

Michael Borchard (Hrsg.)

Strategien für mehr Arbeit

Mit Beiträgen von:

Lutz Bellmann

Regina Görner

Steffen Klumpp

Karl-Josef Laumann

Ingrid Sehrbrock

Joachim Wiemeyer

und anderen

Eine Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Umschlag nach einem Entwurf der Druckerei Paffenholz, Bornheim

© 2006, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin

Alle Rechte vorbehalten.

Nachdruck – auch auszugsweise – allein mit Zustimmung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Printed in Germany.

Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 3-939826-20-0

ISBN 978-3-939826-20-0

Inhalt

Vorwort <i>Michael Borchard</i>	7 - 8
Zum Inhalt	9 - 11
Sozialethische Bewertung des Niedriglohnsektors <i>Joachim Wiemeyer</i>	13 - 66
Das Subsidiaritätsprinzip im Arbeitsrecht <i>Steffen Klumpp</i>	67 - 107
Wertorientierte Arbeitnehmerpolitik aus der Sicht christdemokratischer Gewerkschafts- vertreterinnen <i>Ingrid Sehrbrock/Regina Görner</i>	109 - 124
Mitarbeiterbeteiligung – Schlüssel für die Zukunft von Unternehmen und Gesellschaft <i>Karl-Josef Laumann/Lutz Bellmann</i>	125 - 139

Anhang 1: Strategien gegen Arbeitslosigkeit
und Armut – Was kommt nach Hartz IV? 141 - 238

*Tagungsdokumentation eines KAS-Expertens-
workshops*

Anhang 2: Entwicklung des Arbeitsmarktes seit
1962: Eröffnungsbilanz für die Legislaturperiode
2005 - 2009 239 - 320

Jutta Hinrichs / Matthias Schäfer

Herausgeber und Autoren 321

Vorwort

Michael Borchard

„Ohne Arbeit gibt es kein Glück“ so der Dichter Stendhal. Arbeit ist nicht in erster Linie nur ein Thema, das einzig und allein in einem engen Zusammenhang mit Wachstum, mit Produktivität, mit Wettbewerbsfähigkeit und Wohlstand steht. Die deutsche Gesellschaft definiert persönliche Anerkennung traditionell nicht zuletzt über die Teilhabe am Arbeitsleben. Eine zu hohe Arbeitslosigkeit ist und bleibt deshalb nicht nur eine wirtschaftspolitische, sondern auch eine zutiefst moralische Fragestellung. Wer diesen Faktor vernachlässigt, darf sich nicht wundern, wenn das soziale und politische Gefüge durch die Folgen dieser Entwicklung in Gefahr gerät.

Die Debatten über bildungsferne und sozial ausgeschlossene Bevölkerungsschichten zeigen, dass wir zunächst die gesellschaftliche Verantwor-

tung dafür tragen, dass junge Menschen den Einstieg in ein dauerhaftes und erfolgversprechendes Berufsleben schaffen, aber dass auch Menschen mit niedrigen Qualifikationen langfristige Berufschancen geboten werden. Wer sich in seinen Bedürfnissen ernst genommen fühlt, wird eher bereit sein, sich im Arbeitsleben überdurchschnittlich zu engagieren.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung setzt sich seit vielen Jahren intensiv mit den Rahmenbedingungen für einen funktionierenden Niedriglohnsektor und für Chancen und Lösungen für den wachsenden Anteil wenig qualifizierter Arbeitnehmer auseinander. Dabei geht es nicht alleine um die besten Ansätze und die besten institutionellen Rahmenbedingungen, sondern auch um die Suche nach einer Politik, die den Menschen mit seiner unantastbaren Würde in den Mittelpunkt stellt: Wie können mit der richtigen Balance von Solidarität und Eigenverantwortung soziale Sicherheit und wirtschaftliche und persönliche Perspektiven in Einklang gebracht werden? Der vorliegende Sammelband spiegelt die Breite des Engagements der Adenauer-Stiftung auf diesem Feld wieder und soll zugleich Impulse in der notwendigen Debatte über diese herausragende gesellschaftliche Herausforderung setzen. Wir würden uns freuen, wenn diese Beiträge Ihr Interesse fänden. ■

Zum Inhalt

Die Interessen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern werden durch Verbände und Gewerkschaften vertreten, die im Dialog mit dem den ordnungspolitischen Rahmen setzenden Staat die Wirtschaftspolitik gestalten. Der Arbeitnehmer selbst kommt in der arbeitsmarktpolitischen Debatte eher als Re-Agierender vor, etwa als „Hartz IV-Empfänger“, oder als vom Abrutsch in das „Prekariat“ Bedrohter.

In diesem Sammelband, in dem verschiedene Strategien für den Arbeitsmarkt zusammengefasst sind, werden bisher lediglich als Einzelpublikationen verfügbare Texte vorgestellt. Dabei geht es weniger um eine institutionelle Betrachtungsweise, vielmehr soll eine gerade auch Wertefragen stärker beachtende Diskussion angeregt werden.

Der Aufbau eines Niedriglohnsektors in Deutschland wird in dem Beitrag „*Sozialethische Bewertung des Niedriglohnsektors*“ von Joachim Wiemeyer diskutiert. Der Volkswirt und Sozialethiker Joachim Wiemeyer entwickelt sechs Gerechtigkeitskriterien der christlichen Sozialethik, die er auf den Niedriglohnsektor anwendet: Beteiligungsgerechtigkeit, Leistungsgerechtigkeit, Chancengerechtigkeit, Bedarfsgerechtigkeit, Finanzierungsgerechtigkeit und Zukunftsgerechtigkeit. Die Bewertung knüpft dabei an die Grundprinzipien der Personalität, Subsidiarität und Solidarität an.

Steffen Klumpp untersucht in seinem Papier „*Das Subsidiaritätsprinzip im Arbeitsrecht*“, inwiefern das Subsidiaritätsprinzip als ordnungspolitisches Mittel zur Kompetenzabgrenzung verschiedener Regelungsebenen einen Beitrag zur Reform des Arbeitsrechts leisten kann.

Das anschließende Diskussionspapier von Ingrid Sehrbrock und Regina Görner mit dem Titel „*Wertorientierte Arbeitnehmerpolitik aus der Sicht christdemokratischer Gewerkschaftsvertreterinnen*“ ist Ausdruck einer kritischen Reflexion darüber, inwiefern christdemokratische Werte in der Arbeitnehmerpolitik mit der ökonomischen Realität korrespondieren oder konfligieren. Das „christlich-soziale“ Ideengebäude, welches der Wirtschaft einst als Kern der Sozialen Marktwirtschaft ein menschliches Antlitz zu geben befähigt war, harrt – so die Autoren – einer konkreten und auch möglichen Erneuerung.

Der zusammengefasste Beitrag von Karl Josef Laumann und Lutz Bellmann mit dem Titel „*Mitarbeiterbeteiligung – Schlüssel für die Zukunft von Unternehmen und Gesellschaft*“ vertieft die aktuelle Frage der Mitarbeiterbeteiligung. Der Beitrag basiert auf einer Veranstaltung der Konrad-Adenauer-Stiftung, in der die Bedingungen und Chancen einer Beteiligung der Arbeitnehmer an ihren Unternehmen thematisiert wurden.

Zeichnete sich z.B. bereits ein halbes Jahr nach Inkrafttreten der Hartz-Gesetze ab, dass das Ziel des Abbaus der Arbeitslosigkeit nicht unmittelbar erreicht werden würde, so konnte die Arbeitslosigkeit zumindest konstant gehalten werden. Deshalb hat die Konrad-Adenauer-Stiftung Experten aus Wissenschaft und Politik die Frage gestellt: „*Was kommt nach Hartz IV?*“. Diskutiert werden in diesem Beitrag auf Grundlage der ersten Erfahrungen mit Hartz IV und einer Analyse des Niedriglohnsektors in Deutschland verschiedene Reformoptionen sowie Erfahrungen aus dem europäischen Ausland.

Jutta Hinrichs und Matthias Schäfer beschreiben abschließend die „*Entwicklung des Arbeitsmarktes seit 1962*“. In dieser Studie werden die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt anhand von mehreren Kennzahlen analysiert: Entwicklung der Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, Arbeitskosten und Personalzusatzkosten. Die gegenwärtigen Reformen am Arbeitsmarkt werden einer kritischen Be trachtung unterzogen, um dann notwendige Reformschritte aufzuzeigen.

Zu danken ist an dieser Stelle allen Autoren, die durch ihren Sachverstand diesen Sammelband als perspektivreiches Kompendium ermöglicht haben. Er soll nicht zuletzt zu der Erkenntnis anregen, dass die Arbeit eines Arbeitnehmers als Ausdruck der Teilhabe und des Gebrauchtwerdens innerhalb eines Gemeinwesens anzusehen ist. Ihr zunehmender Verlust kann und wird andernfalls bedrohliche Auswirkungen auf das soziale und politische Ganze haben. Arbeit soll auch in Zukunft wirtschaftliche, soziale und politische Partizipation und ein Leben in Würde ermöglichen. ■

Sozialethische Bewertung des Niedriglohnsektors

Joachim Wiemeyer

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 ge-

ringqualifizierte 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 Akti-

vierung 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 sozialethischer 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 sozialethisch zu diskutieren. Es geht dabei nicht um die Etablierung eines „Niedriglohnlandes 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 Sozial-

ethiker 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 sozialethischer 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 Arbeitsmarkthemmisse 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 Mindest-

sicherung. Der Vorschlag einer pauschalen Absenkung der staatlichen Mindestsicherung wird von Wiemeyer aus sozialethischer 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 Lohnergänzungsdienstleistungen 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 verstößen.

Ein Niedriglohnsektor ist aus sozialethischer 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 sozialethischer Sicht derjenige, der den sozialstaatlichen Ausgleich in Frage stellt, zugleich auch die Legitimation von Marktwirtschaft und Privateigentum in Frage stellt.

1. 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 Ar-

beitslosen 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% betrugen, 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.

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 anma-

ßend empfunden wird, solche Arbeiten anzubieten, und als entwürdigend, sie anzunehmen“, kritisch.⁸ Diese kontroversen Positionen werden im Folgenden unter sozialethischen Kriterien eingehender untersucht.

2. Christliche Sozialethik und Ethik der Arbeit

2.1 Vorgehensweise und Status der Christlichen Sozialethik

2.1.1 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 unzureichend 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 Sozialencykliken der Päpste¹¹ niedergeschlagen hat. Auch deren Reflexionen fließen in sozialethische Überlegungen ein.

Diese Elemente reichen aber für eine systematische sozialethische 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 Opti-

on 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. ungelernte 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 sozialethische 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 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 Niedriglohnsektors eingegangen wird, ist aber herauszuarbeiten, wer die Adressaten der systematischen Reflexion der Christlichen Sozialethik sind.

2.1.2 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 Konfliktlagen und Güterabwägungen systematisch aufbereitet und damit Hilfen für eine normativ reflektierte Entscheidung gegeben werden. Die Christliche Sozialethik kann eine solche Entscheidungshilfe verfehlten, 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. Drittens 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.

2.2 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 gespro-

chen 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 empfan-

gen. Diese dürfen nur Leistungen in Anspruch nehmen, derer sie tatsächlich bedürfen – alles andere ist unsolidarisch.

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.

chen und die gegenseitige Achtung und Toleranz der Religionen sicherzustellen. Wegen konfliktierenden 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.

2.3 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).

sigkeit, 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.

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 hinausgehen, 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 Unternehmen 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 Segmente 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.

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 Grundausstattung 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 Leistungsein-

kommen, die staatlich organisiert wird. Fragen der Bedarfsgerechtigkeit stellen 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 Reichtumsbericht 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 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 intergenerationale 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 wä-

ren, durch eigene Anstrengungen ihren Lebensunterhalt zu sichern und ihre Armut zu überwinden, durch Maßnahmen der Bedarfsgerechtigkeit in ihren eigenen Bemühungen korrumptiert 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 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.

2.4 Grundsätzliche sozialethische Überlegungen zu Arbeit und Einkommen

Aufgrund ihres anthropologisch ausgerichteten Ansatzes geht die Christliche Sozialethik von einem weiten Arbeitsbegriff aus. Er umfasst drei Di-

mensionen 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 Sinnsuche 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 Lebensorwerbsarbeit); durch die Erwerbsarbeit wird der Lebensrhythmus (z. B. bei Schichtarbeit) bestimmt.

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 be-

gründen soziale Integration, Teilhabe und gesellschaftliche Anerkennung. Gesamtgesellschaftlich beruht der Wohlstand eines Landes auf der Produktivität der Arbeitskraft.

Die sozialethische 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 Ablauen marktwirtschaftlicher Prozesse gewährt wird. Ein durch eigene Arbeit verdienter Lebensunterhalt ist Ausdruck von Selbstachtung und Würde. Beteiligungsgerechtigkeit hat Vorrang vor Bedarfsgerechtigkeit.²⁶

Alle Gesellschaftsmitglieder haben einen Anspruch auf Teilhabe an der Erwerbsarbeit. Ein sozialethisches 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 kolliidiert 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 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.

3. Niedriglohnsektor und Gerechtigkeitskriterien

Langzeitarbeitslose weisen unterschiedliche Merkmale auf und gehören verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen³¹ an. Zu ihrem sozialen und fi-

nanziellen 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 Unruhen, 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 Niedriglohnsektors in der Breite der Volkswirtschaft? Ist ein Niedriglohnsektor gegenüber Langzeitarbeitslosigkeit und den damit verbundenen sozialen Folgen das kleinere Übel?

3.1 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 Beteiligungsgerechtigkeit 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). Statusschränken, 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 Phänomen 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

lich 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 steigen. 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 nachprüfbarer 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 verkennt, 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 Austarieren von Rechten und Pflichten unverzichtbar. So ist es den Beschäftigten, die kaum mehr als auf Transferniveau verdienen, kaum zuzumuten, durch ihre Steuern und Sozialabgaben die ALG II-Empfänger zu alimentieren, wenn von diesen keine eigenen Anstrengungen gefordert werden.

3.2 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 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 Arbeitstunden 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;
- verschärzte Anrechnung von Vermögen bzw. von Einkommen der Partner beim ALG II;
- Absenken der Arbeitslosenhilfe auf eine Grundsicherung;

- verschärzte 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 Leistungsgerechtigkeit 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 bis 85% liegt.³⁷

Auf die Lohnhöhe im Niedriglohnsektor nimmt neben den durch das Niveau der Transferleistungen bestimmten Mindestlohnerwartungen 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 sozialethischer Sicht wäre es geboten, dass der Ausbau des Niedriglohnsektors für wenig qualifizierte Langzeitarbeitslose von einer Anpas-

sung 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 verteilt 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 Tarifvertragsrecht 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 sozialethisch aber hingenommen werden.⁴⁰

3.3 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, 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 re-integriert werden.

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

3.4 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 Grundbeitrages 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 Interesse 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 soialethisch 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 Philoso-

phie „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 Arbeitsfähigkeiten 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 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 jüngs-

ten 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

3.5 Niedriglohnsektor und Finanzierungsgerechtigkeit

Der Ausbau eines Niedriglohnsektors wird vor allem mittleren und höheren Einkommensschichten der Bevölkerung zugute kommen. Mit den geringeren Löhnen können tendenziell die Preise für Güter und Dienste im Niedriglohnsektor fallen. Die fiskalische Entlastung durch eine geringere Arbeitslosigkeit kann mittelfristig in sinkenden öffentlichen Abgaben münden und die Nettolöhne erhöhen.

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

3.6 Niedriglohnsektor und Zukunftsgerechtigkeit

Unter dem Gesichtspunkt der Zukunftsgerechtigkeit bzw. der intergenerationalen 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 Schulab-

schluss und keine Ausbildung erhalten und deshalb den Einstieg in das Erwerbsleben verfehlten, 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.

4. 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 geforderte “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 selbstständig 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 sozialethischer 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. ■

Anmerkungen

- 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)
- ⁸ Hengsbach (2004), S. 83.
- ⁹ Vgl. etwa Heimbach-Steins (Hrsg.; 2004).
- ¹⁰ Dahm (1996) spricht von dem „garstigen Graben“ S. 110f.
- ¹¹ Abgedruckt in: Bundesverband der KAB (1992).
- 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.
- ¹⁵ Vgl. dazu Anzenbacher (1998) und Marx/Wulsdorf (2001).
- ¹⁶ Vgl. Giersch (2003), der die ersten vier Kriterien nennt. Hinzukommen noch zwei weitere, die sich bei Wiemeyer (1998) finden.
- ¹⁷ Vgl. zur sozialethischen Bedeutung der Beteiligungsgerechtigkeit die Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen (1998).
- ¹⁸ Vgl. zur Smith'schen Sympathie für die arbeitenden Armen: Wiemeyer (2000).
- 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.xsl/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 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).

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

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

²⁴ Vgl. Wiemeyer (2004).

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

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).

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 Vorrustungsprogrammen 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 Vorrustungsprogramme 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.

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

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

³⁴ Spindler (2003), S. 296.

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

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

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.
- 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).
- ⁴⁴ Vgl. siehe zu dieser Konfliktlage Walwei (2002).
- ⁴⁵ Vgl. Sinn (2003), S. 202.
- ⁴⁶ Vgl. Walwei/Koch (2005), S. 17.
- 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.
- ⁴⁸ Vgl. Winfried Schmäh (2003).
- ⁴⁹ Vgl. Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen (2003), S. 25.
- ⁵⁰ Vgl. Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen (1998), S. 16.
- ⁵¹ Vgl. Schnabel (2004), S. 35.
- 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 zum Thema

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 Beteiligungs-gerechtigkeit. Beschäftigung erweitern, Arbeitslose integrieren, Zukunft si-chern; Neun Gebote für die Wirtschafts- und Sozialpolitik, Die deutschen Bi-schöfe 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, Jahresgutachten 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.

Schmähle, 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 schaf-fen, in: Gesundheits- und Sozialpolitik, Heft 5-6, S. 21-30.

Schnabel, Claus (2004), Letzte Chance für den Flächentarifvertrag, in: Wirt-schaftsdienst 84, S. 32-39.

Schneider, Friedrich (2004), Vortrag in: Handwerkskammer Düsseldorf (Hrsg.) Schwarzarbeit. Moraleische 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-Materialen 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 Problematisierung, 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.

Das Subsidiaritätsprinzip im Arbeitsrecht

Steffen Klumpp

Zusammenfassung

Das Subsidiaritätsprinzip ist eines der maßgeblichen ordnungspolitischen Prinzipien zur Kompetenzabgrenzung verschiedener Regelungsebenen. Entscheidend formuliert durch die katholische Soziallehre, ist es ein tragender Grundsatz der Europäischen Union und im Grundrechtskatalog unserer Verfassung verankert. Es besagt, dass unter verschiedenen Regelungsebenen eine Kompetenzverteilung grundsätzlich auf der problemnäheren, niedrigeren Ebene vorzunehmen ist. Die jeweils höhere Ebene darf nur dann (subsidiär) eingreifen, wenn die niedrigere Ebene nicht zur eigenständigen Problemlösung in der Lage ist.

Das Arbeitsrecht kennt im Gegensatz zu anderen Rechtsgebieten mit der arbeitsvertraglichen, betrieblichen, tarifvertraglichen und gesetzlichen insgesamt vier Regelungsebenen, deren Kompetenzen nach dem Subsidiaritätsprinzip ausgeformt werden können. Die Fragestellung dieses Arbeitspapiers ist, ob eine konsequente Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips im Arbeitsrecht möglich ist und dadurch ein Beitrag geleistet werden kann, das Arbeitsrecht flexibler, anwendungsfreundlicher und transparenter zu machen.

Der Subsidiaritätsgedanke prägt das arbeitsrechtliche Regelungssystem durchaus: Dass die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen durch die Tarifvertragsparteien, also die Arbeitgeber und Gewerkschaften als Vereinigungen der Arbeitnehmer, geregelt werden und nicht durch den Staat, ist grundgesetzlich in Art. 9 Abs. 3 GG verbürgt.

So groß einerseits die Regelungsbefugnis für die Tarifvertragsparteien ist, so gering fällt andererseits der durch das Gesetz zugelassene Spielraum der Arbeitsvertragsparteien aus. Dies muss vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips verwundern: Der Arbeitsvertrag zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer stellt auf unterster Ebene den Ausgangspunkt der Regelungsinhalte dar, und dürfte nur dann eingeschränkt und von einer anderen Ebene wahrgenommen werden, wenn die notwendige Problemlösung durch die Arbeitsvertragsparteien nicht (mehr) leistbar ist. De facto müssen sich die Inhalte des Arbeitsvertrags aber im Hinblick auf das Gesetz, den Tarifvertrag und die betriebliche Einigung „durchsetzen“, wenn dort Vertragsinhalte unterhalb des höherrangig festgelegten Standards Gültigkeit haben sollen – was allzu oft nicht gelingt.

Etliche Beispiele zeigen, dass die Missachtung des Subsidiaritätsprinzips zu nicht praxistauglichen, bisweilen sogar kontraproduktiven Folgen für die Arbeitsvertragsparteien führt. Deshalb sollte der Arbeitsvertrag als Regelungsebene gestärkt werden – gerade im Hinblick auf das Gesetz und in

Fällen einer erheblichen Beeinträchtigung von Arbeitnehmerinteressen auch den Tarifvertrag. Diese Forderung ist dann auch mit dem Grundgesetz vereinbar, denn die Arbeitsvertragsfreiheit ist als grundrechtlich geschütztes Gut vor ungerechtfertigten, weil unverhältnismäßigen Eingriffen zu schützen. Und in Fällen eines Konflikts mit Grundrechten oder Verfassungsgütern ist eine praktische Konkordanz herbei zu führen. Im Ergebnis könnte es dadurch sogar zu einer Stärkung der Akzeptanz der Tarifautonomie kommen.

Ein stärkerer Ausbau der Mitbestimmung des Betriebsrates – etwa hin zu Lohnverhandlungen auf betriebsverfassungsrechtlicher Ebene – entspräche dagegen nicht den Vorgaben des Subsidiaritätsprinzips. Hier ist die Rolle der Tarifpartner als freiwillige Zusammenschlüsse ihrer Mitglieder anzuerkennen.

Im heutigen Arbeitsrecht wird die mangelnde Kompetenz des Arbeitsvertrages regelmäßig mit der strukturellen Unterlegenheit des Arbeitnehmers gegenüber dem Arbeitgeber begründet, die ein zwingendes Eingreifen des Gesetzgebers zugunsten des Arbeitnehmers erfordere. Diese Begründung ist vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips und der sich wandelnden Arbeitsbeziehungen ernsthaft zu überprüfen.

1. Das wiederentdeckte Subsidiaritätsprinzip

1.1 Subsidiarität als Modebegriff

Weil das deutsche Arbeitsrecht zunehmend als Standort- und Investitionsfaktor erkannt wird,¹ diskutiert man zunehmend über eine Deregulierung, Flexibilisierung oder Reform.² Im Wesentlichen geht es dabei um die Abgrenzung der arbeitsrechtlichen Regelungsebenen: Welchen Einfluss sollen Gesetz, Tarifvertrag, betriebliche Vereinbarung und Arbeitsvertrag auf die

Arbeitsbeziehungen haben? Zwangsläufig fällt häufig auch der Begriff „Subsidiarität“.³ Er wird – wie überhaupt in der ordnungspolitischen Diskussion – gern benutzt. Dieser Begriff scheint deshalb so beliebt zu sein, weil ihn eine große Flexibilität auszeichnet. So wird das Subsidiaritätsprinzip bisweilen als semantisches Placebo oder als soft law bezeichnet,⁴ als wirkungsloses Scheinprinzip, dessen Konkretisierungsbedürftigkeit es letztlich selbst überflüssig mache. Ist Subsidiarität also „nur ein Wort“?⁵

Isoliert man die Kerngedanken dessen, was unter „Subsidiarität“ verstanden wird, so ist eine solche Skepsis nicht angebracht – gerade im Arbeitsrecht lohnt sich eine Auseinandersetzung mit dem Subsidiaritätsprinzip. In der Diskussion um eine sinnvolle Ordnung des arbeitsrechtlichen Systems kann es eine gewinnbringende Rolle spielen.

1.2 Subsidiarität als Ordnungsprinzip

„Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen; zugleich ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung. Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen“.

Pius XI. formulierte das Subsidiaritätsprinzip in der Sozialencyklika *Quadragesimo anno*⁶ neben der Solidarität und dem Gemeinwohl als zentrales Prinzip der katholischen Soziallehre⁷. Inzwischen ist es zu einem allgemein anerkannten Ordnungsgrundsatz der Kompetenzverteilung zwischen verschiedenen sozialen Einheiten geworden:⁸ Gibt es in einem Kom-

petenzsystem mehrere solcher Einheiten, so soll grundsätzlich der kleineren, unmittelbar betroffenen Einheit die Kompetenz zur eigenständigen Regelung der anfallenden Aufgaben zustehen. Ausgehend vom Individuum als der denkbar kleinsten Regelungseinheit soll die nächste, höhere Ebene erst dann „subsidiär“ (also unterstützend) eingreifen, wenn die Leistungsfähigkeit der unteren Ebene eine eigenständige Aufgabellösung nicht zulässt. Das Subsidiaritätsprinzip ist somit ein grundlegendes Ordnungsprinzip.

Die Vorteile einer solchen Verteilung der Regelungskompetenz liegen auf der Hand. Zunächst wird eine sachnahe Regelung gewährleistet: Eine Aufgabe soll dort gelöst werden, wo sie anfällt, also dort, wo die unmittelbare Betroffenheit durch die Aufgabenerledigung oder die Entscheidung vorliegt: Diese Ebene ist wegen der vorhandenen Sachnähe grundsätzlich am besten in der Lage, die Situation richtig einzuschätzen und eine angemessene Problemlösung zu erreichen. Im Übrigen erscheint eine solche Problemlösung zumindest potentiell auch die schnellste, flexibelste und damit effizienteste zu sein.⁹

Neben dieser pragmatischen Seite hat das Subsidiaritätsprinzip auch eine rechtsethische Bedeutung. Denn es gewährleistet, dass den unteren Ebenen ausreichende Freiheit zur eigenen Gestaltung ihres Lebensbereiches bleibt. Subsidiarität schafft – ausgehend von der einzelnen Person – mehr Regelungs- und Betätigungsfreiheit.¹⁰ Ihre Berücksichtigung verhilft der untersten Ebene zu einer sach- und zeitnahen Interessenverwirklichung.

Eine solche Aufgabenverteilung hat nicht nur Vorteile für die niedrigere (soziale) Ebene, sondern auch für die höhere(n) Ebene(n). Diese werden von nicht notwendigen Aufgaben entlastet und ihrerseits „freier, stärker und schlagfertiger“¹¹ im Hinblick auf die ihnen zugewiesenen Aufgaben.

Hinzu kommt ein oft übersehener Effekt: Weil nicht für alle alles gleich geregelt wird, bietet eine Kompetenzverteilung nach dem Subsidiaritätsprinzip die Voraussetzungen für eine Vielfalt von Regelungen – und damit für einen Wettbewerb der Problemlösungen.¹²

Das Subsidiaritätsprinzip ist kein statisches Prinzip, denn es stellt auf die Leistungsfähigkeit der jeweiligen sozialen Einheiten ab. Es ist ein atmenes Prinzip, das in einem Dreischritt konzipiert ist: Die **subsidiäre Kompetenz**, also die grundsätzliche Regelungsbefugnis der kleineren, sachenäheren Einheit; die **subsidiäre Assistenz**, die Hilfestellung der höheren Ebene bei Bedarf; und die **subsidiäre Reduktion**, die verlangt, dass sich die Hilfeleistung der höheren Ebene auf das Notwendige beschränkt und dann einzustellen ist, wenn keine Notwendigkeit mehr gegeben ist.¹³

Das Problem einer Umsetzung dieser Grundsätze liegt auf der Hand: Es besteht darin, festzustellen, in welchen Fällen eine Hilfeleistung der höheren Ebene notwendig ist – und in welchen Fällen sie zu unterlassen ist.

1.3 Rechtliche Verbindlichkeit des Subsidiaritätsprinzips

Prinzipielle Überlegungen wie die vorgenannten sind praktisch wenig relevant und verharren in ihrer Abstraktheit. Es kommt *de lege ferenda* darauf an, dass sich das Prinzip rechtlich fassen lässt und der Sprung vom sozial-ethischen zum rechtlichen Prinzip gelingt¹⁴. Denn eine dem Subsidiaritätsprinzip verpflichtete Ordnung ließe sich gegen entgegenstehende staatsrechtliche Grundnormen nicht durchsetzen. Eine Rezeption des Subsidiaritätsprinzips erscheint auf den ersten Blick nicht zwingend – gerade Staaten der romanischen, zentralistischen Tradition etwa kennen das Subsidiaritätsprinzip – insbesondere im Staatsaufbau – nicht.¹⁵

Richtig ist auch, dass sich aus dem Subsidiaritätsprinzip unmittelbar keine Rechtsansprüche ableiten lassen, sondern dass es der Vermittlung durch

gesetztes Recht bedarf und induktiv aus dem Grundgesetz zu ermitteln ist.¹⁶ Diese das Subsidiaritätsprinzip transportierenden Regelungen finden sich im Grundgesetz, so dass das Subsidiaritätsprinzip nicht nur ein (weiches) sozialethisches Prinzip ist, sondern auch verfassungsrechtlich fundiert ist. Manche sprechen von einer Staatszielbestimmung¹⁷, manche von einem Strukturprinzip¹⁸. Im Grundgesetz finden sich viele Regelungen, die die Forderungen des Subsidiaritätsprinzips nach grundsätzlicher Eigenständigkeit der niedrigeren sozialen Einheit gegenüber dem Staat als Normgeber in verfassungsrechtlich verbindliche Form bringen.¹⁹

Dies war längere Zeit umstritten,²⁰ kann aber spätestens seit der Grundgesetzänderung im Jahr 1992²¹ nicht mehr ernstlich angezweifelt werden. Dort wurde in Art. 23 Abs. 1 GG bei der Verteilung der Kompetenzen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union ausdrücklich auf den Grundsatz der Subsidiarität verwiesen. In Art. 5 EGV findet sich das Subsidiaritätsprinzip schon länger verankert. Zum Ausdruck kommt es auch in Art. 28 GG, in einer Kompetenzzuweisung zugunsten der Gemeinde als kleinster politischer Einheit. Weitere Beispiele seiner grundgesetzlichen Absicherung sind das Bundesstaatsprinzip in Art. 20 GG sowie die Zuweisungen der Gesetzgebungskompetenz in den Art. 70 ff. GG.

Neben diesen staatsorganisatorischen Regelungen stehen besonders die Grundrechte für die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im GG. Dies erscheint zunächst nicht nachvollziehbar, weil die Grundrechte gerade keine Kompetenz- und Aufgabenzuweisung enthalten, sondern vor einer staatlichen Aufgabenzuweisung bewahren und eine frei gewählte Betätigung ermöglichen sollen.

Die Grundrechte sind zum einen Abwehrrechte, mit denen Eingriffe in den eigenen Lebensbereich abgewehrt werden können und zum anderen Schutzrechte, auf die sich der Bürger gegenüber dem Staat berufen kann. Darin kommt die subsidiäre Assistenz des Staates zum Tragen.

Insofern sind die Grundrechte sowohl Ausdruck als auch Grundlage des verfassungsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips. Sie sind dessen Mittler, weil sie das Individuum als kleinste denkbare Entscheidungseinheit und dessen grundsätzliche Entscheidungsfreiheit schützen²². Insbesondere die Zentralnormen der Art. 1 und 2 GG gewährleisten mit der Vertragsfreiheit den Schutz freier Betätigung im rechtlichen Handeln.

Im Arbeitsrecht sind insbesondere die Arbeitsvertragsfreiheit als Mittel der Ausübung der Berufsfreiheit gem. Art. 12 GG und die Koalitionsfreiheit gem. Art. 9 Abs. 3 GG hervorzuheben. Art. 9 Abs. 3 GG regelt, dass Wirtschafts- und Arbeitsbedingungen durch die Vereinigungen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber selbst und damit staatsfern geregelt werden sollen.

Unabhängig von einzelnen Grundrechtsartikeln orientiert sich auch die Systematik grundgesetzlicher Eingriffe am Subsidiaritätsprinzip. Jeder Eingriff in die Grundrechte muss dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen, der die Erforderlichkeit des Eingriffs voraussetzt. Damit greift das Verhältnismäßigkeitsprinzip einen Kerngedanken des Subsidiaritätsprinzips für eine Kompetenzverlagerung auf²³. Gleiches gilt für das verfassungsrechtliche Übermaßverbot²⁴: Es soll nur dann staatlich interveniert werden, wenn dies notwendig ist.

Für den Bereich der Arbeitsbeziehungen lässt sich folgern, dass die Grundrechte die Gewähr dafür bieten, dass der Staat nicht durch gesetzgeberische Eingriffe Aufgaben an sich zieht, die der Einzelne selbst regeln kann. Dies ist die Grundthese des Subsidiaritätsprinzips. Auch wenn der Gesetzgeber einen weiten Beurteilungsspielraum hat – die Grundrechte zeigen, dass er gehalten ist, zunächst dem Einzelnen bei der Interessenwahrnehmung Vorrang einzuräumen. Dieser Ausgangspunkt ist auch im Arbeitsrecht zu berücksichtigen.

2. Arbeitsbeziehungen und Subsidiaritätsprinzip

2.1 Die Regelungspyramide

Wie ist das Subsidiaritätsprinzip im Arbeitsrecht umgesetzt? Das deutsche Arbeitsrecht kennt vier Regelungsebenen: die arbeitsvertragliche, betriebliche, tarifliche und gesetzliche Ebene. Alle diese Ebenen wirken potenziell auf das einzelne Arbeitsverhältnis ein und bestimmen die Rechte und Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis.²⁵ Gerade wegen dieser Vielfalt an Regelungsquellen ist es wichtig, um die sinnvolle Kompetenzabgrenzung zu wissen: Welche Regelungsebene kann beanspruchen, die zwingenden Normen für das Arbeitsverhältnis zu setzen? Welche Ebene bestimmt über den Inhalt der Arbeitsbedingungen?

Diese Grundsatzfragen, die durch zahlreiche europarechtliche Vorgaben etwa im Recht des Betriebsübergangs²⁶, der Massenentlassung²⁷ oder der Teilzeitarbeit²⁸ verkompliziert werden, sind noch nicht gelöst. Im Gegensatz zu anderen Rechtsgebieten kommt im Arbeitsrecht eine Besonderheit hinzu: Das Arbeitsrecht ist stark von den sich ständig ändernden wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen abhängig.

Wegen der notwendigen Rechtssicherheit, die zugleich Planungs- und Investitionssicherheit ist, müssen im Arbeitsrecht in besonderem Maße die Regelungsbereiche klar abgegrenzt werden. Eine Analyse des praktizierten Systems zeigt eine weit reichende Herrschaft der höheren Regelungsebenen: Das Gesetzesrecht ist im Arbeitsrecht im Unterschied zum sonstigen Zivilrecht besonders ausgeprägt: Viele Einzelgesetze enthalten zwingende Regelungen – dementsprechend gering sind die Regelungsspielräume der Arbeitsvertragspartner.²⁹

Der Tarifvertrag gilt für jedes tarifgebundene Arbeitsverhältnis unmittelbar und zwingend (vgl. § 4 Abs. 1 TVG). Ein Umsetzungsentschluss der Ar-

beitsvertragsparteien ist nicht notwendig, der Tarifvertrag geht den einzelvertraglichen Regelungen grundsätzlich vor. So hat der Tarifvertrag wegen seiner Regelungskompetenz für die gesamten Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen für das Arbeitsverhältnis eine überragende Rolle. Diese geht im Übrigen weit über den Bereich der beiderseitigen Tarifgebundenheit hinaus, weil der Tarifvertrag über einzelvertraglich vereinbarte so genannte Bezugnahmeklauseln auch für viele Arbeitsverträge Nichttarifgebundener Anwendung findet.

Den Betriebspartnern ist von vornherein ein auf die Aufgabenzuweisung des BetrVG beschränktes Betätigungsfeld zugewiesen:³⁰ Dieses ist grundsätzlich betriebsbezogen, die Mitbestimmung des Betriebsrates in sozialen und personellen Angelegenheiten soll die Teilhabe der Arbeitnehmer eines Betriebes an kollektiv relevanten Entscheidungen sichern. Auch hier gilt die Betriebsvereinbarung unmittelbar und zwingend – der Arbeitsvertrag wird also ohne weiteres Zutun der Arbeitsvertragsparteien reglementiert.

Die unterste Regelungsebene, der Arbeitsvertrag, wird also dreifach beschränkt: Durch Gesetz, Tarifvertrag und Betriebsvereinbarung. Durchbrochen werden kann diese Beschränkung jeweils nur in eine Richtung: Regelmäßig werden sowohl vom Gesetz als auch von kollektiven Regelungen abweichende Vereinbarungen zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber nur dann zugelassen, wenn sie für den jeweiligen Arbeitnehmer günstiger sind als die bestehenden gesetzlichen Regelungen. Dieses **Günstigkeitsprinzip** findet sich in § 4 Abs. 3 TVG. Wobei die Frage, was günstiger ist, nicht nach subjektiven Maßstäben zu ermitteln ist, sondern von einer bisweilen rigiden Rechtsprechung festgelegt wird.³¹ Weil den Arbeitsvertragspartnern dadurch keine unabhängige, vollständige Regelungsbefugnis zuteil wird, kann nicht mit Überzeugung davon gesprochen werden, dass das Günstigkeitsprinzip Ausdruck des Subsidiaritätsgedankens sei.³²

2.2 Das Arbeitsrecht als Gegenmodell zum Subsidiaritätsprinzip?

2.2.1 Die schwache Stellung des Arbeitsvertrages

Geht man von den Grundgedanken des Subsidiaritätsprinzips aus, so verwundert die schwache Stellung des Arbeitsvertrages. Das Subsidiaritätsprinzip geböte, den Arbeitsvertrag und damit die unterste arbeitsrechtliche Regelungsebene als grundsätzlich zur Regelung bestimmt anzusehen und höhere gesetzliche oder kollektivvertragliche Ebenen nur gegebenenfalls und subsidiär eingreifen zu lassen. Wie gezeigt, ist genau dies nicht der Fall: Das bestehende arbeitsrechtliche System „misstraut“ dem Arbeitsvertrag als Regelungsebene offensichtlich. Ein Schutzwall aus zwingenden, halbzwangenden, tariflichen und betrieblichen Normen führt dazu, dass die Arbeitsvertragsparteien nur Weniges wirklich autonom regeln können. Von manchen wird deshalb das Arbeitsrecht als „Gegenmodell zum Subsidiaritätsprinzip“ bezeichnet.³³

Dieses Misstrauen gegenüber der arbeitsvertraglichen Ebene ist historisch gewachsen³⁴ und vor allem mit der Sorge begründet, der Arbeitnehmer könne sinnvoller weise mit dem Arbeitgeber keine individuellen Vereinbarungen treffen, weil er diesem strukturell unterlegen sei.³⁵ Grundlage dieser fundamentalen arbeitsrechtlichen Kompetenzentscheidung ist die in bestimmten Fällen begründete, häufig aber als „Gewissheit“ vorgetragene Befürchtung, der Arbeitnehmer werde bei den Vereinbarungen benachteiligt. Um dies zu verhindern, wird der Handlungsspielraum der Arbeitsvertragsparteien eingeschränkt und die Regelungskompetenz dem Gesetzgeber oder den Kollektivparteien überantwortet.

2.2.1.1 Der Arbeitsvertrag und das zwingende Gesetzesrecht

Zwingendes Gesetzesrecht ist eine im Arbeitsrecht häufige Gestaltungsform. Dies ist dort nicht zu beanstanden, wo die konkrete Schutzbedürftigkeit eines Arbeitsvertragspartners gegeben ist oder Mindeststandards gesetzt werden müssen. Dies steht im Einklang mit den Grundgedanken des Subsidiaritätsprinzips.

Oftmals widerspricht die vermeintliche Hilfe den Vorgaben des Subsidiaritätsprinzips, weil die Notwendigkeit eines Eingreifens verkannt wird. Dies führt nicht nur – wie etwa bei der Kontrolle Allgemeiner Arbeitsbedingungen nach §§ 305 ff. BGB – manches Mal zu wenig praktikablen Lösungen³⁶. Vielmehr kommt es durch das staatliche Eingreifen für die Arbeitsvertragsparteien zu bisweilen unnötigen und gar **kontraproduktiven** Regelungen.

So werden die Vorgaben des Subsidiaritätsprinzips nicht beachtet, wenn das Gesetz unnötig und einseitig Vertragshilfe zugunsten einer Seite übt – weil es dann nicht um Unterstützung, sondern um Bevormundung geht. Dies lässt sich etwa beim Anspruch des Arbeitnehmers auf **Verringerung der Arbeitszeit** nach § 8 TzBfG beobachten. Der Arbeitnehmer hat einen zwingenden Anspruch auf Herabsetzung der Arbeitszeit nach seinen Wünschen, ohne dass er hierfür einen (sachlichen) Grund bräuchte. Der Arbeitgeber wiederum kann diesen Anspruch nur dann abwehren, wenn ihm ein betrieblicher Grund zur Seite steht (vgl. § 8 Abs. 4 Satz 1 TzBfG). Hier besteht durch das Gesetz ein Ungleichgewicht in der Berücksichtigung der Interessen von Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Dieses Ungleichgewicht wird durch die restriktive Interpretation der Rechtsprechung dessen, was ein betrieblicher Grund ist, noch verstärkt³⁷. Im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip stünde demgegenüber, dass der Arbeitnehmer einen sachlichen Grund (etwa Kinderbetreuung) vorbringen müsste, um einen durchsetzbaren Anspruch auf Teilzeit zu haben. Dann würde die Notwendigkeit staatli-

chen Eingreifens bestehen. Kann der Arbeitnehmer keinen Grund vorweisen, sollte eine Umsetzung des Teilzeitbegehrens ausschließlich der staatsfreien Vereinbarung zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber vorbehalten bleiben. Kommt diese nicht zustande, bleibt der Arbeitnehmer an seine ursprüngliche Vertragszusage gebunden.

Weiter fordert das Subsidiaritätsprinzip, das die höhere Ebene im Bedarfsfalle unterstützen soll und den Vertragsparteien hilfreich zur Seite stehen soll. Im Arbeitsrecht kommt es hingegen dazu, dass die staatliche Intervention nicht unterstützt, sondern den Interessen von Arbeitgeber und Arbeitnehmer bisweilen zuwiderläuft.

So etwa im Recht der **Entgeltfortzahlung** im Falle häufiger Kurzerkrankungen des Arbeitnehmers, wo anders als im Falle einer fortgesetzten (also chronischen) Erkrankung eine Begrenzung der Entgeltfortzahlung auf sechs Wochen auch durch Vereinbarung der Arbeitsvertragsparteien nicht möglich ist (vgl. §§ 3 Abs. 1, 12 EFZG). Das ist für den Arbeitnehmer ungünstig, weil er sich bei häufigen Kurzerkrankungen einer personenbedingten Kündigung des Arbeitgebers gegenüber sehen wird. Der Arbeitgeber will einer Entgeltzahlungspflicht im wiederholten Krankheitsfall, in dem der Arbeitnehmer ebenfalls keine Gegenleistung erbringen kann, entgehen.³⁸

Ein weiteres Beispiel ist die zur Zeit nicht mögliche **befristete (Wieder-)Einstellung** eines Arbeitnehmers, der bereits früher (und sei es vor langer Zeit als Werkstudent) bei demselben Arbeitgeber gearbeitet hat (vgl. § 14 Abs. 2 Satz 2 TzBfG). Das Arbeitsrecht verbaut selbst dann den befristeten Abschluss eines Arbeitsvertrages, wenn die vorherige Einstellung bereits längere Zeit zurückliegt.³⁹

Besonders nachteilig ist der arbeitsrechtliche Schutz dort, wo er schon benachteiligte Gruppen im Ergebnis zusätzlich belastet: Dies ist etwa dann der Fall, wenn der **Sonderschutz** von Müttern oder Schwerbehinderten da-

zu führt, dass der Arbeitgeber von vornherein auf eine Einstellung von Arbeitnehmern dieser Gruppen verzichtet. Ein Abbedingen dieses Schutzes ist nicht möglich.

Das gleiche gilt für den **Kündigungsschutz** nach dem KSchG. Auch dieser kann von den Arbeitsvertragspartnern nicht zugunsten eines Abfindungsschutzes abbedungen werden.

2.2.1.2 Der Arbeitsvertrag und der Tarifvertrag

Das gleiche Phänomen eines kontraproduktiven Effektes der Regelungspyramide entsteht bisweilen im Verhältnis von Arbeitsvertrag und Tarifvertrag. Ein wichtiges Stichwort sind die so genannten „**betrieblichen Bündnisse für Arbeit**“, bei denen Arbeitnehmer auf betrieblicher Ebene Lohnverzicht gegen die Zusicherung des Ausschlusses betriebsbedingter Kündigungen üben und damit gegen die Vorgaben des Flächentarifvertrages verstößen.⁴⁰ Das TVG ist hier rigoros: Die tarifgebundenen Arbeitsvertragsparteien können nicht vom Tarifvertrag abweichen – außer, sie vereinbaren eine Abweichung, die für den Arbeitnehmer günstiger ist als die jeweilige tarifvertragliche Regelung (vgl. § 4 Abs. 3 TVG).

Was für den Arbeitnehmer zunächst positiv klingt, kann sich im Falle der wirtschaftlichen Krise des Arbeitgebers gegen die Interessen des Arbeitnehmers richten. Der Arbeitgeber kann in einer wirtschaftlichen Krisensituation die Tariflöhne nicht gegen den Willen der Tarifvertragsparteien (sprich: der Gewerkschaft) absenken – selbst wenn der Arbeitnehmer dem gegen Zusicherung eines Ausschlusses betriebsbedingter Kündigungen zustimmt. Grund dafür ist, dass die Arbeitsgerichte – und damit der Staat (!) – eine solche Regelung für nicht günstiger halten als die tarifvertragliche.⁴¹ Der entgegenstehende Wille der Arbeitsvertragsparteien ist unbeachtlich.

Wenn die Tarifvertragsparteien nicht zustimmen, ist eine den Lohn effektiv senkende, dafür aber den Arbeitsplatz erhaltende Vereinbarung unwirksam.

Es hat in der wissenschaftlichen und in der politischen Diskussion unter dem Stichwort „**Öffnung des Flächentarifvertrages**“ aus gutem Grunde viele Vorschläge zur Änderung dieser Rechtslage gegeben.⁴² Solange die Gewerkschaften auf den tariflichen Regelungen beharren, steht für den Arbeitnehmer aufgrund erlöschender Leistungsfähigkeit des Arbeitgebers der Arbeitsplatzverlust auf dem Spiel. Der Schutz des Tarifvertrages wendet sich gegen den Geschützten.⁴³ Zwar vereinbaren die Tarifvertragsparteien immer öfter so genannte Öffnungsklauseln, die den Betriebspartnern eine Abweichung vom Flächentarifvertrag in tarifvertraglich festgelegten Fällen erlauben. Solche Vereinbarungen sind aber auf das Einverständnis der Tarifvertragsparteien angewiesen, denn diese schaffen erst die Voraussetzung einer Öffnung des Tarifvertrags. Noch restriktiver ist die Öffnungsmöglichkeit, wenn sich die Tarifvertragsparteien im Einzelfall ein Zustimmungsrecht zur beabsichtigten Abweichung auf Betriebsebene vorbehalten.

Dieses Ergebnis widerspricht dem, was das Subsidiaritätsprinzip vorgibt. Nicht nur, weil der eindeutige Wille der Arbeitsvertragsparteien durch die rechtlichen Vorgaben nicht beachtet wird, sondern weil es dadurch zu einer Schädigung der Interessen von Arbeitgeber und Arbeitnehmer kommen kann. Hier wird die Herrschaft der höheren Regelungsebene durch die rigide Interpretation des Günstigkeitsprinzips zementiert. Zwar lässt sich dem entgegenhalten, dass sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer durch ihren Beitritt zur tarifvertragschließenden Koalition den Tarifvertrag legitimiert haben. Diese Legitimation kann aber nicht soweit gehen, dass damit auch erhebliche Nachteile bis hin zum Arbeitsplatzverlust in Kauf genommen werden.

Die arbeitsplatzbezogenen Interessen der Arbeitnehmer müssen hinter den Interessen am „Erhalt des Flächentarifvertragsystems“ zurücktreten. Ein

solcher Eingriff in die Regelungskompetenz der Arbeitsvertragspartner bedeutet die Oktroyierung fremder Interessen ohne faktische Einflussmöglichkeit der betroffenen Arbeitnehmer. Zu den Gedanken des Subsidiaritätsprinzips will dieser Befund – Interessenwahrnehmung zum Schaden der kleineren Ebene – nicht passen.

2.2.2 Die Sonderstellung der Betriebsverfassung

Die betriebsverfassungsrechtliche Regelungsebene ist mit den Vorgaben des Subsidiaritätsprinzips schwer zu fassen: Zum einen statuiert die Betriebsverfassung im Ergebnis einen Zwangsverband, in den jeder Arbeitnehmer des Betriebes eingegliedert und den normativ wirkenden Betriebsvereinbarungen unterworfen wird.⁴⁴ Die Betriebsverfassung setzt keine freiwillige Unterwerfung unter die Regelungskompetenz der Betriebsparteien voraus. Jeder Arbeitnehmer des Betriebes wird per Gesetz automatisch dieser Norm unterworfen (vgl. § 5 BetrVG). Die Betriebsverfassung ist nicht von den Arbeitnehmern durch freiwilligen Beitritt, sondern heteronom legitimiert. Deshalb steht der Tarifvertrag durch seine private Legitimation dem Arbeitsvertrag systematisch näher. Auf der anderen Seite sind die Akteure der Betriebsverfassung gegenüber den Tarifvertragsparteien, insbesondere den Flächentarifvertragparteien, die sachnähere Ebene. Sie regeln speziell für den Betrieb – und idealiter entsprechend betrieblicher Bedürfnisse.

Der Gesetzgeber hat die **Tarifautonomie** durch die Sperrklausel des § 77 Abs. 3 BetrVG und die **Vorrangregelung** des § 87 Abs. 1 ES BetrVG vor dem Zugriff der **Betriebsparteien** geschützt: Alle Inhalte, die durch Tarifvertrag geregelt sind oder üblicherweise geregelt werden, sind der Regelungskompetenz der Betriebsvereinbarung entzogen.⁴⁵ Der Tarifvertrag ist – obwohl höhere Regelungsebene – gegenüber der Betriebsvereinbarung vorrangig; eigentlich ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip. Anderer-

seits steht dies aber auch im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip, zumindest was tatsächlich geschlossene Tarifverträge betrifft. Denn der freiwillige Zusammenschluss in einer Gewerkschaft ist dem staatlich angeordneten Zwangsverband der Betriebsverfassung vorzuziehen.⁴⁶

Gleichwohl bricht sich, wie Zöllner schreibt,⁴⁷ das Subsidiaritätsprinzip als ein der „Natur der Sache entsprechendes Prinzip“ offenbar Bahn – zumindest de facto. Die Betriebsparteien schließen realiter eine Vielzahl von Betriebsvereinbarungen, die der Sperrklausel des § 77 Abs. 3 BetrVG widersprechen, weil die betrieblichen Bedürfnisse im Tarifvertrag nicht ausreichend berücksichtigt oder nicht aufgenommen wurden.⁴⁸ Es ist erstaunlich, dass es bei der Vielzahl von Betriebsvereinbarungen nur sehr selten Untlassungsklagen der betroffenen Gewerkschaft gibt. Man wird vermuten müssen, dass dies auch der Einsicht folgt, dass die Betriebsparteien eine vernünftige und sachnahe Regelung gefunden haben.⁴⁹

Daraus wird zum Teil abgeleitet, dass die **Sperrwirkung des § 77 Abs. 3 BetrVG** aufgehoben werden müsste, um den Betriebsparteien eine sachnahe Problemlösung zu ermöglichen und das Subsidiaritätsprinzip stärker umzusetzen.⁵⁰ Dieser Vorschlag muss gerade unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips und im Lichte des Art. 9 Abs. 3 GG auf Widerstand stoßen. Zwingende Regelungen durch Tarifvertrag und Betriebsvereinbarung beschränken in jedem Falle die Arbeitsvertragsfreiheit, weil sie den Arbeitsvertrag ohne Zustimmung der Arbeitsvertragsparteien ändern können. Deshalb findet in beiden Fällen eine Kompetenzverlagerung von der untersten arbeitsrechtlichen Regelungsebene zur Betriebs- und Tarifebene statt: Die Möglichkeit, Arbeitsbedingungen zu vereinbaren, wird den Arbeitsvertragsparteien so weitgehend genommen.

Auf den gravierenden Unterschied wurde bereits hingewiesen: Die Tarifebene ist durch den freiwilligen Beitritt des Arbeitnehmers unmittelbar legitimiert. Die Zugehörigkeit zur Betriebsebene ist demgegenüber einer

staatlichen Zwangsanordnung im BetrVG geschuldet, der Arbeitnehmer muss die zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat ausgehandelten Regelungen hinnehmen. Deshalb ist die Betriebsverfassung staatsnäher als die tarifliche Ebene.⁵¹ Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass der Arbeitnehmer seine Betriebszugehörigkeit mit dem Abschluss des Arbeitsvertrags legitimiert⁵²: Denn dieser bezieht sich auf die Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses und nicht auf die Unterwerfung unter betriebsverfassungsrechtliche Normen.

Aus diesem Grund wäre es nicht sinnvoll, den Betriebsräten grundsätzlich die Möglichkeit zu eröffnen, als Ersatzgewerkschaft zu handeln und betriebliche Löhne gegen einen Tarifvertrag auszuhandeln.

Ganz abgesehen davon, dass bei einem Vorrang der betrieblichen vor der tariflichen Ebene auch nichtorganisierte Arbeitnehmer über die Geltung eines Tarifvertrages entscheiden könnten, dem sie nicht selbst unterliegen. Eine mögliche Herrschaft der Außenseiter über den Tarifvertrag würde gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößen, das auch dem Schutz freiwilliger Interessenverbände gegenüber einem staatlichen Eingriff dient.

Eine Aufhebung der Sperrwirkung des § 77 Abs. 3 BetrVG wäre problematischer als die Geltung betrieblicher und betriebsverfassungsrechtlicher Normen eines Tarifvertrages für die gesamte Belegschaft⁵³. Zwar treffen diese Normen auch nichtorganisierte Arbeitnehmer als Teil der Betriebsbelegschaft und sind deshalb vor dem Hintergrund der negativen Koalitionsfreiheit restriktiv zu handhaben⁵⁴. Der Unterschied besteht aber darin, dass betriebliche und betriebsverfassungsrechtliche Normen im Betrieb notwendigerweise einheitlich gelten müssen. Inhaltsnormen wie Entgelt- und Arbeitszeitregelungen dagegen betreffen das einzelne Arbeitsverhältnis und können in jedem Arbeitsvertrag grundsätzlich anders geregelt werden. Deshalb ist es nicht notwendig, der Ebene der Betriebsparteien den grundsätzlichen Vorrang vor der Ebene der Tarifpartner einzuräumen.

Die betriebliche Mitbestimmung baut zu Recht auf dem Teilhabegedanken auf: In Bereichen, die alle Arbeitnehmer eines Betriebs notwendig zusammen betreffen, soll ihr Einfluss auf die Arbeitgeberentscheidung gewährleistet sein⁵⁵. Daraus folgt im Umkehrschluss, dass der Betriebsrat auch nur für diese spezifisch betrieblichen Belange zuständig sein kann.

Bei solchen Fragen ist der Blick nicht auf das Verhältnis von Tarifvertrag und Betriebsvereinbarung, sondern auf das von Tarifvertrag und Arbeitsvertrag zu richten.

2.2.3 Der ambivalente Tarifvertrag

Unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität sind die Tarifvertragsparteien doppelt interessant: Als staatsferne, freiwillige Zusammenschlüsse von Arbeitgebern und Arbeitnehmern und somit dem Gesetzgeber gegenüber niedrigere Ebene sowie als Regelungsgeber und damit als für die Arbeitsvertragsparteien höhere Ebene.

Einen großen Spielraum haben die Tarifvertragsparteien gegenüber dem staatlichen Gesetz dort, wo sie von so genannten **tarifdispositiven Gesetzen** abweichen können. Die Regelungsbefugnis der Tarifvertragsparteien ist vom Subsidiaritätsgedanken geprägt. So billigt ihnen Art. 9 Abs. 3 GG das Recht zu, die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen selbstständig und ohne Eingreifen des Staates zu regeln.⁵⁶ Insbesondere die Festsetzung der wesentlichen Arbeitsbedingungen wie Arbeitsentgelte oder Arbeitszeiten ist grundsätzlich in die Hände der Tarifvertragsparteien gelegt – hier ist das Subsidiaritätsprinzip im Arbeitsrecht weitgehend verwirklicht.⁵⁷ Wobei es kein Monopol (im Sinne einer ausschließlichen Regelungsbefugnis) der Tarifvertragsparteien gibt, in das der Staat unter keinen Umständen – etwa durch entgegenstehende Gesetzgebung – eingreifen dürfte.⁵⁸ Zum einen ist die Koalitionsfreiheit nicht nur die Freiheit zur Bildung einer Koalition,

sondern sie umfasst auch die Freiheit zur Koalitionsbetätigung. Hier hat der Staat den Koalitionen die Möglichkeit zur Koalitionsbetätigung durch die Vorgabe eines Tarifvertragssystems zu eröffnen. Mit anderen Worten, der Staat muss den Koalitionen ihre Betätigung erst ermöglichen.

Neben diesen ausgestaltenden Gesetzen kann der Staat auch die materialen Arbeitsbedingungen gesetzlich regeln – dies ergibt sich schon aus der ihm für das Arbeitsrecht zugewiesenen Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG.⁵⁹ Ein Blick auf die zahlreichen arbeitsrechtlichen Gesetze zeigt, in welcher Fülle der Gesetzgeber davon Gebrauch gemacht hat. Diese Eingriffe müssen immer verhältnismäßig, also sachlich geboten sein. Im Verhältnismäßigkeitsprinzip dokumentiert sich die Subsidiarität des staatlichen Eingriffes, insbesondere durch tarifdispositive Regelungen, bei denen die Tarifvertragsparteien von gesetzlichen Vorgaben abweichende Vereinbarungen treffen können. Als Beispiel mag das BUrlG dienen, das – bis auf einen Kernbestand an Vorschriften – tarifdispositiv ist (vgl. § 13 Abs. 1 BUrlG).

Auch hier kann eine Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips zu einer klaren Einordnung des Grundrechts der **Koalitionsfreiheit** führen. Die mittleren sozialen Ebenen, wie etwa die Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbände, sind als Zusammenschlüsse ihrer einzelnen Mitglieder zu begreifen, die sich zur besseren Durchsetzung ihrer eigenen Interessen zusammensetzen. Diese den Subsidiaritätsgedanken aufgreifende Überlegung schützt davor, den Koalitionen einen grundrechtlichen Eigenbereich zuzugestehen, der über die notwendige Bündelung der Interessen der Mitglieder hinausgeht. Auch das als „der Koalition zustehend“ bezeichnete Grundrecht des Art. 9 Abs. 3 GG ist also kein Selbstzweck, sondern mitgliederorientiert⁶⁰: Und dort, wo die Koalition aus eigener Interessenlage heraus gegen die Mitglieder handelt, widerspricht dies dem Subsidiaritätsprinzip.

2.2.4 Die konkreten Folgen

Die aufgezeigte Kompetenzverteilung zwischen Gesetz, Tarifvertrag, Betriebsvereinbarung und Arbeitsvertrag führt zu den bekannten und oft benannten Folgen:⁶¹ Weil im Arbeitsrecht den Parteien der untersten Regelungsebene am wenigsten zugetraut wird, interessengerechte Vereinbarungen zu treffen, ist eine vermehrte Regelungstätigkeit auf den höheren Ebenen, insbesondere auf der gesetzlichen Ebene, die logische Folge. Die entstehende Unübersichtlichkeit führt dazu, dass auf einen potentiellen Interventionismus mit vielen Einzelgesetzen zurückgegriffen werden muss: Als anschauliches Beispiel dient die mehrmalige Änderung des KSchG in den letzten zehn Jahren – Vertrauen in die Gesetzeslage kann sich so nicht einstellen.⁶²

Weil der Gesetzgeber oftmals die konkreten Bedingungen der einzelnen Arbeitsbeziehungen nicht antizipieren kann, regelt er in vielen Bereichen bruchstückhaft. Auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips müsste dies eigentlich dazu führen, den jeweiligen Regelungskomplex den Arbeitsvertragsparteien als unterster Ebene zu überantworten. Der Gesetzgeber behält aber die Entscheidungskompetenz durch das Mittel der unbestimmten Rechtsbegriffe dem Staat als höchster Regelungsebene vor – der Richter ist berufen, diese *lex imperfecta* zu konkretisieren. Das kann zwar zu mehr Einzelfallgerechtigkeit führen, es bedeutet aber auch eine Regelung über die Köpfe der Arbeitsvertragsparteien hinweg und unterstützt die fehlende Vorhersehbarkeit des Arbeitsrechts. Deshalb wird der Kündigungsschutzprozess bisweilen mit einem Lotteriespiel verglichen.⁶³ Diese Unsicherheit verursacht höhere Arbeitskosten, weil Rechtskenntnisse eingekauft und etwaige Abfindungen antizipiert werden müssen, und Zurückhaltung von Investoren bei Standort- und Einstellungsentscheidungen.

Daneben kommt es zu einer Inflexibilität der arbeitsrechtlichen Regelungsstrukturen: Weil bestimmte Bereiche – insbesondere durch die strikte Inter-

pretation des Günstigkeitsprinzips – für den Arbeitsvertrag als Regelungsmittel abgeschnitten sind, fällt eine flexible Reaktion auf aufkommende Krisenreaktionen schwer. Auch hier zeigt sich, dass eine stärkere Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips, das von einer grundsätzlichen Zuständigkeit der unteren Regelungsebene ausgeht, notwendig und hilfreich ist. Gerade die Arbeitsvertragsparteien können schnell und problemorientiert auf Krisensituationen reagieren.

2.3 Die stärkere Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips im Arbeitsrecht

2.3.1 Der Ausgangspunkt: Das Arbeitnehmerbild

Subsidiarität bedeutet den grundsätzlichen Kompetenzvorrang der niedrigeren Regelungsebene vor der höheren – solange jene leistungsfähig ist und die zugewiesenen Aufgaben sinnvoll ausführen kann. Für die Verteilung rechtsgeschäftlicher Regelungskompetenzen verlangt dies, dass die jeweilige Rechtssetzungsebene zu einer interessenorientierten und deshalb richtigen Lösung kommen kann. Fehlt es daran, so muss die nächsthöhere Ebene eingreifen, weil sich die niedrigere Ebene als zu schwach erwiesen hat.

Dieser Prozess – das Eingreifen der höheren Ebene – lässt sich im Arbeitsrecht vielfach beobachten: Sinnvolle Rechtssetzung wird grundsätzlich dem Gesetzgeber oder den Kollektivparteien zugetraut, weil der Arbeitnehmer als dem Arbeitgeber strukturell unterlegen angesehen wird. Wenn man die Prämissen vom schwachen, unterlegenen und damit letztlich „vor sich selbst zu schützenden“ Arbeitnehmer teilt, so ist das Misstrauen gegenüber dem Arbeitsvertrag als unterste Regelungsebene gerechtfertigt und dem Subsidiaritätsprinzip letztlich Genüge getan. Die kontraproduktiven Folgen der auf gesetzlicher oder tarifvertraglicher Ebene getroffenen Regelungen wären nach Möglichkeit abzuändern, eine grundsätzliche Systementscheidung

zugunsten von mehr Arbeitsvertragsfreiheit wäre nicht angezeigt und würde dem Subsidiaritätsprinzip sogar widersprechen. Dies ist bis heute die vorherrschende Grundeinstellung.

Es gibt aber gute Gründe, dieses Arbeitnehmerbild als Grundlage der arbeitsrechtlichen Kompetenzzuweisung zu überprüfen.⁶⁴ Denn das deutsche Arbeitsrecht ist auf den **klassischen Industriearbeiter**, der seinem Arbeitgeber strukturell unterlegen und deshalb besonders schutzbedürftig war, und auf lebenslange Erwerbsbiographien in einem (Groß-)Betrieb zugeschnitten.

Inzwischen haben sich die Rahmenbedingungen geändert: Der deutsche Arbeitsmarkt ist inzwischen nicht mehr einheitlich, sondern stark segmentiert. Der lebenslange Arbeitsplatz in einem Großbetrieb ist nur noch eine Möglichkeit unter vielen. Das klassische Arbeitnehmerbild passt bereits unter diesem Gesichtspunkt immer weniger – und mit ihm auch die darauf abgestimmten arbeitsrechtlichen Schutzkonzeptionen.

Auch haben sich die Möglichkeiten vergrößert, Standortentscheidungen flexibel und über die Landesgrenzen hinweg zu treffen. Damit ist der Arbeitgeber bei seiner Einstellungsentscheidung nicht mehr auf einen Vertragsabschluss nach deutschem Arbeitsrecht festgelegt – er hat zunehmend Alternativen.

Auch deshalb wird auf dem deutschen Arbeitsmarkt die Qualifikation der Arbeitnehmer eine immer wichtigere Rolle spielen. Einer immer größeren Nachfrage nach qualifizierten Arbeitnehmern wird eine immer geringere Nachfrage nach einfachen Tätigkeiten gegenüberstehen. Eine große Herausforderung wird es sein, im Arbeitsrecht Wege zu finden, um die Arbeitsverhältnisse der steigenden Zahl höher qualifizierter Arbeitskräfte flexibel zu regeln. Dabei geht es nicht um die Frage, dass Besserstellungen in den Arbeitsverträgen von Spitzenkräften bereits heute möglich sind. Viel-

mehr werden diese Arbeitnehmer in stärkerem Maße als früher Mitsprachen und Flexibilität für ihre Arbeitsbedingungen verlangen.

Dass man davon noch weit entfernt ist, zeigt beispielhaft die jüngste Diskussion um die Errichtung eines Betriebsrates bei einem großen deutschen Softwareentwickler:⁶⁵ Es handelt sich um einen großen Betrieb mit etwa 8.000 Arbeitnehmern, davon eine Vielzahl Akademiker. Auf einer Wahlversammlung lehnten 90% der Belegschaft die Implementierung eines Betriebsrates ab. Da das BetrVG aber kein Mindestquorum für die Errichtung eines Betriebsrats vorsieht, kann – wie im genannten Fall – eine (kleinste) Minderheit der Mehrheit einen Betriebsrat aufzwingen. Nach den Vorgaben des Gesetzes könnten im Extremfall drei willige Arbeitnehmer im Alleingang einen Betriebsrat initiieren (mit allen Zwangswirkungen für die gesamte Belegschaft).

