

Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der
Katholischen Sozialwissenschaftlichen
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 340

Bernhard Vogel

Sozial ist,
was Arbeit schafft?

J.P. BACHEM VERLAG

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ will der Information und Orientierung dienen. Sie behandelt aktuelle Fragen u. a. aus folgenden Bereichen:

Kirche, Gesellschaft und Politik

Staat, Recht und Demokratie

Wirtschaft und soziale Ordnung

Ehe und Familie

Bioethik, Gentechnik und Ökologie

Europa, Entwicklung und Frieden

Die Hefte eignen sich als Material für Schule und Bildungszwecke.

Bestellungen

sind zu richten an:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Brandenberger Straße 33

41065 Mönchengladbach

Tel. 021 61 / 8 15 96-0 · Fax 021 61 / 8 15 96-21

Internet: <http://www.ksz.de>

E-mail: kige@ksz.de

Ein Prospekt der lieferbaren Titel sowie ein Registerheft (Hefte Nr. 1–250) können angefordert werden.

Redaktion:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Mönchengladbach

Erscheinungsweise: Jährlich 10 Hefte, 160 Seiten

2007

© J. P. Bachem Verlag GmbH, Köln

ISBN 978-3-7616-2103-5

Die neueren Wirtschaftsdaten lassen aufatmen: 2006 verzeichnete Deutschland ein erfreulich hohes Wirtschaftswachstum von 2,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und die ohnehin positiven Prognosen für das laufende Jahr werden von den Wirtschaftsforschungsinstituten nach oben korrigiert. Die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden steigen. Zum ersten Mal seit fünf Jahren erfüllt die Bundesrepublik wieder die Maastrichtkriterien. Das Ziel eines ausgeglichenen Staatshaushalts scheint in den nächsten Jahren wieder in greifbare Nähe zu rücken. Im April 2007 meldeten sich ca. 824.000 Menschen weniger arbeitslos als im Vorjahresmonat – ein vor kurzem noch kaum für möglich gehaltener Rückgang. Die Zahl der offenen Stellen hat im gleichen Zeitraum um 105.000 zugenommen. Täglich sind in Deutschland rund 1.000 neue Arbeitsplätze entstanden, insbesondere bei mittelständischen Unternehmen. Die Erwerbstätigenzahl wächst an: Im vierten Quartal 2006 lag sie mit 39,6 Millionen arbeitenden Menschen fast eine dreiviertel Million höher als im gleichen Quartal des Vorjahres.

Aufatmen, aber nicht zurücklehnen

Es ist erlaubt, aufgrund dieser positiven Entwicklung aufzuatmen. Ein Anlass, sich zufrieden zurückzulehnen, besteht allerdings nicht. Für die Zukunft allein auf die weitere konjunkturelle Erholung, insbesondere auf die boomende Weltwirtschaft, zu vertrauen, wäre fahrlässig. Es geht auch weiterhin um die Überwindung struktureller Missstände und um dringend notwendige Reformen, die gerade in einer Aufschwungphase gezielt angegangen werden müssen. Wann, wenn nicht jetzt?

Noch immer gibt es im April 2007 3.967.000 Arbeitslose. Hinzu kommen knapp 1,5 Millionen Menschen in Beschäftigungs- und weiteren Fördermaßnahmen aller Art und über 300.000 in Altersteilzeit und Vorruhestandsmaßnahmen. Das heißt, es leben in Deutschland fast sechs Millionen Menschen, die nicht nur über ein zu geringes Einkommen verfügen, sondern die nicht ihre volle Lebenserfüllung finden. Über viele Monate und selbst über Jahre keine Arbeit zu finden, heißt, mutlos zu werden, sich überflüssig und an den Rand gedrängt zu fühlen. Millionen arbeitslose Menschen – das ist ein Skandal und niemand darf sich damit abfinden.

Das Ziel heißt weiterhin Vollbeschäftigung

Langfristig entzieht die alltägliche Erfahrung von Arbeitslosigkeit der Sozialen Marktwirtschaft, für die der Mensch im Mittelpunkt allen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Handelns steht, die moralische Grundlage. Denn Soziale Marktwirtschaft heißt nicht Marktwirtschaft mit sozialem Rahmen als Beigabe – sie ist kein Reparaturbetrieb zur Behebung materieller Nöte, sondern ein umfassendes, ethisch fundiertes Ordnungsmodell. Sie hat zum Ziel, dass jeder seinen Teil zum Ganzen beitragen kann und nicht zur Untätigkeit gezwungen ist, weil er keinen Zugang zum Arbeitsmarkt findet. Mit anderen Worten: Das Ziel der Sozialen Marktwirtschaft heißt auch heute Vollbeschäftigung. Allenfalls eine Arbeitslosenquote von weniger als 5 Prozent wäre hinnehmbar. Diese Zahl ist tolerierbar, weil in einer sich fortentwickelnden Wirtschaft immer Fluktuation stattfindet und Arbeitskräfte von veralteten, nicht mehr konkurrenzfähigen Betrieben nach einer Übergangszeit zu neuen, wachsenden Unternehmen wechseln.

