

Zur Neudefinition des Verhältnisses von Arbeit und sozialer Sicherung

WSI-Thesen zur Workfare-Strategie in der Arbeitsmarktpolitik

Oktober 2006

Judith Aust/ Silke Bothfeld/ Till Müller-Schoell / Claus Schäfer

Die Absenkung von Löhnen und Lohnersatzleistungen als wichtigstes Instrument zur Steigerung der Beschäftigung ist eine zentrale Strategie der aktuellen arbeitsmarktpolitischen Reformdiskussion. Trotz widersprechender sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsergebnisse wird damit an einer (neo-)klassischen Denkfigur festgehalten, die sich in der Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik noch nie als stichhaltig erwies. Ergänzt werden diese Überlegungen durch Elemente der mikroökonomischen Anreiztheorie: Arbeitslosigkeit wird durch die Fehlsteuerung des individuellen Verhaltens arbeitsloser Personen erklärt. Berechtigte, empirisch fundierte Einwände wie das anerkannte makro-ökonomische Argument, das auf die Bedeutung der Binnennachfrage und des Wirtschaftswachstums generell als Grundbedingung für eine positive Beschäftigungsentwicklung verweist, bleiben faktisch unberücksichtigt. Genauso wenig beachtet wird die überwältigende Bereitschaft Arbeitsloser zur Übernahme von Arbeitsgelegenheiten gegen Mehraufwandsentschädigung (1-€-Jobs), obwohl diese weder arbeitsrechtlich gerahmt sind, noch reelle Chancen auf einen Übergang in den ersten Arbeitsmarkt bieten.

Auch das jüngste arbeitsmarktpolitische Gutachten des Sachverständigenrates (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2006), das faktisch die Abschaffung einer Existenz sichernden Grundsicherung fordert, setzt an dieser Strategie an: Den vollen Hartz-IV-Regelsatz bekommt nur, wer sich wenigstens eine Arbeitsgelegenheit sucht. Statt die „Beschäftigungsfähigkeit“ der ArbeitnehmerInnen zu fördern, reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zu schützen und soziale Sicherungsleistungen zur sozialpolitischen Abfederung struktureller Anpassungsprozesse bereitzustellen, zielen die aktuellen Reformvorschläge auf die (wenngleich indirekte) Deregulierung am Arbeitsmarkt und eine Reduktion des Anspruchslohns.

Diese einseitige Überantwortung der finanziellen Konsequenzen von Arbeitslosigkeit auf die Individuen schürt nicht nur die Angst vor Arbeitslosigkeit und dem damit verbundenen sozialen Abstieg, sondern stellt die Errungenschaften des deutschen Wohlfahrtsstaats insgesamt in Frage. Die wachsende Komplexität der sozialrechtli-

chen Regelungen und das Fehlen normativer Leitvorstellungen für die Entwicklung einer sozial gerechten und beschäftigungsfördernden Politikstrategie verlangt eine Klärung normativer und technischer Fragen in dem Spannungsfeld zwischen Erwerbstätigkeit und sozialer Sicherung. Hierzu leisten die WSI-Thesen einen Beitrag.

These 1: Unter dem Deckmantel eines vermeintlichen Konsenses wird der prinzipielle Missbrauchsverdacht geschürt und dessen Verhinderung zur neuen Leitidee der Arbeitsmarktpolitik erhoben

In der Bundesrepublik besteht prinzipiell ein breiter Konsens über die Legitimität sozialer Leistungen bei Arbeitslosigkeit. Dieser normative Grundkonsens über die Gewährung Existenz sichernder Lohnersatz- und Fürsorgeleistungen wird durch die Missbrauchsrhetorik jedoch zunehmend unterminiert. So spiegelt auch die Debatte um weitere Leistungskürzungen, die mit dem Vorschlag des Sachverständigenrats, die Leistungen der Grundsicherung um 30 % zu reduzieren, einen neuen Höhepunkt erreicht hat, die implizite Missbrauchsunterstellung gegenüber allen Arbeitslosen wider. Aber auch mit der Hartz-IV-Reform und dem Fortentwicklungsgesetz setzt der Gesetzgeber nicht an den Solidaritätspotentialen der Bevölkerung an, sondern folgt im Grundsatz der Missbrauchsvermutung gegenüber der arbeitslosen Bevölkerung. So wurde erst im August 2006 der Zwang zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit deutlich erhöht: Arbeitsgemeinschaften von Kommunen und Arbeitsagenturen werden dazu verpflichtet ErstantragstellerInnen mit einem Sofortangebot zu konfrontieren. Personen, die solche Angebote nicht annehmen, erhalten kein Arbeitslosengeld II mehr. Ziel dieser Neuregelung ist es, die Arbeitsbereitschaft leichter überprüfen bzw. Einsparungen durch die Leistungsstreichungen erzielen zu können. Ambivalent zu bewerten ist die Verkürzung der Leistungssperre von 3 Monate auf 6 Wochen für junge LeistungsbezieherInnen. Einerseits stützt diese Reformmaßnahme im Grundsatz einen weniger rigiden Umgang mit jungen Arbeitslosen, andererseits ist auch denkbar, dass dadurch die Hemmschwelle für die Verhängung von Sanktionsmaßnahmen gesenkt und es den verantwortlichen ArbeitsberaterInnen leichter gemacht wird, Sanktionen tatsächlich auch zu verhängen. Zusammen mit den gleichzeitig angestrebten administrativen Verbesserungen bei der BA und den Argen werden laut Entwurf zum Fortentwicklungsgesetz Einsparungen in Höhe von rund 1,2 Mrd. – 1,4 Mrd. erwartet (Bt-Drs. 16/1410). Administrative Unterstützung bei der Umsetzung der geplanten Sparmaßnahmen erhalten die Behörden durch die Einführung von Außen- und Prüf-