Immer mehr Arbeitnehmer wollen heute moderne Entlohnungsformen als die des klassischen Industriealters. Die Beteiligung der Arbeitnehmer am Arbeits- und Finanzergebnis durch Leistungslöhne oder durch Kapitalanteilszuwendungen wird größere Bedeutung gewinnen. Ebenso wird der Wunsch der Arbeitnehmer zunehmen, flexibel über die Arbeitszeit zu bestimmen – Stichworte hier sind Arbeitszeitkonten oder die Möglichkeit so genannter sabbaticals.

Aber auch Arbeitnehmer mit geringer Qualifikation müssen einen Weg in den Arbeitsmarkt finden, der zukünftig immer stärker Abweichungen vom Normalarbeitsverhältnis nahe legt.

Die Notwendigkeit größerer Flexibilität zeigt sich z.B. in der Leiharbeitsbranche: Es gibt immer mehr Leiharbeitnehmer, die temporär an einem Arbeitsplatz eingesetzt werden. Dies ist nicht zum Nachteil der Leiharbeitnehmer, deren Erwerbseinkommen über Leiharbeit gesichert ist und die bisweilen auf den so genannten Klebeeffekt hoffen dürfen – die Übernah-

me beim entleihenden Unternehmen. Das Arbeitsrecht reglementiert das Recht der Leiharbeitnehmer im AÜG stark, etwa durch die Pflicht, Leiharbeitnehmer grundsätzlich gleich zu entlohen wie die Arbeitnehmer des Entleiher (vgl. § 9 Nr. 2 AÜG). Dies drückt die Skepsis des Gesetzgebers gegenüber dieser Branche aus.

An den aufgezeigten Entwicklungen wird deutlich, dass von einer Lebensstellung bei **einem** Arbeitgeber immer seltener ausgegangen werden kann. Vielmehr entstehen vermehrt „Patchwork“-Arbeitsbiographien, teilweise auch von den Arbeitnehmern selbst so angestrebt.

Betrachtet man das deutsche Arbeitsrecht, so scheint diese Entwicklung nicht erkannt zu werden. Die Notwendigkeit oder die Möglichkeit, den Arbeitsplatz häufig zu wechseln, wird arbeitsrechtlich nicht unterstützt, sondern stark reglementiert. Neben der Leiharbeit betrifft dies vor allem Befristung von Arbeitsverhältnissen. Insgesamt werden kurze Arbeitseinsätze erschwert.

In Zukunft wird auch die Abgrenzung unselbständiger Arbeitnehmereigenchaft und selbständigen Unternehmertums immer schwieriger. Hier ist heute eindeutig ein Regelungsgefälle festzustellen. Während der Arbeitnehmer vollumfänglicher arbeitsrechtlicher Gesetzgebung unterworfen ist, unterliegt der Selbständige keiner arbeitsrechtlichen Regulierung. Der so genannte arbeitnehmerähnliche Selbständige bildet insofern einen Graubereich. Gerade Arbeitnehmer, die an der Schwelle zur Selbständigkeit stehen, wollen regelmäßig ein größeres Maß an Regelungsfreiheit.

Der Grundgedanke des Subsidiaritätsprinzips, grundsätzlich von der untersten Regelungsebene aus zu denken, kann helfen, die häufig ungeprüft vorgetragene These von der Unterlegenheit des Arbeitnehmers zu reflektieren und die wirkliche Interessenlage der Beteiligten genauer zu beachten. Dies bedeutet keine revolutionäre Umwälzung des Arbeitsrechts, sondern letzt-

lich – verfassungsrechtlich gesprochen – die Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit eines gesetzlichen Eingriffes. Hierzu gehört die Berücksichtigung der Arbeitsmarktsituation der Arbeitnehmer und ihrer möglicherweise schwachen Verhandlungsposition ebenso wie die beschriebenen Veränderungen der Arbeitswelt: Im Arbeitsrecht ist es bislang nicht gelungen, der immer heterogeneren Situation von Arbeitnehmern gerecht zu werden

2.3.2 Das Problem: Das Vertrauen auf das Kollektiv

Im deutschen Arbeitsrecht wird auf das Kollektiv vertraut – auf betrieblicher Ebene auf den die Belegschaft repräsentierenden Betriebsrat, auf die Gewerkschaft und auf den Gesetzgeber als höchstes Repräsentationsorgan. Die Initiative des einzelnen Arbeitnehmers wird regelmäßig misstrauisch beäugt und einer Kontrolle durch Kollektivorgane unterzogen.

Dies hat nicht nur Auswirkungen auf das Individuum und dessen originäre Regelungsform, den Arbeitsvertrag, sondern umgekehrt auch auf die Kollektive (sprich: die DGB-Gewerkschaften) selbst. Diese verstehen sich immer noch als alleinige Vertreter der Arbeitnehmerschaft. Das mag bei einem Nettoorganisationsgrad von 20%⁶⁶ erstaunen, wird aber vom deutschen Arbeitsrecht toleriert und unterstützt. Es kommt zu einem „so rigiden wie eingewurzelten Korporatismus“⁶⁷. Das zeigt sich nirgendwo so gut wie bei der Interpretation des Günstigkeitsprinzips nach § 4 Abs. 3 TVG. Gerade hier wird die subjektive zugunsten der kollektiven Sicht zurückgedrängt. Der unbedingte Vorrang des Tarifvertrages wiegt mehr als der Vorteil des Tarifgebundenen. Hinzu kommen Versuche, den Unterbietungswettbewerb durch Außenseiter, also Nichtmitglieder, zu verhindern. Gelungen ist dies bereits durch allgemeinverbindliche Tarifverträge, insbesondere im Bereich der Bauwirtschaft: Dort gelten nach dem AEntG die Mindestentgeltsätze allgemeinverbindlicher Tarifverträge auch für aus dem Ausland nach Deutschland entsandte Arbeitnehmer. Auch unter diesem Gesichtspunkt ist

die immer wieder diskutierte Ausweitung des AEntG auf andere Branchen bedenklich.

Weitere Stichworte sind etwa die Rechtsprechung zur Tarifeinheit im Betrieb, die anders organisierten Arbeitnehmern schlicht die Tarifgebundenheit abspricht und sie so auf den Status eines Nichtorganisierten einstuft.⁶⁸

So wesentlich es ist, die Koalitionen in das arbeitsrechtliche Regelungssystem einzubinden, so wichtig es ist, dass die Tarifvertragsparteien weiterhin Transaktionskostenvorteile bei der Aushandlung der Arbeitsbedingungen erzielen, so zeigen diese Beispiele, dass im deutschen Arbeitsrecht nicht dem Einzelnen als unterster Regelungsebene, sondern dem Kollektiv und damit der höheren Regelungsebene vertraut wird. Eine Besinnung auf das Subsidiaritätsprinzip bedeutete hier eine Änderung der Maßstäbe und einen Perspektivwechsel: Ausgangspunkt ist das Individuum; auf das Kollektiv wird dort zurückgegriffen, wo es notwendig ist und Vorteile für die individuelle Ebene entstehen.

3 Die Schlussfolgerungen

3.1 Der Tarifvertrag

Die Stärkung der untersten Regelungsebene kann helfen, die oben beschriebenen Widersprüche zumindest zu mildern. Besonders auffällig ist die Situation bei den so genannten Bündnissen für Arbeit. Diese sind einzelvertragliche Vereinbarungen zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber, die um der Erhaltung des Arbeitsplatzes willen, aber – nach herrschender Auffassung – rechtswidrig vom Tarifvertrag abweichen. Nach den Vorgaben des Subsidiaritätsprinzips müsste sich eigentlich der Arbeitsvertrag „durchsetzen“. Dieser wird von Arbeitnehmer und Arbeitgeber, also von der arbeitsrechtlich gesehen niedrigsten sozialen Einheit, geschlossen. Und

dieser bringt die unmittelbaren Interessen der Vertragspartner zum Ausdruck, weil der Arbeitnehmer durch eine solche Vereinbarung im Rahmen eines Bündnisses für Arbeit seinen Arbeitsplatz zumindest für eine gewisse Zeit sichert und der um das wirtschaftliche Überleben kämpfende Arbeitgeber zusätzliche finanzielle Spielräume gewinnt. Vielen leuchtet ein, dass eine solche Vereinbarung im Wortsinne „günstiger“ ist als das Festhalten am Tarifvertrag mit anschließender betriebsbedingter Kündigung.⁶⁹ Dennoch ist eine solche Vereinbarung rechtlich nicht zulässig, weil sie nach der Meinung der Gewerkschaften im Ergebnis den Tarifvertrag und besonders den Flächen- oder Verbandstarifvertrag als solchen gefährdet. Dahinter steckt die Sorge um den Flächentarifvertrag als Regelungsmittel – und damit auch ein unmittelbares Eigeninteresse des Kollektivs. Denn wenn die **arbeitsvertragliche Regelung maßgeblich** ist, dann bedarf es der kollektivrechtlichen (allenfalls) subsidiär – mit entsprechendem Bedeutungsverlust der Kollektivakteure.

Dass die bestehende Kompetenzverteilung auch rechtlich nicht haltbar ist, zeigt der Blick auf die privatautonome Legitimation, mit welcher Tarifverträge Gültigkeit beanspruchen.⁷⁰ Durch den Eintritt in den Verband unterwerfen sich Arbeitgeber oder Arbeitnehmer den Tarifverträgen, die entsprechend der Satzung abgeschlossen werden. Der Verband ist ein freiwilliger Zusammenschluss seiner Mitglieder, deren Interessen er vertreten soll – und zwar in der Hauptsache durch Abschluss von Tarifverträgen. Das bedeutet, dass originäre Interessen des Verbandes gegenüber den Interessen der Mitglieder grundsätzlich zurückzustehen haben, denn der Verband ist nicht aus sich selbst heraus legitimiert. Deshalb ist es problematisch, wenn sich Verbandsinteressen gegen unmittelbare Arbeitnehmerinteressen allein mit dem Hinweis auf die höhere Regelungsinstanz durchsetzen.

Die **grundrechtliche Betrachtung** bestätigt das: Durch den Verbandseintritt haben sich die Mitglieder (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) nicht bedin-

gungslos in den Machtbereich des Verbandes begeben. Es ist anzunehmen, dass sie trotz des Eintritts weiterhin selbst handlungsfähig bleiben wollen und die Freiheit des Kollektivs nicht über die eigene Handlungsfreiheit stellen. Sie haben auch nicht – wie manche meinen⁷¹ – die Möglichkeit der Berufung auf die Freiheitsgrundrechte gegenüber den Tarifvertragsparteien durch eine „Belastungseinwilligung“ bis auf einen abgeschwächten Kontrollmaßstab verworfen. Im Gegenteil: Der Eintritt ist Ausübung von Autonomie und nicht deren Aufgabe. Dies bedeutet, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer weiterhin selbst handlungsfähig bleiben wollen. Eine arbeitsrechtliche Ordnung, die diesen Willen negiert, entspricht nicht der Grundrechtssystematik und widerspricht dem Subsidiaritätsprinzip. In Situationen, in denen der Tarifvertrag kontraproduktiv für die Arbeitsvertragsparteien wirkt, muss sich grundsätzlich der Arbeitsvertrag „durchsetzen“.⁷² Dies entspricht auch der **zivilrechtlichen Dogmatik**: Man muss sich von Vereinbarungen lösen können, wenn ein Festhalten unzumutbar ist (vgl. § 314 BGB).⁷³

Das bedeutet im Übrigen keine grundsätzliche Aufgabe der zwingenden Wirkung des Tarifvertrages. Das Subsidiaritätsprinzip verlangt dies schon deshalb nicht, weil auch der Zusammenschluss in der Koalition ein freiwilliger ist – gerade um gemeinsam zu einer effizienten Gegenmachtbildung gegenüber dem sozialen Gegenspieler zu gelangen. Die Mitglieder einer Koalition transferieren ihre Regelungsbefugnis auf die höhere Ebene der Tarifparteien, auch weil sie sich selbst an einer adäquaten Regelung auf einzelvertraglicher Ebene gehindert sehen. Tarifverträge sind also grundsätzlich einzuhalten, weil sie freiwillig (privatautonom) von Arbeitgebern und Gewerkschaften geschlossen wurden. Deshalb dürfen andere Vereinbarungen den Tarifvertrag nicht beliebig unterlaufen und aushöhlen. Weil das Grundrecht auf Arbeitsvertragsfreiheit materiale und nicht bloße formale Freiheit fordert, ist eine Unterstützung durch die höhere Ebene dort not-

wendig, wo eine wirkliche Interessenwahrnehmung auf individueller Ebene nicht möglich ist.

Das bedeutet, dass auch in den Fällen, in denen ein Vorrang des Arbeitsvertrages wegen der kontraproduktiven Wirkung des Tarifvertrages angenommen werden muss, eine **subsidiäre Absicherung** erfolgen muss, ohne die Arbeitsvertragspartner zu bevormunden. Vorschläge wurden hier bereits gemacht, etwa ein Rückkehrrecht des Arbeitnehmers zu den Regelungen des Tarifvertrages⁷⁴ oder eine leichtere Lösungsmöglichkeit der Arbeitsvertragspartner vom Tarifvertrag.⁷⁵

3.2 Das Gesetzesrecht

Eine Stärkung der Regelungsfreiheit für die Arbeitsvertragsparteien durch die Öffnung zwingenden Gesetzesrechts ist am Grundgesetz, besonders an Art. 12 GG, zu messen: Dieses gibt Schutzstandards vor – und zwar für Arbeitnehmer und Arbeitgeber – und ist somit auch maßgeblich für eine Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips. Dort, wo Leben und Gesundheit des Arbeitnehmers gefährdet sind, leuchtet es ein, dass das **Arbeitsschutzrecht** zwingende Regelungen erlässt. Ein Beispiel mag das geltende Mutter-schutzrecht sein.

Dies gilt auch im **Arbeitsvertragsrecht** und wird besonders deutlich im Kündigungsschutzrecht. Dort schreibt das Grundgesetz in Art. 12 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip einen Mindestbestandsschutz vor.⁷⁶ Der Arbeitnehmer muss durch staatliche Regelungen vor einer willkürlichen Beendigungen des Arbeitsverhältnisses durch den Arbeitgeber geschützt werden. Allerdings ist die Grenze zur Willkür durch das geltende Kündigungsschutzrecht im KSchG nicht für alle Arbeitnehmer gleich definiert. Das zeigt der verringerte Bestandsschutz für Arbeitnehmer in Kleinunternehmen mit bis zu 10 Mitarbeitern. Durch eine verstärkte Berücksich-

tigung des Subsidiaritätsprinzips kann der Blick wieder auf das Arbeitsverhältnis als zentrale Regelungseinheit gelenkt werden – was im Übrigen auch die Grundrechte und hier vor allem die Arbeitsvertragsfreiheit gebieten. Jeder staatliche Eingriff in die Arbeitsvertragsfreiheit – und zu dieser gehört auch die **Beendigungsfreiheit** – ist zu rechtfertigen und nicht umgekehrt die größere Regelungsmöglichkeit der Arbeitsvertragsparteien. Verfassungsrechtlich ist eine solche Methode im Grunde selbstverständlich. Weil aber das Arbeitsrecht überwiegend als Arbeitsnehmerschutzrecht und weniger als Instrument eines Interessenausgleiches verstanden wurde, gerät die Funktion des Arbeitsvertrags als elementare Ebene des rechtlichen Ausgleichs widerstreitender Interessen ins Hintertreffen.

Diese Überlegungen können dort eine Rolle spielen, wo es um die Einführung eines Wahlrechts der Arbeitsvertragsparteien zwischen Bestandschutzlösung und Abfindungslösung bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses geht⁷⁷. Die derzeitige Regelung des § 1a KSchG hilft hier nicht weiter, weil eine Vereinbarung über einen Abfindungsanspruch vor Ausspruch der Kündigung – und so bereits bei Vertragsschluss – nicht möglich ist.

Gelingt eine Umkehr der Betrachtungsweise durch eine verstärkte Beachtung der Kerngedanken des Subsidiaritätsprinzips, so ist viel gewonnen.

3.3 Ein Fazit

Der Gesetzgeber sollte sich im Arbeitsrecht vom Subsidiaritätsprinzip leiten lassen, wonach die grundsätzliche Regelungskompetenz der kleinsten (niedrigsten) sozialen Einheit zuzuordnen ist. Bislang ist das Arbeitsrecht eher ein Gegenmodell zum Kerngedanken des Subsidiaritätsprinzips: Es misstraut der arbeitsvertraglichen Ebene und verlagert die Regelungskompetenz zum Gesetzgeber und den Kollektivparteien.

Dabei geht es nach wie vor von einem strukturell unterlegenen Arbeitnehmer aus, dem man eine freie Vereinbarung mit dem Arbeitgeber nicht zutraut. Hieraus spricht eine historisch gewachsene ernsthafte Sorge um die Unterlegenheit des Arbeitnehmers. Und eine gering ausgeprägte Bereitschaft, das Arbeitnehmerbild im Lichte der modernen Arbeitswelt zu überdenken.

Dieses Dilemma zugunsten beider Arbeitsvertragspartner aufzulösen, dazu kann eine Rückbesinnung auf das Subsidiaritätsprinzip beitragen, indem im Arbeitsrecht von der untersten Regelungsebene ausgehend gedacht und Arbeitsvertrags- und Tarifvertragsparteien übereinstimmend mit den Wertvorgaben des Grundgesetzes die Autonomie eingeräumt wird, über die notwendigen Regelungsinhalte auf ihrer Ebene selbst zu entscheiden.

Viele Gründe sprechen dafür, das Subsidiaritätsprinzip im Rahmen der Arbeitsverfassung über das Verhältnis staatlicher und tariflicher Reglementierung hinaus auf die Reformüberlegungen in anderen Arbeitsrechtsgebieten anzuwenden.⁷⁸ ■

Anmerkungen

¹ Dazu Picker, Das Arbeitsrecht als Standortfaktor, Festschrift zum 25jährigen Bestehen der Arbeitsgemeinschaft Arbeitsrecht im DAV, 2006, S. 1283 ff.

² Dazu Klumpp, Mehr Transparenz! Notwendigkeit, Probleme und Wege der Deregulierung des Arbeitsrechts, in: Rieble (Hg.) Transparenz und Reform im Arbeitsrecht, 2. Ludwigsburger Rechtsgespräch, 2006, S. 9 ff.

³ Etwa Zöllner, Subsidiarität zwischen den Gestaltungsfaktoren der Arbeitsbedingungen, in: Nörr/Oppermann (Hg.), Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit, 1997, S. 227.

⁴ Siehe als Übersicht über die Positionen Nörr/Oppermann (Hg.), Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit, 1997; Bickle/Hüglin/Wyduckel (Hg.), Subsidiarität als rechtliches und politisches Ordnungsprinzip in Kirche, Staat und Gesellschaft, 2002.

⁵ Der heutige Bundesverfassungsrichter Grimm, Subsidiarität ist nur ein Wort, in: FAZ vom 17.9.1992, S. 38; ders., Effektivität und Effektivierung des Subsidiaritätsprinzips, KritV 1994, 6.

- ⁶ Enzyklika Quadragesimo anno vom 15. Mai 1931, Acta Apostolicae Sedis 23 (1931), S. 177 ff; hier zitiert nach Bundesverband der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands - KAB (Hg.), Texte zur katholischen Soziallehre, S. 61 ff.
- ⁷ Dazu Päpstlicher Rat für Gerechtigkeit und Frieden (Hg.), Kompendium der Soziallehre der Kirche, Deutsche Ausgabe 2006, S. 131 ff, insbesondere S. 146 ff.
- ⁸ Dazu Koslowski, Subsidiarität als Prinzip der Koordination der Gesellschaft, in: Nörr/Oppermann (Hg.), Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit, 1997, S. 39 ff.
- ⁹ Isensee, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, 2. Auflage, 2001, S. 337 ff.
- ¹⁰ Auch Kompendium der Soziallehre der Kirche, 2006, S. 148.
- ¹¹ Pius XI., Quadragesimo anno, S. 91.
- ¹² Würtenberger, Subsidiarität als verfassungsrechtliches Auslegungsprinzip, in: Blickle/Hüglin/Wyduckel (Hg.). Subsidiarität als rechtliches und politisches Ordnungsprinzip in Kirche, Staat und Gesellschaft. 2002, S. 199, 206.
- ¹³ Roos, Subsidiarität, Solidarität und Gemeinwohl als „Baugesetze der Gesellschaft“, in: Fortschritt des Arbeitsrechts, 2001, S. 9, 12.
- ¹⁴ Dazu vor allem und umfassend Isensee, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, 2. Auflage, 2001.
- ¹⁵ Dazu Puissochet, La Subsidiarité en droit Français, in: Nörr/Oppermann (Hg.), Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit, 1997, S. 205 ff.
- ¹⁶ Siehe Oppermann, Subsidiarität als Bestandteil des Grundgesetzes, JuS 1996, 569 ff.
- ¹⁷ Sommermann, Staatsziele und Staatszielbestimmung, 1997, S. 482; Lambrich, Tarif- und Betriebsautonomie, 1999, 251; Hablitzel, Das Verhältnis von Tarif- und Betriebsautonomie im Lichte des Subsidiaritätsprinzips, NZA 2001, 467, 469.
- ¹⁸ Oppermann, JuS 1996, 569, 570.
- ¹⁹ Dazu allgemein Oppermann, Subsidiarität im Sinne des Deutschen Grundgesetzes, in: Nörr/Oppermann (Hg.) Subsidiarität, Idee und Wirklichkeit, 1997, S. 215 ff; grundlegend Isensee, Subsidiaritätsprinzip und Verfassung, *passim*.
- ²⁰ Dazu Oppermann, in: Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit, S. 215, 216.
- ²¹ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21.12.1992, BGBl. I, S. 2086.
- ²² Oppermann, JuS 1996, 569, 571.
- ²³ Oppermann, in: Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit, S. 215, 219.
- ²⁴ Dazu Isensee, Subsidiarität – Das Prinzip und seine Prämissen, in: Blickle/Hüglin/Wyduckel, Subsidiarität als rechtliches und politisches Ordnungsprinzip in Kirche, Staat und Gesellschaft, 2002, S. 129, 172.
- ²⁵ Dazu allgemein Zöllner/Loritz, Arbeitsrecht, 5. Auflage, 1998S. 64 ff.
- ²⁶ Richtlinie 2001/23/EG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Unternehmens- oder Betriebsteilen vom 12.3.2001, ABl. Nr. L 82/16.

- ²⁷ Richtlinie 98/59/EG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über Massenentlassungen vom 20.7.1998, ABl. Nr. L 225/16.
- ²⁸ Richtlinie 97/81/EG des Rates zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit vom 15.12.1997, ABl. 1998 Nr. L 14/9.
- ²⁹ Auch P. Hanau, Deregulierung des Arbeitsrecht – Ansatzpunkte und verfassungsrechtliche Grenzen, 1997; ders. Schranken des zwingenden gesetzlichen Arbeitsrechts, Kothe/Anzinger/Dörner (Hg.), Festschrift für Hellmut Wißmann 2005, S. 27; Klumpp, Mehr Transparenz! Notwendigkeit, Probleme und Wege der Deregulierung des Arbeitsrechts, in: Rieble (Hg.) Transparenz und Reform im Arbeitsrecht, 2. Ludwigsburger Rechtsgespräch, 2006, S. 9 ff.
- ³⁰ Richardi/Richtardi, BetrVG, 10. Auflage, 2005, Einleitung Rn. 138.
- ³¹ Dazu allgemein Löwisch/Rieble, TVG, 2. Auflage 2004, § 4 Rn. 253 ff.
- ³² So Küchenhoff, Das Prinzip der staatlichen Subsidiarität im Arbeitsrecht, RdA 1959, 201, 203.
- ³³ Zöllner, Subsidiarität zwischen den Gestaltungsfaktoren der Arbeitsbedingungen, in: Nörr/Oppermann (Hg.), Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit, 1997, S. 227, 236.
- ³⁴ Siehe Reuter, Möglichkeiten und Grenzen einer Deregulierung des Arbeitsrechts, in: Wank/Hirte/Frey/Fleischer/Thüsing (Hg.), Festschrift für Wiedemann, 2002, S. 449, 456.
- ³⁵ Etwa BAG vom 21.11.2001 – 5 AZR 158/00 - AP Nr. 31 zu § 611 BGB Ausbildungsbeihilfe = EzA § 611 BGB Inhaltskontrolle Nr. 9 = NZA 2002, 551; siehe auch Wiedemann, Das Arbeitsverhältnis als Austausch- und Gemeinschaftsverhältnis, 1966, S. 15.
- ³⁶ Dazu etwa Willemsen/Grau, Geltungserhaltende Reduktion und „Besonderheiten des Arbeitsrechts“, RdA 2003, 321.
- ³⁷ Siehe BAG vom 18.2.2003 – 9 AZR 164/02 – AP Nr. 2 zu § 8 TzBfG = EzA § 8 TzBfG Nr. 3 = NZA 2003, 1392.
- ³⁸ BAG vom 6.9.1989 – 2 AZR 118/89 - EzA § 1 KSchG Krankheit Nr. 27 = NZA 1990, 305; dazu Preis, in: Stahlhache(Preis/Vossen (Hg.), Kündigung und Kündigungsschutz im Arbeitsverhältnis, 9. Auflage, 2005, Rn. 1223.
- ³⁹ Dazu Müller-Glöge, in: Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, § 14 TzBfG, Rn. 125.
- ⁴⁰ Dazu Raab, Betriebliche Bündnisse für Arbeit – Königsweg aus der Beschäftigungskrise?, ZfA 2004, 371; Federlin, Die Zukunft der betrieblichen Bündnisse für Arbeit, in: Oetker/Rieble/Preis (Hg.), Festschrift 50 Jahre Bundesarbeitsgericht, 2004, S. 657.
- ⁴¹ BAG vom 20.4.1999 – 1 ABR 72/98 – AP Nr. 89 zu Art. 9 GG = EzA Art. 9 GG Nr. 65 = NZA 1999, 887.; ArbG Marburg vom 7.8.1996 – 1 Betriebsvereinbarung 6/96 – NZA 1996, 1331.
- ⁴² So Bundestagsfraktion CDU/CSU, Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Arbeitsrechts, BT-Drs. 15/1182; Freistaat Bayern, Entwurf eines Gesetzes zur Fle-

xibilisierung des Arbeitsrechts, BT-Drs. 15/406; aus der Wissenschaft Löwisch, Tariföffnung bei Unternehmens- und Arbeitsplatzgefährdung, NJW 1997, 1905; Dietrich//Hanau/Hessler/Oetker/Wank/Wiedemann, Empfehlungen zur Entwicklung des Tarifvertragsrechts, RdA 2004, 65.

⁴³ Auch Thüsing, Gedanken zur Vertragsautonomie im Arbeitsrecht, in: Wank/Hirte/Frey/Fleischer/Thüsing (Hg.), Festschrift für Wiedemann, 2002, S. 559, 583

⁴⁴ Dazu Richardi, in: Richardi (Hg.), BetrVG, 10. Auflage 2005, § 77 Rn. 132. ff.

⁴⁵ Dazu Richardi, in: Richardi (Hg.) BetrVG, 10. Auflage, 2005 § 77 Rn. 239 ff.

⁴⁶ Kritisch hierzu Reuter, Subsidiarität, Solidarität und Gemeinwohl im deutschen Arbeitsrecht, in: Fortbildung des Arbeitsrechts, 2001, S. 21, 23.

⁴⁷ Zöllner, Subsidiarität zwischen den Gestaltungsfaktoren der Arbeitsbedingungen, in: Nörr/Oppermann (Hg.), Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit, 1997, S. 227, 235.

⁴⁸ Gentz, Tarifverträge in der betrieblichen Praxis, in: Schlachter/Ascheid/Friedrich (Hg.), Festschrift für Schaub, S. 205, 206.

⁴⁹ Dazu schon Ehmann/Schmidt, Betriebsvereinbarungen und Tarifverträge, NZA 1995, 193, 201.

⁵⁰ Ehmann, Empfiehlt es sich, die Regelungsbefugnisse der Tarifparteien zu den Betriebsparteien zu ordnen?, ZRP 1996, 315, 318; in diese Richtung auch Reuter, Das Verhältnis von Individualautonomie, Betriebsautonomie und Tarifautonomie, RdA 1991, 193, 199; Hablitzel, Das Verhältnis von Tarif- und Betriebsautonomie im Lichte des Subsidiaritätsprinzips, NZA 2001, 367, 471.

⁵¹ Richardi, Betriebsverfassung und Privatautonomie, 1973, 13; anders Lambrich, Tarif- und Betriebsautonomie, 199, S. 238.

⁵² So aber Lambrich, Betriebs- und Privatautonomie, 1999, S. 238.

⁵³ Dazu Löwisch/Rieble, § 1 Rn. 105 ff.

⁵⁴ Löwisch/Rieble, § 1 Rn. 111.

⁵⁵ Zum Teilhabegedanken Wiese, zum Zweck des Betriebsverfassungsrechts im Rahmen der Entwicklung des Arbeitsrechts, in Heinze/Söllner (Hg.) Festschrift für Kissel, 1994, S. 1269, 1278 ff; ders., Schutz und Teilhabe als Zwecke notwendiger Mitbestimmung in sozialen Angelegenheiten und deren Rangverhältnis, ZfA 2000, 117.

⁵⁶ Scholz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz (Hg.), Grundgesetz, Art. 9 Rn. 160.

⁵⁷ Auch BVerfG vom 24.5.1977 – 2 BvL 11/74 - BVerfGE 44, 322, 342; BVerfG vom 27.2.1973 – 2 BvL 27/69 - BVerfGE 34, 307, 316; Reuter spricht vom einem der „wirkungsmächtigsten Grundgedanken des gesamten Arbeitsrechts“, in: Fortschritt des Arbeitsrechts, 2001, S. 21, 25.

⁵⁸ Zum Folgenden Butzer, Gesetzgebungshoheit und Tarifautonomie, RdA 1996, 375 ff.

⁵⁹ Löwisch/Rieble, TVG, 2. Auflage, 2004, Grundlagen Rn. 26.

- ⁶⁰ Dazu Lambrich, Tarif- und Betriebsautonomie, 1999, S. 161 ff.
- ⁶¹ Ausführlich Klumpp, Mehr Transparenz! Notwendigkeit, Probleme und Wege der Deregulierung des Arbeitsrechts, in: Rieble (Hg.) Transparenz und Reform im Arbeitsrecht, 2. Ludwigsburger Rechtsgespräch, 2006, S. 9, 15 ff.
- ⁶² **1996:** Arbeitsrechtliches Beschäftigungsförderungsgesetz vom 25.9.1996, BGBl. I., S. 1476; **1998:** Das Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte vom 19.12.1998, BGBl. I., S. 3843; **2003:** Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt vom 24.12.2003, BGBl. I., S. 3002.
- ⁶³ Rüthers, Beschäftigungskrise und Arbeitsrecht, 1996, S. 18.
- ⁶⁴ Schliemann, Der Arbeitnehmer im 21. Jahrhundert – Gedanken um den, um dessentwillen es Tarifverträge im Arbeitsleben gibt, nämlich um den Arbeitnehmer, in: Der Arbeitnehmer im 21. Jahrhundert, 2005, S. 14; auch schon Rieble, Arbeitsmarkt und Wettbewerb, 1996, Rn. 100 ff.
- ⁶⁵ „Arbeitsgericht könnte Betriebsrat bei SAP einsetzen“, FAZ vom 4. März 2006, S. 11.
- ⁶⁶ Iwd-Informationsdienst 33 vom 18.8.2005
- ⁶⁷ So Picker, Das Arbeitsrecht als Standortfaktor, in: Deutscher Anwaltsverein (Hg.), Festschrift zum 25jährigen Bestehen der Arbeitsgemeinschaft Arbeitsrecht im DAV, 2006, S. 1283, 1286.
- ⁶⁸ Dazu insgesamt Rieble, Staatshilfe für Gewerkschaften, ZfA 2005, S. 245, 256.
- ⁶⁹ Zuerst Adomeit, Das Günstigkeitsprinzip – neu verstanden, NJW 1984, 26.
- ⁷⁰ Etwa BAG vom 25.2.1998 – 7 AZR 641/96 – EzA § 620 BGB Altersgrenze Nr. 9.
- ⁷¹ Dieterich, Die grundrechtsdogmatischen Grenzen der Tarifautonomie in der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts, in: Wank/Horte/Frey/Fleischer/Thüsing (Hg.), Festschrift für Wiedemann, 2002, S. 229 ff.
- ⁷² Dazu Rieble, Tarifvertrag und Beschäftigung, ZfA 2004, 1.
- ⁷³ BAG vom 8.8.1963 – 5 AZR 395/62 - AP Nr. 2 zu § 626 BGB Kündigungsschwerung, grundlegend auch Oetker, Das Dauerschuldverhältnis und seine Beendigung, 1994, S. 248 ff.
- ⁷⁴ Rieble, Tarifvertrag und Beschäftigung. ZfA 2004; 1, 56; Natzel, Subsidiaritätsprinzip im kollektiven Arbeitsrecht, ZfA 2003, 103, 131 ff.
- ⁷⁵ Reuter, Die Bedeutung von Subsidiarität, Solidarität und Gemeinwohl im deutschen Arbeitsrecht, Fortbildung des Arbeitsrechts, 2000, S. 21, 32; ders., Möglichkeiten und Grenzen einer Auflockerung des Tarifkartells, ZfA 1995, 53 f.
- ⁷⁶ BVerfG vom 27.1.1998 – 1 BvL 15/87 – AP Nr. 17 zu § 23 KSchG 1969 = BVerfGE 97, 169, 179.
- ⁷⁷ Dazu Kamanabrou, Die kalkulierbare Kündigung – Leitlinien eines Abfindungssystems, in: Rieble, (Hg.) Transparenz und Reform im Arbeitsrecht, 2. Ludwigsburger Rechtsgespräch, 2006, S. 77, ff.
- ⁷⁸ So auch Lambrich, Tarif- und Betriebsautonomie, 1999, S. 252.

Abkürzungsverzeichnis

AEntG	Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen (Arbeitnehmerentsendegesetz)
AÜG	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BUrlG	Bundesurlaubsgesetz
EFZG	Entgeltfortzahlungsgesetz
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
GG	Grundgesetz
KSchG	Kündigungsschutzgesetz
TzBfG	Teilzeit- und Befristungsgesetz
TVG	Tarifvertragsgesetz

Literaturverzeichnis

Adomeit, Klaus, Das Günstigkeitsprinzip - neu verstanden, NJW 1984, 26

Butzer, Hermann, Gesetzgebungshoheit und Tarifautonomie, RdA 1996, 375

Dieterich, Thomas, Die grundrechtsdogmatischen Grenzen der Tarifautonomie in der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts, in: Wank, Rolf / Hirte, Heribert / Frey, Kaspar / Fleischer, Holger / Thüsing, Gregor (Hg.), Festschrift für Herbert Wiedemann, 2002, S. 229

Ders./Hanau, Peter/Henssler, Martin /Oetker, Hartmut/Wank, Rolf Wiedemann, Herbert, Empfehlungen zur Entwicklung des Tarifvertragsrechts, RdA 2004, 65

Ders./Müller-Glöge, Rudi/Preis, Ulrich/Schaub, Günter, Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 5. Auflage, 2005

Ehmann, Horst, Empfiehlt es sich, die Regelungsbefugnisse der Tarifparteien im Verhältnis zu den Betriebsparteien zu ordnen?, ZRP 1996, 314

Ders./Schmidt, Thomas B., Betriebsvereinbarungen und Tarifverträge, NZA 1995, 193

Federlin, Gerd, Die Zukunft der betrieblichen Bündnisse für Arbeit, in: Oetker, Hartmut/Rieble, Volker/Preis, Ulrich (Hg.), Festschrift 50 Jahre Bundesarbeitsgericht, 2004, S. 657

Gentz, Manfred, Tarifverträge in der betrieblichen Praxis, in: Schlachter, Monika/Ascheid, Reiner/Friedrich, Hans-Wolf (Hg.), Festschrift für Schaub, S. 205, 206.

Grimm, Dieter, Effektivität und Effektivierung des Subsidiaritätsprinzips, KritV 1994, 6

Ders., Subsidiarität ist nur ein Wort, in: FAZ vom 17.9.1992, S. 38

Hablitzel, Hans, Das Verhältnis von Tarif- und Betriebsautonomie im Lichte des Subsidiaritätsprinzips, NZA 2001, 367

Hanau, Peter, Deregulierung des Arbeitsrechts – Ansatzpunkte und verfassungsrechtliche Grenzen, 1997

Ders., Schranken des zwingenden gesetzlichen Arbeitsrechts, in: Kothe, Wolfhard/Anzinger, Rudolf/Dörner, Hans-Jürgen (Hg.), Festschrift für Hellmut Wißmann 2005, S. 27

Isensee, Josef, Subsidiarität – Das Prinzip und seine Prämissen, in: Blickle, Peter/ Hüglin, Thomas O./Wyduckel, Dieter, Subsidiarität als rechtliches und politisches Ordnungsprinzip in Kirche, Staat und Gesellschaft, 2002, S. 129

Ders., Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, 2. Auflage, 2001

Kamanabrou, Sudabeh, Die kalkulierbare Kündigung – Leitlinien eines Abfindungssystems, in: Rieble, Volker (Hg.), Transparenz und Reform im Arbeitsrecht, 2. Ludwigsburger Rechtsgespräch, 2006, S. 77

Klumpp, Steffen, Mehr Transparenz! Notwendigkeit, Probleme und Wege der Deregulierung des Arbeitsrechts, in: Rieble, Volker (Hg.), Transparenz und Reform im Arbeitsrecht, 2. Ludwigsburger Rechtsgespräch, 2006, S. 9

Koslowski, Peter, Subsidiarität als Prinzip der Koordination der Gesellschaft, in: Nörr, Knut W./Oppermann, Thomas (Hg.), Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit, 1997, S. 39

Küchenhoff, Günther, Das Prinzip der staatlichen Subsidiarität im Arbeitsrecht, RdA 1959, 201

Lambrich, Thomas, Tarif- und Betriebsautonomie, 1999, S. 161

Löwisch, Manfred, Tariföffnung bei Unternehmens- und Arbeitsplatzgefährdung, NJW 1997, 1905

Ders. / Rieble, Volker, TVG, 2. Auflage, 2004

Natzel, Ivo, Subsidiaritätsprinzip im kollektiven Arbeitsrecht, ZfA 2003, 103

Oetker, Hartmut, Das Dauerschuldverhältnis und seine Beendigung, 1994, S. 248

Oppermann, Thomas, Subsidiarität als Bestandteil des Grundgesetzes, JuS 1996, 569

Ders., Subsidiarität im Sinne des Deutschen Grundgesetzes, in: Nörr, Knut W./ Oppermann, Thomas (Hg.), Subsidiarität, Idee und Wirklichkeit, 1997, S. 215

Päpstlicher Rat für Gerechtigkeit und Frieden (Hg.), Kompendium der Soziallehre der Kirche, Deutsche Ausgabe 2006

Picker, Eduard, Das Arbeitsrecht als Standortfaktor, Festschrift zum 25jährigen Bestehen der Arbeitsgemeinschaft Arbeitsrecht im DAV, 2006, S. 1283

Pius XI., Quadragesimo anno, Acta Apostolicae Sedis 23 (1931), S. 177

Stahlhacke, Eugen/Preis, Ulrich/Vossen, Reinhard (Hg.), Kündigung und Kündigungsschutz im Arbeitsverhältnis, 9. Auflage, 2005

Puissochet, Jean-Pierre, La Subsidiarité en droit Français, in: Nörr, Knut W. / Oppermann, Thomas (Hg.), Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit, 1997, S. 205

Das Subsidiaritätsprinzip im Arbeitsrecht

Raab, Thomas, Betriebliche Bündnisse für Arbeit – Königsweg aus der Beschäftigungskrise?, ZfA 2004, 371

Reuter, Dieter, in: Fortschritt des Arbeitsrechts, 2001, S. 21

Ders., Möglichkeiten und Grenzen einer Auflockerung des Tarifkartells, ZfA 1995, 53

Ders., Das Verhältnis von Individualautonomie, Betriebsautonomie und Tarifautonomie, RdA 1991, 193

Ders., Die Bedeutung von Subsidiarität, Solidarität und Gemeinwohl im deutschen Arbeitsrecht, Fortbildung des Arbeitsrechts, 2000

Richardi, Reinhard, Betriebsverfassung und Privatautonomie, 1973

Ders. (Hg.), BetrVG, 10. Auflage, 2005

Rieble, Volker, Arbeitsmarkt und Wettbewerb, 1996

Ders., Staatshilfe für Gewerkschaften, ZfA 2005, 245

Ders., Tarifvertrag und Beschäftigung. ZfA 2004, 1

Roos, Lothar, Subsidiarität, Solidarität und Gemeinwohl als „Baugesetze der Gesellschaft“, in: Fortschritt des Arbeitsrechts, 2001, S. 9.

Rüthers, Bernd, Beschäftigungskrise und Arbeitsrecht, 1996

Schliemann, Harald, Der Arbeitnehmer im 21. Jahrhundert – Gedanken um den, um dessentwillen es Tarifverträge im Arbeitsleben gibt, nämlich um den Arbeitnehmer, in: Der Arbeitnehmer im 21. Jahrhundert, 2005

Maunz, Thomas/Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert (Hg.), Grundgesetz – Kommentar, Loseblatt, Stand April 2006

Sommermann, Karl P., Staatsziele und Staatszielbestimmung, 1997

Thüsing, Gregor, Gedanken zur Vertragsautonomie im Arbeitsrecht, in: Wank, Rolf/Hirte, Heribert/Frey, Kaspar/Fleischer, Holger/Thüsing, Gregor (Hg.), Festschrift für Herbert Wiedemann, 2002, S. 559

Wiese, Günther, Schutz und Teilhabe als Zwecke notwendiger Mitbestimmung in sozialen Angelegenheiten und deren Rangverhältnis, ZfA 2000, 117

Ders., Zum Zweck des Betriebsverfassungsrechts im Rahmen der Entwicklung des Arbeitsrechts, in: Heinze, Meinhard / Söllner, Alfred (Hg.), Festschrift für Otto Rudolf Kissel, 1994, S. 1269

Willemse, Heinz-Josef/Grau, Timo, Geltungserhaltende Reduktion und „Besonderheiten des Arbeitsrechts“, RdA 2003, 321

Würtenberger, Thomas, Subsidiarität als verfassungsrechtliches Auslegungsprinzip, in: Bickle, Peter/Hüglin, Thomas O./Wyduckel, Dieter (Hg.), Subsidiarität als rechtliches und politisches Ordnungsprinzip in Kirche, Staat und Gesellschaft. 2002, S. 199

Zöllner, Wolfgang, Subsidiarität zwischen den Gestaltungsfaktoren der Arbeitsbedingungen, in: Nörr, Knut W./Oppermann, Thomas (Hg.), Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit, 1997, S. 227

Ders./Loritz, Karl-Georg, Arbeitsrecht, 5. Auflage, 1998

Wertorientierte Arbeitnehmerpolitik aus der Sicht christdemokratischer Gewerkschaftsvertreterinnen

Ingrid Sehrbrock/Regina Görner

Vorwort

Neoliberalen Konzepte bestimmen seit Jahren die politische Debatte. Marktöffnung, Deregulierung, Liberalisierung, Wettbewerb sind die Schlagworte einer politischen Modernisierungsrhetorik. Die Leitideen und ethischen Fundierungen der sozialen Marktwirtschaft wurden als überholt, die Berufung auf die Grundwerte Freiheit, Solidarität und Gerechtigkeit als verstaubt abgetan. Nach dem Zusammenbruch staatssozialistischer Systeme bestimmte ein krudes Verständnis von Marktwirtschaft das Handeln Ver-

antwortlicher in der Wirtschaft: Unter Freiheit verstand man, tun und lassen zu können, was man will.

Mit der Welle der Globalisierung schwachte die Shareholder-Value-Orientierung aus den USA in die europäischen Unternehmen. Mit der New-Economy schien ein Modell gefunden, das sich der lästigen Begleiterscheinungen des Rheinischen Kapitalismus entledigen konnte: betriebliche und unternehmerische Mitbestimmung; Kollektivverträge, ausgehandelt durch Gewerkschaften; angebliche Verkrustungen des Arbeitsmarktes.

Schneller als gedacht aber geriet die New-Economy in die Krise. Inzwischen wissen viele Beschäftigte aus den neuen Branchen einen Betriebsrat, Festvergütungen und die Einhaltung von Tarifverträgen zu schätzen. Mittlerweile werden Wertorientierungen, auch für die Politik, wieder gesucht.

Mit diesem Papier wollen die Gewerkschafterinnen in den Vorständen der DGB Gewerkschaften einen Beitrag leisten zur Grundsatzprogrammdiskussion der CDU.

1. Wertgrundlagen christdemokratischer Arbeitnehmerpolitik

Grundlage unserer Politik ist die Vorstellung von der unveräußerlichen Würde des Menschen. Der Mensch ist als einzigartiges und unverwechselbares Wesen und als Abbild Gottes geschaffen. Hieraus leiten sich die jeder Person zustehende Würde und ihr Recht auf Entfaltung ab. Jeder Mensch ist aber auch auf das Zusammenleben mit anderen angelegt. Er entfaltet sich in Freiheit und Solidarität.

Freiheit ist ohne Verantwortung nicht denkbar. Sie endet an der Freiheit der anderen und erfüllt sich im Miteinander und im gesellschaftlichen Engagement. Die Ausgestaltung der Gesellschaftsordnung muss dem Rechnung tragen. Diese Aufgabe stellt sich unter wechselnden Bedingungen immer

wieder neu. Maßstab für die Ausgestaltung ist dabei das Prinzip der Gerechtigkeit.

Gerechtigkeit ist nicht Gleichmacherei, sie erfordert vielmehr Gleicher gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln. Gerechtigkeit zügelt Macht und schließt Willkür aus. Gerechtigkeit verteilt Risiken und Chancen, Belastungen und Belohnungen so, dass Menschen sich mit den Ergebnissen identifizieren können. Mit bloßer Rechtsgleichheit ist es nicht getan. Hinzukommen muss die ausgleichende Gerechtigkeit. Beide zusammen sind unabdingbare Voraussetzung für Akzeptanz und Dauerhaftigkeit der gesellschaftlichen Ordnung und zugleich für die Bereitschaft der Menschen, für sich und andere Verantwortung zu übernehmen.

Jeder hat das Recht auf ein menschenwürdiges Leben für sich und seine Familie. Dabei ist jeder zunächst für sich selbst verantwortlich. Damit er diese Verantwortung wahrnehmen kann, stehen Arbeit und daraus resultierendes Eigentum unter dem Schutz des Staates.

Wo der Einzelne überfordert ist, hat er Anspruch auf Unterstützung durch die Gemeinschaft. Die Hilfe darf nicht entmündigen, sondern ist als Hilfe zur Selbsthilfe zu organisieren. Gefordert ist nach dem Subsidiaritätsprinzip die jeweils nächsthöhere Einheit. Die Aufgabe des Staates besteht vor allem darin, die kleinen Einheiten zur Selbsthilfe in die Lage zu versetzen. Wenn der Einzelne und die kleineren Einheiten überfordert sind, darf der Staat sich seiner Verantwortung nicht entziehen. Das sind nach christlicher Soziallehre die beiden Seiten des Subsidiaritätsprinzips.

Aus diesem Grund schützt und unterstützt der Staat zunächst die Familie als den Ort, an dem der Mensch in Freiheit und Solidarität hineinwächst. Spielräume und Unterstützung gewährt er aber auch den freien Verbänden und den Tarifparteien, in denen sich Menschen zur Vertretung ihrer Interessen zusammenfinden. Auch Selbsthilfeorganisationen wie die Sozialver-

sicherungen verdienen besondere Förderung des Staates, denn sie schützen die Menschen nicht nur vor Risiken, die sie allein nicht tragen können, sondern erlauben es ihnen, ihre Eigenverantwortung wahrzunehmen und nicht in Abhängigkeit vom Staat zu geraten.

Freiheit in Verantwortung bedeutet auch, dass sich jeder nach seiner jeweiligen Leistungsfähigkeit an der Aufbringung der Lasten beteiligt, die in der Gemeinschaft zu tragen sind. Nach dem Prinzip der Gerechtigkeit müssen die Stärkeren mehr tragen als die Schwachen. Ein progressives Steuersystem trägt dem Rechnung. Das Existenzminimum darf dabei nicht besteuert werden. Und wer aus eigener Kraft seine Existenz nicht sichern kann, muss die Unterstützung der Gemeinschaft erfahren.

2. Soziale Marktwirtschaft als Verwirklichung von Freiheit, Solidarität und Gerechtigkeit

2.1. Soziale Marktwirtschaft: Das bewährte Modell für die Zukunft

Die Soziale Marktwirtschaft setzt die Grundwerte Freiheit, Solidarität und Gerechtigkeit in die ökonomische Wirklichkeit um. Sie organisiert die Verteilung von Gütern und Ressourcen in erster Linie über Markt und Wettbewerb. Märkte sind kein Selbstzweck. Aber wo sie funktionieren, gewährleisten sie besonders günstige Verteilungsergebnisse. Dies setzt allerdings voraus, dass eine Reihe von Rahmenbedingungen gegeben sind, die sie selbst nicht schaffen können. Dazu gehören zum Beispiel bestimmte Haltungen der Marktteilnehmer wie Vertragstreue und Glaubwürdigkeit, vor allem aber ein stabiler Rechtsrahmen, der allen Marktteilnehmern gleiche Zugangschancen sichert und die Spielregeln definiert, denen sich alle unterwerfen müssen. Damit werden Vermachtungen der Märkte verhindert oder wenigstens begrenzt.

Wo immer möglich, sollten marktwirtschaftliche Lösungen bevorzugt werden. Aber wo der Markt versagt, muss der Staat handeln. Seine Aufgabe ist nicht zuletzt, freien Wettbewerb zu gewährleisten, notfalls auch dadurch, dass er selbst als Anbieter im Wettbewerb in Erscheinung tritt.

Aber nicht alle Verteilungsprobleme in der Gesellschaft lassen sich angemessen über Markt und Wettbewerb regeln: Wo der Preismechanismus nicht funktioniert, weil Marktteilnehmer auf bestimmte Güter oder Dienstleistungen alternativlos angewiesen sind, versagt der Markt als Steuerungsinstrument, etwa bei Gütern wie Sicherheit und Gesundheit oder Rechtspflege. Hier ist die öffentliche Daseinsvorsorge gefordert.

Nicht zuletzt bei einem Gut wie der menschlichen Arbeit versagt der Markt. Menschen sind nicht frei bei der Entscheidung, ihre Arbeitskraft anzubieten, weil sie in der Regel ihren Lebensunterhalt nur durch Arbeit sichern können. Der einzelne Anbieter von Arbeitskraft ist aufgrund dieser Tatsache dem Nachfrager unterlegen. Markt und Wettbewerb funktionieren aber nur dann, wenn Angebot und Nachfrage einander gleichgewichtig gegenüberstehen. Der Arbeitsmarkt bedarf daher eines Regelungsrahmens.

Nach dem Subsidiaritätsprinzip delegiert der Staat die Befugnis zu dessen Ausgestaltung sinnvollerweise an die Betroffenen: Die Soziale Marktwirtschaft sieht deshalb zur Regelung der Arbeitsbeziehungen ausdrücklich die Bildung von Kartellen wie Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden vor. Zur Herstellung des Gleichgewichts von Arbeit und Kapital erlässt der Staat zudem Gesetze zugunsten der Arbeitnehmer und regelt ihren Rechtsstatus im Unternehmen.

Arbeit sichert die Existenz des Menschen. Dem Leistungsprinzip der Sozialen Marktwirtschaft entspricht der Grundsatz, dass niemand für seine Arbeit einen Lohn erzielen darf, der nicht einmal das Existenzminimum sichert. Dieser Grundsatz kann nach der christlichen Soziallehre auch durch

anders lautende Verträge nicht unterlaufen werden. Die Vertragsfreiheit endet da, wo die soziale Gerechtigkeit verletzt wird.

Was nicht erwirtschaftet wird, kann auch nicht verteilt werden. Arbeitnehmer und ihre Interessenvertretungen haben daher höchstes Interesse an erfolgreichen Unternehmen und optimalen ökonomischen Rahmenbedingungen. Die Soziale Marktwirtschaft setzt zu ihrem Funktionieren ökonomischen Erfolg voraus. Aber sie erschöpft sich darin nicht. Die Wirtschaft hat dem Menschen zu dienen und nicht der Mensch der Wirtschaft. Vieles ist wichtiger als die Ökonomie: die Person, die Familie, die Gemeinde, die Kultur, das Religiöse. Daraus ergeben sich Anforderungen an die Wirtschaft, die nicht negiert werden dürfen.

2.2. Soziale Marktwirtschaft: Die Antwort auf die Globalisierung

Die Grundsätze der Sozialen Marktwirtschaft enden nicht an Staatsgrenzen. Sie sind auch in einer globalisierten Welt geeignet, Wohlstand für alle zu ermöglichen. Bislang erfahren die Menschen die Globalisierung vielmehr als Bedrohung, die wenigen nützt und der Mehrheit schadet. Entscheidend ist, dass die Wohlstandsgewinne durch Markt und Wettbewerb nicht nur wenigen, sondern allen zugute kommen können. Dafür hat die Soziale Marktwirtschaft auf nationaler Ebene Grundsätze und Instrumente entwickelt und erfolgreich praktiziert, die nun in den globalen Zusammenhang übertragen werden müssen. Die Globalisierung ist keine naturgegebene Entwicklung. Sie kann und muss politisch gestaltet werden, um ihre positiven Effekte zu nutzen und ihre negativen zu minimieren.

Die Voraussetzung für eine erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung ist ein starker Staat, der Regeln setzt und das Funktionieren von Markt und Wettbewerb überwacht und sicherstellt. International müssen deshalb Vereinbarungen getroffen und Institutionen geschaffen werden, die den Primat der

Politik gegenüber der Ökonomie durchsetzen. Der wirtschaftlichen Globalisierung muss die Globalisierung der sozialen Gerechtigkeit entsprechen. Dabei kann man auf vorhandenen Ansätzen aufbauen. Eine internationale Soziale Marktwirtschaft ist nicht von heute auf morgen umzusetzen, sie muss aber in den Mittelpunkt der internationalen Politik rücken.

Entscheidend ist auch hier die Wertorientierung. Freiheit und Würde der Menschen und Nationen sind zu achten, ihre Entfaltung ist zu gewährleisten. Die Starken und Leistungsfähigen müssen die Schwachen unterstützen. Auch hier ist Gerechtigkeit die wesentliche Voraussetzung für Sicherheit und Stabilität. Auch hier gilt das Subsidiaritätsprinzip.

Wettbewerb und freie Märkte können die Wohlstandspotenziale der Weltwirtschaft entfalten. Reine Marktöffnungen bewirken aus sich heraus aber noch keinen Wohlstand. Liberalisierung kann sich entwickelnde Industrien zerstören, gewachsene sozialstaatliche und kulturelle Praktiken unterlaufen und die Möglichkeit eigenständiger kultureller Identität von Gemeinschaften unterbinden. Die ungelösten Verteilungsprobleme gefährden die Sicherheit und Stabilität in der Welt.

Für global vernetzte Märkte ist es notwendig, durch internationale Übereinkünfte und Institutionen Regeln für den weltweiten Handel zu setzen. Damit Wohlstand für alle auch international Wirklichkeit werden kann, dürfen keine zusätzlichen Anreize geschafft werden, Produktionsfaktoren aus Ländern abzuziehen, in denen sie für den Aufbau und die Finanzierung von Institutionen und Infrastruktur benötigt werden.

Entscheidend ist die Durchsetzung der Kernarbeitsnormen weltweit. Dazu gehört die Möglichkeit, Verstöße auch im Rahmen der Welthandelsorganisation (WHO) durch die Androhung und Umsetzung handelspolitischer Sanktionen ahnden zu können.

Verantwortung tragen nicht zuletzt die global agierenden Unternehmen. Erste Schritte dazu stellen Initiativen wie „Corporate Social Responsibility“ und „Global Compact“ dar. Handlungsmöglichkeiten ergeben sich dabei auch und in besonderer Weise für die Arbeitnehmervertretungen der Global Players und die internationale Gewerkschaftsbewegung. Aber auch die Verbraucherinnen und Verbraucher können ihren Beitrag leisten.

Regeln und Institutionen sind umgehend für die Ordnung der internationalen Finanzströme notwendig. Banken- und Börsenaufsicht müssen gestärkt werden. In Entwicklungsländern müssen langfristige Investitionen durch Zulassung von Kapitalverkehrskontrollen gestärkt werden. Offizielle Kreditgeber (vor allem IWF und Weltbank) sollten bei ihrer Kreditvergabe Kriterien der ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit stärker berücksichtigen und nicht nur auf eine Strukturanpassung durch Deregulierung setzen.

Zudem muss die Verlagerung von Unternehmenssitzten in Niedriglohnländer, Steueroasen oder Offshore-Finanzzentren durch international verbindliche Absprachen erschwert werden. Um zu verhindern, dass illegale Gelder in Steueroasen fließen, müssen Fonds diskriminiert werden können, die ihre Geschäfte von dort abwickeln.

2.3 Soziale Marktwirtschaft: Die Antwort auf die Herausforderungen in Deutschland

Die Grundsätze der Sozialen Marktwirtschaft liefern auch Maßstäbe für die Lösung einer Reihe von Problemen, die augenblicklich in der Bundesrepublik diskutiert werden:

2.3.1 Flächentarifverträge und betriebliche Bündnisse

Flächentarifverträge sind in Zeiten schwindender Tarifbindungen und der Auflösung des Normalarbeitsverhältnisses zunehmend unter Druck. In der

öffentlichen Diskussion werden sie als Bremsklötze moderner Arbeitsmärkte gebrandmarkt und ihre Ablösung durch betriebliche Bündnisse gefordert. Tatsächlich sind die Flächentarifverträge aber Ausfluss der Grundsätze der Sozialen Marktwirtschaft und eine wesentliche Voraussetzung für deren Leistungsfähigkeit.

Mit der Gewährleistung der Tarifautonomie überträgt das Grundgesetz entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip die Festlegung von Löhnen und Arbeitsbedingungen den Betroffenen. Durch Abschluss von Flächentarifverträgen stellen die Tarifparteien sicher, dass für alle Unternehmen einer Branche die gleichen Wettbewerbsvoraussetzungen gelten können. Ihre Konkurrenz über den Faktor Arbeit wird auf diese Weise bewusst ausgeschlossen. Stattdessen sollen die Unternehmen über die Qualität ihrer Produkte, Dienstleistungen und Arbeits- und Produktionsprozesse konkurrieren.

Dieses System bietet zahlreiche Vorteile: Es ermöglicht sachgerechte, innovative Lösungen, die den Bedingungen innerhalb einer Branche gerecht werden. Über 60.000 gültige Tarifverträge sind ein Beweis für die Treffgenauigkeit und Vielfalt des Systems.

In Zeiten starken Wettbewerbsdrucks suchen viele Unternehmen Ausweichmöglichkeiten durch Abweichungen von tarifvertraglichen Standards. Sie finden dabei oft auch die Unterstützung ihrer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die aus Sorge um ihre Arbeitsplätze persönlich zu großen Zugeständnissen bereit sind. Die gewünschten Senkungen der Arbeitskosten verlagern den Wettbewerb aber wieder auf den Faktor Arbeit und benachteiligen damit alle, die sich weiter an die vereinbarten tariflichen Standards halten. Dadurch wird der Wettbewerb innerhalb des Regelungsbereichs der Tarifverträge verzerrt.

Es kann Gründe geben, die solche Abweichungen rechtfertigen. Beurteilen können das aber nur diejenigen, die die Vereinbarungen abgeschlossen haben: die Tarifparteien. Deshalb können nur diese selbst befugt sein, über Abweichungen zu entscheiden. Gewünschte Vereinbarungen auf betrieblicher Ebene bedürfen deshalb der Zustimmung derjenigen, die den Tarifvertrag abgeschlossen haben. Flächentarifverträge sehen heute dafür vielfältige Ausgestaltungsmöglichkeiten vor, die aber nicht immer genutzt werden. Weitere gesetzliche Instrumente sind nicht erforderlich, sondern wären in ihrer Wirkung als Eingriff in die Tarifautonomie schädlich.

Betriebliche Bündnisse auf gesetzlicher Grundlage würden zu syndikalistischen Strukturen führen, wie sie für die angelsächsischen Arbeitsverhältnisse typisch waren. Sie richten mehr Schaden an als Nutzen: Sie verlagern den Arbeitskampf in den Einzelbetrieb, was aus gutem Grund in der Sozialen Marktwirtschaft vermieden werden soll. Denn diese Konsequenz ist klar: Wenn die Entscheidungen über die Arbeits- und Einkommensbedingungen bei den Betriebsräten liegen, müssen sie sich auch der Mittel des Arbeitskampfes bedienen können.

2.3.2 Mindestlohn und Kombilöhne

Existenzsichernde Einkommen sind heute nicht mehr selbstverständlich. Viele müssen sich auf prekäre Arbeitsverhältnisse einlassen, wenn sie der Arbeitslosigkeit entgegen wollen. Einkommen, die die Sozialleistungen unterschreiten, halten Menschen dauerhaft in Abhängigkeit und hindern sie daran, Eigenverantwortung zu übernehmen. Dafür werden verschiedene Lösungswege diskutiert.

2.3.2.1 *Mindestlohn*

Mindestlöhne bieten eine Möglichkeit, existenzsichernde Einkommen zu erzielen. Mehrere Varianten sind in der Diskussion: ein gesetzlicher Mindestlohn, eine Ausdehnung des Entsendegesetzes auf weitere Branchen und die Erleichterung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung nach dem Tarifvertragsgesetz.

Nach dem Subsidiaritätsprinzip sind auch hier zunächst die Tarifparteien gefordert. Sie können branchenangemessene Lösungen entwickeln und negative Auswirkungen auf das Tarifsystem verhindern. Wo sie mit dieser Aufgabe überfordert sind, muss der Staat handeln. Zu bevorzugen sind daher von den Tarifpartnern ausgehandelte branchenspezifische Mindestlohnregelungen, die vom Gesetzgeber für allgemein verbindlich erklärt werden können.

Der gesetzlich vorgeschriebene Mindestlohn wäre lediglich eine Auffanglösung für diejenigen Bereiche, in denen über branchenspezifische Tarifverträge keine Regelung herbeigeführt wird. Hierzu müssen das Entsendegesetz in seinem Geltungsbereich ausgeweitet und die Voraussetzungen zur Erklärung der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen erleichtert werden.

Der gesetzliche Mindestlohn muss niedriger als der Durchschnittslohn sein, aber höher als die Sozialhilfe liegen.

Zudem sind die folgenden Bedingungen sicherzustellen:

- Koppelung an die allgemeine Tarifentwicklung,
- Öffnung für regionale und branchenspezifische Lösungen,
- Festlegung durch die Bundesregierung auf Vorschlag durch einen unabhängigen „Mindestlohnrat“.

2.3.2.2 Kombilöhne

Kombilöhne sollen Beschäftigung in Tätigkeitsfeldern fördern, in denen die Produktivität nicht ausreicht, ein existenzsicherndes Einkommen zu gewährleisten. Sie verbessern die Einkommensbedingungen der Betroffenen, sind aber ordnungspolitisch problematisch. Kombilöhne wirken als Lohnsubvention und verzerren damit die Arbeitsmärkte. Außerdem provozieren sie Mitnahmeeffekte und verschwenden dadurch öffentliche Mittel. Ihre Anwendung kann daher nur unter bestimmten Bedingungen erfolgen. Flächendeckende Dauerlösungen sind nicht zu empfehlen. Sinnvoll sind hingegen Lösungen für genau definierte Problemgruppen des Arbeitsmarktes. Besonders zu fördern sind Maßnahmen, die zugleich die Ursachen von Arbeitslosigkeit wie Qualifikationsdefizite bekämpfen. Regelmäßig muss überprüft werden, ob die beabsichtigten Ziele tatsächlich erreicht werden und welche negativen Folgewirkungen möglicherweise eintreten.

Es gibt allerdings auch eine Alternative zur Lohnsubventionierung: die Stimulierung der Nachfrage. Dies betrifft vor allem den unterentwickelten Dienstleistungsbereich. Gerade für haushaltsbezogene Dienstleistungen, die keine besondere Fachqualifikation voraussetzen, existiert in Deutschland keine erwerbswirtschaftliche Struktur. Geregelte erwerbswirtschaftliche Strukturen sind der Konkurrenz der Schwarzarbeit nicht gewachsen und stehen für die Erzielung existenzsichernder Einkommen daher bislang nicht zur Verfügung. Hier sollten die Mittel besser zur Stimulierung der Nachfrage eingesetzt werden. Dies gilt vor allem im Bereich der personenbezogenen und haushaltsnahen Dienstleistungen. Die steuerliche Absetzbarkeit dieser Dienstleistungen erschließt die arbeitsmarktpolitischen Potentiale bisher nur sehr unzureichend. Stattdessen sollte eine direkte Subventionierung auch die Nachfrage derjenigen kaufkräftig machen, die von Steuervorteilen nicht profitieren können.

2.4 Partnerschaft in Unternehmen: Eine neue Unternehmensverfassung als Ziel

Erfolgreiche Unternehmen setzen das produktive Zusammenwirken von Arbeit und Kapital voraus. Kapital und Arbeit bedingen einander. Beide müssen deshalb Anteil an den wirtschaftlichen Erträgen, aber auch an den unternehmerischen Entscheidungen haben. Mitbestimmung und Betriebsverfassung sind Ausfluss dieses Grundsatzes.

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer liefern mit ihrer Kompetenz und Leistungsbereitschaft wesentliche Voraussetzungen für die positive Entwicklung des Unternehmens. Sie tragen aber immer auch das Unternehmensrisiko mit. Sie müssen mehr denn je für strategische Fehlentscheidungen und unternehmerische Misserfolge bezahlen – durch höhere Arbeitszeit, sinkende Löhne oder gar durch Arbeitsplatzverlust.

Ihr Interesse am nachhaltigen Erfolg ihres Betriebes ist über die Jahre immer stärker geworden. Umgekehrt ist die Entwicklung auf der Kapitalseite: Während der Eigentümerunternehmer am langfristigen Erhalt des Betriebes und damit auch am Wohl seiner Arbeitnehmer interessiert war, steht für angestellte Manager heute nicht zuletzt aufgrund ihrer Abhängigkeit von Finanzinvestoren die kurzfristige Rendite im Vordergrund. Die Belange des Unternehmens selbst geraten dabei zunehmend aus dem Blick. Langfristig werden damit aber auch die Renditeerwartungen gefährdet. In den Unternehmen sind deshalb die Einflussmöglichkeiten derjenigen zu verstärken, die die Belange des Unternehmens selbst im Blick haben. Dazu brauchen wir eine neue Unternehmensverfassung.

In der Öffentlichkeit macht sich die Vorstellung breit, die Mitbestimmung schränke die Verfügungsrechte der Kapitaleigner unzulässig ein. Unter den Bedingungen von Globalisierung sei damit ein Standortnachteil für die deutsche Wirtschaft verbunden. Stattdessen müsse das freie Unternehmertum wieder ohne Einschränkungen handeln können.

