

Johann Eekhoff  
Steffen J. Roth

**Brachliegende Fähigkeiten nutzen,  
Chancen für Arbeitslose verbessern**

Mit einem Vorwort  
von Lüder Gerken

— STIFTUNG —  
**Marktwirtschaft**  
*Frankfurter Institut*

Kleine Handbibliothek • Band 33

## **Die Autoren**

Prof. Dr. Johann Eekhoff, Staatssekretär a. D., ist Mitglied des Kronberger Kreises, Ordinarius für Volkswirtschaftslehre am Wirtschaftspolitischen Seminar der Universität zu Köln und Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln.

Dr. Steffen J. Roth ist Geschäftsführer des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln.

Johann Eekhoff  
Steffen J. Roth

# Brachliegende Fähigkeiten nutzen, Chancen für Arbeitslose verbessern

Mit einem Vorwort  
von Lüder Gerken

Gefördert durch die  
**informedia Stiftung**

Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften  
und Publizistik, Köln

Bibliographische Information Der Deutschen Bibliothek  
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische  
Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar

© Dezember 2002

Stiftung Marktwirtschaft  
Charlottenstraße 60, 10117 Berlin

Telefon (030) 2060570 – Telefax (030) 20605757  
E-mail: [info@stiftung-marktwirtschaft.de](mailto:info@stiftung-marktwirtschaft.de)  
Internet: [www.stiftung-marktwirtschaft.de](http://www.stiftung-marktwirtschaft.de)

ISBN 3-89015-089-6

# Inhalt

## **Das Selbstverständliche neu entdecken**

Lüder Gerken 7

## **Brachliegende Fähigkeiten nutzen, Chancen für Arbeitslose verbessern**

Johann Eekhoff und Steffen J. Roth 11

### **A Arbeitslosigkeit ist kein unabänderliches Schicksal 11**

I Die Verantwortlichkeit nicht verwischen 12

II Probleme der Langzeitarbeitslosigkeit 16

III Vorrang für eine reguläre Beschäftigung 25

### **B Staatliche Eingriffe zur Stärkung der Arbeitsanreize 27**

I Unterschiedliche Funktionsbedingungen  
des Arbeitsmarktes und  
des Sozialsystems 27

II Negative Einkommensteuer 33

1 Negative Einkommensteuer setzt  
Arbeitsanreize unter Verletzung des  
Bedürftigkeitsprinzips 33

2 Negative Einkommensteuer kein Ausweg  
aus den Widersprüchlichkeiten 37

III Kombilohn 44

1 Monetäre Arbeitsanreize mit begrenztem  
finanziellen Aufwand 44

2 Inkaufnahme monetärer  
Arbeitshemmnisse 45

3	Ermöglichen Kombilöhne eine Ausweitung der Beschäftigung?	50
4	Zu viele offene Flanken	57
5	Personal Service Agenturen der Hartz-Kommission	62
<b>C</b>	<b>Gemeinnützige Beschäftigung</b>	<b>69</b>
<b>I</b>	<b>Das Konzept der Gemeinnützigen Beschäftigung</b>	<b>70</b>
1	Keine Stärkung der Arbeitsanreize?	72
2	Keine Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze?	84
3	Ist die Gemeinnützigkeit gesichert?	97
<b>II</b>	<b>Praktische Erfahrungen mit ähnlichen Instrumenten</b>	<b>98</b>
1	Das Instrument der Gemeinschaftsarbeit	99
2	Arbeitsgelegenheiten im Sozialhilfegesetz	100
3	Das Projekt TAURIS im Freistaat Sachsen	101
<b>III</b>	<b>Weiterentwicklung zur Gemeinnützigen Beschäftigung</b>	<b>104</b>
1	Entwicklung eines umfassenden, paßgenauen Angebots	104
2	Positiver Beschäftigungseffekt	107
3	Die Übereinstimmung der Gemeinnützigen Beschäftigung mit den sozialpolitischen Prinzipien	109
<b>D</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>111</b>

## Das Selbstverständliche neu entdecken

### Lüder Gerken

Als eines der schwierigsten Probleme im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit erweist sich seit Jahren die Reintegration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt. So weist die Statistik der Bundesanstalt für Arbeit für September 2002 über 1,7 Millionen Bezieher von Arbeitslosenhilfe aus. Gleichzeitig kommen Schätzungen zu dem Ergebnis, daß etwa 1 Million der insgesamt rund 2,7 Millionen Sozialhilfeempfänger grundsätzlich arbeitsfähig sind, aber keiner Beschäftigung nachgehen. Auch unter Berücksichtigung gewisser Überschneidungen beider Gruppen verdeutlichen diese Zahlen das immense Ausmaß der Beschäftigungsmisere – sowohl für die direkt Betroffenen, denen häufig jede Perspektive auf eine reguläre Beschäftigung abhanden gekommen ist, als auch für die indirekt betroffenen Steuerzahler, die für die Finanzierung der Transfersysteme aufkommen müssen.

Eine wesentliche Ursache für diese Situation sind die fast unüberwindbaren Hürden, die von den gegenwärtigen institutionellen Regelungen auf dem Arbeitsmarkt aufgebaut werden und die von den Langzeitarbeitslosen vielfach kaum noch aus eigener Kraft überwunden werden können. Ihre geringe Produktivität liegt häufig unter der durch die Tarif(mindest)löhne gesetzten Schwelle, so daß ihre Beschäftigung für potentielle Arbeitgeber nicht attraktiv ist. Statt dessen fallen Langzeitarbeitslose dauerhaft in das Netz der sozialen Grundsicherung, ohne echte Beschäftigungsperspektive. Diese Situation ist für die Betroffenen wie für die Gesellschaft gleichermaßen unbefriedigend.



Vorrangiges Ziel einer verantwortungsbewußten Arbeitsmarktpolitik muß sein, diesen oftmals seit Jahren von staatlichen Transferzahlungen abhängigen Menschen eine konkrete Beschäftigungsperspektive zu bieten und das in diesem Bereich brachliegende volkswirtschaftliche Potential zu aktivieren. Dabei sind grundsätzlich zwei Dinge zu beachten. Zum einen bedarf es der Bereitschaft der Hilfeempfänger, eine ihren Möglichkeiten entsprechende Gegenleistung zu erbringen. Zum anderen muß diese Bereitschaft aber auch auf fruchtbaren Boden fallen in dem Sinne, daß langzeitarbeitslosen Transferbeziehern eine echte Chance gegeben wird, sich entsprechend ihren Fähigkeiten produktiv in die Gesellschaft einzubringen.

Beides sollte eigentlich eine Selbstverständlichkeit sein. Denn eine geringe Produktivität und der Bezug von Sozialhilfe entbinden nicht von der Verpflichtung, einen eigenen produktiven Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenleben zu leisten, auch wenn dieser womöglich nur geringer als die erhaltene Transfersumme sein kann. Gleichzeitig hat auch die Gesellschaft als Ganzes Vorteile, wenn sie entsprechende Beschäftigungsmöglichkeiten anbietet, da zumindest einem Teil der geleisteten Transfers eine produktive Leistung gegenübersteht.

An diesen Selbstverständlichkeiten setzt das in der vorliegenden Studie entwickelte Konzept der Gemeinnützigen Beschäftigung an. Aufbauend auf einer Kritik der traditionellen Vorschläge zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt – negative Einkommensteuer und Kombilöhne – zeigen die Autoren Johann Eekhoff und Steffen Roth einen gleichermaßen einfachen wie innovativen Weg auf, diese Personengruppen unbürokratisch und ohne öffentliche Subventionen wieder in den Arbeitsmarkt

einzugliedern. Indem sie über eine rein monetäre Betrachtung hinausgehen, legen sie die großen volkswirtschaftlichen Chancen der Gemeinnützigen Beschäftigung plausibel dar. Insbesondere Personengruppen mit einer nachhaltig geringen Produktivität erhalten eine echte und dauerhafte Perspektive, die sie – wie ein erster Modellversuch zeigt – aus eigenem Antrieb ergreifen.

Ein falsch verstandenes Sozialstaatsdenken hat dazu geführt, daß das aus Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe bestehende Netz der sozialen Grundsicherung gedanklich häufig als staatlich gewährtes Basiseinkommen angesehen wird, für das keine Gegenleistung erbracht werden muß, so daß die Gesellschaft auf produktive Leistungen verzichtet. Hier gilt es, die genannten Selbstverständlichkeiten neu zu entdecken. Daß ihre konsequente Umsetzung im Rahmen der Gemeinnützigen Beschäftigung von Erfolg gekrönt sein kann, zeigt der vorliegende Beitrag.



## Brachliegende Fähigkeiten nutzen, Chancen für Arbeitslose verbessern

**Johann Eekhoff und Steffen J. Roth**

### A Arbeitslosigkeit ist kein unabänderliches Schicksal

Die über viele Jahre angewachsene Arbeitslosigkeit in Deutschland erweist sich als hartnäckig. Und es ist noch nicht einmal erkennbar, ob der Trend gebrochen ist, der die Sockelarbeitslosigkeit seit Anfang der siebziger Jahre mit jedem Konjunkturzyklus ansteigen ließ. Nach der offiziellen Statistik ist zur Zeit etwa jeder zehnte Arbeitnehmer arbeitslos. Hinzu kommen aber noch viele Menschen, die an Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen und an Beschäftigungsprogrammen teilnehmen oder die sich gar nicht mehr arbeitslos melden, weil sie keine Chance sehen, einen Arbeitsplatz zu finden. Insgesamt fehlen Arbeitsplätze für rund 15 Prozent der Erwerbspersonen. Betroffen sind etwa sechs Millionen Menschen.

Arbeitslos zu sein, heißt für die Betroffenen und ihre Familie nicht nur, daß sie sich finanziell einschränken müssen. Häufig wiegen die mit der Arbeitslosigkeit verbundene Ausgrenzung, die Enttäuschung, die Ohnmacht und die daraus entstehenden psychischen Schäden viel schwerer als die Einkommenseinbuße. Die wohlfeilen Sprüche, es handle sich um ein Versagen des marktwirtschaftlichen Systems oder in den modernen Gesellschaften gäbe es nicht soviel Arbeitsplätze, daß jeder beschäftigt werden könne, sind nicht nur falsch, sondern auch unverantwortlich, weil sie in die Resignation oder in die gesellschaftliche Konfrontation führen.

## I Die Verantwortlichkeit nicht verwischen

Politiker und Vertreter der Tarifparteien lassen kaum eine Gelegenheit aus, um Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit anzukündigen oder zu fordern. Bundeskanzler Schröder hat beispielsweise zu Beginn der Legislaturperiode im Jahre 1998 erklärt, er werde einen Schwerpunkt seiner Arbeit darauf legen, die Arbeitslosigkeit abzubauen. Er hat nicht nur das Ziel angegeben, die Anzahl der Arbeitslosen innerhalb einer Legislaturperiode unter 3,5 Mio. zu senken, sondern das Gewicht dieser Aufgabe mit der Ankündigung unterstrichen, an dieser Zielsetzung wolle er sich messen lassen. Inwieweit die Weltkonjunktur es verhindert hat, das Ziel und den Zeitplan einzuhalten, mag dahingestellt bleiben. Anlaß zu größter Besorgnis auf dem Arbeitsmarkt bleibt das unverändert anhaltende Auseinanderfallen von Zielsetzungen und Ergebnissen, von offiziellen Erklärungen und eingesetzten Maßnahmen.

Die Diskrepanz zwischen den formulierten Zielen und dem Erfolg legt ein Dilemma der Politik offen. Einerseits besteht die Gefahr, daß die Arbeitslosigkeit zunimmt, wenn die Politiker sich aktiv um beschäftigungspolitische Maßnahmen bemühen. Im politischen Wettstreit wecken sie immer wieder die Erwartung, es gäbe einfache Lösungen um, die Arbeitslosigkeit zu verringern, und sie könnten bewerkstelligen, allen Arbeitswilligen einen Arbeitsplatz zu verschaffen. Dadurch übernehmen sie eine Verantwortung, der sie unter den bestehenden institutionellen Bedingungen nicht gerecht werden können, weil die für den Arbeitsmarkt entscheidenden Daten von den Tarifparteien gesetzt werden. Sie verleiten damit zugleich die Tarifparteien dazu, die Auswirkungen ihres Handelns auf die Beschäftigung

zu ignorieren und der Politik die Probleme der Arbeitslosigkeit zu überlassen. Die Politiker setzen sich selbst unter Druck. Sie flüchten sich in ungeeignete staatliche Programme und in Regulierungen, mit denen Arbeitnehmer vom Arbeitsmarkt ferngehalten werden sollen, statt das Entstehen von Arbeitsplätzen zu erleichtern. Sie begünstigen einzelne Gruppen wie etwa ältere Arbeitnehmer mit finanziellen Vorteilen, mit Zusatzleistungen aus den Sozialsystemen, mit weitreichenden Kündigungsschutz- und Abfindungsrechten – auch zum Nachteil der Arbeitslosen. Dabei werden regelmäßig die mittelbaren Kosten in der Form verringerten Wettbewerbs, steigender Steuern und Soziallasten vernachlässigt.

Andererseits müssen die Politiker als Gesetzgeber tatsächlich tätig werden, wenn das Beschäftigungsproblem gelöst werden soll. Nur sie können die bestehenden kontraproduktiven gesetzlichen Regelungen und Institutionen verändern, die vielfältigen Fehlanreize und Belastungen abbauen und den einzelnen Arbeitnehmer wieder in die Lage versetzen, in den Wettbewerb um Arbeitsplätze einzutreten. Nur sie können einen funktionsfähigen Wettbewerb und marktkonforme Regelungen für das Zusammenspiel der sozialen Sicherung und des Arbeitsmarktes gewährleisten.

In den letzten Jahren hat sich der Konflikt zwischen der Tarifautonomie (Koalitionsfreiheit) und dem Recht des einzelnen Arbeitnehmers auf freie Entfaltung, Berufsfreiheit und Vertragsfreiheit erheblich zugespitzt. Der Staat hat die Tarifautonomie mit einer Vielzahl von Gesetzen und Regelungen abgestützt, und er macht viele Vergünstigungen für Arbeitnehmer unmittelbar von der Tarifbindung abhängig bzw. wählt Regelungen, die auf die Tarifparteien zuge-

schnitten sind. Wenn es gelingen soll, die Arbeitslosigkeit maßgeblich zu verringern, muß der Staat vor allem die gesetzlichen und institutionellen Bedingungen so verändern, daß sich ein funktionsfähiger Arbeitsmarkt entwickeln kann. Insbesondere die am wenigsten qualifizierten Arbeitslosen haben es schwer, wieder eine Beschäftigung zu finden. Hier greifen der Arbeitsmarkt und die Sozialsysteme nicht mehr sinnvoll ineinander. Durch die zur Zeit üblichen Verfahrensweisen verzichtet die Gesellschaft weitgehend darauf, die Arbeitskraft von Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfeempfängern als Gegenleistung für Transferzahlungen in Anspruch zu nehmen, obwohl dies in einem eklatanten Widerspruch zu den Klagen über eine hohe Belastung der Kommunen und des Staates mit Sozialleistungen steht.

Einer der wichtigsten Ansatzpunkte für die Reintegration gering qualifizierter Arbeitsloser besteht darin, sie besser auszubilden, um ihre Produktivität zu steigern. Dieser Weg stößt aber dort auf Grenzen, wo die geistigen und körperlichen Fähigkeiten nicht ausreichen, die Anforderungen zu erfüllen, die unter den üblichen tariflichen Bedingungen gestellt werden. Als ausgesprochen schwierig hat es sich auch erwiesen, Arbeitslose durch allgemeine Programme zu qualifizieren, ohne eine klare Vorstellung von ihrer späteren Tätigkeit zu haben. Sowohl die spezifischen Anforderungen in den verschiedenen Unternehmen als auch die Motivation des Arbeitnehmers sprechen für eine zielgerichtete Ausbildung im Rahmen der beruflichen Tätigkeit. An dieser Stelle setzen die Einstiegs- und Einarbeitungsprogramme an, die aber auch eine Mindestqualifikation voraussetzen. Bei diesen Programmen wird unterstellt, daß die geforderte Qualifikation grundsätzlich vorhanden ist und lediglich durch betriebspezifische Kenntnisse oder weni-

ge zusätzliche Kenntnisse über neue Entwicklungen ergänzt werden muß.

In jüngster Zeit ist vor allem die Stärkung der finanziellen Arbeitsanreize für gering Qualifizierte in den Vordergrund der Überlegungen und der arbeitsmarktpolitischen Programme gerückt. Auch diese Programme können zwar den Einstieg und das Erlangen der erforderlichen Qualifikation unterstützen. Hauptsächlich steht aber die Vorstellung dahinter, der Staat müsse Empfänger von Transferleistungen mit finanziellen Anreizen motivieren, wieder eine marktübliche Beschäftigung aufzunehmen. Ein wichtiges Zusatzmotiv für solche Programme ist die Hoffnung, auf diese Weise die Transferleistungen zumindest umzuschichten, man könnte auch sagen, die Arbeitslosen mit Subventionen aus den Sozialsystemen herauszukaufen.

Ob Kombilohn oder Einstiegsförderung, die bisher entwickelten Arbeitsmarktprogramme haben nur sehr begrenzte Wirkungen, oder sie verschlingen unvertretbar hohe öffentliche Mittel wie bei der Vorruhestandsregelung, der Alterszeitzeit und den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Deshalb soll hier nach einer genaueren Betrachtung der Ausgangssituation und nach einer kritischen Würdigung der negativen Einkommensteuer und der Kombilöhne die Gemeinnützige Beschäftigung als ein alternatives Konzept dargestellt werden, das systematisch auf dem Sozialsystem aufbaut, ohne Subventionen auskommt und zeitlich unbegrenzt genutzt werden kann. Mit diesem Ansatz ist es möglich, jedem Arbeitslosen – auch dem gering qualifizierten – eine Arbeit anzubieten. Die Gemeinnützige Beschäftigung kann damit einen großen Beitrag leisten, die gesellschaftliche Ausgrenzung der Arbeitslosen zu vermeiden sowie ihnen den Übergang in eine normale Beschäftigung



zu erleichtern. Die Schaffenskraft der Arbeitslosen kann zugunsten der Gesellschaft und zugunsten der Integration der Betroffenen genutzt werden.

## II Probleme der Langzeitarbeitslosigkeit

Im Vorfeld der Maßnahmenkonzeption bedarf es einer differenzierten Betrachtung der Ausgangssituation. Hintergrund der Gemeinnützigen Beschäftigung ist die Erfahrung, daß Arbeitslosigkeit im allgemeinen und Langzeitarbeitslosigkeit im besonderen ein mehrdimensionales Problem sowohl für die Betroffenen als auch für die Gesellschaft darstellt. Eine Maßnahme zur Abhilfe muß dieser Vielschichtigkeit angemessen Rechnung tragen.

Ein unumstrittener Wesensbestandteil der Sozialen Marktwirtschaft besteht darin, daß die Gesellschaft den einzelnen im Falle widriger Lebensumstände gegen Verarmung schützt. Die Einkommenssicherung ist in Deutschland gewährleistet: Mit dem Arbeitslosengeld wird es dem Arbeitslosen ermöglicht, während einer Neuorientierungsphase den bisherigen Lebensstandard mit geringen Einschränkungen aufrecht zu erhalten. Mit der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe wird eine existentielle Grundsicherung selbst bei langandauernder Arbeitslosigkeit gewährleistet. Trotz der möglichen Kritik an einzelnen Ausgestaltungsformen ist die Einkommensabsicherung in Deutschland akzeptiert.

Eine Befristung der Sozialhilfe bei fortdauernder Bedürftigkeit ist in Deutschland nicht vorstellbar. Der Sozialhilfe kommt die Aufgabe einer dauerhaften, verlässlichen Mindestsicherung zu. So hilfreich eine rigorose zeitliche Beschränkung des Sozialhilfeanspruchs wie etwa in den USA

hinsichtlich der Arbeitsanreizeffekte auch sein mag, so wenig wäre eine anschließende Verelendung derjenigen, die sich in der vorgesehenen Zeit nicht aus der Hilfsbedürftigkeit befreien könnten, mit unserer Vorstellung einer solidarischen Gesellschaftsordnung zu vereinbaren. Auch eine dauerhafte Kürzung der Sozialhilfeansprüche einzelner unter das sozio-kulturelle Existenzminimum kann nicht Ziel einer Reform der Sicherungssysteme sein. Die Sozialhilfe gewährt im Prinzip lediglich ein Mindestsicherungsniveau. Sofern dieses Niveau gesellschaftlich als zu hoch angesehen wird, sollte es unabhängig von sonstigen Erwägungen gekürzt werden. Sofern jedoch das zur Zeit gewährte Niveau grundsätzlich als angemessen angesehen wird, um den Transferempängern ein würdiges Leben zu ermöglichen, kann es auch im Falle des Selbst- oder Mitverschuldens der sozialen Notlage nicht abgesenkt werden. In Betracht kommt nur die auch gesetzlich vorgesehene Kürzung der Ansprüche, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß der Sozialhilfebezieher seiner Pflicht nicht nachkommt, soweit wie möglich den eigenen Lebensunterhalt und den der Familie selbst zu bestreiten. Eine Kürzung oder Befristung der Sozialhilfe wird nicht unbesehen bei allen Sozialhilfeempfängern eingesetzt, um den Arbeitsanreiz zu verstärken, sondern es wird klar differenziert zwischen Personen, die ihre Bedürftigkeit nachweisen und einen Anspruch auf die Sozialleistung haben, und Personen, die ihren Lebensunterhalt – insbesondere durch Arbeitsleistungen - ganz oder teilweise selbst bestreiten können und insoweit keinen Anspruch auf Unterstützung durch die Gesellschaft haben.

Arbeit dient neben dem Zweck der Einkommenserzielung in unserer Gesellschaft für die überwiegende Mehrzahl der Menschen der Identitätsfindung und Sinnstiftung. Diese

psycho-soziale Komponente der Arbeit führt dazu, daß viele Menschen auch dann arbeiten wollen, wenn sie auf das Einkommen nicht zwingend angewiesen sind. Deshalb verbietet es sich, das Arbeitslosenproblem allein als finanzielles Problem zu betrachten. Für viele Menschen ist die produktive Tätigkeit im Umgang mit anderen Menschen zentraler Bestandteil ihres Lebens. Langzeitarbeitslosigkeit beraubt sie dieser Identifikationsmöglichkeit. Der enorme Verlust an Lebenszufriedenheit durch Minderung des Selbstwertgefühls und Entmutigung stellt sich für viele Langzeitarbeitslose als ein größeres Problem dar als das geringe Einkommen.<sup>1</sup> Diese Menschen ruhen sich nicht in der „sozialen Hängematte“ aus, fordern kein „Recht auf Faulheit“. Vielmehr finden sie aus unterschiedlichen Gründen keine ihren Fähigkeiten entsprechende Arbeit und fühlen sich ausgegrenzt. Die zur Zeit favorisierten Maßnahmen, die das Problem ausschließlich durch verstärkte finanzielle Arbeitsanreize zu lösen versuchen, stoßen hier an enge Grenzen.

Selbstverständlich ist die jeweilige psycho-soziale Wirkung der Arbeit bzw. Arbeitslosigkeit stark vom persönlichen Wertesystem und vom individuellen Umfeld geprägt. So kann nicht bestritten werden, daß einzelnen Arbeitslosen scheinbar oder tatsächlich eine reine Einkommenssicherung ausreicht, weil sie ihre Identität und Lebenserfüllung nicht (allein) in einer regulären Beschäftigung finden. Inwiefern dies auf Resignation beruht, mag dahingestellt bleiben. Auf diese passive Haltung bezieht sich das Unverständnis vieler Bürger und deren Mißachtung von Arbeits-

---

1 Vgl. z. B. Winkelmann, Liliana und Winkelmann, Rainer (1998): „Why Are the Unemployed So Unhappy? – Evidence from Panel Data“, in: *Economica*, Vol. 65, S. 1-15.

losen, auch wenn der Vorwurf mangelnden Bemühens nur auf kleine Teile der Arbeitslosen zutrifft.