diensten, die bundesweit in 356 Job-Centern eingerichtet werden und jährlich bis zu 200 Missbrauchsfälle aufdecken sollen. Die knapp 90 Städte und Gemeinden mit anderen Trägerschaften sollen sich diesem Projekt anschließen. Im Visier der Ermittler stehen insbesondere Personen, die möglicherweise eine Lebensgemeinschaft verbergen.

Diese repressive Politikstrategie, in der die sozialpolitische Dimension der Arbeitsmarktpolitik bestritten wird, wird mit der vermeintlich schwindenden Akzeptanz der sozialen Sicherungssysteme durch „den Steuerzahler“ oder „den Arbeitnehmer“ gerechtfertigt – eine Annahme, die einer empirischen Grundlage jedoch entbehrt (Sachweh/Ullrich et al. 2006).

These 2: Der Zwang zur Aufnahme einer Beschäftigung ist kein effektives Instrument der Beschäftigungsförderung

Die vom Sachverständigenrat vorgesehene unmittelbare Anbindung der Leistungsgewährung an die Aufnahme irgendeiner Erwerbsarbeit ebenso wie die im Fortentwicklungsgesetz vorgesehene Möglichkeit der verschärften Sanktionierung bei Ablehnung eines Angebots ignoriert die Arbeitsmarktsituation. Bei einer Arbeitslosenquote von 10,5 Prozent im August 2006 sind Diskussionen um fehlende individuelle Arbeitsanreize unangebracht. 432.528 offenen, ungeforderten Stellen standen im August 4.371.656 Arbeitslose gegenüber (BA 2006a). Dennoch scheint die individuelle Bereitschaft zur Aufnahme einer Beschäftigung nach wie vor groß zu sein. Neben 1-€-Jobbern steigt die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten weiter an: Von 4,1 Millionen 2001 auf 4,8 Millionen im Januar und 4,9 Millionen im Juli 2006. Gleichzeitig ist ein Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse von 27,8 Millionen 2001 auf 26,3 Millionen 2006 zu beobachten. Ein Ausbau von Arbeitsgelegenheiten – wie vom Sachverständigenrat gefordert – wird durch Substitution und Verdrängung den weiteren Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung vorantreiben. Aus dem Kreis des Sachverständigenrates selbst werden Zweifel an positiven Beschäftigungseffekten des Konzepts formuliert (Bofinger/Dietz et al. 2006). Aufgrund des flächendeckenden Einsatzes und des starken finanziellen Anreizes für die Träger von Arbeitsgelegenheiten werden reguläre Jobs – vor allem im Bereich der Kinderbetreuung und der Altenpflege – durch Arbeitsgelegenheiten substituiert. Die Substitution lohnt sich selbst bei niedrigen Stundenlöhnen, wie sie ausgebildete ErzieherInnen (8-11€) oder AltenpflegerInnen (7-8

€) beziehen (www.lohnspiegel.de). Wie groß das Arbeitskräftepotenzial für den Einsatz von Arbeitsgelegenheiten ist, zeigt der Blick in die Statistiken. Danach waren im September 2006 im Bundesgebiet rund 30.000 KrankenpflegerInnen, 40.000 ErzieherInnen und 75.000 HauswirtschafterInnen arbeitslos (BA Statistik, September 2006).