Tatsächlich aber ist Mitbestimmung ein zentraler Bestandteil der Sozialen Marktwirtschaft und damit unverzichtbar. Die Verweigerung von Teilhabe und Mitverantwortung widerspricht der Würde des Menschen. Sie wäre aber auch für den Unternehmenserfolg schädlich, weil Menschen, die mitbestimmen können, sich mit ihrer Arbeit stärker identifizieren. Mitbestimmung verbessert die Qualität unternehmerischer Entscheidungen, weil Strategien systematisch offengelegt und begründet werden müssen. Dies ist in einer globalisierten Ökonomie, in der die Kapitalgeber zunehmend anonymisiert sind und sich ihrer Verantwortung nicht mehr persönlich stellen müssen, wichtiger denn je. Mitbestimmung verhindert darüber hinaus aber auch Machtzusammenballungen und entspricht somit dem machtverteilenden Prinzip in der Sozialen Marktwirtschaft. Wir brauchen also nicht weniger, sondern mehr Mitbestimmung.

Mitbestimmung kann auch ein Instrument sein, auf die Entscheidungen global agierender Unternehmen, die sich den Rahmenbedingungen der Sozialen Marktwirtschaft zu entziehen suchen, wieder Einfluss zu gewinnen. Dazu müssen die Interessenvertretungen der Arbeitnehmer an den verschiedenen Standorten der Konzerne aber besser zusammenarbeiten und dürfen sich nicht länger gegeneinander ausspielen lassen. Hier sind nicht zuletzt die supranationalen Zusammenschlüsse der Gewerkschaften gefordert.

Selbstverständlich muss überprüft werden, ob und in welcher Weise die geltenden Modelle in international operierenden Unternehmen praktiziert und weiterentwickelt werden können. In einem ersten Schritt sind die Arbeitsmöglichkeiten für europäische Betriebsräte zu verbessern. Darüber hinaus müssen Wege für eine wirksame Einbeziehung von Beschäftigten deutscher Konzerne an ausländischen Standorten innerhalb der Mitbestimmungsorgane gefunden werden.

International agierende Konzerne lassen sich durch nationale Rahmenbedingungen heute nur noch schwer beeinflussen. Umso wichtiger ist es, die Rechte der Beschäftigten in den Unternehmen weltweit zu stärken und wirksame Interessenvertretungen in internationalen Konzernen sicherzustellen. Hier sind nicht zuletzt Gewerkschaften und ihre internationalen Dachverbände gefordert.

2.5 Partnerschaft in der Wirtschaft: Miteigentum und Kapitalbeteiligung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Die christliche Soziallehre hat immer betont, dass auch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Zugang zum Eigentum und ebenso zum Produktivkapital haben müssen. Eigentum ist wichtig für die Teilhabe am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben. Vor allem in einer Zeit, in der die Lohnquote sinkt und die Kapitalerträge steigen, können Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht allein auf Lohnzuwächse setzen.

Trotz vielfältiger Initiativen in der Vergangenheit ist die Teilhabe der Arbeitnehmer am Produktivkapital nur geringfügig gewachsen. Die Arbeitnehmerschaft als Miteigentümer spielt nach wie vor eine eher untergeordnete Rolle. Dabei

- weisen Betriebe mit Mitarbeiterbeteiligungsmodellen eine höhere Produktivität auf und sind wirtschaftlich erfolgreicher,
- könnte die Beteiligung am Unternehmenskapital die Eigenkapitalbasis vor allem von Klein- und Mittelbetrieben stärken und die Abhängigkeit von externen Kapitalgebern verringern,
- könnte auch die Entstehung von Arbeitsplätzen gefördert werden.

Gewinn- und Kapitalbeteiligungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern können Elemente einer innovativen, beschäftigungsorientierten Lohnpolitik sein. Die Vermögens- und Gewinnbeteiligung kann neuen

Spielraum für die Ausgestaltung von Flächentarifverträgen und betrieblichen Vereinbarungen liefern. Dabei muss allerdings sichergestellt sein, dass nicht ein noch größerer Teil des unternehmerischen Risikos durch Mitarbeiterbeteiligung auf den Schultern der Beschäftigten landet, ohne dass dem adäquate Erträge und Einflussmöglichkeiten gegenüberstehen.

Die 1998 eingeführte Möglichkeit, gemeinsame Einrichtungen der Tarifvertragsparteien zur Beteiligung der abhängig Beschäftigten am Produktivkapital zu schaffen, sollte endlich intensiver genutzt werden. Vor allem Fonds, in die tarifvertraglich festgelegte Beträge eingezahlt werden, können einen besseren Anreiz für eine höhere Kapitalbeteiligung der Arbeitnehmerschaft bewirken. ■

Mitarbeiterbeteiligung – Schlüssel für die Zukunft von Unternehmen und Gesellschaft

Karl-Josef Laumann/Lutz Bellmann

Einführung

Beteiligung von Mitarbeitern an Gewinn und Kapital – dieses Thema hat eine über fünfzigjährige Tradition in der christlichen Demokratie. Ludwig Erhard legte dazu mit einem auch heute noch viel zitierten Satz das Fundament: „Die Konzentration des Produktivvermögens ist kein Kennzeichen der Sozialen Marktwirtschaft und kein Schicksal. Sie kann und muss durch marktwirtschaftliche Ordnungspolitik überwunden werden. Eine Vermögenspolitik der Sozialen Marktwirtschaft beteiligt alle durch Vermögensbesitz an den Unternehmen. Ihr Ziel ist eine Gesellschaft von Teilhabern.“

Erhards Feststellung ist nach wie vor gültig und konsensfähig, aber sie wirft doch gleichzeitig die Frage auf, ob mehr als 50 Jahre Vermögenspolitik ausgereicht haben, um diesem Gedanken zum Durchbruch zu verhelfen.

Noch immer fühlen sich wenige Unternehmen berufen, die ökonomischen Vorteile der Mitarbeiterbeteiligung zu nutzen. Unternehmen tragen zwar vor allem Verantwortung dafür, Gewinne zu erwirtschaften. Denn ohne Gewinne gibt es keine Gewinn- oder Kapitalbeteiligung. Mitarbeiterbeteiligte Unternehmen beteiligen ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aber nicht, weil es ihnen gut geht, sondern damit es ihnen gut geht, damit sie im Markt besser bestehen können. Mitarbeiterbeteiligung ist längst aus dem Stadium heraus, dass nur „Gut-Menschen-Unternehmer“ Vorteile in der Beteiligung von Arbeitnehmern am Gewinn und Kapital ihres Unternehmens sehen. Mitarbeiterbeteiligung und Wettbewerbsfähigkeit schließen sich nicht aus – im Gegenteil.

Die Pionierunternehmer der Mitarbeiterbeteiligung waren vor allem von dem gesellschaftspolitischen Ziel motiviert, durch Teilhabe die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer am Unternehmenserfolg zu beteiligen und damit auch den Gegensatz von Arbeit und Kapital zu überwinden. Mitarbeiterbeteiligte Unternehmen haben motiviertere Mitarbeiter, sie sind wettbewerbsfähiger als vergleichbare Betriebe und verbessern durch die Beteiligung ihre Eigenkapitalbasis. Mitarbeiterbeteiligung aus dem ökonomischen Blickwinkel der Unternehmen zu betrachten heißt nicht, die gesellschaftspolitischen Ziele und wertorientierten Grundlagen aus dem Auge zu verlieren. Denn Mitarbeiterbeteiligung ermöglicht Teilhabe und trägt mit der Eigentumsbildung zur Grundlage eines selbstbestimmten, eigenverantwortlichen Lebens bei.

Welche politischen, gesellschaftlichen und mentalen Rahmenbedingungen sind herzustellen, damit Mitarbeiterbeteiligung mit ihren Vorteilen sowohl für Unternehmen als auch für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer das

Nischendasein verlassen kann? Ist sie in Zeiten zunehmender internationaler Konkurrenz ein Instrument zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen? Kann Mitarbeiterbeteiligung den Arbeitnehmern in der Globalisierung mit ihrem dauerhaften Lohndruck neue Einkommensquellen erschließen?

Obwohl das Thema in den letzten 50 Jahren immer wieder diskutiert wurde, ist seine Aktualität heute ungleich höher. Die Initialzündung für die derzeitige Debatte gab ein Interview von Bundespräsident Horst Köhler mit dem STERN Ende 2005, in dem er eine Ertragsbeteiligung von Arbeitnehmern und eine Beteiligung am Produktivvermögen wieder stärker in den Focus der gesellschaftlichen Aufmerksamkeit rückte. Darauf folgte eine Vielzahl von Maßnahmen unterschiedlicher Akteure mit dem gleichen Ziel. Bundeskanzlerin Angela Merkel richtete im Frühjahr dieses Jahres eine Arbeitsgruppe unter der Leitung von Karl Josef Laumann ein, die Vorschläge zur Stärkung der Mitarbeiterbeteiligung machen sollte. Die CDU hat mit dieser Arbeitsgruppe bisher als einzige Partei die Aktualität aufgegriffen.

Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe aufzugreifen und weiterzutragen, darin sieht die Konrad-Adenauer-Stiftung einen wichtigen ordnungspolitischen Beitrag. Das Ziel ist es, die ordnungspolitische Rahmensexzung und die Möglichkeiten der Mitarbeiterbeteiligung aufzuzeigen, um so zu einer Revitalisierung der Sozialen Marktwirtschaft beizutragen.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung ist davon überzeugt, dass die Stärkung der Mitarbeiterbeteiligung in den Unternehmen unsere Wettbewerbsfähigkeit national und international stärkt. Ein Zitat von Meinhard Miegel fasst diese Überlegungen zusammen: „Die Vermögensbildung der Bevölkerung und namentlich die Mitarbeiterbeteiligung ist längst nicht mehr nur ein Hobby oder ein benevolenter Akt. Sie ist zu einem, vielleicht sogar zu *dem* Schlüssel der Zukunft geworden.“

I. Neue Wege für Arbeitnehmerbeteiligung an Gewinn und Kapital - hin zu einer Gesellschaft von Teilhabern

Beitrag von Karl-Josef Laumann¹

Die vom CDU-Bundesvorstand auf Vorschlag der CDA eingesetzte Arbeitsgruppe der CDU „Kapitalbeteiligung von Arbeitnehmern“ sieht in der Beteiligung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer am Kapital und an den Gewinnen der Unternehmen eine Chance, die Globalisierung menschlich zu gestalten und aus Arbeitnehmern Gewinner der Globalisierung zu machen. So kann Teilhabegerechtigkeit entstehen, ohne dass die deutschen Unternehmen im internationalen Wettbewerb zurückgeworfen werden. Die Möglichkeiten der Politik, die Verbreitung der Beteiligung zu fördern, sind ohne Frage begrenzt, und so wichtig die rechtlichen Rahmen auch sind, braucht die Mitarbeiterbeteiligung doch vor allem Botschafter, Fürsprecher und öffentliche Plattformen, auf denen ihre Vorteile dargestellt werden. Arbeitnehmerbeteiligung an Gewinn und Kapital ist ein Thema, das an den Stammtischen im Lande ebenso wenig eine Rolle spielt wie an den Schreibtischen der meisten Unternehmensvorstände und Gewerkschafter. Dabei hat das Institut der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) schon vor Jahren die Vorteile der Mitarbeiterbeteiligung vorgerechnet. Doch von einigen werden die Christlich-Sozialen für ihre Unterstützung der Arbeitnehmer-Beteiligung noch immer gönnerhaft belächelt. Es stellt sich die Frage: Woran liegt das?

Zunächst stellen wir fest, dass das Vokabular in dieser Debatte etwas angestaubt wirkt. „Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand“, „Produktivbetei-

¹ Bei diesem Beitrag handelt sich um eine überarbeitete Niederschrift einer Rede von Karl-Josef Laumann, die er am 18. September 2006 anlässlich einer Veranstaltung in der Konrad-Adenauer-Stiftung gehalten hat.

ligung“ und „Investivlohn“, das sind keine Schlagworte, mit denen man Säle zum Toben bringen oder die Arbeitnehmer mobilisieren könnte. Auch beim Blick in die Sozialenzykika über die menschliche Arbeit von Johannes Paul II., deren Veröffentlichung sich vor wenigen Tagen zum 25. Mal jährte, findet man keine begeisternde Sprache. Dort heißt es: „Jeder hat aufgrund der eigenen Arbeit den vollen Anspruch, sich zugleich als Miteigentümer der großen Werkstätte zu betrachten, in der er gemeinsam mit allen anderen arbeitet.“

Wenn wir unser Projekt vorantreiben wollen, brauchen wir andere Begriffe. Wenn wir unsere Sprache zum Thema etwas entstauben, vielleicht etwas aufpolieren, so wird darunter – davon bin ich zutiefst überzeugt – ein wunderbarer Schatz auftauchen, der auch andere faszinieren wird. Und dann gewinnen wir auch Verbündete. Die Beteiligung der Arbeitnehmer am Erfolg, am Gewinn, am Kapital ist nämlich nicht nur etwas für christlich-soziale Traditionsbataillone. Sie ist in Wahrheit hochmodern, weil auch die ökonomischen Vorteile klar auf der Hand liegen. Und deshalb kann man dem Bundespräsidenten nur dankbar sein, dass er vor einem Dreivierteljahr zur Jahreswende das Thema aufgegriffen und mit der Autorität seines Amtes und seines hohen politischen Ansehens Aufmerksamkeit für die Mitarbeiterbeteiligung hergestellt hat.

Der Kommission zur Mitarbeiterbeteiligung gehörten unter meiner Führung Vertreter aus dem gesamten Spektrum der Partei an, also etwa Dr. Schlar mann und Hartmut Schauerte aus dem Mittelstand, Gerald Weiß und ich aus der CDA, aber auch Experten von außen – wie etwa Michael Lezius – und verschiedene Praktiker. Diese Kommission hat viermal getagt und dabei ein Papier erarbeitet, das der CDU-Bundesvorstand am 4. September 2006 als Antrag zum Bundesparteitag Ende November in Dresden beschlossen hat.

Die Grundidee der Mitarbeiterbeteiligung steht nicht nur dem Klassen- und Verteilungskampf völlig fern, sie ist hochmodern. In der Lohnpolitik nur auf prozentuale Nominalerhöhungen zu setzen, bringt gerade angesichts der globalisierten Wirtschaft wenig. Denn das Dilemma ist bekannt: zu niedrige Abschlüsse stellen die Arbeitnehmerseite nicht zufrieden, zu hohe Abschlüsse aber verschlechtern die Wettbewerbssituation, und Arbeitsplätze drohen verloren zu gehen. Die Gewinn- und Kapitalbeteiligung kann die Frage über die Höhe und die Bedeutung der Lohnkosten erheblich entschärfen. Der DGB selbst hat vorgerechnet, dass in den letzten 50 Jahren die Werte der Unternehmen und der Einkommen aus Vermögen und Kapitaleinkommen um das Vierzehnfache, die Arbeitseinkommen aber nur um das Vierfache gestiegen sind. Deshalb ist unsere Forderung hochmodern, nicht über hohe Gewinne und Kapitaleinkommen zu jammern, sondern möglichst vielen Menschen diese Einkommensquelle zu eröffnen. Wer zum Beispiel bei Schering seit 1977 an allen Belegschaftsaktienprogrammen teilgenommen hat, verfügt 2004 über ein Aktienpaket von rd. 70.000 Euro. Wegen des internationalen Wettbewerbs gibt es jetzt bereits tausendfach betriebliche Bündnisse. Erfolgsabhängige Entgeltbestandteile, Gewinn- und Kapitalbeteiligungen sind die logische Ergänzung dieser Bündnisse. Solche Elemente stellen Teilhabe sicher, sie sorgen für gesellschaftlichen Kitt im Land. Und deshalb stecken darin große Chancen.

Alle verfügbaren Untersuchungen zeigen, dass Unternehmen, in denen Mitarbeiterbeteiligung umgesetzt wird, produktiver sind. Dort wird eine partnerschaftliche Unternehmenskultur praktiziert, die Beschäftigten sind motivierter, und die betriebliche Mitarbeiterbeteiligung kann die Eigenkapitalsituation der Firmen verbessern. 78 Prozent der Beschäftigten, die am Kapital beteiligt sind, sind Belegschaftsaktionäre. Diese 78 Prozent arbeiten aber nur in 15 Prozent der Unternehmen, in denen Mitarbeiterbeteiligung praktiziert wird. Das zeigt: Die Mitarbeiterbeteiligung ist heute vor allen Dingen ein Thema für große Kapitalgesellschaften. Und das wird

auch durch Zahlen des IAB Nürnberg belegt. Zwei Prozent der Unternehmen mit bis zu 49 Beschäftigten, aber sieben Prozent der Unternehmen mit über 500 Beschäftigten haben ihre Mitarbeiter am Kapital beteiligt.

Die Mitarbeiterbeteiligung bietet auch dem Mittelstand große Chancen. Die einzelnen Unternehmen und Belegschaften können passgenaue Lösungen wählen. Ob Mitarbeiterdarlehen, Wertguthaben, stille Beteiligungen oder Genussrechte, ob GmbH-Anteile oder Belegschaftsaktien, um nur einige zu nennen; jeder kann das aussuchen, was am besten zum jeweiligen Unternehmen und seiner spezifischen Situation passt, was auch der Risikoneigung und dem Ausmaß der gewünschten Informations-, Entscheidungs- und Kontrollrechte am ehesten gerecht wird. Wer GmbH-Anteile oder Aktien hält, darf mitentscheiden. Bei stillen Gesellschaften – immerhin bei 41 Prozent der Unternehmen mit Mitarbeiterbeteiligung das bevorzugte Modell – gelten nur Informations- und Kontrollrechte. Bei Genussrechten können selbst diese Informations- und Kontrollrechte ausgeschlossen werden. Ebenso ist das Ausmaß der Haftung sehr unterschiedlich.

Unternehmen und Belegschaften haben also die Möglichkeit, Modelle auszusuchen, die am besten zu ihnen passen. Die Idee der Mitarbeiterbeteiligung wird sich durchsetzen. Dazu braucht es keinen Zwang, weder gesetzlich noch tariflich. Und für die Arbeitsgruppe „Kapitalbildung von Arbeitnehmern“ ist auch völlig klar, dass wir auf die Haushaltssituationen Rücksicht nehmen müssen. Wir wollen auch keine riesigen Milliardenbeträge in die Hand nehmen, die wir als Staat ohnehin nicht haben. Wir wollen aber die Rahmenbedingungen verbessern. Konkret schlagen wir vor:

1. Die Debatte zu diesem Thema soll angestoßen werden, damit Wirtschaft, Verbände und Gewerkschaften in einen Dialog über die Beteiligung am Gewinn, Erfolg und Kapital eintreten. Die Erfolgs-, Gewinn- und Kapitalbeteiligung sollen gleichermaßen unterstützt werden, auch wenn der rechtliche Regelungsbedarf, etwa im Steuerrecht, mit Blick

auf die Kapitalbeteiligung wohl am größten ist. Dass der Dialog fruchtbar sein kann, zeigen erste Reaktionen der Gewerkschaften auf unsere Ergebnisse. Euphorie herrscht dort zwar noch nicht überall, aber auch keine bloße Ablehnung, wie es sonst lange Zeit der Fall war. DGB-Vorstandsmitglied Dietmar Hexel verwies darauf, es dürfe nicht sein, dass die Beschäftigten immer nur die Risiken tragen. Sie müssten auch angemessen am Wertzuwachs der Unternehmen beteiligt werden. In Wahrheit hat ja die IG Metall mit ihrem jüngsten Tarifvertrag längst den Weg hin zu mehr Erfolgsbeteiligung eingeschlagen.

2. Alles zu Thema Mitarbeiterbeteiligung gesetzlich Geregelter ist in einem „Mitarbeiterbeteiligungsgesetz“ zusammen zu fassen – etwa das, was derzeit zu dem Thema im Vermögensbildungsgesetz steht, die von uns angestrebten Regelungen zur Insolvenzsicherung und die geplanten steuerrechtlichen Regelungen. Wir wollen Klarheit, Transparenz und so wenig Bürokratie wie möglich. Hier ist ein Vergleich angebracht: Zur Zeit gibt es ernsthafte Bemühungen, das über viele Gesetze verstreute Arbeitsrecht zu bündeln. Bei der Mitarbeiterbeteiligung müssen wir es jetzt schon vermeiden, dass daraus ein unübersichtliches Rechtsgebiet wird.
3. Mit dem Übergang zur nachgelagerten Besteuerung wird unsere Kernforderung erfüllt, die Mitarbeiterbeteiligungen erst dann zu versteuern, wenn sie zur Auszahlung kommen, und nicht schon dann, wenn sie eingeraumt werden. Wenn der Arbeitnehmer am Kapital beteiligt wird, „cash“ also noch nichts in der Hand hat, aber schon Steuern und Sozialbeiträge zahlen soll, ist das für ihn nicht attraktiv. Deshalb favorisieren wir die nachgelagerte Besteuerung. Sie soll auch bei der Umwandlung der Mitarbeiterbeteiligung in eine betriebliche Altersversorgung gelten. Die steuerliche Förderung ist übrigens mit ausschlaggebend dafür, dass die Mitarbeiterbeteiligung in anderen europäischen Ländern

weiter verbreitet ist als bei uns – in Deutschland praktizieren nur vier Prozent der Arbeitnehmer Kapitalbeteiligung, im EU-Durchschnitt sind es neun Prozent. „Gesetzliche Verpflichtungen bzw. steuerliche Anreize für Betriebe mit dem System der Mitarbeiterbeteiligung haben in anderen Ländern zu einer größeren Verbreiterung geführt“, so heißt es in der Zusammenfassung eines IAB-Berichtes von Anfang September 2006. Da für uns die gesetzliche Pflicht ausscheidet, haben wir nur die Möglichkeit des steuerlichen Anreizes.

4. Die Mitarbeiterbeteiligung soll in die steuerlich und durch Zulagen geförderte zusätzliche Altersversorgung integriert werden. Das heißt nicht, dass die Kapitalbeteiligung die einzige denkbare Form der ergänzenden Altersversorgung werden soll – mitnichten. Aber jede langfristig angelegte Form der Vermögensbildung dient zugleich der Vorsorge für das Alter, und deshalb macht es Sinn, beides miteinander zu verzahnen.
5. Es müssen differenzierte Lösungen zur Insolvenzsicherung gefunden werden. Die Förderung schuldrechtlicher Beteiligung zum Beispiel soll daran geknüpft werden, dass Dreiviertel der Eigenleistungen der Arbeitnehmer abgesichert sind. Mitarbeiterdarlehen und Wertguthaben müssen schon heute abgesichert werden, und das soll auch so bleiben. Ohne differenzierte Lösungen geht es bei Gewinn- und Kapitalbeteiligungen nicht. Denn wir wollen – aus Arbeitnehmersicht – möglichst sichere Beteiligungen. Andererseits gilt auch, dass für die Unternehmen solche Beteiligungen besonders attraktiv sind, welche die Eigenkapitalsituation verbessern. Und haftendes Eigenkapital ist immer Risikokapital. Deshalb treten wir für passgenaue Lösungen ein.
6. Wünschenswert ist auch, das Wertpapier-Prospektgesetz zu entbürokratisieren. Die jetzt geltende Fassung bremst die Ausgabe von Belegschaftsaktien.

7. Die Übernahme von Unternehmen durch Belegschaften soll durch ein Kreditprogramm gestärkt werden. Das ist Teil einer verbesserten Nachfolgeregelung.
8. Und bei alledem soll es ein Informationsrecht für Betriebsräte, kein zusätzliches Mitbestimmungsrecht geben.

II. Mitarbeiterbeteiligung als unternehmerischer und gesellschaftlicher Erfolgsfaktor – Studienergebnisse

Beitrag von Lutz Bellmann

Deutschland blickt auf eine lange Tradition bei der Mitarbeiterbeteiligung zurück.

Systeme der Mitarbeiterbeteiligung gehören zu den frühen Visionen sozial engagierter „Pionierunternehmer“ schon in der Frühindustrialisierung. Die Gründerväter der Sozialen Marktwirtschaft sahen in der Mitarbeiterbeteiligung den entscheidenden Weg, die Arbeiterfrage des 19. Jahrhunderts endgültig zu überwinden. Nach den Ergebnissen unseres IAB-Betriebspanels finden wir aber in der Realität in Deutschland eine relativ geringe Verbreitung vor allem bei Klein- und Mittelbetrieben. Das ist umso überraschender, als eben in der wissenschaftlichen Diskussion die positiven Wirkungen des Instruments der Mitarbeiterbeteiligung klar nachgewiesen sind.

Der besondere Vorteil eines Mitarbeiterbeteiligungssystems besteht darin, dass die Löhne in folgendem Sinne flexibel sind: Geht es dem Unternehmen wirtschaftlich gut, können höhere Löhne gezahlt werden, geht es ihm schlecht, stagniert das Lohnniveau. Und insofern ist die Lohnkostenbelastung der Unternehmen in wirtschaftlich schlechteren Zeiten eben niedriger als in wirtschaftlich guten Zeiten. Innerbetrieblich ist dieser Aspekt noch mit dem zusätzlichen Vorteil verbunden, dass die Mitarbeiter nun einen Anreiz haben, sich an betrieblichen Prozessen zu beteiligen und sich für den Betrieb zu engagieren, dass sie motivierter an die Arbeit herangehen. Hervorzuheben ist, dass die Betriebe durch eine verstärkte Beteiligung ihrer Mitarbeiter am Gewinn und Vermögen auch die leistungsorientierten Beschäftigten ansprechen und attrahieren können. Dies ist bei dem zu erwartenden Fachkräftemangel sicherlich ein Wettbewerbsvorteil.

Ein anderer wichtiger Punkt, ist die Mitarbeiterbeteiligung als Instrument der Vermögenspolitik. Im Memorandum , das die von der Deutschen Bischofskonferenz im Jahr 1998 eingesetzte Kommission herausgegeben hat, heißt es dazu: „Eine Teilhabe an den materiellen Ressourcen der Volkswirtschaft und eine möglichst breite Eigentums- und Vermögensbildung ist ein wesentliches Fundament der eigenverantwortlichen Daseinsvorsorge und wird langfristig ohne eine entscheidende Verbesserung der Beteiligung der Menschen am Produktivvermögen nicht zu erreichen sein.“ Schließlich geht es darum, bereits erwirtschaftete Gewinne fair zu verteilen und Mitarbeiter daran teilhaben zu lassen. Deutschland ist Exportweltmeister, und Betriebe und Unternehmen haben zum Teil im Ausland sehr gut verdient. Darum ist es für den innerbetrieblichen Konsens und das Weiterarbeiten an diesem Erfolg sehr wichtig, eben auch diejenigen entsprechend zu beteiligen, die zur Erwirtschaftung dieser Gewinne beigetragen haben. Über diesen Weg würde beispielsweise auch eine breitere Teilhabe am durch das Auslandsgeschäft erwirtschafteten Wohlstand erreicht und der Zusammenhalt in der Gesellschaft insgesamt verbessert.

Aber zurück zu den betrieblichen Vorteile, die sich durch die Schaffung von Leistungsanreizen ergeben. Die Verbindung der Entlohnung der Arbeitnehmer mit dem Betriebserfolg verbessert über eine Leistungssteigerung der Arbeitnehmer die betriebliche Ertragslage und trägt damit zu einer höheren individuellen Entlohnung bei. Zusätzlich stärkt die Gewinnbeteiligung das Kostenbewusstsein bei den Arbeitnehmern.

Eine weitere produktivitätsfördernde Wirkung von Beteiligungsmodellen erfolgt indirekt über eine stärkere Identifikation der Arbeitnehmer mit dem Unternehmen. Dieser Prozess kann vielfältige Wirkungen auslösen, wie beispielsweise eine Verbesserung des Klimas innerhalb der Unternehmung und vermehrte Anstrengungen der Beschäftigten. Die Qualifikation der Mitarbeiter würde sich im Hinblick auf eine höhere Bereitschaft zur Inves-

tition in firmenspezifisches Humankapital, sinkende Mitarbeiterfluktuation und damit einhergehende geringere Rekrutierungs- und Einarbeitungskosten verbessern. Eine weitere Verbindung von Mitarbeiterbeteiligung und Produktivität kann sich in einem verbesserten Informationsfluss zeigen, d. h. einer höheren Bereitschaft der Mitarbeiter, Informationen mit dem Management und Kollegen zu teilen und sich darüber hinaus Gedanken über Verbesserungen im Arbeitsprozess zu machen und diese auch zu kommunizieren.

Die stärkere Identifikation der Beschäftigten mit ihrem Arbeitgeber wird sich auch in einem Rückgang an Fehlzeiten, einer größeren Sorgfalt im Umgang mit Material oder beim Einsatz mit Maschinen niederzuschlagen. Insgesamt kann ein Beteiligungsmodell zu einer größeren Bereitschaft der Arbeitnehmer führen, Initiativen zu entfalten, die für die Firma von großem Nutzen sind.

Gleichzeitig entsteht das so genannte „free-rider Problem“: Der einzelne Arbeitnehmer muss den Nutzen seines vermehrten Arbeitseinsatzes mit Kollegen und der Unternehmensleitung teilen und ihm fällt lediglich ein Teil des durch seine höhere Leistung erzielten Erfolgszuwachs und nicht die volle Produktionssteigerung zu. Mögliche Lösungen bestehen darin, dass innerhalb von Arbeitsgruppen Druck auf Einzelne ausgeübt wird, die Leistung zu erhöhen und sich der Gruppennorm anzupassen.

Verbreitung der Mitarbeiterbeteiligung

Nach den Erhebungen des IAB-Betriebspanels aus dem Jahre 2005, sind nur etwa zwei Prozent der Betriebe in Deutschland dazu übergegangen, ihre Mitarbeiter am Kapital zu beteiligen, neun Prozent der Betriebe beteiligen ihre Mitarbeiter immerhin am Gewinn. Wir haben diese Zahlen auch für das Jahr 2001 ausgerechnet und kaum Unterschiede festgestellt. In Ost-

deutschland sind die Zahlen etwas niedriger. Eine stärkere Verbreitung dagegen findet sich in größeren Betrieben sowie in bestimmten Branchen, zum Beispiel im Kredit- und Versicherungsgewerbe, auch im Handel, Verkehrswesen, in der Nachrichtenübermittlung, der Grundstoffverarbeitung und der Investitionsgüterindustrie. Weiterhin zeigt sich eine bessere Verbreitung in Betrieben mit guter Ertragslage, bei Sanierungen und Umstrukturierungen sowie Betrieben, die technologische und organisatorische Veränderungen vornehmen, und insgesamt bei qualifizierten Mitarbeitern, also jenen, die sich besonders solchen Systemen zuwenden.

Die unterschiedliche Nutzung von Systemen der Gewinn- und Kapitalbeteiligung lässt sich auch damit erklären, dass Betriebe die mit diesen Systemen verbundenen Vorteile in unterschiedlicher Weise nutzen können. Insbesondere mögliche Beschäftigungseffekte haben eine Reihe von Ländern veranlasst, Betriebe mit Gewinn- und Kapitalbeteiligungen steuerlich zu fördern. In Frankreich ist die Einführung von Gewinnbeteiligung in Unternehmen mit mehr als 50 Beschäftigten seit 1993 sogar verpflichtend.

Da die Gestaltung der Entgeltsysteme Bestandteil der in den einzelnen Ländern verwendeten Managementkonzeptionen ist, dürfte sich eine stärkere oder schwächere Nutzung von Systemen der Gewinn- und Kapitalbeteiligung auch auf in Deutschland ansässige Tochterunternehmen ausländischer Organisationen auswirken.

Außerdem ist es interessant zu wissen, ob ausländische Unternehmen ihre im Heimatland genutzten Systeme der Mitarbeiterbeteiligung auch unter den Rahmenbedingungen des deutschen Wirtschafts-, Rechts- und Sozialsystems verwenden. Ausländische Firmen, die ihren Sitz in diesen Ländern haben, werden natürlich dann auch stärker geneigt sein, diese Systeme in Deutschland anzuwenden, auch wenn hier vielleicht die Bedingungen nicht ganz so günstig sind. An dieser Stelle spielt die Unternehmenskultur der ausländischen Unternehmen eine entscheidende Rolle. Diese Firmen sehen

ihren komparativen Vorteil auch in ihrer Organisationsstruktur als ein Bündel von aufeinander abgestimmten arbeits- und personalpolitischen Maßnahmen, wie z.B. Gruppenarbeit, Abbau von Hierarchieebenen, Dezentralisierung von Verantwortung und Entscheidungen, Weiterbildungsangebote oder flexiblere Arbeitszeiten und Entlohnungsformen. Und insofern wolle sie keineswegs in ihren ausländischen Tochterunternehmen oder Filialen auf einzelne Elemente dieses Maßnahmenbündels verzichten. Das ist die eine Überlegung.

Die andere Überlegung gründet sich auf den einfachen Satz: Wer in der Welt erfolgreich sein will, muss sich zu Hause bewähren. Welche ausländischen Firmen sind es denn, die sich in Deutschland engagieren? Es sind doch die Firmen, die ein bestimmtes Produkt, eine bestimmte Organisationsform oder beides haben, die sehr erfolgreich sind, so dass sie diese gute Idee, die zu diesem Produkt oder zu dieser Organisationsform geführt hat oder zur Kombination beider, exportieren und insofern besser nutzen können. Und bei solchen Unternehmen gehört es eben einfach dazu, dass sie sich im Bereich der Mitarbeiterbeteiligung wesentlich stärker engagieren. ■

Anhang 1

Was kommt nach Hartz IV?

*Tagungsdokumentation eines
KAS-Expertенworkshops*

1. Erste Erfahrungen mit Hartz IV – Ordnungspolitische Evaluation

Beitrag von Dr. Hilmar Schneider, IZA, Nürnberg

1.1 Problem

Der Kern des Arbeitsmarktproblems liegt im Niedriglohnsektor. Er ist gekennzeichnet durch: hohe Langzeitarbeitslosigkeit, hohe Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter und geringe Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer. Aufgrund negativer Erwerbsanreize des sozialen Sicherungssystems existieren hohe implizite Mindestlöhne und Anspruchslöhne, die zu Anpas-

sungsreaktionen auf der Nachfrageseite führen: beschleunigte Produktionsverlagerung und Automatisierung sind die Folge. Arbeit ist nicht generell zu teuer, sondern primär im Niedriglohnsektor. Wachstum allein reicht nicht aus, Probleme zu bewältigen. Eine schwache Binnennachfrage und geringe Investitionsneigung sind nicht Ursache schwachen Wachstums, sondern Folge eines Sozialsystems mit Fehlentwicklungen. Notwendig sind Strukturreformen.

1.2 Ordnungspolitische Ziele der Hartz-Reformen

- Absenkung der impliziten Mindestlöhne
- höhere Beschäftigungsquoten älterer Arbeitnehmer
- höhere Beschäftigungsquoten Geringqualifizierter
- Rückgang der Langzeitarbeitslosenquote
- Absenkung der Lohnnebenkosten, indem aus Leistungsbeziehern Steuer- und Beitragszahler werden
- höhere Lohnflexibilität und bessere Anpassungsfähigkeit an strukturellen Wandel
- stärkere Orientierung der Tarifpartner am Gemeinwohl

1.3 Substantielle Bestandteile der Hartz-Reformen

- Abschaffung der Arbeitslosenhilfe bzw. Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe
- Reduzierung der max. Bezugsdauer von Arbeitslosengeld auf 18 Monate
- Verkürzung des Verbleibs in Transfergesellschaften von 24 auf 12 Monate (Maßnahme hat relativ schnell Wirkung gezeigt)

- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen führen nicht mehr zur Erneuerung des Anspruchs auf ALG I
- Verschärfung der Zumutbarkeitsregeln (Wegfall der Orientierung an Tariflöhnen)
- Arbeitspflicht für Langzeitarbeitslose (Ein-Euro-Jobs). Zwar ist der Workfare-Gedanke ein wichtiger Einstieg in eine neue Philosophie, die Realität sieht jedoch anders aus: Arbeitspflicht wird nicht konsequent umgesetzt
- Gesetzliche Festschreibung einer wissenschaftlichen Evaluation. Es bedarf einer neuen Kultur, Reformen in überschaubaren Rahmen zu erproben.

1.4 Auswirkungen der Reorganisation der Arbeitsvermittlung

- Der Verschiebebahnhof öffentlicher Mittel sucht sich neue Gleise. Das Kernproblem ist die föderale Struktur in Deutschland.
- Der „Aussteuerungsbetrag“ hat in der Praxis der Arbeitsagenturen dazu geführt, dass sich eine langfristige Maßnahme und ein später Beginn von Maßnahmen nicht mehr lohnt. Zu beobachten ist eine Tendenz zu kurzfristigen und früh beginnenden Maßnahmen. Die Bundesagentur für Arbeit unterteilt in Marktkunden, Beratungskunden und Betreuungskunden und passt ihre Maßnahmenintensität entsprechend an. Betreuungskunden bleiben bis sie in die Zuständigkeit der ARGE bzw. der Optionskommune fallen im Wesentlichen sich selbst überlassen. Dies spricht tendenziell für die Konzentration aller Maßnahmen in einer Hand.

1.5 Veränderung der Anreizstrukturen

- Der fehlende Anreiz zu regulärer Erwerbsarbeit stellt sich als schwer überwindliche „Eiger-Nordwand“ dar. Ein Vergleich der Nutzenniveaus vor Umsetzung der Hartz-Reformen zeigt: Nicht-Erwerbsarbeit ist im unteren Lohnbereich attraktiver als Erwerbsarbeit (höheres Nutzenniveau). Im Modellbeispiel wird Erwerbsarbeit erst ab einem Bruttostundenlohn von 12,43 € (=Reservationslohn) attraktiver als der Transferbezug.

1.6 Ergebnisse Hartz IV

- Die soziale Absicherung ist zum Teil noch großzügiger als vorher, man kann vom „gigantischsten Wohlfahrtsprogramm der Nachkriegszeit“ sprechen: Ehemalige Sozialhilfeempfänger sind besser gestellt, ehemalige Arbeitslosenhilfeempfänger mit ergänzender Sozialhilfe sind ebenfalls besser gestellt, für einen Teil der früheren Arbeitslosenhilfeempfänger war die Umstellung auf das Bedarfskonzept von Vorteil; zum Teil sind neue Bedarfsgemeinschaften gebildet worden und zum Teil völlig neue Empfänger hinzu gekommen. Es gab aber auch einige Verwerfungen, d.h. Schlechterstellungen. Im Gesamteffekt ist eine Besserstellung zu konstatieren.
- Entstanden sind starke Teilzeitanreize durch eine großzügigere Anrechnung von Erwerbseinkommen.
- Die Einkommen subventionierter Teilzeitarbeit sind höher als die nicht-subventionierter Vollzeitarbeit.
- Ein-Euro-Jobs funktionieren nicht als Anreizinstrument, sondern bestenfalls als Sanktionsinstrument. Ein-Euro-Jobber stellen sich schlechter als Personen in subventionierter Teilzeitarbeit. Jugendliche nehmen z.B. Ein-Euro-Jobs mit zwei Stunden/ Woche an und jobben ne-

benbei in einer Kneipe. Wenn viele Menschen in Ein-Euro-Jobs verbleiben, obwohl es eigentlich attraktiver wäre eine Tätigkeit im regulären Arbeitsmarkt auszuüben, ist dies ein Indiz für die derzeit noch geringe Arbeitsnachfrage im Niedriglohnsektor. Es besteht die Gefahr, dass Ein-Euro-Jobs bei öffentlichen Arbeitgebern an die Stelle regulärer Beschäftigung treten.

Ergebnis: Das Ziel einer Stärkung der Erwerbsanreize ist verfehlt worden. Dass die Jobs im Niedriglohnsektor weder angenommen, noch angeboten werden, ist eine Folge der falschen Anreize. Ändert man Anreize, entstehen auch wieder Arbeitsplätze.

1.7 Reformalternative: Workfare

Auch im Bereich der sozialen Sicherung muss das Prinzip Leistung und Gegenleistung gelten: Für Erwerbsfähige wird der Bezug von Sozialleistungen zwingend an eine Gegenleistung in Form von gemeinnütziger Arbeit gekoppelt. Dadurch:

- entsteht ein maximaler Anreiz zum Ausstieg aus der Transferabhängigkeit,
- entsteht keine Anreizverzerrung im Hinblick auf Teilzeit,
- wird Schwarzarbeit zurückgedrängt,
- sinkt der Reservationslohn drastisch (im Modellbeispiel von 12,43 Euro auf 5,30 Euro Bruttostundenlohn),
- entsteht ein starker Anreiz zur Vollzeittätigkeit,
- entsteht sicherlich auch ein Akzeptanzproblem in der Bevölkerung, da sich das Niveau der staatlich gesicherten Wohlfahrt verschlechtert.

1.8 Diskussion

- Ergebnis einer IAB-Studie auf Basis des sozioökonomischen Panels des DIW Berlin (SOEP): Gegenüber Erwerbstägigen mit gleich hohem Einkommen ist die Lebenszufriedenheit von Sozialhilfeempfängern niedriger; sie weisen die geringste Lebenszufriedenheit in vergleichbaren Einkommensgruppen auf.
- In den USA spielt gemeinnützige Beschäftigung als Wiedereingliederungshilfe eine geringe Rolle. „Welfare to work“ bedeutet sofortigen Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt. Zusätzlich zur Etablierung des Niedriglohnsektors braucht es ein zweites System: eine Lohnergänzung über das Steuersystem, um ein ausreichendes Einkommen zu gewährleisten. Das Markteinkommen liegt im Niedriglohnsektor oft unter dem Grundsicherungsniveau. Staatliche Fürsorge ja, aber wie? Wie löst man das Problem, dass der dauerhafte Verbleib in subventionierter Teilzeitarbeit gegenüber Vollzeitarbeit attraktiver ist? – Beide Systeme sind mit einem Mindestlohn (ca. 3-4 Euro) koppelbar. Nötig sind die konsequente Sanktionierung und konsequente Anwendung der Zumutbarkeitsregeln. Die Löhne dürfen nicht unter ein bestimmtes Niveau fallen.
- Entstehen durch gemeinnützige Arbeit massive Verdrängungseffekte auf dem ersten Arbeitsmarkt? – Zwar gibt es diesbezüglich Erfahrungen in einzelnen Kommunen, die Effekte sind aber eher gering.
- Wie gestaltet man den Übergang vom jetzigen System in das neue? – Zunächst sind öffentliche Kommunikation und Einsicht nötig, dass die Reformen der richtige Weg sind.
- Die Regelung der 400-Euro-Jobs ist nicht ausreichend für haushaltsnahe Dienstleistungen (v.a. Kinderbetreuung): Welche Lösungen gibt es?

- Ist das Modell geeignet für Ostdeutschland (geringe Unternehmensdichte, untertarifliche Löhne)? Das Übergangsproblem, dass Jobs fehlen, trifft für Ostdeutschland in besonderer Weise zu.
- Anreizwirkungen der Ein-Euro-Jobs: z.B. jugendliche Arbeitslose sehen oft keine Perspektive (fehlende Qualifikation, „in Sozialhilfe eingereichtet“), Ein-Euro-Jobs können im Sinne kurzfristiger Anreizwirkungen den Einstieg in den Arbeitsprozess erleichtern.

2. Belebung des Niedriglohnsektors in Deutschland – Fakten, Analysen, Handlungsoptionen

Beitrag von Prof. Dr. Christoph Schmidt, RWI Essen

Grundthese

Vorschläge, die auf eine dauerhafte Unterstützung niedriger Lohneinkommen (Lohnergänzung) abzielen, müssen kritisch überdacht werden. Ein viel versprechendes Mittel zur Belebung des Niedriglohnsektors ist hingegen eine generöse temporäre Subventionierung der Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen durch „erweiterte Minijobs für Arbeitslose“.

2.1. Hintergrund

Die Globalisierung verändert die Knappheitsverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt weiter zum Nachteil der niedrig Qualifizierten.

2.2 Finanzielle Arbeitsanreize

- Ziel ist es, die Arbeitsanreize für Arbeitslose, Arbeitssuchende und Niedriglohnbeschäftigte zu stärken, aber Größe und Kostenaufwand des Wohlfahrtssystems in Grenzen zu halten.
- Erfahrungen in USA: negative income tax experiments: die Gesamtarbeitsstunden können sinken, wenn der Anteil der „windfall beneficiaries“ (Mitnahmeeffekte) hoch ist; Earned Income Tax Credit (EITC): finanzielle Anreize außerhalb des Wohlfahrtssystems (d.h. im Steuersystem) führten zu starkem Rückgang der Zahl von Transferempfängern.

2.2.1 Kanadischer Pilotversuch: Self Sufficiency Project (SSP)

Hier wurden Anreize nur für bestimmte Personengruppen (Problemgruppen) bei hoher Einstiegsbarriere gesetzt:

- vor Programmbeginn mindestens 1 Jahr Transferbezug
- Arbeitszeit mindestens 30 Stunden/Woche
- freiwilliges Programm: Ausstieg jederzeit möglich (keine staatliche Beschäftigungsgarantie)
- Lohnergänzung in Höhe der Hälfte der Differenz zwischen Arbeitseinkommen und einer Einkommensschwelle (andere Einkommensquellen werden nicht eingerechnet)
- nach Eintritt in den Anspruch 1 Jahr Zeit, Vollzeitbeschäftigung zu finden. Danach erlischt der Anspruch auf Lohnergänzung.
- zeitliche Begrenzung: 3 Jahre
- keine Stigmatisierung, weil alles am Arbeitgeber vorbeiläuft

2.2.2 Evaluation

Ergebnis: Es sind tatsächlich Jobs entstanden, die Beschäftigung ist gestiegen. Der Anteil an teilnehmenden Langzeitarbeitslosen war hoch. Der Transferbezug konnte auch nach Ablauf des Programmzeitraums gesenkt werden. Das Einkommen der Teilnehmer ist deutlich gestiegen. Die Gesamtkosten wurden durch zusätzliche Steuereinnahmen und sinkende Transferausgaben (wg. sinkender Zahl an Transferempfängern) fast ausgeglichen; der „delayed leaver effect“ war gering: die Bezugsdauer wurde geringfügig erhöht.

2.2.3 Schlussfolgerungen

Das SSP als permanentes Programm würde zur Verringerung der Transferleistungsbezieher führen.

2.2.4 Lehren

- Transparenz und eine geringe administrative Komplexität ist wichtig und ein Wert per se.
- Erforderlich ist ein generöser finanzieller Anreiz („große Probleme erfordern große finanzielle Anreize“).
- Zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten ist die Zielgruppenorientierung (z.B. durch Anwartschaftszeiten) notwendig.
- Wichtig ist die zeitliche Begrenzung der Subvention.
- Notwendig ist die kontinuierliche Evaluation.

2.3. RWI-Gutachten zu Minijobs

- Datenbasis: Zufallsstichprobe der bei der Minijobzentrale gemeldeten Personen; Bruttostichprobe: 10.000 Minijobber; Nettostichprobe: 2.541 auswertbare Fragebögen. Die Repräsentativität der Stichprobe war nicht direkt gewährleistet, wurde aber durch Personengruppenbildung erfolgreich kompensiert.
- Wurden sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen in Minijobs umgewandelt? Das ist schwer zu beantworten: Die Gesamtzahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter ist gesunken, aber diese Zahl war bereits rückläufig. Der prozentuale Anteil der „echten“ Umwandlungen ist schwer einzuschätzen.

- Die Minijobber bilden eine sehr heterogene Gruppe von Beschäftigten (Humankapital, Transferleistungsbezug, familiärer Situation, Erwerbsstatus des Lebenspartners).

2.3.1 Schlussfolgerungen

- Vor allem Aussiedler, Ausländer (Migranten), Transferleistungsbezieher und Personen mit arbeitslosem Lebenspartner hoffen durch Minijobs in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu gelangen. Minijobs sind aber selten Brücke in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.
- Der Vergleich vor und nach der Reform liefert ein sehr heterogenes Bild, das nicht zwingend den Schluss zulässt, dass z.B. der Stundenlohn gesunken ist.
- Seit April 2003 hat sich die Zahl der Minijobs fast verdoppelt. Veränderungen im Bereich der Schwarzarbeit sind empirisch schwer ermittelbar.
- Die Attraktivität von Minijobs ist gestiegen.

2.4. Der „erweiterte Minijob für Arbeitslose“ (nach Vorbild SSP)

2.4.1 Grundsätzliches

Zielgruppe sind Personen, die mindestens seit sechs Monaten bei der BA als arbeitslos oder arbeitssuchend gemeldet sind.

- Zeitliche Befristung (max. 24 Monate, Unterbrechungen möglich)
- Erhöhung der Einkommensgrenze für Minijobs auf 800 Euro

- Gleichzeitig wird die Anrechnungsregelung für den Hinzuverdienst generöser gestaltet: Bis 200 Euro keine Anrechnung, ab 200 Euro 50% Anrechnung.

2.4.2 Praxis

- erweiterter Minijob-Scheck
- unbürokratisch und mit wenig Verwaltungsaufwand verbunden
- Freibetrag deutlich höher als der derzeitige für ALG II-Bezieher
- durch zeitliche Befristung Anreiz zur Suche einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung
- bislang keine Evaluation

2.4.3 Erwartete Effekte

Für den Arbeitsmarkt ist eine Abschätzung des Effekts schwierig, da die Reform auf eine Verhaltensänderung abzielt und kein historisches Vorbild existiert. Einem vorsichtigen optimistischen Szenario zufolge könnten 120.000 bis 240.000 Arbeitnehmer durch die Reform ursächlich in eine reguläre Beschäftigung wechseln.

2.4.4 Erwartete Kosten und Erträge

- Kosten durch Übergang derzeitig arbeitsloser Minijobber in erweiterten Minijob
- Erträge durch Arbeitslose, die erweiterten Minijob annehmen
- Kosten durch evtl. Umwandlung sozialversicherungspflichtiger Jobs in erweiterte Minijobs (Risiko gering)

- Erträge durch Übergang aus erweitertem Minijob in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung
- ungünstigstes Szenario: -10,9 Mio. Euro, vorsichtig optimistisches Szenario: +170 Mio. Euro
- Vorschlag: 5 Jahre erproben und evaluieren

2.5. Fazit

Minijobs sind keineswegs ausschließlich niedrig entlohnte Jobs.

2.6. Diskussion

- Werden arbeitsmarktpolitische Ziele erreicht? Warum Festhalten an Niedriglohnbeschäftigung? Muss die Richtung nicht die Förderung Existenz sichernder Beschäftigung sein? Gibt es Verdrängungseffekte? – Der erweiterte Minijob ist nicht als alleinige Maßnahme gedacht, sondern als Ergänzung zu strukturellen Arbeitsmarktreformen. Hier ist ein Mix an Instrumenten notwendig.
- Niedrige Löhne werden „Normalität“, das Akzeptanzproblem in Politik und Gesellschaft muss überwunden werden. Ist schlecht bezahlte Beschäftigung schlechter als keine Beschäftigung? – Eine Reintegration in den Arbeitsmarkt kann die Existenzsicherung aus eigener Kraft ermöglichen – das ist ein Wert per se.
- Welche Anreize hat ein Arbeitgeber, Minijobs anzubieten? – Flexibilität und relativ unbürokratisches Vorgehen. Die Flexibilisierung stiftet Nutzen auf beiden Marktseiten. Die Arbeitnehmer verzichten auf höhere Löhne, weil Sozialversicherungsbeiträge entfallen. Sie nähern sich damit den Lohnvorstellungen der Arbeitgeber, die über höhere Flexibilität zusätzlichen Nutzen haben.

- Gibt es eine Verknappung des Arbeitsplatzangebots für Geringqualifizierte, weil z.B. Studenten, Rentner, Hausfrauen diese Jobs einnehmen? – Das ist nicht per se ein Problem, denn die Minijob-Regelung sollte auch diesen Zielgruppen einen positiven Nutzen bringen.
- Die Vorteile der erweiterten Minijobs: möglich ist eine sofortige und unbürokratische Umsetzung; sie lösen zugleich die Probleme, wo die Jobs herkommen und wie Arbeitslose in Jobs vermittelt werden; angesichts knapper Haushaltsslage ist dies eine finanziell machbare Reform. In Deutschland sind regional begrenzte Pilotprojekte nötig. Notwendig ist die Abwägung: Fluktuation und kurze Arbeitslosigkeit vieler gegenüber Langzeitarbeitslosigkeit weniger.
- Die Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge untergräbt die Eigenverantwortung (im Sinne der eigenen Leistung von Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern). Der Niedriglohnsektor wird in Zukunft größer, er wird Normalität werden. Im Ergebnis entwickelt sich eine Gruppe der „working poor“: Zu deren Vermeidung ist Bedarfsoorientierung notwendig; das kann Subventionierung nicht leisten, nur das Steuersystem.
- Gibt es ein Produktivitäts- bzw. Weiterqualifikationsproblem?
- Kann ein EITC in Deutschland funktionieren? Kann man mit erweiterten Minijobs diejenigen erreichen, die anderweitig nicht erreicht werden können?
- Worin liegt der Anreiz für Arbeitslose, aus Minijobs in reguläre Beschäftigung überzugehen?
- Wie ist die Resonanz in der Politik?
- Sind Minijobs Nebenerwerbs-Jobs oder Existenz sichernde Jobs? – Die Hartz-Kommission hat die Minijobs ausdrücklich als Brücke in Arbeitsmarkt genannt.

3. Der deutsche Niedriglohnsektor unter Einbeziehung der speziellen Situation in Ostdeutschland

Beitrag von Dr. Herbert S. Buscher, IWH

3.1 Was ist der Niedriglohnsektor? Unklare Definition

Eine klare Definition, was unter Niedriglohnsektor zu verstehen ist, gibt es nicht.

Ebenfalls hilft hier die (amtliche) Statistik nur sehr begrenzt weiter. Aus diesem Grunde definiert man sich in der Regel ein Maß, was man unter Niedriglohnsektor verstehen will. Hierbei ist aber grundsätzlich zu unterscheiden zwischen Einkommen und (Stunden-)Lohn. Ebenfalls ist zu beachten, dass ein „Niedriglohneinkommen“ einer Person im Haushaltkontext nicht zwingend etwas darüber sagt, ob sich auch der Haushalt insgesamt in einer Niedriglohnposition befindet, da es sich bei dem Niedriglohneinkommen unter Umständen um einen Hinzuerdienst handeln kann.

Eine Möglichkeit besteht dann darin, dass man das Haushaltsnettoeinkommen betrachtet (aber hierin sind auch Zinseinkünfte und andere Einkünfte enthalten, die nicht zwingend aus Lohnarbeit kommen müssen). Da nicht alle Personen in einem Haushalt zwingend arbeiten, aber alle vom Haushaltseinkommen leben müssen, berechnet man das sogenannte „Äquivalenzeinkommen“. Hierbei handelt es sich um ein gewichtetes Einkommen mit den Gewichten 1, 0.8 und 0.5. Besteht ein Haushalt aus zwei Erwachsenen und einem minderjährigen Kind bei einem Haushaltsnettoeinkommen von 2300 Euro im Monat, dann beträgt das Äquivalenzeinkommen $2300/2.3 = 1000$ Euro. ($2,3 = 1 + 0.8 + 0.5$).

Als weitere Alternative wurde unterstellt, dass ein gesetzlicher Mindestlohn in Höhe von 8 Euro pro Stunde besteht. Dann ist das Monatseinkommen $160 \text{ Stunden} \times 8 = 1280$ Euro brutto. Um diese Zahl mit dem Nettoäquiva-

lenzkommen vergleichbar zu machen, sind zunächst die Abgaben (Steuern, Sozialversicherungsbeiträge) zu subtrahieren und dann wieder durch die Summe der Gewichte zu dividieren.

Mini-Jobs sind nur bedingt hilfreich bei der Untersuchung eines Niedriglohnsektors. Zwar besteht a priori der Verdacht, dass es sich hierbei um einen Niedriglohn handeln kann, aber dies ist nicht zwingend, da im allgemeinen die Stundenzahl und der Stundenlohn nicht bekannt sind. Eine Person, die 30 Stunden zu 5 Euro (=150 Euro/ Monat) arbeitet, würde man als Niedriglohnbezieher klassifizieren, nicht aber eine Person, die 10 Stunden zu 15 Euro arbeitet. Und dieses war auch ein Teil der Ergebnisse, die Prof. Dr. Christoph Schmidt zeigte. Bei Mini- und Midi-Jobs ist weiterhin zu bedenken, dass es sich vielfach um Hinzuerdienste handelt, die von Schülern, Studenten, sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmern und Rentner ausgeübt werden und nicht genuin zur Existenzsicherung dienen. Deshalb ist auch die Statistik der Minijobzentrale über die Anzahl der Personen, die ausschließlich einen Mini-Job ausüben, diesbezüglich wenig informativ.

Die hier kurz angesprochenen methodischen Probleme der Abgrenzung eines Niedriglohnsektors lassen sich derzeit nicht lösen. Deshalb wurde der Vortrag in Stufen aufgebaut, um aus der Summe der Einzelerkenntnisse ein Gesamtbild zu erhalten. Zunächst wurde auf gesamtwirtschaftlicher Ebene nach der Verteilung der Einkommen in Ost und West gefragt, und es wurden verschiedenen Einkommensmaße ermittelt, die über die Einkommenssituation der Haushalte Aufschluss geben. In einem zweiten Schritt wurden die Branchen untersucht, dann die Betriebe. Schließlich, aber sehr knapp, wurde noch ein Blick auf die Haushalte geworfen.

Die Datenbasis sind das SOEP vom DIW Berlin, die Ergebnisse der Studie des RWI über Minijobs, die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe sowie die Ergebnisse des IAB Betriebspanels.

3.2 Charakteristika des ostdeutschen Arbeitsmarktes

- Der ostdeutsche Arbeitsmarkt ist durch eine im Vergleich zu Westdeutschland geringere Tarifbindung charakterisiert.
- Im öffentlichen Dienst liegt das Lohnniveau Ost bei 93% des Lohnniveaus West.
- In der Bauindustrie wird ca. ein Euro/ Stunde unter dem Westtarif bezahlt (vgl. Entsenderichtlinie Ost).
- Im Dienstleistungsbereich wird gegenüber der Industrie deutlich weniger bezahlt, hier zeigt sich die Nichtbindung der Tarifpartner am deutlichsten, auch gegenüber dem Westen.
- Selbst in tarifgebundenen Unternehmen wird mittels Werkverträgen in der Regel weniger als der Tariflohn bezahlt.
- In Ostdeutschland spielen Einkommen aus Minijobs eine geringere Rolle (vor allem auch Haushaltsscheckverfahren, wo es sich um Tätigkeiten in privaten Haushalten handelt).
- Der Facharbeiteranteil im Osten ist höher als im Westen. Entsprechend weniger Menschen im Osten sind Un-/Angelernte. Dies erklärt zum Teil die wesentlich höhere Arbeitslosigkeit unter den Geringqualifizierten.
- Die Orientierung an Tarifstrukturen in den nicht tarifgebundenen Unternehmen ist stärker als im Westen.

Schlussfolgerung: Die Situation Ost und West ist nicht so signifikant verschieden wie vielleicht zu erwarten gewesen wäre.

3.3 Diskussion

- Warum ist trotz geringerer Löhne/größerer Lohnspreizung in Ostdeutschland für den Niedriglohnsektor nicht mehr Beschäftigung ent-

standen? – Das generelle Ansiedlungsdilemma lässt sich damit allein nicht lösen (FuE-Bereiche weiterhin im Westen). Offensichtlich sind die günstigen Rahmenbedingungen immer noch nicht ausreichend. Trotz geringerer Löhne im Vergleich zum Westen sind die Löhne erheblich gestiegen und die EU-Osterweiterung hat viele positive Effekte relativiert. Das Sozialhilfeneveau hat in Ostdeutschland einen deutlich negativeren Anreizeffekt hinsichtlich der Beschäftigungsaufnahme als im Westen, da die Lohnniveaus deutlich niedriger sind als das Transferniveau. Niedrige Löhne zugunsten von mehr Beschäftigung sind bisher dem Ziel ausreichender Einkommen auf Ebene der Bedarfsgemeinschaften/ Familien geopfert worden.

- Welche Rolle hat die Förderpolitik zugunsten kapitalintensiver Produktion für den Niedriglohnsektor? – In produktiven Sektoren gibt es wenig Niedriglohnbeschäftigte, in Dienstleistungsbereichen sind vor allem im Bereich Tourismus/Gastronomie und Gesundheit/Altenpflege Niedriglohn-Jobs entstanden. Ansonsten sind keine Effekte für den Niedriglohnsektor zu verzeichnen.

4. Wie kann ein zukünftiges Modell für den Niedriglohnsektor aussehen?

Beitrag von Dr. Martin Werdung, ifo Institut München

4.1 Das Hauptproblem

Die Arbeitslosigkeit steigt seit den 70er Jahren permanent an, dies ist kein spezifisches Problem der deutschen Wiedervereinigung. Hauptproblem ist der Anstieg der Arbeitslosigkeit unter den Geringqualifizierten, hieraus vor allem resultiert die „Treppen“-Entwicklung. Die Arbeitsplätze für diese Personengruppen sind kontinuierlich weggefallen (Schwarzarbeit, Maschinen, Produktivitätssteigerungen, Verlagerung ins Ausland).

4.2 Die Ausgangslage im Jahr 2005

Die aktuellen Prognosen für das Jahr 2005 sind bekannt. Im Jahresdurchschnitt ist von 4,8 Mio. registrierten Arbeitslosen auszugehen. Insgesamt suchen sogar 5,3 Mio. Personen einen Job, davon 3,2 Mio. Geringqualifizierte (60,8%; inkl. dequalifizierte Langzeitarbeitslose). Der Bedarf an Arbeitsplätzen im Niedriglohnsektor dürfte bei ca. 2,5 Mio. Jobs liegen, das sind ein Drittel mehr als bisher offiziell existieren.

4.3 Die Reformen der vergangenen Jahre

Die Reformpakete Hartz I (PSA, Ich-AG, Kapital für Arbeit) und Hartz II (Minijobs) können nur als Tropfen auf den heißen Stein bezeichnet werden. Eine durchschlagende Wirkung auf die Beschäftigung und den Abbau der Arbeitslosigkeit ist davon nicht zu erwarten.

Die gleiche Einschätzung gilt für weitere Veränderungen im Arbeitsrecht wie die Lockerung des Kündigungsschutzes oder die Reduzierung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld.

Das Hartz IV-Reform (Arbeitslosengeld II für arbeitsfähige Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfebezieher, Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien, Ein-Euro-Jobs) erfüllt notwendige, aber keine hinreichenden Bedingungen für Arbeitsmarkterfolge. Die nachverhandelten Freibetragsregelungen (Lau-mann/Clement-Kompromiss) werden den bestehenden Effekt verstärken, dass Arbeitslose nur geringe Arbeitsvolumina anstreben. Die Teilzeitfalle wird verstärkt. Eine echte Belebung des Niedriglohnsektors mit Vollzeitarbeitsplätzen und der Möglichkeit, über Arbeit aus der Abhängigkeit von staatlicher Unterstützung zu kommen, wird damit nicht geschaffen. Die Schwächen der Systematik des neuen Arbeitslosengeldes II im Überblick:

4.3.1 Tarifverlauf

- erlaubt nur geringen Hinzuerdienst
- begünstigt geringen Erwerbsumfang
- wird ausgehebelt durch Ein-Euro-Jobs
- Konkurrenz zu Minijobs steigt

4.3.2 Arbeitsverwaltung

- bislang zu sehr mit organisatorischer Umstellung beschäftigt
- keine Sanktionen, keine Erfahrungen mit Sanktionen
- zu wenig Fallmanager
- keine Zuständigkeit aus einer Hand

- Unterhaltsrückgriff neu definiert, ALG II bezieht auch nichteheliche Partner mit ein, damit sind Fallzahlen auf einen Schlag gestiegen, da Anpassungen der Bedarfsgemeinschaften erfolgen
- Ausgestaltung des anrechenbaren Vermögens

4.4 Ifo-Modell: „Aktivierende Sozialhilfe“

Das ifo-Modell der „aktivierenden Sozialhilfe“ kann die bestehenden Probleme überwinden. Es schafft ein Gleichgewicht aus hinreichendem Sicherungsniveau (falls keine Beschäftigung gefunden wird), attraktiven Arbeitsanreizen für Vollbeschäftigung und finanzierten fiskalischen Auswirkungen. Drei wesentliche Elemente:

- Festlegung eines Grundsicherungsniveaus (ggf. niedriger als heute); Arbeitspflicht für Transferbezug; Sanktionierung bei Arbeitsverweigerung („automatische“ Kürzung)
- Steuergutschrift im Bereich bis 500 Euro monatliches Bruttoeinkommen, danach Abschmelzung der Gutschrift (unter Berücksichtigung aller anderen Transfers). Der Tarifverlauf ist so ausgestaltet, dass bei steigendem Erwerbseinkommen fließende Übergänge entstehen. Vorgesehen ist eine Zuständigkeit der Finanzverwaltung, nicht der Sozialverwaltung.
- Kommunale Beschäftigungsgarantie („0-Euro-Jobs“)

4.5 Diskussion

- Sind Sanktionsmechanismen nicht beliebig automatisierbar?
- Welchen Umfang und welche Effekte sind hinsichtlich der kommunalen Beschäftigungsgarantie zu erwarten? Welche Rolle spielt die Leiharbeit?

- Welche Bestandteile von Hartz IV gehören neben dem ALG II-Tarifverlauf auf den Prüfstand?
- Ist eine kommunale Beschäftigungsgarantie machbar? – Kurzfristig müssten ca. 1,2 Mio. kurzfristige Jobs bereitgestellt werden. Die Finanzverantwortung muss mit der Handlungsverantwortung zusammengeführt werden. Für die kommunalen Träger müssen Anreize zur Einsparung vorliegen (z.B. „block grant“). Eine Zuständigkeit der Finanzverwaltung setzt eine große Veränderungsbereitschaft der Verwaltungsapparate voraus.
- Wie ist das Verhältnis der Förderung von Arbeitslosen und der Förderung von bereits Beschäftigten? – Eine generelle Lohnsubvention (Steuergutschrift) ersetzt das partielle Subventionssystem und gilt für den gesamten Arbeitsmarkt. Nur dann kommt es auch zur bezweckten Lohnspreizung nach unten, auch für bereits Beschäftigte. Ziel ist ein System, bei dem geringere Arbeitseinkommen aufgestockt werden, wenn sie zu niedrigen Haushaltseinkommen führen und die eingeforderte generelle Bereitschaft besteht, jeden Job anzunehmen. Dort liegt eine Schwäche der Magdeburger Alternative, die nur „zusätzliche“ Beschäftigung fördern will.
- Werden nicht alle (auch bereits tätige) Niedriglohnbeschäftigte „gezwungen“, Vollzeit zu arbeiten und wird damit nicht die Sozialhilfe-Stigmatisierung in Form einer „Lohnaufstockung für alle“ ausgedehnt? Niemand sollte gezwungen werden, sich der Sozialhilfe zu offenbaren. Es sollte auch eine Lohnaufstockung für Teilzeitbeschäftigte geben. – Es muss ein klares arbeitsmarktpolitisches Signal gesetzt werden. Die Einkommen aller Niedriglohnbeschäftigten fallen und sollten daher aufgestockt werden. Die Förderung besonderer Arbeitsverhältnisse (Minijobs, Ein-Euro-Jobs) sollte zurückhaltend erfolgen. Weiterhin muss auch das eigene Vermögen (abzüglich eines Freibetrags) berücksichtigt werden.

