

Agenda 2020 – Strategien für eine Politik der Vollbeschäftigung

Strategiepapier des Forschungsinstituts zur Zukunft der Arbeit

Die aktuelle Diskussion um die Hartz-Reformen und die künftige Ausrichtung des Sozialstaats nimmt das IZA zum Anlass, mit einem am 10. März 2010 veröffentlichten Strategiepapier Wege zur Wiederherstellung von Vollbeschäftigung aufzuzeigen. Neben neuen Initiativen in der Bildungspolitik müssen vor allem die Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen deutlich verbessert werden. Hierzu ist ein neues sozialstaatliches Denken nötig, das auf dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung aufbaut. Workfare ist sozial gerecht und fördert Eigenständigkeit, statt Bedürftigkeit zu zementieren. Sozialleistungen für Kinder sollten primär in Form von Gutscheinen gewährt werden. Darüber hinaus schlägt das IZA unabhängig agierende Job-Center und eine stärkere Ausrichtung der Zuwanderung an den wirtschaftlichen Interessen Deutschlands vor.

Hier finden Sie einen Auszug zur Arbeitsmarktpolitik:

(...)

4. Das Kernproblem des Sozialstaats: Einfache Arbeit lohnt sich nicht

Insbesondere für gering Qualifizierte lohnt es sich häufig nicht, einer regulären Arbeit nachzugehen, weil die Löhne für einfache Arbeit kaum höher sind als das, was man ohne großen Aufwand vom Staat bekommt, wenn man gar nicht arbeitet. Die Löhne, die ein Arbeitgeber zahlen müsste, damit sich einfache Arbeit für die Betroffenen rechnen würde, stehen häufig in keinem vernünftigen Verhältnis zum Marktwert der erbrachten Leistung. Aus empirisch gesicherten Studien geht hervor, dass das auf diese Weise in Deutschland implizit erzeugte Mindestlohniveau bei brutto zehn bis zwölf Euro pro Stunde liegt. Als Konsequenz sind die Deutschen Weltmeister im Do-it-yourself, und Schwarzarbeit ist im Vormarsch. Welchen Umfang die Schattenwirtschaft angenommen hat, lässt sich nur erahnen. Schätzungen gehen davon aus, dass dort etwa ein Sechstel des Bruttoinlandsprodukts in Deutschland erwirtschaftet wird. Rechnet man dies anteilmäßig auf die Zahl der Erwerbstätigen hoch, dann lassen sich zwischen sechs und sieben Millionen Jobs in der Schwarzarbeit vermuten. Dass es in Deutschland zu wenig Arbeit gäbe, dürfte jedenfalls nicht die Ursache für das Problem sein. Die vorhandene Arbeit im unteren Lohnbereich reicht aus, um diejenigen beschäftigen zu können, die aufgrund fehlender Qualifikation keine anderen Beschäftigungsmöglichkeiten haben. Es kommt allerdings darauf an, diese Arbeit auch lohnenswert zu machen.

5. Soziale Gerechtigkeit erfordert das Prinzip von Leistung und Gegenleistung

Grundsätzlich sollte der Bezug von Sozialleistungen an eine Pflicht zur Gegenleistung in Form von Arbeit im weitesten Sinne gekoppelt werden, wozu auch Maßnahmen der beruflichen wie sozialen Weiterqualifizierung gehören. Dies bedeutet, dass Sozialleistungen gleichsam verdient werden müssen. Dieses auch als Workfare bekannte Prinzip schafft starke Anreize zur Ausübung gering entlohnter Tätigkeiten für Menschen, deren Qualifikation nicht ausreicht, um am Markt einen hinreichend hohen Stundenlohn zu erzielen. Workfare kommt ohne Abstriche beim Niveau der Grundsicherung aus und sorgt für höhere Einkom-

