Absenkung des Transferniveaus. Ein Reformansatz, der in vielen Ländern mit Erfolg praktiziert wird, ist der weitere Ausbau eines Niedriglohnsektors durch das Aufbrechen von Lohnstrukturen, die Senkung der Lohnnebenkosten, die Ergänzung der Löhne durch staatliche Leistungen und eine Vermittlungsstrategie, nach der Arbeitslose jeden legalen Job anzunehmen bereit sein müssen.

Diese Strategie wird in Deutschland höchst kontrovers diskutiert. Ökonomisch lautet die zentrale Frage, ob unter diesen Umständen Arbeitsplätze für Geringqualifizierte tatsächlich entstehen würden. Aus sozialemethischer Sicht interessiert vor allem, unter welchen

Bedingungen ein niedrig entlohntes Arbeitsverhältnis gegenüber Langzeitarbeitslosigkeit und den damit verbundenen Folgen für den Einzelnen und die Gesellschaft die bessere Alternative darstellt.

Der Konrad-Adenauer-Stiftung ist es wichtig, die Frage des Ausbaus eines Niedriglohnsektors als arbeitsmarktpolitisches Reformmodell jenseits der ökonomischen Diskussion sozialetisch zu diskutieren. Es geht dabei nicht um die Etablierung eines „Niedriglohlandes Deutschland“, sondern um das Ziel, geringqualifizierte Langzeitarbeitslose in das Arbeitsleben und damit letztlich auch in die Gesellschaft zu (re)integrieren. Die Christliche Sozialethik hinterfragt die Wirtschafts- und Sozialordnung dahingehend, ob sie menschenwürdige Lebensbedingungen für alle herbeiführt und sichert. Jedem Bürger sollte durch den Einsatz der eigenen Arbeitskraft und das Erzielen von Einkommen die Teilhabe an den gesellschaftlichen Möglichkeiten offen sein. Dabei muss jeder im Rahmen seiner Fähigkeiten Eigenverantwortung übernehmen. Die Solidargemeinschaft darf Einzelne aber dort nicht allein lassen, wo sie überfordert sind. Der Volkswirt und Sozialethiker Joachim Wiemeyer, entwickelt sechs Gerechtigkeitskriterien der Christlichen Sozialethik, die er auf den Niedriglohnsektor anwendet:

Die **Beteiligungsgerechtigkeit** erfordert, dass alle Bürger an den Möglichkeiten der Wirtschaft und Gesellschaft effektiv teilhaben können. Erwerbsarbeit ist die erstbeste Grundlage für die Erwirtschaftung von Einkommen und für die Wahrnehmung der Konsummöglichkeiten. Aus sozialetischer Sicht ist die Teilhabe an der Gesellschaft auch über gering entlohnte Arbeit das zentrale Ziel eines Niedriglohnsektors. Nach dem Prinzip der **Leistungsgerechtigkeit** muss der Lohn aber auch der erbrachten Leistung entsprechen und es muss der Grundsatz gelten: „Gleicher Lohn für gleiche Leistung“. Der Arbeitsmarkt für Geringqualifizierte zeichnet sich durch besondere strukturelle Ungerechtigkeiten aus. Aus institutionellen Gründen fallen – zulasten der Arbeitssuchenden – Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot auseinander, vergleichbare Tätigkeiten werden ungleich entlohnt usw. Unter dem Aspekt der Leistungsgerechtigkeit müssen im Niedriglohnsektor strukturelle Ungerechtigkeiten und wirtschafts-, sozial- und steuerpolitische Arbeitsmarkthemmnisse abgebaut werden.

Nach dem Kriterium der **Chancengerechtigkeit** muss jeder die Möglichkeit erhalten, seine Fähigkeiten und Anlagen zu entfalten. Die Erfahrungen anderer Länder bestätigen, dass eine Beschäftigung im Niedriglohnsektor mit dem Erlernen von Qualifikationen „on-the-job“ verbunden ist, während Arbeitslosigkeit zum Verlust elementarer beruflicher Fähigkeiten führt. Chancengerechtigkeit erfordert aber auch, dass arbeitsmarktpolitische Maßnahmen konsequent auf die Integration Arbeitsloser in den *ersten* Arbeitsmarkt ausgerichtet werden. **Bedarfsgerechtigkeit** verlangt, die materiellen Grundbedürfnisse jedes Menschen durch ein sozio-kulturelles Existenzminimum zu garantieren. Zwischen dem Kriterium der Bedarfsgerechtigkeit und anderen Kriterien treten Spannungen auf, z.B. wenn das leistungsgerechte Arbeitseinkommen niedriger ist als das Niveau der Mindestsicherung. Der Vorschlag einer pauschalen Absenkung der staatlichen Mindestsicherung wird von Wiemeyer aus sozialetischer Sicht verworfen. Der gleiche Effekt sollte dadurch erreicht werden, dass die Ablehnung einer legalen Beschäftigung durch Leistungskürzungen, Sperrzeiten oder ähnliches konsequent sanktioniert wird. Anreize zur

Arbeitsaufnahme können durch Lohnkostenzuschüsse verstärkt werden, die ein Einkommen über dem Bedarf ermöglichen.

Das Kriterium der **Finanzierungsgerechtigkeit** fordert von Beziehern höherer Einkommen eine vergleichsweise stärkere Beteiligung an der Finanzierung öffentlicher Aufgaben, somit auch an der Finanzierung von Maßnahmen zur Herstellung von Chancen- und Bedarfsgerechtigkeit. Dieser Grundsatz wird durch die Bildung oder Vergrößerung eines Niedriglohnsektors nicht berührt. **Zukunftsgerechtigkeit** betrifft die Gerechtigkeit zwischen den Generationen. Künftigen Generationen sollen weder durch Staatsverschuldung noch durch die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme unzumutbare Belastungen auferlegt werden. Das bedeutet, dass die soziale Flankierung eines Niedriglohnsektors durch Lohnergänzungsleistungen nicht durch staatliche Neuverschuldung finanziert werden darf. Junge Menschen ohne Schul- und Berufsabschluss müssen dauerhaft in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden.

Die Bewertung eines Niedriglohnsektors durch die Christliche Sozialethik knüpft an die Grundprinzipien der **Personalität**, **Subsidiarität** und **Solidarität** an. Aus dieser Perspektive lassen sich überzeugende Argumente für die Existenz eines Niedriglohnsektors in einer Volkswirtschaft finden. Der Würde des Menschen entspricht es, soweit Erwerbsfähigkeit gegeben ist, den eigenen Lebensunterhalt durch Arbeit und nicht durch staatliche Transfers zu bestreiten. Unbestritten ist, dass die Würde des Menschen nicht von der Erwerbsfähigkeit und der Höhe des Einkommens abhängt. Unbestritten ist auch, dass die Solidargemeinschaft dort Verantwortung übernimmt, wo die Erwerbsfähigkeit eingeschränkt oder nicht vorhanden ist. Solidarisches Verhalten aller kann der Einzelne nur einfordern, wenn er bereit ist, einen seinen Kräften entsprechenden eigenen Beitrag zu leisten. Solidarität ist zweiseitig.

Aufgabe der Politik ist es, einen Ordnungsrahmen zu schaffen, in dem der Einzelne aktiviert und motiviert wird, seinen Beitrag nach seinen Fähigkeiten zu erbringen und in dem derjenige Unterstützung erfährt, der sie wirklich benötigt. Wo dies durch die Wirtschafts- und Sozialordnung nicht gewährleistet oder behindert wird, wird institutionell gegen alle drei Grundprinzipien verstoßen.

Ein Niedriglohnsektor ist aus sozialetischer Sicht dann zu vertreten, wenn er durch die Zusammenarbeit aller relevanten gesellschaftlichen Akteure (Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitiker im föderalen Staat, Arbeitgeber und Gewerkschafter) Arbeitslosen und Geringqualifizierten neue Chancen auf Beschäftigung eröffnet und ihre Lebenssituation dauerhaft verbessert. Dies verpflichtet auch Arbeitslose zur uneingeschränkten Bereitschaft, eine angebotene Beschäftigung anzunehmen, und zum Willen, die Abhängigkeit von staatlichen Transfers zu überwinden. Abschließend ist klar zu betonen, dass aus sozialetischer Sicht derjenige, der den sozialstaatlichen Ausgleich in Frage stellt, zugleich auch die Legitimation von Marktwirtschaft und Privateigentum in Frage stellt.

I. Problemstellung

Der Aufbau eines Niedriglohnsektors in Deutschland wird diskutiert, weil sich seit 30 Jahren eine zunehmende Arbeitslosigkeit aufgebaut hat und alle bisherigen Versuche ihrer nachhaltigen Reduzierung gescheitert sind. Innerhalb der von Arbeitslosigkeit betroffenen Gruppe von Menschen gibt es zwar eine große Fluktuation. Aber ein wachsender Anteil unter den Arbeitslosen ist länger als ein, häufig auch länger als zwei Jahre arbeitslos. Dabei wird die effektive Zahl der Langzeitarbeitslosen in der amtlichen Statistik unterschätzt, weil Krankmeldungen, Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen oder eine Beschäftigung als ABM-Kraft etc. die Zeit der Arbeitslosigkeit unterbrechen, ohne dass jemand tatsächlich auf dem ersten Arbeitsmarkt einer Beschäftigung nachgegangen ist. Der betroffene Personenkreis setzt sich vor allem aus gering qualifizierten Arbeitnehmern zusammen, denen häufig ein Schulabschluss bzw. eine abgeschlossene Berufsausbildung fehlt. Oft liegen auch andere Vermittlungshemmnisse wie gesundheitliche Beeinträchtigungen, unzureichende Sprachkenntnisse oder soziale Probleme (z.B. Partnerschaftsprobleme, familiäre Konflikte, Missbrauch von Genussmitteln und Drogen, Überschuldung) vor.

Als eine der wesentlichen Ursachen für die Langzeitarbeitslosigkeit niedrig qualifizierter Personen ist einerseits zu nennen, dass ihre industriellen Tätigkeitsfelder am leichtesten durch Maschinen ersetzt oder im Rahmen der Europäisierungs- und Globalisierungsprozesse ins Ausland verlagert werden können. Die überproportionalen Lohnanhebungen, die durch den Wegfall unterer Lohngruppen bzw. durch Sockelanhebungen bei Tarifvereinbarungen von Gewerkschaften durchgesetzt wurden, haben einerseits zu einer erheblichen Rationalisierung und zu Standortverlagerungen geführt. Andererseits haben sie verhindert, dass in hinreichender Zahl im binnenmarkt-orientierten Dienstleistungssektor neue Arbeitsplätze entstanden sind. Hinzu kamen vor allem die politisch veranlassten Steigerungen der Lohnnebenkosten, die sich besonders bei kostensensiblen Arbeitsplätzen in unteren Lohngruppen negativ auswirken. Während 1982 die Sozialversicherungsbeiträge insgesamt 34% betrugten, belaufen sie sich heute auf fast 42% der Bruttolöhne.

Weiterhin muss man das Verhältnis von Arbeitsentgelt und Sozialhilfe beachten. Da die Sozialhilfe die tatsächlichen Kosten einer angemessenen Wohnung übernimmt, stiegen die Leistungen für Sozialhilfeempfänger wegen der zeitweise im Verhältnis zu den allgemeinen Lebenshaltungskosten überproportional steigenden Mieten stärker an, als dies der durchschnittlichen Lohnentwicklung entsprach. Dadurch reduzierte sich in unteren Lohngruppen der Abstand zwischen Sozialhilfe und Arbeitseinkommen. Auch aus diesem Grund bemühten sich Gewerkschaften um eine stärkere Anhebung der unteren Lohngruppen, denn nur so blieb Arbeit lohnend.

Es sei ausdrücklich darauf verwiesen, dass diese gewerkschaftlichen Bemühungen von Gerechtigkeitsüberlegungen getragen waren. Sie fanden erstens in Zeiten relativ hoher Inflationsraten statt. So wurden Grundgüter für alle Arbeitnehmer gleichermaßen teurer. Zweitens wurde das Existenzminimum über lange Jahre verfassungswidrig besteuert, was vor allem Niedrigverdiener traf. Drittens war das Kindergeld zu gering bemessen und wurde jahrelang nicht der Einkommensentwicklung angepasst.

Dadurch konnte ein großer Anteil der Ausgaben für Kinder nicht getragen werden, was untere Einkommensgruppen hart treffen musste. Viertens ermöglichte das geringe Wohngeld wenig verdienenden Beschäftigten nicht, eine angemessene Wohnung zu finanzieren. Berechtigte normative Zielsetzung der Gewerkschaften war dabei, dass auch ein ungelernter Arbeiter finanziell in der Lage sein sollte, eine Familie zu gründen. Die Verwirklichung dieses Ziels hat die kirchliche Sozialverkündigung seit jeher eingefordert. Weiterhin sollten die Lohndifferenzen zwischen Männern und Frauen (z.B. durch den Wegfall von Leichtlohngruppen) reduziert werden, eine Zielsetzung, die etwa im EWG-Vertrag von 1958 eine wesentliche Rolle einnimmt.

Diese normativ plausiblen Zielsetzungen wurden wegen der geschilderten Verlagerung und Rationalisierung im legalen Sektor der Volkswirtschaft für einen Teil der Arbeitnehmer nicht erreicht. Sie wurden und blieben arbeitslos. Die Zahl der Arbeitsplätze für geringqualifizierte Personen wird nach Prognosen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) bis 2010 weiter stark abnehmen. Die Arbeitslosigkeit unter Geringqualifizierten wird trotz der vorhersehbaren demografischen Entwicklung zunehmen.¹ Die hohen Arbeitskosten führen dazu, dass Personen, die zu einer Inanspruchnahme von Diensten geringqualifizierter Arbeitskräfte prinzipiell bereit wären, eine höhere eigene Haushaltsproduktion durchführen, also ein geringeres Ausmaß von Dienstleistungen auf dem Markt nachfragen und im Gegenzug ihre Freizeit reduzieren. Außerdem gibt es die „Alternative“ Schattenwirtschaft, die nach aktuellen Schätzungen ein Volumen von 16,7% des Bruttosozialprodukts umfasst.² Dies entspricht einem Arbeitszeitvolumen von etwa 9,2 Millionen Vollzeitarbeitsplätzen.³

Generell orientieren sich die Löhne an der Produktivität der Arbeiter. Der Niedriglohnsektor wird durch Beschäftigungsverhältnisse charakterisiert, deren Löhne meist nicht ausreichen, um das Existenzminimum und damit den Bedarf der Arbeitenden und ihrer Familien zu decken. Um wieder Vollbeschäftigung zu erreichen, wird eine allgemeine Lohnsenkung um 10 - 15% in allen Lohngruppen sowie um 30% in den unteren Lohngruppen für notwendig gehalten.⁴ Damit würde der Niedriglohnsektor erheblich ausgeweitet. Die von geringqualifizierten Arbeitskräften erzielten Löhne würden dann zum Teil deutlich unter dem Niveau der bisherigen Tarifverträge des Öffentlichen Dienstes, der Metallindustrie und anderer Hochlohnsektoren der Volkswirtschaft liegen.