Ist es noch erlaubt, am Ziel der Vollbeschäftigung festzuhalten? Das „Ende der Erwerbsarbeit“ ist schon in den siebziger Jahren ausgerufen worden. Damals sagte man uns schöne neue Freizeitwelten voraus. An solche Verheißungen glaubt schon lange niemand mehr – nicht zuletzt, weil es offensichtlich zur menschlichen Natur gehört, sich einzubringen und zu arbeiten und nicht dem Müßiggang zu frönen. Aber die Erwartung, dass uns auf absehbare Zeit die Arbeit ausgehen werde, ist geblieben und hat sich verfestigt. Diese Vorstellung ist nicht nur falsch und irreführend – in der Welt von morgen ist trotz rasanter Technisierung und Mechanisierung nicht weniger, sondern mehr und eine andere Art Arbeit angesagt: Idealarbeit in Wissenschaft, Industrie und Handwerk für neue Produkte und Dienstleistungen sowie für ihre Umsetzung –, sie ist auch moralisch fragwürdig, weil sie zu Tatenlosigkeit führt und Mitverantwortung leugnet.

Wir leben nicht in einer fest zementierten, sondern in einer dynamischen Welt. „Man kann alles besser machen, man wage nur, es zu wollen, und es wird gehen“, sagt Alexander Rüstow, der – wie Dolf Sternberger ihn nannte – „Reformer von Geblüt“. Haben wir in Deutschland zur Kenntnis genommen, dass in der Region Manchester, über deren fortwährenden Niedergang und Verwahrlosung man glaubte, sich gewiss sein zu können, die Arbeitslosigkeit innerhalb von sieben Jahren von fast 20 auf unter 10 Prozent (1993 – 2000) gesunken ist?

„Wer sich mit einem wie auch immer gearteten Sockel an Arbeitslosigkeit abfindet, verletzt Menschenrecht“, sagt das Evangelische Soziallexikon kategorisch. Das kürzlich auch in deutscher Sprache erschienene Kompendium der katholischen Soziallehre formuliert: „Die ‚Vollbeschäftigung‘ ist ... ein Pflichtziel für jede auf Gerechtigkeit und Gemeinwohl ausgerichtete wirtschaftliche Ordnung.“ Beide, evangelische Sozialethik wie katholische Soziallehre, sind sich einig darin, dass Arbeit über den Broterwerb hinaus zu den Grundlagen menschlichen Daseins gehört. „Arbeit ist ein Grundverhalten des Menschen“ (Karl Jaspers). Sie verwandle die „von Natur vorhandene Welt in eine menschliche Welt.“ Viel zitiert ist Friedrich Schillers Vers „Arbeit ist des Bürgers Zierde“, der sagen will, dass sich die Ausübung einer beruflichen Tätigkeit mit dem Selbstverständnis eines Menschen verbindet, selbstbewusster und akzeptierter Bürger eines Gemeinwesens und eines Staates zu sein.

Immer wieder hat Ludwig Erhard betont, es sei ein unwürdiger, ein der Freiheit des Menschen widersprechender Zustand, wenn ein Teil der deutschen Bevölkerung seine Bedürftigkeit in Amtsstuben nachweisen müsse. Es ist ein selbstbewusster Mensch, den Ludwig Erhard vor Augen hat. Arbeit und Broterwerb gehören zu diesem Menschenbild. Nur wer Arbeit und Einkommen hat, kann sein Schicksal selbst in die Hand nehmen, kann eine Familie gründen und ernähren, kann seine eigenen Risiken absichern und einen solidarischen Beitrag zur Absicherung der Risiken seiner Mitbürger leisten. Dem Staat kommt die Aufgabe zu, entsprechende Rahmenbedingungen zu setzen. Seine ordnungspolitische Aufgabe erfüllt er dann, wenn er jedem ein Mindestmaß an materieller Eigenständigkeit ermöglicht. Und wenn er denen, die beim besten Willen nicht für sich sorgen können, ein menschenwürdiges Dasein gewährleistet: „Jeder ist wichtig, keiner darf verloren gehen.“ (Konrad Adenauer)

Kein Grund zur Resignation

Das Ziel der Vollbeschäftigung ist Bestandteil der humanen Grundorientierung der Sozialen Marktwirtschaft, doch sie ist kein absoluter Wert, der für sich allein steht, sondern sie verbindet sich ebenso mit dem Leistungsgedanken wie mit der sozialen Gerechtigkeit: „Wir bauen keine ägyptischen Pyramiden als Selbstzweck“, sagte Ludwig Erhard, „... jeder zusätzliche Arbeitsplatz und jedwede anderen Mittel der Leistungssteigerung dienen in letzter Konsequenz der Bereicherung des

menschlichen Seins aller im Bereich der sozialen Marktwirtschaft lebenden und schaffenden Menschen.“ Im gleichen Atemzug fügte er hinzu: „Ich werde dabei nie müde werden, dafür zu sorgen, dass die Frucht des wirtschaftlichen Fortschritts immer breiteren und am Ende möglichst allen Schichten des Volkes zugute kommt.“