These 3: 1-€Jobs nach dem Gießkannenprinzip gefährden Arbeitsmarktstandards und reguläre Beschäftigung

Arbeitsgelegenheiten müssen neben der individuellen Erforderlichkeit für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt auch dem Kriterium der Zusätzlichkeit entsprechen (§16 Abs. 3 SGB II). Zusätzlichkeit meint, dass die ausgeführte Tätigkeit über die rechtlich vorgeschriebenen Aufgaben oder marktwirtschaftlich im ersten Arbeitsmarkt realisierten Vorhaben hinaus ausgeübt wird, also ohne Förderung nicht ausgeführt würde (Rixen/Pananis 2005). Problematisch ist allerdings, dass Zusätzlichkeit nicht eindeutig definierbar und auch nicht nachprüfbar ist. Eine allgemeine und flächendeckende Förderung wird daher immer Mitnahme, Substitution oder gar Missbrauch auf Seiten der Träger produzieren. Schon im gegenwärtigen Umfang ist der Einsatz der Arbeitsgelegenheiten häufig nicht mit dem Kriterium der Zusätzlichkeit vereinbar. Bei fast einem Viertel der geprüften 1-€Jobs lagen die Fördervoraussetzungen nicht vor, weil die zu erledigenden Tätigkeiten nicht im öffentlichen Interesse, nicht zusätzlich oder nicht wettbewerbsneutral waren. Die Praxis in vielen Argen zeigt, dass der Ausbau solcher Tätigkeiten mit einem Personalabbau im öffentlichen Sektor einhergeht, während gleichzeitig Beschäftigungsgesellschaften mit Arbeitsgelegenheiten weitgehend unkontrolliert in marktnahen Feldern agieren (Wötzel 2005; Bröhling 2006). In knapp 50 % der geprüften Fälle hatten die Grundsicherungsstellen keine verlässlichen Kenntnisse über die Maßnahmeninhalte (Bundesrechnungshof 2006).

Will man Missbrauch, Substitution und Mitnahme verhindern und gleichzeitig die Nähe zum ersten Arbeitsmarkt (Brückenfunktion) und die Absicherung sozialer Risiken (Flexicurity) garantieren, ist die Formulierung klarer Bedingungen für Träger und Erwerbslose unabdinglich. Diese müssten vier zentralen Ansprüchen genügen. Die Entlohnung geförderter Beschäftigung muss – wie in Dänemark - tariflich oder zumindest ortsüblich sein. Soziale Sicherung muss an die Bedingungen im ersten Arbeitsmarkt angeglichen werden. Wo Ausbildungen vorhanden sind, muss Qualifikationsschutz gelten, das heißt die öffentlich geförderte Beschäftigung soll möglichst an

Art und Niveau der Qualifikation der Teilnehmenden anschließen. Zielgruppenorientierung muss mit nach Dauer, Anforderungsprofil und erweiterten Förderangeboten differenzierten Instrumenten umgesetzt werden. Für einige bedeutet das verstärkte Qualifizierungsmaßnahmen, für andere die Bewältigung sozialer Beschäftigungshemmnisse, für eine dritte Gruppe möglicherweise auch sozialpolitisch motivierten, langfristig öffentlich geförderten Marktersatz in einem 'ehrlichen zweiten Arbeitsmarkt' (Bartelheimer 2006).

These 4: Das fiskalische Ziel der Kostensenkung hat das arbeitsmarkt- und sozialpolitische Ziel der Erhöhung von Beschäftigungschancen fast vollständig ersetzt

Die aktuelle Vermittlungsstrategie der Bundesagentur, die fiskalische Anreize zum Maßstab des Handelns macht, widerspricht dem Grundsatz des Förderns und Forderns, und wird dem Anspruch, die Chancen auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu verbessern, zunehmend weniger gerecht.

Erstens sind dem Erzwingen von Gegenleistungen durch das Gebot der Berufsfreiheit (Art. 12) im Grundgesetz enge Grenzen gesetzt. Die Auffassung, die Arbeitslosen müssten die Leistungen im Sinne einer von der Gesellschaft einzufordernden Gegenleistung „abarbeiten“ und die Arbeitsgelegenheit sei grundsätzlich ein zumutbarer Beitrag zur Reduzierung der Hilfebedürftigkeit (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2006: 3) ist nicht durch das Gesetz gedeckt. Zweitens unterliegen auch Arbeitsgelegenheiten dem Grundsatz des Förderns, das gleichrangig mit dem Grundsatz des Forderns im Gesetz verankert ist (Krahmer/Spindler 2005: 18). Zudem sind Arbeitsgelegenheiten nur eine nachrangige Eingliederungsleistung unter vielen, die im § 16 SGB II aufgezählt werden. Sie können im Rahmen des Ermessensspielraums der Vermittler angeboten, nicht aber verordnet werden. Hilfreich wäre es in diesem Kontext, würden auch die EmpfängerInnen von ALG II tatsächlich in die Arbeitsförderung des SGB III aufgenommen. Die Gesetzesbegründung, dass ein einheitliches Angebot für alle Arbeitssuchenden zu schaffen sei, ließe sich nämlich als Vorrangregelung für Maßnahmen nach dem SGB III interpretieren, die allerdings durch die „Kundenselektion“ der BA und die grundsätzliche Ungleichbehandlung von EmpfängerInnen von ALG I und ALG II konterkariert wird (Krahmer/Spindler 2005: 19).