Bereits seit einiger Zeit wird von kirchlichen Institutionen (Zentralkomitee der Deutschen Katholiken⁵) sowie einzelnen Sozialethikern⁶ und, im Kontext der Hartz IV-Reform, vom Deutschen Caritasverband⁷ ein Niedriglohnsektor befürwortet.

1 Vgl. Walwei (2002).

2 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004), Ziff. 682.

3 Vgl. Schneider (2004), S. 18.

4 Vgl. Sinn (2003), S. 95.

5 Vgl. Zentralkomitee (1998).

6 Vgl. Schramm (1998)

7 Vgl. Cremer (2005)

Dem stehen auch andere Stimmen gegenüber: So sieht Friedhelm Hengsbach die den Reformen zugrundeliegenden Gedanken, "man solle den Erwerbslosen, die im Schatten der Industrie-Elite stehen, einfache, niedrig entlohnte Dienste anbieten, auch wenn es in Deutschland häufig als anmaßend empfunden wird, solche Arbeiten anzubieten, und als entwürdigend, sie anzunehmen", kritisch.⁸ Diese kontroversen Positionen werden im Folgenden unter sozialetischen Kriterien eingehender untersucht.

II. Christliche Sozialethik und Ethik der Arbeit

1. Vorgehensweise und Status der Christlichen Sozialethik

a) Grundanliegen und Methodik

Zentraler Gegenstand der Christlichen Sozialethik⁹ ist die Frage, wie die grundlegenden institutionellen Arrangements einer Gesellschaft, etwa die Wirtschafts- und Sozialordnung oder die politische Ordnung, gestaltet sein sollten, um menschenwürdige Lebensbedingungen für alle herbeizuführen und zu sichern. Es geht also um die Bewertung sozialer Strukturen und Regelsysteme aus Sicht des christlichen Menschenbildes und der Grundprinzipien christlicher Sozialethik. Da solche von Menschen gestalteten Systeme immer unzulänglich sind, besteht die Aufgabe darin, stets nach der jeweils größten sozialen Gerechtigkeit zu fragen, weil soziale Gerechtigkeit in einer dynamisch sich verändernden Gesellschaft kein statisches Konzept ist.

Dabei geht die Christliche Sozialethik davon aus, dass ihre Kriterien keine spezifische Sondermoral für Christen allein darstellen. Vielmehr vertritt sie die Auffassung, dass ihre Grundprinzipien auch Personen, die den christlichen Glauben nicht teilen, rational vermittelbar sind. Auch aus diesem Grund bezieht die Christliche Sozialethik sozialphilosophische Theorien in ihre systematischen Überlegungen ein.

Grundlage der Reflexion der Christlichen Sozialethik sind zunächst die biblischen Traditionen, wobei die Divergenzen der sozio-ökonomischen Strukturen zwischen den Entstehungszeiten der biblischen Schriften zu einer heutigen weltweit vernetzten und dynamischen Wettbewerbswirtschaft zu beachten sind.¹⁰ Christen haben sich zu jeder Zeit mit ihrer gesellschaftlichen Umwelt auseinandergesetzt und sie aktiv zu gestalten versucht. Hier ist etwa an die Tradition der kirchlichen Armenpflege und der Caritas zu erinnern. Die soziale Frage des 19. Jahrhunderts hat den Anlass gegeben, eine eigenständige kirchliche Sozialverkündigung zu entwickeln, die sich vor allem in den Sozialzyklen der Päpste¹¹ niedergeschlagen hat. Auch deren Reflexionen fließen in sozialetische Überlegungen ein.

8 Hengsbach (2004), S. 83.

9 Vgl. etwa Heimbach-Steins (Hrsg.; 2004).

10 Dahm (1996) spricht vom dem "garstigen Graben" S. 110f.

11 Abgedruckt in: Bundesverband der KAB (1992).

Diese Elemente reichen aber für eine systematische sozialetische Reflexion nicht aus. Sie ist vielmehr darauf angewiesen, die moderne sozialphilosophische Diskussion aufzunehmen.¹² Gesellschaftsgestaltung setzt zudem hinreichende Kenntnisse der zu gestaltenden Sachverhalte voraus. Dies ist in komplexen Gesellschaftsstrukturen nur mit Hilfe der Sozialwissenschaften möglich. In den folgenden Überlegungen werden die sozialphilosophische Theorie der Gerechtigkeit von John Rawls rezipiert und ökonomische Überlegungen herangezogen.

Die Konzeption von John Rawls erscheint deshalb attraktiv, weil sie von einer fundamentalen Gleichheit der Menschen ausgeht, die – unter dem Schleier des Nichtwissens¹³ – einen Gesellschaftsvertrag schließen, um eine Gesellschaft als Kooperation zum gegenseitigen Vorteil zu etablieren. Die beiden Gerechtigkeitsprinzipien von Rawls beinhalten erstens das größtmögliche System individueller Freiheit für jeden Einzelnen, zweitens – in sozio-ökonomischer Hinsicht – das Einverständnis, dass soziale Unterschiede nur dann legitim sind, wenn sie den am schlechtesten Gestellten in einer Gesellschaft „zugute“ kommen (Differenzprinzip). Mit diesem Differenzprinzip ist ein Grundprinzip gerechter Gesellschaftsgestaltung angelegt, das in der kirchlichen Sozialverkündigung von Papst Johannes Paul II., *Sollicitudo Rei Socialis* Nr. 42 (1987) und *Centesimus Annus* Nr. 11 (1991), beeinflusst von der Theologie der Befreiung, als „vorrangige Option für die Armen“ bezeichnet wird. Dies kommt deutlich zum Ausdruck, wenn Rawls in seiner Konzeption den schwächsten Gesellschaftsmitgliedern gewissermaßen ein „Vetorecht“¹⁴ einräumt. Gerecht kann demnach nur eine Gesellschaftsordnung sein, der etwa ökonomisch schwächere Gesellschaftsmitglieder zustimmen können, z.B. ungelernete Arbeitnehmer, weil in allen anderen denkbaren sozio-ökonomischen Arrangements ihre Lebenslage schlechter wäre.

Ein Gesellschaftsvertrag ist dadurch gekennzeichnet, dass Menschen unter den Bedingungen von Freiheit und Gleichheit die grundlegenden Prinzipien und Institutionen für ihr Zusammenleben festlegen. Es sind die auf Gegenseitigkeit gewährten Rechte zu definieren und zugleich die Pflichten aller festzulegen. Rawls hat zum sozio-ökonomischen Bereich wenig detaillierte Ausführungen gemacht. Im Folgenden werden in der Logik einer vertragstheoretischen Argumentation einige grundlegende sozialetische Kriterien zur Beurteilung der Wirtschafts- und Sozialordnung entfaltet, um sie dann auf die Frage eines Niedriglohnsektors anzuwenden. Dabei werden nicht nur diese Gerechtigkeitskriterien herangezogen, sondern auch Überlegungen zu Arbeit und Einkommen unter Einbeziehung der christlichen Tradition angestellt. Es wird hier nicht weiter die Frage behandelt, ob sich Privateigentum sowie Markt und Wettbewerb als dominierende Steuerungsinstrumente einer modernen Wirtschaft prinzipiell vertragstheoretisch rechtfertigen lassen. Hier wird unterstellt, dass dies gegeben ist. Es werden die Folgeprobleme behandelt, wie Arbeit (und Einkommen) innerhalb einer prinzipiell auf Marktsteuerung und Privateigentum beruhenden

12 Vgl. Anzenbacher (1998).

13 Die Menschen handeln den Gesellschaftsvertrag ohne Wissen über ihre Herkunft, Fähigkeiten, Talente und Geschmäcker und über ihre zukünftige Position in der Gesellschaft aus.

14 Rawls (1979), S. 203.

Ordnung gestaltet sein sollten. Dass eine solche Perspektive sinnvoll ist, zeigt sich daran, dass es innerhalb der hoch entwickelten westlichen Industrieländer höchst unterschiedliche institutionelle Arrangements für die Gestaltung der Arbeitswelt und der sozialen Sicherungssysteme gibt. Diese können einer vergleichenden normativen Bewertung unterzogen werden.

Bevor auf die Problematik des Niedriglohnssektors eingegangen wird, ist aber herauszuarbeiten, wer die Adressaten der systematischen Reflexion der Christlichen Sozialethik sind.

b) Christliche Sozialethik und politischer Entscheidungsprozess

Die normativen Überlegungen der Christlichen Sozialethik dienen dazu, Kriterien für die Beurteilung gesellschaftlicher Verhältnisse zu entfalten. Adressaten dieser Überlegungen können zum einen unmittelbar politische Entscheidungsträger (Regierungs- und Parlamentsmitglieder) sein. Normative Überlegungen können auch über die öffentliche Meinung indirekt auf politische Entscheidungsträger einwirken, indem sie das Verhalten der Wähler beeinflussen. Die systematische ethische Reflexion der Christlichen Sozialethik soll für einen Politiker eine *Entscheidungshilfe* darstellen, indem das Feld der ethisch relevanten Gesichtspunkte entfaltet, ethische Konfliktslagen und Güterabwägungen systematisch aufbereitet und damit Hilfen für eine normativ reflektierte Entscheidung gegeben werden. Die Christliche Sozialethik kann eine solche Entscheidungshilfe verfehlen, wenn sie nur sehr allgemeine Prinzipien anführt und nicht hinreichend detailliert zu den konkreten Entscheidungsproblemen und politischen Konflikten, vor denen politische Entscheidungsträger stehen, vorstößt.

Da Politiker (wie Wähler) letztlich ihre Entscheidungen vor ihrem Gewissen rechtfertigen müssen, kann ihnen die Sozialethik die eigene Entscheidung nicht abnehmen. Politiker sind demokratisch legitimiert und selbst zur verantwortungsvollen Entscheidung berufen. Die Christliche Sozialethik kann und will den Politikern die Verantwortung für konkrete Detailentscheidungen nicht entziehen. Falls aus sozialethischer Sicht nur eine Lösungsvariante als die ethisch allein vertretbare proklamiert wird, während alle anderen verworfen werden, wäre im Normalfall des politischen Entscheidungsprozesses eine Grenzüberschreitung der Sozialethik gegeben. Ausnahmen könnte es nur für den Fall geben, wo es um fundamentale Menschenrechte geht (etwa beim Folterverbot).

Im Regelfall lässt sich das Verhältnis der Christlichen Sozialethik zum politischen Entscheidungsprozess wie folgt kennzeichnen: Erstens grenzt sie nur einen breiteren Raum ethisch wünschbarer Entscheidungen von ethisch Unerwünschten ab. So kann nicht ethisch, sondern nur politisch über die Höhe des Regelsatzes beim Arbeitslosengeld II entschieden werden. Zweitens sind politische Beschlüsse in der Regel Entscheidungen unter Unsicherheit bzw. mit Risiken behaftet. Die Wirkungen politischer Maßnahmen sind offen. Die Sozialethik erfordert aber, dass Politiker, bestmöglich informiert eine begründete Entscheidung treffen. Ob hingegen prognostizierte ökonomische Zusammenhänge und die daraus abgeleiteten wirtschafts- oder sozialpolitischen Maßnahmen sachgerecht sind, kann ethisch nicht bewertet werden. Drit-

tens ist der politische Entscheidungsprozess durch eine eigene Logik gekennzeichnet. Wegen möglicher Widerstände in der Bevölkerung, angesichts verschiedener Strömungen innerhalb einer Partei und unterschiedlicher Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat, kann möglicherweise die auf den ersten Blick wünschenswerte Lösungsvariante nicht oder nicht vollständig umgesetzt werden.

2. Grundprinzipien der Christlichen Sozialethik

In der Christlichen Sozialethik sind Prinzipien¹⁵ gesellschaftlichen Zusammenlebens entwickelt worden. Diese Grundprinzipien geben einen breiten Gestaltungsraum wieder und sind keine unmittelbaren Handlungsnormen. Aus ihnen können für konkrete gesellschaftliche Probleme keine direkten Schlussfolgerungen gezogen werden.

Das erste und wichtigste Prinzip, auf dem die anderen Prinzipien aufbauen, ist das **Personalitätsprinzip**. Jeder Mensch ist als Person, biblisch gesprochen als Ebenbild Gottes, zur Freiheit berufen und zur Übernahme von Verantwortung befähigt. Er ist ein individuelles und unverwechselbares Wesen, aber zugleich immer als Sozialwesen auf andere Menschen angewiesen. Jede Gestaltung einer gesellschaftlichen Ordnung mit ihren Regeln, Strukturen und Institutionen hat jeden Menschen als Person zu respektieren und der personellen Entfaltung der Menschen zu dienen. Mechanismen und Regelwerke der Gesellschaft dürfen Menschen nicht zum anonymen Objekt machen. Der Mensch als Subjekt hat Anspruch auf aktive Teilhabe und Gestaltung des sozialen Lebens. Ausdruck davon sind die jeder Person zukommenden Menschenrechte. Der Einzelne ist (z.B. durch Erziehung und Bildung) zu befähigen, diese Rechte wahrzunehmen, um sich als Person entfalten zu können.

Während das Personalitätsprinzip vor allem die individuellen Rechte der Person betont, liegt das Gewicht des **Solidaritätsprinzips** auf den Pflichten gegenüber anderen Menschen. Als soziale Wesen können Menschen nur in vielfältigen Interaktionen mit anderen Menschen leben. Durch die Dauer, die Art und das Ausmaß der Interaktionen ergeben sich unterschiedlich enge Beziehungen, die jeweils unterschiedliche wechselseitige Solidaritätspflichten bedingen. Diese reichen von der Familie, über den Arbeitsplatz, die lokale Gemeinschaft, den nationalen Staat bis hin zu weltweiten Beziehungen. Kern des Solidaritätsprinzips ist eine rechtlich zu fixierende Verpflichtung. Es geht also nicht um Fragen der individuellen Liebestätigkeit, die die Rechtsordnung ins Belieben des Einzelnen stellt, wie z.B. freiwillige Spenden. Das Solidaritätsprinzip erfordert stets gegenseitige Unterstützungsleistungen – in der Familie genauso wie in den Sozialversicherungen. Weiterhin umfasst das Solidaritätsprinzip die Verpflichtung der Beteiligung am Gemeinwesen, etwa an der Steuerzahlung. Diese Verpflichtungen aus dem Solidaritätsprinzip betreffen aber nicht nur diejenigen, die Leistungen zu erbringen haben, sondern genauso diejenigen, die Leistungen empfangen. Diese dürfen nur Leistungen in Anspruch nehmen, derer sie tatsächlich bedürfen – alles andere ist unsolidarisch.