Die Soziale Marktwirtschaft ist ein alle Gruppen und Schichten einer Gesellschaft übergreifendes Projekt. In ihr darf es eine stigmatisierte Unterschicht ebenso wenig geben, wie Neid auf die Erfolgreichen und Leistungsstarken. Doch was ist zu tun, wenn – wie eine Studie, die, noch bevor sie veröffentlicht worden war, im vergangenen Herbst weite Beachtung fand, ermittelte – 8 Prozent aller Deutschen (jeder 25. in Westdeutschland, jeder fünfte in Ostdeutschland) für sich keine Zukunft in unserer Gesellschaft sehen? Der Resignation und Zukunftsangst, die aus diesen Zahlen sprechen, muss die Stirn geboten werden. Höhere Transferleistungen wären allerdings mit Sicherheit der falsche Weg. Kaum ein Staat in der Europäischen Union gibt so viel Geld für Sozialleistungen aus wie Deutschland. Wenn die Ergebnisse dennoch unbefriedigend sind, sind Korrekturen notwendig – nicht noch höhere Aufwendungen.

Deutschland bleibt weit hinter seinen Möglichkeiten – insbesondere bei Investitionen in die Arbeitsplätze von morgen – zurück, weil es allzu schwer daran zu tragen hat, die hohe Arbeitslosigkeit von heute zu finanzieren. Die Erkenntnis muss wachsen, dass wir uns Arbeitslosigkeit in einem solchen Ausmaß nicht mehr leisten können: 2004 beliefen sich ihre gesamtwirtschaftlichen Kosten auf rund 85 Milliarden Euro. Im vergangenen Jahr trugen rund 26,5 Millionen Arbeitnehmer in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung die Ausgaben von mehr als 70 Millionen gesetzlich Krankenversicherten, die Leistungen für mehr als 20 Millionen Rentner und fast zwei Millionen Leistungsempfänger der sozialen Pflegeversicherung – Zahlen, die deutlich machen: Sozial ist, was Erwerbsarbeit schafft! Soziales ermöglicht, wer Erwerbsarbeit schafft!

Aber es geht um mehr! Es ist auch ein schwerwiegendes moralisches Versäumnis, dass wir die soziale Absicherung und Teilhabe der Schwächeren unserer Gesellschaft über Jahre hinweg vorzugsweise über sozialstaatliche Leistungen gewährleisten wollten. Über Beschäftigungsmöglichkeiten von gering qualifizierten und langzeitarbeitslosen Menschen wollte man lange lieber nicht reden. Bis heute ruft allein der Begriff „Niedriglohnsektor“ Ressentiments hervor. Eine falsche, ja zum Teil heuchlerische Scham!

Arbeitslosigkeit – vor allem ein Problem benachteiligter Gruppen

Nehmen wir zur Kenntnis, dass die hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland nicht allein, aber zu einem überwiegenden Anteil von 63 Prozent ein Problem von gering Qualifizierten und Langzeitarbeitslosen ist! Nahezu 50 Prozent der Arbeitslosen sind länger als ein Jahr ohne Arbeitsplatz, mehr als 40 Prozent haben keine abgeschlossene Schul- oder Berufsausbildung. Das Risiko der Arbeitslosigkeit ist für Menschen mit niedriger Qualifizierung zwei bis dreimal höher als bei Facharbeitern und fünfmal höher als bei Hochschulabsolventen. Alle Prognosen sagen uns, dass sich die ungleiche Chancenverteilung für Arbeit und Einkommen infolge der Globalisierung weiter zu Ungunsten der Gruppen mit Problemen am Arbeitsmarkt entwickeln wird. Unter älteren Arbeitnehmern zwischen 50 und 64 Lebensjahren liegt die Arbeitslosenquote in Deutschland bei über 12 Prozent, im Durchschnitt der Mitgliedstaaten der Europäischen Union hingegen bei knapp unter 7 Prozent.

Diese Gruppen profitieren auch von den gegenwärtig verbesserten Arbeitsmarktperspektiven deutlich weniger. 17 Prozent betrug der durchschnittliche Rückgang der Arbeitslosigkeit von März 2006 bis März 2007; bei den Langzeitarbeitslosen waren es 15 Prozent weniger. Die Gefahr, dass zunehmend mehr Menschen dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen bleiben, ist kein negatives Zukunftsszenarium, sondern eine aktuelle Wirklichkeit, die zum Handeln zwingt.

Die Problematik der wenig qualifizierten Arbeitskräfte hat – entgegen häufiger Vermutung – ihre Wurzel nicht allein darin, dass es zu wenige Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich gäbe, weil Unternehmen zum Beispiel die Produktion auslagern und weiter automatisieren. Unternehmen lagern ihre Produktion im Gegenteil auch deswegen aus und forcieren Automatisierungsprozesse, weil die Bereitschaft zur Annahme von einfachen und gering bezahlten Tätigkeiten fehlt.