Die besonders schwierige Situation von Langzeitarbeitslosen liegt in vielen Fällen darin, daß sie ihre Fähigkeiten nicht weiterentwickeln können oder sogar verlieren. Die Chancen eines unmittelbaren Wiedereintritts in eine reguläre Arbeitstätigkeit wird mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit immer geringer. Durch dauerhafte Ausgrenzung aus der Erwerbsarbeit oder einer anderen Beschäftigung werden nicht nur die berufsspezifischen Kenntnisse entwertet, sondern durch die Entwöhnung leidet auch die allgemeine Beschäftigungsfähigkeit. Ein Teil der Langzeitarbeitslosen ist physisch und psychisch nur noch wenig belastbar und hat Fähigkeiten der Kommunikation, Konfliktbewältigung, Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit usw. eingebüßt. Davon sind nicht nur Langzeitarbeitslose mit qualifizierter Berufsausbildung, sondern auch gering qualifizierte Erwerbspersonen betroffen.

Selbst wenn in Einzelfällen keine Kenntnisse verloren gehen und auch die primären Arbeitsfähigkeiten erhalten bleiben, sinken die Chancen auf Wiederbeschäftigung mit der Dauer der Arbeitslosigkeit, weil die Arbeitgeber erhebliche Schwierigkeiten befürchten. Aufgrund der Unkenntnis der individuellen Fähigkeiten nehmen potentielle Arbeitgeber die Dauer der Arbeitslosigkeit als Anhaltspunkt der vermuteten Produktivität und Einsatzbereitschaft. Um die Wiedereingliederungschancen optimal zu fördern, müssen Maßnahmen für alle Arbeitslosen, die nicht nur übergangsweise ohne Beschäftigung sind, möglichst sofort ergriffen werden. Ein solches Angebot für alle von Arbeitslosigkeit Betroffenen kann aber in der weit überwiegenden Zahl der

arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nicht finanziert werden.

Gesamtwirtschaftliche Rückkopplungen aus den sozialen Sicherungssystemen verschärfen das Problem der Arbeitslosigkeit: Während die Produktivität der Arbeitslosen mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit sinkt, erfordern steigende Lohnnebenkosten ein entsprechend höheres Produktivitätsniveau für den Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt. Derselbe Zusammenhang gilt, wenngleich er hier weniger augenfällig wird, auch für steigende Steuern aufgrund steigender Ausgaben der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Die Bruttoausgaben für die Sozialhilfe im engeren Sinne haben sich im Verhältnis zu den kommunalen Gesamtausgaben zwischen 1970 und 1997 mehr als verdreifacht. Sinkende Ausgaben für die Sozialhilfeträger oder die Bundesanstalt für Arbeit würden den Kommunen oder dem Bund Handlungsspielräume für Steuersenkungen oder für andere dringende Aufgaben zurückgeben. Beides wäre tendenziell beschäftigungsfördernd.

Ein Teil des leichten Rückgangs bzw. des Stagnierens der Sozialhilfeausgaben ist lediglich eine Folge „föderativer Verschiebebahnhöfe“. Durch eine subventionierte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Sozialhilfeempfängern können sich die Kommunen entlasten, weil die Teilnehmer neue Ansprüche auf Arbeitslosengeld und anschließende Arbeitslosenhilfe bei der Bundesanstalt für Arbeit erwerben. Gesamtwirtschaftlich wird das Problem dadurch selbstverständlich nicht gemildert.

In Anbetracht der seit vielen Jahren wachsenden Sockelarbeitslosigkeit und der immer größeren Anteile arbeitsfähiger, aber langzeitarbeitsloser Hilfebezieher muß eine Zu-

sammenführung der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe nachdrücklich angestrebt werden. Zum ersten führt die zweigleisige Zuständigkeit der steuerfinanzierten Sicherungssysteme auf Grund doppelter Fallbearbeitung und auf Grund des notwendigen Datenabgleichs zu Ineffizienzen. Zum zweiten führt die verwirrende Intransparenz der Systeme bei den Betroffenen zu Resignationseffekten, vermindert ihre Bereitschaft und Fähigkeit zur Nutzung der Arbeitsangebote und erleichtert Mißbrauch.

Auch die unterschiedliche Behandlung der in ihren Zukunftsaussichten ähnlichen Klientel läßt sich nicht begründen. Obwohl beide Systeme nur bei (unterschiedlich geprüfter) Bedürftigkeit Lohnersatzleistungen gewähren, unterscheiden sich die Transferleistungen sowohl in ihrer Höhe (Arbeitslosenhilfe: 53 bzw. 57 Prozent des pauschalisierten ehemaligen Nettoeinkommens, Sozialhilfe: gemäß pauschaler Regelsätze) als auch hinsichtlich der insbesondere in der Altersvorsorge relevanten Einzahlungen in die Sozialversicherungen. Auch bezüglich der Zumutbarkeitsregelungen unterscheiden sich die Systeme maßgeblich. Die These, die Leistungen der Arbeitslosenhilfe seien durch vorherige Steuerzahlungen im Sinne einer Versicherungsleistung zu interpretieren, ist nicht zu halten. Die von Arbeitslosenhilfeberechtigten während der abhängigen Beschäftigung geleisteten Steuern dienen der Finanzierung der gesamten Staatstätigkeit und sind nicht als Versicherungsbeiträge für den Fall der Arbeitslosigkeit zu verstehen. Nur die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung begründen einen Anspruch auf Arbeitslosengeld. Die Trennung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe leistet dem Mißverständnis Vorschub, vormals Beschäftigte hätten einen Anspruch durch Einzahlung in das System erworben.

Schließlich führt die unterschiedliche Kostenträgerschaft der Arbeitslosen- und der Sozialhilfe zu gesamtwirtschaftlich suboptimalen Anreizen. So bestehen starke Anreize für die Sozialhilfeträger, ihre arbeitsfähige Klientel durch subventionierte sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten in die Zuständigkeit der Bundesanstalt für Arbeit zu überführen. Diese Maßnahmen erweisen sich für die Sozialhilfeträger, unabhängig von der Aussicht der Teilnehmer auf eine dauerhafte Beschäftigung, auch dann als lohnend, wenn im Anschluß an die Maßnahme aufgrund neu erworbener Ansprüche Arbeitslosengeld bezogen werden kann. Für die Bundesanstalt für Arbeit besteht zumindest theoretisch der Anreiz, die Vermittlungsbemühungen auf die für sie teureren Arbeitslosengeldbezieher zu konzentrieren und erst in zweiter Linie Arbeitslosenhilfebezieher bei Integrationsbemühungen zu unterstützen. Selbst innerhalb der Gruppe der Arbeitslosenhilfebezieher könnten diejenigen mit ehemals hohen Löhnen im Vordergrund stehen. Durch eine organisatorische Umgestaltung müssen die Anreize so gesetzt werden, daß die Interessen der Maßnahmeträger mit denen der Steuerzahler und der Arbeitslosen übereinstimmen.

Unterschiedliche öffentliche Aufgaben ergeben sich nicht je nachdem, ob Hilfsbedürftige vorher erwerbstätig waren oder nicht, sondern ob sie arbeitsfähig sind oder nicht. Die Aufgabe, arbeitsfähige Transferbezieher zu betreuen, stellt sich sowohl in der Sozialhilfe als auch in der Arbeitslosenhilfe. Da die Sozialhilfe als Grundsicherungssystem konzipiert ist, von tatsächlichen Bedarfssätzen ausgeht und mögliche Gegenleistungen im Sinne des Selbsthilfevorrangs einfordert, sollte sie Vorbildcharakter für das neu zu gestaltende Sicherungssystem haben.

Wie gering die Zustimmung zu der von großen Teilen der erwerbstätigen Bevölkerung als zu großzügig angesehene Unterstützung bei Arbeitslosigkeit ist, zeigte sich 2001 in der durch das Kanzlerwort angestoßenen „Faulenzerdebatte“. Diese Entwicklung ist nicht neu. Bereits 1997 ergab eine Allensbach-Studie, daß breite Teile der Bevölkerung den Anspruch auf Unterstützung bei Arbeitslosigkeit ohne die Verpflichtung zur Selbsthilfe keinesfalls gut heißen: 71 Prozent unterstützen die Aussage, daß „Hilfsempfänger, die keine Arbeit haben, ... innerhalb von zwei Monaten eine öffentliche Arbeit übernehmen [müssen]“.<sup>2</sup> Diese Vorstellung der Solidarität als gegenseitige Verpflichtung hat der Gesetzgeber in die jeweiligen Gesetze hineingenommen.

Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe werden nur gezahlt, wenn die Bedürftigkeit geprüft wurde und demzufolge alle eigenen Möglichkeiten ausgeschöpft wurden. Sie entsprechen eindeutig der solidarischen Gegenseitigkeit, indem sie dem Hilfebedürftigen zwar einerseits einen Rechtsanspruch auf die Unterstützung garantieren, andererseits jedoch sein Bemühen um eine mögliche Minderung oder Beendigung der Hilfebedürftigkeit einfordern. Dem entspricht die gesetzliche Regelung, nach der ein Transferbezieher jede zumutbare Arbeit annehmen muß. Grundsätzlich ist auch dann eine Arbeit anzunehmen, wenn sie keine unmittelbare Beendigung, sondern lediglich eine Reduzierung der Hilfebedürftigkeit bedeutet.

Als „Kosten der Arbeitslosigkeit“ werden in der Öffentlichkeit zumeist die Transferzahlungen an die arbeits-

---

2 Vgl. Noelle-Neumann, Elisabeth (1997): „Aus der neuen Welt“ in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 186 vom 13.8.1997, S. 5.



fähigen Transferempfänger und die nicht geleisteten Beitragszahlungen der Arbeitslosen an die Sozialversicherungskassen, also die fiskalischen Kosten, verstanden. Dabei wird übersehen, daß die volkswirtschaftlichen Kosten der Arbeitslosigkeit vor allem in der Verschwendung der Arbeitskraft selbst bestehen. Die Gesellschaft verzichtet auf die Nutzung wertvoller Ressourcen, nämlich der Kenntnisse, Fähigkeiten und Kraft der Arbeitslosen. Der Einwand, es gäbe zu wenig Arbeit, ist falsch. Solange die Menschen noch einen Bedarf an Produkten oder Dienstleistungen haben, wird auch Arbeitskraft nachgefragt. Wie viele Leistungen nicht erbracht werden können, obwohl sie als dringend angesehen werden, zeigen auch die Debatten um die öffentlichen Haushalte. Es besteht lediglich keine Nachfrage nach Arbeitskraft zu Löhnen und Entgelten, die den Marktwert der erbrachten Arbeitsleistung übersteigen. Solange langzeitarbeitslose Transferempfänger von anderen geschätzte Güter oder Dienstleistungen erstellen können, liegt eine Verschwendung vor. Experten schätzen die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Unterbeschäftigung in Form des Verlusts an Waren und Dienstleistungen auf ca. 15 Prozent des Sozialprodukts.<sup>3</sup> Das Brachliegen von Arbeitskraft ist nicht durch individuelle oder gesellschaftliche Entscheidungen zugunsten eines vermehrten Freizeitkonsums begründet, sondern durch Konstruktionsfehler der sozialen Sicherung und marktwidrige Mindestlöhne.

---

3 Bach, Hans-Uwe und Spitznagel, Eugen (1998): „Was kostet die Arbeitslosigkeit wirklich? Eine Schätzung der gesamtwirtschaftlichen und gesamtfiskalischen Verluste durch Unterbeschäftigung von 1991 bis 1997 - Arbeitsmarktpolitische Aspekte“, IAB Kurzbericht Nr. 17/1998 vom 27.10.1998.

### III Vorrang für eine reguläre Beschäftigung

Übergeordnetes Ziel der sozialstaatlichen Aktivitäten im Umgang mit Arbeitslosen ist und bleibt die Reintegration in eine reguläre Beschäftigung, die diesen Menschen erlaubt, ihre eigenständigen Ziele bestmöglich zu verwirklichen. Reguläre Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt trägt, auch bei gering Qualifizierten, wesentlich zur Einkommenssicherung der Arbeitnehmer und ihrer Angehörigen bei. Sofern das Markteinkommen in Einzelfällen nicht ausreicht, greift im deutschen System die ergänzende Sozialhilfe. Mit einer regulären Beschäftigung wird eher eine wertschöpfende Tätigkeit erreicht als durch künstlich geschaffene und staatlich subventionierte Tätigkeiten. Während die Entlohnung einer künstlichen Beschäftigung letztlich politisch bestimmt wird, spiegelt der am Markt erzielte Lohn die Wertschätzung der Tätigkeit durch andere Marktteilnehmer wider. Jede nicht subventionierte, am freien Arbeitsmarkt nachgefragte Beschäftigung trägt zum Wohlstand der Gesellschaft bei und reduziert die Verschwendung der Ressourcen, das Brachliegen der Fähigkeiten und Kenntnisse der Arbeitslosen. Eine Tätigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt trägt dazu bei, die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer zu erhalten und zusätzliche Qualifikationen zu erwerben, die am Arbeitsmarkt nachgefragt werden.

Um Arbeitslose wieder regulär beschäftigen zu können, sind Wettbewerbsstörungen des Arbeitsmarktes durch öffentliche Intervention zu vermeiden. Strategien wie die zwangsweise Umverteilung von Arbeitsplätzen durch unfreiwillige Arbeitszeitverkürzung und Überstundenverbot oder der Versuch einer Abschottung des inländischen Marktes von der Weltwirtschaft sind abzulehnen. Bei jeder

Programmförderung sind die Wirkungen der Finanzierung zu beachten. Die in Arbeitsmarktprogrammen verwendeten Mittel müssen zwangsläufig der Privatwirtschaft entzogen werden, so daß dort die Beschäftigung abnimmt.

Das Ziel der Reintegration darf jedoch keinesfalls zu einer Alles-oder-nichts-Doktrin führen. Aus der Erkenntnis, daß ein bedeutender Teil der Langzeitarbeitslosen kurz- oder mittelfristig nicht in den regulären Arbeitsmarkt zurückzuführen ist, darf nicht gefolgert werden, daß für diese Gruppe eine materielle Absicherung durch Transferzahlungen ausreicht. Für gering qualifizierte Langzeitarbeitslose müssen Konzepte entwickelt werden, die ihnen auch dann eine dauerhafte Beschäftigung ermöglichen, wenn sie die Voraussetzungen für eine Tätigkeit zu den normalen Bedingungen nicht erfüllen.

## B Staatliche Eingriffe zur Stärkung der Arbeitsanreize

Unter den Ökonomen besteht weitgehend Einigkeit darüber, daß es sich bei der Arbeitslosigkeit gering produktiver Hilfeempfänger nicht vorrangig um ein Anreizproblem der Arbeitslosen handelt. Dennoch stehen individuelle Arbeitsanreize unangefochten im Mittelpunkt der alternativen arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Zugunsten der monetären Arbeitsanreize werden in der verkürzten Betrachtung häufig grundlegende Prinzipien der Sozialpolitik sowie viele für die Arbeitsbereitschaft wichtige individuelle Aspekte außer acht gelassen.

### I Unterschiedliche Funktionsbedingungen des Arbeitsmarktes und des Sozialsystems

Der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat Ende Juni dieses Jahres seine Skepsis bezüglich der zur Zeit in Deutschland erprobten Modelle zum Ausdruck gebracht. Er bezeichnet die bisherigen Modellversuche als „allesamt zu wenig durchdacht“ und mahnt insbesondere eine konsistente Verzahnung mit dem restlichen Sozialsystem an.<sup>4</sup> Tatsächlich gilt es, sich zunächst über die grundsätzlichen Prinzipien und Funktionsweisen der Systeme klar zu werden. Im Sozialsystem und auf dem Arbeitsmarkt gelten unterschiedliche Prinzipien. Sozialleistungen bzw. Transferzah-

---

4 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2002): „Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit“, herausgegeben als BMWi-Dokumentation Nr. 512, S. 34.

lungen werden nach dem Solidaritätsprinzip gewährt und nach der Bedürftigkeit des Empfängers bemessen. Lohnzahlungen werden nach dem Äquivalenzprinzip für geleistete Arbeit gewährt und danach bemessen, welchen Wert die Arbeit für den Arbeitgeber hat. Das Sozialsystem wird einseitig vom Staat organisiert. Auf dem Arbeitsmarkt werden Verträge geschlossen. Die Vertragsbedingungen, insbesondere der Lohn, orientieren sich an Angebot und Nachfrage. Der Arbeitsmarkt wird über das Preissystem, also über finanzielle Anreize gesteuert. Er organisiert sich gleichsam automatisch, es sei denn die Löhne können sich nicht frei einpendeln, z. B. weil tarifliche Mindestlöhne vorgegeben werden.

Der Sozialhilfe liegt das Bild eines Staatsbürgers zugrunde, der sich in der Not auf den Schutz durch die Gesellschaft verlassen kann und der dafür seiner Verantwortung gegenüber der Gesellschaft nachkommt, indem er soweit wie möglich für sich und seine Familie sorgt und seine Arbeitskraft einbringt. Die Sozialhilfe bietet eine hervorragende Absicherung nach dem Subsidiaritätsprinzip. Wenn das Existenzminimum nicht erreicht werden kann, wird das marktwirtschaftliche Äquivalenzprinzip bewußt durchbrochen und durch das Solidaritätsprinzip ersetzt. Die Sozialhilfe verpflichtet den Bürger aber zur Eigeninitiative und zur Selbsthilfe, also zum vollen Einsatz seiner Arbeitskraft. Die Gesellschaft hat einen Anspruch auf die Gegenleistung des Hilfeempfängers, auch wenn sich mit der Arbeitskraft am Markt kein ausreichendes Einkommen erzielen läßt.

Das Nebeneinander der unterschiedlichen Organisationsformen wäre unproblematisch, wenn die beiden Systeme klar voneinander getrennt wären. Tatsächlich gibt es aber

an der Nahtstelle einen ständigen Wechsel von Personen zwischen den beiden Systemen; und die beiden Systeme haben einen breiten Überlappungsbereich, in dem arbeitsfähige Personen einer regulären Beschäftigung nachgehen oder nachgehen könnten und ergänzende Sozialhilfe beziehen. In diesem Bereich mit vergleichsweise geringen Arbeitseinkommen tritt ein Konflikt zwischen den Steuerungsprinzipien der Systeme auf. Unterhalb der Sozialhilfeschwelle wird das jeweilige Arbeitseinkommen in der Weise durch Sozialhilfe ergänzt, daß praktisch immer das gleiche verfügbare Einkommen erreicht wird. Hier dominiert die Idee der sozialen Absicherung und nicht mehr die Idee der Vergütung entsprechend der Leistung. Der finanzielle Anreiz, eine Beschäftigung aufzunehmen oder mehr zu arbeiten, wird außer Kraft gesetzt. Erst wenn es gelingt, die Sozialhilfeschwelle zu überschreiten, greifen die Marktanreize wieder – wenn auch abgeschwächt durch Steuern und Abgaben. Der fehlende finanzielle Arbeitsanreiz für Sozialhilfebezieher wird als unbefriedigend empfunden. Deshalb werden immer wieder Modelle entwickelt, um die marktwirtschaftlichen Anreize, eine Arbeit aufzunehmen oder mehr zu arbeiten, auf die Personen zu übertragen, denen soziale Hilfen gewährt werden.

Die Hauptlinie der aktuellen Diskussion läßt sich wie folgt kennzeichnen: Wegen des geringen finanziellen Arbeitsanreizes sei nicht zu erwarten, daß Personen, die einen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe haben, eine Beschäftigung aufnehmen würden, wenn sich dadurch das verfügbare Einkommen praktisch nicht verändere. Deshalb müsse die Grenzbelastung der Arbeit in diesem Bereich spürbar gesenkt werden, d. h. die Sozialhilfe dürfe nicht um den vollen selbst erwirtschafteten Lohn gekürzt werden. Als Instrumente kämen ein anrechnungsfreier Lohn-

zuschuß oder Verzicht auf Sozialabgaben in Betracht. Dadurch ergäbe sich ein finanzieller Anreiz, (mehr) zu arbeiten. Unterstützt wird diese Vorstellung mit der eingängigen Forderung: „Wer arbeitet, muß mehr bekommen als derjenige, der nicht arbeitet.“ Um diese Gedanken beurteilen zu können, ist es wichtig, die Prinzipien der bestehenden Systeme genau zu beachten:

- Der regulär beschäftigte Arbeitnehmer hat einen Anspruch auf die Gegenleistung für seine Arbeit. Die Sozialabgaben entrichtet er grundsätzlich für seine Gesundheitsausgaben, seine Rente usw. Soweit sein Einkommen über die steuerlichen Freibeträge hinausgeht, die einen Mindestlebensstandard absichern sollen, ist er entsprechend seiner Leistungsfähigkeit verpflichtet, sich mit Steuerzahlungen an den Kosten der allgemeinen Staatsaufgaben einschließlich der sozialen Mindestsicherung zu beteiligen.
- Erzielt der Arbeitnehmer nur gerade soviel Einkommen, daß er davon seinen Lebensunterhalt und den der Familie bestreiten kann, braucht er keine Steuern zu zahlen. Die Beteiligung an der Finanzierung der staatlichen Leistungen wird ihm erlassen. Die Sozialabgaben dienen wiederum der eigenen (Mindest)Sicherung im Falle von Krankheit, Alter, Pflege und Arbeitslosigkeit. Der Bürger kann also noch für sich selbst und seine Familie sorgen, aber seine Leistungsfähigkeit erlaubt es ihm nicht, zusätzlich seiner prinzipiellen Pflicht nachzukommen, den Staat mitzutragen.
- Wer schließlich weniger Einkommen erzielt, als er und seine Familie zum Leben brauchen, darf eben-

falls sein Einkommen steuerfrei behalten. Darüber hinaus stockt die Gemeinschaft die selbst erwirtschafteten Mittel bis auf den Betrag auf, der ihm und seiner Familie nach den geltenden gesellschaftlichen Standards ein menschenwürdiges Leben ermöglicht. Das entbindet ihn – wiederum entsprechend seiner Leistungsfähigkeit – nicht von der Pflicht, alles zu tun, seinen Lebensunterhalt soweit wie möglich selbst zu erwirtschaften und sich zukünftig auch wieder an den Kosten des Staatswesens zu beteiligen.

Die Protagonisten der Beschäftigungssubventionen fordern, daß auch die Personen, die bereits für ihren Mindestlebensstandard auf ergänzende Sozialhilfe angewiesen sind, „mehr bekommen“ sollen, wenn sie arbeiten. Aber: Was wären die Mindestbedingungen, um eine Person als „arbeitend“ einzustufen? Wie ließe sich ein Zuschlag auf die Sozialhilfe rechtfertigen, wenn die Möglichkeiten, Einkommen zu erzielen, sehr unterschiedlich sind? Warum sollten leistungsfähigeren Transferempfängern höhere verfügbare Einkommen zustehen als eingeschränkt oder gar nicht erwerbsfähigen Hilfebedürftigen?

Eine über das Sozialhilfeniveau hinausgehende Unterstützung einzelner Personen und Familien ist mit dem Prinzip der Mindestsicherung nicht in Einklang zu bringen. Gleichzeitig verstößt sie gegen das Subsidiaritätsprinzip, also gegen die Verpflichtung jedes Bürgers, für sich und seine Familie soweit wie möglich selbst zu sorgen. Es gibt die an das Prinzip der Bedürftigkeit gebundene Zusage einer ergänzenden Hilfe, wenn die eigenen Möglichkeiten ausgeschöpft sind und das selbst erzielte Einkommen für ein menschenwürdiges Leben nicht reicht.