Die Vermittlung in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen muss sich an der Verbesserung der Chancen auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt messen lassen und darf nicht durch einen prinzipiellen Zwang zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit ersetzt werden (Brückenfunktion). Dementsprechend müssen Beratungsleistungen möglichst an der individuellen Situation und Leistungsfähigkeit der Arbeitslosen anknüpfen. Eine Verbesserung könnte erreicht werden, würden sich die Träger von Integrationsmaßnahmen einem Controlling über die Verwendung der Mittel sowie der Eingliederungserfolge unterwerfen. Den Angaben der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 16/375) ist zu entnehmen, dass von den 6,6 Mrd. Euro, die den Argon und Optionskommunen im Jahr 2005 für Eingliederungsleistungen zur Verfügung standen im Januar 2006 nur 5,7 Mrd. Euro ausgegeben waren (inkl. Verwaltungskosten).

Zugleich weisen die Vermittlungsaktivitäten in der Mehrzahl der vom Bundesrechnungshof geprüften Fälle bei wesentlichen Qualitätsmerkmalen erhebliche Mängel auf. So wurde mit einem Drittel der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen noch keinerlei strategische Gespräche geführt, obwohl die Betroffenen durchschnittlich schon mehr als 7 Monate Leistungen bezogen. Nur in etwa der Hälfte der Fälle wurde der gesetzlichen Verpflichtung entsprochen und eine Eingliederungsvereinbarung geschlossen (Bundesrechnungshof 2006). Gerade im Bereich der Eingliederungsförderung machte sich die mangelnde Vorlaufzeit für Planung und Auswahl geeigneter Träger wie Arbeitsloser negativ bemerkbar. Statt auf den Einzelfall zugeschnittener Förderung dominierte das Gießkannenprinzip bei der Einrichtung und der Verordnung von 1-€-Jobs. Den 630.000 Arbeitslosen, die im Jahr 2005 eine Arbeitsgelegenheit aufgenommen haben, stehen lediglich 54.000 mit Eingliederungszuschüssen Geförderte und 62.000 Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung gegenüber. Dies bedeutet nicht nur eine Umkehrung der gesetzlichen Rangfolge (§ 16 SGB II), die die Aufnahme einer *sozialversicherungspflichtigen* Beschäftigung priorisiert¹, sondern geht auch an der ursprünglichen Intention des Gesetzes vorbei: Arbeitsgelegenheiten wurden als Möglichkeit interpretiert, im Rahmen der „maßgeschneiderten Ausrichtung der Eingliederungsleistungen“ sehr arbeitsmarktferne Personen wieder an Erwerbsarbeit heranzuführen (BT-Drs. 15/1516, S. 44).

Der durch das SGB II verschärfte Vorrang der Arbeitsaufnahme und die fehlende aufschiebende Wirkung des Widerspruchs verstärkt den Zwangscharakter der Ein-

¹ „Wenn eine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt in absehbarer Zeit nicht möglich ist, hat der erwerbsfähige Hilfebedürftige eine ihm angebotene zumutbare Arbeitsgelegenheit anzunehmen“ (§ 2 (1) SGB II).

gliederungsförderung. Das Instrument der Eingliederungsvereinbarung täuscht vor, dass Behörde und LeistungsbezieherInnen auf „gleicher Augenhöhe“ verhandeln. Tatsächlich handelt es sich bei diesem Instrument jedoch nur um einen Verwaltungsvorgang, in dem per Verwaltungsakt einseitig die Teilnahme an Maßnahmen verordnet werden kann. Die Ablehnung der angebotenen Maßnahme wird mit Leistungsentzug sanktioniert. Mitsprache- und Gestaltungsrechte, die die EmpfängerInnen von Sozialleistungen zu Koproduzentinnen der Ausgestaltung ihrer Rechte und Pflichten macht und die öffentliche Verpflichtung zur Hilfeleistung deutlicher werden lässt, fehlten weitgehend. Eine Weiterentwicklung des Regelwerks der Arbeitsförderung und der Grundsicherung für Arbeitslose sollte der stärkeren Pflicht zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit individuell einklagbare Rechtsansprüche auf konkrete Maßnahmen gegenüber stellen und die Integrationsförderung von sanktionsfähigen Anforderungen entkoppeln, um die Legitimität und Effektivität des Instrumentariums nicht zu gefährden. Bekannt ist, dass Vereinbarungen nur dann funktionieren, wenn die Privatautonomie der LeistungsbezieherInnen gewährleistet bleibt und die Vereinbarungen auf Informations-, Mitbestimmungs- und Anspruchsrechten basiert (Wilde 2006: 233).