Solange das Prinzip „Arbeit muss sich lohnen!“ in Deutschland teilweise außer Kraft gesetzt ist, sollte sich darüber niemand wundern. Wer nicht arbeitet, erhält heute die höchstmögliche staatliche Unterstützung. Wer dagegen eine Arbeit annimmt, der ist in diesem Augenblick einem drastischen Transferentzug ausgesetzt: Ein Alleinstehender, der Arbeitslosengeld II bekommen hat und eine Vollzeittätigkeit mit einem Bruttostundenlohn von sieben Euro pro Stunde beginnt, erhöht sein Einkommen gerade einmal von 665 Euro auf 900 Euro monatlich. 170 Arbeitsstunden bringen ihm insgesamt knapp 240 Euro zusätzlich – pro geleisteter Arbeitsstunde 1,40 Euro.

Gleichzeitig kommen wir nicht an der Erkenntnis vorbei, dass zwar Beschäftigungspotentiale im Niedriglohnbereich vorhanden sind, diese Arbeiten aber oft nicht mehr existenzsichernd sind: So sparsam sie auch sein mag, die Friseurin in Ostdeutschland, die in der untersten Tarifgruppe laut Tarifvertrag für monatlich 480 Euro arbeitet, kann ihren Lebensunterhalt nicht vollständig aus eigener Kraft bestreiten. Anders als zu Zeiten Ludwig Erhards, als Arbeit grundsätzlich mit Wohlstandsgewinn verbunden war, stehen wir heute vor einer Situation, in der sich ein hoher Beschäftigungsstand und existenzsichernde Löhne für alle nicht mehr automatisch nebeneinander verwirklichen lassen.

Die Diskussion um neue Wege

Noch gibt es auf diese Entwicklung keine umfassenden, schlüssigen und überzeugenden Antworten! Aber dass sie in absehbarer Zeit gefunden werden müssen, scheint mir offenkundig zu sein. Gibt es Ansätze? Gibt es Initiativen?

Der Kombilohn als Option

Kombilöhne – nicht existenzsichernde Löhne werden durch staatliche Zuschläge aufgestockt – sind inzwischen ein schon erprobtes Mittel. Sie existieren bereits in ganz unterschiedlichen Formen als Mini- und Midijobs, Ein-Euro-Jobs, Einstiegsgeld und Eingliederungszuschüsse für Langzeitarbeitslose. Gemeinsam ist ihnen, dass sie zu einem Kombilohnmodell gehören, bei dem das Niveau der Mindestsicherung beibehalten wird. Alleinstehende Arbeitslosengeld II-Empfänger verdienen im Durchschnitt 186 Euro hinzu. Es existieren sieben Millionen Minijobs und inzwischen mehr als 314.000 Ein-Euro-Jobs. Diese Zahlen sprechen eine eindeutige Sprache: Die existierenden Hinzuverdienstmöglichkeiten sorgen für erhebliche Mitnahmeeffekte.

Von diesem Kombilohnmodell wissen wir heute schon, dass es für Menschen in Arbeit Anreize setzt, die Erwerbstätigkeit einzuschränken und Teile ihres Arbeitseinkommens durch staatliche Zuschüsse zu ersetzen. Nicht zuletzt deshalb wird die Diskussion um die Weiterentwicklung der Kombilöhne allenthalben geführt. Ihre künftige Ausgestaltung ist höchst umstritten: Soll die Auszahlung eines Kombilohnzuschlags auf bestimmte Zielgruppen wie Ältere oder Jüngere beschränkt werden? Soll sie zeitlich befristet werden? Wäre es ratsam, den Zuschlag über ein Steuergut-schriftmodell aus dem Sozialsystem in das Steuersystem zu verlagern?

Oder sollte er im Sozialsystem verankert bleiben, zum Beispiel indem die Sozialversicherungsbeiträge des Arbeitnehmers vom Staat erstattet werden? Bis zu welcher Einkommensgrenze soll ein Kombilohn bezahlt werden und wie sind weitere Haushaltseinkommen und die Familiengröße zu berücksichtigen?

Der eigentliche Kernpunkt der Diskussion ist aber ein anderer: Wenn sich Arbeitslöhne an der Produktivität orientieren – nur dann werden Unternehmen Arbeitsplätze schaffen – und diese Löhne vom Staat aufgestockt werden, dann muss das Kombieinkommen insgesamt spürbar über dem Einkommen liegen, das Arbeitslose aus Transferleistungen beziehen, damit die Bereitschaft wächst, Arbeit anzunehmen. Es stellt sich also mit Nachdruck die Frage, ob das Grundsicherungsniveau unantastet bleiben kann, wenn wir uns von Kombilöhnen nachhaltige Beschäftigungseffekte versprechen wollen.

Nichts anderes haben der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und – noch weitergehend – das ifo Institut für Wirtschaftsforschung München in ihren Kombilohnmodellen vorgeschlagen. Während der Sachverständigenrat das Grundsicherungsniveau um ein Drittel gesenkt sehen will, sieht das in der Fachwelt als „Aktivierende Sozialhilfe“ bekannte Konzept des ifo Instituts unter bestimmten Bedingungen eine Verringerung um den vollen Arbeitslosengeld II-Regelsatz vor. Danach soll „die Transferentzugsrate für Einkommen oberhalb 500 E“ deutlich abgesenkt werden, wobei eine Erhöhung der „Hinzuverdienstgrenze, unterhalb derer der Transferentzug völlig unterbleibt“, von derzeit 100 Euro auf 500 Euro vorgesehen ist. Beeindruckend sind die prognostizierten Zugewinne an Beschäftigung: Der Sachverständigenrat geht von circa 350.000 neuen Arbeitsplätzen aus, das ifo Institut sogar von 1,2 Millionen.