Solange jemand Sozialhilfe erhält, kann er sich nicht darauf berufen, daß er mehr als die Sozialhilfe bekommen müsse, wenn er arbeite. Die Begründung, die Sozialhilfe werde auch an Personen gezahlt, die nicht- arbeiten, trägt nicht, denn nach den Grundsätzen der Sozialhilfe ist die Transferzahlung ohne Nutzung der Selbsthilfemöglichkeiten durch eigenen Arbeitseinsatz auf Personen begrenzt, die nicht arbeitsfähig sind.

Eine Differenzierung zwischen Hilfeempfängern im Mindestsicherungssystem macht nur in der Form einen Sinn, daß die von der Gesellschaft gewährte Hilfe für solche Personen gekürzt wird, die arbeiten können, aber nicht arbeiten wollen. Diese Sanktion für den Fall einer Pflichtverletzung ist nach geltendem Recht möglich. Bevor man aber die Frage nach Sanktionen für arbeitsunwillige Transferempfänger stellt, sollte geklärt werden, ob die Arbeitswilligen überhaupt die Möglichkeit haben, ihrer Pflicht nachzukommen und einen Beitrag zum eigenen Lebensunterhalt zu leisten. Das ist die Frage nach gesetzlichen und gesellschaftspolitischen Hindernissen für gering produktive Arbeitnehmer, in ein Beschäftigungsverhältnis einzutreten. Es geht also nicht um finanzielle Anreize, sondern schlicht um Beschäftigungsmöglichkeiten zu Marktbedingungen, die es den Transferbeziehern erlauben, ihre Leistungsfähigkeit – und sei sie noch so gering – zugunsten der Gesellschaft, die soziale Hilfen zahlt, und im eigenen Interesse einzubringen.

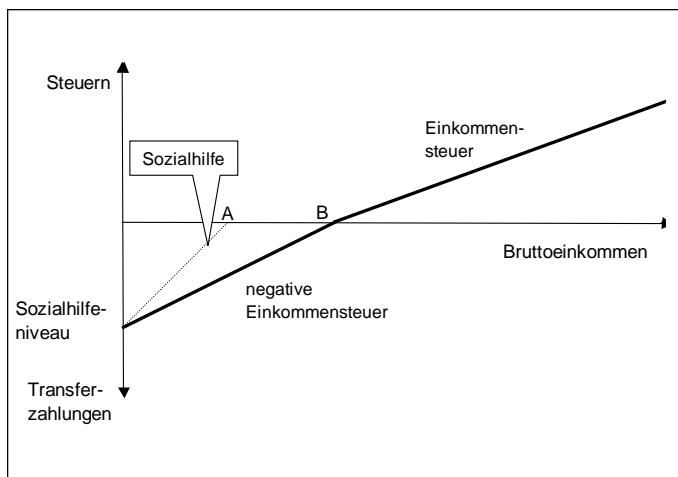
## II Negative Einkommensteuer

### 1 Negative Einkommensteuer setzt Arbeitsanreize unter Verletzung des Bedürftigkeitsprinzips

Die einfache und bestechende Grundidee der negativen Einkommensteuer besteht darin, das Konzept der Besteuerung in den negativen Bereich hinein fortzusetzen und negative Steuern festzulegen, also dem Bürger Transferzahlungen zu gewähren, die mit verringertem Einkommen ansteigen. In einem einheitlichen System werden die bedürftigen Bürger unterstützt und die besser gestellten Bürger besteuert. Es wird nicht für alle Personen, die von der Gesellschaft unterstützt werden, ein gleiches Mindesteinkommen und damit ein gleicher Mindestlebensstandard angestrebt, sondern das verfügbare Einkommen steigt von Anfang an mit dem selbst erzielten Einkommen. Ein wichtiges Ziel im Konzept der negativen Einkommensteuer – wie auch bei den Kombilohnmodellen – ist es, auch für Personen, die der Unterstützung bedürfen, einen finanziellen Anreiz für eine Beschäftigung zu geben. Die marktwirtschaftliche Idee von Leistung und Gegenleistung soll auf das Sozialsystem übertragen werden.

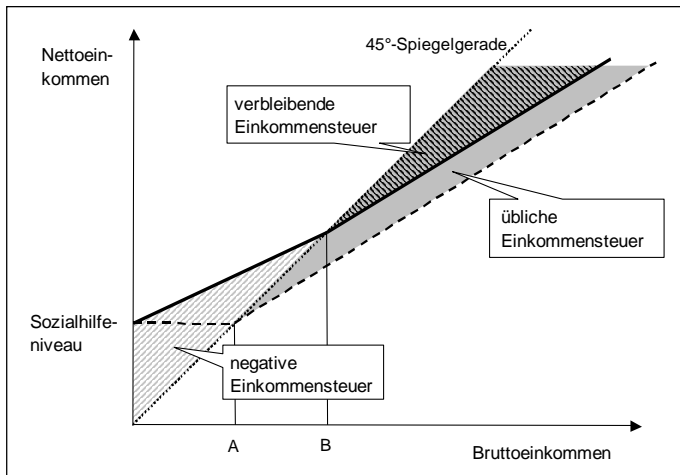
In Abbildung 1 ist die negative Einkommensteuer schematisch dargestellt. Wenn kein Einkommen erzielt wird, deckt die Transferzahlung das Existenzminimum des Bürgers ab. Die Transferzahlungen werden aber nicht wie bei der Sozialhilfe um den vollen Betrag des zusätzlich erzielten Einkommens verringert (gestrichelte Linie), sondern langsamer, z. B. nur um 50 Prozent des Zusatzeinkommens (durchgezogene Linie). Damit beginnt auch die Besteuerung erst bei einem vergleichsweise hohen Einkommen (Punkt B statt Punkt A in den Abbildungen 1 und 2).

Abbildung 1: Soziale Absicherung durch eine negative Einkommensteuer



In Abbildung 2 wird die Veränderung der verfügbaren Einkommen und der Steuerbelastung durch die negative Einkommensteuer dargestellt. Wenn auch für Personen ohne eigenes Einkommen das Sozialhilfeniveau erreicht werden soll, ist das verfügbare Nettoeinkommen nach Steuern (stark durchgezogene Linie) bei jedem Bruttoeinkommen höher als im Fall ohne negative Einkommensteuer (gestrichelte Linie). Im Vergleich dazu wird mit der ergänzenden Sozialhilfe – unabhängig vom selbst erwirtschafteten Einkommen – ein bestimmtes verfügbares Nettoeinkommen, nämlich in Höhe des Sozialhilfeniveaus, gesichert. Die Summe aus selbst erwirtschaftetem Einkommen und ergänzender Sozialhilfe steigt erst an, wenn der Sozialhilfebetrag ausschließlich durch eigenes Einkommen erwirtschaftet wird (ab Punkt A in Abbildung 2). Mit steigendem Bruttoeinkommen setzt dann die Besteuerung ein.

Abbildung 2: Nettoeinkommen im System mit negativer Einkommensteuer



Die Kritik gegen die Sozialhilfe richtet sich gegen den horizontalen Verlauf des Nettoeinkommens bis zum Punkt A in Abbildung 2. In diesem Bereich ändert sich das verfügbare Einkommen nicht, wenn der Sozialhilfebezieher arbeitet und das selbst erzielte Einkommen durch eigene Anstrengung erhöht. Der finanzielle Anreiz, ein höheres Einkommen zu erzielen, ist gleich Null.

An diesem Punkt setzt die negative Einkommensteuer an. Sie beläßt dem Arbeitnehmer von jedem zusätzlich verdienten Euro zumindest einen Teil, so daß sein verfügbares Einkommen in jeder Phase steigt, wenn er ein höheres Bruttoeinkommen erwirtschaftet (fett gedruckte Linie in Abbildung 2). Es besteht immer ein finanzieller Anreiz, durch Mehrarbeit ein höheres Einkommen zu erzielen. Bleibt das Sozialhilfeniveau als Mindesteinkommen und damit als

Ausgangsniveau für die negative Einkommensteuer unverändert, sind die Transferzahlungen erheblich höher als im Falle der alternativ gewährten Sozialhilfe. Da die Transferzahlungen mit steigendem selbst erwirtschafteten Einkommen langsamer abgebaut werden als die Sozialhilfe, erhalten auch Arbeitnehmer mit einem eigenen Einkommen oberhalb der Sozialhilfe noch eine negative Einkommensteuer. Auch deshalb sind die gesamten Transferzahlungen durch eine negative Einkommensteuer erheblich höher als die vergleichbaren Sozialhilfeausgaben.

Hinzu kommen Steuerausfälle, die je nach der Tarifgestaltung noch einmal ein großes fiskalisches Defizit gegenüber der Besteuerung im Anschluß an die Sozialhilfe auslösen. Bleibt der Steuertarif unverändert und beginnt die Besteuerung im System der negativen Einkommensteuer erst bei einem höheren Einkommen (ab dem Punkt B in Abbildung 2), so bleiben nicht nur Arbeitnehmer steuerfrei, die andernfalls schon Steuern zu zahlen hätten, sondern auch alle übrigen Arbeitnehmer mit höherem Einkommen zahlen geringere Steuern.

Sozialpolitisch unbefriedigend bleibt das Konzept der negativen Einkommensteuer nicht nur, weil bei bedürftigen Personen vom Konzept der Mindestsicherung abgegangen wird, sondern auch, weil einem Teil der Bürger noch Transferzahlungen gewährt werden, wenn keine Bedürftigkeit vorliegt. Bei der letzten Gruppe handelt es sich um Erwerbstätige, die mit ihrem selbst erwirtschafteten Einkommen bereits oberhalb des Sozialhilfeniveaus liegen.

## **2 Negative Einkommensteuer kein Ausweg aus den Widersprüchlichkeiten**

Will man den aus der negativen Einkommensteuer entstehenden fiskalischen Aufwand – die Transferzahlungen und die Steuerausfälle – absenken, könnte man daran denken, den Arbeitsanreiz gering zu halten. Der Anteil, der dem Bürger vom selbst erwirtschafteten Einkommen verbliebe, und damit der finanzielle Anreiz, einer Beschäftigung nachzugehen, würde sehr niedrig angesetzt und im Grenzfall auf Null zurückgeführt. Dann ist man wieder beim Sozialhilfesystem.

Alternativ ist überlegt worden, den Ausgangsbetrag für die negative Einkommensteuer, also die Mindestsicherung, deutlich unterhalb des Mindestlebensstandards anzusetzen, wie er in der Sozialhilfe definiert ist. Die Mindestsicherung für alle Hilfsbedürftigen unter das sozio-kulturelle Existenzminimum bzw. den gesellschaftlich definierten Mindestlebensstandard abzusenken, kann aber nicht in Betracht kommen. Es besteht ein Konsens, jedem Bürger ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen, auch wenn er selbst dazu nicht beitragen kann. Genauer muß die erwähnte Forderung deshalb zumeist wie folgt lauten: „Wer arbeiten kann, aber keiner (offiziellen) Beschäftigung nachgeht, soll weniger bekommen als diejenigen, die arbeiten können und arbeiten, und auch weniger als diejenigen, die nicht arbeiten können.“

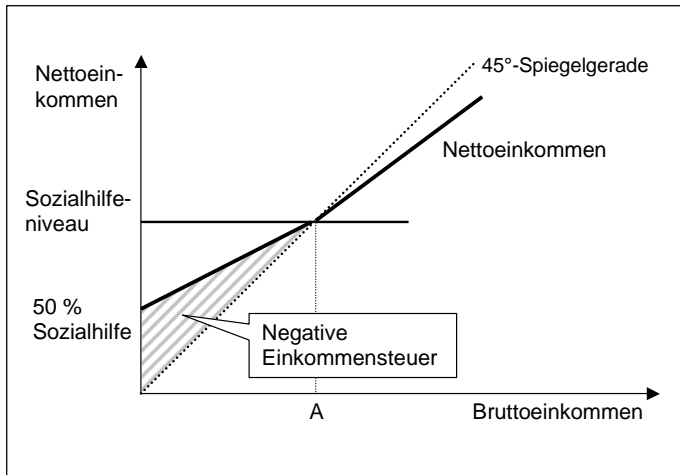
Folgte man dieser Forderung im Rahmen der negativen Einkommensteuer, dann könnte der Ausgangsbetrag der Transferzahlungen für arbeitsfähige Personen so weit gesenkt werden, daß jeder Arbeitsfähige durch die Kombination von eigener Leistung und negativer Einkommensteuer

das Sozialhilfeniveau erreichen könnte. Beträgt beispielsweise der Satz der negativen Einkommensteuer 50 Prozent, so würde der Ausgangsbetrag für den Fall des Verzichts eines normalen Arbeitsfähigen<sup>5</sup> auf eine Beschäftigung auf die Hälfte des normalen Sozialhilfebetrages abgesenkt (vgl. Abbildung 3). Würde diese Person eine Beschäftigung aufnehmen und ein Einkommen erzielen, so erhöhte sich das verfügbare Einkommen ausgehend vom halben Sozialhilfebetrag um 50 Prozent des selbst erwirtschafteten Einkommens. Der anderen Hälfte des Einkommens stände eine entsprechende Verringerung der Transferzahlung gegenüber. Erreicht das selbst erwirtschaftete Einkommen das Niveau der Sozialhilfe, läuft die negative Einkommensteuer (die Transferzahlung) aus. Insgesamt verbliebe dieser Person in diesem Punkt gerade das Sozialhilfeniveau. Ginge das Einkommen darüber hinaus, würde es nach den üblichen Regeln besteuert. In Abbildung 3 wird allerdings auch deutlich, daß die arbeitsfähigen Personen bei der hier gewählten Regelung so lange unter dem heute garantierten Mindestlebensstandard bleiben, bis sie tatsächlich ein Bruttoeinkommen in Höhe des Sozialhilfeniveaus oder darüber hinaus erwirtschaften (Punkt A in Abbildung 3).

---

5 Mit der Bezeichnung „normaler Arbeitsfähiger“ soll ausgedrückt werden, daß diese Person ein hinreichendes eigenes Einkommen erwirtschaften könnte, um den Lebensunterhalt selbst zu bestreiten.

Abbildung 3: Abgesenkte negative Einkommensteuer



Dieses Ergebnis stimmt für ausreichend arbeitsfähige Personen voll mit den Grundsätzen der Sozialhilfe überein, sofern sie auch über die Gelegenheit der Aufnahme einer zumutbaren Beschäftigung verfügen, die ein entsprechendes Bruttoeinkommen ermöglicht. Nach geltendem Recht kann die Sozialhilfe für arbeitsfähige Personen gekürzt werden, wenn diese sich der Pflicht entziehen, einer Beschäftigung nachzugehen und eigene Einkünfte zu erwirtschaften. In dem dargestellten speziellen Fall lassen sich mit der negativen Einkommensteuer und dem bestehenden System der Sozialhilfe das gleiche Ergebnis erzielen: Mit der gekürzten Sozialhilfe bzw. dem abgesenkten Sockelbetrag der negativen Einkommensteuer soll der Anreiz gesetzt werden, einer Beschäftigung nachzugehen und zumindest ein Einkommen in Höhe der Sozialhilfe zu erwirtschaften.



In dem gewählten Beispiel der negativen Einkommensteuer wurde unterstellt, die betroffene Person sei in der Lage, zumindest ein Einkommen in Höhe der Sozialhilfe selbst zu erarbeiten. Daneben gibt es aber auch Personen, die zwar arbeiten können, deren Fähigkeiten und Marktchancen aber nicht ausreichen, das Sozialhilfeniveau zu erreichen. Diese Bürger können nicht nach dem gleichen Muster der abgesenkten negativen Einkommensteuer behandelt werden, weil sie keine Chance hätten, den Mindestlebensstandard zu erreichen. Das Nettoeinkommen aus selbsterwirtschafteten Einkünften und negativer Einkommensteuer bliebe unter dem Sozialhilfeniveau (alle Punkte auf der Nettoeinkommenskurve links von A in Abbildung 3).

Um das Problem zu mildern, daß arbeitsfähige Personen das Sozialhilfeniveau nicht erreichen, obwohl sie arbeiten, könnte überlegt werden, den Sockelbetrag der negativen Einkommensteuer (der Transferzahlung) weniger stark abzusenken oder die negative Einkommensteuer (die Transferzahlung) mit steigendem Einkommen nur geringfügig oder gar nicht zurückzuführen. Im ersten Fall der mäßig oder nur geringfügig abgesenkten negativen Einkommensteuer verringert sich der Arbeitsanreiz, wenn die negative Einkommensteuer in eine positive übergehen soll, sobald das Sozialhilfeniveau mit eigenem Einkommen überschritten wird. Je weniger der Sockelbetrag unter das Sozialhilfeniveau abgesenkt wird, um so mehr nähert sich die negative Einkommensteuer wieder dem Sozialhilfemodell ohne Kürzung der Sozialhilfe für Arbeitsfähige.

Im zweiten Fall des sehr langsamen Abbaus des Sockelbetrags bzw. der Transferzahlung bei steigendem eigenem Einkommen wird zwar das Sozialhilfeniveau vergleichsweise schnell erreicht. Das Problem ist aber wieder das

oben beklagte: Ein Teil der bisherigen Sozialhilfeempfänger erhält weiterhin die negative Einkommensteuer, obwohl das Einkommen aus eigener Arbeit und negativer Einkommensteuer über das Sozialhilfeniveau hinausgeht. Und selbst Personen, die bisher keine Sozialhilfe erhielten, kommen in den Genuß der negativen Einkommensteuer. Die negative Einkommensteuer wird wieder sehr teuer und ist sozialpolitisch nicht zu vertreten.

In beiden Fällen – ob kräftig oder geringfügig abgesenkter Sockelbetrag – bleibt ein soziales Problem für Personen mit besonders geringen Fähigkeiten, die zwar ein geringes Einkommen erzielen, aber wegen des abgesenkten Sockelbetrages nicht auf das Sozialhilfeniveau kommen. Auch wenn diese Gruppe der arbeitsfähigen Geringverdiener klein ist, kann nicht hingenommen werden, daß ihnen das gesellschaftliche Mindestniveau nicht gewährt wird. Für arbeitsfähige Personen, die ihre Arbeitskraft voll einsetzen, aber eine zu geringe Produktivität haben, um mindestens ein Einkommen in Höhe des Sozialhilfeniveaus zu erreichen, ist die negative Einkommensteuer mit abgesenktem Ausgangsniveau nicht akzeptabel. Das Kriterium „Arbeitsfähigkeit“ ist viel zu grob.

Eine einheitliche Regelung des Steuer-Transfer-Systems im Sinne der negativen Einkommensteuer stößt bei unterschiedlicher Produktivität und unterschiedlicher Bedürftigkeit der Hilfeempfänger an kaum zu überwindende Probleme, weil – anders als bei der Sozialhilfe – nicht die individuelle Bedürftigkeit festgestellt wird, sondern nur grob zwei Klassen unterschieden werden: Arbeitsfähige und Nicht-Arbeitsfähige. Es zeigt sich, daß das Absenkungsmodell der negativen Einkommensteuer nur anwendbar ist, wenn die einbezogenen Personen nicht nur arbeitsfähig,

sondern auch tatsächlich in der Lage sind, ein Einkommen in Höhe des Sozialhilfeniveaus selbst zu erwirtschaften. Sobald das Ausgangsniveau für die negative Einkommensteuer unter das Sozialhilfeniveau abgesenkt wird, taucht der Konflikt zwischen dem sozialen Anliegen der Mindestabsicherung und dem wirtschaftlichen Anliegen, einen Arbeitsanreiz zu schaffen, wieder auf. Es war von Anfang an klar, daß die nicht arbeitsfähigen Personen von der Absenkung ausgenommen werden müssen. Bei genauerem Hinsehen wird aber auch erkennbar, daß die Absenkung für Personen mit geringen Fähigkeiten nur in entsprechend geringerem Maße möglich ist als für Personen, die grundsätzlich nicht auf soziale Hilfen angewiesen sind. Anders gewendet: Die abgesenkte negative Einkommensteuer eignet sich nur für den Personenkreis, für den es dem Grunde nach gar keiner sozialen Absicherung bedarf, weil das Sozialhilfeniveau aus eigener Kraft erwirtschaftet werden kann. Für diesen Personenkreis ist die oben genannte Forderung „Wer arbeitet, soll mehr bekommen als derjenige, der nicht arbeitet.“ nachvollziehbar. Um Mißverständnisse zu vermeiden, müßte es aber heißen: „Wer arbeiten kann und trotzdem nicht oder nur in geringem Umfang (offiziell) arbeitet, wer sich also seiner Pflicht entzieht, möglichst weitgehend für sich selbst zu sorgen, dem kann die gesellschaftliche Solidarität entzogen und die Sozialhilfe gekürzt werden.“

Zwei weitere Hindernisse stehen einer Umstellung von der Sozialhilfe auf ein Konzept der negativen Einkommensteuer im Wege. Die negative Einkommensteuer setzt ausschließlich am Einkommen der entsprechenden Person bzw. des Ehepaars im laufenden Jahr an. Es gilt das Jährlichkeitsprinzip. In der Sozialhilfe wird tendenziell versucht, vom Lebenseinkommensprinzip auszugehen und

zumindest das Einkommen über mehrere Jahre zu berücksichtigen. Für die Vergangenheit wird das insoweit erreicht, als auf das vorhandene Vermögen zurückgegriffen wird. Für die Zukunft wird immerhin teilweise verlangt, daß die Sozialhilfe nur als Darlehen gewährt, also später zurückgezahlt wird, soweit das aus dem zu erwartenden späteren Einkommen möglich ist. Der zweite Unterschied besteht darin, daß in der Sozialhilfe nicht nur auf die Situation der hilfsbedürftigen Person abgestellt wird. Vielmehr ist zusätzlich die Solidarität der Familie in Anspruch zu nehmen. Es wird geprüft, ob Unterstützungsmöglichkeiten durch die Verwandten in gerader Linie bestehen.

Bislang ist für die negative Einkommensteuer kein Weg aus dem Dilemma zwischen den erwünschten finanziellen Arbeitsanreizen einerseits und den hohen fiskalischen Kosten sowie den nicht hinnehmbaren Verstößen gegen sozialpolitische Prinzipien andererseits gefunden worden. Die negative Einkommensteuer ist zwar immer wieder einmal vorgeschlagen, aber in Deutschland nicht verwirklicht worden. Die vielzitierte negative Einkommensteuer in den USA, der „Earned income tax credit“ kann nicht ohne weiteres auf Deutschland übertragen werden. Zum ersten fügt sich diese Variante der negativen Einkommensteuer in den Vereinigten Staaten nur als eines von vielen Instrumenten in ein gänzlich unterschiedliches System der sozialen Unterstützung ein. Zum zweiten verzichtet man in den USA für einen großen Teil der Bevölkerung auf die in Europa unumstrittene Mindestabsicherung einer würdigen Lebensführung. Der Konflikt zwischen dem erwünschten Arbeitsanreiz und dem tatsächlich erreichten verfügbaren Einkommen unterhalb des sozialpolitisch erwünschten Sicherungsniveaus wird hingenommen.