- Woher kommt die erforderliche Lohnsenkung von 30% (Anpassung in bis zu 10 Jahren)? Machen die Tarifpartner da mit? – Die untersten Lohngruppen sind nicht besetzt, hier könnte man bereits im Tarifsystem ansetzen. In der Dienstleistungsbranche, wo der Niedriglohnsektor entstehen könnte, ist die Tarifbindung nicht so stark wie in der Industrie.
- Bessere Anreizeffekte für den Alleinstehenden (klassischer ALG II-Empfänger) sind bereits jetzt machbar (guter Hinzuerdienst), funktionieren aber offensichtlich nicht. Warum? – Die durchschnittliche Bedarfsgemeinschaft hat im Schnitt 1,8 Personen; nur rund 40% der ALG II-Haushalte sind Alleinstehende. Die gegenüber dem Sozialhilfezug geringere Stigmatisierung durch ALG II hat die Zahlen der Transferempfänger steigen lassen. Für Alleinstehende entstehen vergleichbare negative Anreizeffekte zur Arbeitsaufnahme wie für Mehrpersonenhaushalte. Mobilisierungseffekte dürften sich in der Tat auch bei der jetzigen Reform einstellen, allerdings ist die Wirkung zu schwach. Alle existierenden Prognosen sind sehr vorsichtig.
- Die Möglichkeit einer Kürzung der Regelsätze (Sanktion) besteht bereits – wie kann dies in der Verwaltungswirklichkeit besser umgesetzt werden? – Die Person des Arbeitsvermittlers ist entscheidend. Eine Umkehr der Beweislast (gemeldet werden sollten diejenigen, die eine vermittelte Arbeit angetreten haben; die Beweislast liegt bei denjenigen, die unentschuldigt ferngeblieben sind) und eine stufenweise Erhöhung der Sanktion kann die Verwirklichung der Sanktionen befördern. In anderen Ländern (Niederland, Dänemark) handhaben Fallmanager Sanktionen wirkungsvoller. Vorfeldeffekte (Sanktionsankündigungen) sind wichtiger als das eigentliche Exerzieren der Sanktion. Sanktionen sind nicht alles, die Botschaft muss vielmehr lauten, dass nicht nur mehr gefordert wird, sondern auch bessere Beschäftigungs- und damit Einkommenschancen bestehen.

- Wie kann die riesige Nachfrage nach „Null-Euro-Jobs“ bedient werden? Entstehen die Jobs auch in einer Rezession oder Stagnation? – Die Rahmenbedingungen sind in Deutschland zwar nicht günstig, aber die Weltwirtschaft wächst stark. Es gibt keine Arbeitsmarktreaktion auf die Erfolge im Export. Unternehmen könnten derzeit schon sog. 3- bis 5-Euro-Jobs (DIHK-Vorschlag) anbieten. Dies geschieht aber nicht, weil die Bewerber nur kommen, wenn sie müssen. Das ist für Arbeitgeber unattraktiv, der (Arbeits-)Marktmechanismus kommt erst in Gang, wenn Bewerber darin eine Chance auf höhere Einkommen sehen.
- Zwei Ziele werden mit einem Instrument verfolgt: Workfare für Arbeitslose und Lohnergänzung für Niedriglohnbezieher. Sollte eine getrennte Behandlung dieser Ziele erfolgen? – Beide Zielgruppen sind im Tarifverlauf der aktivierenden Sozialhilfe berücksichtigt. Ein Workfare-Ansatz für wirklich Bedürftige (Einkommen bis ca. 500 Euro), danach eine echte Verbesserung der Einkommenssituation durch die Lohnsteuergutschrift. Eine klare Trennung ist zwar nicht möglich, aber die Übergänge müssen stimmen. Der Gesamtzusammenhang des Tarifverlaufs ist deshalb wichtig.
- Wie sind die fiskalischen Folgen (kurz-, mittel- und langfristig)? – Eine fundierte Vorausschätzung ist kaum möglich. Langfristig können zweistellige Milliardenbeträge eingespart werden, wenn die Lohn- und dann die Beschäftigungswirkungen eintreten. Der zeitliche Verlauf im Übergang ist aber nur schwer zu prognostizieren.
- Die Probleme der praktischen Umsetzung sind nicht zu unterschätzen. Erfahrungen mit Eingliederungsvereinbarungen der Arbeitsverwaltung und der Nachfrage der Arbeitgeber nach Geringqualifizierten machen eher skeptisch. Was ist mit Verdrängungseffekten? – Verdrängungseffekte sind immer zu bedenken, aber sie sind kein Gegenargument. Denn Verdrängung gibt es bereits jetzt (Automatisierung, Standortver-

lagerung, Schwarzarbeit). Wenn man keine Verdrängungseffekte will, müsste ehrlicherweise die Sozialhilfe abgeschafft werden.

- Wie viele Geringqualifizierte sind dauerhaft in kommunalen Beschäftigungsgesellschaften zu organisieren? – Wenn die Rahmenbedingungen entsprechend ausgestaltet werden, können relativ schnell neue Niedriglohnjobs entstehen. Die bisherigen Versuche waren zu unübersichtlich und haben Arbeitgeber davon abgehalten, Niedriglohnjobs zu schaffen. Das Problem des Übergangs ist aber nicht zu unterschätzen.
- Wie ist im geltenden Recht der Effekt der Lohnanrechnung beim ALG II auf die Ein-Euro-Jobs? – Reguläre Jobs mit Stundenlöhnen unter ca. 8 Euro werden durch die Ein-Euro-Jobs unattraktiv. Erst bei höheren Löhnen – je nach Haushaltstyp bis zu 11 Euro je Stunde – ist es vorteilhafter, in eine reguläre Beschäftigung zu wechseln.

5. Was kann und muss eine neue Bundesregierung zukünftig tun?

Beitrag von Dr. Christoph Wilk, Niedersächsische Staatskanzlei

Eine deutliche Senkung der Lohnnebenkosten ist nur in der Arbeitslosenversicherung möglich: bei der Rentenversicherung gibt es keinen Spielraum, die Beiträge können sicherlich nicht unter 20% gesenkt werden. Bei der Pflegeversicherung gibt es eher eine Tendenz zur Beitragssatzsteigerung. Eher noch in der Gesundheitsversicherung ist über die Abkopplung der Sozialversicherungsbeiträge eine Beitragssatzsenkung für den Arbeitgeber möglich.

Deutschland steckt in einem Teufelskreis aus steigender Arbeitslosigkeit, sinkenden Steuereinnahmen, sinkenden Spielräumen für die Arbeitsmarktpolitik usw. Ohne mehr Beschäftigung, ohne die Senkung der Arbeitslosigkeit, können die Probleme in den sozialen Sicherungssystemen nicht gelöst werden. Die demographische Entwicklung ist heute noch nicht das Problem, sondern die Wachstumsschwäche.

Der Arbeitsmarkt ist zentrales Wahlkampfthema und zentrales Reformprojekt. Hier müssen die Grundlagen für Reformen in den sozialen Sicherungssystemen gelegt werden. Nötig ist angesichts der Komplexität der wirtschafts- und sozialpolitischen Probleme in Deutschland die Vorbereitung der Menschen auf einen langfristigen Reformprozess. Aufgabe der neuen Bundesregierung ist es, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Vorschläge wie z.B. das ifo-Modell „Aktivierende Sozialhilfe“, funktionieren. Dazu gehört:

- Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik. Nach einer Idee der hessischen Sozialministerin Silke Lautenschläger soll in allen Kommunen

die Option für die Zuständigkeit eingerichtet werden; Mitarbeiter aus der BA können in Kommunen integriert werden.

- Ausgestaltung des Niedriglohnsektors. Die Modelle liegen vor. Nötig ist die Entscheidung zwischen „Magdeburger Alternative“ (siehe 12. Arbeit ist machbar – Lösungen für den Niedriglohnsektor), „ALG II + kleine Reformen“ oder „ifo/IZA-Vorschlag für eine grundsätzliche Reform im Niedriglohnbereich“.

Grundsätzliche zu bewältigende Aufgaben sind:

- die Anreizproblematik
- die Regelungen hinsichtlich der Anspruchshöhe und -dauer von Transferbezug
- der Umgang mit Schonvermögen (Rentenversicherung, Vermögen, Altersvorsorge)
- Pflicht zur Arbeitsaufnahme auch wenn Lohn unter Sozialhilfenniveau liegt
- Umbau ALG II von Lohnersatz zur Lohnergänzung für Vollzeitbeschäftigte oder für die, die Vollzeitbeschäftigung suchen. Wir müssen uns wieder stärker um die Personen kümmern, die arbeiten, obwohl ihr Einkommen nur unwesentlich über oder sogar unterhalb einer möglichen Transferleistung liegt. Was motiviert jemanden, eine Beschäftigung mit einem Einkommen knapp oberhalb oder unterhalb des ALG II-Bezugs anzunehmen? Wie gehen wir mit der Personengruppe um, die in Beschäftigung steht und deren Einkommen an der Grenze des Existenzminimums liegt? Mögliche Lösungen: ALG II-Bezug so unattraktiv wie möglich machen: Freibeträge streichen und Vergünstigungen abbauen.
- Es müssen hinreichend viele Jobs bereit stehen und angeboten werden. Lösung? Nötig ist die deutliche Ausweitung des Ein-Euro-Job-

Angebotes. Verdrängungseffekte gibt es immer, auch wenn Leute nicht in Beschäftigung sind. Ein schrittweiser Ausbau des Niedriglohnsektors ist nur möglich über tatsächlich existierende Jobs. „Ein Euro“ muss eine tatsächliche Mehraufwandsentschädigung sein, ggf. also nicht gezahlt werden, sofern kein Mehraufwand da ist.

- Herangehensweise: Nötig ist ein Herantasten; z.B. kann man mit Jugendlichen unter 25 Jahren beginnen, die kein ALG II, sondern ein Arbeitsangebot erhalten.

5.1 Diskussion

- Das Streichen des systemwidrigen Aussteuerungsbetrages in der Arbeitslosenversicherung könnte eine Beitragssatzsenkung um einen Prozentpunkt bewirken.
- Der ALG II-Bezug muss so unattraktiv wie möglich ausgestaltet werden. Maßnahmen: Kooperationsbereitschaft auf Belastbarkeit testen; Sanktionierung der Ablehnung einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme; Ernsthaftigkeit der Arbeitssuche überprüfen (ernsthaft? Bewerbungen? Bewerbungsgespräche?) Dies geht im Zuge des Verwaltungshandelns geräuschlos.)
- „Ein-Euro-Jobs“ sind missverständlich, daher sollte man den Begriff ändern.
- Hartz IV muss ernst genommen und umgesetzt werden. Die neue Kultur ist in den ARGEs noch nicht angekommen. Sie muss auch in politischer Rhetorik sichtbar werden.
- Geduld für Wirkungen der Reformen: In UK hat es vier Jahre gebraucht, bis das Verhältnis 1:75 Jobmanager - Kunden erreicht wurde.

- Wie kann Nachfrageseite unterstützt werden? Wie können Geringqualifizierte vom Markt absorbiert werden bzw. wie muss Markt „entfesselt“ werden? – Dazu ist ein Wachstumsprogramm notwendig.
- Bei einer Kürzung der Bezugszeit des ALG I muss der Versicherungscharakter der Arbeitslosenversicherung (z.B. in Analogie zur Hausratversicherung) kommuniziert werden. Gegebenenfalls können Unterschiede gemacht werden, je nachdem, wie oft ALG I schon in Anspruch genommen wurde. Damit ist allerdings das Problem eines enormen Verwaltungsaufwands verbunden. Zur Nachfrageseite: Der zweite Schritt darf nicht vor dem ersten getan werden: erst sind Anreize richtig zu setzen, dann stellt sich die Nachfrage von selbst ein, das ist eine Frage der Geduld.

6. Die Dienstleistungsagentur – Sektorspezifisches Wachstum in personalintensiven Märkten

Beitrag von Dr. Regina Görner, Ministerin a.D.

Die zentrale Frage lautet: Wie gelingt es, Geringqualifizierte in Arbeit zu bringen, wo kommen die Arbeitsplätze für Geringqualifizierte her? Die im Zuge der Globalisierung verlorenen Arbeitsplätze sind verloren. Die Lohnsenkung allein sind nicht das Mittel, damit diese Jobs wieder entstehen. Das gilt sowohl für gewerbliche Bereiche als auch für Dienstleistungen (Bsp.: Ersetzen einer Kassiererin im Supermarkt durch eine elektronische Kasse).

6.1 Welche Ansätze wurden bisher für diese Menschen verfolgt?

Qualifizierung: Die Intensivierung der Qualifizierungsmaßnahmen ist ein wichtiger Schritt. Nicht ausgeschöpfte Potentiale liegen vor allem noch in der Pädagogik der beruflichen Bildung und Qualifizierung. Wunderdinge für den Niedriglohnsektor sind davon aber nicht zu erwarten.

Lohnsubventionen: Mitnahme- und Drehtüreffekte, fehlender Zielgruppenbezug und hoher bürokratischer Aufwand haben dazu geführt, dass die bisherigen Ansätze (Kombilohnmodelle, Minijobs) ihr Ziel verfehlt haben. Eine dauerhafte Integration in Erwerbsarbeit ist nicht gelungen.

6.2 Das Ziel der Dienstleistungsagenturen

Hierbei geht es um Arbeiten, die jeder von uns in Eigenarbeit in seinem Haushalt leistet oder leisten kann. Die Eigenarbeit tritt in Konkurrenz zum Fremdbezug der Arbeit – entgegen der Idee der arbeitsteiligen Gesellschaft. Gleichzeitig gehen die Ressourcen für ehrenamtliche Arbeit und Unterstützung immer stärker zurück. Solche haushaltsnahe Dienstleistungen können

erwerbswirtschaftlich organisiert werden, inkl. Tariflohn und sozialer Absicherung. Diese Leistungen sind bisher noch geprägt von familiären Zusammenhängen („Gotteslohn für professionalisierte Mütterlichkeit“). Die Konkurrenz durch den Schwarzmarkt ist erheblich, aber nicht unüberwindbar. Gefördert werden „echte“ Marktpreise für Haushaltsdienste.

6.3 Die saarländische Agentur für Haushaltsnahe Arbeit (AHA)

Bisherige Versuche von öffentlichen Dienstleistungsagenturen waren zum Scheitern verurteilt. Angeboten wurden subventionierte Beschäftigungen für Sozialhilfeempfänger, die nicht auf Kundenwünsche eingingen und die notwendige Vertrauensbasis für Beschäftigung in Haushalten missachteten. Die saarländische „Agentur für Haushaltsnahe Arbeit“ (AHA) will diese Nachteile überwinden und wurde als Modellversuch mit externer Beratung gestartet.

Der Modellversuch AHA wurde im Saarland flächendeckend eingeführt. Ziel war, dass die Agenturen auch nach Beendigung der Unterstützung überleben können. Betriebswirtschaftliche Kompetenz war Teil der einzelnen Projekte. Die Kunden sollten die tatsächlichen Marktpreise, nicht subventionierte Preise zahlen. Die Beschäftigung ist freiwillig und sozial abgesichert (Grundlage ist der Tariflohn der Gewerkschaft NGG mit dem Hausfrauenbund).

Der Projektzeitraum ist 4 Jahre; bis zu 25 Stunden pro Monat werden durch die Agentur gefördert. Geplant ist, das steuerliche Dienstmädchenprivileg in eine Steuergutschrift umzustellen.

Fiskalisch soll der Subventionsbedarf durch die Einsparung bei Transfers und die Umsatzsteuerpflicht der Leistungen kompensiert werden.

In einer ersten Stufe wurden neun Agenturen mit mittlerweile insgesamt 102 Beschäftigten gefördert (reguläre Anstellung). Die Nachfrage wächst kontinuierlich. Der Marktpreis beträgt mindestens 12,31 Euro/Stunde, höhere Erträge sind möglich für besondere Tätigkeiten. Diese Stunden werden mit weiteren 6 Euro durch den Staat unterstützt (im Ergebnis entsteht ein Bruttostundenlohn von 18,31 Euro). In einer zweiten Welle werden weitere sechs Agenturen gegründet. Träger sind die Pflegedienste und Sozialstationen. Beschäftigte kommen aus der stillen Reserve, der Arbeitslosigkeit, teilweise auch aus der Schwarzarbeit.

Das saarländische Modell soll eine Bundesratsinitiative werden. Die Berücksichtigung haushaltsnaher Leistungen muss steuerpolitisch so abgesichert sein, dass alle Gruppen in vernünftiger Art profitieren.

Botschaft: Die Ideologie der Eigenarbeit in den Privathaushalten soll abgelöst werden durch die Möglichkeit des Fremdbezugs von Leistungen. Das Ziel der Agenturlösung ist ein Niedriglohnsektor mit Vollzeitarbeitsplätzen (30 Stunden/Woche).

6.4 Diskussion

- Wie ordnet sich der Modellversuch in die bisherigen Regelungen/Vorhaben ein (Abstimmung mit Handwerksordnung, Gebietsmonopole, Konkurrenz zur Minijob-Förderung)? – Die Tätigkeiten werden laufend mit der Handwerksordnung abgestimmt. Bisher gibt es Gebietsmonopole der Agenturen. Diese sollen mittelfristig aufgehoben werden. Die Konkurrenz zu Minijobs besteht. Bei kleinen Aufträgen (einmal putzen pro Woche) ist die Agenturlösung keine geeignete Form, dort bleiben die Minijobs die überlegenen Lösung und die günstigere Alternative. Das Potential dieser geringfügigen Minijobs sollte trotzdem nicht unterschätzt werden.

- Ist eine staatliche Förderung in diesen Bereichen überhaupt möglich, existiert der Markt nicht auch selbständige? – Gefördert werden die verkauften Stunden mit 6 Euro/Stunde. Die Mittel kommen aus dem Europäischen Sozialfonds. Bisher können die fiskalischen Wirkungen nicht konkretisiert werden. Allerdings sind die Fördermittel sehr gering im Vergleich zu den sonstigen Ausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik.
- Erfahrungen aus anderen Bundesländern: In Hamburg gibt es ebenfalls einen Modellversuch zu Haushaltsagenturen. Dort wird die geleistete Arbeitsstunde mit 3 Euro gefördert. Ein Markt war bisher nicht vorhanden. Die Beharrlichkeit des Schwarzmarktes ist sehr stark. Das Thema ist politisch sensibel; häufig entsteht der falsche Eindruck, man wolle die Besserverdienenden fördern.
- Ordnungspolitische Einschätzung? – Der Markt existiert vor allem in illegaler Form. Für eine echte Beschäftigungserspektive ist staatliche Förderung derzeit unabdingbar. Die Subvention der AHA ist weitgehend vertretbar, die vorsichtige Einbeziehung in das aktuelle System und die befristete Förderung sind der richtige Weg. Der Markt wird mit weitergehenden Veränderungen (Handwerksordnung, Senkung der Löhne) entstehen, zudem muss die Konkurrenz insgesamt steigen.

7. Kompetenz für kommunale Arbeitsmarktpolitik

Beitrag von Markus Keller, Dt. Landkreistag

„Bei den Kommunen haben die Akten ein Gesicht“.

7.1 Heranführung an die derzeitige Situation aus kommunaler Sicht

Die Gemeindefinanzreformkommission (Abschlussbericht 2003) hat auf der Ausgabenseite vorgeschlagen, die Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammenzuführen, ohne dass über die Ausgestaltung von Organisation und Finanzierung Einigkeit erzielt werden konnte. Zentrale Ziele sollten der Abbau von Doppelbürokratie und parallelen Zuständigkeiten sowie der Ausschluss von Verschiebebahnhöfen und Drehtüreffekten zwischen den Systemen sein. Zudem sollten die Kommunen um 2,5 Mrd. Euro jährlich entlastet werden, indem den Kommunen in entsprechendem Umfang eingesparte Ausgaben für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger bleiben.

Das SGB II oder ‚Hartz IV‘ im Dezember 2003 und daran anschließend das Kommunale Optionsgesetz im Juli 2004 waren die holprigen gesetzgeberischen Umsetzungsschritte mit erheblichen politischen Auseinandersetzungen. Im Ergebnis beteiligt sich der Bund an den grundsätzlich von den Kommunen zu tragenden Unterkunftskosten für die erwerbsfähigen Hilfeempfänger mit derzeit 29,1%, wobei nach dem Gesetz anfangs halbjährlich in einer Revision die Be- und Entlastungswirkungen von Bund, Ländern und Kommunen fortgeschrieben werden sollen und die Bundesbeteiligung entsprechend verändert werden soll.

Statt der Ziele Abbau doppelter Bürokratie und Schaffung klarer Zuständigkeiten sind die Arbeitsgemeinschaften als gemeinsames Konstrukt von Bundesverwaltung und kommunaler Selbstverwaltung mit erheblichen Reibungsverlusten und Unklarheiten entstanden. Statt Kostenverschiebung

gen in Einzelfällen gibt es nun im Rahmen der Revision Streit über Milliardenbeträge zwischen Bund einerseits und Ländern sowie Kommunen andererseits. Inwieweit das Ziel einer kommunalen Entlastung dabei erreicht werden kann, ist derzeit offen.

7.2 Sachliche Gründe für mehr kommunale Kompetenz in der Arbeitsmarktpolitik

Folgende Punkte sprechen für eine Zuständigkeit der Kommunen:

- Ausbau der sozialen Kernkompetenz von Kommunen, die sie mit der Sozialhilfe bewiesen haben.
- Kommunale Wirtschafts- und Standortpolitik kann mit kommunaler Arbeitsmarktpolitik verzahnt werden.
- Bündelung von Finanzierungs- und Durchführungsverantwortung in einer Hand, so dass erzielte Erfolge auch finanzielle Vorteile nach sich ziehen.
- Die unmittelbare Verantwortlichkeit gegenüber dem Bürger gewährleistet auf bürgerlicher Ebene, dass unvermeidbare Vollzugsfehler oder -probleme ebenso wie Härten im Einzelfall nicht erst eine Hierarchieleiter bis zum Bundesminister hinauf und wieder hinunterlaufen müssen.
- Es entstehen Experimentierspielräume zum Finden der besten Lösung, keine Zentralisierung und Vorgabe „in der Fläche“.
- Den jeweiligen örtlichen Gemeinschaften überlassene Lösungen sorgen für angemessene und flexible Handhabe von Betreuung und Vermittlung im Sinne der Subsidiarität und des föderalen Ansatzes.
- Kurze Wege, klare inhaltliche und politische Verantwortung sind weitere Vorzüge der kommunalen Arbeitsmarktpolitik.

Die finanzielle Absicherung der kommunalen Aufgabendurchführung muss Verfassungsrang bekommen. Die Bundesagentur für Arbeit sollte weiterhin verantwortlich bleiben für die Arbeitslosenversicherung und im Bereich der überregionalen Arbeitsvermittlung – allerdings dort in Konkurrenz zu anderen Vermittlungsangeboten.

7.3 Bestehende grundlegende Probleme der Umsetzung

Erforderlich ist zunächst die politische Bereitschaft zur Reform der Reform:

- Leistungsausweitungen im Rahmen des SGB II durch großzügigere Einkommens-, Vermögens- und Zuverdienstschwellen ebenso wie durch erleichterte Antragstellung machen die Zusammenlegung derzeit sehr teuer.
- Zugleich sind die Eingliederungsmittel mit ca. 6,6 Mrd. Euro in 2005 im Vergleich zu 6,4 Mrd. Euro im Jahr 2002 nahezu gleich hoch, obwohl sie damals für einen erheblich kleineren Personenkreis – nämlich ausschließlich für Arbeitslosenhilfeempfänger – verwendet wurden. Insofern liegen die hohen Ausgaben nicht in vielen oder teuren aktiven Leistungen für die Langzeitarbeitslosen begründet.
- Die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften wurde vom Bund deutlich unterschätzt (2,5 Mio.). Die Schätzungen von Ländern und Kommunen (ca. 3,4 Mio. Bedarfsgemeinschaften) waren höher und realistischer. Daraus resultieren, neben den Leistungsausweitungen, die zur Zeit diskutierten fiskalischen Mehrbedarfe.
- Zentrales Problem bleibt die verfassungsrechtliche Absicherung der Finanzierung bei einer Übertragung auf die Kommunen.

Weitere, weniger erhebliche Probleme der Vermittlung:

- Die Aktenübergabe seitens der BA verlief sehr schleppend – besonders an die Optionskommunen. In den ARGEs gibt es massive Organisations- und Abstimmungsprobleme.
- Die Datenerfassung und Auszahlungsverpflichtungen zum 1.1.2005 haben erhebliche Ressourcen gebunden und tun es noch.
- Die Qualifikation der Fallmanager konnte bis heute nicht klar definiert werden und ist nicht immer gewährleistet. Vor allem für die ehemaligen Mitarbeiter der BA galt ein verändertes Anforderungs- und Aufgabenprofil als für die Mitarbeiter der Sozialämter, die schon bisher bedarfsdeckende Fürsorge gewährten.
- Die grundlegend unterschiedlichen Verwaltungskulturen in den ARGEs sind kaum vereinbar. Personal-, Haushalts- und Organisationshoheit sind nicht abschließend geklärt und bereiten im Alltag große Schwierigkeiten.

7.4. Ausblick

Die Grundlagen für eine erfolgreiche Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe liegen weitgehend im SGB II vor. Eine einheitliche Leistung für erwerbsfähige Hilfeempfänger, die Beweislastumkehr sowie die Zumutbarkeitsregelungen bieten das Potential für Erfolge auf dem Arbeitsmarkt, vor allem im Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit.

Die konkret im Rahmen der Reform erforderlichen Maßnahmen sind in kommunaler Verantwortung besser umzusetzen als in einer zentralisierten Lösung bei der Bundesagentur für Arbeit.

Allerdings sind die Leistungsausweitungen im SGB II zu überdenken (z.B. Kfz für ALG II-Empfänger, während im Regelfall Sozialhilfeempfänger

mit einem Pkw ihren Anspruch verloren haben). Durch Absenkung der psychologischen Hemmschwelle zur Beantragung von ALG II (Rückgriff auf Familienangehörige) wurde das System ausgeweitet.

Die größte Kraftanstrengung ist die Übertragung auf die kommunale Ebene einschließlich einer verfassungsrechtlich abgesicherten Finanzierung.

7.5 Diskussion

Die pauschalisierte Rentenbeitragszahlung für ALG II-Empfänger ist teuer und führt angesichts der geringen Höhe zu minimalen Rentenansprüchen, so dass letztlich langjährige Hilfeempfänger in die Grundsicherung im Alter fallen. Dadurch werden die Kommunen in Zukunft erheblich belastet.

Bei einer ggf. notwendigen überregionalen Vermittlung (z.B. Vermittlung eines ALG II-Beziehers von Wiesbaden nach Hamburg) könnten die Kommunen diese Dienstleistungen bei der Bundesagentur für Arbeit oder privaten Anbietern einkaufen. In länderübergreifenden Regionen (Mainz/Wiesbaden) funktioniert die Vermittlung im Bereich der Option heute schon problemlos. Zudem sind typische Langzeitarbeitslose wenig mobil, so dass überregionale Vermittlung kaum in Frage kommt.

8. Dezentralisierung und Privatisierung in den Niederlanden

Beitrag von Dick Vink, Politikberater

Ziel des Europäischen Gipfels in Stockholm im Jahr 2001 war es, die Beschäftigungssicherung auf lokaler Ebene anzusiedeln. Das muss aber nicht notwendigerweise die kommunale Ebene sein.

8.1 Holländische Reform: „Municipalities at risk“ seit 1.1.2004

Ziele der Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden sind:

- Work First statt Welfare First
- Leistungen aus einer Hand

Instrumente:

- Finanzverantwortung bei den Gemeinden
- Lokale Aktionspläne
- Arbeitsagenturen und Beiräte
- Integrierte Dienstleistungen und Angebote bei den Gemeinden
- Präventions- und Qualifikationsentwicklungsprogramme
- Benchmarking
- Sanktion bei Arbeitsverweigerung bis 100%

Finanzielle Regelung:

Das Budget wird historisch (für kleine Städte) und aus Indikatoren (für größere Städte) ermittelt und alle drei Jahre festgelegt. Die zugesagten Mittel (block grants) des Bundes an die Gemeinden bestehen aus:

- Transferbudgets (Überschüsse kann die Gemeinde behalten; diese trägt aber auch das finanzielle Risiko bei Unterdeckung.)
- Maßnahmebudgets (Nicht ausgeschöpfte Mittel muss die Gemeinde zurückzahlen.)

Die „Eingliederungs-Leiter“ läuft über folgende Stufen:

- Bewerbungstraining (2 Wochen) mit dem Ziel: erster Arbeitsmarkt
- Leiharbeit zum Mindestlohn
- Praktikum zum Mindestlohn
- Arbeitsplatz in öffentlicher Beschäftigung

Folgen der Reform:

- Mehr Dezentralisierung und mehr Privatisierung
- Die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung (Bezugsdauer 3 Jahre), die Kosten für Sozialhilfe und die Zahl der Arbeitslosen ging zurück, gestiegen sind die Fälle von Berufsunfähigkeit.

8.2 Diskussion

Es wird kontrovers diskutiert, ob die kommunale Zuständigkeit in jeder Hinsicht die bessere Lösung ist. Die Agenturen vor Ort haben gute Aktivierungsmöglichkeiten. Das niederländische Beispiel verdeutlicht die Bedeutung der privaten Vermittlung und die Tatsache, dass Finanz- und Handlungsverantwortung regionalisiert werden müssen.

9. Zum Zusammenhang von Wirtschaftsentwicklung und Beschäftigung gering Qualifizierter

Beitrag von Dr. Susanne Koch, IAB

Geringqualifizierte werden definiert als Personen ohne Berufsausbildung.

9.1 Bestandsaufnahme

35 bis 40% der registrierten Arbeitslosen sind länger als ein Jahr arbeitslos, dies ist aber eher eine Untergrenze. In Befragungen zeigen sich eher Größenordnungen von ca. 50%.

9.1.1 Ursachen der hohen strukturellen Arbeitslosigkeit

- gebremster Strukturwandel (fehlende Investition in zukunftsträchtige Projekte; Anhalten der Bildungsexpansion);
- unzureichende Arbeitsmarktflexibilität (Löhne, Arbeitszeit, Arbeitsrecht);
- hoher Abgabenkeil belastet Faktor Arbeit v. a. am unteren Ende der Lohnskala;
- zögerliche Strukturreformen im makroökonomisch instabilen Umfeld;
- stockender Aufholprozess in Ostdeutschland auch aufgrund anfangs massiv unterschätzter Anpassungsprobleme.

9.1.2 Beschäftigungshemmende Faktoren

- Ein Problem ist der Wegfall einfacher Arbeitsplätze durch Globalisierung, neue Techniken, Mindestlohn-Arbeitslosigkeit und hohe Lohnnebenkosten.

- Die Gesamtbedeutung des verarbeitenden Gewerbes ist im Zeitraum 1975 bis 2005 um 20% gesunken, der Anteil der Beschäftigung in diesem Sektor stärker. Die Bedeutung des Dienstleistungssektors ist stark gestiegen. Der Anteil Nichtqualifizierter sowohl im verarbeitenden Gewerbe als auch im Dienstleistungssektor ist dramatisch gesunken.
- Hemmend wirken zudem eine unzureichende Beschäftigungsfähigkeit und mangelnde Arbeitsanreize.

9.2 Künftige Wirtschaftsstruktur

- weitgehende Auslandsorientierung
- hochwertige Produktion mit hoher Forschungs- und Entwicklungintensität
- spezialisierte Nischenproduktionen
- umweltverträgliche Fertigungen und Dienste

9.3 Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials bis 2040

- Ein Silberstreif am Horizont zeigt sich nur in den alten Bundesländern bei den Erwerbstätigenzahlen; die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung geht zurück.
- Die Zahl der Erwerbstätigen und die Arbeitslosigkeit in Westdeutschland steigen, die Zahl der Erwerbstätigen und die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland sinken tendenziell.
- Im produzierenden Gewerbe wird ein kräftiger Beschäftigungsabbau stattfinden, 2015 werden 75% aller Erwerbstätigen in Dienstleistungsbranchen arbeiten, insbesondere in unternehmensbezogenen Dienstleistungen (Outsourcing und neue Dienstleistungen).

- Die Nachfrage nach Hilfs- und einfachen Fachtätigkeiten wird weiter abnehmen.
- Zu erwarten ist ein konstantes oder sinkendes Bildungsniveau bzw. ein Stillstand der Bildungsexpansion: bisher hatte die jeweils jüngere Kohorte innerhalb des gleichen Bildungsniveaus ein höheres Niveau – dieser Trend kehrt sich um.

9.4 Handlungsoptionen

- Nötig auf Seite des Arbeitskräfteangebots: Aktivierung, Qualifizierung
- Nötig auf Seite der Arbeitskräftennachfrage: Generell müssen die Bedingungen für die Schaffung von Arbeitsplätzen verbessert werden: „Wirtschaftspolitik mit Augenmaß“ bzw. „double-handed approach“ besteht aus einem Mix aus angebots- und nachfrageseitigen Elementen; ordnungspolitischen Strukturreformen bei Steuern, Sozialversicherungen etc.; Förderung des Strukturwandels; Senkung der Lohnnebenkosten; Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität.
- Aber: mehr Arbeitsplätze für alle bedeutet nicht zwangsläufig mehr Arbeitsplätze für Geringqualifizierte. Deshalb müssen auch die Bedingungen für Arbeitsplätze mit geringer Qualifikation verbessert werden: Die Wahrscheinlichkeit, aus dem Niedriglohnsektor herauszukommen ist niedriger geworden und ist im internationalen Vergleich gering. Die Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte kann gefördert werden durch: höhere Lohnspreizung, asymmetrische Senkung der Lohnnebenkosten oder Lohnsubventionen. Problem: Der Finanzierungsaufwand für eine flächendeckende Subventionierung ist bei Sicherung eines kulturellen Existenzminimums hoch.

9.5 Fazit

- „Mehr Wirtschaftswachstum“ reicht wahrscheinlich nicht, um das Problem der Arbeitslosigkeit zu lösen. Daher besteht Handlungsbedarf auch im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung.
- In Förderstrategien für die Schaffung von Einfacharbeitsplätzen sollten keine zu hohen Erwartungen gesetzt werden.
- Nötig ist eine neue Bildungsexpansion, die so früh wie möglich (Lebensphasen) ansetzt.

9.6 Diskussion

- Eine Studie der Stadt Mannheim zeigt: 1/3 der Einfacharbeitsplätze wird von Qualifizierten besetzt, die Tendenz geht zu 50%. Im Gastgewerbe, Handel und Reinigungsgewerbe sowie bei personennahen und haushaltsnahen Dienstleistungen ist Potential für Einfacharbeitsplätze noch vorhanden.
- Welche Erklärung gibt es für die gebremste Bildungsexpansion? – Auf das Bildungsniveau wirken viele endogene Faktoren. In Deutschland fehlt es an einer wirklichen Wertschätzung der Bildung. Die Bildungsausgaben sind im internationalen Vergleich eher gering. Hinsichtlich PISA etc. sind keine intelligenten Lösungen sichtbar.
- Ein großes Problem sind Kinder in bildungsschwachen Familien bzw. die Gruppe bildungsferner Schichten. Hier stößt man oft schnell an die Grenze der Qualifizierungsmöglichkeit. Der Anteil Geringqualifizierter wird größer.
- Wo sollen einfache Tätigkeiten entstehen? – Unternehmen entscheiden über die Schaffung von einfacher Beschäftigung – abhängig vom Preis der Arbeit.

- Eine Studie der OECD und des IAB zur Aufwärtsmobilität zeigt, dass diese in Deutschland gesunken ist. Das Ergebnis ist aber abhängig von der Art der herangezogenen Daten. Zieht man Stundenlöhne heran, ist die Mobilität höher.
- Korreliert der Anteil der Langzeitarbeitslosen und Geringqualifizierten auf Landesebene mit der Bildungspolitik?
- Jugendarbeitslosigkeit hat ihre Ursache weniger in Geringqualifikation, denn im Problem der Einstellung zur Arbeit.

10. Das Freibetragsmodell des DGB

Beitrag von Johannes Jakob, DGB

10.1 DGB-Vorschlag

Immer mehr Erwerbstätige beziehen Einkommen, das nicht zur Existenzsicherung reicht. Diese werden mit Sozialabgaben belegt, wobei bei Geringverdienern die Belastung mit Abgaben auch arbeitsmarktpolitisch problematisch ist. Der DGB schlägt vor, einen Sozialversicherungs-Freibetrag einzuführen. Auf die ersten 250 Euro Einkommen werden keine Sozialversicherungsbeiträge erhoben. Der 250 Euro übersteigende Betrag des Einkommens wird, wie bisher, mit Beiträgen belegt. Der Beitragsausfall wird aus Steuermitteln vollständig finanziert und dem persönlichen Versicherungskonto gutgeschrieben, so dass keine Nachteile in der Sozialversicherung entstehen. Notwendig ist eine Ergänzung des Vorschlags durch weitere Arbeitsmarktreformen. Sonderregelungen für Minijobs werden abgeschafft, evtl. könnte eine Ausnahme für den Privathaushalt eingeführt werden. Der Freibetrag wird jedem Arbeitnehmer nur einmal gewährt.

Modifizierungen sind möglich: Um sehr kleine Arbeitsverhältnisse zu vermeiden, könnte der Steuerzuschuss davon abhängig gemacht werden, dass mindestens das doppelte Einkommen erzielt wird. (Bei einem Freibetrag von 250 Euro muss mindestens 500 Euro Einkommen erzielt werden.) Die Förderung könnte auch von einer Mindeststundenzahl abhängig gemacht werden.

10.2 Ziele

Schwerpunkt dieses Vorschlags ist die Entlastung von Geringverdienern. Die hohe Belastung der unteren Einkommen mit Sozialversicherungsbeiträgen ist nicht nur hinsichtlich des Wachstums, sondern auch verteilungs-

politisch problematisch. Durch eine teilweise Umfinanzierung aus Steuern soll die soziale Sicherung für Personen mit niedrigem Einkommen (Teilzeitkräfte u. a.) verbessert werden und die Finanzierung der sozialen Sicherung insgesamt stabilisiert werden. Sonderarbeitsverhältnisse (Minijobs) werden beseitigt. Es gibt einen einheitlichen Arbeitsmarkt, der auch im Niedriglohnsektor Spielraum für tarifliche Regulierungen und damit auch Chancen zur Integration von Arbeitslosen eröffnet.

10.3 Wirkungen auf den Arbeitsmarkt (IAB + Dr. Bruno Kaltenborn)

- Je nach Gegenfinanzierung können am Arbeitsmarkt ca. 100.000 bis 600.000 (letzteres nur ohne Gegenfinanzierung) Arbeitsplätze entstehen. Haushalte mit geringem Einkommen werden deutlich höher entlastet als bei einer Steuerreform.
- Schnittstellenprobleme und Verdrängungseffekte, die bei punktueller Entlastung niedriger Einkommen (Kombilohn) auftreten, werden hier konsequent vermieden.
- 35 Mrd. Euro Entlastung und Finanzierung über Steuern entspricht einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge um fast 4%. Allerdings ist Wirkung gegenüber der linearen Senkung der Beitragssätze drei- bis viermal höher. Das Verhältnis von Beiträgen und Steuern wird ausgeglichener.
- Mit dem Vorschlag wird der Teilzeitarbeitsmarkt, (der vorwiegend ein Dienstleistungsarbeitsmarkt ist) neu geordnet. Die Chance Leistungsempfänger zu integrieren wird erhöht.

Allerdings ist das Finanzierungsvolumen gewaltig. Steuern zu erheben, ist in einem föderalen System ein Problem. Ist das Verhältnis von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen richtig? Wenn nicht, muss es verändert werden. Eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge ist der Senkung von Steuern vorzuziehen. Die Gegenfinanzie-

rung muss aus einem breiten Mix bestehen, es dürfen nicht einseitig die Löhne oder der Konsum belastet werden. Insbesondere die Einkommen, die nahe der Beitragsbemessungsgrenze liegen, sind schon an der Belastungsgrenze. Im internationalen Vergleich gäbe es auch Spielraum bei der Vermögenssteuer.

10.4 Vorteile des Vorschlags

Die Einnahmebasis der Sozialversicherungssysteme wird verbreitert und stabilisiert, allerdings können deren strukturellen Probleme nicht gelöst werden. Das soziale Sicherungssystem ist nicht in Frage zu stellen, auch das Niveau nicht. Bei den Ausgaben für soziale Sicherung liegt Deutschland im guten OECD- oder europäischen Mittelfeld.

10.5 Diskussion

Das IZA hat ein Gutachten zu diesem Vorschlag erstellt (ähnlich Kaltenborn & Team), das die Art der Gegenfinanzierung (z.B. Mehrwertsteuererhöhung) und die Verhaltenseffekte in verschiedenen Haushaltskontexten berücksichtigt (z.B. die Anpassung von Arbeitszeiten, Erwerbsentscheidungen von Paaren). Ergebnis: Wenn die Gegenfinanzierung berücksichtigt wird, und der Einnahmeverlust der Sozialversicherungsbeiträge durch höhere Steuern ausgeglichen wird, wird das Arbeitsvolumen reduziert (eine Mehrwertsteuererhöhung wirkt auf die gesamte Erwerbsbevölkerung). Betrachtet man die monetären Nutzenäquivalente, dann ergeben sich für alle Einkommensgruppen Nutzenverluste, am stärksten bei Großverdienern. Gegenüber einer Mehrwertsteuererhöhung ist eine Pauschalsteuer relativ verhaltensneutral. Geringverdiener stellen sich hier etwas besser, die große Mehrzahl der Einkommensbezieher erleidet aber Wohlfahrtsverluste.

Die Sozialversicherungen finanzieren sich in Deutschland über Beiträge, das ist eine Grundsatzentscheidung. Der DGB-Vorschlag hätte Ausfälle bei den Einzahlungen in die Rentenversicherung von 10% zur Folge. Es entstünde ein Legitimationsproblem der beitragsfinanzierten Rente und ein mögliches Manipulationspotential für eine Regierung, die Renten mehr als erforderlich zu kürzen.

Es bestehen doch Zweifel an der Vorteilhaftigkeit des Freibetrags gegenüber einer linearen Senkung der Sozialversicherungsbeiträge (laut DGB dreifacher Effekt, andere Experten sehen maximal einen doppelten Effekt).

Dick Vink: Die Deutschen haben ein sehr positives Menschenbild. Es ist wichtig, nicht nur neue Möglichkeiten zu schaffen, sondern auch den Menschen Eigenverantwortung abzuverlangen.

Ordnungspolitische Probleme des Vorschlags: bei Minijobs kann Missbrauch entstehen; dieser Missbrauch ist zu bekämpfen, nicht die Minijobregelung.

Jede Steuer ist eine Zwangsabgabe ohne Anspruch auf Gegenleistung, anders im Sozialversicherungssystem – hier besteht ein Anspruch auf Gegenleistung. Werden die Sozialversicherungsbeiträge gesenkt, der mit Anspruch auf Gegenleistung aber aufrechterhalten und durch Steuern finanziert, so wird dieses Prinzip verletzt. Warum soll der Freiberufler zur Finanzierung der Arbeitnehmer-Freibeträge beitragen? Konsequent wäre dann ein völlig neues System. – Ja, das Problem existiert, aber die Mischung der Systeme ist gerechtfertigt, da das Beitragssystem mit vielen Fremdlasten belegt ist: 40 Mrd. Euro versicherungsfremde Leistungen sind unstrittig.

Zwei große Reformen haben den Niedriglohnsektor einseitig belastet: die Einführung der Minijobs hat Konkurrenz geschaffen und belastet das Sozi-

alversicherungssystem und die Steuersenkungen entlasten die Geringqualifizierten nicht. Auch das DGB-Modell schafft hier keine zielgerichtete Entlastung. Der Vorschlag führt nicht zur Diskriminierung verschiedener Gruppen (z.B. Studenten). Aber er begünstigt Minijobs: Zwei Studenten in Minijobs sind für einen Arbeitgeber attraktiver als eine Teilzeitkraft.

Nachtrag von Herrn Jakob zur Studie des IZA und zum Freibetragsmodell des DGB:

Es leuchtet ein, dass sich die Einkommenssituation der Privathaushalte insgesamt verschlechtert, wenn man den Beitragsausfall voll über Mehrwertsteuer gegenfinanziert. Dies ist deswegen plausibel, weil nach dem Modell auch die Arbeitgeber entlastet werden. Diese Entlastung dürfte sich aber in niedrigeren Preisen ausdrücken, die zumindest zum Teil die Mehrwertsteuererhöhung ausgleichen werden. Durch den Vorschlag wird der Volkswirtschaft kein zusätzliches Einkommen entzogen, es wird nur an anderer Stelle vereinnahmt.

Die vollständige Gegenfinanzierung über die Mehrwertsteuer ist auch nicht der Vorschlag des DGB. Bei der Gegenfinanzierung muss die soziale Balance gewahrt werden. Das heißt, es müssen auch Steuern hinzugezogen werden, die entweder von Unternehmen gezahlt werden oder auf Vermögen oder hohe Einkommen erhoben werden. Diese sind zur Zeit nur unterdurchschnittlich an der Finanzierung der sozialen Sicherung (vor allem an den solidarischen Komponenten) beteiligt. Eine Gegenfinanzierung ausschließlich über die Mehrwertsteuer ist problematisch, auch wenn eine ähnliche Studie des DIW, in der ebenfalls eine Gegenfinanzierung über die Mehrwertsteuer simuliert wurde, zu deutlich günstigeren Beschäftigungseffekten kommt. So eindeutig scheinen die Modellrechnungen nicht zu sein.

Ziel des Vorschlages ist, die Abgaben auf Arbeit zu mindern und auf andere Steuerarten zu verlagern, wie es unsere europäischen Nachbarn zum Teil

gemacht haben. Dort ist die Arbeitsmarktsituation deutlich besser, auch wenn sicherlich die Finanzierung der sozialen Sicherung nicht der einzige Grund dafür ist.

Hohe Abgaben auf niedrige Einkommen sind problematisch, weil bereits ab dem ersten Euro Einkommen der volle Beitragssatz greift. Wenn Spielraum für Beitragssatzsenkung gegeben ist, dann sollte von unten begonnen werden.

Die zweite Schwäche der IZA-Studie scheint mir zu sein, dass die zusätzliche Arbeitskräftenachfrage aufgrund der Lohnkostensenkungen zu wenig berücksichtigt wird. Gerade im Dienstleistungsbereich dürfte sich diese deutlich bemerkbar machen. Es ist davon auszugehen, dass die zusätzliche Nachfrage nach Arbeitskräften zur Zeit voll vom Markt bedient werden kann.

Negative Arbeitsmarkteffekte durch die Umfinanzierung halte ich für ausgeschlossen, aber Wunder darf man selbstverständlich nicht erwarten.

In allen Studien (auch bei Herrn Dr. Kaltenborn) konnte nicht berücksichtigt werden, welche Auswirkungen die Abschaffung der Minijobs hat. Nach meiner Auffassung ist dies notwendige Voraussetzung, wenn die Beschäftigung von ALG II-Empfängern verbessert werden soll. Wenn der Staat schon in den Arbeitsmarkt eingreift, sollten die Effekte so sein, dass nicht Beschäftigung gefördert wird, die nicht existenzsichernd ist bzw. Nebenerwerb noch besonders attraktiv macht. Herr Schöb hat diesen Aspekt in seinem Vortrag sehr plausibel herausgearbeitet und die Verdrängungseffekte von ALG II-Empfängern durch Minijobs deutlich beschrieben.

Der Freibetrag würde die Voraussetzung schaffen, dass überhaupt erst ein Arbeitsmarkt für Geringqualifizierte entsteht, der heute weitgehend durch „Fehlsubvention“ besetzt ist. Durch Modifikationen des Freibetrages könn-

te die Wirkung am Arbeitsmarkt noch erhöht werden (z.B. Erstattung des Versicherungsbeitrages durch Steuern nur, wenn ein doppelt so hohes Einkommen wie der Freibetrag erzielt wird (bei 250 Euro Freibetrag also 500 Euro), oder Festlegung einer Mindeststundenzahl für die Erstattung).

Grund für den Vorschlag des DGB war nicht in erster Linie die Förderung eines Niedriglohnsektors. Durch die Steuerunterstützung soll auch die Abhängigkeit der sozialen Sicherung von den Löhnen gemindert werden. Dies ist sicherlich notwendig, wenn die Abnahme der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zugunsten anderer Erwerbsformen weiter anhält. Allerdings wäre dieser Vorschlag völliger Unsinn, wenn es negative Arbeitsmarkteffekte geben würde. In diesem Punkt wird die pessimistische Sicht des IZA von vielen anderen Ökonomen nicht geteilt. Auch die von der CDU angestrebte Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung und Gegenfinanzierung über Mehrwertsteuer würde keinen Sinn machen.

Richtig ist, dass die Entlastung sehr breit gestreut wird und die Wirkung auf den Arbeitsmarkt durch eine gezielte Förderung wahrscheinlich vergrößert werden könnte. Aber: Jede Subvention hat Nebenwirkungen, die die Maßnahme entweder teuer, bürokratisch oder uneffektiv macht. Auch das IZA hat in der Vergangenheit von einem generellen Kombilohn abgeraten und hohe Mitnahmeeffekte errechnet. Diese Nebeneffekte werden durch den Freibetrag vermieden, es handelt sich nicht um eine Subventionierung sondern lediglich um eine andere Art der Einnahmegestaltung.

11. Der britische Working Tax Credit – Beispiele für eine Strategie gegen Arbeitslosigkeit und Armut

Beitrag von Waltraut Peter, IW Köln

Zusammenfassung

New Labour ist 1997 mit dem Versprechen angetreten, eine neue Balance zwischen Eigenverantwortung und staatlicher Fürsorge, zwischen Rechten und Pflichten zu schaffen. Eine Modernisierung des Steuer- und Transfersystems, ein flexibler Arbeitsmarkt und niedrige Lohnnebenkosten sollten Arbeitsanreize verbessern, Erwerbschancen für jeden in einem sich verändernden Arbeitsmarkt schaffen, Familien unabhängig von ihrem Erwerbsstatus besser unterstützen und langfristig die Kinderarmut beseitigen.

Waren die Maßnahmen der ersten Amtsperiode auf erwerbsabhängige Transfers konzentriert, so verschob sich in der zweiten Periode der Schwerpunkt hin zu erwerbsundabhängigen Familienleistungen – von „work“ zu „welfare“ – mit negativen Folgen für die Arbeits- und Leistungsanreize.

Im Zuge der Sozialreformen konnten Erfolge beim Abbau der Arbeitslosigkeit, vor allem von Jugendlichen erzielt werden. Alle Erwerbstätigkeitenquoten, besonders die der Alleinerziehenden sind gestiegen, gleichzeitig sank die Anzahl der sozialhilfeabhängigen Alleinerziehenden. Die Kinderarmut konnte reduziert, aber nicht beseitigt werden. Gestiegen ist hingegen die Zahl der Incapacity-Benefit-Empfänger.

Die Reformbilanz zeigt, wie schwierig es ist, die Balance zwischen welfare und work, zwischen staatlicher Fürsorge und Arbeitsanreizen zu finden.

11.1 Einleitung

Als die Labour Party nach 18 Jahren konservativer Herrschaft 1997 die Regierung in Großbritannien übernahm, befand sich das Land gesamtwirtschaftlich im Aufwind. Die Wirtschaft expandierte im sechsten Jahr in Folge und die Arbeitslosenquote war nach ILO-Definition von 10,4 Prozent 1993 auf 7,1 Prozent, das Staatsdefizit von 8 Prozent auf 2 Prozent des BIP gesunken (OECD, 1998). Die positiven makroökonomischen Entwicklungen verdeckten jedoch eine Reihe negativer Trends, die andere westliche Industrieländer mit unterschiedlichen Gewichten ebenfalls verzeichneten. Die Arbeitslosenquote von Jugendlichen (16-24 Jahre) war weit über OECD-Durchschnitt angewachsen und der Anteil der Langzeitarbeitslosen (ein Jahr und mehr) hatte sich im Vergleich zu den Jahren vor 1980 auf 40 Prozent vervierfacht (ONS, OECD 1998). Die Erwerbsquote war zwar vergleichsweise hoch, stagnierte jedoch insgesamt, weil die starke Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit mit einem deutlichen Rückgang bei den Männern einherging. Entsprechend war die Zahl nicht erwerbstätiger oder arbeitsuchender Transferbezieher explodiert. 1996 bezogen 2,35 Millionen einstige Arbeitnehmer Erwerbsunfähigkeitsunterstützung (Incapacity Benefit) und 2,24 Millionen Menschen unter 60 Jahren Sozialhilfe (Income Support). Damit lebten 9,6 Prozent der Bevölkerung – ohne Einbeziehung der Rentner – entweder von Incapacity Benefit oder Income Support und für eine wachsende Zahl führte der Transferbezug zum dauerhaften Ausstieg aus dem Erwerbsleben.

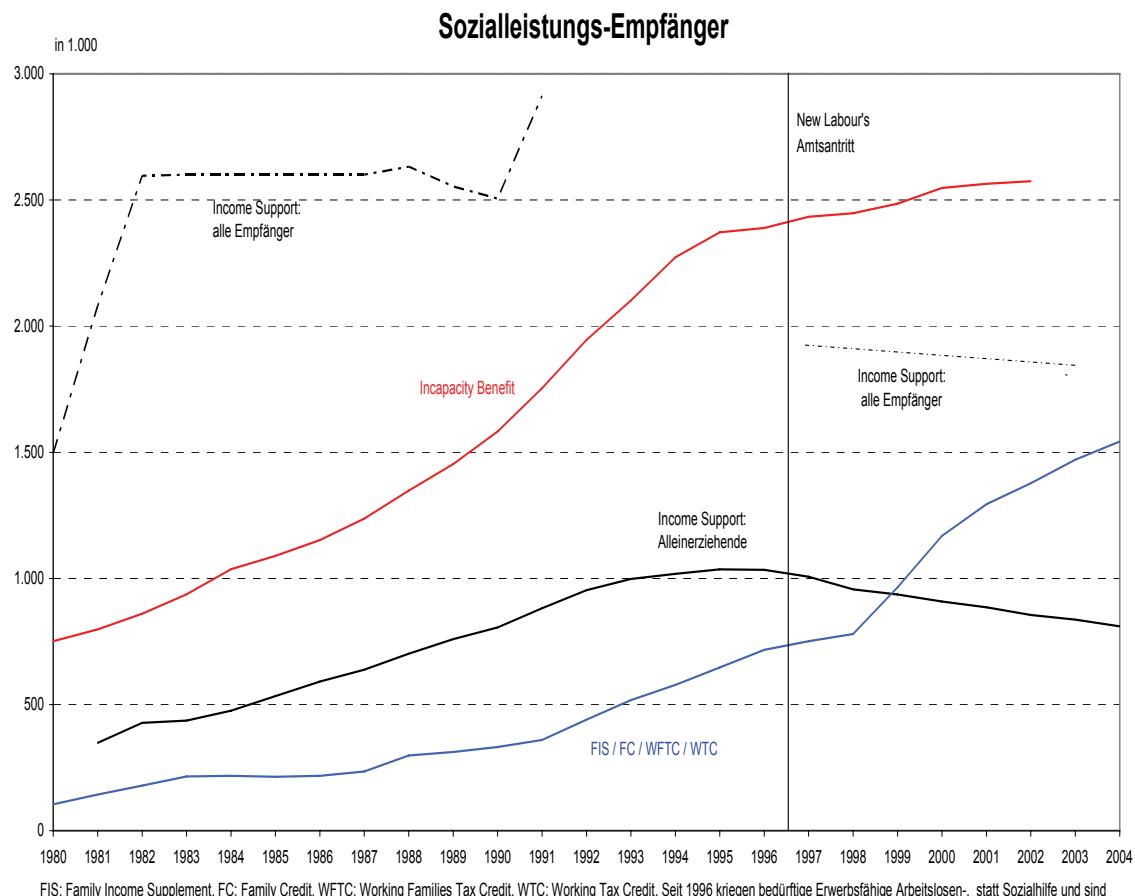
Wie in anderen Industrieländern konzentrierte sich diese Entwicklung auf drei Bevölkerungsgruppen. Die erste waren Geringqualifizierte, deren Arbeitsmarktchancen sich seit den 80er Jahren aufgrund des technologischen Wandels und zunehmender globaler Konkurrenz dramatisch verschlechtert hatten. Der Anteil der ökonomisch inaktiven, das heißt weder erwerbstätigen noch arbeitsuchenden Männer zwischen 25 und 55 Jahren war seit Be-

ginn der 80er Jahre um 13,7 Prozentpunkte auf 18 Prozent gestiegen. Unter den 50- bis 64-Jährigen Männer betrug der Anstieg 6 Prozentpunkte.

Die zweite Gruppe betraf die wachsende Zahl der Alleinerziehenden. Ihr Anteil an allen Familien mit Kindern war bis Mitte der 90er Jahre auf 20 Prozent (HM Treasury, 2005) gestiegen, während ihre Erwerbsquote von 48 Prozent 1978 auf 41 Prozent (OECD, 1998) gesunken war. Zunehmend handelte es sich dabei um nie verheiratete, schlecht qualifizierte Mütter mit geringen finanziellen Ressourcen, so dass die Zahl der Alleinerziehenden in der Sozialhilfe fast um das Dreifache auf über 1 Millionen gestiegen war.

Die dritte Gruppe waren Partner von Arbeitslosen (OECD, 1998), die sich ebenfalls vom Arbeitsmarkt zurückgezogen hatten, während in den Erwerbstätigenhaushalten immer beide arbeiteten. 1996 war lediglich jeder dritte Partner eines Arbeitslosen oder Inaktiven erwerbstätig, während drei Viertel der Partner von Erwerbstäti gen ebenfalls erwerbstätig waren. 22 Prozent aller Haushalte im erwerbsfähigen Alter waren erwerbslos, dreimal soviel wie 20 Jahre zuvor (OECD, 1998).

Grafik 1: Entwicklung der Anzahl der Sozialleistungsempfänger im Vereinigten Königreich 1980-2004



Diese zunehmende Polarisierung zwischen „work poor“ und „work rich“ Haushalten, das heißt solchen mit niedrigem und hohem Arbeitseinkommen, fand auch in anderen Ländern statt – Deutschland, Frankreich, Irland, Italien und Spanien hatten ähnlich hohe Quoten nicht erwerbstätiger Haushalte, aber auch höhere individuelle Inaktivitätsraten. Kennzeichnend für Großbritannien war außerdem die Konzentration der „arbeitsarmen“ Haushalte auf Familien mit Kindern. Sie war nur teilweise durch den Anstieg Alleinerzieherfamilien zu erklären (Gregg, Wadsworth, 2004). 1996 wuchsen in fast einem Drittel dieser Haushalte Kinder auf und über 90 Prozent waren abhängig von Sozialleistungen. Entsprechend hatte die Kinderarmut zugenommen. 1996 betrug der Anteil der Kinder mit einem Äquivalenz-

einkommen unter 60 Prozent des Medianeinkommens vor Abzug der Wohnkosten 25 Prozent gegenüber 12 Prozent 1978, und „after housing costs“ 34 Prozent gegenüber 14 Prozent (HM Treasury, 2005). Der Unterschied erklärt sich im Wesentlichen dadurch, dass Haushalte mit niedrigen Einkommen im Durchschnitt einen relativ größeren Anteil ihres Einkommens für Wohnen ausgeben.

Neben dem Anstieg der Arbeitslosigkeit hatten andere Faktoren zu dem „dramatischen Anstieg der Häufigkeit und Konzentration von Armut“ (OECD, 1998) beigetragen. Verglichen mit Kontinentaleuropa hatte Großbritannien traditionell einen geringeren Teil seines BIP für Sozialleistungen ausgegeben (OECD, 1996). Die meisten dieser Leistungen waren bedürftigkeitsgeprüft und lediglich dafür gedacht, Arbeitslosen und Erwerbsunfähigen ein Mindesteinkommen zu sichern. Sobald die Empfänger arbeiten gingen, wurde ihr Erwerbseinkommen zu 100 Prozent auf die Sozialhilfe angerechnet, wodurch diese umso mehr zu Inaktivitätsfallen wurden, je mehr die Arbeitslosigkeit stieg. Hinzu kam, dass die Mindesteinkommen zwar entsprechend der Inflationsrate angehoben worden waren, diese aber weit weniger gestiegen war als die Durchschnittslöhne. Von dem Lohnzuwachs wiederum hatten ausschließlich Qualifizierte und Besserverdienende profitiert, während die unteren Löhne, insbesondere für Männer, relativ zum Medianlohn immer mehr abgedriftet waren.

Ein wesentlicher Grund für die zunehmende Lohndifferenzierung war, dass die konservativen Regierungen unter Margaret Thatcher und John Major die Macht der Gewerkschaften beträchtlich beschnitten und die Wage Councils¹, die bis dahin für nicht-organisierte Wirtschaftszweige Mindest-

¹ Wage Councils waren unabhängige Räte aus Arbeitgebern; Gewerkschaften und Neutralen. Letztere hatten die Aufgabe, bei Unstimmigkeiten zu schlichten oder, falls sich dies als unmöglich erwies, für die eine oder andere Position zu votieren. Die Mindestlohnbeschlüsse hatten quasi Gesetzeskraft in den betroffenen Wirtschaftssektoren.

löhne eingezogen hatten, faktisch abgeschafft hatten, um den Strukturwandel zu fördern. Dagegen hatten sich die Tories wenig um die immer stärker zu Buche schlagenden Sozialhilfe- und Arbeitslosigkeitsfallen im Steuer- und Transfersystem und die wachsende Armut und Einkommensungleichheit gekümmert. Sie zu beseitigen, war Kern des Wahlprogramms der Labour Party.

Umfirmiert in „New Labour“ versprach sie, den britischen Sozialstaat zu modernisieren. Herzstück des „Dritten Weges“ zwischen dem traditionellen sozialdemokratischen („Old Labour“) und dem marktliberalen Kurs von Thatcher und Major sollte eine neue Kultur von Rechten und Pflichten („rights and responsibilities“) und Fairness und Möglichkeiten („fairness and opportunity“) sein, die dem Staat eine aktivierende Rolle zuschreibt, aber zugleich erwartet, dass die, die dazu in der Lage sind, selbst die Verantwortung für ihr Leben und die Gesellschaft übernehmen: „Those who can work should work, those who cannot work should get the support they need.“ (Wer arbeiten kann, soll arbeiten, wer nicht arbeiten kann, soll ausreichend unterstützt werden.) Die Modernisierung des Steuer- und Transfersystems sollte drei übergreifende Ziele verfolgen:

- „Erwerbschancen für jeden in einem sich verändernden Arbeitsmarkt“ – die moderne Definition von Vollbeschäftigung („the modern definition of full employment“) und
- „ausreichende finanzielle Arbeitsanreize“ zu schaffen und
- Familien, unabhängig vom Erwerbsstatus der Eltern, nachhaltig zu unterstützen.

Offen blieb dabei, wie New Labour die Gewichte zwischen Eigenverantwortung und staatlicher Fürsorge neu verteilen würde. Dass das aber, jenseits der Rhetorik, die Gretchenfrage sein würde, wurde in dem Versprechen deutlich, bis 2020 die Kinderarmut „auszulöschen“, womit die Agen-

da nicht weniger verhieß als die Lösung der Quadratur des Kreises. Denn sozialstaatlich würde das ein perfektes Gleichgewicht zwischen Eigenverantwortung und staatliche Fürsorge voraussetzen, bei dem jeder soviel arbeitet, wie er kann, und jede Familie, mit oder ohne Arbeit, über mindestens 60 Prozent des nationalen Medianeinkommens verfügt.

Im Konkreten beschränkte sich die Agenda der regierenden New Labour Party denn auch auf die drei genannten Ziele und eine Senkung der Kinderarmut um ein Viertel bis 2004. Dazu sollten folgende sozial- und steuerpolitische Reformen umgesetzt werden:

- die Einführung eines „New Deal“ für arbeitslose und inaktive Erwachsene und eines gesetzlichen Mindestlohns,
- der Umbau der Einkommensaufstockung für bedürftige erwerbstätige Familien in eine einkommensabhängige Steuergutschrift (Working Tax Credit) für alle Niedrigverdiener,
- die Glättung der Beitragssprünge in der Sozialversicherung,
- die Senkung des Eingangssatzes in der Einkommensteuer und
- die Einführung einer erwerbsunabhängigen Steuergutschrift für Kinder (Child Tax Credit).

Im Folgenden wird die Umsetzung der Reformen in drei Kapiteln beschrieben: Kapitel eins erläutert den New Deal zur Aktivierung und Integration von arbeitslosen und inaktiven Sozialleistungsempfängern in den Arbeitsmarkt („welfare to work“). In Kapitel zwei werden die „make work pay“-Reformen beschrieben, zu denen die Einführung des Working Tax Credit und des Mindestlohns sowie die Glättung der Sozialversicherungsbeiträge und Einführung eines Eingangssteuersatzes gehören. Kapitel drei legt die Einführung eines Child Tax Credits zur Unterstützung von Familien und zur Beseitigung der Kinderarmut dar. Zur Bilanzierung der Reformen wird zum einen die Entwicklung verschiedener sozialer und ökonomischer Indi-

katoren zwischen 1997 und 2004 aufgezeigt. Zum anderen wird das Steuer- und Transfergefüge am Ende von New Labours zweiter Amtszeit mit dem Gefüge am Ende der ersten Amtszeit verglichen, um zu prüfen, inwieweit die versprochene neue Balance zwischen Rechten und Pflichten und Fürsorge und Arbeit (Welfare und Work) verwirklicht worden ist. Im Anhang wird darüber hinaus der britische Working Tax Credit mit dem amerikanischen Earned Income Tax Credit verglichen und ihre jeweiligen Effekte auf die verfügbaren Einkommen und die Grenzbelastung dargestellt. Damit sollen sowohl die verschiedenen Möglichkeiten, eine Steuergutschrift für Ge ringverdiener zu konstruieren, skizziert als auch die unvermeidlichen Tradeoffs zwischen Arbeitsanreizen und Wohlfahrt verdeutlicht werden.