Dabei muss man sich klar machen, was eine Absenkung des Regelsatzes von Arbeitslosengeld II für die Arbeitslosen bedeutet. Anstelle des heutigen Betrages von monatlich 345 Euro würden im Falle einer Absenkung um ein Drittel nur noch 230 Euro im Monat ausbezahlt. Sichert dieser Betrag die verfassungsrechtlich garantierte Würde der menschlichen Existenz materiell noch ab? Bleibt dem Sozialstaatsauftrag unseres Grundgesetzes damit Genüge getan? Diejenigen, die eine Absenkung des Grundsicherungsniveaus befürworten, gehen davon aus, dass durch die Aufnahme einer Arbeit das Niveau der sozialen Absicherung sogar ansteigen wird. Nur, so ist weiter zu fragen, woher kommen die notwendigen Arbeitsplätze? Bedarf es dann nicht eines staatlich, von der öffent-

lichen Hand bereitgestellten Arbeitsmarktes, den es teils bereits gibt und der die Erwartung einer Wiedereingliederung von Arbeitslosen häufig nicht erfüllt? Wenn der Staat Arbeitsplätze finanziert, damit Arbeitslose ein menschenwürdiges Einkommen erzielen können, warum soll dann das Niveau der Grundsicherung erst abgesenkt werden, um es durch öffentlich geförderte Arbeit auf anderem Wege wieder aufzustocken?

Das Modell des „Workfare“

Das Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn sieht – vielleicht auch vor diesem Hintergrund – die erheblichen politischen Hindernisse bei der Umsetzung der neueren weitreichenden Kombilohnkonzepte. Deswegen will das Institut in seinem Modell die bestehende Grundsicherung unberührt lassen und setzt auf die konsequente Umsetzung des „Workfare“-Gedankens, der nichts anderes bedeutet als: Staatliche Unterstützung gibt es nur, wenn gearbeitet wird. Nahezu jede Stelle muss demnach angenommen werden. Für diejenigen, die keine Arbeit finden, gibt es ein staatliches Beschäftigungsangebot. Erfolgreiche Referenzmodelle gibt es in Großbritannien, den Niederlanden und in Dänemark.

Freilich wirft auch das Modell des IZA Fragen auf. Liegt der Schlüssel zur Überwindung der Arbeitslosigkeit, insbesondere bei den mehr als 1,5 Millionen Langzeitarbeitslosen, in der gezielten Aktivierung? Was passiert, wenn Arbeitslose trotz intensiven Bemühens keine Arbeit finden und nicht aktivierbar sind? Wie weit soll eine Aktivierung gehen, die über Monate oder Jahre vielleicht keinen Erfolg gezeitigt hat und von einem arbeitslosen Menschen irgendwann als würdeloser Eingriff in seine Persönlichkeit begriffen wird? Was können wir von einem Arbeitslosen verlangen, damit er seinen Anspruch auf staatliche Grundsicherung nicht verliert? Welche Folgen knüpfen sich an eine mögliche Fehleinschätzung staatlicher Behörden, Menschen seien erwerbsfähig und müssten aktiviert werden, wenn aufgrund anderer in der persönlichen oder sozialen Situation liegender Umstände eine Erwerbstätigkeit ausgeschlossen ist? Wir sind gut beraten, aus der Perspektive der arbeitslos gewordenen Menschen zu denken und die Vorschläge an den Erfolgsaussichten ihrer Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu messen.

Das „Solidarische Bürgergeld“

Als radikalen Ansatz zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit sieht der Thüringer Ministerpräsident Dieter Althaus seinen Vorschlag zur

Einführung eines „Solidarischen Bürgergeldes“. Mit Korrekturen im bestehenden System sei die strukturelle Arbeitslosigkeit und die Benachteiligung bestimmter Gruppen am Arbeitsmarkt nicht zu überwinden. Nur von einer Entkopplung von Erwerbsarbeit und sozialer Sicherung verspricht sich der Bürgergeldansatz durchgreifende Lösungen.

Das Bürgergeldkonzept entkoppelt Arbeitsmarkt und Sozialsysteme nahezu vollständig. Jeder Bürger soll ein existenzsicherndes Bürgergeld erhalten, das alle anderen steuerfinanzierten Transferleistungen – Arbeitslosengeld II, Wohngeld, Kindergeld, Sozialhilfe etc. – ablöst und für Arbeitnehmer den Wegfall aller Sozialversicherungsbeiträge bedeutet. Getragen wird das Solidarische Bürgergeld durch Steuern, wobei nur noch ein Steuersatz existiert, der deutlich unterhalb der heutigen Belastung liegt. Das Bürgergeld und die Einkommensteuer werden institutionell miteinander verknüpft, so dass die Hemmschwelle für die Aufnahme einer Arbeit, die bislang durch sich gegenseitig aufhebende Anreize von Sozialleistungen und Besteuerung erhöht ist, gemindert werden soll.