15 Vgl. dazu Anzenbacher (1998) und Marx/ Wulsdorf (2001).

Menschen schließen sich in verschiedenen sozialen Gemeinschaften zusammen. Deshalb ist es notwendig, die Aufgaben und Zuständigkeiten der Gemeinschaften voneinander abzugrenzen. Dies geschieht durch das **Subsidiaritätsprinzip**. Dieses Prinzip stellt eine sachgerechte Kompetenzzuweisung sicher. Um die Freiheit und Selbstbestimmung der Menschen zu sichern und ein Abschieben von Verantwortung, überbordende Bürokratie oder Bevormundung zu verhindern, ist stets zu fragen, ob nicht die jeweils kleinste Einheit das Problem bewältigen kann. Dies ist zunächst und in erster Linie der Einzelne, dann die Familie. Freiwillige soziale Zusammenschlüsse wie Kommunen, Länder und Zentralstaaten, überstaatliche Gebilde wie die Europäische Union, oder globale Institutionen wie die Vereinten Nationen können Aufgaben nur übernehmen, wenn sie durch andere nicht erfüllt werden können. Insofern beinhaltet das Subsidiaritätsprinzip auf der einen Seite ein Abwehr- bzw. Eingriffsverbot. Falls eine kleinere Einheit eine Aufgabe mit den gegenwärtigen Ressourcen nicht bewältigen kann, soll die nächstgrößere Einheit sie dazu befähigen. Daher umfasst die zweite Seite des Subsidiaritätsprinzips eine Hilfsverpflichtung größerer Einheiten, die gelegentlich gegenüber der ersten Seite unterbetont wird.

Jede Gemeinschaft von Menschen (Familie, Staat, Unternehmen, Verein) hat gemeinsame Ziele. Diese gemeinsamen Ziele können aber nur erreicht werden, wenn es gemeinsame Regeln und Institutionen gibt, die die gemeinsame Zielerreichung sicherstellen. Die gemeinsamen Ziele und die dafür notwendigen Regeln und Institutionen werden als **Gemeinwohlprinzip** bezeichnet. In sozialen Gemeinschaften gibt es neben gemeinsamen Zielen auch konfligierende Interessen. Dies kann z.B. in einem staatlichen Raum unterschiedliche religiöse Vorstellungen betreffen. Dann ist es eine Gemeinwohlzielsetzung, unterschiedliche Religionsausübung zu ermöglichen und die gegenseitige Achtung und Toleranz der Religionen sicherzustellen. Wegen konfligierenden Interessen und Zielen wird häufig behauptet, eine nähere Bestimmung des Gemeinwohls sei nicht möglich. Zwar wird man eher über extreme gemeinwohlwidrige Zustände Einigkeit erzielen (z.B. Atomkrieg mit weltweitem radioaktivem Fallout) als dies positiv zu definieren. Man kann aber politische Verfahren installieren, die dazu dienen, die Inhalte des Gemeinwohls näher zu bestimmen.

Da insbesondere die Umweltschäden, aber auch Herausforderungen in den sozialen Sicherungssystemen, Fragen des menschlichen Umgangs mit der Natur und des Verhältnisses zu zukünftigen, noch nicht geborenen Generationen aufwerfen, ist als fünftes Sozialprinzip in den letzten Jahren das Prinzip der *Nachhaltigkeit* aufgestellt worden. Es besagt, dass heute lebende Menschen ihr Verhalten (Wirtschaften) nicht so einrichten dürfen, dass damit die Lebensmöglichkeiten nachfolgender Generationen so geschädigt werden, dass ihnen keine vergleichbaren Lebensmöglichkeiten mehr offen stehen.

3. Gerechtigkeitskriterien für die Wirtschafts- und Sozialordnung

Wenn man unter den Bedingungen von Freiheit und Gleichheit der Menschen Gerechtigkeitskriterien für die Wirtschafts- und Sozialordnung festlegt, lassen sich – in der Logik der vertragstheoretischen Konzeption und in einer auf Privateigentum und

Marktwirtschaft beruhenden Ordnung – sechs zentrale Gerechtigkeitskriterien entfalten.¹⁶ Dabei muss bewusst sein, dass Marktwirtschaften immer zu einer ungleichen Einkommensverteilung tendieren und mit verschiedenen Risiken der Konjunkturschwankungen, des strukturellen Wandels, die beide auch durch externe (weltwirtschaftliche) Schocks verursacht sein können, verbunden sind. Die folgenden sechs Kriterien für eine dem Menschen gemäße Wirtschafts- und Sozialordnung erwachsen daraus, dass "Soziale Gerechtigkeit" ein sehr allgemeines Konzept ist, das in der Gefahr steht, im politischen Alltag missbraucht zu werden. Um dies zu vermeiden, wird nachfolgend versucht, sechs Dimensionen "Sozialer Gerechtigkeit" präzise zu fassen.

Fundamental ist nicht nur die in der Grundstruktur der vertragstheoretischen Argumentation angelegte Beteiligung aller Bürger eines Gemeinwesens an der Festlegung der Grundsätze der Gesellschaftsordnung, sondern auch deren effektive Teilhabe am gesellschaftlichen Leben selbst. Im sozio-ökonomischen Bereich bedeutet damit **Beteiligungsgerechtigkeit**, dass alle Bürger eines Landes am ökonomischen Geschehen effektiv teilhaben können.¹⁷ Diese effektive Teilhabe betrifft die Integration in die Erwerbsarbeit ebenso wie die Teilhabe am Einkommen und damit an den Konsummöglichkeiten der Gesellschaft. Beteiligungsgerechtigkeit richtet sich gegen gesellschaftliche Strukturen und Institutionen, die Menschen aus der Gesellschaft ausgrenzen, z.B. durch Langzeitarbeitslosigkeit oder andere Mechanismen gesellschaftlicher Diskriminierung und Benachteiligung. Dabei ist zu beachten, dass auch i.d.S. gerechte gesellschaftliche Institutionen immer nur die Möglichkeiten der Teilhabe eröffnen können. In einer freien Gesellschaft bleibt es denkbar, dass Menschen solche Möglichkeiten nicht ergreifen oder aufgrund eigener Fehlentscheidungen nicht wahrnehmen. Problematisch bleibt der Versuch, gesellschaftliche Teilhabe durch Anreize, Sanktionen, Freiheitsbeschränkungen, Kontrolle etc. durchzusetzen. So können nach den Hartz IV-Reformen Jugendliche unter 25 Jahren zur Annahme von Arbeit oder Ausbildungsplätzen, zum Nachholen von Schulabschlüssen oder zu Praktika gezwungen werden, wenn sie Sozialleistungen beanspruchen. Ähnliche Fragen betreffen etwa das Erlernen der deutschen Sprache durch Ausländer und Aussiedler, Anwesenheitspflichten von Studierenden in Lehrveranstaltungen etc. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass eine gerechte Gesellschaftsordnung auf funktionierende Sanktionsmechanismen zurückgreifen muss, ein gewisses Ausmaß an von anerkannten Normen abweichendem Verhalten (z.B. Kriminalität, Obdachlosigkeit, Suchtmittelmissbrauch, Drogenkonsum etc.) aber nicht vermeiden kann. Diese Spannungen müssen ausgehalten werden, sonst wäre der freiheitliche Charakter der Gesellschaft gefährdet. Effektive Entscheidungsfreiheit bedeutet immer, dass Menschen sachlichen und moralischen Irrtümern erliegen können, deren Folgen gesellschaftlich nicht voll kompensiert werden können und dürfen. Diese Negativphänomene sollten aber durch die Art der Gestaltung der sozialen Ordnung gering gehalten werden.

16 Vgl. Giersch (2003), der die ersten vier Kriterien nennt. Hinzukommen noch zwei weitere, die sich bei Wiemeyer (1998) finden.

17 Vgl. zur sozialetischen Bedeutung der Beteiligungsgerechtigkeit die Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen (1998).

Als zweites Gerechtigkeitskriterium für den sozio-ökonomischen Bereich ist die **Leistungsgerechtigkeit** zu nennen. Leistungsgerechtigkeit bedeutet, dass Einkommen nur erzielt werden sollen, wenn unter Markt- bzw. Wettbewerbsbedingungen Leistungen für andere erbracht werden. In diesem Sinne ist ein Einkommen die Anerkennung der erbrachten Leistung durch freiwillige Zahlungsbereitschaft eines anderen. Damit werden leistungslose bzw. überhöhte Einkommen, die etwa auf Wettbewerbsbeschränkungen wie Kartelle und Monopole zurückzuführen sind, abgelehnt. Leistungsgerechtigkeit betrifft zum einen die strukturelle Ebene der Marktordnung (z.B. Fragen des freien Marktzugangs und des Kartellrechts), zum anderen die Ebene der einzelnen Markttransaktionen. Dort soll etwa vermieden werden, dass Menschen getäuscht oder auf andere Weise übervorteilt werden. Dies betrifft etwa Fragen des Verbraucherschutzes (Haustürgeschäfte), der Formpflichten im Vertragsrecht (Notarspflicht bei Immobilienkauf), Fragen des Mietrechts usw.

Für den Arbeitsmarkt ist die Frage der Leistungsgerechtigkeit von zentraler Bedeutung, da ein strukturelles Ungleichgewicht zwischen wenigen Arbeitgebern und vielen Arbeitnehmern herrscht. Hätten Arbeitnehmer keine Möglichkeit, sich (z.B. in Gewerkschaften) zu organisieren und/oder gäbe es keine staatliche Regulierung des Arbeitsmarktes (z.B. Höchstarbeitszeiten), so würde dies die Leistungsgerechtigkeit für die Arbeitnehmer gefährden. Arbeitgeber könnten Arbeitnehmer gegeneinander ausspielen und verhindern, dass sie ihre gemeinsamen Ziele (nach Arbeitszeitbegrenzung und höheren Löhnen) realisieren könnten. Bereits die Klassiker der Nationalökonomie wie Adam Smith¹⁸ und John Stuart Mill wussten, dass sich unorganisierte Arbeitnehmer in einer unterlegenen Marktkonstellation befinden.

Die Existenz von Gewerkschaften kann Leistungsgerechtigkeit auf dem Arbeitsmarkt dann sichern, wenn sie die kollektiven Interessen der Arbeitnehmer tatsächlich vertreten. Allerdings kann die Macht von Gewerkschaften über das Maß hinaus gehen, das für Leistungsgerechtigkeit erforderlich wäre. Dies ist z.B. der Fall, wenn es Gewerkschaften gelingt, für beschäftigte Arbeitnehmer Bedingungen auszuhandeln, die nicht auf alle arbeitswilligen und arbeitsfähigen Arbeitnehmer übertragbar sind. Dann wird ein hoher Beschäftigungsstand verfehlt und die sogenannte Insider-Outsider-Problematik hervorgerufen. Insider sind Arbeitsplatzbesitzer, deren Beschäftigungsverhältnisse durch Tarifverträge, Mitbestimmungsregelungen und Kündigungsschutzvorschriften gut abgesichert sind. Bei ihren Lohnforderungen müssen sie wenig Rücksicht auf die außenstehenden Arbeitslosen (Outsider) nehmen, denn sie unterliegen nicht dem Risiko, zu Gunsten schlechter bezahlter Arbeitsloser entlassen zu werden. Eine solche tarifpolitisch mitbegründete Situation wäre nicht leistungsgerecht, weil die gut bezahlten Arbeitsplatzbesitzer ein höheres Arbeitseinkommen bzw. günstigere Arbeitsbedingungen auf Kosten der außenstehenden Arbeitslosen erhalten. Die Gewerkschaften können solche Vorteile zum Nutzen der Arbeitsplatzbesitzer vor allem dann wirksam durchsetzen, wenn sie mit geringem Streikaufwand erheblichen wirtschaftlichen Schaden verursachen können. Diese Voraussetzung liegt vor, wenn es intensive Lieferverflechtungen zwischen Unter-

18 Vgl. zur Smith'schen Sympathie für die arbeitenden Armen: Wiemeyer (2000).

nehmen ohne Lagerhaltung (just-in-time-Produktion) gibt. Dann kann z.B. ein Streik beim Zulieferer von Autoschlössern die ganze Automobilproduktion lahm legen.

Leistungsgerechtigkeit auf dem Arbeitsmarkt hat zunächst strukturelle Bedingungen, sie betrifft aber auch das individuelle Arbeitsverhältnis, den einzelnen Arbeitsvertrag. Dabei gibt es im Hinblick auf die Frage, auf welchen Zeitraum Leistungsgerechtigkeit bezogen sein soll, erhebliche Komplikationen. Sollte sie für das gesamte Arbeitsleben gelten, in dem relativ geringe Löhne zu Beginn des Arbeitslebens höheren Löhnen am Ende des Arbeitslebens gegenüberstehen? Eine solche senioritätsbezogene Entlohnung müsste unter dem Gesichtspunkt der Leistungsgerechtigkeit abgelehnt werden. Solche Arbeitsverträge können aber für beide Seiten ökonomisch sinnvoll sein, weil sich z.B. Investitionen in betriebsbezogenes Humankapital langfristig lohnen oder Fluktuationskosten sinken etc. Dann muss aber die langfristige Stabilität des Arbeitsverhältnisses gewährleistet sein, z.B. durch Kündigungsschutzvorschriften bzw. betriebliche Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer.

Leistungsgerechtigkeit auf dem Arbeitsmarkt betrifft eine Fülle komplexer weiterer Regelungssysteme. Dies hat etwas mit Regulierung auf beruflich strukturierten Arbeitsmärkten zu tun, Beispiele sind der Meisterzwang im Handwerk, das Staatsexamen bei einigen akademischen Berufen und Qualifikationsprüfungen, die häufig vom Berufsstand selbst abgenommen werden und auch der Regulierung des Marktzuganges dienen können, wie z.B. bei Steuerberater- und Wirtschaftsprüferexamen.