men. Wer mit einfacher Arbeit mehr verdienen kann als in der Grundsicherung, hat allen Anreiz, dies zu tun. Workfare macht aus Leistungsbeziehern Steuer- und Beitragszahler, sorgt somit auch für eine Entlastung der öffentlichen Haushalte und schafft Spielraum für Zukunftsinvestitionen. Darüber hinaus verhindert Workfare, dass Unternehmen niedrige Löhne zu Lasten des Sozialstaats durchsetzen können. Ein willkommener Nebeneffekt von Workfare besteht in einem Beitrag zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. Wer seine Zeit mit der Erbringung einer Gegenleistung für die staatliche Unterstützung verbringt, kann nicht gleichzeitig schwarzarbeiten. Wer dennoch lieber schwarzarbeitet, kann zumindest nicht mehr auf die Subventionierung durch den Sozialstaat bauen. Workfare ist sozial gerecht, denn Transferleistungen müssen von Erwerbstätigen aufgebracht werden. Statt Bedürftige auszugrenzen, wird ihnen signalisiert: Ihr werdet gebraucht. Statt Bedürftigkeit zu erzeugen, wird Eigenständigkeit gefördert. Die dafür notwendige Arbeit ist im Überfluss vorhanden. Insoweit sind Verdrängungseffekte durch so geschaffene Arbeitsgelegenheiten kein seriöses Gegenargument.

6. Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten ist keine Lösung

Als Alternative wird politisch nach wie vor eine großzügigere Ausgestaltung der Hinzuverdienstmöglichkeiten in der Grundsicherung diskutiert. Damit die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit attraktiver wird, soll nach Plänen der Bundesregierung die Anrechnung von Erwerbseinkommen auf den Grundsicherungsanspruch reduziert werden. Faktisch handelt es sich dabei jedoch einmal mehr um nichts anderes als Kombilohnkonzepte, von denen inzwischen bekannt sein sollte, dass sie entweder wirkungslos oder unfinanzierbar oder gar beides sind. Das gilt auch für das Bürgergeldmodell der FDP, erst recht für die diversen Konzepte eines bedingungslosen Grundeinkommens, aber ebenso für den jüngsten Vorschlag des BDA, ganz zu schweigen von den zahlreichen Vorläufermodellen. All diese Konzepte stehen vor dem unlösbaren Problem, dass es eine Grenze geben muss, an der die Subvention von Niedriglohntätigkeiten ausläuft. Je höher diese Grenze festgelegt ist, desto mehr Menschen erlangen einen Subventionsanspruch, und desto höher ist das Volumen von Mitnahmeeffekten. Die Beschäftigungseffekte sind zwar umso größer, je höher die Subventionsgrenze, aber in allen bekannten Modellen läuft der Kosteneffekt durch Mitnahme dem Einnahmeeffekt durch mehr Beschäftigung hoffnungslos davon. Abgesehen davon erzeugen die Modelle einen mehr oder weniger ausgeprägten Teilzeitanreiz. Würde beispielsweise der Bürgergeld-Vorschlag der FDP umgesetzt, könnte man künftig mit (subventionierter) Teilzeitarbeit sogar mehr verdienen, als wenn die gleiche Tätigkeit (unsubventioniert) in Vollzeit ausgeübt wird. Statt einer Ausweitung der Hinzuverdienste empfiehlt das IZA eine stärkere Verpflichtung zur Gegenleistung: Wer staatliche Unterstützung erhält, muss dafür aktiv werden. Sei es durch Arbeit, intensives Bewerbertraining oder berufliche Qualifizierung und Weiterbildung. Denn wer für staatliche Leistungen eine Gegenleistung erbringen muss, ist nach allen Erfahrungen eher bereit, im freien Markt eine Tätigkeit aufzunehmen, selbst wenn sie nur wenig mehr erbringt als der Hartz-IV-Satz.

7. Sackgasse Transfergesellschaft

Auch wenn viele Unternehmen die Kurzarbeit bereits wieder hinter sich gelassen haben und auf dem Weg zur Normalauslastung sind, sehen sich andere mit einem krisenbedingten Zwang zu Entlassungen konfrontiert. Zwar sind betriebsbedingte Kündigungen in diesem Fall grundsätzlich möglich. Dennoch fürchten viele Unternehmen das damit verbundene Konfliktpotenzial. Transfergesellschaften bieten hier zumindest vordergründig einen viel versprechenden Ausweg. Mit Hilfe von Transfergesellschaften, überwiegend finanziert über die Bundesagentur für Arbeit, soll den Betroffenen eine intensive Hilfestellung bei der Suche nach einer neuen Beschäftigung geboten werden. Dazu wird allerdings das bestehende Beschäftigungsverhältnis gelöst, und sie erhalten einen befristeten Arbeitsvertrag in der entsprechenden Transfergesellschaft. De facto geben sie damit ihren Kündigungsschutz auf.