Der konzeptionelle Ansatz des Solidarischen Bürgergelds ist bestechend einfach und ruft gerade deshalb viele kritische Fragen hervor. Zum Beispiel ist es nicht unter allen Aspekten eindeutig, ob die Zielperspektiven des Konzepts zutreffend sind. Führt die soziale Absicherung durch ein bedingungslos ausgezahltes Bürgergeld tatsächlich dazu, dass die Menschen den Wandel annehmen und verstärkt Leistungswillen und Innovationsbereitschaft entwickeln? Oder ermuntert es nicht gerade zu Passivität? Ist ein solches Konzept tatsächlich finanzierbar? Welche Folgen sind für wichtige gesamtwirtschaftliche Größen wie Lohnniveau, Konsumverhalten oder Investitionen zu erwarten?

Die arbeitsmarktpolitische Debatte zu fördern, zu vertiefen und voranzubringen, ist ein Ziel, dem sich die Konrad-Adenauer-Stiftung verschrieben hat. Wir wollen Offenheit für neue und mutige Vorschläge erzeugen und zu einer kritischen Analyse beitragen! Nach den Arbeitspapieren von Joachim Wiemeyer über die „Sozialethische Bewertung des Niedriglohnssektors“ und von Steffen Klumpp über „Das Subsidiaritätsprinzip im Arbeitsrecht“ hat die Konrad-Adenauer-Stiftung vor kurzem eine Publikation über das „Solidarische Bürgergeld“ vorgelegt, die Untersuchungen mehrerer namhafter Experten enthält. Darin wird der Vorschlag von Dieter Althaus aus Sicht eines Finanzexperten, eines Arbeitsmarktexperten sowie von je einem Repräsentanten der evangelischen Sozialethik und der katholischen Soziallehre sachlich und kritisch bewertet. Auch andere Reformüberlegungen zum Arbeitsmarkt sind

gewissenhaft und möglichst umfassend wissenschaftlich zu würdigen und für eine politische Debatte aufzubereiten.

Vielleicht ist keines der Konzepte der Weisheit letzter Schluss. Dankenswerterweise aber enthalten sie in jedem Fall wesentliche Anregungen, wie wir der Lösung des Problems der Langzeitarbeitslosigkeit näher kommen. Zum Beispiel kann man daran denken, die fördernden Elemente eines Kombilohns mit den Forderungen des „Workfare“-Modells zu verbinden. Wieso sollten sich die verschiedenen Ansätze gegenseitig ausschließen und nicht gegenseitig ihrer Fortentwicklung dienen?

Der Mindestlohn – eine Alternative?

In der arbeitsmarktpolitischen Diskussion darf es keine Tabus geben. Auch nicht beim Stichwort Mindestlohn. Seit langem wird darüber diskutiert. Er soll dazu beitragen, dass Arbeit existenzsichernd ist und internationale Anbieter die Löhne in Deutschland nicht unterlaufen können. Wenn sich alle daran halten, so die Überlegung, kann es auch keine Benachteiligungen geben. Auf den ersten Blick ein vernünftiger Gedanke!

In vielen europäischen Ländern gibt es bereits einen Mindestlohn und dort sind die Arbeitslosenzahlen geringer als bei uns. Aber wie plausibel ist diese Argumentation? Ist es wirklich klug und zielführend, ein einzelnes Element der Arbeitsmarktpolitik isoliert aus der Gesamtheit der Arbeitsmarkt- und Sozialordnung anderer Länder herauszubrechen und als allein selig machendes Heilmittel anzupreisen? Oder müssen wir, wenn wir auf dortige Mindestlöhne hinweisen, nicht auch fragen, wie viele Arbeitnehmer davon wirklich betroffen sind und ob wir im Gegenzug für einen Mindestlohn nicht weniger regulierte Arbeitsmärkte und großzügige Leiharbeits- und Teilzeitregelungen, eine deutlich geringere Grundsicherung oder eine dezentralisierte Lohnfindung etc. akzeptieren müssten?

In Deutschland existiert im Übrigen bereits ein Mindestlohn – implizit: als Teil des Arbeitslosengeldes II. Für Bedarfsgemeinschaften mit mehreren Personen bewegt er sich netto in der Größenordnung des vom Deutschen Gewerkschaftsbund geforderten Mindestlohnes von 7,50 Euro pro Stunde.