Weiterhin lässt sich eine leistungsgerechte Entlohnung in großen Segmenten des Arbeitsmarktes nicht aus erarbeiteten Markteinkommen ableiten. Vielmehr werden etwa ein Viertel der Arbeitsplätze in Deutschland im Staatsdienst, bei Wohlfahrtsverbänden oder Kirchen aus öffentlichen Mitteln finanziert. Andere Arbeitsplätze finden sich in Wirtschaftszweigen, die staatlich subventioniert (Bergbau, Nahverkehr) oder deren Absatzmärkte staatlich reguliert sind, wie z.B. in den Bereichen Energiewirtschaft, Bahn, Post oder Telekommunikation. Was heißt in solchen Wirtschaftszweigen dann leistungsgerechte Entlohnung? Durch die Interdependenzen im Arbeitsmarkt ist zwar in solchen Bereichen keine systematische Unterbezahlung möglich, weil dann nicht genügend qualifizierte Arbeitskräfte verfügbar wären. Sehr wohl ist aber eine erhebliche Überbezahlung nicht nur denkbar, sondern häufig Realität. Auf dem niedrigsten Qualifikationsniveau (ungelernte, angelernte Arbeitskräfte) gibt es in Deutschland Lohnunterschiede zwischen fünf Euro (Bewachungsgewerbe, Landwirtschaft) und 15 Euro Stundenlohn (VW-Haustarifvertrag, Mineralölwirtschaft).¹⁹ Diese enormen, vom Standpunkt der Leistungsgerechtigkeit ungerechten, Diskrepanzen sind von Gewerkschaftsseite durch die Unterschrift unter den Tarifvertrag mitlegitimiert worden. Bis zur Diskussion über gesetzliche Mindestlöhne sind diese gewerkschaftlich mitverantworteten Ungerechtigkeiten nicht öffentlich thematisiert, sondern tabuisiert worden.²⁰ Solche Lohndifferenzen sind mit keinem Konzept der Leistungsgerechtigkeit normativ zu rechtfertigen.

19 Das Tarifarchiv der Hans-Boeckler-Stiftung informiert regelmäßig über die Tarifentwicklung. Vgl. <http://www.boeckler.de/cps/rde/xchg/SID-3D0AB75D-E671C674/hbs/hs.xml/275.html>

20 Diese Problematik wird etwa von gewerkschaftsnahen Autoren, die sich heftig über niedrige Löhne beklagen, völlig ausgeblendet. Vgl. etwa Schäfer (2003). Schäfer übersieht bei seiner Darstellung

Das dritte Gerechtigkeitsprinzip für den sozio-ökonomischen Raum ist die **Chancengerechtigkeit**. Jeder Mensch muss die Möglichkeit erhalten, seine eigenen Fähigkeiten und Anlagen zu entfalten. Dazu gehört in der heutigen Gesellschaft in erster Linie ein entsprechend ausgestaltetes Bildungswesen, das für alle zugänglich sein muss. Eine marktwirtschaftliche Ordnung wird eben nur gebilligt, wenn jeder mit einer Grundausrüstung an Humankapital den Markt zur eigenen Einkommenserzielung betreten kann. Strukturelle Defizite in diesem Bereich sind in Deutschland bekannt: Die Pisa-Studie hat die Mängel der Chancen für Jugendliche aus Familien mit Migrationshintergrund und aus sozial schwächeren Schichten dargelegt.²¹ Der hohe Anteil von Schulabgängern ohne Abschluss ist dafür ebenso ein Indiz wie die Zahl der Jugendlichen, die keine Lehrstelle erhalten. Hinzu kommen noch Lehrstellenabbrecher sowie diejenigen, die bei der Gesellenprüfung (oder ähnlichem) endgültig scheitern. Auch die hohe Zahl der Studienabbrecher ist hier zu nennen. Chancengerechtigkeit erfordert, dass ein einmal eingeschlagener Weg noch korrigiert werden kann oder nach einem Fehlschlag (z.B. Abbruch einer Lehre) noch eine weitere Chance besteht. Gesellschaftliche Institutionen können das Verfehlen von Schul- und (Aus-) Bildungsabschlüssen etc. aber nicht beliebig oft auffangen. Durch eine Verbesserung der Ausbildungsqualität, durch eine geeignete Mischung von Anreizen, Kontrollen und Beratungsangeboten sind die Fälle von Abbruch oder Scheitern zu minimieren.

Chancengerechtigkeit betrifft auch die Lebenschancen von Menschen in verschiedenen Regionen eines Landes. Nach diesem Gerechtigkeitskriterium muss überall ein Mindestmaß an Bildungseinrichtungen, öffentlicher Infrastruktur etc. vorhanden sein. Negative Belastungen (z.B. Umweltbelastungen, geringes Arbeitsplatzangebot) einerseits und Vorteile von Regionen (höheres Einkommensniveau, gutes Arbeitsplatzangebot) andererseits dürfen nicht übermäßig kumulieren. Vielmehr müssen faire regionale Chancen vorhanden sein. Unterschiede sind aber gerechtfertigt. In den einzelnen Bundesländern und Kommunen wählt die ansässige Bevölkerung selbst ihre örtlichen Vertreter (Oberbürgermeister, Landräte etc.), die bei der Gestaltung der regionalen Strukturen unterschiedlich erfolgreich sind. Da die Menschen in den neuen Bundesländern bis 1989 nicht selbst wählen durften, ließe sich auch daraus noch eine zeitlang Anspruch auf Solidarität ableiten.

Das vierte Gerechtigkeitskriterium ist die **Bedarfsgerechtigkeit**. Jeder Mensch hat materielle Grundbedürfnisse, die unabhängig von seiner Arbeitsleistung garantiert sein müssen. Dabei kann der durchschnittliche Bürger im Prinzip durch eigene Versicherungen für Zeiten der Arbeitslosigkeit, des Alters, der Pflegebedürftigkeit und Krankheit selbst vorsorgen. Sozialversicherungen sind Selbsthilfeeinrichtungen solidarischer Vorsorge. Der Familienlastenausgleich stellt entweder eine Investition in Humankapital dar oder ist lediglich eine intertemporale Verschiebung von Leistungseinkommen, die staatlich organisiert wird. Fragen der Bedarfsgerechtigkeit stel-

zu Niedriglöhnen, ob etwa im Gaststättengewerbe, Friseurhandwerk etc. die Trinkgelder indirekt durch geringe Löhne einkalkuliert werden, bei niedrigerer Bezahlung in der Landwirtschaft auch geringe Lebenshaltungskosten (Mieten) im ländlichen Raum eine Rolle spielen, bei Kleinbetrieben teilweise aus steuerlichen Gründen oder wegen der Sozialversicherung Familienangehörige beschäftigt werden, wobei die Entlohnung nichts mit der effektiven Tätigkeit / Leistung zu tun hat.

21 Vgl. die verschiedenen Beiträge in: Bildungsreformen (2005).

len sich für Personen, die dauerhaft oder vorübergehend zur Sicherung des Existenzminimums unzureichende Markteinkommen beziehen oder einen außergewöhnlich hohen Bedarf aufgrund von Behinderung, Krankheit etc. haben. Auch dieser erhöhte Bedarf muss abgesichert werden.

Beim Existenzminimum stellt sich die Frage nach seiner Höhe: Ist eher ein physisches Existenzminimum, das nur das elementare Überleben sichert, oder ist ein sozio-kulturelles Existenzminimum, das auch den Empfängern einer Grundsicherungsleistung (ALG II/Sozialgeld) die Teilhabe an den wachsenden Konsummöglichkeiten der Gesellschaft ermöglicht, angemessen? In einer unparteiischen Ausgangssituation, in der niemand die eigene Stellung in der Gesellschaft kennt und in der die Grundregeln des gesellschaftlichen Zusammenlebens festgelegt werden, wird man sich für ein sozio-kulturelles Existenzminimum entscheiden, dessen Niveau bei der allgemeinen Einkommenssteigerung auch angehoben wird. Ein solches Existenzminimum ist daher als Anteil am Durchschnittseinkommen zu bemessen. Damit wird die relative Einkommensungleichheit in der Gesellschaft nach unten hin begrenzt.

In der Europäischen Union hatte man sich dafür als Konvention auf ein Niveau von 50 % des Durchschnittseinkommens verständigt.²² Mittlerweile geht das Statistische Amt der Europäischen Union (Eurostat) von 60 % des Durchschnittseinkommens aus. Diesen Wert hat auch die Bundesregierung im zweiten Armuts- und Reichtumsbereich übernommen.²³ Der Wechsel des Prozentsatzes deutet daraufhin, dass es aus normativer Sicht keine ethisch zwingende Relation gibt. Vor allem wegen der Lebenssituation von Kindern und ihren Lebenschancen spricht aus Sicht der Christlichen Sozialethik aber vieles dafür, diese Grenze nicht zu niedrig anzusetzen, ebenso, den Empfängern der Grundsicherung ein Mindestmaß an Teilhabe an den Möglichkeiten der Gesellschaft zu sichern.

Das fünfte Gerechtigkeitsprinzip ist die **Finanzierungsgerechtigkeit**. Diese besagt, dass sich Bezieher höherer Einkommen zur Herstellung von Chancen- und Bedarfsgerechtigkeit sowie zur Bereitstellung öffentlicher Güter (Rechtssicherheit, Infrastruktur) in größerem Ausmaß als Bezieher niedriger Einkommen beteiligen sollten. Das sozio-ökonomische Existenzminimum ist von der Einkommensbesteuerung freizustellen. Eine Progression der Einkommensbesteuerung lässt sich auch deshalb rechtfertigen, weil Einkommen, die unter den Bedingungen der Leistungsgerechtigkeit erzielt wurden, nie ausschließlich auf individuelles Verhalten zurückgeführt werden können. Sie beruhen auch auf gesellschaftlichen Vorleistungen (Bildungswesen, Infrastruktur, Rechtssicherheit) und dem allgemeinen Niveau des ökonomischen Entwicklungsstandes. Eine gesellschaftliche Teilhabe am individuellen Leistungserfolg ist daher gerecht, aber immer zu beschränken.

Ob eine Person ihre angeborenen Begabungen entfaltet und ihre erworbenen Fähigkeiten tatsächlich einsetzt, hängt von eigenen Entscheidungen ab. Das Maß eigener Leistungsbereitschaft und Initiative ist immer auch davon abhängig, inwieweit die Früchte der eigenen Bemühungen selbst genossen werden können – dies hat der

22 Vgl. W. Hanesch u.a.(2000), S. 51 und 463.

23 Vgl. Lebenslagen in Deutschland (2005). S. 6.

Misserfolg sozialistischer Wirtschaftssysteme eindrücklich gezeigt. Daher dürfen die Erfolge individueller Leistungsanstrengungen nicht überwiegend sozialisiert werden. Dies gefährdet nicht nur die individuelle Leistungsbereitschaft und -motivation, sondern auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft. Die Festlegung etwa des Tarifverlaufes und des Einkommens, ab dem der Spitzensteuersatz gelten soll, ist eine politische Entscheidung, in die empirische Erkenntnisse, z.B. über Anreizwirkungen, eingehen müssen. Derartige Eckwerte können nicht aus ethischen Überlegungen allein abgeleitet werden.

Als sechste und letzte Bedingung ist die intergenerationelle bzw. **Zukunftsgerechtigkeit**²⁴ zu nennen. Da z.B. durch Umweltzerstörung oder durch den Verbrauch nicht-regenerierbarer Ressourcen die Lebensmöglichkeiten zukünftiger Generationen beeinträchtigt werden können, stellt sich die Problematik der Gerechtigkeit zwischen den Generationen. Hier soll diese Dimension nur in Bezug auf den Sozialstaat und die Staatsverschuldung angesprochen werden. Zukunftsgerechtigkeit bedeutet in diesem Zusammenhang, dass zukünftigen Generationen nicht durch das Ausmaß der ausgewiesenen Staatsverschuldung und der in den sozialen Sicherungssystemen angelegten impliziten Staatsverschuldung einschließlich der Beamtenpensionen unzumutbare Belastungen auferlegt werden dürfen.

Diese sechs Prinzipien sind Grundbedingungen einer gerechten wirtschaftlichen und sozialen Ordnung. Wenn man mehrere Prinzipien aufstellt, können diese in Konflikt geraten, so dass eine Prioritätensetzung zwischen diesen Prinzipien reflektiert werden muss. Konflikte können anhand der Armut von Personengruppen diskutiert werden. Wenn Personen arm sind, ist erstens zu fragen, ob ihnen fundamentale Rechte der Beteiligungsgerechtigkeit, der Menschenwürde oder der demokratischen Gleichheit vorenthalten werden. Wenn dies nicht so ist, Personen aber trotzdem arm sind, ist zweitens zu fragen, ob es Verstöße gegen die Leistungsgerechtigkeit gibt, die dazu führen, dass Arme etwa durch wirtschaftliche Macht um die Früchte ihrer Arbeit gebracht werden. Wenn Leistungsgerechtigkeit gegeben ist, Armut aber bestehen bleibt, ist zu fragen, ob durch temporäre Maßnahmen der Chancenförderung (Fort- und Weiterbildung) die Leistungsfähigkeit der Armen so gesteigert werden kann, dass Armut überwunden wird. Falls auch die Sicherung der Leistungsgerechtigkeit und Maßnahmen der Chancengerechtigkeit nicht zur Armutsüberwindung ausreichen, sind Maßnahmen der Bedarfsgerechtigkeit notwendig, um auf jeden Fall das sozio-ökonomische Existenzminimum zu sichern. Es darf dann aber nicht sein, dass Menschen, die an sich leistungsfähig und selbst in der Lage wären, durch eigene Anstrengungen ihren Lebensunterhalt zu sichern und ihre Armut zu überwinden, durch Maßnahmen der Bedarfsgerechtigkeit in ihren eigenen Bemühungen korrumpiert werden. Den Lebensunterhalt durch eigene Leistung zu sichern, hat auch mit Selbstachtung, Eigenständigkeit und Würde zu tun.

Einkommen, die unter Bedingungen der Leistungsgerechtigkeit erzielt wurden, dürfen nicht durch Abgaben so gemindert werden, dass sie niedriger als Transfereinkommen werden oder sich die Rangfolge der Einkommenshöhen umkehrt. Damit würde

24 Vgl. Wiemeyer (2004).

man die individuellen Leistungsanstrengungen untergraben. Insofern hat Leistungsgerechtigkeit im Konfliktfall einen relativen Vorrang vor Bedarfs- und Finanzierungsgerechtigkeit.