11.2 „Welfare to work“ – der „New Deal“ für Arbeitslose

Beim Regierungsantritt von New Labour waren die örtlichen Verwaltungen des Employment Service – in England keine Bundesagentur für Arbeit, sondern eine Abteilung des Arbeits- und Sozialministeriums – nur für die ordnungsgemäße Auszahlung des Arbeitslosengeldes und der Arbeitslosenhilfe zuständig². Zwar hatten die Tories die Pflicht, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen und eine Arbeit zu suchen, gesetzlich verschärft und für alle erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger die Arbeitslosenhilfe (Income-based Jobseeker's Allowance) eingeführt, aber weil ihnen die Verknüpfung des Förderns mit Fördermaßnahmen zu teuer erschien und auf das Fördern verzichteten, liefen die Reformen ins Leere. Alle anderen Sozialleistungen, insbesondere die Sozialhilfe (Income Support) und die Un

² Das britische System von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe entspricht in etwas dem deutschen System. Das Arbeitslosengeld (contribution-based jobseeker's allowance) ist auf sechs Monate befristet, die Höhe richtet sich nach vorheriger Beitragszeit und Höhe. Die Arbeitslosenhilfe (income-based jobseekers' allowance) richtet sich nach Bedürftigkeit, sie ist zeitlich unbegrenzt für Arbeitslose, die keinen Anspruch mehr auf Arbeitslosengeld haben.

terstützung bei Erwerbsunfähigkeit (Incapacity Benefit), wurden weiterhin von einer Transferbezugsstelle, der Benefit Agency innerhalb des Arbeits- und Sozialministeriums verwaltet. Arbeit war hier gar kein Thema.

Das Ziel des „New Deal“ war, diese passive Verwaltung von Hilfeempfängern in eine aktivierende Hilfe zur Arbeit, für die Erwerbsfähigen umzubauen. Dazu wurden die Benefit Agency und der Employment Service zusammengelegt und in Jobcentre Plus umbenannt. Die örtlichen Ämter der neuen Behörde wurden in one-stop Zentren umgebaut, die jedem „Kunden“ im erwerbsfähigen Alter an einer Anlaufstelle eine individuelle, „integrierte Dienstleistung“ anbieten, alle Transferansprüche prüfen und die New Deal Programme umsetzen.

Als erstes wurde das neue Bündnis für junge Menschen (New Deal for Young People, NDYP) eingeführt. Er ist verpflichtend für Jugendliche zwischen 18 und 24 Jahren, die seit 6 Monaten oder länger Arbeitslosenunterstützung beziehen. In den ersten 4 Monaten, der Eingangsphase (Gateway), werden die Jugendlichen von einem persönlichen Berater bei der Vollzeitarbeitsuche unterstützt. Ist der Jugendliche danach noch arbeitslos, muss er eine von fünf Optionen wählen:

- 1) eine subventionierte Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt für maximal 6 Monate, bei der ihm der Arbeitgeber den für die Tätigkeit üblichen Lohn bezahlt und dafür einen öffentlichen Lohnzuschuss und eine Ausbildungspauschale erhält;
- 2) eine einjährige Vollzeitausbildung;
- 3) eine 6-monatige Beschäftigung bei einer Freiwilligenorganisation, die einen Tag Ausbildung pro Woche einschließt und bei der der Jugendliche entweder einen Lohn von seinem Arbeitgeber oder seine Arbeitslosenunterstützung plus einem Einmalzuschuss von £400 erhält;

- 4) eine 6-monatige gemeinnützige Beschäftigung in einer Environmental Task Force zu denselben Bedingung wie bei Option drei, oder
- 5) eine selbständige Tätigkeit mit Fortzahlung der Arbeitslosenunterstützung und finanzieller sowie beratender Unterstützung.

Meldet sich der Jugendliche danach wieder arbeitslos, folgt eine Umsetzungsphase (Follow Through), in der die Betreuung intensiviert wird. Alle Aktivitäten werden schriftlich vereinbart und bei Nicht-Einhaltung der Verabredungen ohne guten Grund mit Ausschluss aus dem Programm und Streichung der Arbeitslosenunterstützung sanktioniert. Tabelle 1 zeigt die Teilnehmerstruktur im März 2005. Demnach schaffen rund zwei Drittel der Jugendlichen bereits im Gateway den Sprung in den Arbeitsmarkt. Die anderen optieren vorzugsweise für eine Vollzeitausbildung. Etwa einer von sieben Teilnehmern scheint zum harten Kern der inzwischen auf 40.000 gesunkenen Zahl jugendlicher Langzeitarbeitsloser zu gehören (HM Treasury 2005), der im Follow Through weiter gefordert und gefördert wird.

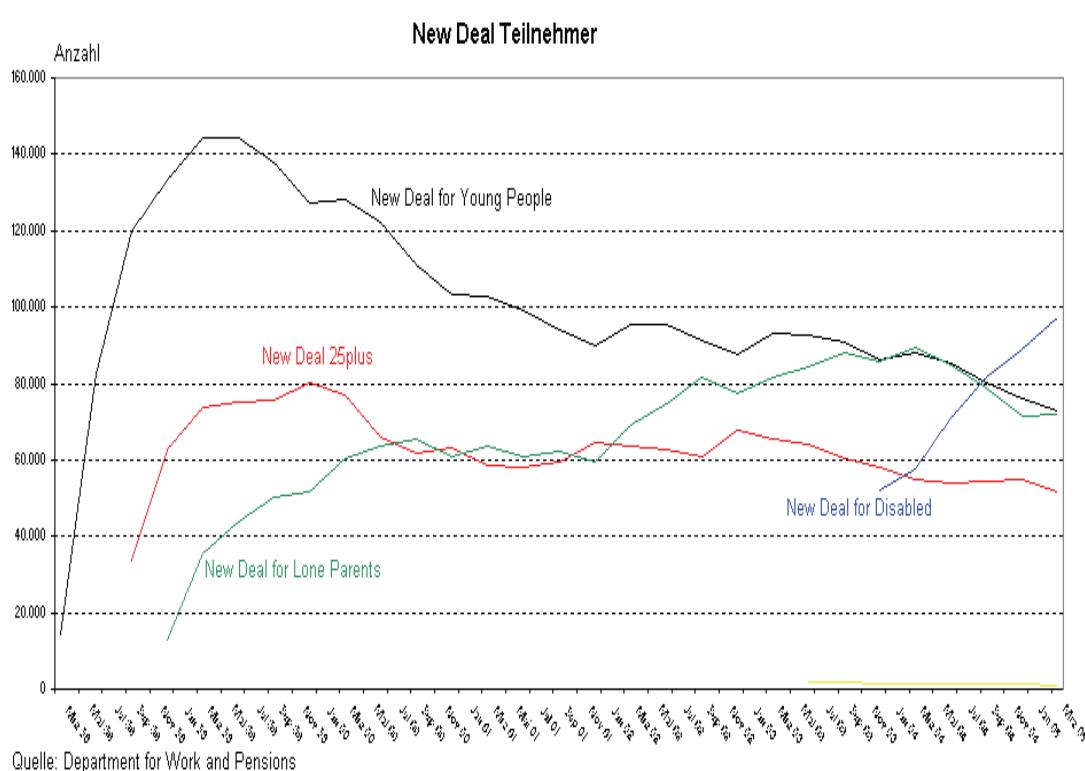
Tabelle 1: Teilnehmerstruktur am New Deal for Young People im März 2005

Teilnehmer insgesamt ¹	Gate-way	Optionen				Follow Through
		Employment (1)	Education and Training (2)	Voluntary Sector (3)	Environmental Task Force (4)	
72.790	48.070	1.610	7.070	2.970	1.830	11.260

1) ohne Option 5. Daten hierzu werden nicht ausgewiesen.
Quelle: Department for Work and Pensions

Aufbauend auf diesen Erfolg wurde der New Deal 25plus (ND25plus) für Arbeitslose zwischen 25 und 49 Jahren eingeführt. Die Teilnahme ist Pflicht für alle in dieser Altersgruppe, die seit mindestens 18 Monaten Arbeitslosenunterstützung beziehen. Nach dem viermonatigen Gateway folgt eine Intensive Activity Period, die in der Regel 13 bis 26 Wochen dauert und, je nach Bedarf, aus einem Praktikum bei einem Arbeitgeber, einer Ausbildung oder einer gemeinnützigen Beschäftigung besteht. Wer danach noch arbeitslos ist, kann erneut einen Antrag auf Arbeitslosenhilfe stellen und wird dann im Follow Through erneut betreut.

Grafik 2: Teilnehmer am New Deal



Bei anderen zunächst regional, dann landesweit eingeführten New Deals für Alleinerziehende, über 50-Jährige, Behinderte und Partner von Arbeitslosen ist die Teilnahme freiwillig. Sofern die Betroffenen Leistungen beziehen, müssen sie lediglich an einem auf die Arbeitsvermittlung fokussie-

renden (work focused) Interview teilnehmen. Entscheiden sie sich für die Teilnahme, gewährt ihnen der New Deal ein großzügiges Angebot an Beratungs- und finanziellen Einstiegsleistungen. Eine Nicht-Teilnahme hat keinen Einfluss auf bestehende Transferansprüche.

Grafik 2 zeigt die Entwicklung der Teilnehmerzahlen der New Deals seit ihrer jeweiligen Einführung. Bis 2004 hat der NDYP über 440.000 Jugendlichen und der ND25plus mehr als 150.000 Erwachsene in Arbeit gebracht (Balls, 2004).

11.3 Make work pay

11.3.1 Eine Steuergutschrift für erwerbstätige Haushalte mit niedrigen Einkommen

Großbritannien hat schon 1971 eine bedürftigkeitsgeprüfte Einkommensaufstockung für erwerbstätige Familien eingeführt. Das radikal neue an New Labours Plan war, dass er die Sozialhilfeleistung in eine Steuergutschrift umwandeln und auf kinderlose Erwerbstätige ausdehnen wollte. Die Vorgeschichte: Als zu Beginn der 70er Jahre die unteren Löhne real so weit gesunken waren, dass sie kaum noch den Lebensbedarf einer Familie deckten, musste die Politik reagieren. Da sie sich weder für einen gesetzlichen Mindestlohn noch für Familienpolitik erwärmen mochte, wurde 1971 als vorläufige Maßnahme ein Family Income Supplement (FIS), eine Einkommensaufstockung für erwerbstätige Familien eingeführt. Bedingung war Bedürftigkeit und eine Arbeitszeit von mindestens 30 Stunden pro Woche für Elternpaare (ein Elternteil oder beide kumuliert) und 24 Stunden für Alleinerziehende. Der Höchstbetrag des Zuschusses wurde bei steigendem Bruttoeinkommen um 50 Pence pro Pfund abgeschröpft (Grafik 3).

Auch als die Vorbehalte gegen staatliche Familienleistungen schwanden und 1975 ein allgemeines Kindergeld (Child Benefit) eingeführt wurde,

blieb es bei der grundlegenden Entscheidung, niedrige Löhne und wachsende Lohnungleichheit nicht durch Eingriffe in den Arbeitsmarkt und die freie Lohnbildung abzuwehren, sondern sozialpolitisch abzufedern.

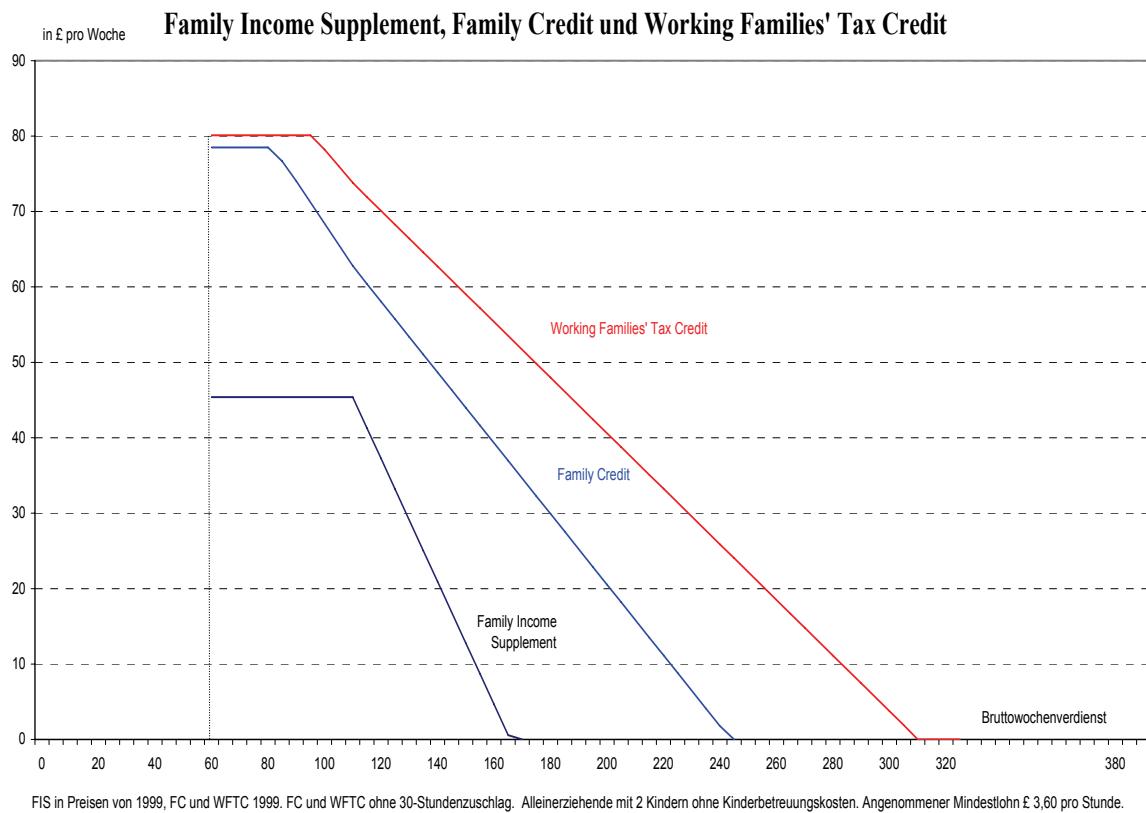
1988 wurde der FIS durch eine ebenfalls bedürftigkeitsgeprüften Familien-gutschrift (Family Credit) ersetzt (Tabelle 2). Weil diese großzügiger war, wurde die Entzugsrate von 50 Prozent auf 70 Prozent erhöht, dass heißt für jedes zusätzlich verdiente Pfund wurde der Zuschuss statt um 50 um 70 Cent reduziert (Grafik 3). Allerdings wurde jetzt nicht mehr der Brutto-, sondern der Nettoverdienst zugrunde gelegt, um zu vermeiden, dass ein steigendes Bruttoeinkommen zu sinkendem verfügbaren Einkommen führt.

1992 wurde die Zahl der Mindestarbeitsstunden auf 16 Stunden pro Woche gesenkt, so dass der Family Credit nahtlos an den Income Support anknüpfte. Denn der Sozialhilfeanspruch besteht nur bis maximal 15 Stunden Erwerbstätigkeit. Um den Empfängern Einkommenssicherheit zu geben und den administrativen Aufwand zu begrenzen, wurde der FC jeweils für 6 Monate in gleicher Höhe an die Mutter ausgezahlt, egal ob sich die Familiensituation in der Zeit veränderte und ob sie oder der Vater erwerbstätig war.

1994 wurde ein Freibetrag für Kinderbetreuungskosten eingeführt. Damit konnten Familien mit Kindern unter 11 Jahren, die Anspruch auf den Family Credit hatten, 70 Prozent ihrer Ausgaben für Kinderbetreuung von ihrem angerechneten Nettoverdienst abziehen, höchstens jedoch £40 pro Woche. 30 Prozent der Betreuungskosten mussten sie also weiterhin selber bezahlen. Um Vollzeitarbeit zu belohnen, wurde 1995 ein „30-Stunden-Kredit“ eingeführt, der den FC um £10 pro Woche erhöhte, sobald der Empfänger 30 und mehr Stunden arbeitete. Da Kinderlose nicht anspruchsberechtigt waren, initiierten die Tories 1996 ein auf 3 Jahre angelegtes Pilotprojekt in acht Regionen, das die Arbeitsmarkteffekte eines Earnings Top-Ups, einer

Lohnaufstockung für Alleinstehende und Paare ohne Kinder testen sollte. Der Betrag war niedriger, aber die Struktur war ähnlich wie beim FC.

Grafik 3: Entwicklung der Transfers im Vereinigten Königreich
Alleinerziehende mit 2 Kindern in Abhängigkeit vom Bruttowochenverdienst



New Labour wollte die Einkommensaufstockung beibehalten, aber deren Armut- und Arbeitslosigkeitsfallen beseitigen. Dazu zählte sie die unzureichende Höhe der Aufstockung, des Tax Credit, die geringen Betreuungsfreibeträge und die hohe Grenzbelastung, dass heißt der starke Transferentzug bei steigendem Einkommen. Die niedrige Inanspruchnahme des Family Credit von nur 57 Prozent der Berechtigten führte New Labour außerdem auf die mit einer Sozialhilfeleistung verbundene Bedürftigkeitsprüfung und Stigmatisierung zurück. Der neue Tax Credit sollte darum großzügiger sein, Kinderbetreuungskosten stärker berücksichtigen, eine niedrigere Ent-

zugsrate haben, keine Sozialhilfe, sondern eine Steuergutschrift sein und den Earnings Top-up einschließen.

Tabelle 2: Die Tax Credits im Vereinigten Königreich im Vergleich

	Family Credit (FC)¹⁾	Working Families' Tax Credit (WFTC)²⁾	Working Tax Credit (WTC)³⁾
Geltungsdauer	1988 – Sept. 1999	Okt. 1999 – Okt. 2003	Seit Okt. 2003
Leistung	Sozialhilfe	Steuergutschrift	
Zuständiges Amt	Sozialamt	Finanzamt	
Antragsteller	Mutter	in Paarhaushalten entweder Vater oder Mutter	
Bedingungen	Bedürftigkeit, mind. 24 bzw. 16 Stunden abhängige oder selbständige Beschäftigung, mind. 1 abhängiges Kind	Bedürftigkeit, mind. 16 Stunden abhängige oder selbständige Beschäftigung, mind. 1 abhängiges Kind	Einkommen unterhalb der WTC-Grenze, mind. 16 Stunden bzw. 30 Stunden (für Kinderlose) abhängige oder selbständige Beschäftigung
Betrag pro Woche	Alleinstehende: £32,10 Alleinerziehende oder Paare mit 2 Kindern unter 11 Jahren: £44,20 –	Alleinstehende: £49,80 Alleinerziehende oder Paare mit 2 Kindern unter 11 Jahren: £80,10 £11,05	Alleinstehende: £30,20 Alleinerziehende oder Paare: £59,90 £12,30
30 Stunden-Zuschlag			

	Family Credit (FC)¹⁾	Working Families' Tax Credit (WFTC)²⁾	Working Tax Credit (WTC)³⁾
Wöchentl. Haushalt- seink., ab dem der Höchstbe- trag reduziert wird	£51,55	£90	£97
Entzugsrate	70 %	55 %	37 %
Kinderbetreu- ungskosten pro Woche	vom Bruttoeinkommen abziehbare Freibetrag	Aufstockung des Höchstbetrags des WFTC, 70 % bis zu £100 für 1 Kind, £150 für 2 und mehr Kinder	Aufstockung des Höchstbetrags des WTC, 70 % bis zu £135 für 1 Kind, £200 für 2 und mehr Kinder
Berechnungs- grundlage	in der Regel das Nettoeinkommen der letzten 6 Wochen kontinuierlicher Erwerbstätigkeit vor Antragstellung		Vorjahres-Bruttoeinkommen, Änderungen im Laufe des Steuerjahrs werden nach Meldung berücksichtigt
Bewilligungs- zeitraum	6 Monate		Steuerjahr
Auszahlung	alle 2 Wochen vom Sozialamt	alle 2 Wochen mit dem Lohn vom Arbeitgeber (wenn der Antragsteller der erwerbstätige Elternteil ist) oder vom Finanzamt	alle 2 Wochen vom Finanzamt an den Antragsteller

¹⁾ Beträge Stand 1988 – ²⁾ Beträge Stand 1999 – ³⁾ Beträge Stand 2004.
Angaben in Pfund Sterling (£); im Jahr 2004 notierte 1 Euro für 0,68 Pfund Sterling

Quelle: Child Poverty Action Group

New Labour war zuversichtlich, dass die verbesserten Arbeitsanreize den öffentlichen Haushalt nicht überlasten würden. Zum einen würde eine Zunahme der Erwerbstätigkeit die Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen erhöhen und die Sozialhilfekosten verringern, zum anderen würde der gesetzliche Mindestlohn den Subventionsbedarf kalkulierbar machen und begrenzen.

Die Umsetzung erfolgte in zwei Schritten. Zunächst wurde 1999 der Family Credit durch den Working Families' Tax Credit (WFTC) ersetzt und ein nationaler Mindestlohn (National Minimum Wage) von £3,60 pro Stunde eingeführt (siehe Grafik 3). Der neue WFTC setzte immer noch eine Bedürftigkeitsprüfung voraus, aber die Verwaltung oblag nicht mehr dem Sozial-, sondern dem Finanzministerium. Die Grundstruktur blieb unverändert. Die Entzugsrate wurde auf 55 Prozent gesenkt und der Maximalbetrag von £73,50 auf £80 pro Woche für eine Familie mit zwei Kindern angehoben. Um Erwerbstätigkeit für die am wenigsten qualifizierten Eltern attraktiver zu machen, wurden Kinderbetreuungskosten jetzt zum WFTC hinzugerechnet. Die maximale Höhe dieses Child Tax Credit lag bei 70 Prozent von £100 für ein Kind und £140 pro Woche für zwei und mehr Kinder, wenn beide Elternteile mindestens 16 Stunden arbeiteten. Anders als beim Family Credit, der generell vom Sozialamt an die Mutter ausgezahlt wurde, konnten die Antragsteller jetzt wählen, ob das Geld vom Arbeitgeber an den erwerbstätigen Partner oder vom Finanzamt auf das Konto des Vaters oder der Mutter gezahlt wurde.

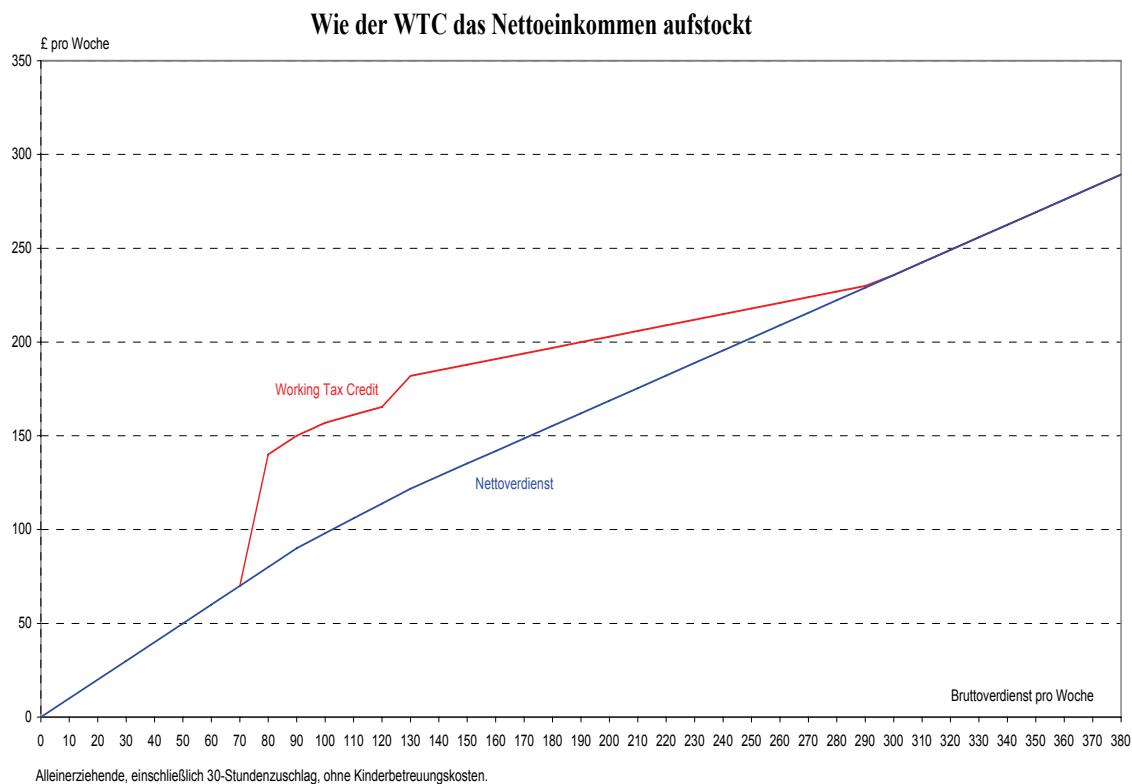
2003 folgte der zweite Schritt, mit dem der Working Families' Tax Credit (WFTC) durch den Working Tax Credit (WTC) ersetzt und auf Erwerbstätige ohne Kinder ausgeweitet wurde (Tabelle 2). Er ist keine bedürftigkeitsgeprüfte Sozialhilfe mehr, sondern eine einkommensabhängige Steuerergutschrift, d. h., liegt das Haushaltseinkommen des Empfängers unterhalb der Steuerfreibetragsgrenze, zahlt das Finanzamt den Betrag voll aus, an-

sonsten nach Abzug der Steuerschuld. Im Unterschied zur Sozialhilfe werden nur die zu versteuernden Erträge aus Vermögen als Einkommen gerechnet. Das Vermögen selbst, also Sparguthaben, Geldanlagen, Wohneigentum etc., bleibt unberücksichtigt. Anders als die früheren Einkommensaufstockungen richtet sich der Höchstbetrag des WTC auch nicht mehr nach der Anzahl der Kinder, sondern enthält nur noch einen Grundbetrag für Alleinstehende, einen Faktor für Alleinerziehende bzw. Paare (lone parent/ couple element), der 30-Stunden-Zulage, und einen Zuschlag für Kinderbetreuungskosten.

Grafik 4 zeigt die Höhe und Verteilung der Einkommensaufstockung für eine Alleinerziehende. Arbeitet sie 16 Stunden pro Woche zum Mindestlohn, stockt der WTC ihren Wochenverdienst von £78 (119 €) um 77 Prozent bzw. um £60 auf. Arbeitet sie 30 Stunden, ebenfalls zum Mindestlohn, beträgt ihr WTC £54. Da sie jetzt jedoch Steuern und NICs bezahlen muss, erhöht der Tax Credit ihr Nettoeinkommen real um 28 Prozent bzw. um £41.

Für Paare und Alleinerziehende endet der WTC-Anspruch bei einem Brutto-Wochenverdienst von £290 (1.909 € pro Monat), für Alleinstehende von £215 (1.415 € pro Monat). Gemessen an der Lohnverteilung für Vollzeit-erwerbstätige liegt die Einkommensgrenze Alleinstehender knapp unter dem ersten Dezil (£232 pro Woche). Für Paare und Alleinerziehende deckt sie sich annähernd mit dem ersten Quartil (£301 pro Woche) (NOS, 2005). Bei dem Vergleich mit der Lohnverteilung muss allerdings bedacht werden, dass der WTC Jahreseinkommen zugrunde legt und in den typischen Niedriglohnsektoren Teilzeitarbeit und unstete Arbeitszeiten und -wochenlöhne eher normal sind. Insofern entspricht die Fokussierung dem Anspruch, „Erwerbschancen für jeden in einem sich verändernden Arbeitsmarkt“ zu schaffen.

Grafik 4: Einkommenseffekt des Working Tax Credit
 Wöchentlicher Nettoverdienst von Alleinerziehenden mit 2 Kindern in Abhängigkeit vom Brutto-Verdienst



Quelle: Child Poverty Action Group

11.3.2 Ein gesetzlicher Mindestlohn

Noch vor Einführung des WFTC hatte Tony Blair eine Niedriglohn-Kommission (Low Pay Commission) einberufen, um einen „angemessenen“ Mindestlohn vorzuschlagen. Er sollte „unfairen“ Löhnen von £1 oder £2 pro Stunde, die in einzelnen Regionen keine Seltenheit waren, einen Riegel vorschieben, ohne jedoch dadurch Geringqualifizierte aus dem Arbeitsmarkt zu drängen. Die Kommission schlug 1998 vor, zum 1. April 1999 einen Mindestlohn von £3,60 für Erwachsene ab 22 Jahre und £3,00 für 18- bis 21-Jährige einzuführen.

Die Sachverständigen gingen damals davon aus, dass eine Lohnuntergrenze in dieser Höhe 8 bis 9 Prozent aller Erwerbstätigen zugute kommen würde. Später zeigte sich, dass tatsächlich etwa 5,5 Prozent der Arbeitnehmer (rund 1,3 Millionen Erwerbstätige) von der Lohnerhöhung profitierten (Manning, 2002). Seither wird der Mindestlohn jährlich entsprechend den Empfehlungen der Low Pay Commission angehoben (Tabelle 3) und liegt bis Oktober 2005 bei £4,85 (7,37 €). 2004 wurde ein Lohnsatz von £3 für 16- bis 17-Jährige eingeführt, um ihnen den Einstieg in den Arbeitsmarkt nicht zu erschweren.

Tabelle 3: Die Entwicklung des gesetzlichen Mindestlohns im Vereinigten Königreich

	Rate für Erwachsene	Erhöhung gegenüber Vorjahr in %	in % des Durchschnittslohn*	in % des Medianlohns*
1999	£3,60		36,7	47,6
2000	£3,70	2,8	35,3	46,2
2001	£4,10	10,8	34,2	45,2
2002	£4,20	2,4	36,0	48,1
2003	£4,50	7,1	35,7	47,5
2004	£4,85	7,8	36,7	48,5
Vorschlag ab Okt. 2005	£5,05	4,1		
Okt. 2006	£5,35	5,9		

* Brutto-Stundenverdienst aller Arbeitnehmer ohne Überstundenzuschläge

Quelle: Low Pay Commission, 2005

In ihrem aktuellen Jahresbericht fasst die Kommission die bisherigen Erfahrungen wie folgt zusammen (Low Pay Commission, 2005):

- Da die Zahl der Erwerbstätigen in der Gesamtwirtschaft und im Niedriglohnsektor auch nach 1999 kontinuierlich gestiegen ist, scheint der Mindestlohn insgesamt „keine negativen“ Beschäftigungseffekte ausgelöst zu haben.

- Allerdings beruht der Beschäftigungszuwachs im Niedriglohnsektor ausschließlich auf einer Ausweitung der Teilzeitarbeit.
- In der Hauptsache haben Frauen, Jugendliche zwischen 16 und 25 Jahren, einige ethnische Gruppen (aus Pakistan und Bangladesch), Menschen mit Behinderungen und Arbeitnehmer in Reinigungs-, Friseur-, Gaststätten- und Hotelgewerbe von der Reform profitiert.
- Dagegen hat die Verringerung der Lohndifferenzierung durch den Mindestlohn die Spielräume der Arbeitgeber für Leistungsanreize beschränkt.
- Als alleiniges Armutsvorhinderungsinstrument taugt der Mindestlohn wenig, weil die Haushalte am unteren Ende der Einkommensverteilung typischerweise arbeitslos sind, aus Rentnern und Transferempfängern bestehen und Kinder haben. Mindestlohner leben dagegen in der Regel in Haushalten mit mehr als einem Erwerbstätigen und keinen oder erwachsenen Kindern. Notwendig ist eine Lohnuntergrenze dagegen als Ergänzung zur staatlichen Aufstockung niedriger Löhne, weil diese zum Fass ohne Boden wird, wenn Betriebe ihre Gewinne durch Löhne unter Wert maximieren können.

11.3.3 Reformen im Rahmen der Sozialversicherung und Einkommenssteuer

Bis 1999 brauchten Erwerbstätige bis zu einem Bruttowochenverdienst von £63 (96 €) keine Sozialversicherungsbeiträge (National Insurance Contributions, NIC) zu zahlen. Wer mehr verdiente, musste auch auf die ersten £64 zwei Prozent NICs bezahlen sowie 10 Prozent auf den darüber liegenden Verdienst. Ergebnis war ein florierender Markt für „£63 Jobs.“ New Labour hat diese Einstiegsgebühr (Entry Fee) abgeschafft und die Schwelle, ab der NICs zu entrichten sind, an die Steuerschwelle angeglichen. Dadurch sind jetzt die ersten £90 (137 €) des Wochenverdienstes generell

steuer- und sozialversicherungsfrei. Der unbeabsichtigte Anreiz zu geringfügiger Nebenbeschäftigung ist dadurch allerdings geblieben. Auf Verdienste oberhalb dieser Schwelle zahlen Arbeitnehmer jetzt NIC in Höhe von 11 Prozent und Arbeitgeber 12,8 Prozent. Für letztere galt zuvor ein vierstufiger Tarif. Im Gegenzug zu der einprozentigen Erhöhung der Arbeitnehmer-NICs wurde die Einkommenssteuerbelastung in der untersten Tarifstufe von 20 auf 10 Prozent und in der mittleren von 23 auf 22 Prozent gesenkt. Der oberste Steuersatz liegt unverändert bei 40 Prozent.

11.4 Ausbau der Unterstützung von Familien

Der erste Teil der Strategie zur Besserstellung der Familien bestand in den beschriebenen make work pay-Reformen, zu denen auch die stärkere Subventionierung der Kinderbetreuungskosten gehörte. Zusätzlich zur Belohnung von Arbeit sollten jedoch die erwerbsunabhängigen Familienleistungen ausgebaut und erhöht werden. Schließlich hatte New Labour sein Wort gegeben, bis 2020 allen Familien ein Einkommen von mindestens 60 Prozent des Medianeinkommens zu garantieren. Dabei sollte das Prinzip des „progressiven Universalismus“ gelten: alle Familien werden unterstützt, aber die, die am wenigsten haben, werden am stärksten unterstützt. Diese „Universalisierung“ zielte sowohl auf eine Entstigmatisierung der bedürftigkeitsgeprüften Familienleistungen als auch auf die Gewinnung der Mittelschichten, die bisher an diesen Leistungen – abgesehen vom niedrigen Kindergeld – lediglich als Steuerzahler beteiligt waren.

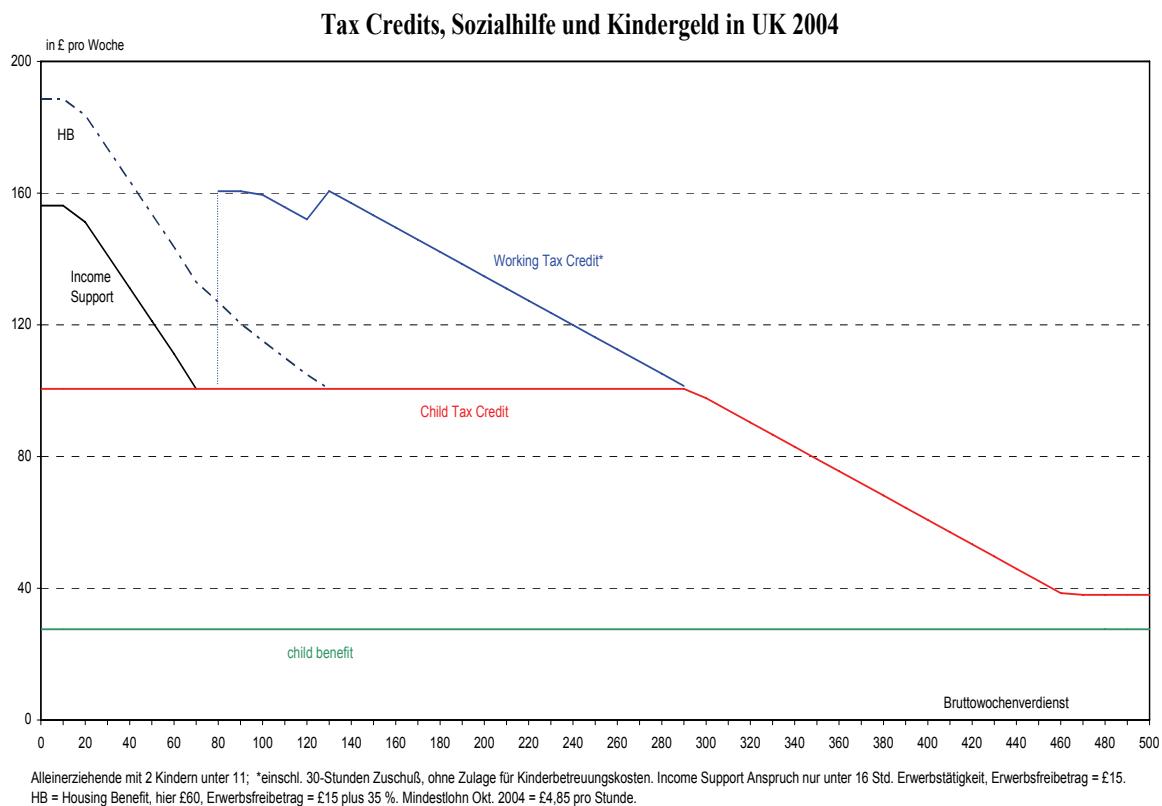
Im ersten Schritt wurden die Sozialhilfesätze für Kinder und die Obergrenze für die im Rahmen des WFTC subventionierten Kinderbetreuungskosten angehoben. Als der Working Families' Tax Credit 2003 von einer Sozialhilfeleistung in eine Steuergutschrift umgewandelt wurde, wurden alle kinderbezogenen Leistungen aus der Sozial- und Arbeitslosenhilfe, dem Incapacity Benefit und dem neuen Working Tax Credit herausgenommen und

in einer „einzigen, nahtlosen Familienleistung, unabhängig von Erwerbsstatus der Eltern“ (HM Treasury, 2002) gebündelt.

Der so genannte Child Tax Credit beträgt gegenwärtig £31,25 pro Kind plus einem Familienfaktor (Family Element) von £10,50 und einem Baby-Faktor (Baby Element) von £10,50 für Kinder unter einem Jahr. Eine Familie mit zwei Kindern, die nicht mehr im Babyalter sind, erhält so £73 (111 €) pro Woche. Sind beide Elternteile erwerbstätig, bekommt sie den vollen Betrag, solange das Jahreseinkommen £5.060 nicht überschreitet. Für nicht erwerbstätige Familien liegt diese Grenze bei £13.480. Danach sinkt die Steuergutschrift mit jedem zusätzlichen Pfund Einkommen um 37 Pence. Das Family Element wird jedoch erst ab einem Jahreseinkommen von £50.000 abgeschröpft. Alle Eltern erhalten weiterhin ein Kindergeld von £16,50 für das erste Kind und £11,05 für jedes weitere Kind (2004). Insgesamt bekommt eine Familie mit zwei Kindern und einem Jahreseinkommen unter 7.691 € also Kinderleistungen in Höhe von 662 € pro Monat. Liegt ihr Jahreseinkommen oberhalb von 76.000 € erhalten sie ein monatliches Kindergeld von 181 €.

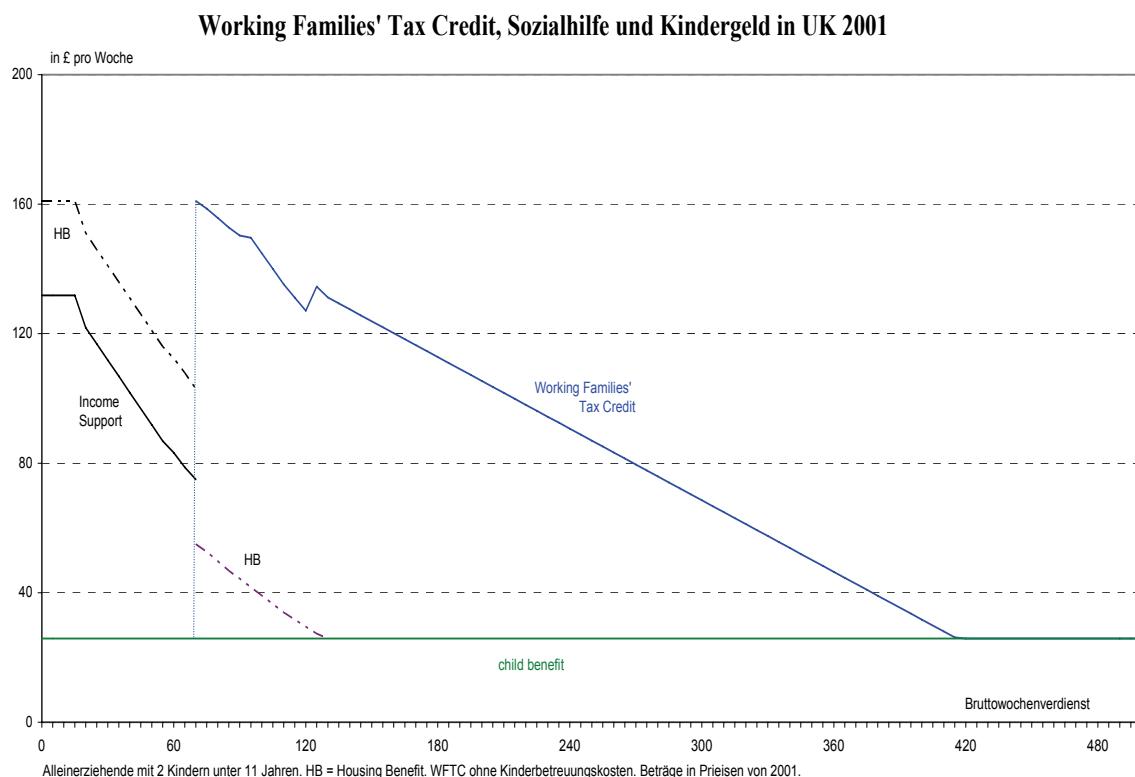
Um zu veranschaulichen, welchen Raum die erwerbsunabhängigen Familienleistungen im Verhältnis zum erwerbsabhängigen Tax Credit einnehmen, sind die Transfers in Grafik 5 aufeinandergetürmt. Sehr deutlich zeigt sich ein Übergewicht der Familienleistungen gegenüber dem WTC.

Grafik 5: Tax Credits, Sozialhilfe und Kindergeld im Vereinigten Königreich – Alleinerziehende mit 2 Kindern in Abhängigkeit vom Brutto-Wochenverdienst 2004



Grafik 6 zeigt, dass die Gewichte innerhalb des Steuer- und Transfergefüges am Ende von New Labours erster Amtszeit noch völlig anders verteilt waren. Während die erwerbsunabhängigen Familienleistungen lediglich den Sockel bildeten, war der Hauptteil des Gefüges eindeutig der Förderung von Arbeit und Verhinderung von Armut trotz Erwerbstätigkeit (Working Poverty) gewidmet. Zudem waren damals alle Transfers, außer dem Child Benefit, an Bedürftigkeit gebunden, was jetzt nur noch für die Sozialhilfe und den Wohnkosten-Zuschuss (Housing Benefit) gilt.

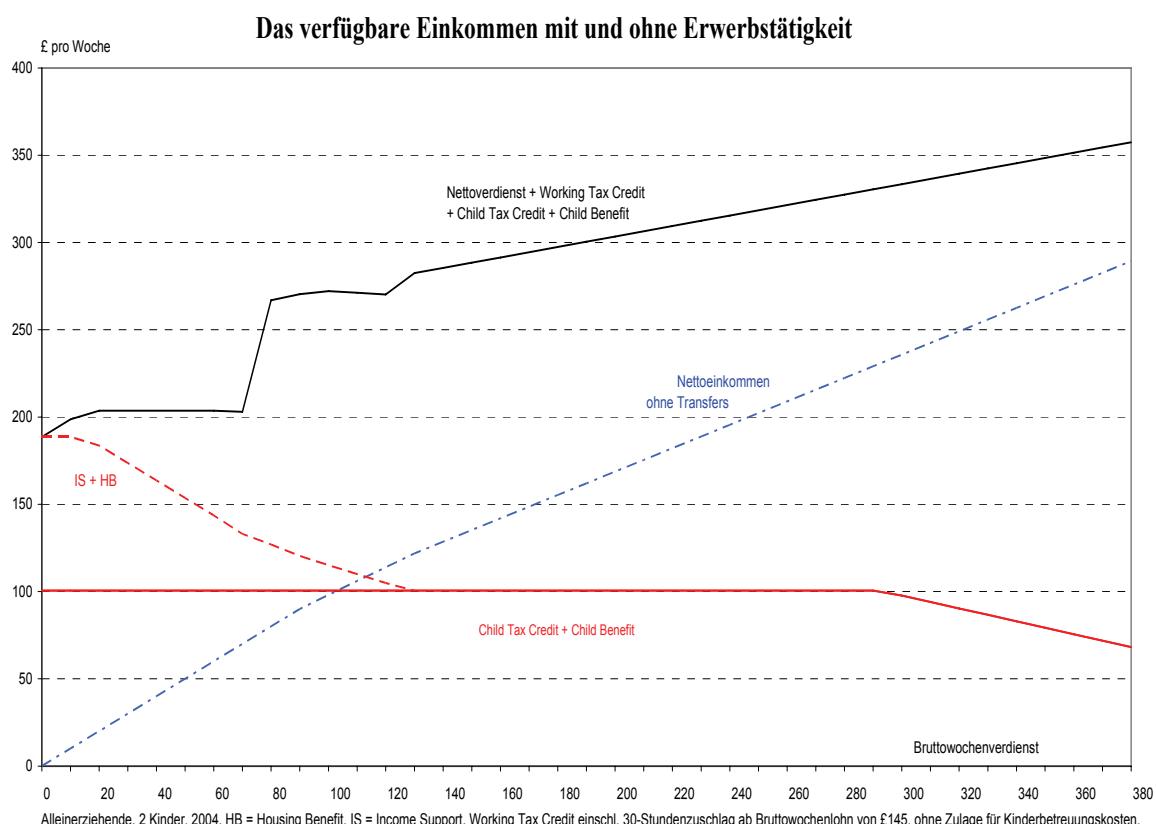
Grafik 6: Working Family's Tax Credit, Sozialhilfe und Kindergeld
Alleinerziehende mit 2 Kindern in Abhängigkeit vom Brutto-
Wochenverdienst 2001



Die Effekte des neuen Steuer- und Transfergefüges hinsichtlich der Arbeits- und Leistungsanreize illustriert Grafik 7 am Beispiel einer Alleinerziehenden mit zwei Kindern. Arbeit lohnt zwar mehr als Sozialhilfe und die Senkung der Entzugsrate des WTC auf 37 Prozent hat den Anreiz, die Arbeitszeit auszuweiten oder sich weiter zu qualifizieren („to progress“) gestärkt. Durch die Einführung des Child Tax Credit wird dieser positive Effekt jedoch deutlich abgeschwächt oder gar überkompensiert. Brewer und Shepard (Brewer, 2004) kommen bei einem Vergleich der Arbeitsanreize von 1997 und 2004 zu dem Ergebnis, dass sich Arbeit heute für die meisten Alleinerziehenden mehr lohnt als 1997, der Anreiz jedoch für mittel- und besserverdienende Alleinerziehende schwächer geworden ist. Ähnlich ambivalent sind die Arbeits- und Leistungsanreize für Paare mit Kindern. Ob-

wohl für einige Familien die Arbeitsaufnahme eines Partners attraktiver geworden ist, bleibt für die meisten Paare Arbeitslosigkeit beider Partner die attraktivere Option. Weil zudem die durchschnittliche effektive Grenzbelastung für Erwerbstätige mit Kindern um 5 Prozentpunkte gestiegen ist, ist der Anreiz sich weiter zu qualifizieren für über 40 Prozent heute geringer. Ebenso lohnt es sich jetzt weniger als 1997 doppelt zu verdienen. Insgesamt ist die großzügige Ausweitung der staatlichen Fürsorge für Familien also auf Kosten der Leistungsanreize und der Belohnung von Eigenverantwortung gegangen.

Grafik 7: Das verfügbare Einkommen mit und ohne Erwerbstätigkeit Alleinerziehende mit 2 Kindern in Abhängigkeit vom Bruttowochenverdienst 2004



11.5 Die Reformbilanz

Wie weit hat New Labour sein Versprechen, Erwerbstätigkeit zu fördern und die Kinderarmut zu beseitigen, erfüllt? Insgesamt haben sich die in Tabelle 4 aufgeführten Indikatoren positiv entwickelt. Die Erfolge sind besonders deutlich in Bezug auf Alleinerziehende, Jugendliche und Kinder. Die Erwerbsquote der Alleinerziehenden ist seit 1997 um 10 Prozent gestiegen und im Durchschnitt arbeiten sie heute mehr Stunden als 1997. Der Anteil der Jugendlichen, die länger als 6 Monate arbeitslos gemeldet sind, ist um 37,6 Prozent gesunken. Selbst wenn diejenigen herausgerechnet werden, die derzeit am New Deal for Young People teilnehmen, liegt die Quote immer noch rund 20 Prozent niedriger als 1997. Die Kinderarmut ist um rund ein Fünftel zurückgegangen und die Zahl der sozialhilfeabhängigen Alleinerziehenden ist gesunken. Spiegelbildlich ist die Zahl der Haushalte, die den Working Families' Tax Credit bzw. Working Tax Credit erhalten, gestiegen (Grafik 1).

Zur Habenseite der Bilanz der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsreformen von New Labour gehört auch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Die Wirtschaft und das Pro-Kopf-Einkommen sind schneller gewachsen als im EU-15-Durchschnitt. Die Zunahme der Erwerbstätigkeit hat den Rückgang der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit pro Arbeitnehmer überkompensiert, so dass das Jahresarbeitsvolumen kontinuierlich gewachsen ist (Balls, 2004). In der EU sind die Lohnnebenkosten nur in Dänemark noch geringer als in Großbritannien. Ihr Anteil an den Arbeitskosten beträgt hier 46 Prozent, verglichen mit 34 Prozent in Dänemark und 79 Prozent in Westdeutschland (Schröder, 2005).

Bislang hat die Regierung sich auch an ihre Zusagen gehalten, Kredite nur zur Finanzierung von Investitionen, nicht für laufende Ausgaben aufzunehmen und die Gesamtverschuldung des Staates unter 40 Prozent des BIP zu halten (OECD, 2004).

Angesichts der ambivalenten Anreizwirkungen der Gewichtsverschiebungen im Steuer- und Transfergefüge stellt sich allerdings die Frage, inwieweit die hier diskutierten Reformen die positiven Entwicklungen der Volkswirtschaft gestärkt oder geschwächt haben. Sicher erscheint, dass Großbritannien seinen wirtschaftlichen Erfolg vor allem einem hoch flexiblen Arbeitsmarkt und niedrigen Lohnnebenkosten verdankt. Insofern hat New Labour dadurch zu der positiven Performance beigetragen, dass sie den Arbeitsmarkt nicht durch einen Rückgriff auf „Old Labour“-Rezepte gezähmt, sondern mit dem New Deal und der Entstigmatisierung und Förderung von Niedriglohnarbeit gestärkt hat.

Schattenseiten der Reformen sind die hohe Inaktivitätsrate und die anhaltend hohe Kinderarmut. Erstere stagniert bei 25 Prozent und die Zahl der Incapacity Benefit Empfänger ist weiter angestiegen, obwohl in einem langsameren Tempo, ihre Zahl ist inzwischen fast dreimal so hoch wie die der Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfeempfänger.

Trotz des enormen Ausbaus der Familienleistungen ist die Kinderarmut nur etwa um ein Viertel gesunken. Allerdings ist es bisher international keinem Staat gelungen, die Kinderarmut vollständig zu beseitigen. Welche weitere Verschiebung der Balance zwischen „welfare“ und „work“ in Großbritannien notwendig wäre, um dem Ziel nahe zu kommen, lässt sich erahnen, wenn man das Medianeinkommen der Haushalte 2003/04 (Brewer, 2005) zugrundelegt. Im Erhebungszeitraum lag die Armutsgrenze bei £201 pro Woche. Für eine nicht erwerbstätige Familie mit 2 Kindern und ohne Sozialhilfe müssten der Child Tax Credit und das Kindergeld also verdoppelt werden, um sie über die Armutsgrenze zu heben. Der Nettolohn eines Vollzeit arbeitenden Mindestlohners aus Erwerbstätigkeit betrug dagegen £133.

Noch anschaulicher wird der unvermeidbare Tradeoff zwischen Arbeitsanreizen und staatlicher Fürsorge, wenn man das verfügbare Einkommen und die Grenzbelastung am unteren Ende der Einkommensverteilung in den

USA und Großbritannien vergleicht (Anhang). Der Vergleich zeigt auch, wie viel näher der britische Sozialstaat unter New Labour an Kontinental-europa herangerückt ist. Allerdings hat die Annäherung im positiven Sinn auch andersherum stattgefunden: der „Dritte Weg“ hat die „Agenda 2010“ der Regierung unter Kanzler Schröder inspiriert und der New Deal hat für Hartz IV Modell gestanden. Deutschland könnte darüber hinaus noch manches von Großbritannien in Bezug auf die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und die Schaffung von Erwerbschancen für Geringqualifizierte lernen.

Tabelle 4: Die Bilanz der Sozialreformen im Vereinigen Königreich
Veränderungen im Zeitraum 1997 – 2004

	1997	2004	Verände- rung 1997/2004
	in Prozent bzw. absolut	in Prozent bzw. absolut	in Pro- zentpunk- ten bzw. absolut
Arbeitslosenquote in Prozent			
- Insgesamt	7,3	4,9	- 2,4
- 1 Jahr und länger	37,5	20,2	- 17,3
- 18- bis 24-Jährige, 6 Monate und länger	47,9 ²⁾	10,3 ²⁾	- 37,6
- Empfänger von Arbeitslosengeld/-hilfe (Jobseeker's Allowance)	1.624.800 ³⁾	859.675 ³⁾	- 765.125
Erwerbstätigenquote in Prozent			
insg. (16- bis 59/64-Jährige) ¹⁾	72,7	74,8	+ 2,1
Männer	77,7	79,3	+ 1,6
Frauen	67,4	69,8	+ 2,4
Alleinerziehende	41,0	54,1	+ 13,1
50-59/64-Jährige	64,5	69,9	+ 5,4
- Erwerbstätige (16 Jahre und älter)	26.448,000	28.382,000	+1.934,000

Anhang 1: Was kommt nach Hartz IV?

	1997	2004	Verände- rung 1997/2004
	in Prozent bzw. absolut	in Prozent bzw. absolut	in Pro- zentpunk- ten bzw. absolut
Kinder unter 16 Jahren in nicht-erwerbstätigen Haushalten, in %	19,0	15,0	- 4,0
Nicht-erwerbstätige Haushalte mit Kindern (in Prozent aller Haushalte mit Kindern)			
- Insgesamt	16,2	14,3	- 1,9
- Alleinerziehende	50,3	42,1	- 8,2
Alleinerziehende Sozialhilfeempfänger ⁴⁾	1.006.750	780.000	- 226.750
Incacity Benefit Empfänger	2.388.700	2.574.000	+ 185.300
Family Credit/ Working Tax Credit Empfänger	750.000	1.530.000	+ 780.000
Kinderarmut ⁵⁾			
- vor Wohnkosten	24,9	20,5	- 4,4
- nach Wohnkosten	33,3	27,8	- 5,5
Reales Wirtschaftswachstum 1997/2003 in %			
- BIP (in Klammern EU-15)			15,8 (14,1)
- Pro-Kopf Einkommen			13,4 (12,4)

- 1) Das gesetzliche Rentenalter ist für Frauen 60 Jahre, für Männer 65 Jahre.
- 2) Frühling. 3) Jahresdurchschnitt. 4) Income Support. 5) Äquivalenzeinkommen unter 60 % des Medianeinkommens.

Quelle: NOS, Eurostat

Anhang:

Der amerikanische Earned Income Tax Credit und der britische Working Tax Credit im Vergleich

Als die Taylor Commission 1998 der britischen Regierung vorschlug (HM Treasury, 1998), den bedürftigkeitsgeprüften Family Credit durch eine Steuergutschrift ähnlich dem amerikanischen EITC (Peter, 2005) zu ersetzen, begründete sie ihren Vorschlag damit, dass ein Tax Credit:

- das mit dem Bezug einer Sozialhilfeleistung verbundene Stigma reduzieren würde;
- sowohl für die Anspruchsberechtigten als auch für die Steuerzahler akzeptabler wäre als eine Sozialhilfe;
- den Unterschied zwischen dem Lohn einer Arbeit und dem Verbleib in der Sozialhilfe unterstreichen würde;
- dazu beitragen könnte, die Grenzbelastung niedriger Einkommen zu senken.

Allerdings, so die Commission, müsste die britische Variante die Eigenheiten des britischen Steuer- und Transfersystems berücksichtigen. Entsprechend ähneln sich der EITC und der 2003 eingeführte Working Tax Credit in Bezug auf die Grundprinzipien, während sich ihre konkrete Ausgestaltung unterscheidet.

Die Gemeinsamkeiten:

- beide sind auf abhängig und selbstständig Erwerbstätige beschränkt;
- beide sind in das Einkommensteuersystem integriert und werden von der Finanzverwaltung verwaltet;
- die Anspruchsgrundlage ist das zu versteuernde Jahreseinkommen des Haushalts innerhalb des Steuerjahres;

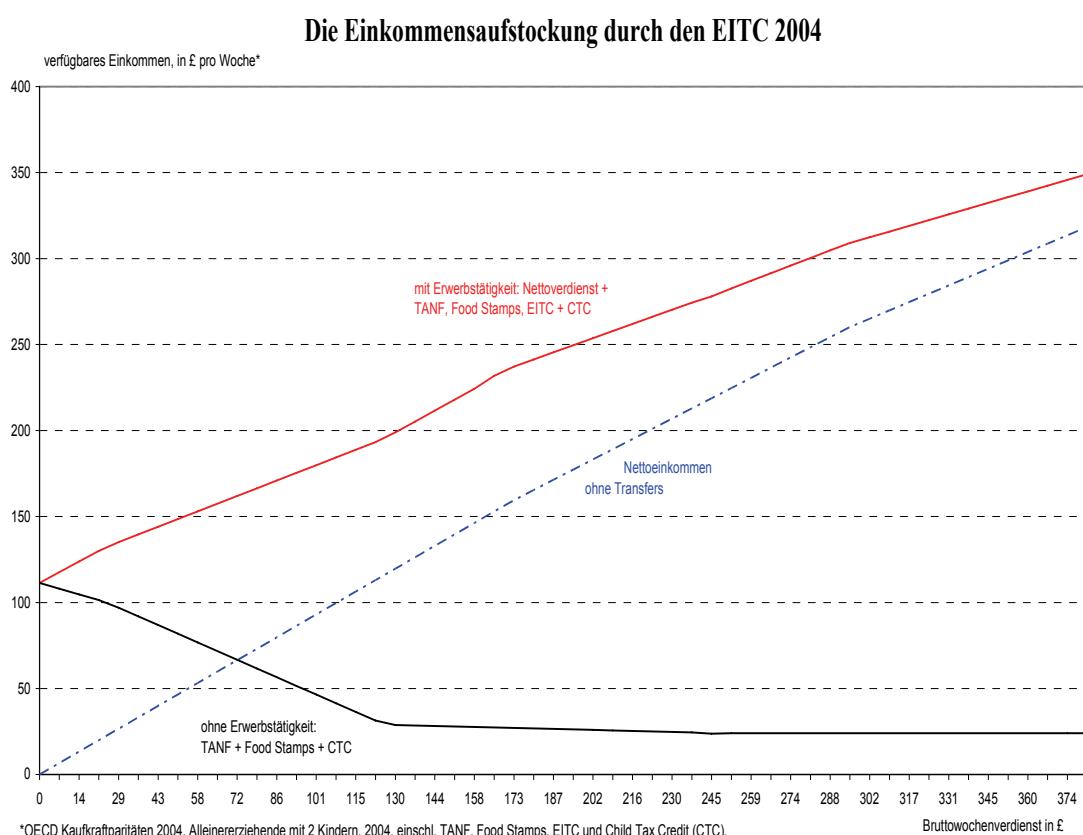
- Vermögen bleibt bis zu einer jährlichen Obergrenze steuerfrei, Zins- und Kapitalerträge, nicht jedoch Ersparnisse, werden als Einkommen angerechnet.

Die Unterschiede:

- Während der EITC nur das Einkommen, nicht die Zahl der geleisteten Arbeitstunden prüft, müssen WTC-Empfänger mindestens 16 Stunden pro Woche beschäftigt sein und erhalten einen Zuschlag, wenn sie 30 oder mehr Stunden arbeiten.
- Während die Aufstockungsrate und maximale Höhe des EITC mit der Anzahl der Kinder variieren, bleibt diese beim WTC unberücksichtigt. Der wesentliche Grund liegt darin, dass es in den USA, anders als in Großbritannien, kein allgemeines Kindergeld gibt und der amerikanische Child Tax Credit nur Erwerbstätigen mit mittleren und hohen Einkommen zugute kommt.
- Beim EITC variiert die Entzugsrate je nach Kinderzahl zwischen 7,65 und 21,06 Prozent, beim WTC beträgt sie einheitlich 37 Prozent.
- Die Empfängerquote bezogen auf alle Erwerbstätigen beträgt in den USA etwa 15 Prozent, in Großbritannien etwa 5 Prozent. Die Partizipationsrate, also der Anteil der Antragsteller an allen Anspruchsberechtigten, wird in beiden Ländern auf über 80 Prozent geschätzt.
- Großbritannien hat im Steuerjahr 2003/2004 ohne Abzug der von den Empfängern gezahlten Einkommensteuer etwa 1,35 Prozent seines BIP (£14,8 Milliarden) für den Working Tax Credit und den Child Tax Credit, die USA haben für den EITC 0,34 Prozent und für den Child Tax Credit 0,25 Prozent ihres BIP ausgegeben.

Grafik 7 und 8 zeigen, wie sich die unterschiedliche Ausgestaltung der Tax Credits und Transfersysteme auf die verfügbaren Einkommen von Erwerbstäigen und Nicht-Erwerbstäigen auswirkt.

Grafik 8: Die Einkommensaufstockung durch den EITC
Alleinerziehende mit 2 Kindern in Abhängigkeit vom Brutto-
wochenverdienst

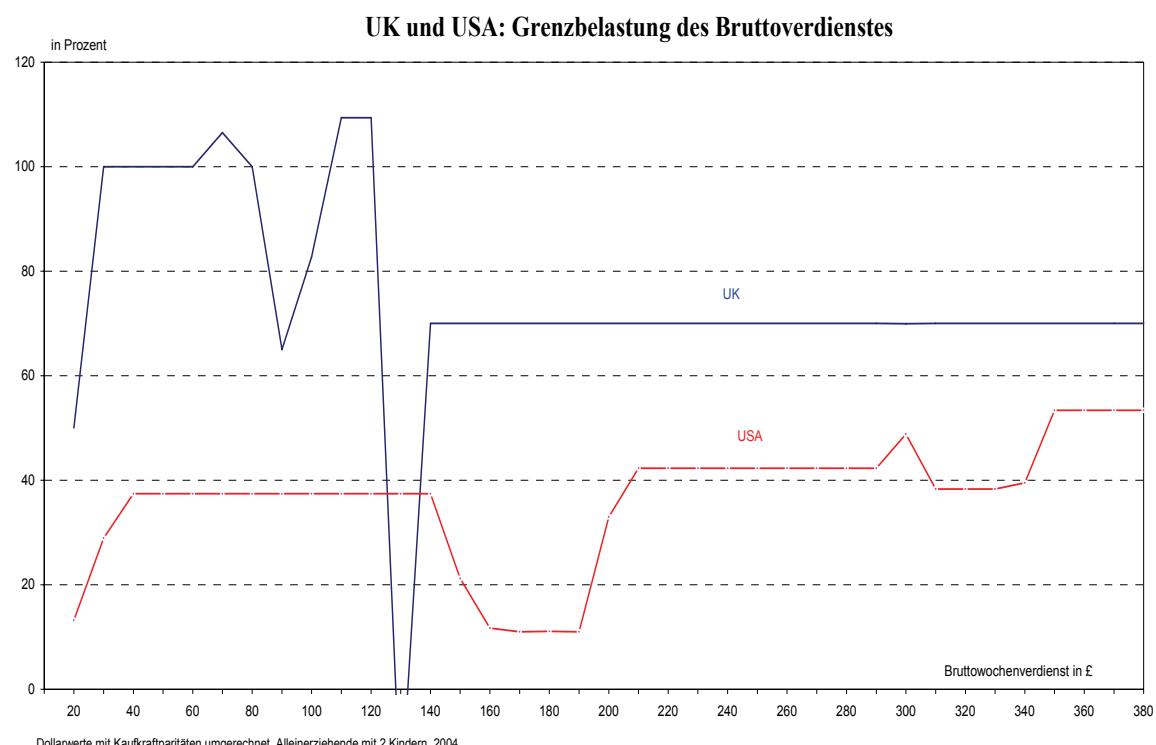


Grafik 9 zeigt die Grenzbelastung der Bruttoeinkommen von Erwerbstä-
tigen in beiden Ländern.

Zusammengenommen veranschaulichen die drei Grafiken, wie die unter-
schiedliche Balance zwischen staatlicher Fürsorge und persönlicher Ver-
antwortung in den beiden Ländern entsprechend unterschiedliche Arbeits-
und Leistungsanreize mit sich bringt. Das verfügbare Einkommen der briti-
schen Alleinerziehenden liegt in Kaufkraftparitäten etwas höher als das der

amerikanischen. Weil die Differenz aber allein aus den großzügigen Familienleistungen herröhrt, zahlen sie gleichzeitig deutlich höhere Steuern und Abgaben. In den USA dagegen sorgt die geringere Umverteilung dafür, dass der Nettolohn der amerikanischen Mutter, sobald sie nicht nur geringfügig arbeitet, höher liegt und mit zunehmendem Bruttoeinkommen viel deutlicher steigt. Ergebnis: in den USA werden Arbeit, Leistung und Eigenverantwortung weit mehr gefordert, aber auch mehr belohnt als in UK.

Grafik 9: Vergleich der Grenzbelastung des Bruttowochenverdienstes UK-USA
Alleinerziehende mit 2 Kindern in Abhängigkeit vom Bruttowochenverdienst 2004



Literatur zum Thema

- Balls, Ed; Joe Grice und Gus O'Donnell* (Ed.), 2004, „Microeconomic Reform in Britain. Delivering Opportunities for All“, Palgrave Macmillan
- Brewer, Mike und Andrew Shepard*, 2004, „Has Labour made work pay?“, The Institute for Fiscal Studies, London, veröffentlicht von der Joseph Rowntree Foundation, www.jrf.org.uk
- Brewer, Mike; Alissa Goodman; Jonathan Shaw; Andrew Shepard*, 2005, „Poverty and Inequality in Britain: 2005“, Commentary 99, The Institute for Fiscal Studies, London
- Child Poverty Action Group*, „Welfare benefits and tax credits handbook“, jährliche Ausgaben ab 1984
- Gregg, Paul; Wadsworth, Jonathan*, 2004, „Two Sides to Every Story: Measuring the Polarisation of Work“, CEP Discussion Paper No. 632, Center for Economic Performance, London School of Economics, May
- HM Treasury*, 1997, „The Modernisation of Britain's Tax and Benefit System. Employment Opportunity in a Changing Labour Market“, Pre-Budget Report, Number One, November
- HM Treasury*, 1998, „Work Incentives: A Report by Martin Taylor. The Modernisation of Britain's Tax and Benefit System“, Number 2
- HM Treasury*, 2002, „The Child and Working Tax Credits. The Modernisation of Britain's Tax and Benefit System“, Number 10, April
- HM Treasury*, 2005, „Tax Credits: reforming financial support for families. The modernisation of Britain's Tax and Benefit System“, Number Eleven, März
- Low Pay Commission*, 2005, „National Minimum Wage. Low Pay Commission Report 2005“, London, Februar
- Manning, Alan und Richard Dickens*, 2002, „The Impact of the National Minimum Wage on the Wage Distribution, Poverty and the Gender Pay Gap“, paper prepared for the Low Pay Commission, www.lowpay.gov.uk, Dezember
- National Statistics Office*, 2005, Annual Abstract of Statistics, Nr. 141, London
- OECD*, 1996, Economic Survey United Kingdom, Paris
- OECD*, 1998, Economic Survey United Kingdom, Paris
- OECD*, 2004, Economic Survey United Kingdom, Paris
- Peter, Waltraut*, 2005, „Der amerikanische Earned Income Tax Credit als Beispiel einer ‚make work pay‘-Strategie“, IW-Trends Nr. 3, Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Anhang 1: Was kommt nach Hartz IV?