These 5: Die eigentlichen Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik werden nicht mehr angemessen gefördert

Die Neustrukturierung der Arbeitsförderung und die Überweisung heterogener Gruppen in den Rechtsbereich des SGB II erweist sich für Jugendliche, Ungelernte, Ältere, Kranke, Schwerbehinderte und andere Personen mit besonderen Vermittlungshemmnissen als problematisch. So ergibt sich ein Wettbewerb ganz unterschiedlicher Personengruppen, der sich wiederum nachteilig auf die besonders förderungsbedürftigen Personenkreise auswirkt. Nur eine Ausdifferenzierung der Instrumente für spezifische Problemlagen kann Creaming-Effekte vermeiden und die undifferenzierte Anwendung von 1-€-Jobs ersetzen. Finanzielle und organisatorische Anreize anstelle von fall- und sachbezogener Betreuung führen bereits heute dazu, dass das teilweise vorhandene Repertoire nicht ausgeschöpft wird (Kaltenborn/Knerr et al. 2006).

Die Schnittstelle zwischen Versicherungssystem (SGB III) und Fürsorgesystem (SGB II) ist über Aussteuerungsbetrag und Kundensegmentierung so gestaltet, dass Arbeitslose mit Vermittlungshemmnissen ohne kosten- und zeitintensive Hilfen auf den

Übergang ins Fürsorgesystem warten müssen. Im Fürsorgesystem steht dann ein eingeschränkter Katalog arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zur Verfügung, der einseitig und unvollkommen ausgeschöpft wird. Diese Politik reduzierter Ausgaben für Eingliederungsleistungen in beiden Rechtskreisen hat, entgegen dem verbreiteten Mythos einer Kostenexplosion, zu erheblichen Einsparungen geführt (Aust/Bothfeld et al. 2006). Eine Differenzierung nach Zielsetzungen und Bedarfen, wie z.B. Arbeitsmarktintegration, Zielgruppenintegration, Beschäftigungsfähigkeit, Strukturwirksamkeit oder Marktersatz (Schiemann/Schuldt 2005) findet nicht ausreichend statt. Unter diesen Bedingungen ist eine Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt selten, eine Alternative über die Arbeitsgelegenheit hinaus nicht vorhanden, da bereits heute nicht genügend Arbeitsgelegenheiten bereitgestellt werden können – wie die Praxis in den Argon und Optionskommunen zeigt. Eine Befragung von Fallmanagern deutet zudem darauf hin, dass es trotz der 630.000 Eintritte in Arbeitsgelegenheiten im Jahr 2005 insbesondere für gering qualifizierte Personen an Arbeitsgelegenheiten fehlt (Kalina/Weinkopf 2005). So lag die Wahrscheinlichkeit für eine ALG II beziehende Person ohne Ausbildung einen 1-€-Job zu beginnen in den ersten beiden Quartalen des Jahres 2005 bei 5,1 %. Für Arbeitslose höherer Qualifikationsstufen (außerbetriebliche oder betriebliche Ausbildung, Abschluss einer Berufsfachschule oder Fachschule) lag die Zugangsrate zwischen 6 % und 6,9 %. Gering Qualifizierte haben entgegen der gesetzlichen Intention keine besseren und nicht einmal die gleichen Chancen eine Arbeitsgelegenheit zu bekommen als die höher Qualifizierten. Damit setzt sich im Bereich der Arbeitsgelegenheiten der auf dem Arbeitsmarkt insgesamt zu beobachtende Effekt fort, dass gering Qualifizierte von Beschäftigten mit abgeschlossener Berufsausbildung verdrängt werden (Kalina/Weinkopf 2005), für die wiederum der Zwang zur Aufnahme einer Arbeitsgelegenheit eine qualifikatorische Abwärtsspirale bedeutet.