### III Kombilohn

#### 1 **Monetäre Arbeitsanreize mit begrenztem finanziellen Aufwand**

Mit den Kombilohnmodellen wird die Idee der negativen Einkommensteuer wieder aufgenommen, einen finanziellen Anreiz für die Aufnahme und zum Teil auch für die Ausweitung einer Beschäftigung zu setzen. Ausgangspunkt ist die bestehende Sozialhilfe bzw. Arbeitslosenhilfe, nicht ein abgesenktes Niveau. Das Schwergewicht der Kombilohnmodelle liegt darauf, die Schwelle zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung, zwischen Sozialsystem und Marktsystem durch eine zeitlich befristete Lohnsubvention zu überwinden. Das fiskalische Problem, wie es bei der negativen Einkommensteuer auftaucht, wird dadurch eng begrenzt, daß die Lohnsubvention für den Begünstigten nur in einem schmalen Einkommensbereich gewährt wird. Außerdem wird im Gegensatz zur negativen Einkommensteuer nicht dauerhaft gefördert, sondern der Förderzeitraum ist in allen Modellen befristet. Schließlich handelt es sich nicht um einen Rechtsanspruch, sondern um eine Programmförderung, bei der das Gesamtvolumen von vornherein limitiert ist. Aufgrund der Programmförderung entsteht ein schwerwiegendes Gleichbehandlungsproblem, weil ein Arbeitnehmer, der die Voraussetzungen erfüllt, nicht sicher sein kann, ob er gefördert wird. Der einzelne Arbeitnehmer wird nur dann berücksichtigt, wenn die für das Programm zur Verfügung gestellten Mittel noch nicht ausgeschöpft sind.

Für einen begünstigten Arbeitslosen oder Arbeitnehmer läßt sich der Unterschied zur negativen Einkommensteuer anhand des Grundprinzips der Kombilohnmodelle darstellen.

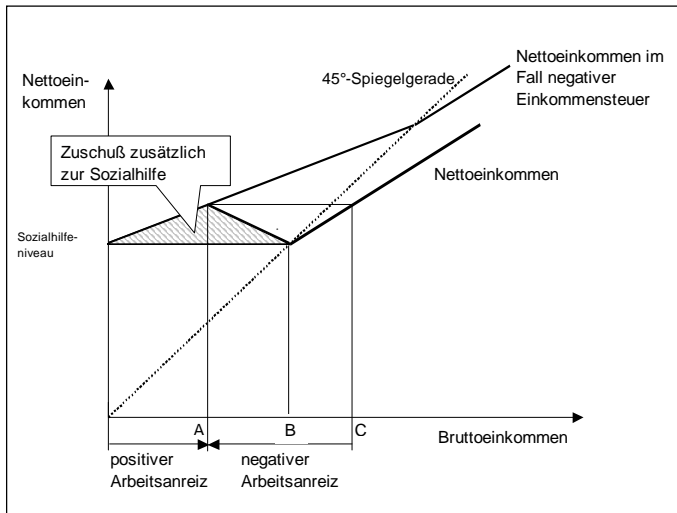
Ausgangspunkt ist die Arbeitslosigkeit und der Bezug von Sozialhilfe oder Arbeitslosenhilfe. Zunächst wird, ähnlich wie bei der negativen Einkommensteuer, ein Arbeitsanreiz gegeben, indem ein mit zunehmendem Lohneinkommen steigender staatlicher Zuschuß gewährt wird. Dieser Zuschuß wird nicht auf die Sozialhilfe angerechnet. Das bedeutet: Die Summe aus eigenen Einkünften und Sozialhilfe bleibt unverändert, so daß das verfügbare Nettoeinkommen um den Zuschuß steigt. Ab einem bestimmten Einkommen, das noch unterhalb des Sozialhilfeniveaus liegt, wird der Zuschuß stufenweise wieder auf Null zurückgeführt.

## **2 Inkaufnahme monetärer Arbeitshemmnisse**

Bis zu einem in jedem Modell festgelegten, relativ bescheidenen selbst erwirtschafteten Einkommen, besteht der Unterschied zur negativen Einkommensteuer lediglich darin, daß der Transferbetrag sich beim Kombilohn durch eine Kombination aus Sozialhilfe und Lohnzuschuß ergibt, während andernfalls der gleiche Betrag als negative Einkommensteuer gewährt würde (das gilt bis zu einem Bruttoeinkommen in Höhe von A in Abbildung 4). Nachdem der Zuschuß den vorgegebenen Höchstwert erreicht hat, wird er wieder zurückgeführt (zwischen dem Bruttoeinkommen in Höhe von A und B in Abbildung 4). In diesem Bereich sinkt das Nettoeinkommen mit zunehmendem Arbeitseinsatz und zunehmendem Bruttoeinkommen. Durch diese Schubumkehr wird aus dem Anreiz, mehr zu arbeiten, ein Anreiz, die Arbeit einzuschränken. Dieser negative Anreiz wirkt nicht nur bis zu dem Einkommen, bei dem die Zuschüsse zurückgeführt sind (Punkt B in Abbildung 4), sondern er wirkt erheblich darüber hinaus. Der negative Anreiz wird erst überwunden, wenn das erzielte Arbeitseinkom-

men abzüglich der Steuern über das Niveau steigt, das durch die Kombination von Arbeitseinkommen, (ergänzende) Sozialhilfe und Lohnzuschuß (im Punkt A) maximal erzielt werden kann (ab Punkt C in Abbildung 4). Der Negativanreiz aufgrund des Zurückführens der Lohnsubvention wirkt sowohl auf Arbeitnehmer, die noch gefördert werden, deren Einkommen aber über den Betrag mit der Höchsthörförderung hinausgeht, als auch auf Arbeitnehmer mit einem Einkommen außerhalb des Förderbereichs. Diese Arbeitnehmer werden verleitet, weniger zu arbeiten, um in den Genuß des höchsten Zuschusses zu kommen.

Abbildung 4: Kombilohn



Die einzelnen Kombilohnmodelle unterscheiden sich in der Höhe und Staffelung der Zuschüsse, im Bruttoeinkommen, bei dem der höchste Zuschuß erreicht wird, in der Ge-

schwindigkeit des Abbaus der Zuschüsse bei steigendem Einkommen und im Bruttoeinkommen, ab dem kein Zuschuß mehr gewährt wird. Die Grundidee des Kombilohns, nämlich wie bei der negativen Einkommensteuer einen Arbeitsanreiz zu geben, wird jeweils nur in einem eng begrenzten Einkommensabschnitt verwirklicht. Je stärker dieser Anreiz gesetzt wird, um so größer ist auch der sich anschließende umgekehrte Anreiz für die Bezieher etwas höherer Einkommen, weniger zu arbeiten, bzw. von vorneherein den Arbeitseinsatz zu begrenzen.

Da der Zuschuß ab einem bestimmten Einkommen wieder zurückgeführt wird und da das Nettoeinkommen zunächst spürbar sinkt, lohnt es sich für gering qualifizierte Arbeitslose nicht, ein höheres Markteinkommen anzustreben. Erst ein großer Einkommenssprung bringt ein höheres Nettoeinkommen; denn erst wenn das Bruttoeinkommen deutlich über das Sozialhilfeniveau plus Höchstzuschuß hinausgeht, steigt auch das Nettoeinkommen wieder. Das erforderliche Bruttoeinkommen, bei dem das verfügbare Einkommen aus eigener Arbeit das Niveau erreicht, das durch Zuschüsse, Sozialhilfe und ein geringeres eigenes Einkommen erzielt werden kann, liegt erheblich höher als im Fall ohne Kombilohn. Der Nettolohn muß so hoch sein, daß er nicht nur die volle Sozialhilfe, sondern auch den maximalen Zuschuß ersetzen kann.<sup>6</sup> Arbeitslose, die sich für einen Kombilohn entscheiden, werden aus diesen Gründen vorwiegend das Einkommen anstreben, bei dem sie gerade den höchsten Zuschuß erhalten.

---

6 In einigen Varianten wird der Lohnzuschuß so hoch festgesetzt, daß keine Sozialhilfe mehr in Anspruch genommen werden muß.



Für die entgegengesetzten Anreizwirkungen des Kombilohns in der Anfangsphase des Aufbaus und der späteren Phase der Rückführung der Zuschüsse ist nicht die Art der Förderung entscheidend, also ob Zuschüsse in Abhängigkeit vom Einkommen oder von den Arbeitsstunden gezahlt und ob Sozialbeiträge teilweise oder ganz erlassen werden. Entscheidend ist die Rücknahme der Förderung bei einem Einkommen, das noch unterhalb des Sozialhilfeniveaus liegt, bei dem also die ergänzende Sozialhilfe in dem Umfang gekürzt wird wie das eigene Einkommen steigt. Je nachdem wie schnell der Zuschuß abgebaut wird, verringert sich das Nettoeinkommen. Im Grenzfall fällt der Arbeitnehmer mit steigendem Arbeitseinkommen wieder auf das Sozialhilfeniveau zurück. Aber selbst wenn die Zuschüsse langsamer abgebaut werden, gibt es einen Bereich, in dem das Nettoeinkommen sinkt, wenn mehr gearbeitet wird und mehr verdient wird.

Die negativen Anreize wirken auf die Arbeitnehmer, die aus der Arbeitslosigkeit kommen, wie eine Bremse auf den Umfang der Beschäftigung. Sie wirken einer vollen Ausschöpfung der Arbeitskraft und damit den Anstrengungen, vollständig aus der Unterstützung durch öffentliche Hilfen herauszukommen, entgegen. Dieser Nachteil wiegt besonders schwer bei den Arbeitnehmern, die auch ohne Lohnzuschüsse wieder eine Beschäftigung aufgenommen hätten. Bestrebungen bereits beschäftigter Arbeitnehmer, weniger zu arbeiten, um in den Genuß der höchsten Förderung zu kommen, werden zwar erschwert, weil die Lohnzuschüsse in aller Regel nur an Personen gezahlt werden, die vorher arbeitslos waren. In einigen Fällen kann es aber für die Arbeitnehmer und Arbeitgeber attraktiv sein, den Umweg über eine vorübergehende Arbeitslosigkeit zu gehen, um an die Fördermittel heranzukommen. Diese unge-

wollten Wirkungen („Mitnahmeeffekte“) zu minimieren, ist ein weiterer Grund, die Förderung des einzelnen Arbeitnehmers zeitlich zu begrenzen.

Die doppelte Zielsetzung, einen positiven Arbeitsanreiz zu setzen, gleichzeitig aber den Mittelaufwand im Vergleich zu einer negativen Einkommensteuer zu begrenzen, indem nur Arbeitslose in die Förderung einbezogen werden und indem die Förderung auf einen engen Einkommensbereich beschränkt und ab einem vergleichsweise geringen Einkommen bereits wieder abgebaut wird, führt zu erheblichen Widersprüchen. Die Förderung soll nur solchen Arbeitslosen zugute kommen, die ohne Förderung keine Beschäftigung aufnehmen würden. „Normale Arbeitslose“, die in der Regel auch ohne Förderung wieder eine Beschäftigung zu einem angemessenen Lohn finden können, sind nicht Adressat der Kombilohnmodelle. Diese Grenze wird aber durch das Förderangebot verschoben, weil es sich für einen Teil der „normalen Arbeitslosen“ lohnt, eine Beschäftigung mit weniger Arbeitsstunden oder mit einem vergleichsweise geringen Lohn anzunehmen, um in den Genuß der Förderung zu kommen. Da bei den Arbeitslosen nicht leicht festgestellt werden kann, wer auch ohne Förderung wieder eine Beschäftigung aufnehmen würde, muß damit gerechnet werden, daß ein Teil dieser Arbeitslosen den geförderten Wiedereinstieg wählen wird. Für sie wird der negative Anreiz insoweit wirksam, als sie sich für eine geringere Stundenzahl entscheiden oder sich mit einer geringeren Entlohnung zufrieden geben als im Fall ohne Förderung. In Kombilohnmodellen werden Anreize für das bewußte Einplanen einer Förderphase in Absprache mit dem Arbeitgeber gesetzt. Dadurch wird das Beschäftigungsvolumen nicht erhöht. Der öffentliche Zuschuß kann zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer verteilt werden. Die

zusätzlich erforderliche Finanzierung dürfte die Gesamtbeschäftigung sogar verringern.

Die Idee des durchgängigen finanziellen Arbeitsanreizes, die der negativen Einkommensteuer zugrunde liegt, wird in den Kombilohnmodellen nicht durchgehalten. Vielmehr werden die positiven Arbeitsanreize in einzelnen Einkommensbereichen durch negative Anreize in anderen Einkommensbereichen konterkariert. Die Kritik an der Sozialhilfe, sie biete keinen finanziellen Anreiz zu arbeiten, gilt für Kombilohnmodelle in differenzierter und verschärfter Form. Es werden willkürlich positive und negative finanzielle Arbeitsanreize gesetzt, deren beschäftigungshemmende Wirkungen nicht auf Sozialhilfeempfänger begrenzt sind, sondern auch Arbeitnehmer betreffen, deren Markteinkommen über die Sozialhilfe hinausgehen.

Wie man es auch dreht und wendet, die Tatsache, daß die Lohnsubvention ab einem bestimmten Lohn wieder abgebaut wird, löst negative Beschäftigungseffekte aus, die im Widerspruch zu den beabsichtigten Zielen der Kombilohnmodelle stehen. Die Befristung der Förderung für den einzelnen Arbeitnehmer und auch der Programme selbst ist eine unzureichende Antwort auf systematische Mängel der Modelle, nämlich auf eingebaute Fehlanreize.

### **3 Ermöglichen Kombilöhne eine Ausweitung der Beschäftigung?**

Die negative Einkommensteuer hat den großen Charme, die Arbeitsanreize durchgängig bis in mittlere Einkommensklassen hinein zu erhöhen, aber sie ist nicht zu finanzieren, wenn nicht die soziale Absicherung drastisch abgesenkt werden soll. Wird die Ausgangsbasis dagegen

erheblich abgesenkt, erfüllt sie die Funktion der sozialen Mindestsicherung nicht mehr. Der Kombilohn, mit dem die Arbeitsanreize lediglich im unteren Lohnbereich durch staatliche Zuschüsse verstärkt werden, verlagert das Anreizproblem auf den angrenzenden Lohnbereich und verschärft es sogar, weil negative Arbeitsanreize entstehen. Trotzdem werden Kombilohnmodelle propagiert und erprobt. Es stellt sich die Frage, ob es sich aus anderen Gründen lohnt, diese Ansätze weiter zu verfolgen.

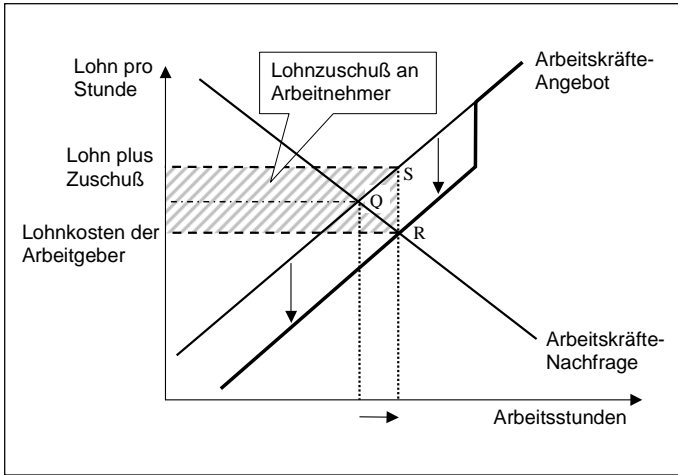
Mit Kombilohnmodellen sollen je nach der Einschätzung der Arbeitsmarktsituation entweder die Arbeitnehmer oder die Arbeitgeber gefördert werden. Formal wird manchmal nur dann von einem Kombilohn gesprochen, wenn die Arbeitnehmer den Zuschuß erhalten. Begründet wird der Lohnzuschuß für Arbeitnehmer damit, daß es bei den geltenden Regelungen nicht an Arbeitsplätzen, sondern an der Motivation der Arbeitnehmer fehle, weil diese in einem weiten Bereich für jeden Euro, den sie zusätzlich verdienen, einen gleich hohen Abzug von der Sozialhilfe hinnehmen müssen, so daß die Arbeit sich finanziell nicht lohne. Für einen Lohnkostenzuschuß an Arbeitgeber wird plädiert, wenn der Engpaß bei den vorhandenen Arbeitsplätzen bzw. bei der Lohnzahlungsfähigkeit vermutet wird.

Die Vorstellung, der Subventionsvorteil komme voll dem zugute, dem der Betrag ausgezahlt wird, also entweder dem Arbeitnehmer oder dem Arbeitgeber, ist selten zutreffend. Es hängt vielmehr von den Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt ab, wem die Subventionen in welchem Maße zugute kommen. Sieht man von Extremfällen und reglementierten Löhnen ab, so ist damit zu rechnen, daß eine Lohnsubvention teils das Einkommen der Arbeitnehmer erhöht und teils die Lohnkosten der Arbeitgeber verringert,

unabhängig davon, an wen sie ausgezahlt wird. Die Arbeitnehmer erhalten entweder den Lohnzuschuß plus den von den Unternehmen gezahlten niedrigeren Lohn (Abbildung 5), oder sie erhalten den durch Subventionen an das Unternehmen erhöhten Lohn vom Unternehmen (Abbildung 6). Die Arbeitgeber zahlen entweder einen niedrigeren Lohn, der für die Arbeitnehmer durch den Lohnzuschuß aufgestockt wird (Abbildung 5), oder ihre Lohnkostenbelastung sinkt durch den Zuschuß, mit dem ein Teil der Lohnkosten vom Staat übernommen wird (Abbildung 6).

Werden Lohnzuschüsse an bislang arbeitslose Arbeitnehmer gezahlt und bieten diese ihre Arbeit an, so werden die Unternehmen die zusätzliche Arbeit nur nachfragen, wenn die dafür aufzuwendenden Lohnkosten niedrig genug sind, d. h. wenn die Arbeit für die Unternehmen rentabel ist. Ausgehend von einem ausgeglichenen Arbeitsmarkt (Lohn-Beschäftigungs-Kombination Q in Abbildung 5) ist eine Lohnsenkung aus der Sicht der Arbeitgeber erforderlich. Tragen die Unternehmer entsprechend der Lohnsenkung geringere Lohnkosten, so werden mehr Arbeitskräfte nachgefragt (Kombination R in Abbildung 5). Für die Arbeitnehmer ist diese Senkung der Lohnkosten für die Arbeitgeber hinnehmbar, da sie dank des Lohnzuschusses tatsächlich einen höheren Lohnsatz erhalten (entsprechend Kombination S in Abbildung 5).

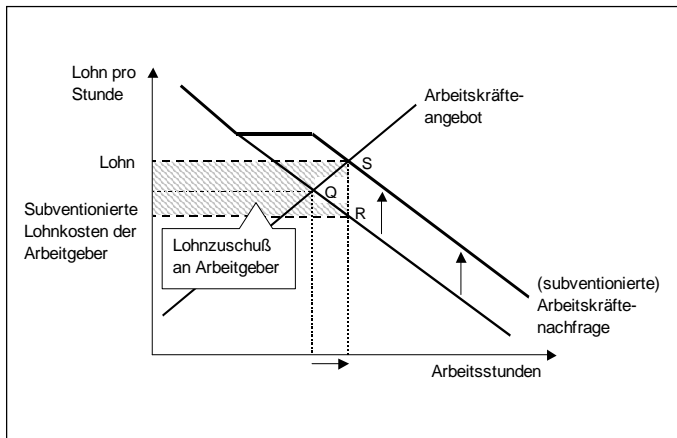
Abbildung 5: Lohnzuschuß an Arbeitnehmer



Werden umgekehrt Lohnzuschüsse an Arbeitgeber gezahlt, die Arbeitslose einstellen, so werden sie entsprechend der Subvention mehr Arbeit nachfragen. Ausgehend von einem ausgeglichenen Arbeitsmarkt (Lohn-Beschäftigungskombination Q in Abbildung 6) werden sie den Lohn für die Arbeitnehmer erhöhen. Bei dem höherem Lohn (Kombination S in Abbildung 6) werden zusätzliche Arbeitskräfte bereit sein, die Beschäftigung aufzunehmen oder auszudehnen, und es wird den Arbeitgebern gelingen, zusätzliche Arbeitskräfte zu bekommen. Die Unternehmen werden im Wettbewerb gezwungen, den Teil der Zuschüsse, der nicht erforderlich ist, eine geringere Produktivität der zusätzlichen Arbeitnehmer zu kompensieren, als Lohnerhöhung weiterzugeben. Die Arbeitgeber können höhere Löhne zahlen und dennoch mehr Arbeitskräfte nachfragen, da die von ihnen effektiv zu tragenden Lohnkosten, die durch die

Produktivität der Beschäftigung gedeckt sein müssen, dank der Subvention gesenkt werden (Kombination R in Abbildung 6).

Abbildung 6: Lohnzuschuß an Arbeitgeber



Man darf also sowohl bei einem Lohnzuschuß an Arbeitnehmer als auch bei einem Zuschuß an Arbeitgeber von einem Kombilohn sprechen. Die ökonomischen Wirkungen sind unter der Annahme eines flexiblen, nicht reglementierten Arbeitsmarktes der Richtung nach gleich und zwar sowohl in bezug auf die Beschäftigungs- als auch in bezug auf die Lohnwirkung.

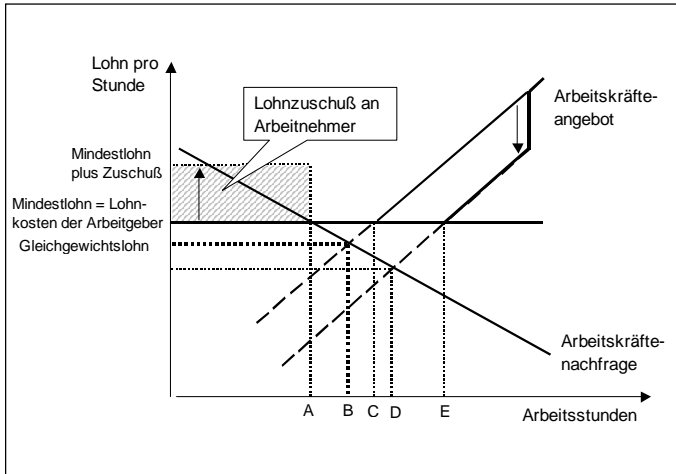
Besteht dagegen in der Ausgangssituation Mindestlohnarbeitslosigkeit, kommt es ganz wesentlich darauf an, wen den Lohnzuschuß erhält. Mindestlohnarbeitslosigkeit liegt vor, wenn die Arbeitgeber bei einem bestehenden Mindestlohn zu wenig Arbeit nachfragen (Menge A in Abbildung 7),

um das zu diesem Lohn bestehende Arbeitskräfteangebot zu beschäftigen (Menge C in Abbildung 7). Die meisten bereits beschäftigten Arbeitnehmer und viele Arbeitslose wären bereit, zu einem geringeren Lohn als dem Mindestlohn zu arbeiten. Oder anders ausgedrückt, die Arbeitnehmer bieten zu dem Mindestlohn mehr Arbeit an als von den Arbeitgebern nachgefragt wird. Zum Gleichgewichtslohn wäre eine höhere Beschäftigung möglich (Menge B in Abbildung 7). Allerdings müßten die Beschäftigten auf die Differenz zwischen Mindestlohn und Gleichgewichtslohn verzichten.

Wird in einer solchen Situation ein Lohnzuschuß an die Arbeitnehmer gezahlt und bleibt der Mindestlohn unverändert, so erhöht sich zwar die Entlohnung für die wenigen Beschäftigten noch weiter über den Gleichgewichtslohn hinaus und noch mehr Arbeitnehmer würden gerne zu diesem durch den Lohnzuschuß erhöhten effektiven Lohn Arbeit aufnehmen oder ausdehnen. Die Arbeitgeber haben aber nach wie vor den gleichen Mindestlohn zu zahlen. Ihre Lohnkosten bleiben unverändert, so daß sie keine zusätzliche Arbeit nachfragen. Die Beschäftigung bleibt unverändert, lediglich das Überangebot an Arbeit (die Arbeitslosigkeit) nimmt zu (von AC auf AE in Abbildung 7), weil noch mehr Arbeitnehmer zu dem um den Zuschuß erhöhten Lohn arbeiten möchten.