Peter, Waltraut, 2005, „Sozialreformen im Vereinigten Königreich“, IW-Trends Nr. 4, Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Schröder, Christoph, 2005, „Personalzusatzkosten in der deutschen Wirtschaft“, iw-trends 2/2005, S. 19-29

12. Arbeit ist machbar – Lösungen für den Niedriglohnsektor

Beitrag von Prof. Dr. Ronnie Schöb, Universität Magdeburg

12.1 Status Quo

- Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (bereinigt um Arbeitszeiteffekte) ist in den alten und noch stärker in den neuen Ländern dramatisch gesunken.
- Von Arbeitslosigkeit betroffen sind v. a. Geringqualifizierte (ohne formale Ausbildung); andere Definition von „geringqualifiziert“: Qualifikation, die am Markt nicht (mehr) abgefragt wird.
- Die Zahl der Arbeitslosengeldempfänger folgt den Wirtschaftswachstumsraten.
- Die Zahl der Arbeitslosenhilfeempfänger wächst, abgekoppelt von den Wirtschaftswachstumsraten.
- Zwei Ursachen gibt es für die Arbeitslosigkeit im Niedriglohnsektor: „doppeltes Sozialstaatsdilemma“:
 - (1) Anreizsystem: Das System der sozialen Grundsicherung erzeugt selbst einen großen Teil der Härtefälle, für die es geschaffen wurde. Die soziale Grundsicherung liegt über dem Einkommen, das eine wachsende Zahl von Geringqualifizierten mit eigener Arbeit erwirtschaften kann. Die soziale Grundsicherung erhält nur, wer nicht arbeitet. Das bedeutet: Wir subventionieren die Untätigkeit, und zwar dauerhaft.
 - (2) Das Sozialversicherungssystem stellt zu hohe Ansprüche an die Produktivität durch falsche Abgrenzung der Solidargemeinschaft. Nicht jeder, der arbeiten will und kann, kann ein Nettoeinkommen über dem Grundsicherungsniveau und zusätzlich auch noch 42% Sozialabgaben erwirtschaften. Die Arbeitskosten sind zu hoch.

Der Konstruktionsfehler des Systems kann nur durch eine grundlegende Reform beseitigt werden.

12.2 Die Hartz-Reformen

Sie gehen in erster Linie und nur in Ansätzen das erste Problem an. Nachbesserungen in Form der verbesserten Hinzuerdienstmöglichkeiten gefährden das Erreichte: Ein Minijob ist fast genauso attraktiv wie ein Vollzeitjob – es fehlt also der Anreiz, sich einen Vollzeitjob zu suchen. Das ist eine dauerhafte Subventionierung von Nicht-Vollzeitarbeit.

Minijobs sind kontraproduktiv: es gibt ca. 2,5 Mio. neue geringfügige Beschäftigungsverhältnisse, illegale Arbeit wird legalisiert, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erodiert. Sie sind nicht kreiert für Arbeitslose, sondern für Zweitjobber (nicht ALG I und II). Wegen hoher Transferentzugsraten sind sie unattraktiv für ALG II-Bezieher. Ein ALG II-Bezieher (1,20 Euro netto für 8 Euro brutto) ist z.B. gegenüber einem Studenten (8 Euro brutto für netto) für Unternehmer unattraktiv. Das bedeutet: Die Minijobs haben eine Konkurrenz für den Niedriglohnsektor geschaffen.

Entstanden sind 600.000 neue Ein-Euro-Jobs: diese 100% subventionierte Tätigkeiten mit ca. 1200 Euro/Monat eliminiert jeden Anreiz, wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu gehen. Jobs sind per definitionem marktfern.

12.3 Magdeburger Alternative: Ein vier Punkte Plan zur Schaffung neuer Arbeit im niedrigproduktiven Bereich

12.3.1 Freistellung von den Sozialabgaben

- Die gesamten Sozialabgaben (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) für einen neu eingestellten Hilfeempfänger (ALG II) werden dem Unternehmen bis zu einem Lohn, der der untersten Tariflohngruppe

entspricht, erstattet. Der Arbeitgeber erwirbt einen Erstattungsanspruch an den Bund. Dies entspricht einer Förderhöchstgrenze.

- Dies entspricht einer unmittelbaren Senkung der Arbeitskosten um 34,8%.
- Der Nettolohn bleibt davon unberührt.
- Es ist kein Eingriff in die Tarifautonomie: eine Integration in das bestehende Tarifsystem ist möglich.
- Es ist kein Sondertarif für subventionierte Arbeit.

12.3.2 Vermeidung des Drehtüreneffekts

- Temporäre Einstiegsgeld-Modelle (z.B. Sachsen-Anhalt) haben Drehtüreffekt (subventionierte Arbeiter „rein“ – reguläre Arbeiter „raus“).
- Zunächst werden für einen Stichtag die bereits in der untersten Lohngruppe beschäftigten Arbeitnehmer in einem Betrieb erfasst. (Wie viele haben im Unternehmen unterhalb der Förderhöchstgrenze gearbeitet?) Dann erfolgt eine monatliche Prüfung.
- Erstattet werden nur die Sozialabgaben der zusätzlich in dieser Lohngruppe beschäftigten Hilfeempfänger. Damit ist die Verdrängung von regulär Beschäftigten im selben Betrieb ausgeschlossen.
- Orientierungsgröße ist das jetzt existierende Einkommen.
- Die Existenz einer Tarifbindung der Unternehmen ist egal. Kriterium für die Einstellung bzw. Weiterbeschäftigung von Arbeitnehmern ist deren Zuverlässigkeit. Unternehmen, die unter Tarif bezahlen, verlieren am schnellsten die zuverlässigeren Arbeitnehmer an solche Unternehmen, die Tarif bezahlen.

- Wird ein Hilfeempfänger zusätzlich eingestellt, erhält das Unternehmen nicht nur die Sozialabgaben für diesen Beschäftigten erstattet, sondern darüber hinaus auch für einen bereits vor dem Stichtag beschäftigten Arbeitnehmer. Durch diese Regelung wird die Auslagerung von Arbeitsplätzen unattraktiv. Der Beschäftigungseffekt wird verstärkt, denn die marginale Entlastung bei zusätzlicher Beschäftigung verdoppelt sich auf 69,6%. Dynamik: Ein bestehendes Unternehmen geht zunächst in mehr Beschäftigung. Ein neues Unternehmen erhält die Förderung nur für neue Beschäftigte und hat eine marginale Entlastung von 34,8%. Das bestehende Unternehmen kann das neue unterbieten.
- Stichtag muss nicht neu angepasst werden. Alternative: sofortige Förderung für alle; dies wäre eine Freigrenzenregelung statt einer Freibetragsregelung. Problem ist die Finanzierung im Zeitablauf.
- Es entsteht ein gewollter Mitnahmeeffekt: nämlich die Möglichkeit, durch den Ausbau von Beschäftigung den Staat „zu schröpfen“.
- Wird dadurch Strukturanpassung verzerrt oder der notwendige Abbau von Beschäftigung konterkariert? Durch das Modell werden die Arbeitskosten gesenkt, dadurch wird die Position am Markt verbessert. Wer keinen Markt findet, ist weg vom Fenster.
- Durch die Möglichkeit der Neugründungen von Unternehmen entstehen Marktverwerfungen. Ein bestehendes Unternehmen kann den neuen Konkurrenten nur durch Expansion unterbieten. Entsteht dadurch eine Konkursblase? Die stärkere Konkurrenz und das Sinken der Preise ist ein gewollter bzw. akzeptabler Effekt.

12.3.3 Hartz IV-Plus

- Lehnt ein arbeitsfähiger Hilfeempfänger eine zumutbare Arbeit ab, so verliert er den Anspruch auf Hilfeleistung.

12.3.4 Unbefristete Subvention

- Was ist die Alternative? Die dauerhafte Subventionierung von Untätigkeit. Der Vorschlag ersetzt einen Subventionstatbestand (Untätigkeit) durch einen anderen (Tätigkeit).
- Die Freistellung von Sozialabgaben in der untersten Lohngruppe wird ohne Befristung gewährt.
- Produktivitätsintervall 800 - 1200 Euro: Menschen mit dieser Produktivität werden in Arbeit gebracht. Dieser Bereich ist momentan nicht besetzt.
- Nur durch langfristige Lohnsenkungen werden Unternehmen ermutigt, ernsthaft über die Beschäftigung niedrig produktiver Arbeitskräfte nachzudenken. Jobs werden zunächst im Dienstleistungssektor entstehen, Minijobs werden verdrängt, Schwarzarbeit wird legalisiert.

12.3.5 Was kostet die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge?

Bei einem Lohn von 1.500 Euro/Monat erstattet der Bund 633 Euro/Monat – das sind 7.596 Euro/Jahr. Das ist aufkommensneutral!

Die Sozialversicherungsbeiträge sind eine Strafsteuer auf Arbeit. Geld fließt von einer öffentlichen Kasse in eine andere. Beispiel Rentenversicherung: Der ALG-Empfänger zahlt über die BA ein. Bei besser bezahltem Job steigen die Einzahlungen und die Rentenanwartschaften. Aber Geringverdiener bleiben mit ihrer Rente vermutlich unter der Grundsicherung im Alter (vgl. Fenstersteuer in Frankreich).

12.3.6 Effekte

- Einige werden lieber aus der Förderung aussteigen als einen subventionierten Job zu machen (wenn Schwarzarbeit lukrativer ist).

- Nettoersparnis wenn ein ALG II-Empfänger wieder in Arbeit gebracht wird: +11.300 Euro.
- Zusätzliche Beschäftigung: 1,8 Mio.
- Von Sozialversicherungsbeiträgen freigestellte Beschäftigte: insgesamt 3,8 Mio.
- Fiskalische Entlastung: 20,5 Mio. Euro
- Zusätzliche Kosten durch Freistellung bereits Beschäftigter: 13,8 Mio. Euro
- Kosten der Verdrängung: 1,5 Mio. Euro
- Jährliche Einsparung: +5,2 Mio. Euro
- BMWA-Rechnung: nur 850.000 neue Arbeitsplätze, 2 Mrd. Euro Kosten; allerdings sind Einsparungen bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht gegengerechnet.
- Sind die Lohngruppen durchlässig? Das Modell knüpft die Subvention nicht an die Person. Der Unternehmer wird denjenigen, der sich gut entwickelt, befördern und einen neuen Mitarbeiter einstellen.
- Wo kommen höhere Auftragsvolumina her? Viele Minijobs werden wieder in Vollzeitkräfte umgewandelt. Bei einer Senkung der Löhne um 35% gibt es viele Bereiche der Schwarzarbeit, in denen Legalität wieder attraktiver wird. Die Produktionsprozesse werden sich zu arbeitsintensiverer Beschäftigung hin umstrukturieren.

12.4 Aktivierende Sozialhilfe (ifo-Institut 2002)

- Absenkung von ALG II für alle
- Lohnergänzungsleistungen für die, die Arbeit aufnehmen

- garantierte Beschäftigung in kommunalen Beschäftigungsgesellschaften, um Grundsicherungsniveau für die zu sichern, die arbeiten wollen und keine Arbeit finden

12.5 Magdeburger Alternative (MA) und ifo: Zwei unterschiedliche Wege zu mehr Beschäftigung

1. Arbeitnehmerzuschuss vs. Arbeitgeberzuschuss:
MA: senkt Arbeitskosten unmittelbar;
ifo: muss ergänzend dafür sorgen, dass höhere Nettolöhne zu niedrigeren Arbeitskosten führen.
2. Verdrängungseffekte:
MA: nicht ganz vermeidbar, aber einzudämmen
ifo: keine Verdrängung
3. Mitnahmeeffekte:
MA: gewollt, Preis für unmittelbare Absenkung der Arbeitskosten
ifo: kein Problem
4. Zumutbarkeitsregel und Beschäftigungsgarantie:
MA: Zumutbarkeit muss in dem Maße greifen als freie Stellen nicht angenommen werden
ifo: muss von Anfang an 4 Mio. Arbeitsplätze in kommunalen Beschäftigungsgesellschaften anbieten, um den notwendigen Lohndruck und gleichzeitig die Sicherstellung des Existenzminimums zu garantieren
5. Verwaltungskosten:
MA: Grundsatzentscheidung statt Einzelfallprüfung bei der MA; Erfassung des Beschäftigungsstandes über Lohnbuchhaltung, Missbrauchskontrolle notwendig
ifo: Abwicklung über Lohnsteuer; jedoch hoher Verwaltungsaufwand durch die Beschäftigungsgarantie

6. Verteilungswirkungen (bei gleicher Senkung der Arbeitskosten)

MA: garantiert den Status Quo bei den Nettoeinkommen

Ergebnis: Das ifo-Modell führt für alle Beschäftigten im Niedriglohnbereich zu Einkommensverlusten. Die Magedburger Alternative führt im Vergleich zum ifo-Modell und zum Modell des Sachverständigenrats immer zu höheren Einkommen.

12.6 Diskussion

- Entstehen nicht massive Schnittstellenprobleme? Es bestehen Zweifel, ob ein Arbeitnehmer tatsächlich aus dem geförderten in den nicht-geförderten Bereich kommen kann. Dies gilt bei individueller Förderung, nicht jedoch bei der MA. Da hat das Unternehmen die Möglichkeit, durch Wiederbesetzung der Stelle die Subvention weiterhin zu erhalten. Je länger das Modell läuft, desto höher wird der Bestand geförderter Beschäftigung und desto geringer der Bestand ungeförderter Beschäftigung. Die negativen Effekte werden langfristig überwiegen. Ist eine Befristung denkbar? – Jede Form von Befristung der Förderung ist grundsätzlich abzulehnen. Eine befristete Absenkung hat ausschließlich Mitnahmeeffekte! Es geht um eine dauerhafte Subventionierung des Niedriglohnsektors. Die Zielgruppenorientierung ist gegeben.
- Wie prüft man die Arbeitsbereitschaft? – Das zweiseitige Arbeitsmarktproblem braucht einen zweiseitigen Ansatz. „Fordern“ wird durch Beweisumkehr erreicht; Mittel ist der ökonomische Anreizmechanismus: ein Job zum Marktlohn muss deutlich attraktiver als staatliche Unterstützung sein. Die Rolle der PSAs und privater Arbeitsvermittler (profiling, erfolgsabhängige Vermittlung etc.) muss gestärkt werden, die Instrumente sind angelegt.

- Anreizwirkungen: Menschen antizipieren, dass sie im 11. Monat Arbeitslosigkeit (ALG I-Bezug) bis zum 13. Monat warten sollten (Ablehnung von Beschäftigungsangeboten). Entsteht nicht der Anreiz, 12 Monate auf Förderung zu warten? – Diese Anreizwirkung kann entstehen. Dieser Sperrklinkeneffekt ist in sechs Monaten überwunden, er wird gerne in Kauf genommen. Sobald das Modell kommt, ist der Anreiz, Leute in Arbeitslosigkeit zu entlassen, überwunden.
- Lohnforderungen können nur mit Druckmitteln durchgesetzt werden, daran ändert sich durch die MA nichts.
- Die Gewerkschaften könnten die unteren Tarifgruppen ausräumen. – Eine Manipulation ist durch den Stichtag ausgeschlossen.
- Durch Unternehmensanmeldungen und -abmeldungen entsteht ein volkswirtschaftlich unerwünschter Verdrängungseffekt.
- Sozialpolitisch bedenklich ist die Subventionierung der Beschäftigten in der untersten Lohngruppe durch die Beschäftigten in der zweituntersten und den folgenden. – Das Modell schafft keine finanziellen Belastungen für andere. Das bestehende System ist ungerecht, die entscheidende Verantwortung in der Arbeitsmarktpolitik ist es, die Langzeitarbeitslosen in Arbeit zu bringen. Der Niedriglohnsektor ist der Einstiegsbereich (aus Arbeitslosigkeit).
- Die MA ist eine Subvention, die eine konsequente Sanktionierung zur Voraussetzung hat. Die Arbeitsvermittlung muss ihre Sanktionsdrohungen glaubhaft machen. Menschen werden ungewollt in Arbeit gezwungen und die Unternehmen mit den Konsequenzen daraus konfrontiert. Wie klärt man die Frage der Schuldzuweisung der Schlechtleistung/ Nichtleistung von Arbeit? Wie unterscheidet man, ob der Arbeitnehmer keine Lust oder schlechte Arbeitsbedingungen hat? Unternehmen haben keine Möglichkeit, dem zu begegnen. – Die entscheidende Motivation für den Arbeitnehmer ist der Einkom-

menszuwachs. Man beginnt mit denen, die motiviert sind. Prämien sollten nicht für die Vermittlung, sondern für die dauerhafte Vermittlung geleistet werden, d.h. Prämien werden erst im Nachgang geleistet.

- Wirtschaftswachstum ist nicht hinreichend, aber Voraussetzung für Modell. Woher kommen die Jobs? – Heute haben wir Wachstum ohne Beschäftigungszuwachs oder gar mit Beschäftigungsrückgang, weil Kapital massiv subventioniert wurde. Mit der MA werden Arbeitskosten subventioniert und Beschäftigung wächst. ■

Weitere Information: www.arbeitistmachbar.de

Anhang 2

Entwicklung des Arbeitsmarktes seit 1962: Eröffnungsbilanz für die Legislaturperiode 2005 - 2009

Jutta Hinrichs/Matthias Schäfer

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

1. Massiver Anstieg der strukturellen Arbeitslosigkeit seit 1962

Die Arbeitslosigkeit ist seit 1962 von knapp 155.000 Personen (Westdeutschland) auf 4.650.046 Personen (Deutschland, Stand September 2005) gestiegen. Über alle Konjunkturzyklen hinweg ist dabei die nicht konjunkturell bedingte Sockelarbeitslosigkeit stetig gestiegen. Auch in wirtschaftli-

chen Aufschwungphasen ist die Arbeitslosigkeit nicht wieder auf das Niveau vor der Rezession gesunken. Deutschland steht heute im vierten Zyklus der Zunahme der Sockelarbeitslosigkeit.

Die Beschäftigungsschwelle, ab der Wachstum zu mehr Beschäftigung führt, liegt in Deutschland je nach Bezugsgröße zwischen gut einem und zwei Prozent. Die Trendlinien des Wirtschaftswachstums und der Arbeitslosenquote verlaufen scherenförmig: Sinkende Wachstumsraten, steigende Arbeitslosenquoten. Es lassen sich für die Zeiten einer unionsgeführten Bundesregierung relativ mehr Jahre festhalten, in denen das Wirtschaftswachstum über dem Trendwachstum lag. Die Strukturprobleme des deutschen Arbeitsmarktes haben allerdings über alle Legislaturperioden hinweg kontinuierlich zugenommen.

2. Die Arbeitslosenstatistik wird durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik verzerrt

Die Zahl der Arbeitslosen wäre noch bedeutend höher ausgefallen, wenn die Statistik nicht durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik entlastet worden wären. 1992 waren 2,5 Mio. Personen, im Jahresdurchschnitt 2005 werden voraussichtlich knapp eine Mio. Personen in aktiven Maßnahmen zur Entlastung des Arbeitsmarktes registriert sein. Es handelt sich heute vor allem um Maßnahmen der Qualifizierung (berufliche Weiterbildung, Training/Eignungsfeststellung) und der Förderung der Selbständigkeit (insb. Existenzgründungszuschüsse). Nicht in der Arbeitslosenstatistik erfasst sind ferner ca. 325.000 Personen in vorruhestandsähnlichen Regelungen (Altersteilzeit, Leistungsempfänger gem. § 428 SGB III) und ca. 96.000 Personen in Kurzarbeit (Stand September 2005). Beide Maßnahmen lagen im Jahresdurchschnitt 2004 noch deutlich höher, damals waren ca. 470.000 Personen in vorruhestandsähnlichen Maßnahmen und 150.000 Personen in Kurzarbeit registriert.

Insgesamt wurde der Arbeitsmarkt im Jahresdurchschnitt 2004 um rund 1,32 Mio. Personen entlastet.

Die früher dominierenden Beschäftigung schaffenden Maßnahmen wie die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und die Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) haben stark an Bedeutung verloren. Aus dem Rechtskreis des neuen SGB II haben seit 1. Januar 2005 die Beschäftigungsgelegenheiten (sog. Ein-Euro-Jobs) die Funktion der früheren ABM und SAM übernommen. Im Oktober 2005 existierten 263.450 Ein-Euro-Jobs, im Jahresdurchschnitt 2005 ist von knapp 200.000 Ein-Euro-Jobs auszugehen.

3. Arbeitslosigkeit hat vielfältige Ursachen

Hohe Arbeitskosten: Als Hauptursache für die anhaltende Schwäche Deutschlands bei der Schaffung von Arbeitsplätzen gelten die im internationalen Vergleich nach wie vor hohen Arbeitskosten, vor allem unter drei Aspekten: (1) Arbeitskostenanstieg oberhalb des Produktivitätszuwachses, (2) steigende Sozialversicherungsbeiträge von knapp 25% in 1972 auf 41,9% des Bruttolohns und (3) entsprechend gestiegene Personalzusatzkosten von knapp 56% auf heute 77,4% des Bruttoentgelts.

Abgabenkeil zwischen Brutto- und Nettolöhnen: Wesentliche Teile der Sozialen Sicherungssysteme werden über lohnabhängige Sozialversicherungsbeiträge finanziert. Daher führt eine Erhöhung der Ausgaben für Sozialleistungen (Rente, Gesundheit, Arbeitslosigkeit, Pflege) tendenziell zu einer Erhöhung der Bruttokosten beim Arbeitgeber und zu einer Verringerung der Nettolöhne beim Arbeitnehmer. Dieser Abgabenkeil verschlechtert die Anreize sowohl für Arbeitgeber als auch für Arbeitnehmer, neue Arbeitsverhältnisse zu begründen.

Arbeitsmarktregulierungen: Das dichte Regulierungsgeflecht am Arbeitsmarkt erschwert Unternehmen und Unternehmern die Schaffung neuer Ar-

beitsplätze, weil angemessene unternehmerische Reaktionen auf wirtschaftliche Veränderungen objektiv nicht möglich sind oder subjektiv zumindest schwer realisierbar erscheinen. Dazu zählen Regulierungen des individuellen Arbeitsrechts wie der Kündigungsschutz oder Arbeitsschutzregelungen und kollektive Regulierungen durch Tarifverträge, die Unternehmensmitbestimmung oder die Betriebsverfassung.

Systematik der Lohnersatzleistungen und Arbeitsmarktpolitik: Strukturelle Arbeitslosigkeit wird begünstigt durch relativ hohe Lohnersatzraten ohne flankierende Maßnahmen im Niedriglohnbereich. Die Lohnersatz- und Transferleistungen des Staates und der Arbeitslosenversicherung wirken wie eine staatlich gesetzte Lohnuntergrenze. Personen, deren Produktivität unterhalb dieser impliziten Mindestlöhne liegt, also vor allem Geringqualifizierte, sind von Arbeitslosigkeit besonders betroffen. Ihre Arbeitsplätze sind durch den Strukturwandel und den europäischen und globalen Wettbewerb weggefallen oder bedroht. Gleichzeitig besteht eine erhebliche Konkurrenz durch die Schattenwirtschaft. Der Anteil der Geringqualifizierten an allen Arbeitslosen liegt zur Zeit bei knapp 40%, was unter anderem mit dem Fehlen eines Niedriglohnsektors zu erklären ist. Dies stellt im internationalen Vergleich der entwickelten Volkswirtschaften einen Höchstwert dar.

Lohnersatzleistungen haben darüber hinaus zum Teil relativ lange Laufzeiten. In Kombination mit einer bislang noch zu wenig fordernden und fördernden (aktivierenden) Arbeitsmarktpolitik führt dies im internationalen Vergleich zu einer überdurchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit und einem hohen Anteil von Langzeitarbeitslosigkeit. Der Anteil der Personen, die länger als 12 Monate arbeitslos sind, lag im Jahresdurchschnitt 2004 bei über 38%. Erschwerend kommt hinzu, dass mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit die Wahrscheinlichkeit einer Wiederbeschäftigung sinkt und die Kosten der Arbeitslosigkeit steigen.

4. Wirkungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt

Im Ergebnis ist der deutsche Arbeitsmarkt durch besondere Verkrustungen und Segmentierung gekennzeichnet. Geringqualifizierte Arbeitnehmer, Ältere oder auch Frauen und Behinderte haben geringe Erwerbs- und hohe Arbeitslosenquoten.

Der Anteil der Arbeitslosen mit einem formal geringen Qualifikationsniveau betrug 2004 fast 40%. Die qualifikationsspezifische Arbeitslosenquote der Geringqualifizierten liegt heute bei ca. 20%, während sie 1999 gut 14% betragen hat. Diese Quote liegt damit im Jahr 2004 fast doppelt so hoch wie im Durchschnitt der damals noch 15 EU-Mitgliedsländer, während sie 1999 nur knapp über diesem Durchschnittswert lag.

Der Anteil der Arbeitslosen über 50 Jahre ist im Jahresdurchschnitt zwischen 1999 und 2004 zwar von fast 32% auf knapp 25% zurückgegangen, für 55 Jahre alte Arbeitslose lag der Jahresdurchschnitt 1998 bei gut 23% und 2004 unter 12%. Der Rückgang ist vorrangig auf die stärkere Inanspruchnahme des § 428 SGB III, wonach Arbeitslose ab 58 Jahren trotz Leistungsbezug unter bestimmten Bedingungen nicht mehr in der Statistik geführt werden, und andere Frühverrentungsmaßnahmen zurückzuführen. Die Beschäftigungsquote der 55- bis 64-Jährigen lag im Jahresdurchschnitt 2004 bei gut 41% und damit geringfügig unter dem Durchschnitt der seinerzeit 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit und der Anteil der Langzeitarbeitslosen haben sich erhöht. Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit von Männern betrug im Jahr 2004 36 Wochen, bei Frauen lag dieser Wert bei 43 Wochen. Der Anteil der Personen, die ein Jahr und länger arbeitslos waren, betrug 1971 5,3%, im Jahresdurchschnitt 2004 lag dieser Anteil bei 38,4%.

5. Arbeitsmarkt- und Sozialreformen der Jahre 2003 und 2004

Die in den Jahren 2003 und 2004 verabschiedeten vier „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz I - IV) sind notwendige Schritte in die richtige Richtung, soweit sie die Anreize am Arbeitsmarkt verändern.

Sie enthalten auch Veränderungen in der statistischen Erfassung der Arbeitslosen. So werden Personen, die an Trainingsmaßnahmen teilnehmen oder einen Ein-Euro-Job angenommen haben, nicht mehr in der Statistik erfasst.

Die Möglichkeit, Arbeitslose über ABM aus der Sozialhilfe in die Arbeitslosenversicherung zu schieben, wurde beendet. Die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes wurde reduziert, das Partnereinkommen wird jetzt bei der Prüfung der Bedürftigkeit im nachrangigen Hilfesystem (ALG II) herangezogen. Die frühzeitige Meldepflicht der Arbeitnehmer ist der Einstieg in eine marktnahe, zügige Integration in Beschäftigung, die auch Teil des Leitbildes für den Umbau der Bundesagentur für Arbeit ist.

Die Entwicklung bei den sog. Minijobs macht deutlich, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer bürokratiearme Jobs mit abgesenkter Abgabenlast annehmen, auch wenn das eigentliche Ziel, gering qualifizierte Arbeitslose über dieses Instrument an Vollerwerbsstellen heranzuführen, nicht eingetreten ist.

Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II (ALG II) werden auch alle erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger in der Arbeitslosenstatistik erfasst. Die finanziellen Einschnitte für die Arbeitslosen, die zuvor Arbeitslosenhilfe bezogen haben, sind teilweise gravierend, aber notwendig, weil nur so die Fehlanreize des bestehenden Transfersystems reduziert werden können. Das Problem eines zu hohen

sozialstaatlich bedingten Reservationslohnes für viele niedrig qualifizierte Arbeitslose ist damit – trotz verbesserter Hinzuerdienstmöglichkeiten für ALG II-Bezieher – allerdings nicht gelöst.

Ergänzt wurden diese Reformen um eine sehr vorsichtige Lockerung des Kündigungsschutzes und die Reduzierung der Steuertarife sowohl bei der Körperschaftsteuer als auch bei der Einkommensteuer.

6. Eine Trendwende am Arbeitsmarkt ist möglich

Bislang haben diese Reformen noch nicht zu einer Belebung des Arbeitsmarktes geführt. Im Jahresdurchschnitt 2005 – und damit zu Beginn der 16. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages – werden so viele Menschen arbeitslos sein wie noch nie. Dabei spielen Veränderungen in der statistischen Erfassung eine Rolle, vor allem aber der sich fortsetzende Abbau der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Zwischen 1999 und 2004 sind im Jahresdurchschnitt fast eine Million sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse verloren gegangen. Erst im Verlauf des Jahres 2005 konnte diese Entwicklung gestoppt werden.

Mehr Wirtschaftswachstum ist eine notwendige, aber keineswegs hinreichende Bedingung, den Trend einer stetig wachsenden Sockelarbeitslosigkeit umzukehren. Strukturelle Veränderungen der Arbeitsmarktordnung sind dazu unumgänglich. Die Regulierungsichte muss verringert und der Abgabenkeil muss schmäler werden. Die eingeleitete Verringerung der Frühverrentungsanreize muss konsequent weitergeführt werden. Vor allem müssen Wege gefunden werden, die Personen mit geringen Fähigkeiten den Zugang zum Arbeitsmarkt deutlich erleichtern. Ihre Beschäftigung zu produktivitätsgerechten Löhnen muss zu Nettoeinkommen spürbar oberhalb des sozialrechtlichen Existenzminimums führen.

Reformbedarf und Bereitschaft zur Veränderung sind weiterhin notwendig. Die Politik muss die gesetzten Anreize weiter verstärken und noch mehr für die Notwendigkeit von Reformen in der Öffentlichkeit werben. Im Tarifvertrag, bei den Lohnnebenkosten, bei den Arbeitsmarktregulierungen, bei der Gestaltung von Lohnersatz- und Transferleistungen wie auch auf dem Feld der Arbeitsvermittlung und beim Bürokratieabbau sind weitere Veränderungen möglich und notwendig. Keines dieser Handlungsfelder darf auf Dauer ausgeblendet bleiben. Nur mit einem funktionierenden Arbeitsmarkt entsteht das Wachstum, das für die Gewährleistung sozialer Sicherheit, für die Solidarität mit den Schwachen und die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte unverzichtbar ist.

1. Einleitung¹

Von der Vollbeschäftigung zur Massenarbeitslosigkeit – so lässt sich der betrachtete Zeitraum 1962 bis 2005² zusammenfassend beschreiben. In der vorliegenden Ausarbeitung werden die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt anhand von mehreren Kennzahlen aufgezeigt und analysiert: Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, Problemgruppen am Arbeitsmarkt, Arbeitskosten und Personalzusatzkosten. Die jüngsten Reformen am Arbeitsmarkt (sogenannte Hartz-Reformen) werden einer kritischen Betrachtung unterzogen und weitere erforderliche Reformschritte aufgezeigt.

Die Analyse der Entwicklung des Arbeitsmarktes seit den 60er Jahren zeigt u. a., dass die steigende Arbeitslosigkeit grosso modo nicht das Resultat von schwacher Konjunktur und mangelndem Willen der Unternehmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen ist. Eine Hauptursache der Arbeitslosigkeit in Deutschland liegt vielmehr in der künstlich geschaffenen Konkurrenz zwischen Sozialstaat und Wirtschaft: Hohe Lohnersatzleistungen verhindern für niedrig-qualifizierte Arbeitnehmer eine Entlohnung gemäß ihrer Produktivität und veranlassen damit Arbeitgeber zur Entlassung bzw. Nicht-Einstellung solcher Arbeitnehmer. Verstärkt wird diese Entwicklung durch technischen Fortschritt, der geringqualifizierte Arbeit leichter ersetzbbar macht, und durch den Strukturwandel, durch den zahlreiche Arbeitsplätze mit niedrigem Qualifikationsniveau im primären und sekundären Sektor weggefallen sind.

Diesen Herausforderungen war der deutsche Arbeitsmarkt nicht gewachsen. Das Wachstum war nicht ausreichend, um den Anstieg der Arbeitslosigkeit zu stoppen oder gar umzukehren. Allein auf höheres Wachstum zu vertrauen, dürfte das Problem der Arbeitslosigkeit auch in Zukunft nicht lösen. Auch in der kommenden Legislaturperiode müssen die verbleiben-

den Strukturprobleme des deutschen Arbeitsmarktes entschlossen angegangen werden.

Weil politische Rahmenbedingungen für Entstehung und Überwindung der Strukturprobleme von Bedeutung sind, teilt diese Ausarbeitung den Betrachtungszeitraum entsprechend den Regierungsperioden in fünf Abschnitte ein, beginnend ab dem Jahr 1962:

1962 - 1969: Von der Vollbeschäftigung (Ende der Regierungszeit Adenauers) bis zum Ende der großen Koalition

1970 - 1982: Regierungsjahre der sozial-liberalen Koalition

1983 - 1989: Regierungsjahre der christlich-liberalen Koalition bis zur Wiedervereinigung

1990 - 1998: Wiedervereinigung bis zum rot-grünen Regierungswechsel

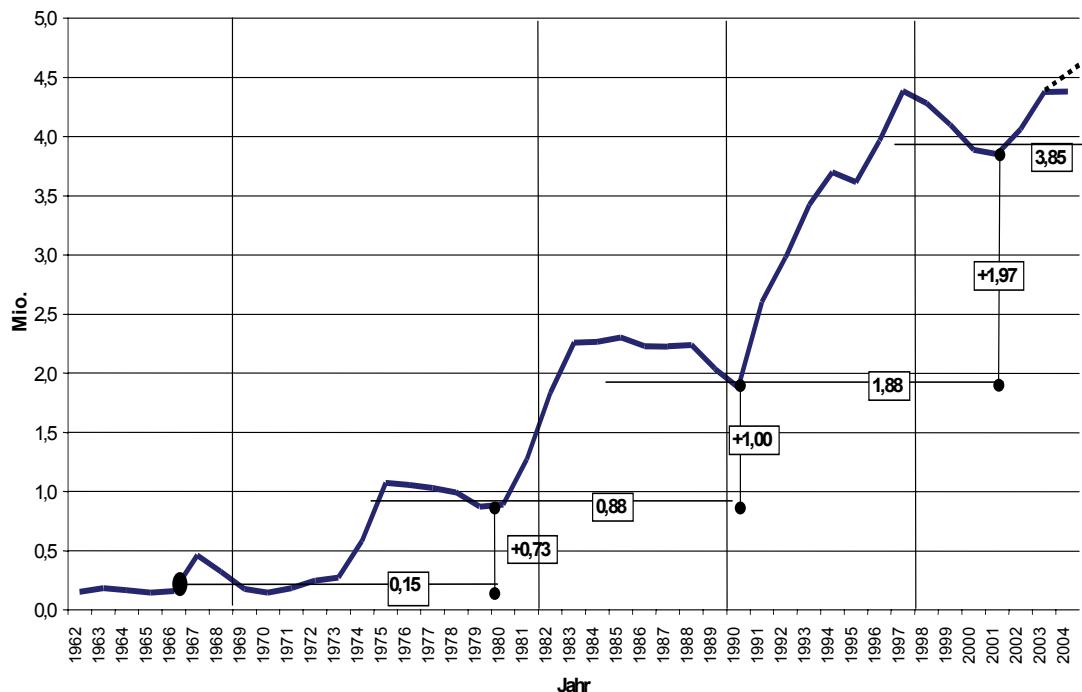
1999 - 2005: Regierungsjahre der rot-grünen Koalition

2. Die Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit in Deutschland seit 1962

2.1. Graphische Darstellung

Die Zahl der Arbeitslosen ist im Betrachtungszeitraum 1962 bis 2004 von 154.523 (Westdeutschland) auf 4.381.040 (Gesamtdeutschland) (jeweils Jahresdurchschnittszahlen) gestiegen. Die Arbeitslosen sind fast auf das 30-fache gestiegen, die Bevölkerung im gleichen Zeitraum nur auf das 1,45-fache.

Graphik 1:³ Registrierte Arbeitslose und Entwicklung der Sockelarbeitslosigkeit



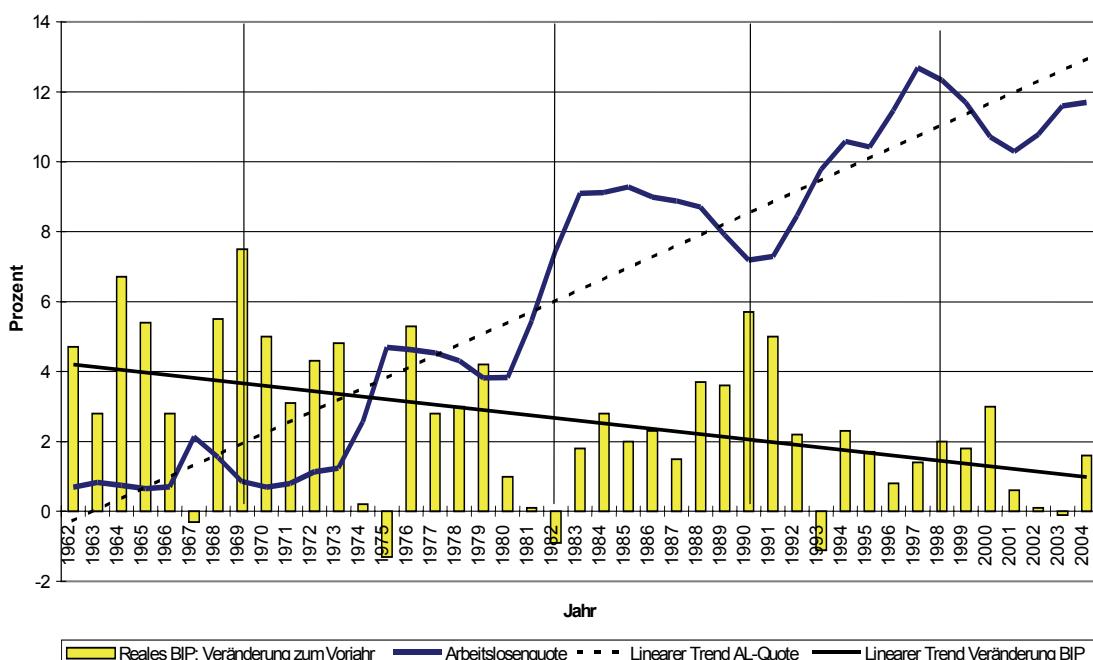
In den ersten Jahren des Betrachtungszeitraums lag die Arbeitslosenquote mit Ausnahme des Rezessionsjahrs 1967 zwischen 0,7% und 1%. Die Quote sank nach der Rezession wieder auf 0,7%, die Konjunkturschwäche hinterließ also keine nachhaltigen Spuren auf dem Arbeitsmarkt. Seit 1973 ist die Zahl der Arbeitslosen in Deutschland einem linearen Trend folgend stetig gestiegen, der zwar alle zehn Jahre zyklisch unterbrochen wurde, sich jedoch über drei Jahrzehnte hinweg fortgesetzt hat. Die Zahl der Arbeitslosen erhöhte sich sprunghaft in Rezessionen, wie 1973, 1980 bis 1982, 1993 und 1996. In den darauf folgenden Aufschwungphasen stagnierte die Arbeitslosigkeit zunächst auf hohem Niveau und sank anschließend nur leicht ab. Über die Konjunkturzyklen hinweg hat sich die Arbeitslosigkeit damit immer weiter verfestigt. Mit Ausnahme der ersten Nachkriegsrezession im Jahr 1967 sank die Arbeitslosenquote nach einem Abschwung nie wieder auf das Niveau von vor der Rezession, die Sockelarbeitslosigkeit ist immer weiter gestiegen.

Anhang 2: Entwicklung des Arbeitsmarktes seit 1962

Daran lassen sich zwei Formen der Arbeitslosigkeit ableiten: Die konjunkturelle Arbeitslosigkeit entsteht in Jahren der Rezession und kann in der Regel in darauffolgenden Jahren mit positiven Wachstumsraten und bei Auslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten wieder abgebaut werden. Die strukturelle Arbeitslosigkeit hingegen kann auch in einem konjunkturellen Aufschwung mit positiven Wachstumsraten nicht abgebaut werden. Seit Beginn der 1970er Jahre hat sich trotz phasenweise steigender Wachstumsraten die Arbeitslosigkeit nicht mehr auf das Vorrezessionsniveau zurückbewegt. Zurückgeblieben ist eine immer weiter steigende (strukturelle) Sockelarbeitslosigkeit, die durch eine Auslastung der Produktionskapazitäten nicht mehr abgebaut werden konnte.

Deutschland steht heute im vierten Zyklus der Zunahme der Arbeitslosigkeit. Der erste Zyklus dauerte von 1970 bis 1980, der zweite von 1981 bis 1990, der dritte von 1991 bis 2001, und der vierte begann im Jahr 2002.
„Es gibt bislang leider nur wenige Anhaltspunkte dafür, dass dieser Zyklus anders als die anderen Zyklen verlaufen wird.“⁴

Graphik 2: Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit



Graphik 2 veranschaulicht die sprunghafte Zunahme der Arbeitslosigkeit in Jahren der Rezession und den nur geringfügigen Abbau der Arbeitslosigkeit in den folgenden Jahren mit guten Wirtschaftswachstumsraten. Die gegenläufige Entwicklung wird durch die linearen Trendlinien verdeutlicht. Das Wachstum sinkt von einem Wert von 4,2% auf 1,0%. Die Arbeitslosenquote steigt von 1% auf 12%.

Erwartungsgemäß müssten bei einsetzendem Wirtschaftswachstum Arbeitsplätze geschaffen werden und die Arbeitslosenquoten sinken. Dies war in Deutschland offensichtlich nicht der Fall, denn auch bei positiven Wachstumsraten und besseren Wirtschaftsaussichten sind neue Arbeitsplätze nicht in ausreichendem Maß entstanden. Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung haben sich voneinander gelöst.

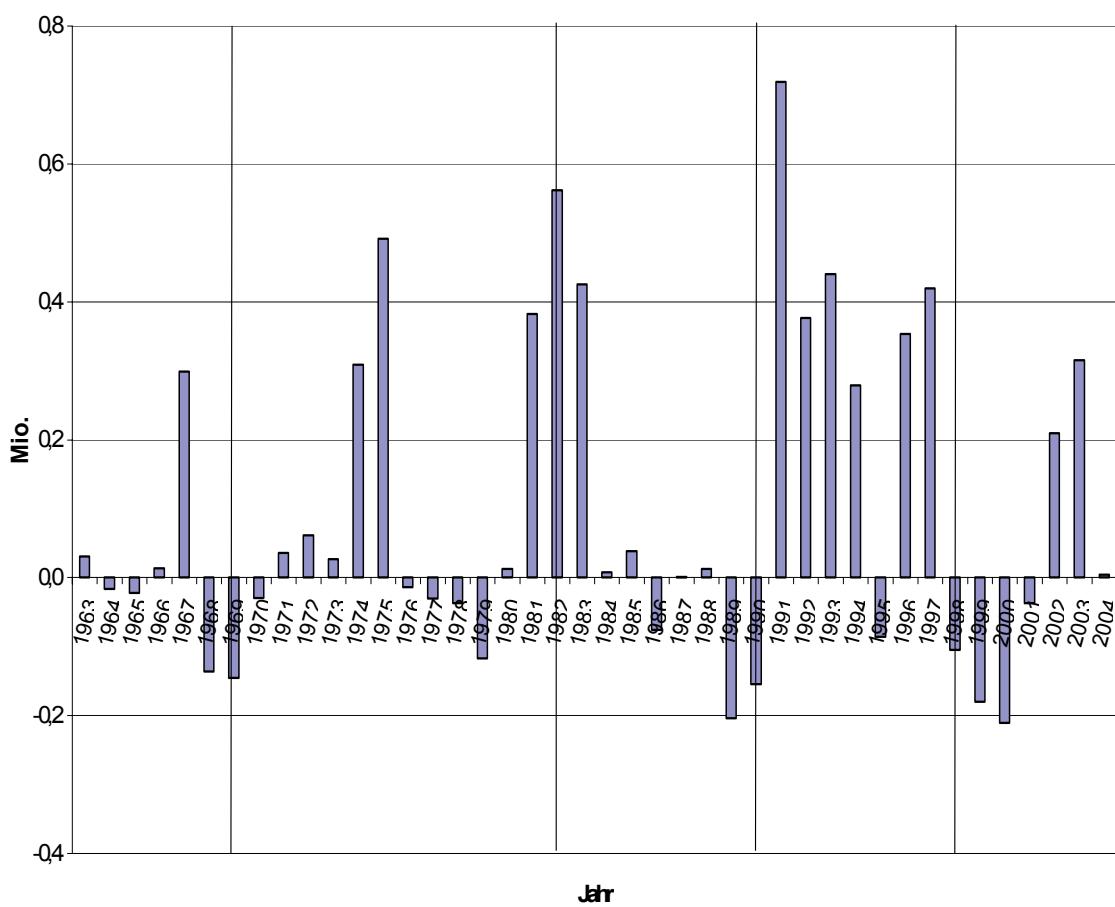
Besonders deutlich wird dies im Jahr 2004: Mit 1,6% war das Wachstum deutlich höher als in den drei Jahren zuvor, die durch Stagnation gekennzeichnet waren. Doch der konjunkturelle Aufschwung ging auch im Jahr 2004 am Arbeitsmarkt vorbei, die Arbeitslosenquote stieg sogar leicht auf 11,7%. Selbst bei einer Wachstumsrate von 1,6% fehlen spürbare Impulse für eine Arbeitsmarktbelebung.

Die Wachstumsrate der Produktion, ab der in Deutschland mehr Beschäftigung entsteht (die sogenannte Beschäftigungsschwelle), wird in der politischen Diskussion mit etwa 2% angegeben. Empirisch lässt sich dies nicht nachweisen; im Durchschnitt der Jahre 1995 bis 2003 lag die Beschäftigungsschwelle bezogen auf die Veränderung der Erwerbstätigen bei gut einem Prozent.⁵ Die Wachstumsraten und die Beschäftigungsschwelle variieren über einen längeren Zeitraum und je nach der Größe, anhand der das Beschäftigungswachstum gemessen wird. Ferner sind die Bestimmungsgrößen der Beschäftigungsschwelle nicht eindeutig, sie hängen von den geltenden institutionellen Rahmenbedingungen ab. Wachstum und Beschäftigungsschwelle sind daher eher Ergebnisse von Wirtschaftsprozess

und Wirtschaftspolitik, weniger aber Instrumente einer gezielten Veränderung.

Deshalb ist auch eine eindeutige Trennung politischer Reformmaßnahmen in solche zur Erhöhung des Wachstums einerseits und zur Senkung der Beschäftigungsschwelle anderseits nicht möglich.

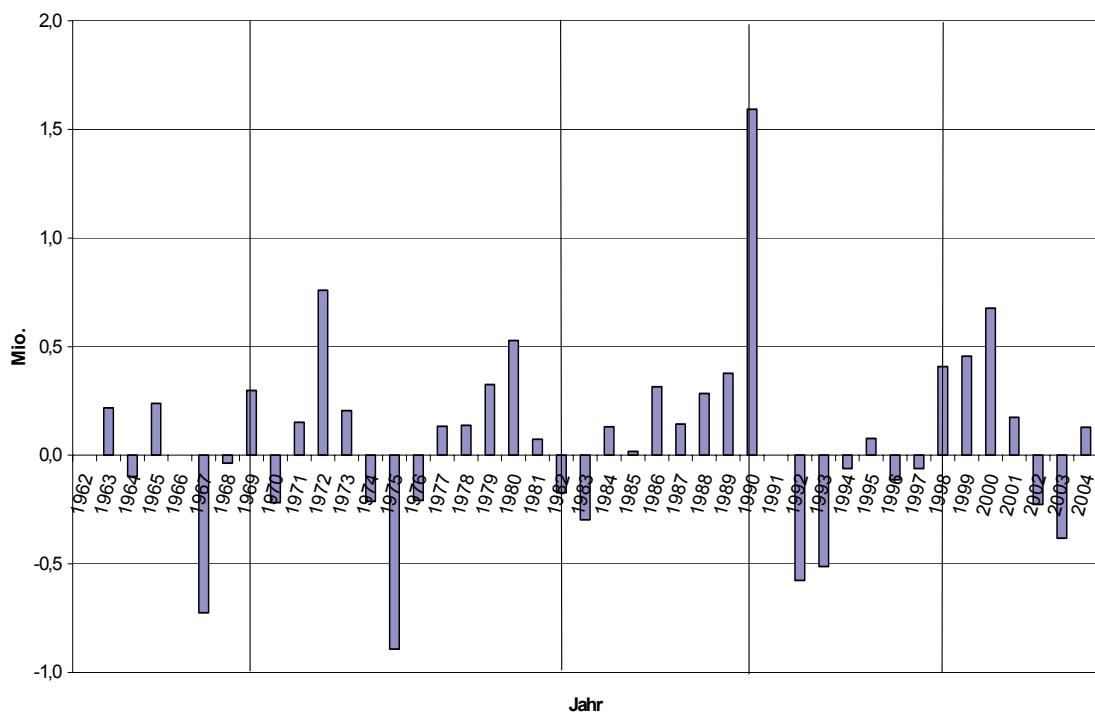
Graphik 3: Zu- und Abnahme der Arbeitslosen



Die jährliche Zu- und Abnahme der Zahl der Arbeitslosen zeigt, dass es Jahre gibt, in denen die Arbeitslosigkeit in Schüben ansteigt, während sie in anderen Jahren nur minimal verändert bzw. leicht sinkt. Es sei der Hinweis erlaubt, dass die Arbeitslosenzahl des Jahres 2004 allein durch Änderungen

der Berechnungsmethode⁶ im Jahresdurchschnitt um ca. 250.000 Personen geringer ausfiel als im Jahr zuvor.

Graphik 4: Zu- und Abnahme der Erwerbstätigen⁷



Gegenläufig zu den Veränderungen der Arbeitslosenzahlen hat sich die Zahl der Erwerbstätigen entwickelt. In Rezessionsjahren wurden Arbeitsplätze abgebaut, die Zahl der Erwerbstätigen nahm ab, in Jahren mit positiven Wachstumsraten stieg die Zahl der Erwerbstätigen – mit Ausnahme der 90er Jahre aufgrund der vereinigungsbedingten Sondersituation am deutschen Arbeitsmarkt. Insbesondere in den Jahren zwischen 1991 und 1992 kam es infolge des Zusammenbruchs der DDR-Wirtschaft zu einem sprunghaften Anstieg der Arbeitslosen und zu einer starken Abnahme der Erwerbstätigen in Ostdeutschland.

Festzuhalten ist an dieser Stelle, dass es nur einen statistischen Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Arbeitslosen und der Erwerbstätigen gibt. Allerdings reagieren beide Zahlen auf Veränderungen der wirtschaft-

lichen Rahmenbedingungen unterschiedlich. Die Verläufe der beiden Größen können daher nicht als gegenseitiges Erklärungsmuster herangezogen werden.

2.2 Überblick der Regierungsperioden seit 1962

1962 bis 1969: Die Währungsreform von 1948 und die Einführung der Sozialen Marktwirtschaft unter Wirtschaftsminister Ludwig Erhard zeigten bis zum Beginn der 60er Jahre fühlbare Erfolge, sorgten für einen Produktionsanstieg und für Vollbeschäftigung. In den Jahren 1962 bis 1966 und dann wieder 1969 wurden jeweils weniger als 200.000 Arbeitslose gezählt, die Arbeitslosenquote lag bei unter einem Prozent. In der Folge kam es zeitweilig zu einem erheblichen Mangel an Arbeitskräften. Ausländische Arbeitnehmer wurden in großer Zahl angeworben, um den Bedarf zu decken. Lediglich im Rezessionsjahr 1967 kam es zu einem kurzen Anstieg der Arbeitslosigkeit auf 460.000 Personen und zu einer Arbeitslosenquote von 2,1%. Mit der Überwindung der Rezession lag bereits im Jahr 1969 wieder das alte Vollbeschäftigungsniveau vor. Dies zeugt von einer hohen Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes und einem engen, spürbaren Zusammenhang von Wirtschaftswachstum und neuen Arbeitsplätzen. Die Zahl der Erwerbstätigen schwankte in den 60er Jahren zwischen 26,2 Mio. und 26,6 Mio., lediglich in den beiden Rezessionsjahren 1967 und 1968 sank die Zahl auf unter 26 Mio. Menschen ab.

1970 bis 1982: Die Phase der Vollbeschäftigung hielt bis 1973 an und endete mit der Ölkrise 1973/74. Allein in den Jahren 1973 bis 1975 hat sich die Zahl der Arbeitslosen unter Bundeskanzler Willy Brandt und seinem Nachfolger Helmut Schmidt von ca. 273.000 auf 1,07 Mio. fast vervierfacht. Die Arbeitslosenquote kletterte binnen zwei Jahren von 1,2% auf 4,7%. Trotz der positiven Wirtschaftswachstumsraten in den Jahren 1976 bis 1979 ging die Zahl der Arbeitslosen in diesen Jahren nur leicht auf

knapp 880.000 zurück. Das neue Arbeitslosenniveau (Sockelarbeitslosigkeit) lag somit um 730.000 Arbeitslose höher als 1970, dem tiefsten Stand der Arbeitslosenzahlen von vor der Rezession von 1973.

Die Arbeitslosenquote verharrte in den Jahren 1975 bis 1978 bei Werten zwischen 4,3% und 4,7% und rutschte erst 1979 und 1980 leicht unter die 4%-Marke. Doch sie stieg dann in den beiden Jahren 1981 und 1982, die von Nullwachstum gekennzeichnet waren, erneut rasch an und erreichte 1982 mit über 1,8 Mio. Arbeitslosen erstmals den Wert von 7,5%. Und dies, obwohl die sozial-liberale Koalition das Beschäftigungsziel gegenüber dem Inflationsziel offensiv vertrat.⁸

Eine Ursache für die zunehmende Arbeitslosigkeit war der vorherrschende keynesianische Ansatz in der Wirtschaftspolitik. Nicht zuletzt im „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ aus dem Jahr 1967 manifestierte sich der Glaube an eine Globalsteuerung der wesentlichen volkswirtschaftlichen Größen (sogenanntes „Magisches Vier-eck“). Bund und Länder wurden verpflichtet, parallel zu stabilem Wachstum, geringer Arbeitslosigkeit, stabilem Preisniveau und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht beizutragen. Eine solide Haushaltspolitik gehörte im Übrigen nicht zu den für notwendig erachteten Flanken der Wirtschaftspolitik.

Weitere Ursachen der steigenden Arbeitslosigkeit liegen in den hohen Lohnabschlüssen und einem steigenden Arbeitskräfteangebot, bedingt durch die geburtenstarken Jahrgänge und eine zunehmende Erwerbsneigung der Frauen. Allein in den Jahren 1976 bis 1982 nahm die Zahl der Erwerbspersonen (Summe aus Erwerbstägigen und Erwerbslosen) um gut 1,6 Mio. zu. Die Erwerbsquote (Anteil der Erwerbspersonen an der Bevölkerung) stieg von 43,4% auf 46%. Insgesamt kam es zwischen 1970 und 1982 zu einem Anstieg der Erwerbstägenzahl um 800.000 Personen.

Während die Zahl der Erwerbstätigen nur moderat stieg, stieg die Zahl der Arbeitslosen auf das 12-fache (von 148.800 auf 1.833.200) an.

1983 bis 1990: In der ersten Hälfte der Regierungszeit von Helmut Kohl von 1983 bis 1990 konnten aufgrund der Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der erfolgreichen Konsolidierungspolitik Wachstumsraten zwischen 1,8% (1983) und 5,7% (1990) p. a. erzielt werden. Entsprechend stieg die Zahl der Erwerbstätigen im früheren Bundesgebiet um 2,8 Mio. auf 29,3 Mio. Personen – das war der kräftigste Beschäftigungsaufschwung seit den 50er Jahren. Trotz dieses Beschäftigungsschubs hielten sich die Erfolge bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Grenzen: Die Zahl der Arbeitslosen konnte von ihrem Höchststand von 2,3 Mio. bzw. 9,3% in 1985 um rund 420.000 Personen auf etwa 1,9 Mio. bzw. auf 7,2% bis 1990 zurückgeführt werden. Die Sockelarbeitslosigkeit nahm gegenüber dem letzten Tiefstand 1980 um eine Million auf 1,9 Mio. Menschen zu. Insgesamt zeigt die Entwicklung der 1980er Jahre zweierlei: Zum einen können Arbeitsplätze in großer Zahl entstehen, wenn die wirtschaftspolitischen und konjunkturellen Rahmenbedingungen stimmen. Zum anderen sind die strukturellen Ursachen der Arbeitslosigkeit nicht entschlossen genug angegangen worden – mit der Folge einer immer stärkeren Verfestigung der Arbeitslosigkeit auf höherem (Sockelarbeitslosigkeits-)Niveau.

1991 bis 1998: Ab dem Jahr 1991 muss der deutsche Arbeitsmarkt zweigeteilt betrachtet werden: Zu der schwierigen Entwicklung auf dem westdeutschen Arbeitsmarkt tritt die dramatische Entwicklung auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt hinzu. Im Jahr 1991 sank die Arbeitslosenquote in Westdeutschland (ohne Berlin) dank des Vereinigungsbooms auf 6,2%, kletterte dann aber bis 1997 auf einen Wert von 10,8%. Die Erwerbstägenzahl lag 1991 in Westdeutschland bei 31,1 Mio. – dies bedeutet eine Zunahme um 1,8 Mio. binnen eines Jahres aufgrund der innerdeutschen Wanderungsbewegung. Bis 1998 sank die Erwerbstägenzahl in Westdeutschland auf

30,1 Mio. – im gleichen Zeitraum stieg die Arbeitslosenzahl dort um 1,25 Mio. Personen. 1991 wurden in Ostdeutschland 912.000 Arbeitslose registriert; dies entsprach einer Arbeitslosenquote von 10,2%. Bis zum Jahr 1998 stieg die Arbeitslosigkeit dann auf 1,37 Mio. Menschen bzw. 19,2% an. Gleichzeitig sank die Zahl der Erwerbstätigen von 7,4 Mio. auf 6,5 Mio. Menschen.

Den ostdeutschen Arbeitsmarktzahlen liegen andere Ursachen zugrunde als den westdeutschen. Die Transformation der sozialistischen Zwangswirtschaft zur Marktwirtschaft und die Währungsunion legten die Schwäche der ostdeutschen Wirtschaft offen. Der rasche, nachholende Strukturwandel in den neuen Bundesländern vernichtete mehr Arbeitsplätze als neue Unternehmen und Jobs entstehen konnten. Gleichzeitig wurde die westdeutsche Arbeits- und Sozialrechtsordnung auf die neuen Länder und ihre Bürger übertragen, die Finanzierung der Ausgaben für die neuen Anspruchsberichtigten wurde vor allem über die bestehenden sozialen Sicherungssysteme finanziert. Ein Teil der Arbeitslosigkeit wurde durch Umschulungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie großzügige Vorruhestandsregelungen verdeckt (siehe Kapitel 3).

Die Rezession von 1993 und die Anpassungsfolgen der ostdeutschen Wirtschaft haben auf dem gesamtdeutschen Arbeitsmarkt tiefe Spuren hinterlassen. Trotz positiver Wirtschaftswachstumsraten (in allen Jahren außer 1993) stieg die gesamtdeutsche Arbeitslosenquote von 7,3% auf 12,3%. Damit waren 1998 insgesamt 4,28 Mio. Personen arbeitslos und 37,6 Mio. Personen erwerbstätig. Das waren 1,7 Mio. Arbeitslose mehr und 800.000 Erwerbstätige weniger als 1991.

1999 bis 2004: Insgesamt stieg die Zahl der Arbeitslosen seit Antritt der rot-grünen Bundesregierung von 4,1 Mio. (Jahresdurchschnitt 1999) auf 4,38 Mio. Personen (Jahresdurchschnitt 2004).

Im Jahr 2001 wurde die geringste Arbeitslosigkeit dieser Zeitspanne erreicht, mit einer Arbeitslosenquote von 10,3%. Die positive Entwicklung, die in der ersten Auflage dieses Arbeitspapiers in den Jahren 1999 bis 2001 verzeichnet werden konnte, hat sich nicht fortgesetzt.

In Westdeutschland (ohne Berlin) stieg die Zahl der Arbeitslosen in den Jahren 1999 bis 2004 um etwa 30.000 auf 2,78 Mio., dies entspricht einer Arbeitslosenquote von 9,4%. In Ostdeutschland (mit Berlin) verfestigte sich die Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau und stieg seit 1999 um weitere 225.000 auf 1,6 Mio. Menschen. Mit 20,1% erreichte die Arbeitslosenquote in Ostdeutschland in 2004 den höchsten Stand seit 1991. Mit dem „Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (in Kraft seit 1. Januar 2004) wurde geregelt, dass Teilnehmer in Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik durchweg nicht als arbeitslos gelten (§ 16 SGB III). Eine Änderung ergibt sich daraus allein für Teilnehmer an Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen, die bis Ende 2003 auch während der Maßnahme als Arbeitslose gezählt wurden. Im Jahr 2004 nahmen 64.000 Teilnehmer an derartigen Trainingsmaßnahmen teil.

Die Zahl der Erwerbstätigen stieg in Westdeutschland um ca. 700.000 auf 31,7 Mio. Im Osten sank sie um etwa 300.000 auf 7,2 Mio. Menschen, insgesamt waren 38,9 Mio. Menschen erwerbstätig und damit 500.000 mehr als 1999. Kritisch ist indes anzumerken:

- Die Zahl der Erwerbstätigen stieg von 1999 bis 2001 zunächst um 900.000, um seitdem wieder um 500.000 Personen zu fallen. Eine Trendumkehr blieb im Aufschwung der Jahre 1998 bis 2000 erneut aus.
- Die Zahl der Erwerbstätigen umfasst sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, geringfügig Beschäftigte und Selbständige. Die Zahl der Erwerbstätigen ist im Zeitraum 1998 bis 2004 zwar insgesamt auf

38,9 Mio. gestiegen, doch die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sank von 27,2 Mio. auf einen Tiefststand von 26,5 Mio. Personen (der Höchststand in dieser Periode wurde im Jahr 2000 mit 27,8 Mio. erreicht).

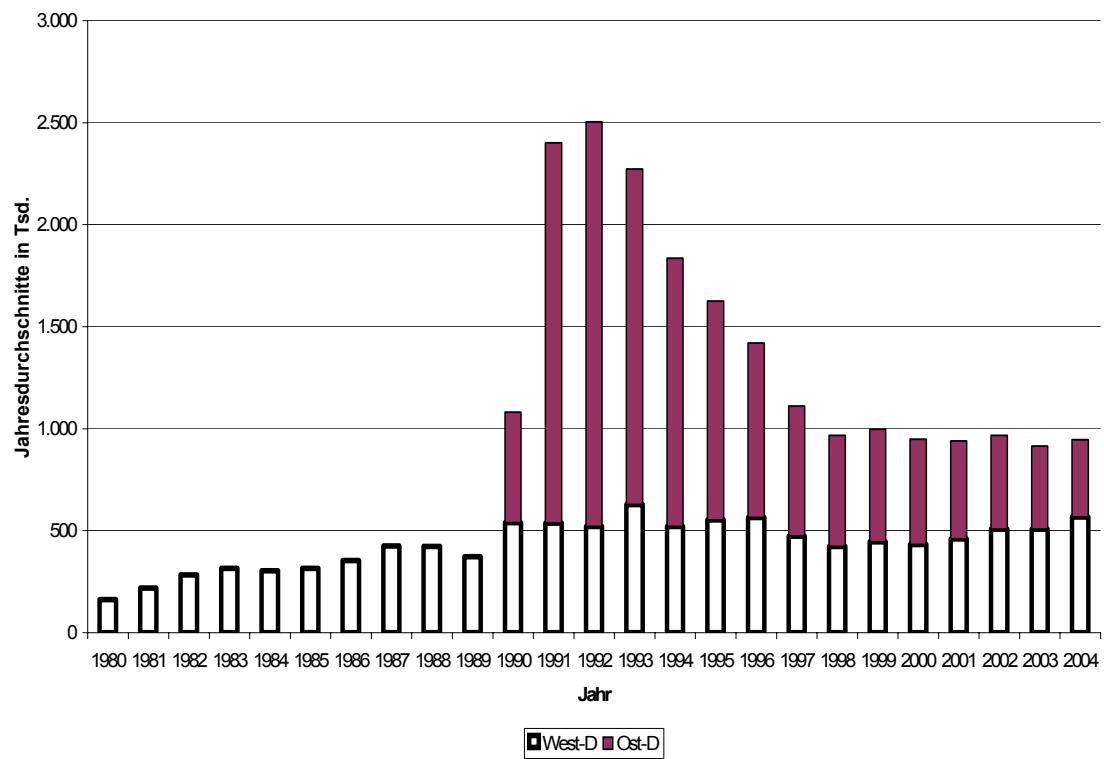
- Die Zahl der geringfügig Beschäftigten hat den Verlust an sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen überkompensiert, im Jahr 2004 wurden insgesamt 6,8 Mio. geringfügig Beschäftigte gezählt, davon 4,8 Mio. ausschließlich geringfügig Beschäftigte.
- Die Zahl der Selbständigen erhöhte sich von 3,9 Mio. auf 4,2 Mio. Personen – nicht zuletzt durch die Förderung von Ich-AG's, die im Jahresdurchschnitt 2004 153.000 Personen gewährt wurden.