Dieser organisierten Abwärtsspirale für die Betroffenen wird man auch durch eine weitere Ausweitung des Niedriglohnsektors nicht begegnen können. Denn die weit verbreitete Annahme, dass Länder mit höherer Lohnspreizung – das bedeutet insbesondere mit flexiblen Löhnen im Niedriglohnbereich – höhere Beschäftigung haben, erweist sich als nicht haltbar (Schettkat 2006). Nicht einmal die USA können als Beleg angeführt werden, denn selbst dort ist die Beschäftigung gering Qualifizierter trotz hoher Lohneinbußen gesunken. Und auch in Deutschland hat die zunehmende Lohnungleichheit in den letzten 20 Jahren keine beschäftigungsfördernde Wirkung. Eine

weitergehende Ausweitung des Niedriglohnsektors wird also lediglich den Lohndruck auf reguläre Beschäftigungsverhältnisse erhöhen, nicht aber die strukturellen Probleme des Arbeitsmarktes lösen. Effektive Arbeitsmarktpolitik setzt voraus, dass allen Arbeitslosen das volle Förderinstrumentarium für die Vermittlung in sozial abgesicherte und tariflich entlohnte Beschäftigung zur Verfügung steht. Das muss sozialrechtlich, organisatorisch und finanziell gesichert sein.

These 6: Junge Arbeitslose haben keinen Zugang zu qualifizierten Maßnahmen und sind deshalb von sozialem Ausschluss bedroht

Gegenwärtig verweist die Grundsicherung für erwerbsfähige junge Erwachsene zu schnell auf geförderte Beschäftigung oder gleich zurück in die Obhut ihrer Eltern. Ein Viertel der in 1-€-Jobs Beschäftigten sind unter 25 Jahre alt (BA 2006b). Lehnen diese Erwerbslosen den 1-€-Job ab, droht der vollständige Verlust der Grundsicherung. Die Schwelle für die Verhängung von Sanktionen wurde durch das Fortentwicklungsgesetz nochmals zusätzlich gesenkt (s.o.). Eine Perspektive für ein selbstbestimmtes Leben und die Integration in qualifizierte Erwerbsarbeit ist nicht gegeben, solange weitere Schritte der Hinführung zum ersten Arbeitsmarkt fehlen (Wilde 2006: 234). Das ist umso gravierender, weil die Betroffenen erst am Anfang ihrer Erwerbsbiografie stehen.

Der heutige Ansatz widerspricht den in der Jugendhilfe etablierten fachlichen Grundsätzen der Freiwilligkeit und Niederschwelligkeit durch impliziten Arbeitszwang unter Androhung von Leistungsentzug. Die schwierige Arbeitsmarktsituation für gering qualifizierte Jugendliche wirkt sich dabei besonders zu Lasten derer aus, die aus der Jugendhilfe in die Zuständigkeit der Argen und Optionskommunen kommen (vgl. Sobczak 2005). Der Zugang junger Erwachsener aus der Grundsicherung zu den Vermittlungs- und Förderungsleistungen der Bundesagentur für Arbeit stand so weit infrage, dass die Bundesregierung im April 2006 zumindest den Zugang zur Berufsberatung explizit in den Leitfaden für Mitarbeiter der Arbeitsagenturen aufgenommen hat (Bundestagsdrucksache 16/2143).

Es gilt die besonderen Bedarfe junger Arbeitsloser zu berücksichtigen und sie, wie z.B. in Dänemark (Knuth/Schweer et al. 2004; Eichhorst/Konle-Seidl 2005), früh in die individuelle Förderung und Aktivierung einzubeziehen. Sie müssen ausschließlich mit Instrumenten bedient werden, die auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt ab-

zielen, ihre Autonomie stärken und ihnen mittel- und langfristige Perspektiven eröffnen. Ferner benötigen sie verstärkt Qualifizierungs- und Trainingsmaßnahmen. Wo Konzepte zur Kombination solcher Maßnahmen mit 1-€-Jobs bestehen (vgl. etwa das Konzept von team.arbeit.hamburg 2006), muss der fördernde Teil gestärkt werden.

These 7: Mindestlöhne, nicht Kombilöhne bieten einen wirksamen Schutz gegen Lohndruck und Verarmung