Formal können sie bis zu einem Jahr bei ihrer Transfergesellschaft beschäftigt bleiben. Das Modell basiert auf der Vorstellung, dass die Arbeitssuche aus einem bestehenden Beschäftigungsverhältnis heraus Stigmatisierungseffekte vermeidet und per se eine erfolgreichere Jobsuche gestattet als aus der Arbeitslosigkeit heraus. Ein positiver Wirkungsnachweis von Transfergesellschaften ist bislang nicht erbracht worden. Die einzige bislang dazu vorliegende Untersuchung kommt zu dem Schluss, dass die Vermittlung von vergleichbaren Zielgruppen durch Transfergesellschaften nicht schneller erfolgt als durch die Bundesagentur für Arbeit. Forderungen nach einer Ausweitung des Transfermodells sind daher nicht gerechtfertigt, zumal das Transfermodell ohnehin der Gefahr unterliegt, als faktische Verlängerung der Anspruchsdauer auf Arbeitslosenunterstützung missbraucht zu werden. Die vermeintlich verbesserte Absicherung kann sich dadurch leicht in ihr Gegenteil verkehren, nämlich einen Anreiz, das Risiko, das es zu vermeiden gilt, aktiv herbeizuführen.

8. Bessere Angebote für Kinder

Das Verfassungsgerichtsurteil zur Höhe der Grundsicherung für Kinder zwingt den Gesetzgeber zu einer transparenten und nachvollziehbaren Neuberechnung des Regelbedarfs. Ob daraus am Ende – wie von den Klägern erwartet – höhere Regelsätze für Kinder resultieren, ist derzeit offen. Ungeachtet dessen sollte die Revision der Regelsätze Anlass sein, die Möglichkeiten zur Herstellung von Chancengleichheit im Bildungssystem zu nutzen. Die PISA-Studien haben gezeigt, dass es um Deutschland in dieser Hinsicht bislang nicht gut bestellt ist. Soziale Herkunft bestimmt in starkem Maße die späteren sozialen Chancen. Eine kindgerechte und zukunftsorientierte Sozialpolitik muss deshalb alle Anstrengungen darauf richten, die Voraussetzungen für den Zugang zu den Lebenschancen in der frühen Lebensphase zu fördern, um die bestehenden sozialen Disparitäten zu überwinden. Eine pauschale Erhöhung der Regelsätze für Kinder stellt keine hinreichende Lösung zur Überwindung solcher Disparitäten dar. Empirische Studien belegen, dass kindergebundene Unterstützungsleistungen nicht unbedingt den Kindern zu Gute kommen und stattdessen die Gefahr in sich bergen, Kinder zur Einkommensquelle zu machen. Um diesem Problem zu begegnen, sollten Zuwendungen für die Bildung und die geistige Entwicklung von Kindern in Form von Gutscheinen erfolgen. Eine reine Erhöhung der Geldleistungen wäre dagegen nicht nur im Hinblick auf die Zielgenauigkeit fragwürdig, sondern würde auch das bestehende Problem fehlender Erwerbsanreize verschärfen.