Abbildung 7: Arbeitnehmerlohnzuschuß bei Mindestlohnarbeitslosigkeit



Technisch gesprochen: Auch in dieser Situation führt die arbeitnehmerseitige Subvention zu einer entsprechenden Bereitschaft der Arbeitnehmer, zu niedrigeren Löhnen Arbeit aufzunehmen oder auszudehnen, da dies durch den Lohnzuschuß mehr als kompensiert würde. Aufgrund des Lohnzuschusses würde sich bei flexiblen Löhnen aus der Sicht der Arbeitgeber ein niedrigerer Gleichgewichtslohn einstellen, der eine Beschäftigung in Höhe von D erlaubt. Bei unverändert durchgesetztem Mindestlohn wird das Arbeitskräfteangebot unterhalb des Mindestlohnes jedoch nicht wirksam. Die Arbeitnehmer können den Lohnzuschuß nicht dafür nutzen, den vom Arbeitgeber zu zahlenden Lohn zu verringern. Es bleibt daher unverändert bei einer Beschäftigung in Höhe von A.

Selbst wenn der Lohnzuschuß auf die Arbeitskräfte beschränkt wird, die vor Einführung des Programms arbeitslos waren, wie dies in den meisten Programmen der Fall ist, bleibt es dabei, daß die Unternehmer bei unveränderten Mindestlöhnen keine zusätzlichen Arbeitskräfte nachfragen werden. Der Zuschuß verpufft insoweit. Die Gesamtbeschäftigung bleibt unverändert. Lediglich die Zusammensetzung der Beschäftigten kann sich ändern. Durch den Lohnzuschuß werden einige arbeitslose Arbeitnehmer in den Wettbewerb um die knappen Arbeitsplätze eintreten. Im Zuge der Fluktuation werden einige sonst arbeitslos gebliebene Arbeitnehmer in die Beschäftigung drängen und den Zuschuß erhalten. Aber auch einige Arbeitslose, die ohne den Zuschuß bereit gewesen wären, die Arbeit aufzunehmen, werden von den Zuschüssen Gebrauch machen. Trotz unveränderter Anzahl der Beschäftigten wird somit ein Teil der Arbeitnehmer den Zuschuß erhalten.

Würde der Lohnzuschuß dagegen an die Arbeitgeber gezahlt, so verringerte sich der von diesen aufzubringende Mindestlohn um den Zuschuß. Sie würden mehr Arbeitsplätze besetzen wollen, ohne daß der Mindestlohn für die Arbeitnehmer gesenkt werden müßte. Sind also hohe Tariflöhne und hohe Lohnzusatzkosten die Ursache für eine unbefriedigende Beschäftigung, kann die Förderung nur beim Arbeitgeber ansetzen.

#### **4 Zu viele offene Flanken**

Den beschriebenen Wirkungen der Lohnsubvention, nämlich in erster Linie einigen Arbeitnehmern zu höheren Löhnen zu verhelfen, ohne die Gesamtbeschäftigung auszuweiten, wird in den Programmen teilweise Rechnung getra-

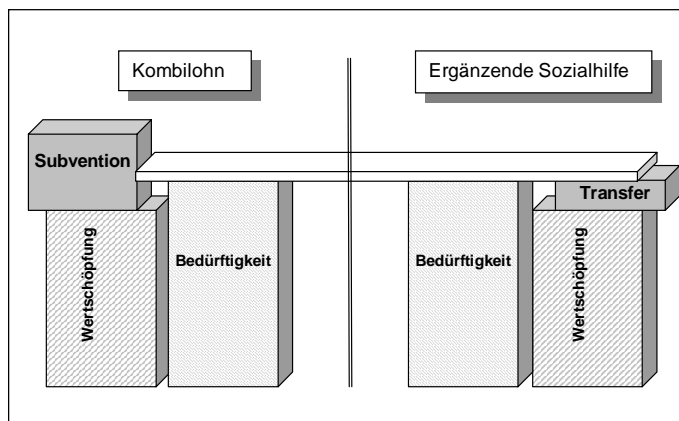
gen, indem nur vorher Arbeitslose gefördert werden. Darüber hinaus wird die Förderung befristet, um zu verhindern, daß Fördermittel auch nach normaler Fluktuationsarbeitslosigkeit für lange Zeit in Anspruch genommen werden können, und um keinen zu starken Anreiz zu geben, sogar bestehende Arbeitsverträge zu lösen, um anschließend in den Genuß der Förderung zu kommen. Diese Formen, die bereitgestellten Mittel auszuschöpfen, ohne die Beschäftigung dauerhaft zu erhöhen, würden als Mißbrauch angesehen („Mitnahmeeffekte“). Allerdings sollte man jedes Programm kritisch betrachten, das in diesem Sinne „mißbrauchsanfällig“ ist und deshalb zeitlich befristet wird. Ein sinnvolles Programm sollte grundsätzlich jedem offen stehen, der die Bedingungen erfüllt. Die Begrenzung der Programmmittel und die zeitliche Befristung der Förderung oder gar der Laufzeit des gesamten Programms deuten auf Unzulänglichkeiten des Programms hin. Die Unzulänglichkeiten werden im Fall der zur Zeit gezahlten arbeitnehmerseitigen Lohnzuschüsse schon daran deutlich, daß Arbeitnehmer in gleichen Beschäftigungsverhältnissen und bei identischen Vermögens- und Familienverhältnissen unterschiedlich behandelt werden. Sie werden gefördert, wenn sie aus Arbeitslosigkeit kommend die Beschäftigung aufnehmen. Sie erhalten aber keine Förderung, wenn sie schon vor der Einführung des Programms bereit waren, diese Beschäftigung zum unsubventionierten Marktlohn auszuüben. Eine solche Ungleichbehandlung von Personen mit gleichen Merkmalen ist nicht zu rechtfertigen. Noch offensichtlicher ist die Ungleichbehandlung gegenüber Personen, die nicht in das Programm aufgenommen werden, weil die vorgesehenen Fördermittel erschöpft sind.

Wegen der Befristung haben Kombilohnmodelle den Charakter von Einstiegs- oder Wiedereinstiegsprogrammen. Dahinter steht die Hoffnung, daß der Lohnzuschuß die Motivation des Geförderten stärkt und es ihm ermöglicht, seine Qualifikation in der Förderphase zu verbessern. Die Programme sind deshalb nur für Arbeitnehmer geeignet, deren Produktivität nach Ablauf der Förderung ausreicht, einer normalen, in der Regel einer tariflich entlohnten Beschäftigung nachzugehen. Für Personen mit dauerhaft geringer Produktivität bringen Kombilohnmodelle allenfalls eine vorübergehende Beschäftigung. Nach dem Auslaufen der Förderung fallen diese Beschäftigten wieder in die Arbeitslosigkeit zurück. Nicht erreicht mit diesen Programmen werden auch Arbeitslose, die zwar eine hinreichende Produktivität haben, die es aber vorziehen, Eigenleistungen und Nachbarschaftshilfe zu erbringen oder schwarz zu arbeiten.

Kombilohnmodelle sind auf den sogenannten ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet und greifen daher in erster Linie für relativ arbeitsmarktnahe Arbeitslose, deren Produktivität entweder bereits vor Aufnahme in das Programm oder sehr schnell während der Laufzeit der Maßnahme eine ausreichende Höhe erreicht, um für die Arbeitgeber zu tariflicher Entlohnung rentabel zu sein. Das Ziel, die Arbeitskraft auch der Menschen dauerhaft zu nutzen, die den Sprung auf den ersten Arbeitsmarkt nicht schaffen, läßt sich mit diesem Förderansatz nicht erreichen. Anders gewendet: Die Möglichkeiten der Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfeempfänger, einen Teil ihres Lebensunterhalts selbst zu erwirtschaften und dadurch die von der Gesellschaft zu tragenden Transferzahlungen zu verringern, werden nicht verbessert.

Kombilohnmodelle verstoßen gegen das Prinzip der ergänzenden Sozialhilfe, das von der Eigenverantwortung und dem vollen Einsatz der Arbeitskraft des Hilfeempfängers ausgeht und eine Hilfe nur insoweit vorsieht, wie jemand hinter dem gesellschaftlich definierten Mindestlebensstandard zurückbleibt. Mit Kombilöhnen wird den Teilnehmern unabhängig von ihrer Wertschöpfung und unabhängig von ihrer Bedürftigkeit ein nicht auf die Sozialhilfe anzurechnender Zuschuß oder ein normaler Lohn, meistens der Tariflohn, gezahlt. Im Sozialhilfesystem ist demgegenüber vorgesehen, daß die Hilfebedürftigen je nach ihrer Wertschöpfung und ihrer Bedürftigkeit nur den zur Mindestsicherung noch erforderlichen Transfer erhalten (vgl. Abbildung 8). Beziehen von Kombilohn wird ein höherer Lebensstandard durch öffentliche Hilfen zugestanden als nicht arbeitsfähigen Beziehern von Sozialhilfe und als beschäftigten Sozialhilfeempfängern, die nicht in das Programm aufgenommen wurden.

*Abbildung 8: Vergleich Prinzip Kombilohn und ergänzende Sozialhilfe*



Die Mittel für Lohnzuschüsse müssen von den Steuerzahlern aufgebracht werden. Die zusätzliche Abgabenlast gefährdet und verhindert Beschäftigung an anderer Stelle. Sie erschwert auch die Beschäftigung von Arbeitslosen, die nicht in das Förderprogramm einbezogen werden. Und sie behindert den effizienten Einsatz der Arbeit, da die Lohnzuschüsse die relativen Löhne verändern und so die Anreizwirkung der regulären Löhne zerstören. So hat ein geförderter Arbeitnehmer nur noch einen stark geminderten finanziellen Anreiz, eine eventuell unangenehmere oder schwerere Arbeit anzunehmen, die mit höheren regulären Löhnen aber zugleich einem Wegfallen oder einer Minderung des Lohnzuschusses einhergehen würde. Da außerdem die finanzielle Förderung durch die öffentliche Hand als Verantwortungsübernahme der Politik für die herrschende Arbeitslosigkeit verstanden werden muß und zugleich höhere Abgaben und Steuern die verfügbaren Einkommen der regulär beschäftigten Arbeitnehmer reduzieren, sind beschäftigungsschädliche höhere Lohnforderungen in den Tarifverhandlungen nicht auszuschließen. Schon aus diesen Gründen ist es zweifelhaft, ob die Gesamtbeschäftigung mit Kombilohnprogrammen erhöht werden kann.

Bislang wird das Förderangebot für Kombilöhne nur in geringem Maße angenommen. Ein Grund kann darin liegen, daß die Lohnsubvention zeitlich eng befristet ist und daß die Arbeitgeber befürchten, in die Pflicht genommen zu werden, die Beschäftigung zu gleichen Konditionen für den Arbeitnehmer, aber ohne Förderung durch den Staat fortzusetzen. Das ist aber nur zumutbar, wenn die Produktivität des geförderten Arbeitnehmers so stark zugenommen hat oder schon vorher so hoch war, daß der anschließend zu zahlende Lohn am Markt erwirtschaftet werden kann.

## **5 Personal Service Agenturen der Hartz-Kommission**

Der Vorschlag der Hartz-Kommission zur Gründung von sogenannten Personal Service Agenturen, den die Kommission selbst das „Herzstück des Abbaus der Arbeitslosigkeit“ nennt,<sup>7</sup> wird erst bei genauerer Betrachtung als weitere Variante des Kombilohns erkennbar. Auf den ersten Blick beinhaltet der Vorschlag, jedes Arbeitsamt solle mit einer Personal-Service-Agentur zusammenarbeiten, schlicht die lange überfällige Akzeptanz von Zeitarbeit für Arbeitslose. Die Agenturen sollen entweder von privaten Dienstleistern im Auftrag des Arbeitsamts, gemeinsam vom Arbeitsamt und privaten Akteuren oder als eigenständige Organisationseinheit alleine vom Arbeitsamt betrieben werden. Wie bei privaten Zeitarbeitsfirmen begründen die vorher Arbeitslosen nach den Vorschlägen der Hartz-Kommission mit den Agenturen sozialversicherungspflichtige Arbeitsverträge, die nach einer Probezeit gemäß einer tariflichen Vereinbarung entlohnt werden sollen.

Bislang werden den Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaften aber noch sperrige Hindernisse in den Weg gelegt, mit denen der Verleih von Arbeitnehmern bewußt erschwert oder verhindert werden soll. Im einzelnen handelt es sich um

---

7 Bericht der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz-Kommission) (2002): „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit“, herausgegeben vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung als Broschüre Nr. A 306, S. 148.

- das Synchronisationsverbot. Danach muß die Dauer des Vertrages eines Arbeitnehmers mit der Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaft (Personal-Service-Agentur) die Dauer des Arbeitseinsatzes in einem Unternehmen um mindestens ein Viertel überschreiten. Die Überlassungsgesellschaft muß den Arbeitnehmer also weiter bezahlen, auch wenn sie ihn nicht mehr an ein Unternehmen verleihen oder selbst beschäftigen kann;
- das Befristungsverbot. Danach sind Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaften grundsätzlich verpflichtet, unbefristete Arbeitsverträge abzuschließen;
- das Verbot der unmittelbaren Wiedereinstellung: Ein entlassener Zeitarbeiter, der wieder Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe bezieht, darf innerhalb eines Zeitraumes von drei Monaten nicht wieder eingestellt werden.

Es bleibt abzuwarten, ob diese Hindernisse abgebaut werden, so daß auch private Gesellschaften Personal-Service-Agenturen betreiben können. Die Alternative besteht in einer kräftigen öffentlichen Förderung bzw. der unmittelbaren Übernahme von Verlusten durch öffentliche Agenturen. Nach den Ausführungen der Hartz-Kommission scheint an die zweite Variante gedacht zu sein.

Der Charakter des Vorschlags als Kombilohn-Variante erschließt sich erst, wenn man der Frage nachgeht, warum überhaupt eine eigenständige neu zu gründende Organisation des jeweiligen Arbeitsamtes für diese Aufgabe der zeitweisen Vermittlung arbeitsmarktnaher Erwerbspersonen in Firmen erforderlich sein sollte. Die neue Organisationsform ist notwendig, weil der Lohn der Angestellten der



Personal-Service-Agenturen nicht wie bei normalen Arbeitsverhältnissen am regulären Markt über ihre Produktivität erwirtschaftet werden muß. In der Probezeit, die „bei Bewährung“ möglichst kurz sein, längstens jedoch sechs Monate betragen soll, erhalten die Angestellten der Personal-Service-Agenturen unabhängig von ihrer Wertschöpfung bei der Entleihfirma einen Nettolohn entsprechend ihres Arbeitslosengeldanspruchs (wogegen die Gewerkschaften bereits heftig protestieren). Nach dieser Probezeit erhalten sie einen tariflich festgelegten Lohn und zwar – wie bei kommerziellen Zeitarbeitsfirmen – auch während der verleihfreien Zeiten. Müssen Angestellte bei kommerziellen Zeitarbeitsfirmen während der Verleihzeiten eine Wertschöpfung erreichen, die es der Zeitarbeitsfirma erlaubt, unter Berücksichtigung verleihfreier Zeiten rentabel zu arbeiten, wird dies bei den Personal Service Agenturen von vornherein nicht angestrebt. In den Modellrechnungen der Kommission wird mit der Annahme gearbeitet, daß eine Personal-Service-Agentur durch die Einnahmen aus dem Verleih der Mitarbeiter 50 Prozent ihrer Kosten erwirtschaftet. Damit gleicht das Modell dem Prinzip der Kombilöhne, denn die Mitarbeiter einer Personal-Service-Agentur erhalten unabhängig von ihrer Produktivität ein verfügbares Einkommen oberhalb des Arbeitslosengeldes. Sie erwerben darüber hinaus, ebenfalls wie in den Kombilohnmodellen, neue Ansprüche auf Arbeitslosengeld, obgleich ihre während der Zeit in der Personal-Service-Agentur eingezahlten Beiträge in die Sozialversicherung nicht aus ihrer Produktivität, sondern aus allgemeinen Beitrags- oder Steuermitteln finanziert werden.

Der Vorschlag, Personal-Service-Agenturen einzurichten, weist die gleichen Widersprüchlichkeiten und Kritikpunkte auf wie die anderen Lohnzuschuß-Modelle. Die Idee, neue

Organisationseinheiten zu gründen statt die Aufgabe an bestehende kommerzielle Zeitarbeitsfirmen im Rahmen der anderen Kombilohnmodelle zu delegieren, deutet auf eine Erwartung hin, daß sich die Eingliederung unter Umständen nicht so positiv entwickelt wie erhofft und deshalb Kostenzuschüsse des Arbeitsamts an die jeweilige Personal-Service-Agentur eventuell dauerhaft gewährt werden müssen. In diesem Fall würden auch die Verstöße gegen die sozialpolitischen Prinzipien in Kauf genommen. Hervorzuheben sind folgende Schwächen des Konzepts der Personal-Service-Agenturen:

- Die Anstellung der Arbeitslosen ist grundsätzlich auf ein Jahr begrenzt. Wer nicht in eine Dauerbeschäftigung vermittelt werden kann, wird wieder arbeitslos. Den als Zielgruppe angegebenen „Arbeitslosen mit geringer Qualifikation“<sup>8</sup> kann nur geholfen werden, wenn lediglich Vermittlungshemmnisse bestehen, nicht dagegen wenn die Produktivität nicht für einen Normalarbeitsplatz ausreicht. Letztlich können nur Arbeitskräfte auf tarifentlohnte Arbeitsstellen vermittelt werden. Die Personal-Service-Agentur überbrückt eine zu geringe Produktivität allenfalls vorübergehend. Das bedeutet, daß nur solche Arbeitskräfte geliehen oder dauerhaft eingestellt werden, die eine hinreichende Produktivität aufweisen. Geringqualifizierte werden weiterhin wenig Chancen haben. Das sozialpolitische Anliegen, Beschäftigungsmöglichkeiten für Personen mit sehr geringer Produktivität zu schaffen, wird nicht erreicht.

---

8 Bertelsmann Stiftung, Bundesanstalt für Arbeit, McKinsey & Company (Hrsg.) (2002): „Die Personal-Service-Agentur (PSA) – Konzeption und Diskussion eines neuen arbeitsmarktpolitischen Instruments“, Gütersloh 2002, S. 9.

- Auch in der Personal-Service-Agentur werden nach der Probezeit Tariflöhne bzw. ortsübliche Löhne gezahlt. Das erfordert in der Regel eine erhebliche Subvention – auf jeden Fall in Zeiten, in denen die Arbeitskräfte nicht verliehen werden können, möglicherweise auch wenn sie verliehen werden. Sobald bei der Personal-Service-Agentur eingestellte Arbeitnehmer auf Teilzeitbasis verliehen werden oder ein geringeres Verleihentgelt erzielen als sie an Lohn kosten, entstehen Finanzierungsprobleme. Die Kosten der Organisation der Agenturen kommen hinzu.
- Die Besserstellung der in einer Personal-Service-Agentur angestellten Arbeitslosen gegenüber anderen Arbeitslosen und gegenüber Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfeempfängern („Die Einkünfte sind höher als in der Arbeitslosigkeit“<sup>9</sup>) läßt sich unter Gleichbehandlungsaspekten nicht rechtfertigen. Sie widerspricht dem Subsidiaritätsprinzip der sozialen Absicherung.
- Es ist zu bezweifeln, „daß keine Wettbewerbsnachteile für gewerbsmäßige Zeitarbeitsfirmen entstehen“<sup>10</sup>. Das wird nicht dadurch gewährleistet, daß „branchenübliche und regionaltypische Lohn- und Tarifstrukturen anzustreben“<sup>11</sup> sind. Die gewerbsmäßigen Verleiher müssen ihre Kosten durch Lohnzuschläge decken. Sie müssen auch das Geld für die Betreuung

---

9 Bertelsmann Stiftung, Bundesanstalt für Arbeit, McKinsey & Company (Hrsg.) (2002): a. a. O., S. 16.

10 Bertelsmann Stiftung, Bundesanstalt für Arbeit, McKinsey & Company (Hrsg.) (2002): a. a. O., S. 11.

11 Bertelsmann Stiftung, Bundesanstalt für Arbeit, McKinsey & Company (Hrsg.) (2002): a. a. O., S. 12.

und Fortbildung selbst verdienen, soweit sie nicht ebenfalls allgemeine öffentliche Programme nutzen. Und sie bekommen keine Subventionen für Zeiten, in denen kein Verleih möglich ist.

- Die Aussage, mit den PSA würden die öffentlichen Haushalte entlastet, weil Arbeitslosengeld eingespart sowie Steuern und Sozialversicherungsbeiträge eingenommen würden, ist nicht zu halten. Nach dieser Argumentation könnte jedem auf dem normalen Arbeitsmarkt Beschäftigten eine Subvention in Höhe des potentiellen Arbeitslosengeldes und der tatsächlich gezahlten Steuern und Abgaben gewährt werden, denn das wäre nicht teurer als die notwendigen öffentlichen Leistungen und Einnahmeverzichte im Falle der Arbeitslosigkeit. Anders ausgedrückt läuft die obige Aussage auf die Behauptung hinaus: Für den Staat wäre es sinnvoll jeden Arbeitsplatz bis zur Höhe des möglichen Arbeitslosengeldes sowie der Steuern und Abgaben, die der jeweilige Arbeitnehmer zahlt, zu subventionieren, wenn der Arbeitsplatz gefährdet würde. Die Frage ist, wer die Mittel in einer Krisensituation aufbringen soll.

Die Alternative kann nur sein, die öffentlichen Leistungen auf den Fall zu begrenzen, in dem eine Person den Lebensunterhalt tatsächlich nicht bestreiten kann. Außerdem ist darauf zu achten, daß die Person die eigenen Fähigkeiten ausschöpft und daß die ergänzende Hilfe nicht über den Mindestlebensstandard hinausführt. Es gibt keinen Grund, die öffentlichen Hilfen über den Punkt hinaus zu gewähren, in dem das Sozialhilfeniveau erreicht wird.

Auch das Arbeitslosengeld, das als Subvention gedacht ist, darf nicht für eine allgemeine Lohnsub-

vention eingesetzt werden. Die Versicherten haben es für den Fall der Arbeitslosigkeit eingezahlt, nicht zur Aufbesserung des Lohnes von Beschäftigten (mit hinreichender Produktivität) und nicht zur Kompensation zu hoch festgesetzter Löhne.

- Letztlich sind die Personal-Service-Agenturen teure Vermittlungsagenturen. Die Verzerrungen auf dem Arbeitsmarkt (Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, Günstigkeitsprinzip, Mindestlöhne ...) werden nicht verändert. Geringqualifizierte mit zu geringer Produktivität – gemessen an den Tariflöhnen – haben in diesem Modell keine Chance auf eine Beschäftigung. Die Gesamtbeschäftigung wird eher verringert, weil die Belastungen der übrigen Wirtschaft, also der bestehenden Arbeitsplätze zunimmt.