Zukunftsgerechtigkeit besagt, dass durch heutiges Wirtschaften zukünftige Generationen nicht zu Armen gemacht werden dürfen und die Grundlagen für die Sicherung ihrer Existenz nicht wesentlich beeinträchtigt werden dürfen, dass also alle wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen nach ihrer Nachhaltigkeit befragt werden müssen.

Aus vertragstheoretischer Sicht soll noch darauf hingewiesen werden, dass die grundlegenden Institutionen der Gesellschaft im Zusammenhang festgelegt werden. So erfolgte die Einführung von Marktpreissystem und Privateigentum simultan mit sozialstaatlichen Regelungen (einschließlich einer progressiven Besteuerung). Daher stellt in ethisch-systematischer Betrachtung jeder, der den sozialstaatlichen Ausgleich in Frage stellt, zugleich auch die Legitimation von Marktwirtschaft und Privateigentum in Frage.

4. Grundsätzliche sozialetische Überlegungen zu Arbeit und Einkommen

Aufgrund ihres anthropologisch ausgerichteten Ansatzes geht die Christliche Sozialethik von einem weiten Arbeitsbegriff aus. Er umfasst drei Dimensionen menschlicher Arbeit: Erwerbsarbeit, Eigenarbeit (Haushalt, Erziehung, Pflege) und Bürgerarbeit (ehrenamtliche Betätigung, gesellschaftliches Engagement). Eine Gesellschaft ist auf alle drei Arbeitsformen fundamental angewiesen. Die gesellschaftspolitische Diskussion ist häufig einseitig auf die Erwerbsarbeit verengt. Die Aufteilung dieser drei Formen stellt – unter geschlechtsspezifischer Perspektive – ein wichtiges Gerechtigkeitsproblem²⁵ dar. In der Vergangenheit wurde die Erwerbsarbeit vorwiegend Männern, die Eigenproduktion im Haushalt und die ehrenamtliche Betätigung vor allem Frauen zugewiesen. Da Menschen einen großen Teil ihrer Zeit mit Arbeit zubringen, stellt sie für jeden einen zentralen Lebensinhalt dar. Menschen entfalten ihre Fähigkeiten wesentlich in der Arbeit. Aus theologischer Sicht kommt hinzu, dass Menschen durch Arbeit den in der biblischen Schöpfungserzählung (Buch Genesis 1,27) angelegten Kulturauftrag erfüllen. Die jüdisch-christliche Tradition (vgl. etwa das Sabbatgebot oder die Sonntagsheiligung) warnt aber davor, dass Menschen ihr Leben voll von Arbeit vereinnahmen lassen. Daher ist das gesellschaftliche Leben so zu organisieren, dass ausreichend Freizeit für Erholung, soziale Kontakte und Sinn-suche verbleibt.

Die wichtige Bedeutung der Erwerbsarbeit für das Leben des Einzelnen zeigt sich im Bildungssystem (die Bildungsphase mündet in der Regel in eine konkrete berufliche Ausbildung oder ein Studium) oder im Rentenversicherungssystem (das Rentenniveau richtet sich maßgeblich nach der Lebenserwerbsarbeit); durch die Erwerbsarbeit wird der Lebensrhythmus (z.B. bei Schichtarbeit) bestimmt.

²⁵ Vgl. Hengsbach (2004), S. 86f. u.92f.

Erwerbsarbeit erfüllt verschiedene Funktionen: Sie sichert die eigene Versorgung und die der Familie, wenn keine weiteren Einkommen vorliegen. Soweit soziale Sicherungssysteme an Erwerbsarbeit anknüpfen, sichert sie in Zeiten des Alters, der Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Pflege vor Einkommensverlust. Durch Arbeit definieren Menschen ihre Identität und begründen soziale Integration, Teilhabe und gesellschaftliche Anerkennung. Gesamtgesellschaftlich beruht der Wohlstand eines Landes auf der Produktivität der Arbeitskraft.

Die sozialetische Grundsatzfrage in diesem Zusammenhang lautet: Reicht gesellschaftlich ein Recht auf ein Mindesteinkommen aus oder ist ein Recht auf Erwerbsarbeit vorrangig, da der Zugang zu Arbeit so große gesellschaftliche Bedeutung hat? Die Christliche Sozialethik vertritt die Auffassung, dass dem Einzelnen durch ein Grundeinkommen der Anspruch auf Erwerbsarbeit und damit der Chance zur Sicherung seines Selbstunterhalts nicht "abgekauft" werden darf, indem eine "Duldungsprämie" für das ungestörte Ablaufen marktwirtschaftlicher Prozesse gewährt wird. Ein durch eigene Arbeit verdieneter Lebensunterhalt ist Ausdruck von Selbstachtung und Würde. Beteiligungsgerechtigkeit hat Vorrang vor Bedarfsgerechtigkeit.²⁶

Alle Gesellschaftsmitglieder haben einen Anspruch auf Teilhabe an der Erwerbsarbeit. Ein sozialetisches Recht auf Arbeit²⁷ ist erstens ein Freiheitsrecht, ohne Beschränkungen und Diskriminierungen die eigene Arbeit frei wählen zu können und zweitens eine strenge Verpflichtung für alle relevanten Arbeitsmarktakteure (Politik, Gewerkschaften, Arbeitgeber), für einen hohen Beschäftigungsstand zu sorgen.

Umstritten ist drittens, ob ein "Recht auf Erwerbsarbeit" auch ein individuell einklagbares Recht beinhaltet. Ein individuell einklagbares Recht kollidiert mit anderen Freiheitsrechten, z.B. mit dem Recht auf freie Wahl des Berufes und des Arbeitsplatzes, des Wohnortes, der Lohngestaltung durch Tarifverträge oder der Freiheit von Arbeitgebern, sich Arbeitskräfte selbst auszusuchen. Daher ist ein individuell einklagbares Recht auf Arbeit aus Sicht der Christlichen Sozialethik nicht zu rechtfertigen. Wenn es also keinen individuellen Rechtsanspruch auf Arbeit geben sollte, dann hat das subsidiäre Recht auf Einkommen im Sinne der Bedarfsgerechtigkeit einen hohen Stellenwert.

Gibt es dazu eine korrespondierende Pflicht zur Arbeit? Diese Pflicht hat die christliche Tradition immer betont. So hat der Apostel Paulus gefordert: "Wer nicht arbeiten will, soll auch nicht essen." (2 Thess. 3,10). Auch die früheren christlichen Gemeinden im Römischen Reich erwarteten, dass z.B. Gäste der Gemeinde entweder nach drei Tagen weiter wanderten, oder aber den Lebensunterhalt durch eigene Arbeit sicherten. Man half dabei auch bei der Arbeitsvermittlung. Die christliche Tradition bejaht somit eine Verpflichtung, den Lebensunterhalt durch eigene Arbeit zu sichern.²⁸ Dies lässt sich gesellschaftsvertraglich plausibilisieren: Niemand hat das Recht, auf Kosten des Ertrages der Arbeit anderer zu leben. Vielmehr ist jeder zunächst primär selbst verpflichtet, seinen Lebensunterhalt durch eigene Arbeit zu verdienen. "Von

26 Vgl. Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen (1998) S. 5.

27 Die Bedeutung des Rechts auf Arbeit betont das Sozialwort der Kirchen von 1997. Vgl. DBK/ EKD (1997), Nr. 151-155.

28 Vgl. Johannes Paul II, Laborem exercens Nr. 16 von 1981, in: Bundesverband der KAB (1992).

jedem wird gefordert, im Rahmen seiner Möglichkeiten Eigenverantwortung zu übernehmen“, man darf Einzelne aber nicht allein lassen, “wo sie mit dem Einsatz der eigenen Kräfte überfordert sind.”²⁹ Daher entspricht das Konzept von “Fördern und Fordern” im Kontext der Hartz-Gesetze dem Subsidiaritätsverständnis³⁰ der Christlichen Sozialethik.

Aus christlicher Sicht darf man hinzufügen, dass selbst derjenige, der z.B. aufgrund einer Erbschaft oder eines Lottogewinns nicht auf Arbeit angewiesen ist, moralisch verpflichtet ist, seine von Gott gegebenen Fähigkeiten und Begabungen zu entfalten, einzusetzen und in den Dienst der Gesellschaft zu stellen.

III. Niedriglohnsektor und Gerechtigkeitskriterien

Langzeitarbeitslose weisen unterschiedliche Merkmale auf und gehören verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen³¹ an. Zu ihrem sozialen und finanziellen Status kann in der Regel festgehalten werden: Erstens ist das Haushaltseinkommen gering, wenn der Allein- oder der Hauptverdiener betroffen ist. Zweitens entwickelt sich häufig eine fehlende Zeitstruktur im Tagesablauf, so dass auch elementare Tugenden des Arbeitslebens, wie Pünktlichkeit und Durchhaltevermögen, verloren gehen. Hinzu kommen – z.B. wegen finanzieller Knappheit und wegen der viel zu Hause verbrachten Zeit – Konflikte in Partnerschaft und Familie, gelegentliches Suchtverhalten oder Resignation und Apathie, die sich im gesamten Sozialverhalten niederschlagen. Auch die sozialen Kontakte nehmen tendenziell ab. Mit der Arbeitslosigkeit geht auch ein wesentliches Merkmal gesellschaftlicher Integration verloren, der soziale Status sinkt. Resignation und Apathie schlagen sich auch in einer sehr niedrigen Wahlbeteiligung dieser Personengruppe nieder.

Nur wenigen Langzeitarbeitslosen gelingt es, durch Ausweitung der Haushaltsproduktion und verstärktes ehrenamtliches Engagement, die zusätzlich gewonnene Zeit sinnvoll zu nutzen.

Verbreitet ist offensichtlich die Schwarzarbeit. Diese ermöglicht, die Zeit vorteilhaft zu verwenden, das Haushaltseinkommen zu erhöhen und das Humankapital zu erhalten. Diese Form der „Eigeninitiative“ ist offensichtlich Ursache dafür, dass die lang anhaltende Arbeitslosigkeit in Westdeutschland entgegen vieler – historisch vor dem Hintergrund der Weltwirtschaftskrise von 1929 geprägter – Befürchtungen bisher nicht zu gravierenden gesellschaftlichen und politischen Problemen (soziale Unru-

29 Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen (1998), S. 7.

30 Vgl. Nothelle-Wildfeuer/ Steber (2004), S. 726f.

31 Die Gruppe der älteren Langzeitarbeitslosen ist von ihrem finanziellen und sozialen Status her unproblematisch - nicht aber von der damit verbundenen finanziellen Belastung des Sozialstaates. Im Rahmen von Vorruhestandsprogrammen vor allem großer Unternehmen sind sie frühzeitig aus dem Arbeitsleben ausgeschieden und haben aufgrund von Abfindungen im Rahmen betrieblicher Sozialpläne häufig einen besseren finanziellen Status als andere Langzeitarbeitslose. Auch sozial gelten sie als nicht ausgeschlossen, weil sie als Personen “im wohlverdienten Ruhestand” gelten. Da Vorruhestandsprogramme aber eine hohe Kostenbelastung für die sozialen Sicherungssysteme darstellen und es wegen der demographischen Entwicklung zu einer Verknappung von Arbeitskräften kommen wird, ist eine Anhebung des Renteneintrittsalters geboten.

hen, Protesten, Wahl extremistischer Parteien) geführt hat. Schwarzarbeit führt aber zu gravierenden gesellschaftlichen Problemen, wie der Konkurrenz von legaler und illegaler Arbeit sowie der Hinterziehung von Steuern und Sozialabgaben, der Bezug von Sozialleistungen ist ungerechtfertigt, die Finanzierungsgerechtigkeit wird verletzt.

Zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit gibt es von Gewerkschaften und dem linken Flügel der Sozialdemokraten nach wie vor den Vorschlag „keynesianischer“ Beschäftigungsprogramme. Solche Konzepte können aber bei strukturellen Verzerrungen auf dem Arbeitsmarkt und einer international verflochtenen Wirtschaft nicht zu Erfolgen führen. Von unerwünschten Nebeneffekten, wie höherer Staatsverschuldung oder inflationären Wirkungen, ganz zu schweigen. Letztlich ist auch in Phasen mit höheren Wachstumsraten die Beschäftigung wenig qualifizierter Arbeitskräfte gesunken.³² Dies würde auch bei konjunkturpolitisch induziertem Wachstum gelten.

Wenn „keynesianische“ Beschäftigungsprogramme kein tauglicher Weg zur nachhaltigen Reduzierung der Arbeitslosigkeit von wenig qualifizierten Langzeitarbeitslosen sind, lautet die Frage, welche Alternativen es zu dauerhafter Arbeitslosigkeit gibt? Anstrengungen der Qualifizierung bzw. Nachqualifizierung von Langzeitarbeitslosen, befristete Tätigkeiten öffentlich geförderter Beschäftigung (ABM), befristete Lohnkostenzuschüsse etc. haben sich als nicht hinreichend wirksam erwiesen. Bleibt nur der Ausbau eines Niedriglohnssektors in der Breite der Volkswirtschaft? Ist ein Niedriglohnsektor gegenüber Langzeitarbeitslosigkeit und den damit verbundenen sozialen Folgen das kleinere Übel?

1. Niedriglohnsektor und Beteiligungsgerechtigkeit

Zentrales Anliegen einer Fokussierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auf den Niedriglohnsektor ist es, Langzeitarbeitslosen (die überwiegend geringqualifiziert sind) durch Integration in die Erwerbsarbeit wieder gesellschaftliche Teilhabe zu gewähren. Beteiligungsgerechtigkeit ist das zentrale Ziel des Niedriglohnsektors.

Beteiligungsgerechtigkeit im weitesten Sinne umfassender gesellschaftlicher Teilhabe und Anerkennung kann aber nicht Arbeit um jeden Preis sein. Denn an Stelle der gesellschaftlichen Randstellung durch Langzeitarbeitslosigkeit könnte eine andere Form der Randstellung durch die Art der Erwerbsarbeit treten. Es stellt sich also die Frage, ob jede Form von Erwerbsarbeit bereits Beteiligungsgerechtigkeit garantiert. Diese Fragen sind gesellschaftlich auch unter dem Stichwort der Zumutbarkeit von Arbeit verhandelt worden. Die Frage des Niveaus der Entlohnung eines Niedriglohnsektors wird im nächsten Abschnitt unter dem Gesichtspunkt der Leistungsgerechtigkeit aufgegriffen.