3. Aktive Arbeitsmarktpolitik

Die offizielle Zahl der Arbeitslosen würde noch höher ausfallen, wenn im Beobachtungszeitraum nicht erhebliche statistische Entlastungen durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen stattgefunden hätten. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind u. a. beschäftigungsschaffende Maßnahmen (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Strukturanpassungsmaßnahmen), Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Fort- und Weiterbildung, Sprachlehrgänge, Vorruhestandsregelungen, Altersübergangsgeld, Altersteilzeit, Kurzarbeit, Winterausfallgeld (bis 1995: Schlechtwettergeld) und seit 1.1.2005 die sogenannten Ein-Euro-Jobs.

3.1 Entlastung des Arbeitsmarktes

Graphik 5: Entlastung des Arbeitsmarktes



Die in Graphik 5 dargestellte Entlastung der Arbeitslosenzahl ergibt sich als Summe aller Personen in bestimmten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (vgl. Quellen im tabellarischen Anhang). Damit wird deutlich, dass die registrierte Arbeitslosenzahl das eigentliche Beschäftigungsproblem unzureichend wiedergibt. Bis 1989 wurde der westdeutsche Arbeitsmarkt um bis zu 400.000 Personen entlastet. Doch parallel zur Einführung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland stieg auch die Zahl der geförderten Personen in Westdeutschland spürbar an. In den neuen Bundesländern wurden in den ersten Jahren bis zu zwei Mio. Personen „aufgefangen“, den Höhepunkt stellt das Jahr 1992 dar mit insgesamt 2,5 Mio. Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Gesamtdeutschland. Bis 2004 konnte ihre Zahl auf 946.000 zurückgeführt werden.

Die quantitativ bedeutendsten Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit entlastender Wirkung für den Arbeitsmarkt sind die berufliche Qualifizierung und die Förderung der Selbständigkeit. Die Beschäftigung schaffenden Maßnahmen (wie ABM, SAM, Vgl. Kapitel 3.2) werden hingegen immer weiter reduziert.

Die negativen Effekte der meisten aktiven Arbeitsmarktinstrumente, insbesondere der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), sind heute weitgehend umstritten. Sinnvolle Maßnahmen zur kurzfristigen Überbrückung von Arbeitslosigkeit oder die enge Begrenzung der Instrumente auf besondere Zielgruppen (z.B. Personen, deren Arbeitsbereitschaft getestet wird) wurden von dauerhaften Subventionen abgelöst. Häufig verschlechtern diese Instrumente die Aussichten der Problem- und Zielgruppen auf eine Wiederbeschäftigung. Die Bundesagentur für Arbeit hat in den vergangenen Jahren die Erfolgskontrolle der arbeitsmarktpolitischen Instrumente verstärkt und das Prinzip der wirkungsorientierten Steuerung verankert. Der finanzielle Aufwand der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurde deutlich zurückgefahren.

Aus ordnungspolitischen Gründen bleiben aber grundsätzliche Kritikpunkte an der aktiven Arbeitsmarktpolitik bestehen:

- Personen in staatlich finanzierten ABM-Stellen führen Tätigkeiten aus, die grundsätzlich von privaten Unternehmen im Wettbewerb angeboten werden. Der Staat tritt mit den (niedrig bezahlten) ABM-Stellen als direkter Konkurrent zu den privaten Anbietern auf. Dadurch wird private Unternehmenstätigkeit von staatlicher Seite verdrängt – das eigentliche Ziel der Arbeitsmarktpolitik wird konterkarriert.
- Die Staatsquote steigt durch die Ausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik zusätzlich an. Die höhere Staatsquote führt zu einer höheren

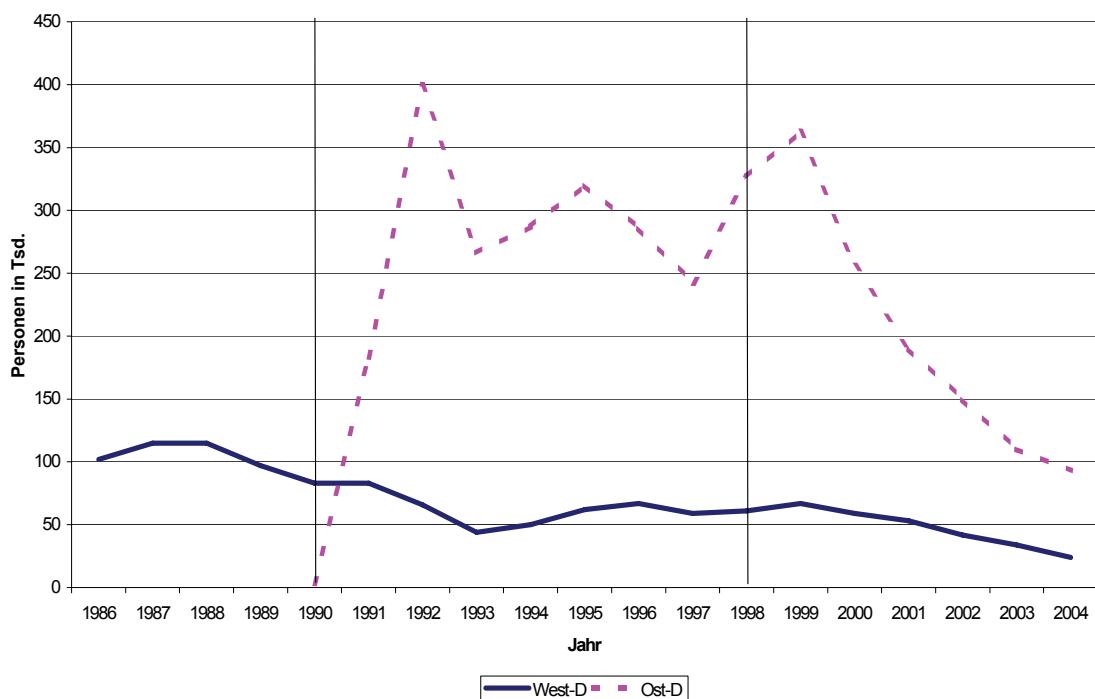
Steuer- und Abgabenlast und belastet die bestehenden Arbeitsplätze. Die Schaffung neuer Arbeitsplätze wird verhindert, bestehende Arbeitsplätze sind gefährdet.

- Es ist zweifelhaft, ob ein staatlich organisierter Arbeitsmarkt die richtigen Anreize setzt. Arbeitslose könnten sich mit einer ABM-Stelle zufrieden geben und nicht mehr auf den ersten Arbeitsmarkt zurückkehren wollen. Die Tarifvertragsparteien könnten annehmen, dass für eine bestimmte Gruppe von Arbeitnehmern – die Arbeitslosen – staatlich gesorgt wird und sie aus der Mitverantwortung für die Reintegration der Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt entlassen sind. Insgesamt liegt die Befürchtung nahe, dass der staatlich organisierte Arbeitsmarkt die Anreize auf dem ersten Arbeitsmarkt so setzt, dass auf lange Frist die verdeckte Arbeitslosigkeit zunimmt.

Auch wurde die aktive Arbeitsmarktpolitik in der Vergangenheit immer wieder dazu benutzt, die Arbeitsmarktentwicklung unrealistisch positiv darzustellen.

3.2 Personen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Graphik 6: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen



Das wichtigste Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik waren die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM). Sie sind eine Leistung der Bundesagentur für Arbeit zur Verbesserung der Chancen von Arbeitslosen auf einen Vollzeitarbeitsplatz. Nach den Vorschriften des Arbeitsförderungsgesetzes werden Arbeiten staatlich gefördert, die im öffentlichen Interesse liegen. Die Förderung erfolgt vor allem durch Zuschüsse und Darlehen an Arbeitgeber mit dem Ziel, ältere, weniger leistungsfähige oder langfristig Arbeitslose einzustellen.

Graphik 6 zeigt das unterschiedliche Gewicht der ABM in West- und Ostdeutschland als Teil des „zweiten Arbeitsmarktes“. In Westdeutschland sank die Zahl der Personen in ABM seit ihrem Höchststand von 115.000 in 1987 mit Schwankungen auf noch 24.000 in 2004. In Ostdeutschland hingegen wurde dieses Instrument in den 90er Jahren von bis zu 400.000 Per-

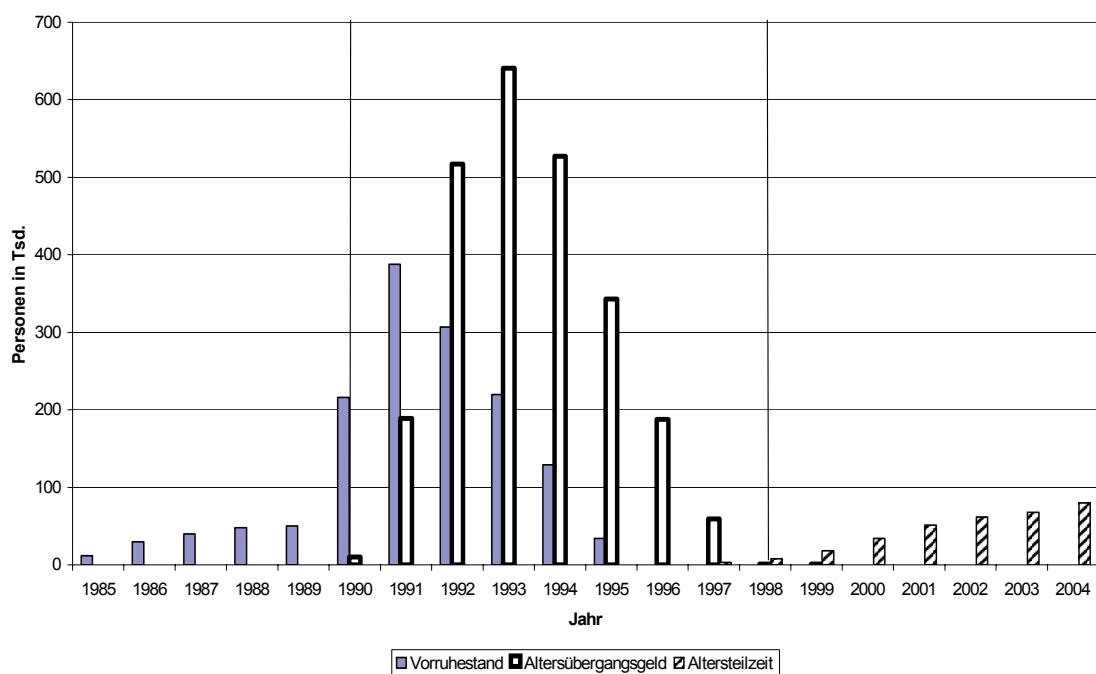
sonen in Anspruch genommen. Inzwischen sind die ABM aber auch dort deutlich reduziert worden und beliefen sich 2004 auf noch 93.000.

Ersetzt werden die rückläufigen „Beschäftigung schaffenden Maßnahmen“ seit Beginn des Jahres 2005 von den sogenannten Ein-Euro-Jobs der Hartz IV-Reform (vgl. § 16 III SGB II). Formal heißen diese Zusatzjobs „Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung“. Zusätzlich zum ALG II-Regelsatz können Arbeitslose damit ein bis zwei Euro pro Stunde für die geleistete Arbeit netto hinzuerdienen. Ein alleinstehender „Ein-Euro-Jobber“ kann bei 30 Wochenarbeitsstunden ein monatliches Nettoeinkommen zwischen 800 und 950 Euro erreichen. Bei den Zusatzjobs handelt es sich um öffentlich geschaffene Arbeitsgelegenheiten, die gemeinnützig und zusätzlich sein müssen; sie müssen der Allgemeinheit dienen, dürfen nicht gewerblich angeboten werden und keine regulären Arbeitsplätze ersetzen. Damit sind die Ein-Euro-Jobs den ABM-Stellen vergleichbar und als Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu klassifizieren.

Teilnehmer an den gemeinnützigen Arbeitsgelegenheiten werden nicht als arbeitslos gezählt und erhöhen die Zahl der Erwerbstätigen. Bei ursprünglich bis zu 600.000 geplanten Ein-Euro-Jobs ist der statistische Effekt beträchtlich. Im Oktober 2005 wurden statistisch 263.500 dieser Beschäftigungsgelegenheiten gezählt.⁹ Allerdings ist aufgrund von Verzögerungen bei der statistischen Erfassung immer noch von einer tendenziell zu gering ausgewiesenen Zahl auszugehen.

3.3 Vorruhestandsregelungen

Graphik 7: Vorruhestand, Altersübergangsgeld, Altersteilzeit



Graphik 7 veranschaulicht drei verschiedene arbeitsmarktpolitische Instrumente zur Gestaltung des Übergangs vom Berufsleben in den Ruhestand und deren unterschiedlich starke Inanspruchnahme in drei (sich teilweise überlappenden) Zeitspannen: Vorruhestand von 1985 bis 1995, Altersübergangsgeld von 1990 bis 1999 und Altersteilzeit seit 1997.

Mit dem Ziel, den Arbeitsmarkt zu entlasten, trat 1984 unter der Regierung Helmut Kohl das Vorruhestandsgesetz in Kraft. Für ältere Arbeitnehmer sollte ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben attraktiver gestaltet werden, um so gleichzeitig für jüngere Arbeitslose die Chancen auf Integration in den Arbeitsmarkt zu erhöhen. In seiner ursprünglichen Fassung von 1984 gewährte das Vorruhestandsgesetz Arbeitgebern, die Vorruhestandszahlungen an Arbeitnehmer (die das 58. Lebensjahr vollendet haben und durch gegenseitige Vereinbarung gekündigt worden sind) leisten, bis zum frühestmöglichen Rentenbeginn staatliche Zuschüsse in Höhe von

35% der Aufwendungen, sofern die frei gewordenen Arbeitsplätze durch Arbeitslose wieder besetzt wurden.¹⁰ Diese Regelung wurde 1989 durch eine neue Vorruststandsregelung ersetzt, die bereits Elemente einer Altersteilzeit enthielt: Arbeitnehmer ab 58 Jahre, die nur noch die halbe Zeit arbeiteten, erhielten vom Arbeitgeber zu ihrem Teilzeitarbeitsentgelt einen Aufstockungsbetrag von mindestens 20% des Entgelts, der vom Arbeitsamt erstattet wurde, wenn auf dem frei gewordenen Arbeitsplatz ein Arbeitsloser eingestellt wurde. Diese Form der Altersteilzeit wurde 1990 für Arbeitnehmer ab 55 Jahre eingeführt. Dies führte dazu, dass nach Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer faktisch jeder bereits mit 55 Jahren aus dem Erwerbsleben ausscheiden konnte. So kam es in den Jahren 1990 bis 1994 zu einem kräftigen Anstieg der Personen im Vorruststand, da das Instrument vor allem in den neuen Bundesländern zur Entspannung der Situation am Arbeitsmarkt eingesetzt wurde.

Dem gleichen Zweck diente das Altersübergangsgeld, das in Westdeutschland faktisch keine Rolle spielte, aber in Ostdeutschland 1993 von bis zu 640.000 Personen in Anspruch genommen wurde. Die als verdeckt arbeitslos ausgewiesenen Empfänger von Alterübergangsgeld in den neuen Bundesländern bezogen eine Leistung der Arbeitslosenversicherung, die das Vorruststandsgeld der DDR ersetzt hatte und ab Vollendung des 55. Lebensjahres gezahlt wurde. Anspruchsberechtigt waren Personen, die vor der Vereinigung einen Anspruch auf Vorruststandsgeld hatten. Sie erhielten das Altersübergangsgeld bei Arbeitslosigkeit bis zum Übergang in die Rente weiter.

Dieser Entwicklung sollte mit dem Altersteilzeitgesetz von 1996 Einhalt geboten werden. Ältere Arbeitnehmer können seitdem entweder über das Blockmodell oder die echte Altersteilzeit in Rente gehen. Sie erhalten mindestens 70% ihres bisherigen Nettoentgelts, zudem werden für sie Rentenbeiträge in Höhe von 90% des bisherigen Niveaus abgeführt. Für den Ar-

beitgeber ist die Altersteilzeit attraktiv, da sämtliche Aufstockungsbeträge von der Bundesanstalt für Arbeit getragen werden, wenn im Gegenzug ein Arbeitsloser, Ausgebildeter oder Auszubildender eingestellt wird. Entsprechend schnell wuchs die Beliebtheit der Altersteilzeit, u. a. weil die Aufstockungsbeträge zur Rentenversicherung weder der Besteuerung noch der Sozialversicherungspflicht unterliegen. Im Jahresdurchschnitt 1997 erhielten etwa 3.000 Personen in Altersteilzeit Zuschüsse von der Bundesanstalt für Arbeit. 2004 waren es bereits 80.000 Personen. Damit hat sich die Zahl der Zuschussempfänger binnen sieben Jahren auf mehr als das 26-fache erhöht. Auffällig ist, dass das Modell der Altersteilzeit – im Gegensatz zum Vorruhestandsgeld und Altersübergangsgeld – im Westen ungleich höheren Zuspruch findet als im Osten (64.000 in Westdeutschland, 16.000 in Ostdeutschland).

Frühverrentungsmodelle sind ähnlich wie die bereits beschriebenen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik problematisch.

Zunächst sollten – so die politische Intention – ältere für jüngere Arbeitnehmer „Platz machen“. Dies war in Zeiten, in denen geburtenstarke Jahrgänge auf den Arbeitsmarkt drängten, auf den ersten Blick nachvollziehbar. Diese Praxis verschärzte aber damals bereits das strukturelle Beschäftigungsproblem, denn die Frühverrentung wurde hauptsächlich zulasten der Sozialkassen und damit über höhere Arbeitskosten finanziert, die von den Erwerbstätigen getragen werden. Letztlich wurde die Frühverrentungspraxis mit geringerem Wachstum und höherer Arbeitslosigkeit „bezahlt“. Konnte damals noch gewährleistet werden, dass die jüngeren Arbeitnehmer das Qualifikationsniveau der ausscheidenden älteren Arbeitnehmer mindestens halten konnten, so ist in der Zukunft wegen des tendenziell rückläufigen Qualifikationsniveaus der Jüngeren ein entsprechender Mismatch auf dem Arbeitsmarkt nicht auszuschließen (Facharbeitermangel).

Heute wird angesichts der sich ab dem Jahr 2010 auf dem Arbeitsmarkt auswirkenden demographischen Veränderungen (geringere Geburtenrate, steigende Lebenserwartung) der Anteil der Erwerbsfähigen, die dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, immer kleiner. Diese werden einen höheren Anteil an Rentner mit zu finanzieren haben, die gleichzeitig eine höhere Lebenserwartung haben. Sinkenden Einnahmen der Rentenkasse stehen höhere Ausgaben gegenüber. Diese beiden demographischen Entwicklungen legen es nahe, dass die Arbeitnehmer nicht früher, sondern später in Rente gehen. Diese Erkenntnis hat sich inzwischen weitgehend durchgesetzt. Die Altersteilzeitzahlen haben zwischen 2004 und 2005 den geringsten Anstieg seit 1997 verzeichnet.

Die mit den Frühverrentungsmodellen begonnene Ausgrenzung älterer Arbeitnehmer muss auch angesichts der demographischen Entwicklung dringend beendet werden. Diese Trendwende zu schaffen, ist eine der zentralen arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen der kommenden Jahre. Gerade die skandinavischen Länder verzeichnen mit signifikant höheren Beschäftigungsquoten Älterer auch insgesamt deutlich bessere Ergebnisse auf dem Arbeitsmarkt und beim Wachstum.

Der Weg zu längeren Erwerbsbiografien muss zukünftig stärker in das Bewusstsein der Öffentlichkeit dringen. Der Koalitionsvertrag sieht dazu vor, das Renteneintrittsalter ab dem Jahr 2011 schrittweise von 65 Jahre auf 67 Jahre zu erhöhen und die Chancen älterer Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt wieder zu verbessern (z.B. durch flexible Arbeitszeitgestaltung, Weiterbildung oder Strategien lebenslangen Lernens).

Weiterhin große Bedeutung für die Entlastung des Arbeitsmarktes hat die gerade um zwei Jahre verlängerte Regelung des § 428 SGB III, wonach Arbeitslose ab 58 Jahren, falls sie der Vermittlung nicht mehr zur Verfügung stehen, nicht mehr in der Arbeitslosenstatistik erscheinen (vgl. Grafik 13 und Kapitel 4.5). Damit werden die eigentlich ermutigenden Signa-

le des Koalitionsvertrages zur Einbeziehung Älterer in das Erwerbsleben zumindest relativiert.

4. Analyse des deutschen Arbeitsmarkts

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit sowie der Erwerbstätigkeit seit 1962 zeigt, dass das Wachstum nie hinreichend beschäftigungsintensiv war, um die in Zeiten der Krise steigenden Arbeitslosenzahlen wieder auf das Ausgangsniveau zurückzuführen.

Auf die Veränderung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen einer steigenden (Frauen-) Erwerbsquote und die Veränderungen der ökonomischen Rahmenbedingungen durch den mit der Europäisierung und Globalisierung verschärften Strukturwandel konnte der deutsche Arbeitsmarkt nicht reagieren. Hinzutretende Beschäftigungswünsche oder wegfallende Arbeitsplätze konnten nicht kompensiert werden und führten zu einem kontinuierlichen Anstieg der registrierten Arbeitslosigkeit.

Dafür gibt es eine Reihe von Ursachen: die starke Regulierung des deutschen Arbeitsmarktes mit einerseits zentralisierter, kollektiver Lohnfindung und gleichzeitig starkem individuellen Kündigungsschutz reduziert die Flexibilität der Arbeitsmarktakteure, sich auf die Veränderungen einzustellen. Die Systematik (Höhe und Dauer) der Lohnersatzleistungen, die Höhe der Arbeitskosten (einschließlich der Sozialversicherungsbeiträge und der sonstigen Personalzusatzkosten) stellen bedeutende, aber nicht abschließende strukturellen Hindernisse für ein höheres Beschäftigungsniveau dar. Auch ein Investitionen und Beschäftigung stimulierendes Unternehmenssteuerrecht und der Abbau bürokratischer Lasten würden ihren Beitrag zur Verringerung der Arbeitslosigkeit leisten.

Im Ergebnis hat sich der deutsche Arbeitsmarkt damit segmentiert und verfestigt. Problemgruppen am Arbeitsmarkt sind vor allem Geringqualifizierte, ältere Arbeitslose, Langzeitarbeitslose und Frauen.

4.1 Steigende Erwerbsquote

Das scheinbare Paradoxon der gleichzeitigen Zunahme von Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit löst sich auf, wenn man die Erwerbswünsche der Bevölkerung berücksichtigt. Hier sind insbesondere die verstärkte Erwerbstätigkeit von Frauen sowie die insgesamt in den neuen Bundesländern vergleichsweise höhere Erwerbsquote zu nennen.

Von 1962 bis 2004 ist bei zunehmender Wohnbevölkerung die Erwerbsquote in Deutschland, also der Anteil der Erwerbstätigen und der Arbeitslosen an der Einwohnerzahl, um 5,4 Prozentpunkte von 46,5% auf 51,9% gestiegen. Hätte sich die Erwerbsquote seit 1962 nicht verändert, würden 2004 in Deutschland nicht 42,8 Mio., sondern nur 38,4 Mio. Erwerbspersonen gezählt, also 4,4 Mio. weniger als tatsächlich. Statisch betrachtet würde eine Erwerbsneigung wie in den 1960er Jahren den deutschen Arbeitsmarkt weniger stark belasten. Dies darf aber keinesfalls als Erklärung für einen unvermeidlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit herangezogen werden. Ein funktionierender und hinreichend flexibler Arbeitsmarkt hätte die Herausforderung einer steigenden Erwerbsneigung gemeistert und das gesamtwirtschaftliche Produktionspotenzial erhöht. Andere Länder sind beispielhaft dafür, dass eine hohe Erwerbsbeteiligung nicht mit mehr, sondern mit weniger Arbeitslosigkeit einhergeht.

4.2 Strukturwandel

Waren zu Beginn des letzten Jahrhunderts in der Land- und Forstwirtschaft sowie der Fischerei (primärer Sektor) die meisten Erwerbstätigen beschäf-

tigt, so nahm in der Mitte des 20. Jahrhunderts die Industriebeschäftigung (sekundärer Sektor) die dominierende Stellung ein. Im Jahr 2000 waren schließlich im Dienstleistungssektor (tertiärer Sektor) mit ca. 68% aller Erwerbstätigen die meisten Personen beschäftigt. Nach Prognosen des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) wird dieser Anteil bis zum Jahr 2015 weiter auf rund 75% steigen.¹¹

Allerdings sind die Grenzen zwischen Industrie- und Dienstleistungssektor unscharf und ungenau. Die sogenannte „Informationsgesellschaft“ hat einen Strukturwandel ausgelöst, der kaum mit den konventionellen statistischen Kategorien abgebildet werden kann. Der umfassende Einsatz der Informationstechnik und die Entwicklung zur Informationsgesellschaft gehen einher mit einem Wandel der Berufe und Beschäftigungsfelder. Neuere Berechnungen des IAB zeigen, dass sich die Tätigkeitsschwerpunkte der Beschäftigten im Zeitablauf immer stärker auf den Umgang mit Informationen verlagert haben. Durch Zuordnung der Erwerbstätigen zu Berufen mit dem Schwerpunkt „Informationstätigkeit“ lässt sich aus den drei traditionellen Sektoren Landwirtschaft, Produktion und Dienstleistungen ein vierter Sektor „Information“ herauslösen. Danach sind gegenwärtig in Deutschland rund 50% aller Erwerbstätigen diesem Sektor zuzurechnen; im Jahre 2010 werden es rund 55% sein. Heute sind noch etwa 25% der Erwerbstätigen in der Produktion im engeren Sinne beschäftigt. Gerade Hilfstätigkeiten ohne besondere Anforderungen am unteren Qualifikationsrand sind dort weggefallen. Dieser Prozess wurde durch die Europäisierung und Globalisierung gefördert, da einfache Tätigkeiten durch einen stärkeren Einsatz des Faktors Kapital sowie Produktionsverlagerungen ins nähere oder weitere Ausland ersetztbar wurden.

Dies bedeutet, berufliche Aufgaben werden immer anspruchsvoller und erfordern eine immer höhere Qualifikation. Neben den hohen Freisetzungspotenzialen in traditionellen Wirtschaftsprozessen und bei einfachen Tätig-

keiten zeichnet sich die Informationsgesellschaft durch einen wachsenden Bedarf an hochqualifizierten Arbeitskräften aus. Auf dem Arbeitsmarkt zeigt sich als Folge eine deutlich polarisierte Situation: Personen mit geringer Qualifikation haben ein sehr hohes Risiko, arbeitslos zu werden. Hochschulabsolventen haben dagegen eine unter dem Durchschnitt liegende Arbeitslosenrate (unter 5% in 2004).

Ein Schlaglicht beleuchtet diesen gewaltigen Umbruch: Während vor 40 Jahren die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte am unteren Rand der Qualifikationsskala begann, werden seit Sommer 2000 im Rahmen der sogenannten Green-Card-Regelung Personen mit hoher Qualifikation für den deutschen Arbeitsmarkt integriert. Die Veränderung der Bedarfe des Arbeitsmarktes wird auch daran deutlich.

Der deutsche Arbeitsmarkt ist signifikant schlechter in der Lage als die Arbeitsmärkte vieler Industriestaaten, die mit dem Strukturwandel ausgelösten Veränderungsprozesse aufzufangen. Aufgrund der Verkrustung und Regulierung des Arbeitsrechts und den relativ hohen, lang andauernden Lohnersatzleistungen hat der Strukturwandel vor allem geringqualifizierte Arbeitsplätze gekostet und macht die Gruppe der Personen ohne oder mit einfacher Bildungsabschluss oder mit veralteter Qualifikation heute zu der Problemgruppe des deutschen Arbeitsmarktes. Während andere Länder den gleichen Herausforderungen z.B. mit einer dezentralen Lohnfindung, weniger arbeitsrechtlicher Regulierung oder einer intensiven Aktivierung bei der Arbeitsvermittlung (Fördern und Fordern) begegnet sind – teilweise ergänzt um eine steuerliche Aufstockung der geringen Einkommen (Steuergutschrift) – wurden diese Strategien über Jahrzehnte im Arrangement des deutschen Arbeitsmarktes nicht wirklich aufgegriffen.

4.3 Systematik der Lohnersatzleistungen

„Dass es an Arbeitsplätzen fehlt, liegt nicht an irgendeiner geheimnisvollen Mechanik der Marktwirtschaft selbst, sondern vor allem an den Ansprüchen, die vom Sozialstaat selbst aufgebaut werden. [...] Es fehlt nicht per se an Arbeitsplätzen, sondern an hinreichend vielen gut dotierten Arbeitsplätzen, also an Stellen, die dem Vergleich mit den Einkommen, die der Sozialstaat anbietet, standhalten.“¹²

Tatsächlich liegt ein Hauptproblem darin, dass die Lohnersatzleistungen der Arbeitslosenversicherung und des Staates – dazu zählen im engeren Sinne das (bisherige) Arbeitslosengeld und die frühere Arbeitslosenhilfe sowie das neue Arbeitslosengeld II (also die Zusammenfassung der früheren Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe) – wie gesetzliche Mindestlöhne wirken. Diese starre Untergrenze führt zu einer Stauchung der gesamten Lohnskala. Die Lohnersatzleistungen begründen Anspruchslöhne, die höher sind als die Wertschöpfung, die niedrig qualifizierte Arbeitnehmer erbringen. Folglich bietet die private Wirtschaft (Privathaushalte eingeschlossen) solche Arbeitsplätze derzeit nicht an. Dadurch entsteht insbesondere im Niedriglohnsegment, also bei den Geringqualifizierten, Arbeitslosigkeit und Schwarzmarktaktivität.

Die Lohnersatzleistungen, die darauf abzielen, die Einkommensfolgen der Arbeitslosigkeit abzufedern, begründen Anspruchslöhne. Diese Anspruchslöhne halten sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer davon ab, Arbeitsplätze anzubieten bzw. anzunehmen. Arbeitgeber bieten sie nicht an, da die Arbeitskosten des Arbeitsplatzes gerade bei Personen mit geringerer Ausbildung häufig deutlich über der Arbeitsproduktivität liegen. Arbeitslose lehnen diese Jobs ab, da das verfügbare Nettoeinkommen häufig unterhalb der Lohnersatzleistung liegt und gleichzeitig frei verfügbare Zeit verloren geht.

Dieses Dilemma wurde offensichtlich erkannt. Mit der Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld und der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe wurden richtige Maßnahmen ergriffen. Trotz aller Reformen bleibt aber das „Arbeitslosengeld II“ weiterhin als starre Lohnuntergrenze für erwerbsfähige Arbeitslose bestehen. Aufgrund der geringfügigen Absenkung des Arbeitslosengeldes II gegenüber dem Arbeitslosengeld kann zwar eine leichte Lohnsenkung und auch ein Stellenzuwachs im Niedriglohnbereich erwartet werden, nicht aber eine wirkliche Kehrtwende des deutschen Beschäftigungstrends. Sozialpolitisch begründbar wird die Angleichung der Regelsätze des Arbeitslosengeldes II in West und Ost (so die Koalitionsvereinbarung) diesen Trend aber arbeitsmarktpolitisch mildern.

Entscheidend wird es sein, dass die Jobcenter in die Lage versetzt werden, Arbeitslose auf Stellen zu vermitteln und den Grundsatz des Förderns und Forderns umzusetzen. Dazu gehört auch eine gezielte und schnelle Sanktionierung von Personen, die ihre Möglichkeiten nicht ausschöpfen und Angebote der Arbeitsagenturen nicht ergreifen.

„Die Politik kämpft verzweifelt mit Problemen, die wir ohne ihre falschen Eingriffe gar nicht hätten. [...] Wenn der Staat Nichtarbeit nicht so hoch belohnen würde, hätten wir Vollbeschäftigung. Arbeitslosenzahlen und der Grad der Regulierung des Arbeitsmarktes korrespondieren miteinander.“¹³

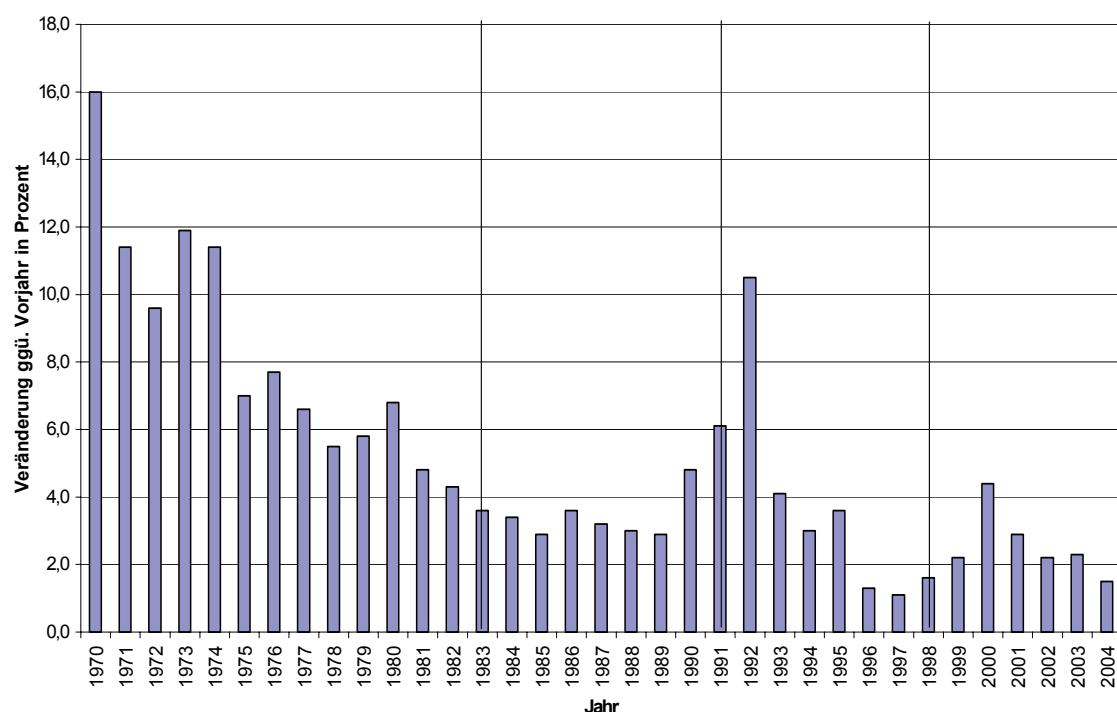
In diesem Zitat kommt eine weitere Ursache des Beschäftigungsproblems zum Ausdruck. Die Regulierungsdichte des deutschen Arbeitsmarktes versichert alle Beteiligten und verursacht unmittelbar Kosten der Rechtsberatung. Die mangelnde Transparenz reduziert die eigentlich unterstützenswerten Effekte einer Arbeitsrechtsordnung, die in einer Sozialen Marktwirtschaft einen stabilen ordnungspolitischen Rahmen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die sich auf Augenhöhe begegnen, darstellen soll. Eine grundlegende Überarbeitung der Regulierungen am Arbeitsmarkt, ver-

knüpft mit einer Reform der Lohnersatzleistungen, wäre ein wichtiger Beitrag zur Lösung des Problems.

4.4 Steigende Arbeitskosten einschließlich der Personalzusatzkosten

Für Unternehmen sind bei ihren Entscheidungen über die Nachfrage nach Arbeitskräften neben ihren Erwartungen zur Produktnachfrage von Bedeutung, was der Einsatz des Produktionsfaktors Arbeit insgesamt kostet. Zusätzlich zum Direktentgelt für geleistete Arbeit müssen die Unternehmen noch die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung bezahlen sowie die Kosten für arbeitsfreie Tage (Feiertage, Urlaub, Krankheit), Sonderzahlungen (13. Monatsgehalt, Urlaubsgeld, vermögenswirksame Leistungen), Ausgaben für die betriebliche Altersvorsorge und sonstige Personalzusatzkosten (Kosten für Aus- und Weiterbildung, Insolvenzgeldumlage, Abfindungszahlungen) einplanen.

Graphik 8: Arbeitskosten



Zur Darstellung der Arbeitskosten wurde in Graphik 8 der prozentuale Anstieg des nominalen Arbeitnehmerentgelts je Arbeitnehmer gegenüber dem Vorjahr gewählt. Dieser Anstieg ist in allen Jahren des Betrachtungszeitraums seit 1970 positiv ausgefallen, d.h. der Preis des Faktors Arbeit ist von Jahr zu Jahr gestiegen – Arbeit ist immer teurer geworden. Die Arbeitskosten sind in den Jahren 1991 bis 2000 (mit Ausnahme der Jahre 1997, 1998, 2000) zudem stärker gestiegen als die Produktivität.¹⁴ Diese mangelnde Lohnzurückhaltung bedeutet für die Unternehmen, dass ihr realer Verteilungsspielraum für Lohnsteigerungen überreizt wurde – mit entsprechend negativen Folgen für den Arbeitsmarkt.

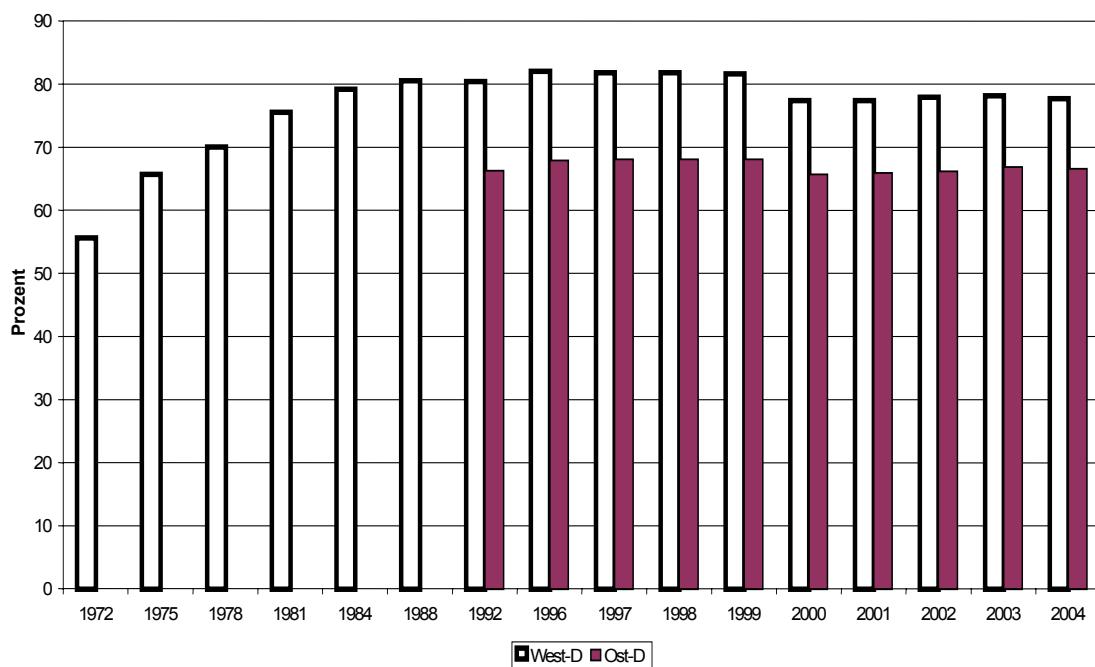
Für die deutsche Wirtschaft belegen empirische Rechnungen: Wenn die Arbeitskosten um einen Prozentpunkt langsamer ansteigen als die Produktivität und diese Strategie drei Jahre durchgehalten wird, ergeben sich im Laufe von fünf Jahren rechnerisch rund 380.000 neue Arbeitsplätze. Die Lohnpolitik kann also wesentlich zum Abbau der hohen Arbeitslosigkeit beitragen.¹⁵

Besonders stark stiegen die Arbeitskosten in den 1970er Jahren und Anfang der 1990er Jahre. Der hohe Anstieg in den 1970er Jahren lässt sich mit dem damals vorherrschenden Umverteilungsdenken in den tarifpolitischen Auseinandersetzungen erklären. Der Arbeitskostenanstieg von 1991/92 hat seine Ursachen vor allem in den überproportionalen Lohnsteigerungen in Ostdeutschland, die mit dem Ziel einer möglichst raschen Angleichung an das Westniveau ausgehandelt wurden, aber auch in den kräftigen Tariflohnnerhöhungen in Westdeutschland, die die Gewerkschaften im Sog des Einheitsbooms durchsetzen konnten. Der Arbeitskostenanstieg in den 1980er Jahren und in den Jahren 1993 bis 1995 fällt hingegen vergleichsweise moderat aus. Noch günstiger ist die Entwicklung in den Jahren seit 1996 – mit Ausnahme des Jahres 2000. In dem relativ niedrigen Arbeitskostenanstieg seit 1996 spiegeln sich zwei Entwicklungen wider: Zum einen die modera-

ten Tariflohnerhöhungen (in manchen Jahren erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik unterhalb des Produktivitätszuwachses), zum anderen die leicht gesunkene Personalzusatzkostenquote. Trotz dieser moderaten Entwicklung der letzten Jahre bleiben im Jahr 2004 die westdeutschen Arbeitskosten je Arbeiterstunde im verarbeitenden Gewerbe die nach den dänischen zweithöchsten.

Einen wesentlichen Anteil der Arbeitskosten machen die Personalzusatzkosten aus, die als Zuschlag auf das Direktentgelt gemessen werden.

Graphik 9: Personalzusatzkostenquote



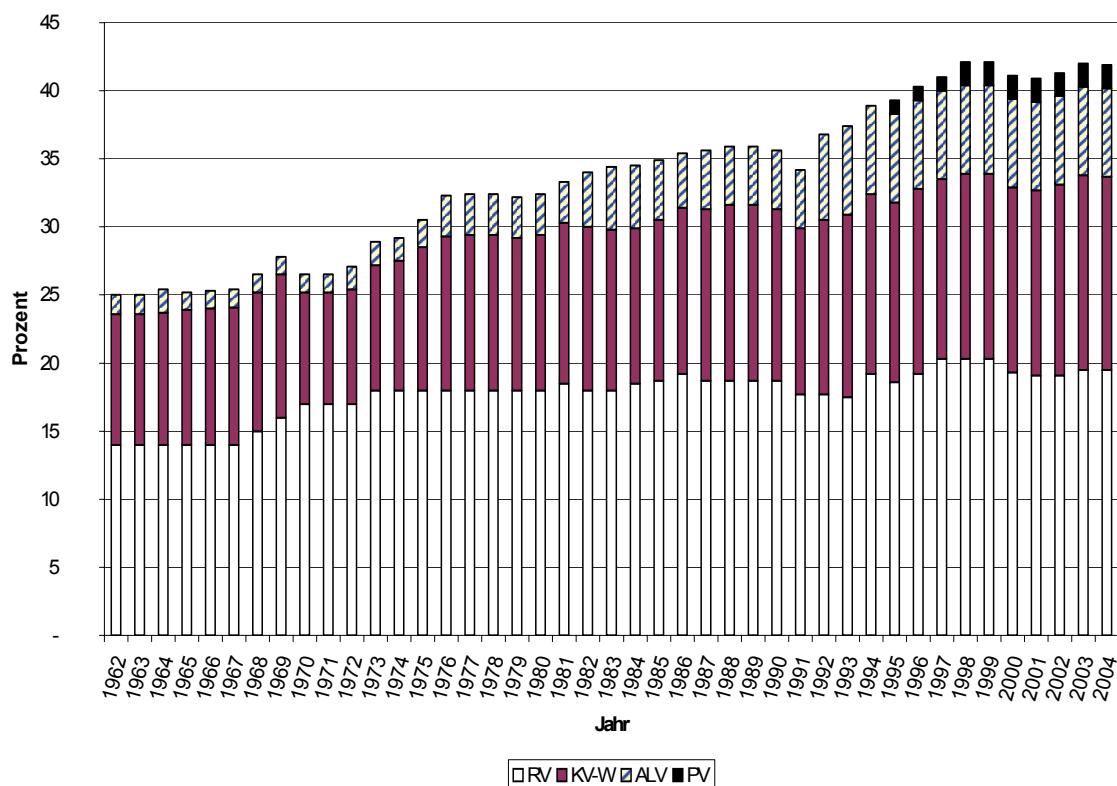
Anmerkung: Personalzusatzkosten in Prozent des Bruttoentgelts

Im Produzierenden Gewerbe Westdeutschlands sind die Personalzusatzkosten von 1972 bis 2004 von 55,6% des Bruttoentgelts auf 77,7% gestiegen. Der Zuwachs um insgesamt ca. 22 Prozentpunkte fiel aber fast vollständig in die 70er Jahre und in die erste Hälfte der 80er Jahre. Seit Ende der 80er Jahre steigt die Quote nur noch leicht an. 1996 wurde mit 82% (West) und

67,9% (Ost) ein vorläufiger Rekord erreicht, 2004 lag sie „nur“ noch bei 77,7% (West) bzw. 66,6% (Ost). Es ist jedoch davon auszugehen, dass dieser (vor allem im Westen starke) Rückgang zu einem nennenswerten Teil erhebungstechnisch bedingt ist.¹⁶ Denn in die Arbeitskostenerhebung für das Jahr 2000 wurden z.B. erstmals geringfügig oder kurzfristig Beschäftigte sowie Heimarbeiter einbezogen. Hinzu kommen für das Jahr 2004 weitere senkend wirkende Einzelkomponenten – vor allem der auf ein Rekordtief gesunkene Krankenstand, der den Unternehmen bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall Entlastungen von 0,2 Prozentpunkten des Direktentgelts brachte.

Einen gewichtigen Anteil von fast 40% an den Personalzusatzkosten im verarbeitenden Gewerbe haben die Sozialversicherungsbeiträge. Diese sind in den letzten Jahrzehnten stark angestiegen.

Graphik 10: Beitragssätze zur Sozialversicherung-West



Ein Drittel des Bruttoinlandsproduktes (BIP) wird im Jahr 2005 für soziale Zwecke aufgewendet werden, 1962 waren es 21,7% des BIP.

Aufschlussreich ist ein Vergleich der Sozialausgaben des Staates in den Definitionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und den Investitionsausgaben: Die Sozialausgaben stiegen in den Jahren 1991 bis 2004 von 353 Mrd. Euro auf 589 Mrd. Euro, also um 65%. Die Investitionsausgaben des Gesamtstaates betrugen 1991 40 Mrd. Euro und 2004 noch 30 Mrd. Euro, sie sanken also um 25%.¹⁷

Diese Prioritätenverschiebung von Investitionen zu sozialpolitischen Flankierungen spiegelt sich unmittelbar in der Entwicklung der Sozialversicherungsbeiträge wider. Die Beiträge zu den Sozialversicherungen beliefen sich 2004 auf 41,9%. 1962 waren es noch 25% gewesen.¹⁸ Den höchsten Wert erreichten die Sozialversicherungsbeiträge 1998 und 1999 mit 42,1%. Die Beiträge sind seit 1999 zwar leicht gesunken, allerdings auf Kosten einer höheren Steuerfinanzierung des sozialen Budgets (durch Einführung der Öko-Steuer zum 1.1.1999 und durch die Mehrwertsteuererhöhung von 15% auf 16% zum 1.4.1998).

Dabei stehen die Auswirkungen der bereits eingetretenen demographischen Entwicklung auf die Sozialversicherungsbeiträge noch bevor. Diese wird – unter Beibehaltung der Leistungs- und Finanzierungsstruktur – weiter erheblichen Druck auf die Sozialversicherungsbeiträge ausüben. Der Bevölkerungsanteil der heute über 60Jährigen klettert bis zum Jahr 2040 von heute 21% auf 34%.

Immer mehr Leistungsempfängern stehen dann immer weniger Beitragszahler gegenüber. Nicht unerwähnt bleiben soll, dass die Höhe der Personalzusatzkosten nicht nur von den Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitgeber abhängt, sondern in stärkerem Maße von den Vergütungen für arbeitsfreie Tage und den freiwilligen Sonderzahlungen der Arbeitgeber.¹⁹

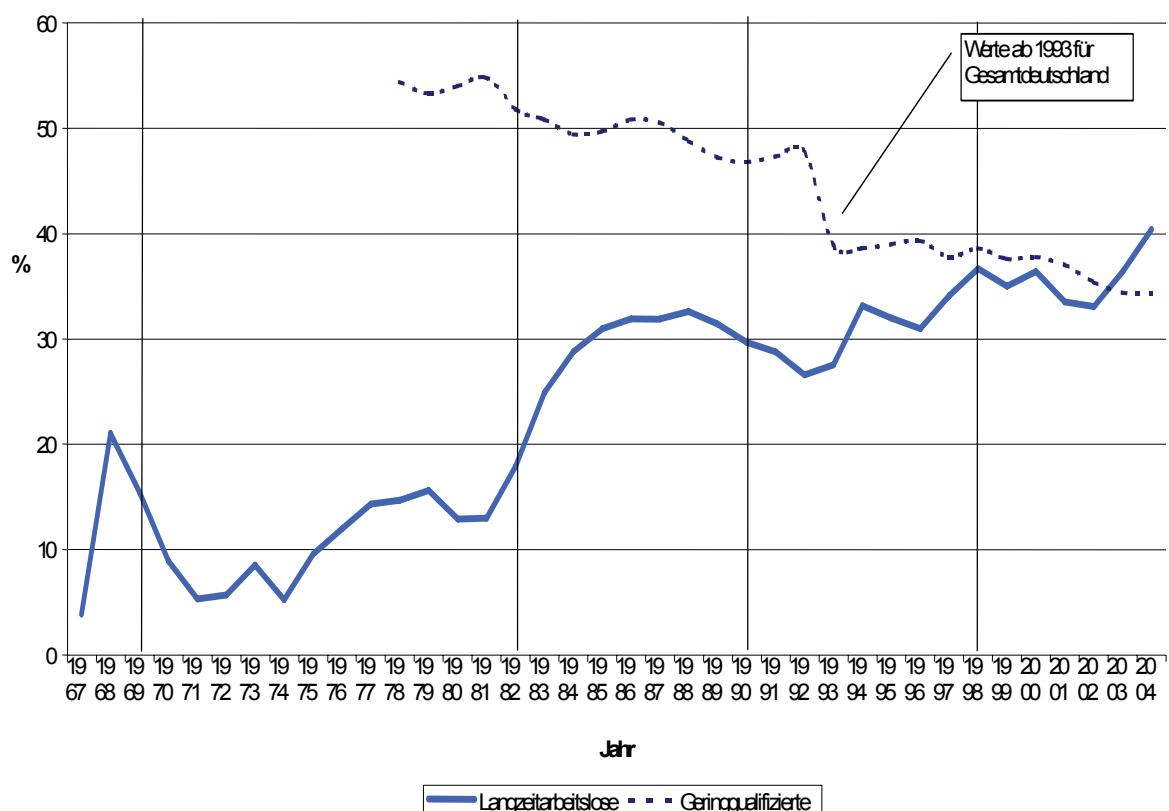
Dieser Teil liegt nicht in der Verantwortung der Politik, sondern der Tarifpartner.

4.5 Die Folgen für den deutschen Arbeitsmarkt

Der deutsche Arbeitsmarkt zeichnet sich im internationalen Vergleich durch eine besonders starke Segmentierung und eine besonders starke Verkrustung aus. Bestimmte Gruppen (Segmente) sind auf dem Arbeitsmarkt unter- und in der Arbeitslosigkeit überrepräsentiert, dazu zählen Geringqualifizierte, ältere Arbeitnehmer und Frauen.

4.5.1 Arbeitslosigkeit nach Qualifikationsniveau

Graphik 11: Anteil der Langzeitarbeitslosen und der Geringqualifizierten (in % aller Arbeitslosen)



Besonderes Augenmerk wird im Folgenden Personen gewidmet, die aufgrund ihrer Fähigkeiten nur schwer in Jobs vermittelbar sind. Dazu gehören neben formal niedrig ausgebildeten Personen auch Arbeitslose, deren gute formale Qualifikation aufgrund von Strukturwandel, technischem Fortschritt oder aus anderen Gründen auf dem Arbeitsmarkt nicht mehr benötigt wird. Dies zeigt ein Vergleich der „qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten“ der Arbeitslosen in Prozent aller zivilen Erwerbspersonen gleicher Qualifikation (ohne Auszubildende), unterteilt in die drei Kategorien (1) ohne Ausbildung, (2) Berufsabschluss (Betriebliche Ausbildung, Berufsfachschule) und (3) Fachhochschule/Universität. Der internationale Vergleich der qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten zeigt, dass in Deutschland die Arbeitslosenquoten nach dem Qualifikationsniveau am weitesten auseinanderfallen.

Deutschland hat die höchste Arbeitslosenquote der OECD-Länder unter den Geringqualifizierten und eine der niedrigsten Arbeitslosenquoten bei den Hochschulabsolventen.²⁰

Die größte Problemgruppe des deutschen Arbeitsmarktes stellen also die Arbeitslosen ohne Berufsausbildung dar. Die Arbeitslosenquote unter den Personen ohne Berufsabschluss (mit höchstens Realschulniveau) lag im Jahresdurchschnitt 2004 bei 20,3%, im Durchschnitt der 15 EU-Mitgliedsstaaten lag diese Quote bei 10,6%.²¹ Diese Quote lag im Durchschnitt des Jahres 1999 in Deutschland bei gut 14% und damals geringfügig über dem Durchschnitt der 15 EU-Mitgliedstaaten.²²

Der Anteil der Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten lag im Jahr 2000 bei 13% und im Jahr 2004 bei 11,5%. Von den 1,3 Mio. sozialversicherungspflichtigen Jobs, die in diesem Zeitraum insgesamt verloren gegangen sind, entfallen mehr als 500.000 Jobs auf die Personengruppe ohne Berufsausbildung. Damit sind in diesem Segment 14% der Jobs verloren gegangen. Der Job-

rückgang unter den Personen mit Berufsabschluss lag im gleichen Zeitraum bei 8%.²³ Der Anteil der Geringqualifizierten an allen Arbeitslosen hat sich in den Jahren 1978 (seitdem wird dieses Strukturmerkmal erfasst) bis 1992 im früheren Bundesgebiet kontinuierlich auf hohem Niveau (ca. 54%) gehalten. Nur Ende der 80er Jahre ist es leicht auf etwa 47% gesunken.

Mit dem erstmaligen Zusammenfassen der west- und ostdeutschen Strukturdaten 1993 sank der Anteil der Geringqualifizierten um knapp 9%-Punkte auf rund 39%, da unter den ostdeutschen Arbeitslosen ein gegenüber Westdeutschland wesentlich geringerer Anteil ohne abgeschlossene Berufsausbildung ist. Die Zahlen machen auch deutlich, dass ein Beschäftigungshindernis nicht allein aufgrund fehlender Ausbildung entsteht, sondern auch dann, wenn die Art der Ausbildung nicht mehr von Unternehmen gefragt wird. In Ostdeutschland fehlen im Vergleich zum Westen verstärkt auch die Arbeitsplatzangebote im mittleren Qualifikationsniveau. Und das hat wieder Folgen für die Personen ohne Ausbildung. In den alten Ländern ohne Berlin haben immerhin 80% der Personen ohne Berufsausbildung einen Arbeitsplatz. In den neuen Ländern (mit Berlin) haben nur 50% einen Job – u. a., weil es dort an der Sogwirkung eines im mittleren und oberen Qualifikationsniveau funktionierenden Arbeitsmarktes fehlt.

Das Beschäftigungsproblem für Geringqualifizierte beruht nicht nur auf einer schlechten formalen Qualifikation, sondern eine hohe formale Qualifikation verliert auch durch Strukturwandel oder Technisierung an Wert. In Westdeutschland fehlen die Arbeitsplätze vor allem im Niedriglohnsegment, in Ostdeutschland gibt es insgesamt zu wenige Arbeitsplätze.

Eine Begründung für das Beschäftigungsproblem der Geringqualifizierten liegt in der Verknüpfung von Tarif- und Sozialpolitik: Die Löhne in den untersten Tarifgruppen wurden unter dem Motto „Löhne müssen einkommenssichernd sein“ überproportional erhöht und näherten sich den mittleren Tarifgruppen an. Verstärkt wird die Stauchung durch gleiche Einmal-

zahlungen, die bei den hohen Gehältern prozentual weniger zu Buche schlagen als bei den niedrigen. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat die Stauchung der Tariflöhne für einige Tarifbezirke und Branchen dokumentiert.²⁴ So hat zum Beispiel im Versicherungsgewerbe der Lohn in der untersten Tarifgruppe 1 von 1980 bis 1999 um 87% zugenommen, während der Lohn in der Tarifgruppe 7/8 um 53% anstieg.

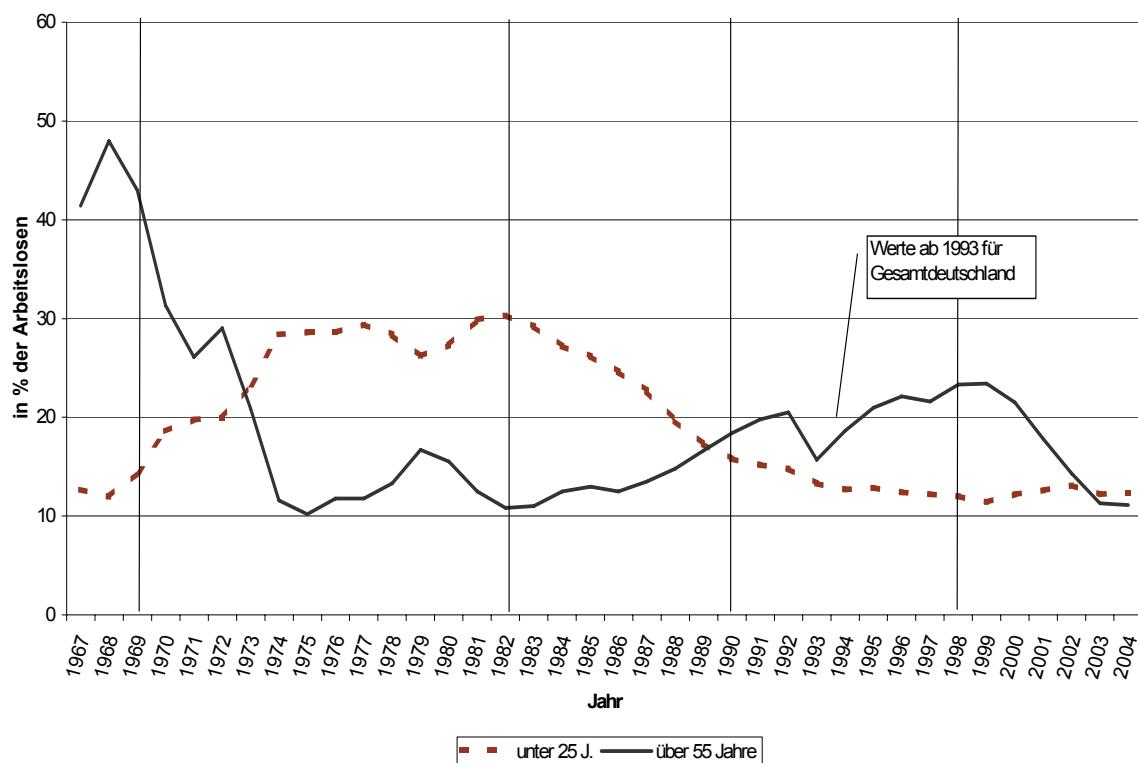
Im Jahresdurchschnitt 2004 lag der Anteil der Geringqualifizierten an den Arbeitslosen in Deutschland bei 34,4%, dem niedrigsten Stand seit Erfassung dieses Strukturmerkmals.

Parallel zur Segmentierung des deutschen Arbeitsmarktes hat sich eine immer stärkere Verkrustung in den Strukturen der Erwerbstätigkeit und der Arbeitslosigkeit eingestellt. Personen, die arbeitslos sind, entfernen sich immer weiter vom Arbeitsmarkt und verlieren ihre Wiederbeschäftigungschancen.

Ein denkbare Instrument zur gezielten Steigerung der Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten sind Jobs, die beim Arbeitnehmer zu einem kombinierten Einkommen aus geringen Löhnen und einer Steuergutschrift führen. Dies erfordert bei geringqualifizierten Personen eine Abkehr vom bisherigen Paradigma, dass Löhne existenzsichernd sein müssen. Dies hatte bei Geringqualifizierten zur Folge, dass zugunsten der sozialpolitischen Komponente (Einkommenssicherung) die arbeitsmarktpolitische Komponente (Beschäftigungsaussicht) in den Hintergrund trat. Ergänzt werden könnte diese „Kombi-Einkommen“-Strategie um einen Mindestlohn auf Stundenbasis und durch verbesserte Möglichkeiten, über eine Ausdehnung der wöchentlichen Arbeitszeiten das Lohneinkommen zu erhöhen. Als Diskussionsanregung hat die Konrad-Adenauer-Stiftung ein Arbeitspapier zum britischen Working Tax Credit veröffentlicht (siehe Beitrag Waltraut Peter, Seite 193).

4.5.2 Arbeitslosigkeit nach Alter

Graphik 12: Arbeitslose – Problemgruppen nach Alter



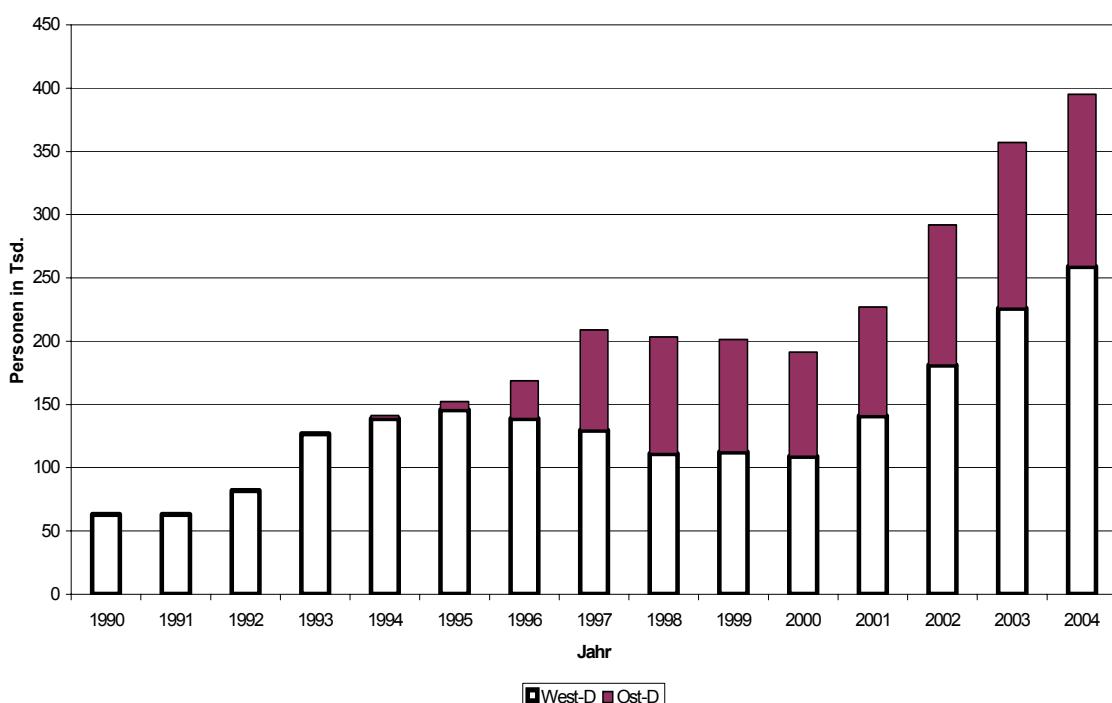
Eine weitere Problemgruppe stellt die Gruppe der Arbeitslosen über 55 Jahre dar. In der langfristigen Betrachtung ist hier eine zweigeteilte Entwicklung festzustellen: Zwischen 1968 und 1975 fiel der Anteil der älteren Arbeitslosen von knapp 50% auf 10,2%. Dieser niedrige Wert wurde noch einmal 1982 erreicht, bevor die Kurve kontinuierlich nach oben kletterte. Auch in der zweiten Hälfte der 80er Jahre stieg der Anteil der über 55-Jährigen immer weiter an, obwohl es hier eine entscheidende Gesetzesänderung gab: Seit dem Jahre 1986 zählt ein großer Teil der Arbeitslosen nach Vollendung ihres 58. Lebensjahres nicht mehr zu den statistisch registrierten Arbeitslosen, da sie dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung stehen, ohne dadurch ihren Leistungsanspruch gegenüber der Arbeitslosenversicherung zu verlieren (Vgl. § 428 SGB III). Mit dem Herausfallen der über 58-Jährigen und den diversen Vorruhestandsregelungen hätte der An-

teil der Arbeitslosen über 55 Jahre eigentlich stark sinken müssen, doch er stieg zunächst wieder an und erreichte 1998 für Gesamtdeutschland mit 23,3% einen Höchststand.

Bis 2004 sank der Anteil kontinuierlich auf 11,1% zurück – das sind ca. 450.000 Arbeitslose weniger als 1998. Doch die scheinbar positive Entwicklung bei den älteren Arbeitslosen (über 55 Jahre) ist keineswegs ein Zeichen dafür, dass die älteren Arbeitslosen einen neuen Job gefunden haben. Vielmehr wurde die statistische Bereinigung mit Hilfe von § 428 SGB III nur deutlich forciert.

Graphik 13 zeigt, wie viele Personen über 58 Jahren der Arbeitsvermittlung nicht mehr zur Verfügung stehen und deshalb nicht mehr in der Arbeitslosenstatistik geführt werden (§ 428 SGB III). Die Zahl der älteren nicht-registrierten Arbeitslosen (über 58 Jahre) ist von 1998 bis 2004 um 192.000 angestiegen.

Graphik 13: Nicht-registrierte Arbeitslose ab 58 Jahre gem. § 428 SGB III



Im Vergleich zum steigenden Anteil der Arbeitslosen über 55 Jahre hat sich der Anteil der jugendlichen Arbeitslosen (unter 25 Jahre) reduziert. Ihren Höhepunkt erreichte die Jugendarbeitslosigkeit 1982 mit einem Anteil von 30,3% an den Arbeitslosen, doch seitdem konnte dieser Anteil auf 12,3% in 2004 in zurückgeführt werden. Die geburtenschwachen Jahrgänge, die nun auf den Arbeitsmarkt kommen, entschärfen statistisch das Problem der Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland noch weiter.

4.5.3 Verkrustung des Arbeitsmarktes

Der deutsche Arbeitsmarkt und die hohe deutsche Arbeitslosenrate zeichnen sich ferner durch eine erhebliche Verkrustung aus. Entlassungen werden aufgrund eines immer noch strengen Kündigungsschutzregimes zwar erschwert, aber nicht verhindert. Das eigentliche Problem liegt aber darin, nach der Entlassung eine neue Arbeitsstelle zu finden. Die geringe Rate der Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung verstetigt die hohe deutsche Arbeitslosigkeit.

Im Zuge der immer weiter ansteigenden Arbeitslosigkeit hat sich die Dauer der Arbeitslosigkeit erhöht. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen, die länger als ein Jahr arbeitslos sind, war Ende der 60er Jahre rezessionsbedingt sehr hoch, ging dann aber schnell zurück und lag 1971 mit nur 5,3% auf seinem niedrigsten Stand im Betrachtungszeitraum (vgl. Graphik 11). Seitdem ist der Anteil aber sprunghaft auf bis 40,4% im Jahresdurchschnitt 2004 gestiegen. Somit ist mehr als ein Drittel aller Arbeitslosen länger als ein Jahr ohne Arbeit.