Tendenziell ist bei der isolierten Forderung nach einem Mindestlohn Vorsicht geboten, wenn er nicht in die komplexe Arbeitsmarkt- und Sozialordnung eingebunden wird. Was allerdings nicht heißt, dass er in

einzelnen Branchen nicht sinnvoll und angemessen sein kann. Doch: Der Mindestlohn ist Sache der Tarifvertragspartner. Auch für sie muss sich die Kardinalfrage der Arbeitsmarkt- und Sozialordnung stellen: Sind die impliziten Mindestlöhne bei Arbeitslosigkeit nicht zu hoch, so dass Marktlöhne damit nicht mehr konkurrieren können? „Vorfahrt für Arbeit!“, hat Bundespräsident Köhler einmal formuliert. Wenn gesetzliche oder tarifliche Mindestlöhne oberhalb dessen liegen, was in einer Branche bezahlt wird, dann besteht die Gefahr, dass Arbeitgeber und Verbraucher mit Ausweicheffekten reagieren, was in der Folge zu mehr Arbeitslosigkeit und Schwarzarbeit führt. Wie alle Schutzbestimmungen kann ein Mindestlohn nur dann mit der Sozialen Marktwirtschaft vereinbar sein, wenn er mehr Beschäftigung sichert und Arbeitslosigkeit nicht begünstigt.

Passt unter diesen Prämissen der Ruf nach höheren Löhnen und kräftigen Tarifierhöhungen in die arbeitsmarktpolitische Landschaft? Die Antwort ist ja, wenn ein Unternehmen höhere Umsätze und höhere Gewinne erzielt. Dann ist die Forderung, die Mitarbeiter am Gewinn zu beteiligen, gerechtfertigt. Nein, wenn dadurch vorhandene Arbeitsplätze gefährdet werden, wenn etwa ein mittelständischer Unternehmer durch höhere Löhne gezwungen wäre, Mitarbeiter zu entlassen oder Produktion ins Ausland zu verlagern. Also muss differenziert vorgegangen werden. Was in einem Fall nur recht und billig ist, birgt im anderen Fall Gefahr.

Mitarbeiterbeteiligung

Besonders sinnvoll scheint es zu sein, die seit vielen Jahren immer wieder in die Diskussion gebrachte Idee eines zusätzlichen Investivlohns jetzt aufzugreifen und endlich ernst damit zu machen. Um ein aufstrebendes Unternehmen, das Gewinne macht, wettbewerbsfähig zu halten und seine Liquidität nicht zu gefährden, aber gleichzeitig diejenigen, die durch ihre Arbeit zu diesem Erfolg entscheidend beigetragen haben, nicht leer ausgehen zu lassen, sollte neben dem ausgezahlten Lohn eine Beteiligung am Betriebskapital erworben werden können. Der Investivlohn ist eine Form der Mitarbeiterbeteiligung, bei der der Arbeitnehmer einen Teil des Arbeitsentgeltes ausgezahlt bekommt, einen anderen Teil aber als seine Kapitalbeteiligung im Unternehmen belässt. Allerdings muss dann auch Vorsorge getroffen werden, dass im Fall einer schlechten Auftragslage nicht gleichzeitig der Arbeitsplatz und der Kapitalanteil in Gefahr geraten. Das ist zum Beispiel dadurch zu erreichen, dass Soli-

dargemeinschaften der am Gewinn Beteiligten gebildet und eventuell sogar vom Staat abgesichert werden.

Erfreulicherweise ist die Idee in jüngster Zeit von der Union erneut aufgegriffen und von der SPD unterstützt worden. In einer sehr bedeutsamen Frage scheint sich gemeinsames Handeln der großen Koalition anzubahnen. Wenn der Staat die Debatte zu diesem Thema neu anstößt und sogar seine Hilfe anbietet, sollte es bei gutem Willen möglich sein, auch mit den Tarifvertragsparteien darüber zu diskutieren. Sie können einen wesentlichen Beitrag zur erfolgreichen Umsetzung der Idee des Investivlohnes leisten.

In keinem europäischen Land ist es so schwer, wieder in Arbeit zu kommen wie in Deutschland. Sozial ist, was Arbeit schafft, heißt daher auch, über den Kündigungsschutz nachzudenken. Ein klar gefasstes und modernisiertes Arbeitsrecht, zeitgemäße Lohn- und Gehaltsstrukturen, zukunftsfähige Formen der Sozialpartnerschaft und eine weitere Senkung der Lohnzusatzkosten sind Gebote der Stunde. Dabei geht es nicht um eine Beschneidung von Arbeitnehmerrechten. Es geht um einen neuen Ausgleich von Chancen und Risiken, die auf einem funktionierenden Arbeitsmarkt die Zugangs- und Teilhabechancen der Langzeitarbeitslosen und bisher Benachteiligten gezielt verbessern, ohne die bereits Beschäftigten zu entrechteten.

Ziele der arbeitsmarktpolitischen Debatte

Die Reihe sinnvoller Initiativen zur Frage „Sozial ist, was Arbeit schafft?“ wäre gewiss fortzusetzen. Die Politik muss Handlungsmöglichkeiten aufzeigen und durchsetzen. Das setzt aber voraus, dass die Ziele klar sind, dass es Orientierung gibt. Worauf müssen wir besonders achten?

Erstens, auf einen hohen Beschäftigungsstand! Wie hoch ist die Erwerbsquote, wie hoch ist die Arbeitslosenquote, wie hoch ist unser Arbeitsvolumen in Deutschland? Noch liegt Deutschland in einem internationalen Vergleich im Mittelfeld – nicht weiter vorne. Und: Wie lange noch?