Die Problematik einer Zumutbarkeit von Arbeit ist augenscheinlich, wenn trotz der nominell hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland für Erdbeer- und Spargelernte, Weinlese und ähnliche Tätigkeiten ausländische Arbeitskräfte zeitlich befristet angeworben werden müssen, weil sich nicht genügend deutsche Arbeitskräfte dafür finden. Wäre durch diese Art der Tätigkeit keine hinreichende gesellschaftliche Beteiligungs-

32 Vgl. Reinberg/ Hummel (2003), S. 3.

gerechtigkeit gegeben? Grundsätzlich ist jede normale und legale Arbeit in einem Land für alle Bürger dieses Landes zumutbar, soweit Arbeitsleistung und Entlohnung in einem vertretbaren Verhältnis stehen (keine Sittenwidrigkeit i.S.d. § 138 BGB). Statusschranken, die etwa in früheren Jahrhunderten Angehörigen des Adels Tätigkeiten im Handel bzw. Handwerk als unstandesgemäß untersagten und allenfalls die Tätigkeit im hohen Klerus, als Offizier, leitender Beamter oder Diplomat zuließen, sind obsolet. Wenn eine Tätigkeit für einen Teil der ansässigen Bevölkerung menschenunwürdig sein sollte, müsste dies für alle Bürger gelten. Die Frage der Zumutbarkeit betrifft daher nicht die fundamentale normative Ebene.

Nun müssen hinsichtlich der Zumutbarkeit noch weitere Überlegungen angestellt werden: Unzumutbar wäre erstens eine Stelle, die unsittlich ist und grundlegende Rechte beeinträchtigt, z.B. die Religionsfreiheit. Dies könnte für Beschäftigungen bei Scientology oder Zeugen Jehovas zutreffen. Es könnte für bestimmte Tätigkeiten in Bars oder ähnlichen Einrichtungen gelten. Da es sich bei solchen Phänomenen nur um extreme Randbereiche handelt, ist das Spektrum ethisch unbedenklicher Arbeitsfelder sehr breit. Zweitens sollten Tätigkeiten für den jeweiligen Arbeitsplatzinhaber nicht gesundheitsschädigend sein. Drittens sollte die Tätigkeit einen gesellschaftlichen Wert schaffen und nützlich sein. Den Bagger wieder abzuschaffen und Menschen mit Schaufeln an die Stelle treten zu lassen oder Gräben auszuheben und später wieder zuzuschütten, wäre sinnlos und daher auch ethisch abzulehnen. Ein Arbeitsplatz sollte, viertens, durch annehmbare soziale Bedingungen gekennzeichnet sein. Mobbing, Belästigungen am Arbeitsplatz usw. sollten ausgeschlossen werden. Nur unter diesen elementaren Bedingungen ist Beteiligungsgerechtigkeit denkbar.

Was lässt sich aus der formalen Qualifikation bzw. der vorherigen Art der Tätigkeit des Arbeitsuchenden für die Frage der Zumutbarkeit ableiten? Zunächst ist eine Tätigkeit als Hilfsarbeiter, die man in den Semesterferien ausgeübt hat, nicht zwei Jahre später unzumutbar, weil man inzwischen ein Diplom oder einen anderen Hochschulabschluss erworben hat. Wenn Akademiker aus europäischen Mitgliedstaaten in Deutschland in der Weinlese arbeiten, kann dies für einen deutschen Akademiker unter dem Gesichtspunkt der Beteiligungsgerechtigkeit ebenfalls nicht unzumutbar sein.

Nicht wegen einer normativ begründeten fehlenden Zumutbarkeit, sondern aus ökonomischen Überlegungen sollte der Einzelne nicht gezwungen werden, die erstbeste Stelle anzunehmen. Wenn die Gesellschaft und der Einzelne in Humankapital investiert hat, ist es sinnvoll, dass man beim (Wieder-)Einstieg in die Erwerbsarbeit zunächst die Chance erhält, eine Stelle gemäß der eigenen Qualifikation mit angemessenem Qualifikations- wie Entlohnungsniveau zu suchen. Die Stellensuche ist gesellschaftlich zu alimentieren, damit das jeweilige Humankapital einer Arbeitskraft bestmöglich genutzt wird – im individuellen und im Interesse des Gemeinwohls. In der Arbeitsvermittlung ist es demnach sinnvoll, immer an den vorhandenen Fähigkeiten und Neigungen einer Person anzuknüpfen.

Mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit mindert sich aber der Wert der erworbenen Qualifikation, die materiellen und immateriellen Kosten der Arbeitslosigkeit stei-

gen. Daher ist eine schrittweise Anpassung des Anspruchsniveaus notwendig. Da Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe bisher mit zunehmender Dauer der Erwerbslosigkeit nicht reduziert wurden, war vielen Arbeitslosen nicht bewusst, wie stark der "Marktwert" ihrer Qualifikation mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit gesunken war. Daher waren sie bei ihren Lohnforderungen nicht zu ausreichenden Konzessionen bereit. Letztlich gibt es bei hinreichender Länge der Arbeitslosigkeit keine unzumutbare Art der Tätigkeit. Niemand darf sich dem auf eigener Leistung beruhenden Unterhalt für sich und seine Familie verweigern.

Die im Hartz IV-Gesetz vorgesehenen restriktiven Bestimmungen für Jugendliche unter 25 Jahren, die keine staatliche Unterstützung mehr ohne Gegenleistung erhalten, ist ausdrücklich zu begrüßen. Diese Maßnahmen liegen im langfristigen Lebensinteresse der Jugendlichen und beseitigen frühere Fehler. Arbeits- und Sozialämter gewährten Jugendlichen ohne abgeschlossene Berufsausbildung bei Arbeitslosigkeit öffentlich geförderte Beschäftigungsmöglichkeiten, die ein Einkommen deutlich über den Ausbildungsvergütungen ermöglichten.³³ Wer aber einmal erheblich mehr als eine reguläre Ausbildungsvergütung erhalten hat, wird nur noch schwer zu motivieren sein, eine dreijährige Ausbildung auf niedrigerem Einkommensniveau zu absolvieren. Eine fehlkonstruierte sozialstaatliche Unterstützung, die Jugendliche durch staatliche Leistungen zum Nichtstun verführt, bringt sie um ihre langfristigen Lebenschancen.

Gegen diese Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik werden grundsätzliche Einwände erhoben: "Es geht weg von Rechten, hin zu nebulösen Chancen, von der im Ergebnis nachprüfbaren Verteilungsgerechtigkeit zur unverbindlichen Teilhabegerechtigkeit; weg auch von Achtung, Selbstbestimmung und Emanzipation, hin zu autoritären Fürsorgeangeboten, deren Ausgestaltung man sich durchaus etwas kosten lässt."³⁴ Diese Kritik erkennt, dass zu viele Menschen mit Selbstbestimmung und Emanzipation zu wenig anfangen können oder Rechte in falsch verstandener Freiheit missbraucht werden - und zwar zum langfristigen Schaden der Betroffenen selbst. Daher ist ein neues Ausräumen von Rechten und Pflichten unverzichtbar. So ist es den Beschäftigten, die kaum mehr als auf Transforniveau verdienen, kaum zuzumuten, durch ihre Steuern und Sozialabgaben die ALG II-Empfänger zu alimentieren, wenn von diesen keine eigenen Anstrengungen gefordert werden.

2. Niedriglohnsektor und Leistungsgerechtigkeit

In der öffentlichen Diskussion um einen Niedriglohnsektor wird immer auf die niedrige Leistungsfähigkeit vieler Langzeitarbeitsloser hingewiesen und eine der Produktivität entsprechende, marktgerechte Entlohnung gefordert. Dazu muss man aber zunächst festhalten, dass Produktivität nicht immer messbar ist. So können z.B. ein deutscher und ein polnischer Busfahrer eine Reisegruppe von 50 Personen 1000 Kilometer in einer bestimmten Zeit befördern. Die messbare Produktivität beider wäre identisch. Der polnische Lohn liegt aber nur bei etwa einem Sechstel des Lohns des

33 Dies wurde von mir bereits 1995 kritisiert: Vgl. Wiemeyer (1995).

34 Spindler (2003), S. 296.

deutschen Busfahrers. In der Entlohnung spiegelt sich nicht physische Arbeitsleistung wider, sondern unterschiedliche Preis- und Lohnniveaus, die die Zahlungsbereitschaft der Fahrgäste in Deutschland und Polen bestimmen.

Eine geringe Produktivität bedeutet also, dass die Nachfrage nach einer Leistung im Verhältnis zum Angebot relativ gering ist. Geringqualifizierte Arbeit ist dann kein knappes Gut. Wenn ein Niedriglohnsektor ausgeweitet wird, sind beide Marktseiten zu betrachten, die Seite der kaufkräftigen Nachfrage und die Seite des Arbeitsangebots.

Auf das Arbeitsangebot im Niedriglohnsektor hat der sogenannte Anspruchs- oder Reservationslohn großen Einfluss. Dieser ergibt sich aus dem Einkommen, das ein Bezieher von ALG II ohne Arbeit erhalten kann. Für eine Einzelperson beträgt dieses Monatseinkommen ca. 650 Euro.³⁵ Bei ca. 168 Arbeitsstunden im Monat entspricht dies einem Nettoentgelt von etwa 3,90 Euro/Stunde. Ein Ehepaar mit zwei Kindern erhält ca. 1.550 Euro ALG II. Dies entspricht für Erwerbstätige unter Berücksichtigung von Kinder- bzw. Wohngeld (ggf. auch eines Kindergeldzuschlags für Niedrigverdiener) einem Nettoarbeitseinkommen von gut 1.100 Euro im Monat. Bei einem Alleinverdiener (mit 40 Arbeitsstunden wöchentlich) in einem Haushalt von vier Personen liegt der Anspruchslohn bei ca. 6,50 Euro/Stunde netto. Falls in einem Haushalt mit zwei Erwachsenen und ein bis zwei Kindern ein Arbeitsangebot von 40/20 oder 30/30 Stunden wöchentlich für beide Partner zumutbar ist, sinkt der Anspruchslohn auf ca. 4,40 Euro netto. Man muss bei diesen Werten zudem berücksichtigen, dass bei Transferempfängern, im Gegensatz zu Beschäftigten, der Freizeitwert zum Arbeitseinkommen noch hinzutritt.

Der Anspruchslohn ist im Rahmen der verschiedenen Hartz-Gesetze u.a. durch folgende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen abgesenkt worden³⁶:

- Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld;
- verschärfte Anrechnung von Vermögen bzw. von Einkommen der Partner beim ALG II;
- Absenken der Arbeitslosenhilfe auf eine Grundsicherung;
- verschärfte Zumutbarkeiten bei der Annahme von Arbeit mit der Folge der Leistungskürzungen bzw. Verhängung von Sperrzeiten;
- Einführung der "Ich-AGs".

Der Anspruchslohn steigt im Gegenzug durch die Hinzuverdienstmöglichkeit der "Ein-Euro-Jobs" wieder. Beim Alleinstehenden steigt der Anspruchslohn bei einem Euro auf ca. 4,90 Euro netto pro Stunde, bei zwei Euro auf 5,90 Euro netto pro Stunde.

Insgesamt bleibt aber festzuhalten, dass durch die genannten Maßnahmen der Druck auf Arbeitslose, schlechter bezahlte Arbeitsplätze anzunehmen, steigen wird.

Das Problem hoher Transferentzugsraten bei selbstverdienten Einkommen bleibt dennoch bestehen. Hohe Transferentzugsraten sind aus der Perspektive der Leis-

35 Vgl. verschiedene Modellrechnungen bei: Anne Cichorek/ Susanne Koch/ Ulrich Walwei (2005)

36 Vgl. Eichhorst/ Koch/ Walwei (2004), S. 554.

tungsgerechtigkeit dann problematisch, wenn bei Spitzenverdienern die steuerliche Grenzbelastung bei 42 % (einschließlich Solidaritätszuschlag gut 44%) liegt, während die faktische Grenzbelastung beim Übergang von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung in der Kombination von Sozialversicherungspflicht, Steuerbelastung und Transferentzug bei 80 – 85 % liegt.³⁷

Auf die Lohnhöhe im Niedriglohnsektor nimmt neben den durch das Niveau der Transferleistungen bestimmten Mindestlohn Erwartungen die Höhe des Arbeitsangebotes (die Zahl der Arbeit suchenden Personen) Einfluss. Da es im Arbeitsmarkt eine große Anzahl von Beschäftigten gibt, die gegenüber Marktkriterien überhöhte Einkommen erhalten, dass also gravierende Verstöße gegen die Leistungsgerechtigkeit im gesamten Arbeitsmarkt vorliegen, ist das Arbeitsangebot im Niedriglohnsektor überhöht.³⁸

Aus sozialemethischer Sicht wäre es geboten, dass der Ausbau des Niedriglohnsektors für wenig qualifizierte Langzeitarbeitslose von einer Anpassung der Einkommen höher bezahlter Arbeitsplatzbesitzer begleitet würde, wo immer Verstöße gegen die Leistungsgerechtigkeit durch überhöhte Einkommen vorliegen.

So ist es unter dem Aspekt der Leistungsgerechtigkeit problematisch, wenn der Staat als öffentlicher Arbeitgeber Tätigkeiten für weniger als 10 Euro brutto in der Stunde oder 1.600 Euro monatlich für unzumutbar erklärt und gleichzeitig die Empfänger von ALG II zur Annahme von Arbeit deutlich unter diesem Niveau veranlasst werden.

Das Nettoeinkommen hängt von weiteren strukturellen Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt ab, z.B. vom Steuertarifverlauf oder der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme. "Die Löhne sind durch Steuern und vor allem durch Beiträge für die Sozialversicherungen zu hoch belastet. Das verursacht eine Lohnstruktur, die insbesondere die Schaffung von Arbeitsplätzen für niedrig qualifizierte Arbeitnehmer erschwert und damit deren Einstieg in den Arbeitsmarkt beeinträchtigt oder verhindert."³⁹ Das deutsche System der Sozialversicherung mindert das Nettoeinkommen der Arbeitnehmer und verteuert durch den Arbeitgeberanteil zugleich die Bruttoarbeitskosten der Arbeitgeber. Damit wird die Arbeitsnachfrage reduziert. Da Beschäftigungsverhältnisse in den unteren Lohngruppen besonders kostensensibel sind, könnten Staatszuschüsse für Sozialversicherungen auf untere Lohngruppen konzentriert, die Arbeitskosten für Arbeitgeber verbilligt, zugleich aber die Nettoeinkommen für Arbeitnehmer erhöht werden. Die Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen in Privathaushalten könnte durch eine bessere steuerliche Absetzbarkeit gefördert werden.