Ein flächendeckender Kombilohn ist eine weitere Variante zur Ausdehnung des Niedriglohnsektors (nach Minijobs, Midijobs, 1-€-Jobs u.a.m.) bzw. ein weiterer Schritt der seit vielen Jahren betriebenen Lohn(kosten)senkungsstrategie. Aber auch diese Variante hätte nicht den Beschäftigungseffekt, der häufig behauptet wird, weil die Prämissen der Variante nicht zutreffen. Die Lohnstruktur in Deutschland weist mittlerweile mehr Ungleichheit in der unteren Hälfte der Skala auf als in allen anderen westeuropäischen Ländern. Daraus erwächst jedoch kein erkennbarer positiver Beschäftigungseffekt (European Commission 2005: 149,182-183). Weder sind die Sozialleistungen in Deutschland so hoch, dass sie Arbeitslose von der Arbeitsaufnahme abhalten – im Gegenteil: die Arbeitslosen drängen selbst zu den „billigsten“ 1-€-Jobs. Das Arbeitsvolumen geht zurück, sozialversicherungspflichtige Vollzeit wird immer mehr durch Teilzeitformen verdrängt, und selbst Stellen mit geringen Anforderungen werden von den Arbeitgebern mit Qualifizierten statt mit gering Qualifizierten besetzt. Sogar um durchschnittlich 25% geringere Lohnkosten seit Mitte der 90er Jahre haben den Beschäftigungsabbau in Ostdeutschland nicht verhindert. Demnach zahlen Fiskus und Gesellschaft für diese Senkungsstrategie einen viel zu hohen und steigenden Preis: Offene und versteckte Arbeitslosigkeit nehmen zu, die allgemeine Beschäftigungsunsicherheit wächst und Mindereinnahmen an Lohnsteuern und Sozialversicherungsbeiträgen belasten die öffentlichen Kassen zunehmend. Hinzu kommen Mehrausgaben des ergänzenden Leistungsbezugs für die mit ihren vorhandenen Niedriglöhnen schon nicht mehr Auskommenden. Die Zahl von rund 900.000 sogenannten AufstockerInnen wird auch ohne flächendeckenden Kombilohn schon deshalb weiter steigen, weil die bisherige Dunkelziffer bzw. Nicht-Inanspruchnahme von rund der Hälfte der anspruchsberechtigten Sozialhilfeempfänger durch den zunehmenden Druck der Niedriglohnverhältnisse sinkt.

Die internationalen Erfahrungen mit Kombilöhnen verstärken die Skepsis. Vergleichbare kontinentaleuropäische Länder wie Frankreich, Belgien und die Niederlande

konnten bei hohen Kosten keine oder nur geringe Beschäftigungseffekte erzielen (Brücker/Konle-Seidl 2006: 6-7). Diese Erfahrungen fordern deshalb zu einer anderen Strategie auf, die zur Stärkung der beschäftigungsentscheidenden Binnennachfrage einen Abbau des Niedriglohnsektors in eine allgemeine produktivitätsorientierte Lohnerhöhungsstrategie einbettet (IMK/WSI-Arbeitskreis Kombilohn 2006). Weniger Niedriglöhne sind für Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Fiskus am nachhaltigsten und sozial wie ökonomisch verträglich durch einen flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn zu erreichen. Auch für die Arbeitgeberseite gilt eine in Deutschland bislang unterschätzte, im EU-Ausland bewährte Schutzfunktion des Mindestlohns, weil er für alle Arbeitgeber gleiche Mindest-Wettbewerbsbedingungen bei den Lohnkosten herstellt und so einen für die Betriebe existenzgefährdenden Unterbietungswettbewerb verhindert. Aber auch die anderen Vorteile des gesetzlichen Mindestlohns, nicht zuletzt die Stabilisierung der Massenkaukraft, lassen sich aus der Mindestlohnpraxis des Auslands ableiten. Wenn Deutschland seinen bisherigen „exotischen“ Verzicht auf einen gesetzlichen Mindestlohn aufgibt, wäre es auch besser gewappnet gegen Lohndumping durch ausländische – entsandte wie illegale – Arbeitskräfte. Beschäftigungseinbußen durch einen gesetzlichen Mindestlohn sind jedenfalls nach aller Erfahrung und den damit unterfütterten OECD-Untersuchungen nicht zu befürchten. Zur Festsetzung der Höhe eines gesetzlichen Mindestlohns geben die vorhandenen Normen der deutschen Pfändungsfreigrenze wie der Europäischen Sozialcharta für nötige Lohnuntergrenzen ausreichende Vorgaben, die zwar schon verbindlich sind, aber politisch noch nicht ernst genommen werden.

Die aktuelle Reformpolitik nennt ihr implizites Leitbild nicht beim Namen. Aber wie die Veränderungen an den vielen oben diskutierten technischen Stellschrauben zeigen, verdichtet sich das Bild einer streng angebotsorientierten Lohnkostensenkungsstrategie: Die Reformen erzeugen einseitig Druck auf die Arbeitsbedingungen und die Lebenssituation von Arbeitslosen – ohne die Integrationschancen der Betroffenen zu verbessern und positive Effekte auf den Umfang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu erzielen. Gestützt wird vielmehr eine Strategie, die über die explizite und implizite Definition zumutbarer Arbeit im Arbeitsförderungsrecht, die Grenze der Erosion von Beschäftigungsstandards ‚nach unten‘ definiert und gleichzeitig soziale Sicherheitsstandards unterminiert. Die Garantie einer Lohnersatz- oder Fürsorgeleistung, die eine menschenwürdige Existenz ermöglicht und den Erhalt der Quali-

fikation der Arbeitslosen garantiert - und damit die Autonomie der Leistungsbeziehenden anerkennt und fördert, ist kein zentrales Anliegen der aktuellen Reformpolitik mehr. Weitergehende Reformen sollten sich von der eingeschlagenen Workfare-Strategie distanzieren und eine Strategie der positiven Aktivierung und der teilhabeorientierten Ausgestaltung sozialer Leistungen verfolgen.