9. Die Zukunft der JobCenter

In seinem Urteil zur Reform der Verwaltungsorganisation in der Grundsicherung hat das Bundesverfassungsgericht die im Zuge der Hartz-Reform geschaffene Mischverwaltung zwischen Bund und Kommunen als verfassungswidrig verworfen. Die Lösung des Gesetzgebers wird mutmaßlich auf eine Verfassungsänderung hinauslaufen, um die inzwischen etablierten Organisationsformen zu legalisieren. Im Grundsatz ist dies zu begrüßen. Bei der angestrebten Reform der Job-Center sollte aus unserer Sicht oberstes Prinzip sein, für jeden einzelnen Kunden eine effektive individuelle Beratung und begleitende Betreuung aus einer Hand zu garantieren – und zwar von Anfang an. Für jugendliche Abbrecher, Ungelernte, Menschen mit Migrationshintergrund, Alleinerziehende und ältere Hartz-IV-Bezieher setzt diese Hilfe oft deutlich zu spät an. Deswegen bleiben diese Gruppen zu lange, oftmals dauerhaft von staatlichen Leistungen abhängig. Denn bei diesen Gruppierungen mit spezifischem Bedarf geht es vielfach nicht nur um eine Jobvermittlung, sondern auch um die Lösung vielfältiger sozialer Konflikte, von familiären Fragen, Motivations- und Qualifikationsdefiziten, die sich als Hemmnisse bei der Beschäftigungssuche erweisen. Wir empfehlen des Weiteren, die Position der Fallmanager zu stärken. Der Fallmanager ist im Job-Center der Dreh- und Angelpunkt für einen erfolgreichen Integrations- und Vermittlungsprozess. Für gute Berater und Betreuer sollte eine erfolgsabhängige Bezahlung eingeführt werden, wie sie

in anderen Bereichen der Wirtschaft längst üblich ist; auch im öffentlichen Dienst setzt sich der Gedanke einer stärker leistungsorientierten Bezahlung immer mehr durch. Die individuelle Betreuungspraxis, die auf die jeweiligen Bedürfnisse zugeschnitten ist, muss deutlich verbessert werden. Vor allem alleinerziehende Frauen brauchen mehr Hilfe, damit sie einerseits selbst aus dem staatlichen Transfersystem herauskommen und damit nicht andererseits ihre Kinder zu Hartz-IV-Beziehern der zweiten Generation werden. Denn Alleinerziehende mit Kindern unter 18 Jahren machen rund die Hälfte aller Bedarfsgemeinschaften mit Kindern aus. Ein Benchmarking könnte zudem den Leistungs- und Kompetenzwettbewerb unter den Job-Centern erhöhen. Streng genommen bedeutet Betreuung aus einer Hand die Schaffung einer föderal übergreifenden Organisationsstruktur. Bei potenziell von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohten älteren, ungelerten oder ausländischen Menschen macht eine frühzeitige Intervention und Betreuung bereits bei der Entstehung von Arbeitslosigkeit Sinn. Eine eigenständige Institution sollte den gesamten Prozess der Arbeitslosigkeit für diese Problemgruppen von Anfang an, d.h. bereits nach der Kündigung begleiten. Sie sollte auch für alle später hinzukommenden Langzeitarbeitslosen verantwortlich sein. Nur so kann die Sockelarbeitslosigkeit dauerhaft wirksam bekämpft werden. Dazu könnte man nach niederländischem Beispiel (dort allerdings für alle Arbeitslose geltend) von Kommunen und Arbeitslosenversicherung unabhängige Job-Center schaffen, deren Aufgabe in einer möglichst effizienten Vermittlung besteht. Die Vermittlungsaufgabe für diese Problemgruppen würde auf diese Weise sowohl der Bundesagentur für Arbeit als auch den Kommunen entzogen. Faktisch würde es bedeuten, dass die jetzt vorhandenen Strukturen für die Betreuung von Hartz IV-Beziehern in die Unabhängigkeit entlassen und mit erweiterten Aufgaben und Instrumenten versehen würden. Nur so lässt sich letztlich verhindern, dass eine effektive Betreuung der Arbeitssuchenden am Gegeneinander föderaler Strukturen scheitert. Die Bundesagentur für Arbeit könnte sich auf die Abwicklung der Versicherungsleistungen einschließlich der Betreuung von Kurzarbeitslosen konzentrieren.

Nach: Hilmar Schneider/Klaus F. Zimmermann, "Agenda 2020: Strategien für eine Politik der Vollbeschäftigung", IZA Standpunkte Nr. 24

Der vollständige Text kann von der folgenden Internetseite abgerufen werden:

<http://ftp.iza.org/sp24.pdf>

Bitte berücksichtigen Sie, dass ältere Links evtl. keine Verbindung mehr zu den angegebenen Seiten herstellen.