Insgesamt charakterisiert eine Vielzahl struktureller Verstöße gegen die Leistungsgerechtigkeit das Verhältnis von Lohn und Leistung auf unserem Arbeitsmarkt. Deshalb ist – ohne dass im Arbeitsmarkt insgesamt beim Kündigungsschutz, im Tarifvertrags-

37 Vgl. Sinn (2004) und Sachverständigenrat für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung (2004), Ziff. 674. In Folge des Job-Gipfels im März 2005 zwischen Regierungskoalition und CDU/CSU wurde eine Änderung vereinbart, die zu einem geringen Transferentzug führt.

38 Eichhorst/ Koch/ Walwei (2004) weisen ausdrücklich auf die zunehmende Spaltung (Segmentation) im Arbeitsmarkt durch die jüngsten Reformen hin, S. 555.

39 Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen (2003), S. 12.

recht oder im Öffentlichen Dienst die gebotenen Reformen vorgenommen werden – die isolierte Anwendung der Kategorie Leistungsgerechtigkeit für einen Niedriglohnsektor problematisch.

Da durch das Gesamtniveau des ALG II eine sozialverträgliche Lohnuntergrenze vorgegeben wurde, kann ein Niedriglohnsektor sozialetisch aber hingenommen werden.⁴⁰

3. Niedriglohnsektor und Chancengerechtigkeit

Für Beschäftigte im Niedriglohnsektor stellt sich unter dem Gesichtspunkt der Chancengerechtigkeit vor allem die Frage, ob die sogenannten öffentlichen Beschäftigungsgelegenheiten einen (Wieder-)Einstieg in die Erwerbsarbeit ermöglichen, weil neue Fertigkeiten und Qualifikationen erworben werden können, oder ob sie ein dauerhaftes Schicksal darstellen und den Verbleib in Arbeitslosigkeit verstärken.

Selbst bei Personen ohne abgeschlossene Schul- oder Berufsausbildung lässt sich die Arbeitsproduktivität vor allem „on-the-job“ erhöhen. Prinzipiell ist die Verpflichtung zu kurzzeitigen Arbeitsmaßnahmen legitim, um die Arbeitswilligkeit zu testen und/oder zu verhindern, dass Leistungsbezieher zusätzliche Einnahmen durch Schwarzarbeit erzielen.

Längerfristige Maßnahmen müssen aber immer unter der Perspektive gesehen werden, notwendige Qualifikationen für den ersten Arbeitsmarkt zu erwerben.⁴¹ Die Aufgabe, eine sinnvolle Arbeitsmaßnahme mit dem Ziel der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt zu finden, nehmen die Fallmanager in den zuständigen Behörden wahr. Sie müssen hinreichend qualifiziert sein und eine überschaubare Anzahl von Arbeitslosen betreuen, damit sie sich umfassend um diese Personen kümmern können.

Keinesfalls darf eine Beschäftigung im Niedriglohnsektor eine Sackgasse darstellen, die stigmatisiert und dem Einzelnen die Chance verbaut, durch Qualifizierung zu einem beruflichen und finanziellen Aufstieg zu kommen.⁴² Öffentliche Beschäftigungsverhältnisse oder andere Angebote des zweiten Arbeitsmarktes und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind als befristete Maßnahmen und Brücken konsequent auf den ersten Arbeitsmarkt hin auszurichten.⁴³

Ein spezielles Problem ist die Situation von Alleinerziehenden und ihren Kindern. Für junge Mütter, die Schul- bzw. Berufsausbildung noch nicht abgeschlossen oder wegen ihrer Schwangerschaft unterbrochen haben, kommt es darauf an, dass sie die Möglichkeit erhalten, ihre Abschlüsse nachzuholen. Dafür ist eine intensive Betreuung der jungen Mütter notwendig, die Wohnsituation und Haushaltsführung, Kinderbetreuung sowie Schule bzw. Beruf insgesamt im Auge hat und mit den Betroffenen abgestimmte Problemlösungen erarbeitet. Ziel muss eine berufliche Integration sein,

40 Siehe dazu auch die Ausführungen zur Bedarfsgerechtigkeit (III. 4.)

41 Dieselben Anforderungen richten sich an Tätigkeiten in Minijobs, soweit sie von den Beschäftigten als Einstieg in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis angesehen werden.

42 Nach einer jüngsten IAB-Studie, Kurzbericht 3/ 2005 hat sich die Aufstiegsmobilität in den letzten Jahren verschlechtert.

43 Vgl. Gerhardt (2004).

damit Kinder für ihre eigene Lebensperspektive ein entsprechendes elterliches Vorbild haben. Durch Erwerbsarbeit verbessert sich in der Regel auch die finanzielle und soziale Situation von Alleinerziehenden. Auch ältere Alleinerziehende, z.B. nach einer Scheidung, sollten in das Erwerbsleben reintegriert werden.

Besonderes Augenmerk ist auf die Stabilisierung des Rentenniveaus für Frauen zu legen, die wegen der Kindererziehung längere Zeit aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind.

4. Niedriglohnsektor und Bedarfsgerechtigkeit

Im Niedriglohnsektor können sich sehr niedrige Marktlöhne herausbilden, die das physisch oder sozial notwendige Mindesteinkommen nicht decken. Daher muss das sozio-ökonomische Existenzminimum auf jeden Fall durch Lohnergänzungsleistungen gewährleistet werden.

Dasselbe ist notwendig für Arbeitslose, denen keine Arbeit angeboten werden kann. Hier muss dieses Niveau durch eine Mindestabsicherung gedeckt werden. Da bisher arbeitsfähige Empfänger von Sozialhilfe durch die Einführung von ALG II besser gestellt werden, ist die Bedarfsgerechtigkeit gegenwärtig sichergestellt.

Zwischen Bedarfsgerechtigkeit einerseits und Leistungsgerechtigkeit andererseits treten also Spannungen auf, wenn Arbeitseinkommen nach der Leistungsgerechtigkeit niedriger sind als Einkommen nach der Bedarfsgerechtigkeit.⁴⁴ Die Aufnahme von Erwerbsarbeit wird dann in der Regel unterbleiben – mit der Folge, dass Langzeitarbeitslosigkeit bestehen bleibt. Um solche Konflikte zu lösen, wird von einzelnen Stimmen vorgeschlagen, das staatlich garantierte Mindesteinkommen weiter abzusenken, um damit den Anreiz zur Annahme sehr niedrig bezahlter Arbeit zu erhöhen. Vertreter dieser Auffassung plädieren für eine deutliche Senkung des Grundbetrages von Arbeitslosengeld II um rund 30 %.⁴⁵

Diese Position wird aus folgenden Gründen abgelehnt. Erstens werden nicht alle Langzeitarbeitslosen, selbst wenn sie sich intensiv bemühen und zur Annahme einer gering entlohnten Tätigkeit bereit sind, eine Beschäftigung finden. Ihr Mindesteinkommen würde dann deutlich reduziert, das sozio-kulturelle Existenzminimum würde unterschritten werden. Die soziale Teilhabe wäre kaum noch gegeben. Da Arbeitslosigkeit auch ein gesellschaftlich verursachtes Risiko ist, wäre eine solche Absenkung nicht zu vertreten. Denn sie würde dem Individuum einseitig die Folgen auch gesellschaftlich verursachter Risiken anlasten.

Zweitens würde eine Absenkung öffentlicher Transferleistungen zwar die Annahme schlecht bezahlter Arbeit attraktiver machen, sie würde aber auch Formen des illegalen Gelderwerbs⁴⁶, vor allem die Eigentumskriminalität, stimulieren. Ein Mindestmaß an Bedarfsgerechtigkeit reduziert den Umfang krimineller Aktivitäten und liegt im In-

44 Vgl. siehe zu dieser Konfliktlage Walwei (2002).

45 Vgl. Sinn (2003), S. 202.

46 Vgl. Walwei/Koch (2005), S. 17.

teresse aller Bürger – auch derjenigen, die aus Steuermitteln diese Transfers finanzieren.

Drittens spricht der familiäre Zusammenhang gegen eine Absenkung der Transferzahlungen. Man wird dann auch für Kinder und Jugendliche bzw. andere Haushaltsangehörige die Zahlungen senken müssen. Damit könnte sich die in Haushalten von Sozialleistungsempfängern bestehende Problematik verschärfen, dass Kinder vernachlässigt werden, weil vorrangig der Bedarf der Erwachsenen gedeckt wird.

Wenn man gegen eine Absenkung der Grundleistungen plädiert, bleibt zu klären, wie Personen zur Aufnahme einer niedrig bezahlten Tätigkeit veranlasst werden, wenn sie durch Arbeit nur ein marginal höheres Einkommen als durch Transferleistungen erwarten können. Dazu bleibt nur der Weg über schärfere Kontrollen bzw. Sanktionen der Jobcenter. Nach dem Subsidiaritätsprinzip wäre eine Kommunalisierung der Verwaltung und Aktivierung der Empfänger von ALG II bei der Verabschiedung des Hartz IV-Gesetzes die angemessenere Lösung gewesen. Kommunen sind besser in der Lage, nicht gemeldete offene Stellen zu erschließen, gemeinnützige Arbeit zu organisieren und Langzeitarbeitslose zu motivieren. Wenn tatsächlich eine Stelle angeboten und nicht angenommen wird, können weitere Sanktionen (wie eine Kürzung der Grundleistung) schneller erfolgen. Durch diese Kürzungsmöglichkeit kann der Anspruchslohn auf die Höhe des ALG II-Regelsatzes abgesenkt werden. Solche Sanktionsmöglichkeiten können, im Gegensatz zu einer generellen Absenkung, auch sozialetisch gerechtfertigt werden.

Derartigen Situationen kann langfristig dadurch vorgebeugt werden, dass zukünftigen Antragsstellern unmittelbar Arbeit (und sei es in der Form von Ein-Euro-Jobs) angeboten wird.⁴⁷ Sie gewöhnen sich dann an die Philosophie „Transferleistungen nur mit Gegenleistung“ und bewahren sich Arbeitsmotivation und Qualifikation. Dafür muss aber eine hinreichend große Anzahl von Beschäftigungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Selbst wenn man allen Antragstellern unmittelbar Arbeit anbieten könnte, wird es eine Reihe von Personen geben, deren Fähigkeiten nicht ausreichen, um ein Einkommen auf dem Niveau von ALG II zu erzielen. Für diese Personengruppe ist es sinnvoll, das niedrige Einkommen durch zunächst befristete Lohnkostenzuschüsse auf ein Einkommen oberhalb des Arbeitslosengeldes II aufzustocken. So könnte es mittelfristig möglich werden, ihre Arbeitsfertigkeiten zu erhalten bzw. on-the-job auszubauen und die Flucht in die finanziell attraktivere Arbeitslosigkeit zu verhindern. Dies könnte für die öffentliche Hand dann lohnend sein, wenn der Zuschuss zum Arbeitsentgelt geringer wäre, als die sonst anfallenden Unterhaltszahlungen. Nicht erwerbsfähige Personen müssen unabhängig davon dauerhaft unterstützt werden.

Die Problematik der Bedarfsgerechtigkeit ist auch im familiären Kontext zu diskutieren. In der Kleinkindphase ergänzt das Erziehungsgeld den Unterhalt der Familie. Zwischen der Laufzeit des Erziehungsgeldes von zwei Jahren und dem gesetzlichen Anspruch auf einen Kindergartenplatz ab dem dritten Lebensjahr gibt es gegenwärtig

⁴⁷ Insofern kann man tendenziell Ansätze des Wisconsin Modells übernehmen. Vgl. Turner (2002). Man wird aber in Deutschland z.B. ledige Mütter nicht, wie dort, bereits 13 Wochen nach der Niederkunft zur Vollzeitarbeit verpflichten können. Dafür dürfte es – zu Recht – keine gesellschaftliche Zustimmung geben.

eine einjährige Lücke, die geschlossen werden muss. Von den beiden Möglichkeiten, diese Lücke zu schließen, nämlich die Bezugsdauer von Erziehungsgeld zu verlängern oder den Kindergartenanspruch auszudehnen, ist die zweite Möglichkeit vorzuziehen. So kann die durch die Kindererziehung herbeigeführte Unterbrechung der Erwerbsarbeit wirksamer begrenzt werden.

Da es nach Hartz IV für Eltern ein erhöhtes Kindergeld gibt, wenn ihr Erwerbseinkommen nur für ihren eigenen Unterhalt, nicht aber für den der Kinder ausreicht, steigt der Anspruchslohn für Eltern mit Kindern. In einem Haushalt mit zwei Kindern kann aber ab dem 2. Lebensjahr des jüngsten Kindes ein wöchentliches Arbeitsangebot von 60 Stunden Erwerbsarbeit für beide Partner (z.B. verteilt auf 40/20 bzw. 30/30) zugemutet werden, falls eine qualifizierte Kinderbetreuung existiert. Ein solcher Arbeitseinsatz von Paaren ist in der deutschen Gesellschaft heute verbreitet und gilt auch für Sozialleistungsempfänger. Die Arbeitsvermittlung für beide Eheleute oder Partner ist dann ebenso wichtig wie die Sicherung der Kinderbetreuung.

Unter der Perspektive der Bedarfsgerechtigkeit sind auch die Folgen für das Rentenniveau eines Niedriglohnbeziehers zu bedenken. Gegenwärtig muss ein Durchschnittsverdiener ca. 26 Jahre arbeiten, um eine Rente in Höhe des Sozialhilfeniveaus zu erhalten, nach der Riester-Reform wird sich dieser Zeitraum auf 28 Jahre, nach den Vorschlägen der Rürup-Kommission auf 34 Jahre erhöhen.⁴⁸ Wer ein deutlich unterdurchschnittliches Arbeitseinkommen im Niedriglohnsektor bezieht, wird selbst nach 50 Versicherungsjahren nicht auf eine Rente in Höhe des Sozialhilfeniveaus kommen. Dies könnte vor allem Frauen treffen. Niedrigverdiener werden durch andere Reformen im sozialen Sicherungssystem relativ stärker belastet (z.B. Praxisgebühr oder andere Zuzahlungen im Gesundheitswesen) als Bezieher höherer Einkommen. Sie werden vor allem bei Arbeitgebern tätig sein, die keine zusätzliche Betriebsrente anbieten und trotz öffentlicher Förderung im Rahmen der Riester-Rente keine hinreichenden Möglichkeiten der Ersparnisbildung haben. Man wird aber Personen nach 50 Jahren Vollerwerbsarbeit nicht auf eine Rente unterhalb des Sozialhilfeniveaus verweisen können. Die vor Kurzem eingeführte Grundsicherung im Alter ist dazu ein unzureichender Behelf. Daher muss erneut über Instrumente wie die 1972 eingeführte und später wieder abgeschaffte Mindestrente für langjährige Versicherte, die vor allem Frauen zugute kam, nachgedacht werden.