Literatur:

- Aust, J./S. Bothfeld et al. (2006). Missbrauch und Kostenexplosion bei Hartz IV? WSI-Thesen zur aktuellen Reformdiskussion. http://www.monapoli.de/cps/rde/xbcr/SID-3D0AB75D-9A5CAE02/monapoli/Hartz-Thesen_180806_final.pdf.
- BA (2006a). Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland. Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit.
- (2006b). Leistungen zur Eingliederung an erwerbsfähige Hilfebedürftige: Einsatz von Arbeitsgelegenheiten 2005. Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit.
- Bartelheimer, P. (2006). Alternativen zu Zusatzjobs - ein Konzept der Bundesagentur. Monitor Arbeitsmarktpolitik Arbeitspapier. http://www.monapoli.de/cps/rde/xbcr/SID-3D0AB75D-9A5CAE02/monapoli/geofoerderte_Beschaeftigung.pdf.
- Bofinger, P./M. Dietz et al. (2006). Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für Existenzsichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich, Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit.
- Bröhling, R. (2006). Der Einsatz so genannter Zusatzjobs nach hartz IV in zwei hessischen Kommunen. Marburg, Arbeitspapier der Hans-Böckler-Stiftung.
- Brücker, H./R. Konle-Seidl (2006). Kombilöhne im internationalen Vergleich. Nicht jede Therapie schlägt an. IAB Kurzbericht 10. Nürnberg, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Bundesrechnungshof (2006). Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO. Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Bonn, Bundesrechnungshof.
- Eichhorst, W./R. Konle-Seidl (2005). The Interaction of Labor Market Regulation and Labor Market Policies in Welfare State Reform. Beitrag zur ESPAnet-Konferenz 2005 in Fribourg.
- European Commission (2005). Employment in Europe 2005. Recent Trends and Prospects. Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities.
- IMK/WSI-Arbeitskreis Kombilohn (2006). Kombilöhne - Zwischen Illusion und Wirklichkeit. IMK Report 8/2006. Düsseldorf.
- Kalina, T./C. Weinkopf (2005). Beschäftigungsperspektiven von gering Qualifizierten. IAT Report 10/2005. Gelsenkirchen.
- Kaltenborn, B./P. Knerr et al. (2006). "Hartz IV: Leistungen von Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen." Bundesarbeitsblatt 2006(6): 4-10.
- Knuth, M./O. Schweer et al. (2004). Drei Menüs - und kein Rezept? Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in Großbritannien, in den Niederlanden und in Dänemark. Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Krahmer, U./H. Spindler (2005). "Rechtliche Maßstäbe für die Erbringung von Arbeitsgelegenheiten für Arbeitssuchende nach § 16 Abs. 3 SGB II." Nachrichtendienst (NDV) 1/2005: 17-24.
- Rixen, S./P. Pananis (2005). "Hartz IV: Welcher Ein-Euro-Job ist 'zusätzlich'?" Neue Juristische Wochenschrift 58(31): 2177-2181.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006). Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell. Wiesbaden.
- Sachweh, P./C. G. Ullrich et al. (2006). "Die gesellschaftliche Akzeptanz der Sozialhilfe." Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 58(3): 489-509.
- Schettkat, R. (2006). Lohnspreizung: Mythen und Fakten. mimeo.
- Schiemann, F./K. Schuldt (2005). Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1c: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Berlin/Bremen/Hamburg.
- Sobczak, O. (2005). "1-Euro-Jobs in der Jugendhilfe." Forum - für Kinder- und Jugendarbeit 2005(3).
- team.arbeit.hamburg (2006). Richtlinien zur Förderung des Programms der Arbeitsgelegenheiten gemäß § 16 Abs. 3 SGB II Einsatz der Aktiv-Jobs in Hamburg. Hamburg, Hamburger Arbeitsgemeinschaft SGB II.
- Wilde, J. (2006). Institutionelle Regelungen der sozialen Grundsicherung: Fortschritte und ungelöste Probleme durch Hartz IV. Institutionen und Arbeitsmarkt: messkonzepte, Wirkungszusammenhänge und internationaler Vergleich. H. S. Buscher/C. Dreger et al. Nürnberg, IAB: 219-244.
- Wötzel, U. (2005). Zur politischen und rechtlichen Zulässigkeit von Arbeitsgelegenheiten zur Eingliederung mit Mehraufwandsentschädigung (Ein-Euro-Jobs). Arbeitspapier der Verdi-Bundesverwaltung. Berlin.