Ein Problem der Langzeitarbeitslosigkeit ist, dass die Wahrscheinlichkeit einer Wiederbeschäftigung mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit sinkt – Qualifikation und Motivation sinken, eine Stigmatisierung als „Außenseiter“ auf dem Arbeitsmarkt macht die Wiederaufnahme von Beschäf-

tigung schwierig. Gesamtwirtschaftlich bedeutet der steigende Anteil der Langzeitarbeitslosen, dass sich die Arbeitslosigkeit unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen tendenziell immer weiter verhärtet und auch im konjunkturellen Aufschwung nicht mehr entscheidend zurückgeführt werden kann.

Im Gegensatz dazu ist die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit in den vergangenen Jahren nicht gestiegen, sie liegt im Jahresdurchschnitt 2004 bei 38 Wochen (Männer: 36 Wochen, Frauen: 41 Wochen).²⁵ Auch hier wird die Teilung des deutschen Arbeitsmarkts deutlich: In den alten Ländern ist die durchschnittliche Dauer zwischen 1998 und 2004 von 38 Wochen auf 35 Wochen gefallen, während sie in den neuen Ländern von 38 Wochen auf fast 44 Wochen angestiegen ist.

Zum Abbau der Verkrustungen des deutschen Arbeitsmarktes notwendig sind Maßnahmen zur Flexibilisierung, die sowohl auf Arbeitgeber- als auch auf Arbeitnehmerseite die Bereitschaft erhöhen, einen Job anzubieten bzw. anzunehmen. Einen gewichtigen Teil der Verkrustung verursacht die geltende Arbeitsmarkt- und Arbeitsrechtordnung. Diese stabilisiert einerseits das Verhältnis von Arbeitgebern und Arbeitnehmern (so sind z.B. wenige Streiktage aufgrund vertrauensvoller Tarifpartnerschaft ein Standortvorteil), andererseits führen diese Regelungen zu einer Verringerung der Spielräume für kurzfristige oder auch individuelle Entscheidungen (z.B. begünstigt der Kündigungsschutz Arbeitsplatzinhaber gegenüber Arbeitslosen; betriebsindividuelle Abweichungen von Flächentarifverträge müssen über Öffnungsklauseln und mit Zustimmung der Gewerkschaften erwirkt werden).

Auch die geltenden Lohnersatzleistungen stabilisieren tendenziell den Status quo. Um dieses Problem abzumildern und die Anreize für Arbeitslose zu erhöhen, schneller wieder in eine Beschäftigung zurückzukehren, hat die Konrad-Adenauer-Stiftung die Einführung einer Lohnversicherung (siehe

Arbeitspapier 76/2002) in die Diskussion gebracht. Ziel einer solchen „Earnings Insurance“ ist es, arbeitslose Arbeitnehmer bei Aufnahme eines neuen, schlechter bezahlten Arbeitsplatzes mit einer Lohnversicherung zu unterstützen. Das bedeutet konkret, dass die Differenz zwischen altem und neuem Einkommen über die Versicherung teilweise überbrückt und damit der Anreiz zur schnellen Arbeitsaufnahme erhöht wird. Im Unterschied zur Arbeitslosenversicherung, die dem Arbeitnehmer einen Teil seines Einkommens ersetzt, wenn er arbeitslos ist, ersetzt die Lohnversicherung einen Teil des Einkommensverlustes, nachdem wieder eine Arbeit aufgenommen wurde.

5. Schritte zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit

5.1 Erster Schritt: Die Reformgesetze Hartz I - III

Die Vorschläge der Hartz-Kommission wurden in insgesamt vier Reformpaketen, den sogenannten Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, umgesetzt.

Die Artikelgesetze Hartz I (vgl. BGBl I 2002 vom 30.12.2002, S. 4607) und Hartz II (vgl. BGBl I 2002 vom 30.12.2002, S. 4621) traten zum 1.1.2003 in Kraft.

Kern von Hartz I war die Einrichtung der Personalserviceagenturen (PSA) und eine erleichterte Arbeitnehmerüberlassung (Leiharbeit). Gleichzeitig wurde die damals noch bestehende Arbeitslosenhilfe insofern gekürzt, als Partnereinkommen bei der Berechnung verstärkt herangezogen wurden. Eingeführt wurde auch eine frühzeitige Meldepflicht für arbeitslos werden-de Personen. Zu nennen ist im Zusammenhang mit Hartz I auch die Locke-rung des Kündigungsschutzes: Seit dem 1.1.2004 gilt das Kündigungs-

schutzgesetz für Neueinstellungen nur noch in Betrieben mit mehr als 10 (bisher 5) Beschäftigten.

Im Zentrum von Hartz II standen die sogenannten Minijob-Regelungen, die geringfügige Beschäftigung für Einkommen bis 400 Euro regeln und eine pauschale Besteuerung und Sozialversicherungspflicht von insgesamt 25% des Lohnes vorsehen, die allein vom Arbeitgeber getragen wird (in Privathaushalten sind pauschal 12% abzuführen). Die Midijob-Regelung sieht in einer Einkommensspanne von 401 bis 800 Euro eine lineare Erhöhung der Sozialversicherungsbeträge für Arbeitnehmer vor, während der Arbeitgeberanteil immer in voller Höhe erhoben wird. Das neue Instrument der Ich-AG sollte Arbeitslose dazu animieren, eine selbständige Existenz zu gründen.

Das Hartz III-Gesetz (vgl. BGBI I 2003 vom 23.12.2003, S. 2848) trat am 1.1.2004 in Kraft. Es leitete den Umbau der damaligen Bundesanstalt für Arbeit von einer Bundesbehörde zu einer modernen Dienstleistungsbehörde ein. Ziel der institutionellen Neuausrichtung ist die Reduzierung der Fallzahlen von 350 auf 150 Arbeitslose je Fallmanager, eine besondere Betreuung der Jugendlichen (75 Arbeitslose je Fallmanager) und eine Straffung und Vereinfachung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente. So wurden die ABM und SAM zusammengefasst; ABM dienen nicht mehr als Verschiebbahnhof von Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung. Ferner wurden die verschiedenen Eingliederungszuschüsse zusammengefasst.

Weitere Module wie der „Job-Floater“, das Programm „Kapital für Arbeit“, das Bonussystem für Unternehmen, die Maßnahmen für arbeitslose Jugendliche oder die „Quick-Vermittlung“ blieben im Ansatz stecken.

Die Debatte um die Personalserviceagenturen (PSA) wurde von den finanziellen Risiken für die Arbeitsverwaltung dominiert. Im Durchschnitt kostet ein PSA-Mitarbeiter die Arbeitsagentur zwischen 7.000 und 9.000 Euro pro

Jahr. Von ursprünglich geplanten 500.000 Arbeitslosen, die in Zeitarbeitsunternehmen beschäftigt werden sollten, um ihnen darauf aufbauend den Übergang in ein festes Anstellungsverhältnis zu erleichtern, waren Ende 2004 nur knapp 28.000 vermittelt.

Rein zahlenmäßig betrachtet ist die Ich-AG auf den ersten Blick ein erfolgversprechendes Instrument. Ende 2004 – also zwei Jahre nach Inkrafttreten – wurden 220.000 Existenzgründer gefördert. Doch Zweifel am Durchhaltevermögen der Selbständigen und mögliche Mitnahmeeffekte von Fördergeldern, die seit September 2004 zur erheblichen Verschärfung der Förderregeln geführt haben, lassen zumindest zur Zeit an einer positiven Bewertung dieses Instruments zweifeln. Die neue Bundesregierung hat das Instrument zunächst bis Mitte 2006 verlängert, es steht aber weiterhin zur Disposition.

Für die Arbeitsmarktreformen der Jahre 2003 und 2004 (Hartz I-III) lässt sich feststellen, dass sie keine durchschlagende Wirkung erzielt haben. Sie beschränken sich auf Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsvermittlung, das Fördern von Existenzgründungen und geringfügiger Arbeitsverhältnisse. Die neuen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik wirken zwar unmittelbar auf die Arbeitslosen- und Erwerbstätigenstatistik, weil Teilnehmer an diesen Maßnahmen nicht zu den registrierten Arbeitslosen zählen. Für die strukturellen Probleme des Arbeitsmarktes waren Hartz I bis III nur ein sehr vorsichtiger Einstieg.

5.2 Eine Weichenstellung: Hartz IV

Zum 1.1.2005 trat der letzte Teil der Hartz-Reformen (vgl. BGBl. I 2003 vom 24.12.2003 S. 2954), die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum neuen Arbeitslosengeld II (ALG II), in Kraft. ALG II (die sogenannte Grundsicherung) erhalten die bisherigen Empfänger von Ar-

beitslosenhilfe sowie erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger – im Oktober 2005 waren das ca. 4,9 Mio. Personen.²⁶

Die Zuständigkeit für die Umsetzung von Hartz IV tragen prinzipiell gemeinsame Arbeitsgemeinschaften (ARGE) aus Arbeitsagenturen und Kommunen. Nach dem Optionsgesetz ist es 69 Kommunen möglich, die Zuständigkeit in eigener Regie ohne Beteiligung der Arbeitsagenturen zu übernehmen.

Die Hartz IV-Reform setzt die Botschaft der Sozialreformen in anderen Ländern (z.B. USA, Schweden, Niederlande) um und verbindet die Aspekte des Förderns und des Forderns. Staatliche Unterstützungsleistung wird nur gegen die (unbedingte) Bereitschaft gewährt, jede angebotene Stelle auch anzunehmen. Staatliche Solidarität ist keine Einbahnstrasse, sondern ein gegenseitiges Geben und Nehmen.

Der Aspekt des Förderns soll durch eine bessere Betreuung der ALG II-Empfänger in den Jobcentern (geringere Fallzahlen) und die Vermittlung in sogenannte Arbeitsgelegenheiten (Ein-Euro-Jobs) nach § 16 III SGB II erfolgen, die gemeinnützig und zusätzlich angeboten werden. Zum Berichtsmonat November 2005 wurden insgesamt 263.500 Arbeitsgelegenheiten (Ein-Euro-Jobs) gefördert.

Der Aspekt des Forderns kommt in einer Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien und der Absenkung der Unterstützungsleistung zum Ausdruck. Das ALG II entspricht in seiner Berechnungshöhe im Wesentlichen dem Niveau der bisherigen Sozialhilfe – gestaffelt nach Familienstand und Kinderzahl.²⁷ Die faktische Absenkung der bisherigen Arbeitslosenhilfe auf das Niveau der Sozialhilfe bringt für bisherige Arbeitslosenhilfeempfänger in der Regel finanzielle Einbußen mit sich. Dieser Effekt wird durch die Einbeziehung von Partnereinkommen bei der Berechnung des Leistungsan-

spruchs verstärkt. Auch die auf 12 Monate verkürzte Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes verstärkt diese Effekte.

Die finanziellen Einschnitte der Hartz IV-Reform sind ökonomisch notwendig. Erstens sollen Haushalte, die trotz Arbeitslosigkeit einzelner Mitglieder insgesamt ein ausreichendes Einkommen erzielen oder über Vermögen verfügen, künftig keine staatlichen Fürsorgeleistungen mehr erhalten. Zweitens sollen Arbeitslose durch die geringeren monatlichen Transferzahlungen stärker dazu motiviert werden, sich aktiv um eine neue Stelle zu bemühen. Drittens soll das dabei erzielte Arbeitseinkommen durch verbesserte Hinzuerdienstmöglichkeiten deutlich über dem Transferniveau liegen. Viertens sollen die Arbeitslosen individuell und von mehr Fallmanagern betreut werden. Letztlich soll durch die Erhöhung der Zumutbarkeitskriterien verdeutlicht werden, dass eine staatliche Unterstützungsleistung keine einseitige Verpflichtung ist, sondern auf Leistung und Gegenleistung beruht.

Das Reformpaket Hartz IV hat die öffentliche Diskussion beherrscht. Es stellte sich vor allem die Frage, ob dem Aspekt des Förderns auch Genüge getan werden kann.

Die entscheidende Schwachstelle des Reformansatzes ist, dass trotz der richtigen Veränderungen im Hinblick auf bessere Anreize zur Aufnahme eines Jobangebots und einer höheren Effizienz bei der Vermittlung seit Inkrafttreten der Reform auf dem ersten Arbeitsmarkt nicht in ausreichendem Maß neue Arbeitsplätze entstanden. Die Bedingungen, unter denen Unternehmen investieren und neue Arbeitsplätze anbieten, sind bei den Hartz-Reformen nicht thematisiert worden.

Damit konnte der Eindruck entstehen, die Reform sei nicht ausgewogen. Denn im Zusammenwirken mit der verkürzten Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes von in der Regel nur noch 12 Monaten (bei über 55-Jährigen 18

Monate) droht älteren Arbeitnehmern, die lange Jahre Beiträge zur Arbeitslosenversicherung bezahlt haben, nach der Kündigung schnell ein Absinken auf das Niveau der Grundsicherung – nachdem sie zuvor große Teile ihres angesparten Vermögens veräußert haben. Und dies auf einem Arbeitsmarkt, der älteren Arbeitnehmern seit Jahrzehnten geringe Wiederbeschäftigungschancen ermöglicht (siehe Kapitel 3.3). Weil die Jobs fehlen, erhalten Arbeitslose kaum neue Chancen auf dem Arbeitsmarkt, die Grundsicherung von ALG II als unterstes soziales Netz kann entgegen ihrer Konzeption nicht als Sprungbrett (Fördern und Fordern) dienen, sondern wird zu einer Hängematte – allerdings auf teilweise geringerem finanziellen Niveau als früher.

Hartz IV ist im Kern eine Sozialhilfereform geblieben und wurde nicht zu einer Arbeitsmarktreform fortentwickelt – gerade für die Problemgruppen unseres Arbeitsmarktes (ältere Arbeitnehmer, formal gering Qualifizierte oder Menschen, deren Qualifizierung nicht mehr nachgefragt wird) haben sich die Beschäftigungschancen nicht verbessert, die Einkommensabsicherung aber hat sich verschlechtert.

Die Anreize für neue Jobs gerade im Niedriglohnsektor wurden nicht signifikant erhöht. Zum einen, weil Arbeitgebern bei weiterhin oberhalb der Produktivität liegenden Arbeitskosten (Direktentgelt plus Lohnzusatzkosten) keine Jobs anbieten²⁸, zum anderen, weil die Arbeitslosen wegen der immer noch hohen staatlichen Lohnersatzleistungen nicht wirklich stark angereizt werden, einen Arbeitsplatz zu suchen. Der Übergang von den Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit zu den Einkommen bei Vollerwerbsarbeit bleibt weiter unattraktiv (die Transferenzugsraten belaufen sich immer noch zwischen 70% und 85%)²⁹.

Auch deshalb wurde das Instrument der Arbeitsgelegenheit nach § 16 III SGB II (Ein-Euro-Jobs) entwickelt, das in der (absehbaren) Phase, in der keine neuen Jobs zur Verfügung stehen, als ein öffentlicher Arbeitsmarkt

den Arbeitsplatzbedarf abpuffern sollte. Die Jobcenter sollten „etwas“ zu vermitteln haben. Diese Jobs sollten den Arbeitslosen für einen befristeten Zeitraum angeboten werden, um Gewöhnungseffekte zu verhindern. Denn die Ein-Euro-Jobs erhöhen den Anspruchslohn und mindern damit den bereits bescheidenen Anreiz zur Arbeitssuche (im Ergebnis konterkarieren sie einen wesentlichen Reformansatz), psychologisch wirken sie für die Betroffenen wie ein Ausbeutungslohn und schmälern die Einsichtsfähigkeit in den Reformansatz. Ein positiver Effekt der Ein-Euro-Jobs ist immerhin, dass damit die Bereitschaft der Arbeitslosen, einen Job anzunehmen, getestet werden kann.

Die vor allem im Niedriglohnbereich benötigten Beschäftigungsmöglichkeiten für gering qualifizierte Arbeitslose (Schätzungen über das Arbeitskräftepotenzial der Hilfeempfänger bzw. über den Umfang des neu zu etablierenden Sektors der Geringverdiener variieren zwischen 260.000 und 2,2 Mio. Personen³⁰⁾) werden aber erst entstehen, wenn die Hartz IV-Reformen konsequent umgesetzt und ergänzt werden um strukturelle Arbeitsmarktreformen, die den Unternehmen bessere Anreize setzen, in (auch gering qualifizierte) Arbeitplätze zu investieren. Dazu gehört, dass Unternehmen Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich zu produktivitätsorientierten Löhnen anbieten können, ein deutlicher Anreiz zur Beschäftigungsaufnahme gegenüber dem Transferbezug besteht und sich das allgemeine Klima für Investitionen verbessert. Nicht zu unterschätzen ist die Rolle der Fallmanager bei der erfolgreichen Umsetzung der Reform, ihre Entscheidungen sind die eigentliche Weichenstellung für das Funktionieren von Hartz IV. Dazu müssen sie entsprechend ausgebildet und ausgestattet werden und von administrativer und politischer Seite volle Unterstützung erfahren.

Ein weiterer Anknüpfungspunkt für den Erfolg der Reform ist die Legalisierung der Schattenwirtschaft. Die Schwarzarbeit teilt sich fast hälftig zwischen den Branchen Bau und Handwerk und Dienstleistungen (Gastro-

nomie, Unterhaltung) auf. Insgesamt konnte im Jahr 2002 von 10 Mio. Personen ausgegangen werden, die in Deutschland schwarz gearbeitet haben.³¹ Die Potenziale der Schwarzarbeit können zumindest teilweise zugunsten regulärer Beschäftigungsverhältnisse erschlossen werden, wenn die erforderlichen Strukturreformen durchgeführt werden. Dazu ist einerseits verstärkt über die Etablierung eines Niedriglohnsektors nachzudenken, die Möglichkeiten für haushaltsnahe Dienstleistungen sind zu stärken. Im Gesundheitsbereich könnten Beschäftigungspotentiale durch eine Entkoppelung des Kranken- vom Arbeitsverhältnis erzielt werden, da dann nicht mehr automatisch jede Ausgabensteigerung mit höheren Lohnnebenkosten verbunden wäre.

5.3 Auswirkungen auf die Arbeitslosenstatistik

Das Inkrafttreten der Hartz IV-Reform zum 1.1.2005 hat grundlegende Änderungen für die Arbeitslosenstatistik mit sich gebracht.³² Die Prognosen für das Jahr 2005 unterscheiden sich in den Frühjahrsgutachten der Jahre 2004 und 2005 erheblich: In der jüngeren Prognose für 2005 wird die Zahl der Erwerbstätigen um 450.000 höher geschätzt, die Zahl der Arbeitslosen um knapp 600.000 höher. Die Folgen der Hartz IV-Reform konnten im Frühjahr 2004 also nur schwer abgeschätzt werden, auch weil sie zum Teil erhöhende und senkende Wirkungen hatten.

Jahr	2004		2005		2006	
	Erwerbstätige ¹	Arbeitslose ¹	Erwerbstätige	Arbeitslose	Erwerbstätige	Arbeitslose
FJG² 2004 Stand: 04/2004	38.165	4.332	38.277	4.276		
FJG 2005 Stand: 04/2005			38.731	4.844	39.067	4.518
Ist-Stand³	38.868	4.381	38.640	4.896		
Differenz	703	49	454	568		

Anmerkungen:

1. Angaben in Tausend
2. FJG = Prognose im Frühjahrsgutachten der sechs führenden wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute
3. Die Ist-Zahl für 2005 ist der Durchschnitt der Monate Januar bis Oktober 2005

Noch vor Inkrafttreten der Reform wurde geschätzt, dass rund 500.000 Empfänger von Arbeitslosenhilfe aufgrund von anrechenbaren Einkommen und Vermögen keinen Anspruch auf das Arbeitslosengeld II haben und somit die Arbeitslosenstatistik entlasten würden.³³

Andererseits erhöhte sich die Zahl der Arbeitslosen um

- bisher nicht als arbeitslos registrierte Sozialhilfeempfänger,

- um erwerbsfähige Angehörige von vormaligen Beziehern der Arbeitslosenhilfe sowie
- um Personen, die im Rahmen von Vorruststandsregelungen gemäß § 428 SGB III Arbeitslosenhilfe bezogen haben und die sich nun erneut arbeitslos melden.

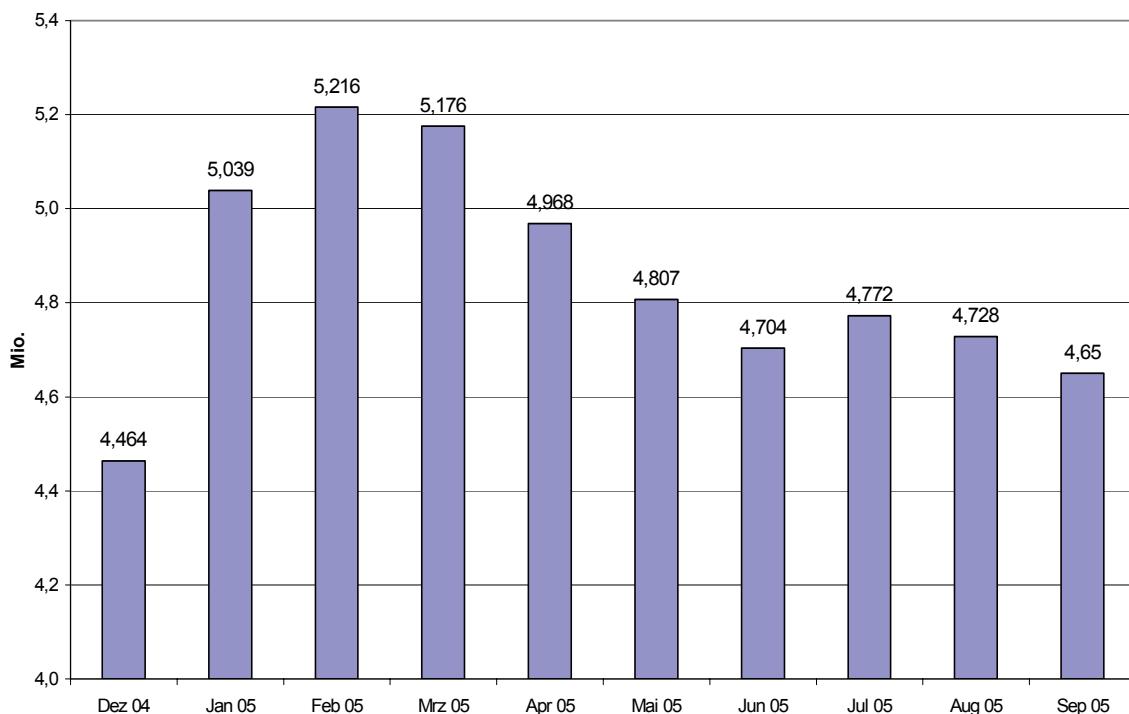
Die Bundesregierung ging im Januar 2005 noch davon aus, dass durch die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe die registrierte Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt in einer Größenordnung von 100.000 Personen steigt: „Während die die Statistik belastenden Effekte von Beginn an wirken, kommen die positiv wirkenden Effekte erst allmählich zum Tragen.“³⁴ Auch die wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute haben sich schwer getan, die Auswirkungen der Hartz IV-Reform zu prognostizieren: „Zum 1. Januar 2005 sollen Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Rahmen von Hartz IV zusammengelegt werden. [...] Deshalb ist davon auszugehen, dass die Arbeitslosigkeit zunächst geringfügig steigen wird. Allerdings kann es u. a. aufgrund einer forcierten Vermittlung zu einem gegenläufigen Effekt kommen. Zusammengenommen könnten sich die beiden Effekte kompensieren.“³⁵

Die Ist-Zahlen zu Beginn des Jahres 2005 haben sich anders entwickelt. Die absolute Zahl der Arbeitslosen erhöhte sich von Dezember 2004 auf Januar 2005 von 4,464 Mio. auf 5,039 Mio. Dies entspricht einem Anstieg von 12,8% gegenüber dem Vormonat bzw. von 9,6% gegenüber dem Vorjahresmonat. Der Gesamtanstieg um ca. 570.000 Personen und damit erstmals auf über 5 Mio. Arbeitslose fiel wesentlich höher aus als von der Bundesregierung geschätzt.

Der Durchschnitt der registrierten Arbeitslosen in den Monaten Januar bis September 2005 liegt bei 4,896 Mio. Personen (vgl. Graphik 14). Diese Entwicklung lässt es als möglich erscheinen, dass im Jahresdurchschnitt

2005 die Prognose des Frühjahrsgutachtens 2005 von 4,844 Mio. Arbeitslosen nicht signifikant überschritten wird. Die Effekte der Reformen hätten damit im Frühjahrsgutachten 2005 ihren Niederschlag gefunden.

Graphik 14: Registrierte Arbeitslose 2005



6. Reformbedarf und Reformansätze

4,65 Mio. registrierte Arbeitslose und 1,34 Mio. Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (einschließlich der Ein-Euro-Jobs), das waren die Zahlen im September 2005, dem Monat der Bundestagswahl.³⁶

Steigende Arbeitslosigkeit und sinkendes Wirtschaftswachstum haben Deutschlands Wirtschaftskraft geschwächt. Um dem Vollbeschäftigungsziel wieder näher zu kommen, müssen höhere Wachstumsraten erzielt werden und die Schwelle, ab der Wirtschaftswachstum zu neuen Arbeitsplät-

zen führt, gesenkt werden. Der Staat muss hierfür die Rahmenbedingungen schaffen, die Unternehmen müssen die Beschäftigung schaffen.

Allein auf eine anziehende Konjunktur zu vertrauen, wird den Problemen des deutschen Arbeitsmarktes und dem Schicksal der Arbeitslosen nicht gerecht. Weitere strukturelle Veränderungen der Arbeitsmarktordnung sind unumgänglich, um die Arbeitslosigkeit spürbar abzubauen. Unternehmer und Arbeitnehmer müssen bessere Anreize erhalten, damit neue Arbeitplätze entstehen, bestehende Arbeitsplätze erhalten und Arbeitsplätze aus dem Ausland möglicherweise wieder zurückverlagert werden.

In der neuen Legislaturperiode gibt es für die Regierung eine Reihe von Ansatzpunkten:

- Konstanz der Wirtschaftspolitik/Konsequente Weiterführung der begonnenen Reformen

Die begonnenen Reformen sollten fortgesetzt werden. Vor allem für Hartz IV gilt es, den Schlüssel von 150 (75 für Jüngere) betreuten Arbeitslosen je Fallmanager zu erreichen. Die Zuständigkeitsfrage zwischen Bundesagentur und Kommunen ist eindeutig zu klären und sollte nicht im Widerspruch zum Ziel der Föderalismusreform stehen: einer klaren Zuständigkeitsverteilung zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen.

Finanz-, Handlungs- und Erfolgsverantwortung müssen in einer Hand liegen, eine dezentrale Verantwortung hat in Ländern wie Holland oder Dänemark zum Erfolg vergleichbarer Arbeitsmarktreformen geführt. Die Erfahrungen des Wettbewerbs zwischen ARGEs und optierenden Kommunen können dafür aufschlussreich sein.

- Höhe der Lohnnebenkosten

Die Lohnnebenkosten wirken wie eine Steuer auf Arbeit. Gerade bei geringen Löhnen (800 bis 1.500 Euro Monatsbruttolohn) wirken sie beim Übergang von Arbeitslosigkeit in Arbeit fast enteignend. Die Transferentzugsraten hemmen auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite den Anreiz zu legaler Arbeit. Alle Maßnahmen zur Verringerung der Lohnnebenkosten, auf die eine Regierung Einfluss nehmen kann, sollten geprüft werden:

- Weitere Verringerung der mit den Beiträgen finanzierten sozialen Leistungen (z.B. Fortsetzung der Entwicklung in der aktiven Arbeitsmarktpolitik, s. Kapitel 3);
- Kombilöhne, bei denen der Staat die Sozialversicherungsbeiträge übernimmt (möglich ist die Bezuschussung des Arbeitgeber- oder des Arbeitnehmeranteils);
- Entkopplung des Arbeitsverhältnisses vom Sozialversicherungsverhältnis (Gesundheitsprämie, Stärkung der Kapitaldeckung in der Rentenversicherung);
- Weitere Umstellung der Finanzierung der Sozialleistungen von den Sozialversicherungsbeiträgen zu einer Steuerfinanzierung (z.B. Mehrwertsteuererhöhung);

Entscheidend wird sein, dass diese Maßnahmen tatsächlich zu einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge führen.

- Weitere Erleichterung der unternehmerischen Tätigkeit und Stärkung der betrieblichen Flexibilität

Arbeitsplätze werden durch Unternehmen geschaffen oder erhalten. Maßnahmen, die Unternehmen dabei unterstützen, stehen weiterhin auf der Agenda:

- Mehr Subsidiarität im Arbeitsrecht, weitere Stärkung einer dezentralisierten Lohnfindung, Stärkung der betrieblichen Bündnisse für Arbeit;
 - Der Abbau von Bürokratie (Hauptanknüpfungspunkte sind das Arbeits- und das Steuerrecht, schnellere Genehmigungsverfahren, unkomplizierte Unternehmensgründungen, reduzierte Statistikpflichten);
 - Eine Unternehmens- und Unternehmerbesteuerung, die Investitionen in Deutschland begünstigt (z.B. eine Dual Income Tax, im Ergebnis eine geringere Besteuerung unternehmerischer Aktivität und eine höhere Besteuerung vor allem höherer Arbeitsnehmereinkommen);
 - Weitere Lockerung des Kündigungsschutzes bei Neueinstellungen oder Ausdehnung der Möglichkeiten zur befristeten Beschäftigung.
- Andere Prioritäten in der Arbeitsmarktpolitik
- Arbeitnehmer benötigen Sicherheit und Vertrauen, Arbeitgeber benötigen Flexibilität. Einschränkungen der Marktprinzipien zugunsten einzelner Gruppen richten sich im Ergebnis häufig gegen die geschützten Personen selbst: ihre Arbeitslosenquoten sind höher, ihre Beschäftigungsquoten geringer. Der Integration der Problemgruppen am Arbeitsmarkt ist höchste Priorität bei allen Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik einzuräumen.
- Zur Integration von Geringqualifizierten in den Arbeitsmarkt bei sozialer Absicherung ihres Vollzeit-Arbeitsplatzes kann über Kombi-Einkommensmodelle nachgedacht werden, die den Sozialreformcharakter von Hartz IV ergänzen (z.B. Steuergutschriften). Der Finanzierungsvorbehalt ist immer unter dem Aspekt zu diskutieren, dass die Arbeitslosigkeit enorme Kosten verursacht. Im Zusammenhang mit staatlich aufgestockten Niedriglöhnen ist über Mindestlöhne nachzudenken, die in der Öffentlichkeit dem Bild von Hunger- oder

Tagelöhnern (wie es bei Ein-Euro-Jobs entstanden ist) entgegenwirken. Gleichzeitig ist z.B. für Geringqualifizierte über eine Ausdehnung der Wochenarbeitszeit nachzudenken. Auch dadurch lassen sich ihre Einkommen erhöhen.

- Zur Integration von älteren Arbeitnehmern sind die Möglichkeiten der Frühverrentung weiter abzubauen, auch die sog. 58er-Regelung sollte nach dem Jahr 2007 überprüft werden.

Gleichzeitig sind alle Instrumente dahingehend zu überprüfen, wie sie sich auf die sozial-versicherungspflichtige Beschäftigung auswirken (insbesondere auch Minijobs).

- Mehr Signale für eine andere work-life-balance

In der aktivsten Phase des Lebens, der Zeit zwischen 30 und 45 Lebensjahren, kumulieren wesentliche Belastungen: Entscheidende Weichen für die berufliche Entwicklung werden gestellt, die Phase der Familiengründung beansprucht das Privatleben, die finanziellen Belastungen der Phase des Sich-Niederlassens sind erheblich (z.B. Kosten für das Eigenheim oder die Vorsorge für die eigene Altersabsicherung und die Bildungsphase der Kinder).

Diese „Kompressionsphase“ zu entzerren ist eine Herausforderung für moderne Gesellschaften und für die Politik.

Die Rolle des Einzelnen auf dem Arbeitsmarkt ist dabei eine wichtige Stellschraube. Kürzere Ausbildungszeiten und längere Lebensarbeitszeiten sind mittelfristig ein Einstieg in ein anderes Verständnis für das Zusammenwirken der verschiedenen Lebensphasen. Aspekte des lebenslangen Lernens, bessere Arrangements zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern für flexible Arbeitszeiten, Kinderbetreuung vor Ort, die steuerliche oder sozialversicherungsrechtliche Begünstigungen dieser Lebensphase, eine moderate Abkehr vom Senioritätsprinzip der Entlohnung und mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt können dazu bei-

tragen, die Belastungen dieser Lebensphase für die „Betroffenen“, aber auch für die Gesellschaft anders zu verteilen. ■

Anmerkungen

- ¹ Bei diesem Arbeitspapier handelt es sich um eine Neuauflage des 2002 erschienenen Arbeitspapiers „Die Entwicklung des Arbeitsmarktes 1962 - 2001“, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Nr. 82/2002.
- ² Je nach Datenverfügbarkeit enden einige Graphiken/Tabellen in 2004. Berücksichtigt werden die jüngsten Entwicklungen der Hartz-Reformen.
- ³ Daten und Quellenangaben aller Graphiken finden sich im Tabellarischen Anhang.
- ⁴ H.W. Sinn: „Ist Deutschland noch zu retten?“, Berlin, 2005, S. 25.
- ⁵ Vgl. Holger Schäfer in: iw-trends, Nr. 2/2005, S. 5; Vgl. Beate Schirwitz in ifo Dresden berichtet 3/2005, S. 36.
- ⁶ Teilnehmer an Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen gelten seit Anfang 2004 nicht mehr als arbeitslos.
- ⁷ Die Werte ab 1991 sind aufgrund neuer statistischer Erfassungsmethoden (ESVG 1995) nicht mit den Werten bis 1990 (VGR) vergleichbar. Der Wert für 1991 (+ 9,1 Mio. Erwerbstätige) wurde hier ausgelassen, da er die Graphik verzerren würde.
- ⁸ So Bundeskanzler Helmut Schmidt: „5% Inflation sind mir lieber als 5% Arbeitslose.“ zitiert nach: Scharpf, Fritz W.: „Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa“, Frankfurt, 1987, S. 33.
- ⁹ Vgl. Arbeitsmarktbericht der Bundesagentur für Arbeit, November 2005.
- ¹⁰ o.V.: „Kalendarium beschäftigungspolitischer Reformen“, in: iw-trends, Nr. 3/1995, S. 169 ff.
- ¹¹ Vgl. IAB-Kurzbericht, Nr. 10/2002.
- ¹² H.W. Sinn, a.a.O., S. 193.
- ¹³ P. Adenauer: „Deutschland vertreibt das Kapital“, in: MittelstandsMagazin, 6/2005.
- ¹⁴ Vgl. H. Lesch: „Beschäftigungswirkungen einer moderaten Lohnpolitik“, in: iw-trends, 4/2001, S. 39.
- ¹⁵ ebd.
- ¹⁶ Vgl. C. Schröder: „Personalzusatzkosten in der deutschen Wirtschaft“, in: iw-trends, 2/2005, S. 4.
- ¹⁷ Eigene Berechnungen auf Grundlage der Statistikzeitreihen der Deutschen Bundesbank unter www.bundesbank.de; vgl. die Monatsberichte der Bundesbank, Tabelle VIII. 3.
- ¹⁸ im April 1962, nach Einführung der Arbeitslosenversicherung mit einem Beitrags-
satz von 1,4%.

- ¹⁹ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft: „Arbeitskosten – Die Konkurrenz freut sich“, in: Argumente zu Unternehmensfragen, Nr. 9/September 2005.
- ²⁰ OECD: „Education at a Glance“, 2002, S. 117, Tabelle A11.2.
- ²¹ Vgl. Arbeitsmarktbericht 2004 der Bundesagentur für Arbeit, S. 165.
- ²² Vgl. Arbeitsmarktbericht 2000 der Bundesagentur für Arbeit, S. 198.
- ²³ Vgl. Arbeitsmarktbericht 2004 der Bundesagentur für Arbeit, S. 141.
- ²⁴ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahrestsberichte 2000/2001 „Chancen auf einen höheren Wachstumspfad“, Wiesbaden, 2000, S. 92 – 94.
- ²⁵ Vgl. Arbeitsmarktbericht 2004 der Bundesagentur für Arbeit, S. 73.
- ²⁶ Vgl. Arbeitsmarktbericht November 2005 der Bundesagentur für Arbeit.
- ²⁷ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft: „Hartz IV – Zwei Schritte vor, einen zurück“, in: iwd, Nr. 29/2004.
- ²⁸ Institut der deutschen Wirtschaft: „Hartz-Reformen – Jetzt kommt der Lackmustest“, in: iwd, Nr. 02/2005, S. 4.
- ²⁹ Vgl. Herbert S. Buscher: „Hartz IV: 1-Euro-Jobs setzen falsche Anreize“ in: Wirtschaft im Wandel 11/2004, S. 301.
- ³⁰ H.W. Sinn beziffert den Stellenzuwachs auf 260.000 in: „Ist Deutschland noch zu retten?“, Berlin, 2005, S. 197. Demgegenüber veranschlagen Raffelhüschen und Kaltenborn das Potenzial auf 2,3 bzw. 2,2 Mio., vgl. B. Raffelhüschen: „Soziale Sicherung in der Zukunft: eine Blaupause“, Diskussionspapier, mimeo, Universität Freiburg i.Br., 2001, S. 16; bzw. B. Kaltenborn: „Kombilöhne in Deutschland – eine systematische Übersicht“, IAB-Werkstattbericht, 14, Nürnberg 2001, S. 15.
- ³¹ Vgl. Schneider, F. (2002), aaO.
- ³² Arbeitsgemeinschaft Deutscher Wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute: „Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2004“, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 18/2004, S. 258.
- ³³ Institut der deutschen Wirtschaft: IW-Konjunkturprognose 2005, in iw-trends, 4/2004, S. 19.
- ³⁴ Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit: Jahreswirtschaftsbericht 2005, S. 90.
- ³⁵ DIW-Wochenbericht Nr. 18/2004, S. 258 (siehe Fn. 32).
- ³⁶ Vgl. „Der Arbeitsmarkt in Deutschland“, Monatsbericht September 2005 der Bundesagentur für Arbeit.

Literatur zum Thema

Adenauer, P.: „Deutschland vertreibt das Kapital“, in: MittelstandsMagazin, 6/2005

Allmendinger, J. u. a. (Hrsg.): Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsfor- schung, 34. Jg. / 2001 und 36. Jg. / 2003

Arbeitsgemeinschaft Deutscher Wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitu- te: „Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2004“, abgeschlossen am 23.04.2004, veröffentlicht in: DIW-Wochenbericht, Nr. 18/2004

Arbeitsgemeinschaft Deutscher Wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitu- te: „Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2005“, abgeschlossen am 26.04.2005, veröffentlicht in: DIW-Wochenbericht, Nr. 17/2005

Bundesagentur für Arbeit: „Arbeitsmarktbericht 2000 - 2004“

Bundesagentur für Arbeit: „Monatsberichte des Jahres 2005“

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit: „Jahreswirtschaftsbericht 2005“

Buscher, Herbert S.: „Hartz IV: 1-Euro-Jobs setzen falsche Anreize“ in: Wirt- schaft im Wandel 11/2004, S. 300-306

Deutsche Bundesbank: Statistikzeitreihen, in: www.bundesbank.de

Hinrichs, J., Giebel-Felten, E.: „Die Entwicklung des Arbeitsmarktes 1962 - 2001“, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Arbeitspapier Nr. 82/2002, Sankt Au- gustin, Juli 2002

Institut der deutschen Wirtschaft: „Kalendarium beschäftigungspolitischer Re- formen“, in: iw-trends, Nr. 3/1995

Institut der deutschen Wirtschaft: „IW-Konjunkturprognose 2005“, in iw-trends, Nr. 4/2004

Institut der deutschen Wirtschaft: „Hartz IV - Zwei Schritte vor, einen zurück“, in: iwd, Nr. 29/2004

Institut der deutschen Wirtschaft: „Hartz-Reformen – Jetzt kommt der Lackmus- test“, in: iwd, Nr. 02/2005

Institut der deutschen Wirtschaft: „Arbeitskosten – Die Konkurrenz freut sich“, in: Argumente zu Unternehmensfragen, Nr. 9/September 2005“

Kaltenborn, B.: „Kombilöhne in Deutschland – eine systematische Übersicht“, IAB-Werkstattbericht, Nr. 14/2001, Nürnberg

Lesch, H.: „Beschäftigungswirkungen einer moderaten Lohnpolitik“, in: iw-trends, Nr. 4/2001

OECD: „Education at a Glance“, 2002

Raffelhüschen, B.: „Soziale Sicherung in der Zukunft: eine Blaupause“, Diskussionspapier, mimeo, Universität Freiburg i.Br., 2001

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2000/2001 „Chancen auf einen höheren Wachstumspfad“, Wiesbaden, 2000

Schäfer, H.: „Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitsschwellen – Interpretation und internationaler Vergleich“, iw-trends, Nr. 2/2005, Köln, Juni 2005

Scharpf, Fritz W.: „Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa“, Frankfurt, 1987, S. 33

Schneider, F.: Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit – beliebt bei vielen jedoch (und) (k)ein Problem für alle?; Power-Point-Präsentation unter: <http://www.igmetall.de/branchen/handwerk/konferenz/schneider.ppt>, Oktober 2002

Schröder, C.: „Personalzusatzkosten in der deutschen Wirtschaft“, in: iw-trends, Nr. 2/2005

Sinn, H. W.: „Ist Deutschland noch zu retten?“, Berlin, 2005

Tabellarischer Anhang

Genereller Hinweis für alle folgenden Tabellen: Mit den Statistikrevisionen in den Jahren 2003 und 2004 wurde eine neue Gebietsaufteilung vorgenommen: Westdeutschland ohne Berlin, Ostdeutschland mit Berlin. Dadurch haben sich die Zahlen ab 1992 rückwirkend geändert.

Tabelle 1: Arbeitslose

Jahr	West-D	Ost-D	Deutschland	Veränderung ggü. Vorjahr
1962	154.523			
1963	185.656			31.123
1964	169.070			- 16.576
1965	147.352			- 21.718
1966	161.059			13.707
1967	459.489			298.430
1968	323.480			- 136.009
1969	178.579			- 144.901
1970	148.846			- 29.733
1971	185.072			36.226
1972	246.433			61.361
1973	273.598			27.065
1974	583.481			308.983
1975	1.074.217			491.736
1976	1.060.336			- 13.881
1977	1.029.995			- 30.341
1978	992.948			- 37.047
1979	876.137			- 116.811
1980	888.900			12.763
1981	1.271.574			382.647
1982	1.833.244			561.670
1983	2.258.235			424.991
1984	2.265.559			7.324
1985	2.304.014			38.455
1986	2.228.004			- 76.010
1987	2.228.788			784
1988	2.241.556			12.768
1989	2.037.781			- 203.775

Anhang 2: Entwicklung des Arbeitsmarktes seit 1962

Jahr	West-D	Ost-D	Deutschland	Veränderung ggü. Vorjahr
1990	1.883.147			- 154.634
1991	1.689.365	912.838	2.602.203	719.056
1992	1.808.310	1.170.261	2.978.571	376.368
1993	2.270.349	1.148.792	3.419.141	440.570
1994	2.555.967	1.142.090	3.698.057	278.916
1995	2.564.904	1.047.015	3.611.919	- 86.135
1996	2.796.243	1.168.821	3.965.064	353.145
1997	3.020.900	1.363.556	4.384.456	419.392
1998	2.904.339	1.374.948	4.279.287	- 105.169
1999	2.755.527	1.343.682	4.099.209	- 180.078
2000	2.529.374	1.359.278	3.888.652	- 210.557
2001	2.477.955	1.373.682	3.851.637	- 37.015
2002	2.498.392	1.562.953	4.061.345	209.708
2003	2.753.054	1.623.715	4.376.769	315.424
2004	2.781.346	1.599.694	4.381.040	4.271

Anmerkungen: Jahresschnittszahlen

Quelle: Statistisches Bundesamt, Ref. III D 2

Tabelle 2: Arbeitslosenquote und Wirtschaftswachstumsrate

Jahr	Arbeitslosenquote			Wachstumsrate
	West-D	Ost-D	Deutschland	
1962	0,7			4,7
1963	0,8			2,8
1964	0,8			6,7
1965	0,7			5,4
1966	0,7			2,8
1967	2,1			-0,3
1968	1,5			5,5
1969	0,9			7,5
1970	0,7			5,0
1971	0,8			3,1
1972	1,1			4,3
1973	1,2			4,8
1974	2,6			0,2
1975	4,7			-1,3

Jahr	Arbeitslosenquote			Wachstumsrate
	West-D	Ost-D	Deutschland	
1976	4,6			5,3
1977	4,5			2,8
1978	4,3			3,0
1979	3,8			4,2
1980	3,8			1,0
1981	5,5			0,1
1982	7,5			-0,9
1983	9,1			1,8
1984	9,1			2,8
1985	9,3			2,0
1986	9,0			2,3
1987	8,9			1,5
1988	8,7			3,7
1989	7,9			3,6
1990	7,2			5,7
1991	6,2	10,2	7,3	5,0
1992	6,4	14,4	8,5	2,2
1993	8,0	15,4	9,8	-1,1
1994	9,0	15,7	10,6	2,3
1995	9,1	14,8	10,4	1,7
1996	9,9	16,6	11,5	0,8
1997	10,8	19,1	12,7	1,4
1998	10,3	19,2	12,3	2,0
1999	9,6	18,7	11,7	1,8
2000	8,4	18,5	10,7	3,0
2001	8,0	18,8	10,3	0,6
2002	8,5	19,2	10,8	0,1
2003	9,3	20,1	11,6	-0,1

Anmerkungen: ab 1966 Arbeitslose in % der abhängig Erwerbstätigen (ohne Soldaten) nach dem Mikrozensus; bis März 1989 nach dem Mikrozensus (Januar 1985 bis Februar 1987 nach der EG-Arbeitskräftestichprobe), ab April 1989 nach der Volkszählung Mai 1967, ab Januar 1990 sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte, Beamte, Arbeitslose

Wirtschaftswachstum: Reales BIP (in Preisen von 1995) – Veränderung ggü. Vorjahr in %, bis 1990 altes Bundesgebiet, ab 1991 Gesamtdeutschland.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Ref. III D 2 und
www.destatis.de/basis/d/vgr/vgrtab1.php

Tabelle 3: Erwerbstätige

Jahr	West-D	Ost-D	Deutschland	Veränderung ggü. Vorjahr
1962	26.271			
1963	26.489			218
1964	26.390			-99
1965	26.629			239
1966	26.630			1
1967	25.906			-724
1968	25.870			-36
1969	26.169			299
1970	25.951			-218
1971	26.102			151
1972	26.861			759
1973	27.066			205
1974	26.853			-213
1975	25.960			-893
1976	25.752			-208
1977	25.884			132
1978	26.021			137
1979	26.347			326
1980	26.874			527
1981	26.947			73
1982	26.774			-173
1983	26.477			-297
1984	26.608			131
1985	26.626			18
1986	26.940			314
1987	27.083			143
1988	27.366			283
1989	27.742			376
1990	29.334			1.592
1991	30.153	8.468	38.621	38.621
1992	30.468	7.591	38.059	-562
1993	30.129	7.426	37.555	-504
1994	29.953	7.563	37.516	-39
1995	29.919	7.682	37.601	85
1996	29.893	7.605	37.498	-103

Jahr	West-D	Ost-D	Deutschland	Veränderung ggü. Vorjahr
1997	29.967	7.496	37.463	-35
1998	30.412	7.499	37.911	448
1999	30.913	7.511	38.424	513
2000	31.661	7.483	39.144	720
2001	31.935	7.381	39.316	172
2002	31.831	7.264	39.096	-220
2003	31.540	7.182	38.722	-374
2004	31.674	7.194	38.868	146

Anmerkungen: Personen in Tausend, Inlandskonzept (= Erwerbstätige am Arbeitsort, erfasst werden alle Personen, die im jeweiligen Gebiet ihren Wohn- und Arbeitsort haben, zuzüglich der außerhalb dieses Gebietes wohnenden Personen, die als Einpendler in diese Region ihren Arbeitsort erreichen.) Bis 1990 in VGR-Abgrenzung, ab 1991 nach dem ESVG 1995 WZ 93; Daten sind nicht mit dem vorangegangenen Zeitraum vergleichbar.

Quelle: Statistisches Bundesamt. Für die Zahlen ab 1991: Hessisches Statistisches Landesamt, Wiesbaden, 2005; in www.hsl.de/erwerbstaeigenrechnung/erwerbstaeetige.htm.

Tabelle 4: Erwerbspersonen und Erwerbsquote

Jahr	Bevölke- rung	Erwerbspersonen			Erwerbs- quote
		Erwerbs- tätige	Arbeitslose	Gesamt	
1962	56.747	26.271	154,5	26.426	46,6 %
1963	57.040	26.489	185,6	26.675	46,8 %
1964	57.686	26.390	169,1	26.559	46,0 %
1965	58.425	26.629	147,4	26.776	45,8 %
1966	59.065	26.630	161,1	26.791	45,4 %
1967	59.343	25.906	459,5	26.366	44,4 %
1968	59.580	25.870	323,5	26.194	44,0 %
1969	60.239	26.169	178,6	26.348	43,7 %
1970	60.080	25.951	148,8	26.100	43,4 %
1971	60.687	26.102	185,1	26.287	43,3 %
1972	61.606	26.861	246,4	17.107	44,0 %
1973	61.904	27.066	273,5	27.340	44,2 %
1974	62.601	26.853	582,5	27.436	44,2 %

Anhang 2: Entwicklung des Arbeitsmarktes seit 1962

Jahr	Bevölke- rung	Erwerbspersonen			Erwerbs- quote
		Erwerbs- tätige	Arbeitslose	Gesamt	
1975	61.886	25.960	1.074,2	27.034	43,7 %
1976	61.542	25.752	1.060,3	26.812	43,6 %
1977	61.420	25.884	1.030,0	26.914	43,8 %
1978	61.321	26.021	992,9	27.014	44,1 %
1979	61.315	26.347	876,1	27.223	44,4 %
1980	61.516	26.874	888,9	27.763	45,1 %
1981	61.655	26.947	1.271,6	28.219	45,8 %
1982	61.660	26.774	1.833,2	28.607	46,4 %
1983	61.430	26.477	2.258,2	28.735	46,8 %
1984	61.196	26.608	2.265,6	28.874	47,2 %
1985	60.987	26.626	2.304,0	28.930	47,4 %
1986	61.022	26.940	2.228,0	29.168	47,8 %
1987	61.070	27.083	2.228,8	29.312	48,0 %
1988	61.338	27.366	2.241,6	29.608	48,3 %
1989	61.872	27.742	2.037,8	29.780	48,1 %
1990	63.062	29.334	1.883,1	31.217	49,5 %
1991	79.830	38.621	2.602,2	41.223	51,6 %
1992	80.438	38.059	2.978,6	41.038	51,0 %
1993	81.100	37.555	3.419,1	40.974	50,5 %
1994	81.369	37.516	3.698,1	41.214	50,7 %
1995	81.570	37.601	3.611,9	41.213	50,5 %
1996	81.832	37.498	3.965,1	41.463	50,7 %
1997	82.029	37.463	4.384,5	41.848	50,7 %
1998	82.014	37.911	4.279,3	42.190	51,4 %
1999	82.024	38.424	4.099,2	42.523	51,8 %
2000	82.160	39.144	3.888,7	43.033	52,4 %
2001	82.277	39.316	3.851,6	43.168	52,5 %
2002	82.482	39.096	4.061,3	43.157	52,3 %
2003	82.520	38.722	4.376,8	43.099	52,2 %
2004	82.501	38.868	4.381,0	43.249	52,4 %

Anmerkungen: Personen in Tausend, Erwerbsquote = Erwerbspersonen in % der Bevölkerung. Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Quelle für die Tabellen 5 – 9, 11: J. Allmendinger u.a. (Hrsg.): Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 34. Jg. / 2001, S. 25 ff., und 36. Jg. / 2003, S. 43 ff.; nach Einstellung der Schriftenreihe interne Fortführung der Tabelle durch IAB Arbeitsbereich VI / 2 / Ba.

Tabelle 5: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Jahr	West-D	Ost-D	Deutschland	Veränderung ggü. Vorjahr
1980	41			
1981	38			-3
1982	29			-9
1983	45			16
1984	71			26
1985	87			16
1986	102			15
1987	115			13
1988	115			0
1989	97			-18
1990	83	3	86	-11
1991	83	183	266	180
1992	66	400	466	200
1993	44	266	310	-156
1994	50	287	337	27
1995	62	320	382	45
1996	67	286	353	-29
1997	59	242	301	-52
1998	61	327	388	87
1999	67	363	430	42
2000	59	256	315	-115
2001	53	190	243	-72
2002	42	150	192	-51
2003	34	110	144	-48
2004	24	93	117	-27

Anmerkungen: Personen in Tausend (Jahresdurchschnitte). Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung; 1993 einschließlich ABM-Stabilitätsprogramm des Bundes; ab 1993 einschl. Strukturanzapassungsmaßnahmen (SAM) §§ 272-279, 415 SGB III; bis Ende 1997 produktive Arbeitsförderung (Lohnkostenzuschüsse) nach § 242 s bzw. 249 h AFG.

Quelle: siehe Quellenangabe über Tabelle 5

Tabelle 6: Vorruhestand

Jahr	West-D	Ost-D	Deutschland
1985	12		
1986	30		
1987	40		
1988	48		
1989	50		
1990	36	180	216
1991	23	365	388
1992	12	295	307
1993	6	214	220
1994	3	126	129
1995	1	33	34

Anmerkungen: Personen in Tausend (Jahresdurchschnitte)

Quelle: siehe Quellenangabe über Tabelle 5

Tabelle 7: Altersübergangsgeld

Jahr	West-D	Ost-D	Deutschland
1990		10	
1991		189	
1992	1	516	517
1993	2	639	641
1994	3	524	527
1995	2	341	343
1996	2	186	188
1997	1	58	59
1998		1	1
1999		1	1

Anmerkungen: Personen in Tausend (Jahresdurchschnitte)

Quelle: siehe Quellenangabe über Tabelle 5

Tabelle 8: Altersteilzeit

Jahr	West-D	Ost-D	Deutschland
1997	2	1	3
1998	6	2	8
1999	13	5	18
2000	26	8	34
2001	40	11	51
2002	48	14	62
2003	53	14	68
2004	64	16	80

Anmerkungen: Personen in Tausend (Jahresdurchschnitte)

Quelle: siehe Quellenangabe über Tabelle 5

Tabelle 9: Entlastung des Arbeitsmarktes

Jahr	West-D	Ost-D	Deutschland
1980	163		
1981	219		
1982	284		
1983	316		
1984	305		
1985	315		
1986	355		
1987	426		
1988	424		
1989	373		
1990	539	542	1.081
1991	538	1.864	2.402
1992	521	1.982	2.503
1993	629	1.644	2.273
1994	522	1.313	1.835
1995	554	1.072	1.626
1996	565	854	1.419
1997	474	637	1.111
1998	424	543	967
1999	446	550	996
2000	432	516	948
2001	460	479	939

Anhang 2: Entwicklung des Arbeitsmarktes seit 1962

Jahr	West-D	Ost-D	Deutschland
2002	508	459	967
2003	507	408	909
2004	567	379	946

Anmerkungen: Personen in Tausend (Jahresdurchschnitte)

Quelle: siehe Quellenangabe über Tabelle 5

Tabelle 10: Arbeitslose nach Problemgruppen

Jahr	Langzeit-arbeitslose	Gering-qualifizierte	unter 25 Jahre	über 55 Jahre
1967	3,9		12,7	41,4
1968	21,0		11,9	48,0
1969	15,4		14,4	43,0
1970	8,9		18,6	31,3
1971	5,3		19,8	26,1
1972	5,7		19,9	29,0
1973	8,5		23,3	20,9
1974	5,2		28,4	11,6
1975	9,6		28,6	10,2
1976	12,0		28,6	11,8
1977	14,3		29,4	11,8
1978	14,7	54,4	28,4	13,3
1979	15,6	53,3	26,2	16,7
1980	12,9	54,0	27,3	15,5
1981	13,0	54,8	29,9	12,5
1982	17,9	51,8	30,3	10,8
1983	24,9	50,8	29,2	11,0
1984	28,8	49,4	27,2	12,5
1985	31,0	49,7	26,2	13,0
1986	31,9	50,8	24,6	12,5
1987	31,9	50,5	22,7	13,5
1988	32,6	48,8	19,7	14,8
1989	31,4	47,2	17,3	16,6
1990	29,7	46,8	15,8	18,4
1991	28,8	47,3	15,2	19,8
1992	26,6	47,7	14,8	20,5
1993	27,5	38,9	13,3	15,7
1994	33,2	38,6	12,7	18,6

Jahr	Langzeit-arbeitslose	Gering-qualifizierte	unter 25 Jahre	über 55 Jahre
1995	32,0	39,0	12,9	21,0
1996	31,0	39,3	12,4	22,1
1997	34,1	37,8	12,2	22,1
1998	36,7	38,6	12,7	18,6
1999	35,0	37,6	11,4	23,4
2000	36,4	37,8	12,2	21,5
2001	33,5	37,0	12,6	17,8
2002	33,1	35,4	13,1	14,3
2003	36,4	34,4	12,2	11,3
2004	40,4	34,3	12,3	11,1

Anmerkung: Angabe in % der Arbeitslosen insgesamt; Strukturdaten über Arbeitslose, jeweils Stand September; bis 1992 Werte für früheres Bundesgebiet, ab 1993 Werte für Deutschland.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesanstalt für Arbeit, Ref. IIIb3.

Tabelle 11: Personen nach § 428 SGB III

Jahr	West-D	Ost-D	Deutschland
1990	63	0	63
1991	63	0	63
1992	82	1	83
1993	127	1	128
1994	139	2	141
1995	146	7	152
1996	139	30	169
1997	130	79	209
1998	111	92	203
1999	113	89	201
2000	109	82	191
2001	141	86	227
2002	181	111	292
2003	226	131	357
2004	259	136	395

Anmerkungen: Personen in Tausend. Personen nach § 428 SGB III = 58 Jährige und ältere Empfänger von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Eingliederungsgeld und Eingliederungshilfe, die der Arbeitsvermittlung nicht zur Verfügung stehen (bis Ende 1997 § 105c AFG).

Quelle: siehe Quellenangabe über Tabelle 5

Tabelle 12: Arbeitskosten und Sozialversicherungsbeiträge

Jahr	Arbeits- kosten Veränderung ggü. Vj. in %	Sozialversicherungsbeiträge in %				
		RV	KV-West	ALV	PV	Gesamt
1962		14,0	9,6	1,4		25,0
1963		14,0	9,6	1,4		25,0
1964		14,0	9,7	1,7		25,4
1965		14,0	9,9	1,3		25,2
1966		14,0	10,0	1,3		25,3
1967		14,0	10,1	1,3		25,4
1968		15,0	10,2	1,3		26,5
1969		16,0	10,5	1,3		27,8
1970	16,0	17,0	8,2	1,3		26,5
1971	11,4	17,0	8,2	1,3		26,5
1972	9,6	17,0	8,4	1,7		27,1
1973	11,9	18,0	9,2	1,7		28,9
1974	11,4	18,0	9,5	1,7		29,2
1975	7,0	18,0	10,5	2,0		30,5
1976	7,7	18,0	11,3	3,0		32,3
1977	6,6	18,0	11,4	3,0		32,4
1978	5,5	18,0	11,4	3,0		32,4
1979	5,8	18,0	11,2	3,0		32,2
1980	6,8	18,0	11,4	3,0		32,4
1981	4,8	18,5	11,8	3,0		33,3
1982	4,3	18,0	12,0	4,0		34,0
1983	3,6	18,0	11,8	4,6		34,4
1984	3,4	18,5	11,4	4,6		34,5
1985	2,9	18,7	11,8	4,4		34,9
1986	3,6	19,2	12,2	4,0		35,4
1987	3,2	18,7	12,6	4,3		35,6
1988	3,0	18,7	12,9	4,3		35,9
1989	2,9	18,7	12,9	4,3		35,9
1990	4,8	18,7	12,6	4,3		35,6
1991	6,1	17,7	12,2	4,3		34,2
1992	10,5	17,7	12,8	6,3		36,8
1993	4,1	17,5	13,4	6,5		37,4

Jahr	Arbeitskosten	Sozialversicherungsbeiträge in %				
		RV	KV-West	ALV	PV	Gesamt
1994	3,0	19,2	13,2	6,5		38,9
1995	3,6	18,6	13,2	6,5	1,0	39,3
1996	1,3	19,2	13,6	6,5	1,0	40,3
1997	1,1	20,3	13,2	6,5	1,0	41,0
1998	1,6	20,3	13,6	6,5	1,7	42,1
1999	2,2	20,3	13,6	6,5	1,7	42,1
2000	4,4	19,3	13,6	6,5	1,7	41,1
2001	2,9	19,1	13,6	6,5	1,7	40,9
2002	2,2	19,1	14,0	6,5	1,7	41,3
2003	2,3	19,5	14,3	6,5	1,7	42,0
2004	1,5	19,5	14,2	6,5	1,7	41,9

Anmerkungen:

- Zu Arbeitskosten: Berechnungsgrundlage ist das Arbeitnehmerentgelt (bis 1991: Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit) je Arbeitnehmer; ab 1997: Arbeitskosten insgesamt (also Bruttolöhne und -gehälter und Sozialbeiträge der Arbeitgeber) des Produzierenden Gewerbes.
- Zu Sozialversicherungsbeiträgen: Summe aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeitrag; Beitragssätze in Prozent für Gesetzliche Rentenversicherung (RV), Gesetzliche Krankenversicherung (KV-West, da Angabe nur für Westdeutschland), Arbeitslosenversicherung (ALV), Pflegeversicherung (PV).
- In einigen Jahren werden im Laufe des Jahres Änderungen vorgenommen, hier Nennung der jeweils am 1.1. gültigen Beitragssätze (mit Ausnahme des Jahres 1962, da hier erstmalig zum 1.4. die Arbeitslosenversicherung eingeführt wurde).

Quellen: für die Jahre bis 1996: H. Lesch „Beschäftigungswirkungen einer moderaten Lohnpolitik“, in: *iw-trends* 4/2001, S. 42; für die Jahre ab 1997: Statistisches Bundesamt, Gruppe VD, Tabelle K 4: „Indizes der Arbeitskosten insgesamt nach Wirtschaftsabschnitten des Produzierenden Gewerbes kalenderbereinigt“; Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, *Jahreswirtschaftsbericht 2005*, S. 38.

Tabelle 13: Personalzusatzkosten im produzierenden Gewerbe

Jahr	West-D	Ost-D
1972	55,6	
1975	65,7	
1978	70,1	
1981	75,5	
1984	79,2	
1988	80,5	
1992	80,4	66,3
1996	82,0	67,9
1997	81,8	68,1
1998	81,8	68,1
1999	81,6	68,1
2000	77,4	65,7
2001	77,4	65,9
2002	77,9	66,2
2003	78,2	66,9
2004	77,7	66,6

Anmerkungen:

Personalzusatzkosten in % des Entgelts für geleistete Arbeit (Direktentgelt); Unternehmen mit 10 und mehr Beschäftigten; umgerechnet in Vollzeiteinheiten. Ab 2000 unter Berücksichtigung der geringfügig Beschäftigten und Heimarbeiter sowie ohne Aufwendungen für auswärtige Beschäftigung, daher mit früheren Erhebungen nur bedingt vergleichbar. Bis 2000 amtliche Daten, ab 2001 Schätzungen.

Quelle: C. Schröder: „Personalzusatzkosten in der deutschen Wirtschaft“, in: iwtrends, Nr. 2/2005

Herausgeber und Autoren

PD Dr. Lutz Bellmann, Leiter des Betriebspanels am Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.

Dr. Michael Borchard, Jahrgang 1967, 1989 bis 1994 Studium der Politischen Wissenschaft, Neueren Geschichte und des Öffentlichen Rechts in Bonn. 1994 Magister Artium. 1995 bis 1998 Promotionsstudium. 1995 bis 1997 wissenschaftlicher Mitarbeiter des Bundesarchivs. 1998 freier Mitarbeiter in der Politischen Abteilung des Bundeskanzleramtes. Von 1998 bis 2003 Leiter des Referates „Reden, Textdokumentation, Fragen des gesellschaftlichen Wandels“ in der Thüringer Staatskanzlei. Vorbereitung der Reden von Ministerpräsident Dr. Bernhard Vogel. 2003 Leiter der Arbeitsgruppe Innenpolitik in der Hauptabteilung „Politik und Beratung“ der Konrad-Adenauer-Stiftung. Seit Dezember 2003 Leiter der Hauptabteilung „Politik und Beratung“.

Dr. Regina Görner, Jahrgang 1950, geschäftsführendes Vorstandsmitglied der IG Metall und seit 2000 Bundesvorstandsmitglied der CDU, 1985 bis 1988 persönliche Referentin der Bundesministerin und Bundestagspräsidentin Rita Süßmuth, 1989 Bezirkssekretärin der ÖTV Hessen, 1999-2004 saarländische Ministerin für Frauen, Arbeit, Gesundheit und Soziales im ersten Kabinett von Peter Müller.

Jutta Hinrichs, Diplom-Volkswirtin, ist freiberuflich für die Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. tätig.

Dr. Steffen Klumpp, Wissenschaftlicher Assistent und Habilitand am Zentrum für Arbeitsbeziehungen und Arbeitsrecht an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Karl-Josef Laumann, Jahrgang 1957, Ausbildung als Maschinenschlosser, seit 2005 Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW, Mitglied der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft (CDA) seit 1977, seit Juni 2005 Bundesvorsitzender der CDA, Mitglied der IG Metall, der Kolpingsfamilie und Vorsitzender der Katholischen Arbeitnehmerbewegung (KAB) Bezirk Nord Münsterland. Als Vorsitzender leitete er die sogenannte Laumann-Kommission, die vom CDU-Bundesvorstand im Januar 2006 eingesetzt wurde, um Vorschläge für die Einführung der Mitarbeiterbeteiligung in deutschen Unternehmen zu erarbeiten.

Matthias Schäfer, Jahrgang 1968, ist Koordinator für Wirtschafts- und Finanzpolitik in der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Ingrid Sehrbrock, Jahrgang 1948, seit Mai 2006 stellvertretende Vorsitzende des DGB, Bundesvorstand der CDA seit 1985, 1989 bis 1997 Bundesgeschäftsführerin der Frauen-Union der CDU und Mitarbeiterin von Rita Süßmuth, 1997 bis 1999 auf Vorschlag des DGB tätig als Sozialattaché an den deutschen Botschaften von Prag und Bratislava.

Prof. Dr. Joachim Wiemeyer, Jahrgang 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.