Die durch vielfältige Neuregelungen im Arbeits-, Steuer- und Sozialversicherungsrecht veränderte Lebenslage von Menschen systematisch zu erfassen, wäre Aufgabe einer neu zu installierenden umfassenden Sozialberichterstattung.⁴⁹

5. Niedriglohnsektor und Finanzierungsgerechtigkeit

Der Ausbau eines Niedriglohnsektors wird vor allem mittleren und höheren Einkommenschichten der Bevölkerung zugute kommen. Mit den geringeren Löhnen können tendenziell die Preise für Güter und Dienste im Niedriglohnsektor fallen. Die fiskali-

48 Vgl. Winfried Schmähl (2003).

49 Vgl. Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen (2003), S. 25.

sche Entlastung durch eine geringere Arbeitslosigkeit kann mittelfristig in sinkenden öffentlichen Abgaben münden und die Nettolöhne erhöhen.

Daher ist es sozialetisch gerechtfertigt, diese Einkommensschichten steuerlich für eine soziale Flankierung des Niedriglohnsektors, wie öffentlich geförderte Arbeit, Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen, Lohnergänzungen usw. weiterhin heranzuziehen.

6. Niedriglohnsektor und Zukunftsgerechtigkeit

Unter dem Gesichtspunkt der Zukunftsgerechtigkeit bzw. der intergenerationellen Gerechtigkeit hat der Niedriglohnsektor drei zentrale Dimensionen. Erstens dürfen sozialpolitische Maßnahmen wie Lohnergänzungsleistungen und andere öffentlich geförderte Instrumente der Arbeitsbeschaffung nicht durch staatliche Neuverschuldung finanziert werden. Man würde damit ein soziales Problem in der Gegenwart mildern, aber für die Zukunft neue Probleme schaffen.⁵⁰

Zweitens ist es angesichts des bevorstehenden starken Rückgangs der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wichtig, möglichst viele Personen in das Erwerbsleben zu integrieren. Wenn Jugendliche heute keinen Schulabschluss und keine Ausbildung erhalten und deshalb den Einstieg in das Erwerbsleben verfehlen, wird es nach langen Jahren der Arbeitslosigkeit kaum noch möglich sein, sie bei einer ggf. günstigeren Arbeitsmarktsituation in den Erwerbsprozess einzugliedern. Ein Niedriglohnsektor, der Chancen für eine Aufwärtsmobilität bei günstiger Arbeitsmarktlage ermöglicht, ist deshalb zu begrüßen.

Drittens sind alle arbeitsmarktpolitischen Reformen danach zu analysieren, welche Konsequenzen sie auf die demografische Entwicklung haben. Wenn Flexibilitätsanforderungen, finanzielle Unsicherheiten usw. auf dem Arbeitsmarkt generell zunehmen, erschwert dies langfristige Entscheidungen (für Kinder) und induziert weiteren Geburtenrückgang. Ein zuverlässiger Familienlastenausgleich und gute Kinderbetreuungsmöglichkeiten können hier ausgleichend wirken. Stabilisiert der Niedriglohnsektor hier die Perspektiven Geringqualifizierter, so wäre dies zu unterstützen.

IV. Schlussbemerkungen

Um eine größere Anzahl niedrig qualifizierter Langzeitarbeitsloser wieder in die Arbeitswelt zu integrieren, wäre eine Neuorientierung der Tarifpolitik hilfreich. Die Gewerkschaften sollten vor allem in bisherigen Hochlohnsektoren neue niedrigere Tarifgruppen einführen, um die Beschäftigungschancen für niedrig qualifizierte Arbeitnehmer zu verbessern.⁵¹ Die bereits 1998 von Seiten der Katholischen Kirche gefor-

50 Vgl. Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen (1998), S. 16.

51 Vgl. Schnabel (2004), S. 35.

derte "Differenzierung der Lohnstrukturen"⁵² wurde bisher von den Tarifvertragsparteien nicht hinreichend verwirklicht.⁵³

Die präventiven Anstrengungen zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit durch Qualifikation sind zu intensivieren. Dazu ist notwendig, dass ein möglichst hoher Anteil eines Jahrgangs von Jugendlichen einen Schulabschluss erwirbt.⁵⁴ Weiterhin ist erforderlich, möglichst viele der ca. 5,6 Mio. gering qualifizierten Arbeitskräfte, die noch erwerbstätig sind, soweit wie möglich nachzuqualifizieren.⁵⁵ Für Personen, die sich noch in der Erwerbsarbeit befinden, ist dies Erfolg versprechender als nach Eintritt der Arbeitslosigkeit. Vor allem für kleinere und mittlere Betriebe müssen hier Konzepte entwickelt werden.

Ein ausgebauter Niedriglohnsektor könnte dazu beitragen, die Schattenwirtschaft zurückzudrängen, auch durch bezahlbare Beschäftigung in personalintensiven haushaltsnahen Dienstleistungen. Eine Reintegration von Langzeitarbeitslosen in die Erwerbsarbeit führt zu einem breiten gesellschaftlichen Wohlfahrtsgewinn (Win-Win-Situation), wenn Langzeitarbeitslose durch Aufnahme einer Beschäftigung ein gegenüber den Sozialleistungen höheres Einkommen erzielen. Mittlere und höhere Einkommensschichten profitieren, wenn sie weniger Steuern und Sozialbeiträge zur Unterstützung von Arbeitslosen zahlen. Die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt wird durch mehr Beschäftigung steigen.

Für die Christliche Sozialethik hat das Anliegen, alle Bürger durch Arbeit und Einkommen an den gesellschaftlichen Möglichkeiten teilhaben zu lassen, eine hohe Bedeutung. Der Niedriglohnsektor ist legitim, wenn er die Lebenslage von wenig qualifizierten Langzeitarbeitslosen und Arbeitslosen mit geringen Chancen am Arbeitsmarkt dauerhaft verbessert, indem sie ihre Existenz durch eigene Erwerbstätigkeit selbständig sichern und auch am gesellschaftlichen Leben teilnehmen.

Alle Langzeitarbeitslosen sind verpflichtet, uneingeschränkt Erwerbsarbeit, die in fast allen Formen zumutbar ist, aufzunehmen und die Abhängigkeit von dauerhaftem Transferbezug zu überwinden. Damit ein solches Konzept gelingt und gesamtgesellschaftlich in eine Positiv-Summen-Konstellation mündet, ist eine Koordination von staatlicher Arbeitsmarkt-, Sozial- und Steuerpolitik mit der Tarifpolitik erforderlich.

In diesem Sinne ist ein Niedriglohnsektor aus sozialetischer Sicht dann zu vertreten, wenn alle relevanten gesellschaftlichen Akteure (Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik im föderalen Staat, Arbeitgeber und Gewerkschaften) durch eine grundlegende Reform gesellschaftlicher Institutionen den schwächeren Gesellschaftsmitgliedern neue Chancen eröffnen.

52 Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen (1998), S. 12.

53 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004), Ziff. 675 u. 704.

54 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004), Ziff. 696

55 Vg. Schmidt (2004), S. 28.

Literatur

- Anzenbacher, Arno (1998), Christliche Sozialethik. Einführung und Prinzipien, Paderborn-München-Wien-Zürich.
- Bildungsreformen (2005), Themenheft. Verschiedene Beiträge, Aus Politik und Zeitgeschichte 12/2005 v. 21.3.2005.
- Bundesverband der KAB (Hrsg.; 1992), Texte zur Katholischen Soziallehre, 5. Aufl. Bornheim.
- Cichorek, Anne/ Koch, Susanne/ Walwei, Ulrich (2005), Arbeitslosengeld II: Erschweren „Zusatzjobs“ die Aufnahme einer regulären Beschäftigung?, IAB-Kurzbericht Nr. 8. V. 18.5.2005.
- Cremer, Georg (2005), Mehr Jobs für Geringqualifizierte! Lässt sich der Zielkonflikt zwischen Grundsicherung und Arbeitsmarktintegration bei Geringqualifizierten lösen? (unveröffentlichtes Manuskript).
- Dahm, Karl-Wilhelm (1996), Von der Götzenkritik zum Gestaltungsauftrag. Evangelische Sozialethik im Übergang, in: Furger, Franz/ Lienkamp, Andreas/ Dahm, Karl-Wilhelm (Hrsg.), Einführung in die Sozialethik, Münster, S. 89-114.
- Eichhorst, Werner/ Koch, Susanne/ Walwei, Ulrich (2004), Wie viel Flexibilität braucht der deutsche Arbeitsmarkt?, in: Wirtschaftsdienst 83, S. 551-556.
- Gerhardt, Michael (2004), Hartz IV: Nur mit ökonomischer Rationalität zum Erfolg, in: Wirtschaftsdienst 83, S. 582-589.
- Giersch, Christoph (2003), Zwischen sozialer Gerechtigkeit und ökonomischer Effizienz. Sozialethische Analyse der Chancen und Risiken von Niedriglohnstrategien in Deutschland, Münster.
- Hanesch, Walter/ Krause, Peter/ Bäcker, Gerhard (2000), Armut und Ungleichheit in Deutschland, Reinbek bei Hamburg.
- Heimbach-Steins, Marianne (Hrsg.; 2004), Christliche Sozialethik, Ein Lehrbuch, Bd. 1, Regensburg 2004.
- Hengsbach, Friedhelm (2004), Das Reformspektakel. Warum der menschliche Faktor mehr Respekt verdient. Freiburg i.Br.
- IAB-Kurzbericht 3/2005, Niedriglohnsektor - Aufstiegschancen für Geringverdiener verschlechtert.
- Kirchenamt der EKD und Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg., 1997), Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit. Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland, Hannover, Bonn.
- Koch, Susanne/ Walwei, Ulrich (2005), Hartz IV: Neue Perspektiven für Langzeitarbeitslose? In: Aus Politik und Zeitgeschichte Nr. 16/ 2005 v. 18. April 2005, S. 10-17.
- Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen (1998), Mehr Beteiligungsgerechtigkeit. Beschäftigung erweitern, Arbeitslose integrieren, Zukunft sichern; Neun Gebote für die Wirtschafts- und Sozialpolitik, Die deutschen Bischöfe Nr. 20, Bonn.

- Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen (2003), Das Soziale neu denken. Für eine langfristig angelegte Reformpolitik, Die deutschen Bischöfe Nr. 28, Bonn.
- Lebenslagen in Deutschland (2005), Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, <http://www.bmgs.bund.de/download/broschueren/A332.pdf> (Zugriff 14.6.2005)
- Nothelle-Wildfeuer, Ursula/ Steber, Gerhard (2004), Hartz IV und die soziale Gerechtigkeit, in: Stimmen der Zeit 222 Bd., S. 723-735.
- Rawls, John (1979), Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt a.M.
- Reinberg, Alexander/ Hummel, Markus (2003), Geringqualifizierte: In der Krise verdrängt, sogar im Boom vergessen, IAB-Kurzbericht Nr. 19 v. 11.11. 2003.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004), Erfolge im Ausland - Herausforderungen im Inland, Jahrgutachten 2004/05, im Internet (Zugriff 19.11.04): http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/gutacht/04_v.pdf.
- Schäfer, Claus (2003), Effektiv gezahlte Niedriglöhne in Deutschland, in: WSI-Mitteilungen 7, S. 420-428.
- Schmähl, Winfried (2003), Die kleinen muß man fördern, in Süddeutsche Zeitung vom 19.7.2003, in: <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/artikel/246/26220> (Zugriff 15.6.05)
- Schmidt, Günter (2004), Jobs, Jobs, Jobs. Mehr Beschäftigung in Europa schaffen, in: Gesundheits- und Sozialpolitik, Heft 5-6, S. 21-30.
- Schnabel, Claus (2004), Letzte Chance für den Flächentarifvertrag, in: Wirtschaftsdienst 84, S. 32-39.
- Schneider, Friedrich (2004), Vortrag in: Handwerkskammer Düsseldorf (Hrsg.) Schwarzarbeit. Moralische und wirtschaftliche Erosion oder Ventil für Leistungsträger? Düsseldorf, S. 7-26.
- Schramm, Michael (1998), Bürgergeld 'light'. Sozialpolitik für den Arbeitsmarkt, in: Gaertner, Wulf (Hrsg.), Wirtschaftsethische Perspektiven IV. Methodische Grundsatzfragen, Unternehmensethik, Kooperations- und Verteilungsprobleme, Berlin.
- Spindler, Helga (2003), Fördern und Fordern - Auswirkungen einer sozialpolitischen Strategie auf Bürgerrechte, Autonomie und Menschenwürde, in: Sozialer Fortschritt S.11-12.
- Sinn, Hans Werner (2003), Ist Deutschland noch zu retten?, 4. Auflage, München.
- Sinn, Hans-Werner (2004), Wenn sich Arbeit nicht mehr lohnt, in: Die ZEIT Nr. 46 v. 4.11.2004, S. 36.
- Turner, Jason A. (2002), "Wisconsin Works", Arbeitspapiere der Konrad-Adenauer-Stiftung, Nr. 75/ 2002.
- Walwei, Ulrich (2002), Beschäftigungsförderung im Niedriglohnsektor. Bedingte Chancen für Geringqualifizierte, in: IAB-Materialien Nr. 3 /2002, S. 10f.
- Wiemeyer, Joachim (1998), Europäische Union und weltwirtschaftliche Gerechtigkeit, Münster.

- Wiemeyer, Joachim (1995), Vetorecht bei Tarifrunden, in: Rheinischer Merkur v. 8.9.1995, S. 14.
- Wiemeyer, Joachim (2000), Die Ordnung des Arbeitsmarktes aus wirtschaftsethischer Sicht. Eine Problemskizze, in: Gaertner Wulf (Hrsg.), Wirtschaftsethische Perspektiven V. Methoden, Ansätze, Probleme der Steuer- und Verteilungsgerechtigkeit, Ordnungsfragen, Berlin 61-91.
- Wiemeyer, Joachim (2004), Gerechtigkeit zwischen Generationen als wirtschaftsethisches Problem, in: ETHICA 12, S. 71-94.
- Zentralkomitee der Deutschen Katholiken (Hrsg., 1998), Beschäftigung schaffen ist sozial. Neue Beschäftigungsinitiativen für Langzeitarbeitslose (ZDK Dokumentation Nr. 109), Bonn, S. 16-23.