Zweitens, auf einen Arbeitsmarkt mit Chancengerechtigkeit! Sie verlangt, dass alle Bevölkerungsgruppen einen fairen Zugang zum Arbeitsmarkt bekommen – Jugendliche genauso wie Ältere, Frauen wie Männer, Behinderte und Nicht-Behinderte und eben auch Personen mit ge-

ringer Qualifizierung oder mit längerer Abwesenheit vom Arbeitsmarkt. Auf diesem Feld müssen wir unser bisheriges Versagen eingestehen.

Drittens, auf eine Einkommenssicherheit, die in Zeiten der Beschäftigung dem Arbeitnehmer und seiner Familie auch die Grundlage einer angemessenen Lebensführung bei vorübergehender Arbeitslosigkeit bietet! Dieses Ziel wird am deutschen Arbeitsmarkt vergleichsweise gut erreicht. Das Arbeitslosengeld I ermöglicht eine zumindest einjährige Lebensstandardsicherung auf einem Niveau von rund 60 Prozent des vorherigen Nettoeinkommens. Ergänzt um die Tatsache, dass Menschen im Durchschnitt nach rund 40 Wochen (2005) wieder eine Arbeit finden, kann damit das Abrutschen auf das Niveau der Grundsicherung verhindert werden. Und selbst das Arbeitslosengeld II mit einem Niveau von 662 Euro im Monat (Regelsatz und Mietkosten) für einen Alleinstehenden, das bestimmt keine „großen Sprünge“ erlaubt, entspricht doch einem monatlichen Bruttoeinkommen von ungefähr 880 Euro, das erst einmal erarbeitet werden muss. Trotz dieser weitgehend funktionierenden Einkommensabsicherung im Fall der Arbeitslosigkeit müssen wir feststellen: Das Risiko, aufgrund von Arbeitslosigkeit in Armut zu fallen, ist in den vergangenen zehn Jahren so stark gestiegen wie kein anderes Armutsrisiko.

Zusammenfassend lässt sich sagen: Der Großteil der deutschen Arbeitnehmer hat einen vergleichsweise guten Zugang zum Arbeitsmarkt und ist relativ gut gegen Einkommensarmut abgesichert. Ein hoher Preis, den wir dafür „zahlen“, ist die strukturelle Benachteiligung von bestimmten Gruppen am Arbeitsmarkt (Langzeitarbeitslose, Ältere, Behinderte, Alleinerziehende).

Ist es da nicht ein Gebot der Gerechtigkeit, den Benachteiligten mehr zu helfen und den Privilegierten ein wenig mehr Solidarität abzuverlangen?

Für mich muss die Richtung zukünftiger deutscher Arbeitsmarktpolitik heißen, die bisher Benachteiligten wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Wenn dieses Ziel klar ist, werden viele „Wege nach Rom führen“. Taten und Denkbemühungen in diese Richtung sind notwendig. Wir sollten entschlossen damit beginnen! Dann bleibt Vollbeschäftigung keine Utopie. Dann hat die Soziale Marktwirtschaft nicht nur eine glänzende Vergangenheit hinter sich, auf die wir stolz sein dürfen, sondern vor allem eine erfolgreiche Zukunft vor sich!

Literaturhinweis

- Althaus, Dieter: Das Solidarische Bürgergeld; zu finden unter: www.d-althaus.de.
- Bonin, Holger / Schneider, Hilmar: Workfare: Eine wirksame Alternative zum Kombilohn; IZA DP No. 23299, Oktober 2006.
- Borchard, Michael (Hg.): Das Solidarische Bürgergeld. Analysen einer Reform-idee; Berlin 2007.
- Klumpp, Steffen: Das Subsidiaritätsprinzip im Arbeitsrecht; Konrad-Adenauer-Stiftung (Hg.), Berlin, Sankt Augustin 2006.
- Nienhaus, Lisa / Schröder, Wiebke: Ganz unten. Der Niedriglohnsektor wächst; in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6. März 2007.
- Regnard, Pierre: Mindestlöhne 2005. Beträchtliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten der EU; in: Eurostat, Statistik kurz gefasst 7/2005.
- Riester, Walter: Mehr Beschäftigung durch Kombilohn? Der Kombilohn ist ein wichtiger Baustein im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit; in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 91/März 2002, S. 2/3.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2006/2007 „Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen“; Wiesbaden 2006.
- Sinn, Hans Werner / Holzner, Christian / Meister, Wolfgang / Ochel, Wolfgang / Werding, Martin: Die zentralen Elemente der Aktivierenden Sozialhilfe; in: ifo Schnelldienst 4/2007, 28. Februar 2007, S. 48–53.
- van Suntum, Ulrich: Masterplan Deutschland. Mit dem Prinzip Einfachheit zurück zum Erfolg; München 2006.

Zur Person des Verfassers

Ministerpräsident a. D. Professor Dr. Bernhard Vogel, Vorsitzender der Konrad-Adenauer-Stiftung, kooptiertes Mitglied im Bundesvorstand der Christlich Demokratischen Union Deutschlands, Vorsitzender der Arbeitsgruppe Identität der Grundsatzprogrammkommission.