## C Gemeinnützige Beschäftigung

Den beschriebenen Konzepten der negativen Einkommensteuer und des Kombilohns – wie auch den meisten anderen arbeitsmarktpolitischen Programmen – liegt die Vorstellung zugrunde, der finanzielle Anreiz für gering qualifizierte Arbeitslose müsse verstärkt werden, damit diese eine Beschäftigung aufnehmen. Das läuft auf den Versuch hinaus, die marktwirtschaftlichen Prinzipien auf die Sozialpolitik zu übertragen. Dieser Ansatz muß zu Widersprüchen führen, weil es gerade Ziel der Sozialpolitik ist, solidarische Hilfen der Gesellschaft auch dann zu gewähren, wenn der Hilfsbedürftige keine Gegenleistung erbringen kann. Nach den Grundsätzen der Sozialpolitik sind die Hilfeempfänger zwar verpflichtet, soweit wie möglich zu ihrem Lebensunterhalt beizutragen, der Umfang der gesellschaftlich gewährten Hilfe ist aber systematisch für die Personen am höchsten, die am wenigsten leistungsfähig sind. Von diesen sozialpolitischen Grundsätzen geht die Gemeinnützige Beschäftigung aus. Die Beschäftigung gering qualifizierter Personen kann so gestaltet werden, daß sie sozialpolitischen Zielen dient und gesamtwirtschaftlich keine Probleme aufwirft, sondern im Gegenteil die Bedingungen für den allgemeinen Arbeitsmarkt und die wirtschaftliche Entwicklung verbessert. Die Gemeinnützige Beschäftigung bietet einen Weg, die Fähigkeiten der Menschen am unteren Ende der Qualifikation und Produktivität zu nutzen, ohne gegen soziale Prinzipien zu verstoßen und ohne den Arbeitsmarkt zu beeinträchtigen.

## I Das Konzept der Gemeinnützigen Beschäftigung

Der Gemeinnützigen Beschäftigung liegen zwei Ideen zugrunde: Alle gering qualifizierten Transferempfänger sollen die Möglichkeit haben, durch eigene Arbeit einen Beitrag zu ihrem Lebensunterhalt zu erwirtschaften und sich wieder in die Gesellschaft zu integrieren. Und das brachliegende Arbeitspotential soll genutzt werden, um die Träger von Sozialleistungen zu entlasten und wirtschaftliches Wachstum zu erleichtern.

Die Gemeinnützige Beschäftigung ist durch folgende Merkmale charakterisiert:

- Die Teilnehmer bleiben in ihrem Sozialrechtsverhältnis und beziehen weiterhin Sozialhilfe oder Arbeitslosenhilfe, es sei denn, sie können einen normalen, nicht subventionierten Arbeitsvertrag abschließen und damit aus dem Programm ausscheiden. Sie stehen für die Vermittlung in eine reguläre Beschäftigung jederzeit zur Verfügung.
- Die Teilnehmer bekommen keinen zusätzlichen Lohn und keine andere Aufstockung ihrer Transferbezüge, sondern lediglich eine Aufwandsentschädigung, mit der die Kosten abgedeckt werden, die ihnen durch die Beschäftigung entstehen, also beispielsweise zusätzliche Fahrtkosten und Kosten für spezielle Arbeitskleidung. Die Aufwandsentschädigung wird pauschaliert, sie ist aber wörtlich zu nehmen und darf grundsätzlich nur zusätzliche Kosten abdecken. Wie in der Sozialhilfe gibt es keinen finanziellen Arbeitsanreiz. Auch in der Sozialhilfe hat der geringe Freibetrag für

beschäftigte Sozialhilfeempfänger im wesentlichen den Zweck, zusätzliche Kosten auszugleichen und den Nettotransfer auf dem gleichen Niveau zu halten.

- Die Teilnehmer an der Gemeinnützigen Beschäftigung werden unmittelbar von der Kommune oder gegen Gebühr bei privaten Unternehmen eingesetzt. Es werden keinerlei Subventionen geleistet. Der Träger der Maßnahme kommt für sämtliche Organisations- und Materialkosten sowie für die Aufwandsentschädigung auf.
- Es wird keine künstliche Beschäftigung angestrebt. Im Gegenteil: Die Arbeitnehmer sollen möglichst produktiv eingesetzt werden, d. h. sie sollen ihre Fähigkeiten voll einsetzen und alle Möglichkeiten der Fort- und Weiterbildung nutzen.
- Die unmittelbare Arbeitsleistung oder alternativ der Gegenwert der Leistung kommt so lange dem Träger der Transferzahlung zugute, bis es dem Teilnehmer gelingt, einen Arbeitsvertrag abzuschließen und auf die Transferzahlung zu verzichten. Der Handlungsspielraum in den öffentlichen Haushalten kann durch die nicht nur kostenneutral, sondern zumindest teilweise kostensparend und einnahmesteigernd gestalteten Maßnahmen erweitert werden.
- Das Angebot der Gemeinnützigen Beschäftigung steht allen erwerbsfähigen Hilfebeziehern offen und wird nicht zeitlich befristet, weder für die einzelne Person noch als Programm. Da grundsätzlich keine öffentlichen Mittel in Anspruch genommen werden, gibt es keine Budgetrestriktion.



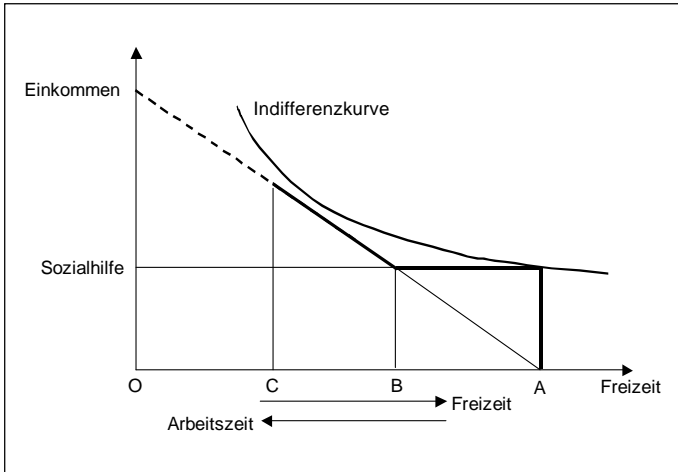
## 1 Keine Stärkung der Arbeitsanreize?

Als Hauptkritikpunkt gegen die Sozialhilfe wird von vielen Ökonomen vorgebracht, für Sozialhilfebezieher bestehe kein Anreiz, eine Beschäftigung aufzunehmen. Begründet wird diese Auffassung mit dem Hinweis, daß die Sozialhilfe grundsätzlich um das volle zusätzliche Arbeitseinkommen gekürzt werde, wenn ein Sozialhilfeempfänger eine Beschäftigung aufnehme oder mehr arbeite, mit seinem Arbeitslohn aber nicht über das Sozialhilfeniveau hinauskomme. Selbst wenn das Einkommen geringfügig über das Sozialhilfeniveau hinausgehe, werde vielfach vorgezogen, nur die Sozialhilfe zu beziehen, ohne zu arbeiten. Der zulässige Zusatzverdienst in Höhe von knapp über 70 Euro monatlich, um den die Sozialhilfe bei der Erzielung von Arbeitseinkommen nicht gekürzt wird, und die danach gestatteten weiteren 70 Euro monatlich, die bei einer Entzugsrate von 85 oder 95 Prozent des Arbeitseinkommens maximal verbleiben, sind wie erwähnt grundsätzlich als Aufwandspauschale und nicht als Arbeitsanreiz gedacht, so daß sie vernachlässigt werden können.

Aufgrund des fehlenden finanziellen Anreizes für einen Sozialhilfeempfänger, eine Beschäftigung aufzunehmen, wird von einer „Sozialhilfefalle“ gesprochen. Jede Person kann die verfügbare Zeit (OA in Abbildung 9) vollständig für die Erwerbstätigkeit einsetzen, vollständig als Freizeit nutzen oder – im Normalfall – zum Teil als Arbeitszeit und zum Teil als Freizeit nutzen. Üblicherweise steigt das Erwerbseinkommen mit der Dauer der Arbeitszeit wie durch die von rechts unten nach links oben verlaufende Linie in Abbildung 9 dargestellt. Bis ein Arbeitseinkommen erzielt wird, das dem Sozialhilfeniveau entspricht, ist je nach Qualifikation und Produktivität bereits eine erhebliche

Anzahl von Stunden zu arbeiten (Arbeitsmenge AB in Abbildung 9).

Abbildung 9: „Sozialhilfefalle“



Solange das Arbeitseinkommen noch unter dem Sozialhilfeniveau liegt, wird es durch Sozialhilfe ergänzt, damit das Mindestniveau erreicht wird. In diesem Bereich besteht in der Tat kein finanzieller Anreiz, einer Beschäftigung nachzugehen. Aber auch wenn mit einer längeren Arbeitszeit ein Arbeitseinkommen oberhalb des Sozialhilfeniveaus erzielt werden kann, ist noch nicht sicher, ob der finanzielle Anreiz als hinreichend angesehen wird. Wird das Sozialhilfeniveau nur geringfügig überschritten und muß die dafür verfügbare Zeit zum weitaus größten Teil oder sogar vollständig eingesetzt werden, mag es unter finanziellen Aspekten nach wie vor unattraktiv sein, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Insbesondere gering qualifizierte Er-

werbspersonen mit vergleichsweise hohem Sozialhilfeanspruch, beispielsweise aufgrund der Kinderzahl, tun sich schwer, spürbar über das Sozialhilfeniveau hinaus zu kommen. Die Einkommenskurve in Abbildung 9 verläuft für diesen Personenkreis sehr flach. Wenn es dann noch sinnvolle Möglichkeiten der Freizeitbeschäftigung und Eigenarbeit gibt, bleibt kein finanzieller Vorteil oder ein so geringer, daß es als nicht lohnend angesehen wird, so viele Stunden zu arbeiten. Ein Teil der Sozialhilfeempfänger, der in der Lage und gewillt wäre, den Lebensunterhalt durch eigene Arbeit zu erwirtschaften, wird durch gesetzliche und tarifliche Arbeitszeitbeschränkungen daran gehindert. Abhängig Beschäftigte haben im Gegensatz zu den Selbständigen in aller Regel nicht die Möglichkeit, ihre verfügbare Zeit nach eigenem Ermessen einzusetzen und beispielsweise 50 oder 55 Stunden pro Woche zu arbeiten, um nicht auf Sozialhilfe angewiesen zu sein. Die Einkommenskurve in Abbildung 9 bricht ab (bei der Höchstarbeitszeit AC in Abbildung 9), bevor das Arbeitspotential ausgeschöpft ist. Das trifft wiederum zuerst die gering Qualifizierten, die in der zulässigen Arbeitszeit nur wenig oder gar nicht über das Sozialhilfeniveau hinauskommen. Schließlich verringern auch die öffentlichen Abgaben, also die Einkommensteuer und vor allem die Beiträge zu den Sozialversicherungen die Chance, ein Nettoeinkommen zu verdienen, das merklich höher ist als die Sozialhilfe.

Die These zur „Sozialhilfefalle“ besagt, daß auf jeden Fall alle Personen, die mit ihrem Arbeitseinkommen nicht über das Sozialhilfeniveau hinauskommen, die Arbeitslosigkeit vorziehen, weil sie auch ohne eigene Arbeitsleistung die volle Sozialhilfe erhalten und weil die Sozialhilfe jeweils um den Betrag gekürzt würde, den sie mit ihrer Arbeit verdienen könnten (ergänzende Sozialhilfe). Die beste Si-

tuation, die sie erreichen können, ist nach dieser Argumentation die volle Nutzung der verfügbaren Zeit als Freizeit, also der vollständige Verzicht auf eine Erwerbstätigkeit, und der Bezug des maximalen Sozialhilfebetrages. Darüber hinaus können auch Personen in die „Sozialhilfefalle“ geraten, die zwar in der Lage wären, ein Einkommen oberhalb der Sozialhilfe zu erzielen, von denen aber die Einkommenssteigerung gegenüber der Sozialhilfe als zu gering angesehen wird, um eine Beschäftigung aufzunehmen. Auch sie verharren in der Arbeitslosigkeit. Diese Situation wird in Abbildung 9 veranschaulicht: Die Kurve, die durch den Eckpunkt oberhalb von Punkt A geht und ansonsten oberhalb der Linie erreichbarer verfügbarer Einkommen bleibt, stellt verschiedene Kombinationen von Einkommenshöhe und Freizeitmenge dar, die dem betrachteten Individuum einen jeweils gleichen Nutzen stiften („Indifferenzkurve“). Obwohl der dargestellte Arbeitnehmer im Bereich zwischen B und C Einkommen oberhalb des Sozialhilfeniveaus erreichen könnte, zieht er es vor, keiner Arbeit nachzugehen und auf Arbeitseinkommen zu verzichten. Gemäß seiner durch die Indifferenzkurve abgebildeten Präferenzen würde die Nutzensteigerung aufgrund eines Arbeitseinkommens den Nutzenverlust nicht kompensieren, der mit dem erforderlichen Verzicht auf frei verfügbare Zeit verbunden wäre.

Diese Darstellung des Problems „Sozialhilfefalle“ ist überzeugend, wenn der finanzielle Arbeitsanreiz betrachtet wird. Diese in sich logische Argumentation führt zu der Folgerung, daß ein Großteil der gering qualifizierten Personen es vorziehe, arbeitslos zu bleiben und Sozialhilfe zu beziehen, statt wenigstens einen Teil der verfügbaren Zeit für eine Erwerbstätigkeit einzusetzen.

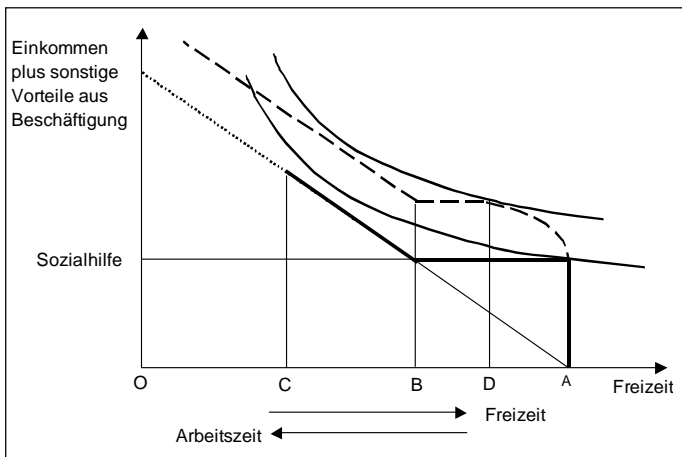
Für einen Teil der Arbeitslosen mag das auf aktuelle finanzielle Anreize abgestellte Modell der „Sozialhilfefalle“ eine zutreffende Beschreibung sein. Das Modell erklärt aber nicht, warum Menschen freiwillig arbeiten, die nur gerade das Sozialhilfeniveau erreichen oder sogar darunter bleiben. Diese Beobachtung kann nicht damit abgetan werden, ihnen irrationales Verhalten vorzuwerfen. Es erscheint vielmehr ratsam zu fragen, ob es andere, nicht im Modell der „Sozialhilfefalle“ enthaltene Gründe für die Aufnahme einer Beschäftigung gibt. Die übliche Argumentation mit der „Sozialhilfefalle“ ist unvollständig. Der Einfluß der gegenwärtigen Beschäftigung auf Arbeitseinkommen, die in späteren Perioden anfallen, und die nicht monetären Arbeitsanreize bleiben außer Betracht. Für die Erwerbspersonen ist es aber notwendig, auch die künftigen Erwerbschancen in ihre Überlegungen einzubeziehen. Wer längere Zeit arbeitslos ist, hat es schwer, überhaupt wieder einen Arbeitsplatz und vor allem einen gut bezahlten Arbeitsplatz zu bekommen. Deshalb kann es durchaus finanziell lohnend sein, vorübergehend eine Tätigkeit aufzunehmen ohne einen unmittelbaren finanziellen Vorteil zu erzielen, nämlich wenn es auf diesem Wege gelingt, die eigenen Fähigkeiten zu nutzen und weiter zu entwickeln, den Kontakt zur Arbeitswelt zu erhalten und potentiellen Arbeitgebern die Arbeitsbereitschaft und Arbeitsfähigkeit zu signalisieren. Der Arbeitsanreiz besteht in erwarteten höheren künftigen Einkommen.

Selbst wenn weder das unmittelbar verfügbare Einkommen noch das erwartete Einkommen erhöht wird, kann es für den einzelnen Arbeitslosen gewichtige Gründe geben, eine Beschäftigung aufzunehmen. Die meisten Menschen betrachten Arbeit nicht ausschließlich negativ. Viele Arbeitslose möchten aus dem gesellschaftlich geächteten

Status der Arbeitslosigkeit herauskommen. Sie möchten nicht als Almosenempfänger, Faulenzer und Kostgänger der Gesellschaft abgestempelt werden. Sie möchten ein normales Leben mit einer regelmäßigen Beschäftigung führen. Sie möchten mit anderen Menschen kommunizieren, Anerkennung gewinnen und den eigenen Lebensunterhalt ganz oder teilweise selbst erwirtschaften.

Sowohl die Erwartung künftiger höherer Einkünfte als auch die nicht monetären Vorteile, die sich aus einer Gemeinnützigen Beschäftigung ergeben können, erklären die Bereitschaft von Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfebeziehern, ohne zusätzliches Entgelt zu arbeiten. Die gestrichelte Kurve in Abbildung 10 kennzeichnet die Summe aus Arbeitsentgelt, Sozialhilfe und zusätzlichen Vorteilen bzw. – ab einem Beschäftigungsumfang von AB – die Summe aus Arbeitsentgelt und sonstigen Vorteilen.

*Abbildung 10: Sonstige Arbeitsanreize in einem System mit Sozialhilfe*



Obwohl sich also beispielsweise bei einer Arbeitszeitwahl entsprechend Punkt D in Abbildung 10 die finanzielle Situation eines Sozialhilfeempfängers nicht unmittelbar verbessert, gibt es nachvollziehbare rationale Gründe, eine Beschäftigung aufzunehmen. Viele Arbeitnehmer wissen oder ahnen, daß es nicht ausreicht, nur auf das gegenwärtig erzielbare Einkommen zu schauen. Sie wissen, daß es günstiger ist, sich aus einer Beschäftigung heraus um einen anderen Arbeitsplatz zu bemühen, als aus der Arbeitslosigkeit heraus. Sie hoffen auf Kontakte zu potentiellen Arbeitgebern, sie wollen ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis stellen und sie wollen ihre Fähigkeiten erhalten und verbessern. Das gilt vor allem für Arbeitnehmer, die wieder ein normales Arbeitsverhältnis anstreben und in der Gemeinnützigen Beschäftigung eine Übergangsstation sehen. Daneben gibt es eine Gruppe von Personen, die aufgrund ihrer geringen Qualifikation, ihrer gesundheitlichen Verfassung, ihrer familiären Situation usw. kaum Chancen haben, einen regulären Arbeitsplatz zu erhalten, die aber eine Beschäftigung im Rahmen ihrer Möglichkeiten suchen. Diese Personen möchten mit anderen Menschen am Arbeitsplatz zusammenkommen, ihr Selbstwertgefühl durch eine nützliche Tätigkeit stärken, gesellschaftlich anerkannt werden, einen Beitrag zum eigenen Lebensunterhalt leisten usw.

Die Motive und Erwartungen der einzelnen Menschen mögen sehr unterschiedlich sein, aber es gibt offenbar vielschichtige, nicht unmittelbar quantifizierbare Vorteile aus einer Beschäftigung. Entgegen der These, die der „Sozialhilfefalle“ zugrunde liegt, kann davon ausgegangen werden, daß ein erheblicher Teil der arbeitsfähigen Menschen aus eigenem Antrieb und aus eigener Verantwortung eine Beschäftigung anstrebt, auch wenn sich die Einkommens-

situation nicht unmittelbar verbessert. Dieses Ergebnis wird durch Umfragen aber auch unmittelbar durch die Personen bestätigt, die als Sozialhilfeempfänger einer Beschäftigung nachgehen, obwohl die Chancen, eine entsprechende Tätigkeit zu finden, stark eingeschränkt sind.

Selbstverständlich gibt es daneben Personen, die arbeitsfähig sind und Sozialhilfe beziehen, aber keine Gemeinnützige Beschäftigung und auch keine reguläre Beschäftigung anstreben. Der Grund kann darin liegen, daß sich diese Menschen mit der Sozialhilfe zufrieden geben und sich mit dem Status des Sozialhilfeempfängers abgefunden haben. Der Grund kann aber auch sein, daß sie die ergänzenden Möglichkeiten der Eigenarbeit, Nachbarschaftshilfe, Hilfe auf Gegenseitigkeit bis hin zur Schwarzarbeit nicht aufgeben wollen. Inwieweit die Verweigerung einer Gegenleistung für solidarische Hilfen hingenommen wird, ist noch zu klären.

Bleiben wir zunächst bei den Personen, die freiwillig einer Beschäftigung nachgehen wollen, ohne einen unmittelbaren finanziellen Vorteil zu erlangen. Die Bereitschaft, eine unentgeltliche Tätigkeit aufzunehmen, kann unterstützt werden, indem diesen Menschen eine Gemeinnützige Beschäftigung angeboten wird. Solche Tätigkeiten ermöglichen es den Hilfebeziehern, ihre Leistungsfähigkeit zugunsten der Gesellschaft einzubringen und damit die Belastung der Steuerzahler zu verringern, die durch soziale Leistungen entsteht. Besonders wichtig ist es, daß es sich nicht um eine Beschäftigungstherapie, sondern um anspruchsvolle produktive Tätigkeiten handelt. Der Beschäftigte möchte das Gefühl haben, gebraucht zu werden und wirklich etwas leisten zu können. Nur wenn sinnvolle Leistungen erbracht und Aufgaben angefaßt werden, die



sonst liegen blieben, kann die gemeinnützige Tätigkeit zusätzliche Werte schaffen und die notwendige gesellschaftliche Anerkennung erfahren.

Ob eine unentgeltliche gemeinnützige Tätigkeit aufgenommen wird, ist auch eine Frage der gesellschaftlichen Normen. Mit dem Konzept der sozialen Absicherung wird von dem verantwortlichen Bürger ausgegangen, der den Hilfebedarf möglichst gering hält, der also freiwillig und selbstverständlich arbeitet, um soweit wie möglich ohne die Unterstützung durch die Gesellschaft auszukommen. Dieser Selbsthilfeverpflichtung wird der Hilfeempfänger um so eher nachkommen, je mehr sinnvolle und produktive Möglichkeiten es gibt, die eigene Arbeitskraft als Gegenleistung für Transferzahlungen einzusetzen, und je stärker solche Tätigkeiten in der Gesellschaft anerkannt werden. Umgekehrt ist es für die Steuerzahler leichter die Finanzierung einer angemessenen Mindestsicherung zu akzeptieren, wenn erkennbar wird, daß die Empfänger der Hilfen sich darum bemühen, eigene Beiträge zu liefern und sich nach Möglichkeit wieder selbst zu helfen. Die Normvorstellungen sowohl bei den Hilfebeziehern als auch in der übrigen Gesellschaft werden vermutlich auch dadurch beeinflusst, ob es gelingt, entsprechende Arbeitsplätze anzubieten und bestehende Restriktionen für gemeinnützige Tätigkeiten zu überwinden. Mit den bestehenden arbeitsmarktpolitischen Programmen und den Kombilohnmodellen wird diese Aufgabe nicht erfüllt.

Die bisherigen Überlegungen zur Gemeinnützigen Beschäftigung konzentrierten sich auf den Hilfeempfänger, der einen Vorteil darin sieht, eine Beschäftigung aufzunehmen, sei es, daß er sich künftige Einkommenschancen verspricht, daß er aus der gesellschaftlichen Isolierung her-

auskommen will oder daß er es einfach als seine Pflicht ansieht, eine Gegenleistung zu erbringen. In allen Fällen würde er freiwillig eine Gemeinnützige Beschäftigung aufnehmen. Es ist aber auf die Gruppe von Hilfeempfängern zurückzukommen, die sich mit der Arbeitslosensituation arrangiert haben und beispielsweise bestimmte Aufgaben innerhalb der Familie übernommen haben, in größerem Umfang Eigenleistungen im eigenen Haus oder Garten erbringen, Nachbarschaftshilfe leisten oder sich auf dem schwarzen Markt engagieren. Diese Personen mögen keinen Vorteil darin sehen, einer Gemeinnützigen Beschäftigung nachzugehen, sondern es vorziehen, Sozialhilfe oder Arbeitslosenhilfe zu beziehen, ohne dafür eine Gegenleistung zu erbringen, obwohl sie dazu in der Lage wären. In diesen Fällen stellt sich die Frage, ob die laufenden Zahlungen gekürzt werden sollen, um die arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger dazu zu bewegen, ihre Arbeitskraft zur Reduzierung der von der Gesellschaft geleisteten Unterstützung einzusetzen und eine gemeinnützige Tätigkeit aufzunehmen. Das ist nach den geltenden Regelungen möglich und wird in einigen Fällen auch praktiziert.

Die konsequente Durchsetzung der Verpflichtung des einzelnen Hilfeempfängers, seinen Lebensunterhalt durch Arbeit zu bestreiten, entspricht dem für die dauerhafte Akzeptanz des Sozialstaats wesentlichen Solidaritätsprinzip. Solidarität erfordert im Gegensatz zum Almosen die erwähnte Bereitschaft, den aus eigener Kraft möglichen Anteil an den Kosten des eigenen Lebensunterhalts zu erbringen. Es erscheint selbstverständlich, daß die Gesellschaft jedem einzelnen eine menschenwürdige Existenz sichert, wenn dieser aus irgendwelchen Gründen dazu nicht selbst in der Lage ist. Andererseits erscheint es nicht minder selbstverständlich, daß der in dieser Weise durch

die Gesellschaft Abgesicherte seinen ihm möglichen Beitrag zum eigenen Lebensunterhalt leistet und deshalb seine Fähigkeiten der Gesellschaft zur Verfügung stellt, solange er von ihr Unterstützung erfährt. Gefordert wird nicht eine äquivalente Gegenleistung für die sozialen Leistungen der Gesellschaft, sondern ein zumutbarer und dem Hilfeempfänger möglicher Beitrag. Dieser zumutbare Beitrag kann eingefordert werden, wenn es an der Bereitschaft fehlt. Grundsätzlich sind die Sozialämter gehalten, finanziellen Druck auf arbeitsfähige Personen auszuüben, die sich ihrer gesellschaftlichen Pflicht entziehen, eine Beschäftigung aufzunehmen. Wenn heute vielfach kein Gebrauch davon gemacht wird, diesen Druck auf arbeitsfähige, aber nicht arbeitswillige Sozialhilfeempfänger auszuüben, liegt das auch daran, daß keine ausreichenden Beschäftigungsmöglichkeiten bestehen. Hier bietet die Gemeinnützige Beschäftigung einen geeigneten Ansatzpunkt, nach einer Anlauf- und Aufbauphase, allen arbeitsfähigen Hilfeempfängern ein ausreichendes Angebot an Arbeitsplätzen bereitzustellen, ohne die öffentlichen Haushalte zu belasten, sondern tendenziell bei gleichzeitiger Entlastung der Sozialkassen.

In der gegenwärtigen Situation, in der die Gemeinnützige Beschäftigung erst in einer Region getestet wird, erscheint es zweckmäßig, sich mit diesem Konzept zunächst den Freiwilligen zuzuwenden. Wer freiwillig eine solche Tätigkeit aufnimmt, braucht sie offensichtlich dringender als eine Person, die von diesem Angebot keinen Gebrauch macht. Schließlich dürfte es nicht ohne Einfluß auf die gesellschaftliche Einstellung zur Selbsthilfeverpflichtung bleiben, wenn demonstriert werden kann, daß es sinnvolle und produktive Möglichkeiten gibt, die eigene Arbeitskraft als Gegenleistung für Transferzahlungen einzusetzen.

Wenn in der Aufbauphase eines flächendeckenden Angebots der Gemeinnützigen Beschäftigung zunächst die freiwilligen Teilnehmer einbezogen werden, erleichtert das den Aufbau der notwendigen organisatorischen Struktur. Außerdem dürfte auch die Bereitschaft der Behörden, gemeinnützigen Organisationen und privaten Betriebe, Arbeitsplätze für Empfänger von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe anzubieten, die in ihrem Sozialrechtsverhältnis bleiben, im Falle freiwillig motivierter Teilnehmer erheblich größer sein, als bei Teilnehmern, die dazu gedrängt werden müssen.

Erst in einer zweiten Stufe wäre dann der Schritt zu tun, den Druck auf die Personen zu erhöhen, die arbeitsfähig sind, aber keiner offiziellen Beschäftigung nachgehen wollen. Es wird sich vorrangig um Personen handeln, die sich mit der Arbeitslosigkeit abgefunden oder in einem Netz außerhalb des Marktsystems arrangiert haben. Für diese Personen wird es nicht immer ganz leicht sein, geeignete Beschäftigungsmöglichkeiten zu organisieren, zumindest nicht ohne enge Betreuung durch die Sozialämter. Aufgrund der Erfahrungen in verschiedenen Sozialämtern kann damit gerechnet werden, daß ein Teil dieses Personenkreises auf staatliche Hilfen verzichtet, wenn eine konkrete Beschäftigungsmöglichkeit angeboten wird. Mittelfristig dürfte sich auch der Zugang zu dieser Gruppe verringern, nämlich wenn ein flächendeckendes Angebot einer Gemeinnützigen Beschäftigung vorhanden ist und alle freiwilligen Teilnehmer aufgenommen werden können. Dann sind die Hilfeempfänger nicht mehr gezwungen, sich mit der Sozialhilfe zu arrangieren und eigene Netze auf dem grauen Markt aufzubauen. Das Fatale an vielen bestehenden Arbeitsmarktprogrammen besteht darin, daß sie sich – in guter Absicht ihrer Initiatoren – an Langzeitarbeitslose

wenden und deshalb nur Teilnehmer aufnehmen, die beispielsweise mindestens ein Jahr arbeitslos waren. In dieser langen Phase bleibt aber den Arbeitslosen nichts anderes übrig, als sich selbst um Betätigungsmöglichkeiten zu bemühen und Netze aufzubauen, die sie nicht leichtfertig für ein befristetes Programm wieder aufgeben. Das sind gute Gründe, jedem Arbeitslosen vom ersten Tag der Arbeitslosigkeit an die Teilnahme an der Gemeinnützigen Beschäftigung zu ermöglichen.

## **2 Keine Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze?**

Gegen Arbeitsmarktprogramme und allgemeine Maßnahmen, mit denen die Beschäftigung von gering Qualifizierten erleichtert werden soll, wird häufig der Einwand erhoben, sie führten zu einem Drehtüreffekt, bei dem zwar im Rahmen der Maßnahmen und Programme Arbeitnehmer eingestellt, aber in etwa gleichem Umfang an anderer Stelle Arbeitskräfte verdrängt würden. Das Ziel, zusätzliche Arbeitskräfte zu beschäftigen, werde nicht erreicht. Dieser Einwand ist für viele Programme zutreffend und deshalb auch im Zusammenhang mit der Gemeinnützigen Beschäftigung zu prüfen. Es läßt sich aber zeigen, daß die Gemeinnützige Beschäftigung zu den wenigen Maßnahmen gehört, mit denen der Wohlstand gesteigert und zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden können.

Im Rahmen der Sozialpolitik und der Arbeitsmarktpolitik ist das sogenannte Zusätzlichkeitskriterium entwickelt worden, mit dem eine positive Wirkung der jeweiligen Maßnahmen auf die Beschäftigung gewährleistet werden soll. Als „zusätzlich“ werden nach dieser Vorstellung solche Tätigkeiten angesehen, die sonst nicht, nicht im gleichen

Umfang oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt würden.

Dieses Kriterium lenkt die Politik jedoch in die falsche Richtung. Nach dem vorherrschenden Verständnis sollen möglichst nur Maßnahmen durchgeführt werden, die unter Marktbedingungen nicht angeboten werden. Darunter fallen mit Sicherheit unwirtschaftliche, unproduktive Tätigkeiten, für die es keinen Markt gibt und mit denen keinem anderen Arbeitnehmer ein Arbeitsplatz weggenommen wird – zumindest nicht unmittelbar. Eine solche Verschwendung von Ressourcen ist aber offensichtlicher ökonomischer Unfug, weil Leistungen erbracht werden, die keinen oder allenfalls einen geringen Wert haben und für die keiner etwas bezahlen will. Nicht nur das Leistungspotential der Arbeitslosen, sondern auch noch die Arbeitsleistung und das Kapital für die Organisation dieser unproduktiven Tätigkeiten werden verschwendet. Das kann nicht sinnvoll sein. Deshalb ist genauer nach dem Ziel zu fragen, das mit dem Zusatzlichkeitskriterium erfüllt werden soll; und es ist zu fragen, ob ein solches Ziel nicht auch bei produktiver Tätigkeit erreicht werden kann.

Ein berechtigtes Anliegen der privaten Wirtschaftssubjekte, also sowohl der Arbeitnehmer als auch der Selbständigen und der Unternehmer ist es, vor unfairem Wettbewerb geschützt zu werden. Der normale Arbeitnehmer möchte nicht durch einen vom Staat subventionierten Arbeitnehmer verdrängt werden. Er sieht es zu Recht als unfair an, wenn ein anderer Arbeitnehmer mit einem geringeren Lohn in den Wettbewerb um einen Arbeitsplatz eintreten kann, weil der Staat diesem unmittelbar oder über das Unternehmen einen Teil des Lohns zahlt und den normalen Arbeitnehmer verdrängt. Und er sieht dies als besonders unfair

an, wenn er mit seinen Steuern und Abgaben auch noch herangezogen wird, die erforderlichen Mittel für die subventionierte Arbeit aufzubringen. Das Schutzinteresse richtet sich gegen jede Form des subventionierten und damit unfairen Wettbewerbs um Arbeitsplätze und Aufträge. Es kommt also nicht auf die Art der Tätigkeit an, sondern staatliche Maßnahmen sind dann abzulehnen, wenn der Wettbewerb durch Subventionen verzerrt wird.

Fällt auch die Gemeinnützige Beschäftigung, wie sie hier vorgeschlagen wird, unter das Verdikt des unfairen Wettbewerbs, weil der Staat die Beschäftigten mit Sozialhilfe unterstützt und sie gegebenenfalls sogar zu einem geringen Lohn an private Arbeitgeber verleiht? Die Antwort ist eindeutig: Nein! Die ergänzende Sozialhilfe ist so konzipiert, daß der Sozialhilfeempfänger verpflichtet ist, seine volle Arbeitskraft – ohne öffentliche Subvention – am Markt einzusetzen. Nur wenn dieses im Wettbewerb oder unter Tarifbedingungen erzielte Einkommen nicht ausreicht, einen Mindestlebensstandard zu erreichen, wird ergänzende Sozialhilfe gezahlt. Dabei ist es gleichgültig, ob der Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft tätig ist, ob er für die Kommune arbeitet oder ob die Kommune ihn an ein privates Unternehmen gegen Entgelt ausleiht. In allen Fällen tritt der Arbeitnehmer unmittelbar mit einem unsubventionierten Lohn in den Wettbewerb ein, oder die Kommune verlangt den Marktlohn für die Arbeitnehmerüberlassung. Mit der Gemeinnützigen Beschäftigung wird deshalb das Schutzinteresse der übrigen Arbeitnehmer nicht verletzt.

Mit dem Zusätzlichkeitskriterium im herkömmlichen Sinne wird zwar der unmittelbare Wettbewerb zwischen subventionierten und nicht subventionierten Arbeitskräften weitgehend verhindert, weil die geförderten Arbeitnehmer grund-

sätzlich nur Tätigkeiten ausüben dürfen, die für normale Arbeitnehmer ohnehin kaum in Betracht kommen. Aber jede subventionierte Stelle erfordert öffentliche Mittel und erhöht die Abgabenlast, die vor allem von den nicht subventionierten Arbeitnehmern getragen wird und indirekte negative Auswirkungen für sie haben kann.

Diese indirekten Wirkungen sind zu beachten, wenn mit dem Zusätzlichkeitskriterium nicht nur das Ziel des Schutzes der nicht subventionierten Arbeitnehmer und Auftragnehmer, sondern das weitergehende Ziel verfolgt wird, durch eine Maßnahme zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen. Ob diese weitergehende Zielsetzung erreichbar ist, hängt entscheidend davon ab, ob ein Subventionsbedarf entsteht und die übrige Wirtschaft entsprechend belastet werden muß. Der Subventionsbedarf ist besonders hoch, wenn die Produktivität der in einer Maßnahme Beschäftigten gering ist. Hier wird der Widerspruch des üblichen Zusätzlichkeitskriteriums klar erkennbar: Um den unmittelbaren Wettbewerb mit anderen Arbeitnehmern zu vermeiden, sollen die öffentlich geförderten Beschäftigten möglichst unproduktive Tätigkeiten übernehmen. Je geringer aber der Marktwert der Leistungen ist, um so höher müssen die Subventionen sein, die von der übrigen Wirtschaft aufgebracht werden müssen. Aufgrund der steigenden Abgabenlast und der geringen Lohnflexibilität werden dort weniger Arbeitnehmer beschäftigt. Im Saldo kann der Verlust an Arbeitsplätzen durch höhere Abgaben größer sein als der Zuwachs an geförderten Arbeitsplätzen im Rahmen der arbeitsmarktpolitischen Maßnahme. Mit einer insgesamt negativen Entwicklung der Anzahl der Arbeitsplätze ist um so eher zu rechnen, je mehr Entgelt den Teilnehmern an einer Maßnahme gezahlt wird und je unproduktiver die Teilnehmer eingesetzt werden, das heißt je sorgfältiger



tiger das Zusätzlichkeitskriterium bezüglich der Auswahl der Tätigkeiten eingehalten wird.

Bei der Gemeinnützigen Beschäftigung entfallen die negativen Beschäftigungswirkungen in der übrigen Wirtschaft, weil keine öffentlichen Mittel in Anspruch genommen werden und somit die Abgabenlast nicht steigt. Ist die Produktivität der Maßnahmenteilnehmer außerdem noch hoch, so daß mehr Werte geschaffen werden als die Teilnehmer als Aufwandsentschädigung in Anspruch nehmen, wird die übrige Wirtschaft sogar entlastet. Die Entlastung ergibt sich daraus, daß die Teilnehmer unmittelbar Leistungen für die Kommunen erbringen oder gegen Entgelt, das den Trägern der Sozialhilfe zugute kommt, an private Arbeitgeber verliehen werden. Der unmittelbare positive Beschäftigungseffekt im Rahmen der Gemeinnützigen Beschäftigung wird somit durch den verringerten Bedarf an Steuern und eine Zunahme der allgemeinen Beschäftigung verstärkt. Selbst wenn dieser unterstützende indirekte Effekt vergleichsweise gering ist, ergibt sich mit Sicherheit eine höhere Beschäftigung. Der ökonomische Zusammenhang ist leicht nachvollziehbar: Wenn es Menschen gibt – wie in der Gemeinnützigen Beschäftigung –, die zusätzliche Güter herstellen oder Dienstleistungen erbringen, aber dafür kein Entgelt bekommen, muß es der übrigen Gesellschaft besser gehen. Es kann mehr verteilt werden, d. h. die Einkommen können steigen oder die Steuern können sinken.

Gegen diese positive Einschätzung des Beschäftigungseffekts wird eingewandt, gerade durch den produktiven Einsatz der Teilnehmer in der Gemeinnützigen Beschäftigung müsse damit gerechnet werden, daß bereits beschäftigte Arbeitnehmer verdrängt würden. Die Gegenthese heißt:

Selbst wenn ein regulärer Arbeitnehmer durch einen Arbeitslosen im Rahmen der Gemeinnützigen Beschäftigung ersetzt werden sollte, bleibt es bei der zusätzlichen Beschäftigung und der zusätzlichen Wertschöpfung durch den Arbeitslosen. Das erscheint zunächst nicht plausibel, läßt sich aber wie folgt erklären. Die eingesparten Mittel für den ersetzten regulären Arbeitnehmer können an anderer Stelle für einen neuen Arbeitsplatz eingesetzt werden. Beschäftigte im ersten Arbeitsmarkt werden insgesamt nicht verdrängt. Lediglich die Struktur der Beschäftigung verändert sich. Die einzelnen Fälle der zusätzlichen Beschäftigung lassen sich an den folgenden vier typisierten Beispielen erläutern.

- Erstes Beispiel: Die Kommune stellt im Rahmen der Gemeinnützigen Beschäftigung einen arbeitslosen Sozialhilfeempfänger in der Stadtbibliothek ein. Dadurch kann die Bibliothek täglich zwei Stunden länger geöffnet bleiben. Es treten keine zusätzlichen Kosten auf, da die Sozialhilfe ohnehin gezahlt wird. Die Leistung der Stadtbibliothek wird verbessert, und es gibt einen Nettovorteil für die Gesellschaft durch längere Öffnungszeiten. Es wird keine Arbeitskraft verdrängt, d. h. es handelt sich zweifellos um eine zusätzliche Beschäftigung. Dieser Beschäftigungseffekt wird auch nicht durch indirekte Wirkungen wieder aufgehoben, weil die Ausgaben der Kommune unverändert bleiben und die Steuern nicht erhöht werden müssen.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Es gibt eine geringe Wohlstandssteigerung durch die verbesserten Leistungen der Bibliothek. Rein theoretisch wäre es denkbar, daß die Bürger darauf reagieren, indem sie ihre Arbeitszeiten leicht verändern. Ein Problem ist das nicht.

- Zweites Beispiel: Ein Arbeitnehmer im Garten- und Grünflächenamt geht in den Ruhestand. Die Kommune ersetzt den ausgeschiedenen Arbeitnehmer durch zwei arbeitslose Sozialhilfeempfänger im Rahmen der Gemeinnützigen Beschäftigung, für die keine zusätzlichen Mittel aufzuwenden sind. Die eingesparten Mittel für die normale Arbeitskraft werden dazu verwendet, einen weiteren Sachbearbeiter im Amt für Wirtschaftsförderung einzustellen. Die Stelle aus dem Grünflächenamt ist umgewidmet worden in eine Stelle im Amt für Wirtschaftsförderung. Die Anzahl der regulären Stellen bleibt unverändert. Die Arbeit im Grünflächenamt wird trotzdem erledigt, nämlich von den beiden Sozialhilfeempfängern. Die Stellen innerhalb der Gemeinnützigen Beschäftigung sind zusätzlich entstanden. Die von der Kommune angebotenen Leistungen im Bereich der Wirtschaftsförderung wurden ausgedehnt.
- Drittes Beispiel: Die Kommune nutzt die Fluktuation in allen Museen, indem sie die ausscheidenden Aufsichts-Mitarbeiter nicht durch neue reguläre Bedienstete ersetzt. Sie ergänzt statt dessen den kleineren hauptamtlichen Mitarbeiterstamm durch gemeinnützig Beschäftigte, um die bisherigen Leistungen unverändert aufrecht zu erhalten. Insgesamt werden im Laufe der Zeit 40 Stellen eingespart. Die Kommune gibt die frei gewordenen Mittel nicht aus, sondern senkt die Grundsteuer im Umfang der eingesparten Haushaltsmittel. Die Haushalte nutzen die ihnen verbleibenden Mittel, um Konsumgüter zu kaufen. Es gibt keinen Grund zu vermuten, daß dort, wo diese zusätzlich nachgefragten Güter produziert werden – nicht unbedingt in der gleichen Kommune – weniger als 40 neue

reguläre Arbeitsplätze entstehen, da es sich um eine dauerhafte Erhöhung des Konsums handelt. In diesem Fall werden kommunale Arbeitsplätze durch eine grundsätzlich gleiche Anzahl von Arbeitsplätzen in der privaten Wirtschaft ersetzt. Die kommunale Leistung in den Museen bleibt unverändert. In der Privatwirtschaft kann mehr produziert und konsumiert werden. Der Wohlstand ist gestiegen und die Sozialhilfeempfänger werden im Rahmen der Gemeinnützigen Beschäftigung zusätzlich beschäftigt.

- Viertes Beispiel: Die Kommune verleiht zehn arbeitslose Sozialhilfeempfänger an eine Firma, die Wohnungen modernisiert. Das Unternehmen zahlt der Kommune dafür etwa die Hälfte des für einen normal beschäftigten Arbeitnehmer zu zahlenden Tariflohns. Die Bezahlung entspricht der Leistung der Sozialhilfeempfänger. Das Unternehmen verzichtet auf die Einstellung von fünf Arbeitnehmern. Die Kommune verwendet die Einnahmen dazu, fünf Kindergärtnerinnen einzustellen. Das Ergebnis ist eine Umschichtung auf dem regulären Arbeitsmarkt. In der Privatwirtschaft werden fünf Arbeitnehmer weniger, in der Kommune umgekehrt fünf Arbeitnehmer mehr beschäftigt. Die Anzahl der Normalarbeitsplätze bleibt unverändert. Es werden aber zusätzlich zehn Sozialhilfeempfänger gemeinnützig beschäftigt, und die Leistung der kommunalen Kindergärten kann ausgeweitet werden.

In allen Fällen entstehen durch die Gemeinnützige Beschäftigung zusätzliche Arbeitsstellen, und es werden zusätzliche wirtschaftliche Leistungen erbracht. Allerdings kann sich die Struktur der Beschäftigung ändern, und es ist auch denkbar, daß an einer Stelle Arbeitskräfte entlas-

sen und an anderer Stelle Arbeitskräfte eingestellt werden. Genau daran reibt sich die Kritik an der Gemeinnützigen Beschäftigung. Der Vorwurf lautet: Durch die Gemeinnützige Beschäftigung kann es dazu kommen, daß anstelle eines regulär Beschäftigten ein Teilnehmer des Programms einen freien Arbeitsplatz bekommt und daß sogar ein regulär Beschäftigter entlassen und durch einen oder mehrere Teilnehmer des Programms ersetzt wird. Anders formuliert wird beklagt, daß gemeinnützig Beschäftigte in den Wettbewerb um Arbeitsplätze eintreten.

Damit ist ein weiterer Aspekt des Zusätzlichkeitskriteriums angesprochen, nämlich das Interesse, strukturelle Verschiebungen auf dem Arbeitsmarkt zu begrenzen, bis hin zu der Forderung, den einzelnen Beschäftigten vor dem Wettbewerb zu schützen, also seinen Arbeitsplatz als Besitzstand zu garantieren, auch wenn die Beschäftigung durch eine Maßnahme insgesamt zunimmt. Soweit sich die Forderung darauf richtet, der Staat solle mit seinen Maßnahmen möglichst keine strukturellen Brüche auslösen, ist sie berechtigt. Wenn staatliche Programme eingeführt werden, sollten die Rückwirkungen auf dem Arbeitsmarkt in dem Sinne berücksichtigt werden, daß nicht schlagartig Beschäftigte in einem ganzen Bereich durch Programmteilnehmer ersetzt werden. Bei der Gemeinnützigen Beschäftigung ist aber nicht damit zu rechnen, daß sie sehr schnell, in großem Umfang und konzentriert in einzelnen Beschäftigungsfeldern eingeführt würde. Vielmehr dürften nicht nur zu Beginn, sondern auf Dauer solche Tätigkeiten im Vordergrund stehen, bei denen es von vorneherein zu einer ergänzenden Beschäftigung und nicht gleichzeitig zu Umschichtungen kommt, bei denen also unmittelbar zusätzliche Leistungen erbracht werden. Soweit Arbeitsstellen umgewidmet werden sollen, wird in aller

Regel die natürliche Fluktuation genutzt. Im übrigen kann dem berechtigten Anliegen, Härten bei einer sich ändernden Arbeitsplatzstruktur zu vermeiden, am ehesten entsprochen werden, wenn die Programmteilnehmer möglichst breit, also auch in der Privatwirtschaft, eingesetzt werden.

Das Zusätzlichkeitsprinzip in der bestehenden Form wird aber manchmal so verstanden, daß alle regulär beschäftigten Arbeitnehmer vor der Notwendigkeit, sich der Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt zu stellen, geschützt werden müßten. Diese Vorstellung bezieht sich häufig nicht nur auf den Schutz des einzelnen Beschäftigungsverhältnisses, sondern auch auf einen generellen Schutz der Beschäftigten vor dem Wettbewerb durch Außenstehende, also durch entsandte Arbeitnehmer, durch Teilnehmer an staatlichen Programmen, durch Leiharbeitnehmer usw. Für einen so weitgehenden Schutz der Arbeitsplatzbesitzer vor dem Wettbewerb durch nicht subventionierte neu eintretende Arbeitnehmer gibt es allerdings kein berechtigtes Interesse. Insbesondere muß es jedem Arbeitslosen erlaubt sein, als Wettbewerber um einen Arbeitsplatz wieder auf den Arbeitsmarkt zu gehen – immer vorausgesetzt, seine Tätigkeit wird nicht in unfairer Weise subventioniert. Genau diese Form des unverfälschten Wettbewerbs wird durch die Gemeinnützige Beschäftigung ermöglicht. Der Teilnehmer erhält für seine Tätigkeit keinen Zuschuß vom Staat, der von den übrigen Beschäftigten finanziert werden müßte. Strukturänderungen der Beschäftigung, die nicht nur durch den Markteintritt von Arbeitslosen, sondern gerade auch bei Vollbeschäftigung auftreten, sind in einer dynamischen Gesellschaft ein ständiges Phänomen und begründen keinesfalls eine staatliche Intervention.

Kann man von einem verfälschten Wettbewerb sprechen, weil die Teilnehmer an der Gemeinnützigen Beschäftigung für ihre Arbeit keine Vergütung erhalten und bei einem Verleih an private Unternehmen nur relativ geringe Entgelte (an die Kommune) zu zahlen sind? Die von privaten Arbeitgebern zu entrichtenden Entgelte richten sich grundsätzlich nach der eingebrachten Leistung, also nach der Produktivität der Programmteilnehmer. Wenn diese Entgelte niedrig sind, ist das vor allem eine Folge der geringen Qualifikation und anderer Einschränkungen der Leistungsfähigkeit. Wichtig ist ja gerade, daß keine Entgelte gezahlt werden, die höher sind als der Wert der eingebrachten Leistung und die dann staatliche Subventionen erfordern. Soweit die Teilnehmer im öffentlichen Bereich eingesetzt werden, ist ihre Arbeit als unmittelbare Gegenleistung für die Transferzahlungen anzusehen. Da die Teilnehmer an der Gemeinnützigen Beschäftigung keine Vergütung für die Tätigkeit erhalten, ist sichergestellt, daß die öffentliche Hand und damit die Steuerzahler nicht zusätzlich belastet, sondern tendenziell entlastet werden. Die Beschäftigung in der Kommune oder für andere öffentliche Einrichtungen ist am ehesten mit einer ehrenamtlichen Tätigkeit zu vergleichen, bei der auch unentgeltliche Leistungen eingebracht werden. Es gibt keinen grundsätzlichen Streit darüber, daß ehrenamtliche Tätigkeiten, also unentgeltliche gemeinnützige Tätigkeiten, in unserer Gesellschaft nicht nur zulässig, sondern sehr erwünscht sind, auch wenn sie sich in einigen Bereichen konzentrieren, wie etwa im Pflegedienst, und damit eine strukturelle Verlagerung der regulären Beschäftigung auslösen.

Das Zusätzlichkeitskriterium kann nicht als Verbot des nicht subventionierten Wettbewerbs zwischen Arbeitslosen und Arbeitsplatzinhabern interpretiert werden. Dadurch wür-

den Arbeitslose von einer erneuten Beschäftigung ausgeschlossen. Das wäre weder mit den sozialpolitischen Zielen und der grundsätzlich wettbewerblich ausgestalteten Wirtschaftsordnung noch mit den grundgesetzlich garantierten Rechten auf freie Entfaltung der Persönlichkeit und auf Berufsfreiheit vereinbar. Ein Schutz der Arbeitsplatzbesitzer im Status quo wirkt wie eine Zugangsbeschränkung für Arbeitslose, denen in der Konsequenz nicht nur die Erprobung ihrer Fähigkeiten und der Erwerb marktnaher Qualifikationen, sondern letztlich generell eine Beschäftigung verwehrt wird.

Tatsächlich wird es in der Praxis durch die Gemeinnützige Beschäftigung in den wenigsten Fällen dazu kommen, daß ein regulär beschäftigter Arbeitnehmer den Arbeitsplatz wechseln muß. Die wenigsten regulären Arbeitnehmer sind durch nur vorübergehend verfügbare Arbeitslose ohne spezifisches Wissen um Betriebsabläufe und ohne Erfahrung zu ersetzen. Immerhin muß der Arbeitgeber täglich damit rechnen, daß der gemeinnützig Beschäftigte in eine höherwertige Tätigkeit bei einem anderen Träger innerhalb des Programms oder in eine reguläre Beschäftigung vermittelt werden kann und nicht mehr zur Verfügung steht. Wesentlich wahrscheinlicher erscheint deshalb – auch ohne formale Regelung – die Nutzung von Gemeinnütziger Beschäftigung für Aufgabenbereiche, in denen bisher Tätigkeiten unverrichtet bleiben bzw. für tatsächlich neue Tätigkeiten, insbesondere in dem in Deutschland noch weitgehend unterentwickelten Bereich personenbezogener Dienstleistungen. So können Aufgaben wie Schneeräumdienste, Grünanlagenpflege, Spielplatzbau und -renovierung, Betreuung von Kinderfreizeiten und vieles mehr durch Gemeinnützige Beschäftigung erledigt werden. In Frage kommen auch Hausmeister- und Raumpflegedienste in Kinder-



gärten und Schulen, Kuriere, Aufsichtsführung in Schwimmbädern, Sportanlagen und Museen und anderes. Auch Servicedienstleistungen im Einzelhandel, im Tourismus und Gaststättengewerbe, an Tankstellen und im öffentlichen Personennahverkehr etc. bieten viele bislang kaum genutzte Beschäftigungsmöglichkeiten. Schon aufgrund der Qualifikationsstruktur der Teilnehmer an der Gemeinnützigen Beschäftigung spielt das Verdrängen von Arbeitskräften in den Betrieben kaum eine Rolle. Soweit es sich um produktive Arbeitskräfte handelt, die auf einen normalen Arbeitsplatz wechseln können, werden die Arbeitgeber das Instrument nutzen, Arbeitnehmer kennen zu lernen und für neu zu besetzende Arbeitsstellen zu gewinnen. Soweit nur geringe Fähigkeiten vorhanden sind, werden diese Kräfte vorwiegend für Tätigkeiten eingesetzt, für die reguläre Arbeitskräfte zu teuer sind und die deshalb andernfalls unterbleiben würden.

Die Befürchtung, mit der Gemeinnützigen Beschäftigung würden private Unternehmen oder regulär Beschäftigte gefährdet, ist nicht begründet. Strukturänderungen auf dem Arbeitsmarkt werden sich schon aufgrund des geringen Anteils der Transferempfänger und der nur allmählich möglichen Eingliederung in engen Grenzen halten. Die reguläre Beschäftigung wird nicht verdrängt, sondern allenfalls verlagert. Auf jeden Fall steigt die Anzahl der Beschäftigten um die gemeinnützig Beschäftigten. Die insgesamt erzielte Wertschöpfung der Gesellschaft nimmt zu. Aufgrund der durch die Wertschöpfung der gemeinnützig Beschäftigten tendenziell verringerten Abgabenlast ist auch das Vorzeichen für die reguläre Beschäftigung positiv, d. h. es ist mittelfristig eine Verbesserung und nicht eine Verschlechterung der Arbeitschancen für regulär Beschäftigte zu erwarten.

Die Gemeinnützige Beschäftigung gehört damit zu den ganz wenigen Maßnahmen, mit denen das Zusatzlichkeitskriterium wirklich eingehalten wird. Entscheidend dafür ist die Tatsache, daß keine öffentlichen Mittel beansprucht werden und die Abgabenlast nicht steigt. Im Gegensatz zu den meisten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen werden nicht einerseits unproduktive Arbeitsplätze gefördert oder geschaffen und andererseits produktive Arbeitsplätze belastet oder vernichtet, so daß nicht einmal sicher ist, ob die Anzahl der Beschäftigten insgesamt auch nur gehalten werden kann. Vielmehr bleibt die reguläre Beschäftigung grundsätzlich unverändert oder sie nimmt sogar zu, und die Teilnehmer an der Gemeinnützigen Beschäftigung können zusätzlich arbeiten und produktive Tätigkeiten übernehmen.

### **3 Ist die Gemeinnützigkeit gesichert?**

Eine wesentliche Voraussetzung für die Akzeptanz der Gemeinnützigen Beschäftigung ist es, daß die Vorteile aus den unentgeltlich erbrachten Leistungen der Allgemeinheit zugute kommen. Das ist selbstverständlich der Fall, wenn Sozialhilfeempfänger unmittelbar für die Kommune arbeiten. Zweifel können entstehen, wenn arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger an private Unternehmen ausgeliehen werden. Bei dieser gemeinnützigen Arbeitnehmerüberlassung wird manchmal vermutet, die Unternehmen würden sich den Vorteil der unentgeltlichen Beschäftigung aneignen und sich dadurch auf unfaire Weise Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen Unternehmen verschaffen, die ausschließlich tariflich bezahlte Arbeitskräfte beschäftigen. Da die arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger im Wettbewerb an Unternehmen verliehen werden, kann sich jedes Unternehmen um solche Arbeitskräfte bemühen und sie be-

schäftigen. Das Entgelt wird am Markt bestimmt, so daß ein Unternehmen nicht die Möglichkeit hat, die Sozialhilfeempfänger unentgeltlich oder zu einem Entgelt zu bekommen, das merklich unter dem Marktwert dieser Arbeit liegt. Der Wettbewerb wird nicht verfälscht, sondern er wird von der Kommune genutzt, um das am Markt erzielbare Entgelt für die entliehenen Sozialhilfeempfänger festzustellen. Das Entgelt fließt den Kommunen zu. Damit ist sichergestellt, daß der Gegenwert der Leistung aus der Gemeinnützigen Beschäftigung der Allgemeinheit zugute kommt. Übersteigt das Entgelt den Sozialhilfebetrag, so kann der Beschäftigte einen Vertrag mit dem Arbeitgeber schließen. Dann entfallen der Anspruch des Beschäftigten auf Sozialhilfe und der Anspruch der Kommune auf die Gegenleistung.

## II Praktische Erfahrungen mit ähnlichen Instrumenten

Teile des Konzepts der Gemeinnützigen Beschäftigung sind zwar erst in den letzten Jahren im Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln entwickelt und systematisch analysiert worden,<sup>13</sup> aber zu den meisten Aspekten gibt es bereits praktische Erfahrungen mit Vorläufer-Modellen, mit ähnlichen Ansätzen, die weiter genutzt werden, und aus einem laufenden Modell-Projekt.

---

13 Vgl. Roth, Steffen J. (2002), "Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik – Gemeinnützige Beschäftigung als Brücke zwischen Sozialsystem und Arbeitsmarkt", Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik Bd. 125, Köln.

## 1 Das Instrument der Gemeinschaftsarbeit

Das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) kannte die Maßnahme der „Gemeinschaftsarbeit“. Dieses Instrument wurde leider bei der Ablösung des AVAVG durch das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) im Jahre 1969 als nicht mehr zeitgemäß angesehen und daher nicht übernommen. Bei einem leergefegten Arbeitsmarkt mit einer Arbeitslosenquote, die auf 0,5 Prozent zusteuerte, glaubte man damals, die Probleme der Arbeitslosigkeit seien überwunden. Aus heutiger Sicht erscheint das Instrument der Gemeinschaftsarbeit wieder als eine sinnvolle Unterstützung für einen Teil der Arbeitslosen. Die Gemeinschaftsarbeit ermöglichte es dem Arbeitsamt, Arbeitslose ohne zusätzliche Kosten wieder in den Arbeitsprozeß zu integrieren. Die Maßnahmen waren kostenneutral, weil die Teilnehmer ihren Sozialrechtsstatus behielten. Die teilnehmenden Hilfebedürftigen erhielten während der Maßnahme ihre um eine Mehraufwandspauschale aufgestockte Versicherungs- oder Transferleistung in Form von Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe oder Arbeitslosengeld weiter und erwarben keine neuen Versicherungsansprüche.

Nachdem doch wieder in großem Umfang Arbeitslosigkeit entstand, wurde versucht, das flexible und wenig kostenintensive Instrument der Gemeinschaftsarbeit wieder einzuführen. Mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz 1994 gelang es aber lediglich, den Arbeitsämtern die Möglichkeit zu geben, für Bezieher von Arbeitslosenhilfe eine Form der Gemeinschaftsarbeit zu nutzen (§ 199 SGB III). Unter Bezug auf Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit im Bundessozialhilfegesetz können die Arbeitsämter begrenzt auf diesen Personenkreis Maßnahmen zur praktischen Erprobung

und Weiterentwicklung der Beschäftigungsfähigkeit durchführen, ohne ein arbeitsrechtliches Beschäftigungsverhältnis zu begründen. Für Arbeitslosengeldempfänger besteht zur Zeit nicht einmal eine solche Ausnahmeregelung. Die Arbeitsmarktpolitik hat sich statt dessen auf Programme konzentriert, die mit einer kräftigen Förderung ausgestattet sind.

## **2 Arbeitsgelegenheiten im Sozialhilfegesetz**

Das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) kennt ein der Gemeinschaftsarbeit vergleichbares Instrument. Die sogenannte Mehraufwandsvariante der Hilfe zur Arbeit ermöglicht die fortgesetzte Gewährung der Hilfe zum Lebensunterhalt zuzüglich einer pauschalen Erstattung des Mehraufwands für Sozialhilfeempfänger, denen eine Arbeitsgelegenheit geboten wird. Zwar gilt hier die bereits diskutierte Einschränkung auf „zusätzliche“ Arbeit, so daß die Tätigkeitsfelder stark eingeschränkt sind. Im übrigen ist aber die Arbeitsgelegenheit nach dieser Variante des BSHG geeignet, arbeitsfähige Hilfebedürftige wieder in den Arbeitsprozeß einzugliedern, ohne gegen sozialpolitische oder marktwirtschaftliche Grundsätze zu verstoßen. Vor allen Dingen können Hilfesuchende eine Arbeitsgelegenheit annehmen, ohne ihren Sozialrechtsstatus zu verlassen. Sie müssen nicht nach üblichem Arbeitsentgelt oder nahe am tariflichen Lohn bezahlt werden, sondern erhalten weiterhin die bedürftigkeitsgeprüfte Hilfe zum Lebensunterhalt. Die dadurch deutlich geringeren Kosten lassen erwarten, daß eine weit größere Anzahl an Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden kann als mit einer subventionierten, tariflich entlohnenden Beschäftigung und daß weit mehr Arbeitskräfte produktiv eingesetzt werden können als mit Kombilohnmodellen. Diese Variante wird aber von den mei-

sten Kommunen nur unzureichend genutzt. Häufig wird die Mehraufwandsvariante befristet für drei bis sechs Monate eingesetzt um festzustellen, ob ein Hilfesuchender die Bereitschaft zur Arbeit aufbringt oder bereits beim Angebot der Maßnahme bzw. in den ersten Wochen unter Inkaufnahme des Verlustes des Sozialhilfeanspruchs die Maßnahme abbricht. Verläuft die Maßnahme zufriedenstellend, wird den Betroffenen häufig eine sozialversicherungspflichtige und tarifnah entlohnte Maßnahme angeboten, die zwar nur geringe Teilnehmerzahlen erlaubt, dem Sozialhilfeträger aber binnen kurzer Zeit die Abwälzung der Kosten für den Betroffenen in die Zuständigkeit der Bundesanstalt für Arbeit ermöglicht.

### **3 Das Projekt TAURIS im Freistaat Sachsen**

Ein Wiederaufleben dieser Instrumente vollzieht sich seit 1999 im Freistaat Sachsen. Geboren aus der Einschätzung, viele Arbeitslose könnten selbst bei hinreichender Bemühung nicht mehr in den regulären Arbeitsmarkt zurückgeführt werden, richtet sich das sächsische Projekt TAURIS<sup>14</sup> nur an Sozialhilfebezieher und ältere Langzeitarbeitslose. Es bietet ausschließlich Tätigkeiten außerhalb der traditionellen Erwerbsarbeit an und beschränkt die Tätigkeiten auf 14 Stunden pro Woche. Das Projekt erfüllt damit schon seit einiger Zeit die herausfordernde Aufgabe der Erschließung neuer Beschäftigungsfelder für Langzeitarbeitslose, die in absehbarer Zeit nicht (mehr) eine ausreichende Produktivität erreichen werden, um ihren Lebensunterhalt ohne Unterstützung zu erwirtschaften. Das Projekt konzentriert sich auf die Aufgabe einer Entlastung der

---

14 „Tätigkeiten und Aufgaben Regionalinitiative Sachsen“.

Betroffenen und ihrer Familien durch die Vermittlung sinnvoller Aufgaben unter Beachtung der unbestrittenen Notwendigkeit der finanziellen Absicherung der Hilfebedürftigen. Die Möglichkeit für die langzeitarbeitslosen Hilfeempfänger, durch ihre Tätigkeiten innerhalb der TAURIS-Projekte zum einen in die Gesellschaft integriert zu werden und zum anderen der sie unterstützenden Gesellschaft eine sinnvolle Gegenleistung erbringen zu können, vereint zwei Ziele: Erstens fördert eine als sinnvoll empfundene Tätigkeit die Selbstwertschätzung und die psycho-soziale Entlastung deutlich stärker als eine rein therapeutisch empfundene Beschäftigung und räumt den Teilnehmern damit ein im Vergleich zu anderen Maßnahmen beachtliches Maß an Selbsthilfemöglichkeiten ein. Die arbeitspsychologische Evaluierung des Projekts stellt ausgesprochen positive Effekte hinsichtlich der von den Teilnehmern erlebten Handhabbarkeit und Sinnhaftigkeit des eigenen Lebens fest.<sup>15</sup> Zweitens wird versucht, die gesellschaftliche Verschwendung von Fähigkeiten der Transferbezieher einzuschränken, indem angestrebt wird, einen Teil der Ausgaben für Lohnersatzleistungen gesellschaftlich nutzbar zu machen. Durch den Verzicht auf eine Lastverschiebung von der kommunalen Ebene auf die Bundesanstalt für Arbeit und damit den Beitrags- und Steuerzahler (über Arbeitslosengeld- bzw. Arbeitslosenhilfeansprüche nach künstlich geschaffener sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung) und die gleichzeitige Zielsetzung der Kostenneutralität für die öffentliche Hand wird dabei zugleich angestrebt, negative Beschäftigungseffekte infolge neuer Finanzierungserfordernisse zu vermeiden.

---

15 Vgl. „Ergebnispräsentation der ersten TAURIS-Untersuchung“ unter der Leitung von Prof. Peter Richter, 24.7.2000, unveröffentlichte Studie für das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit.

Die Teilnehmer des Projekts erhalten keine Entlohnung für ihre Tätigkeit, sondern beziehen unverändert Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe und erhalten lediglich eine geringe Mehraufwandsentschädigung. Das sächsische Projekt konnte auf vollkommen freiwilliger Basis ohne Probleme weit mehr Teilnehmer gewinnen als die in vier Bundesländern erprobten Kombilohn-Projekte, die mit erheblichem Aufwand und Subventionseinsatz arbeiten.<sup>16</sup>

TAURIS ist bewußt als Mehrzweckinstrument zu verstehen, da es neben der eher sozialpolitischen Zielsetzung der gesellschaftlichen Integration der Teilnehmer und der damit einhergehenden psycho-sozialen Entlastung auch die gesamtwirtschaftlich wohlfahrtsfördernde Zielsetzung der Nutzung vorhandener Ressourcen verfolgt. Im Gegensatz zu subventionierten Programmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik kann der Erfolg nicht mit Bewertungsinstrumenten wie kurz- oder mittelfristigen Eingliederungsbilanzen der Teilnehmer gemessen werden: Ein nicht unwesentlicher Teil der TAURIS-Teilnehmer wird aufgrund der individuell geringen Eingliederungschancen bei subventionierten Arbeitsmarktprogrammen nicht berücksichtigt. Es ist gerade die besondere Qualität des Modells, auch und

---

16 Am 31. August 2002 befanden sich nach Angaben des TAURIS-Vereins 2434 Teilnehmer in Maßnahmen. Seit Beginn des Projekts im Juli 1999 wurden insgesamt 4138 Teilnehmer in TAURIS-Tätigkeiten vermittelt. Die beiden Kombilohn-Varianten des SGI-Modells und des Mainzer Modells konnten im Vergleich dazu in den Bundesländern Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Saarland innerhalb von 18 Monaten bis zum Stichtag 25.3.2002 in der Summe lediglich 1400 geförderte Arbeitnehmer vorweisen – vgl. Forschungsverbund „Evaluierung CAST“, Projektbrief Nr. 5, S. 3-5.



insbesondere diese Gruppe nicht zu vernachlässigen. Daß dennoch der nicht unwesentliche Teil von immerhin 15 Prozent der Maßnahmeteilnehmer aus dem Projekt TAURIS entlassen werden konnte, weil er eine reguläre Beschäftigung fand, wurde bisher als ein begrüßenswerter Nebeneffekt des Projekts empfunden.

Aufgrund der überaus positiven Erfahrungen mit TAURIS kann nun der Schritt zur konsequenten Weiterentwicklung des Programms für alle Arbeitslosen, der Erschließung aller produktiven Tätigkeitsfelder und der stärkeren Ausrichtung auf die Wiedereingliederung in reguläre Beschäftigung durch die Gemeinnützige Beschäftigung angegangen werden.

### III Weiterentwicklung zur Gemeinnützigen Beschäftigung

#### 1 **Entwicklung eines umfassenden, paßgenauen Angebots**

Im Rahmen der Gemeinnützigen Beschäftigung wird bewußt auf die Begrenzung auf eine bestimmte Zielgruppe innerhalb der Gesamtgruppe arbeitsloser Hilfeempfänger verzichtet. Eine Abgrenzung von Zielgruppen ist erforderlich, wenn aufgrund begrenzt verfügbarer öffentlicher Mittel eine Auswahl teilnahmeberechtigter Personen erforderlich erscheint, oder wenn die Teilnahme an einer Maßnahme andere Reintegrationsbemühungen verhindert. Bei der Gemeinnützigen Beschäftigung treten solche Konflikte nicht auf, weil keine öffentlichen Mittel eingesetzt werden und weil es attraktiv bleibt, andere Chancen zu nutzen. Deshalb kann die Gemeinnützige Beschäftigung im Gegensatz zu subventionierten Beschäftigungsmaßnahmen und

Kombilöhnen allen Arbeitslosen angeboten werden. Sie ist für alle Arbeitslosen sinnvoll, deren Arbeitslosigkeit nicht von vorneherein nur eine absehbar kurze Überbrückungsphase bis zur Aufnahme einer neuen Beschäftigung darstellt. Das Instrument steht nicht nur Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfeempfängern, sondern auch allen Arbeitslosengeldempfängern zur Verfügung. Es setzt weder die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Altersgruppe noch eine bereits in Arbeitslosigkeit verbrachte Zeit voraus. Es grenzt niemanden aus und vermeidet die problematische Einteilung der Arbeitslosen in Gruppen der „wieder integrierbaren“ und der „nicht mehr integrierbaren“.

Die Teilnehmer bleiben bei den Arbeitsämtern als arbeitslos und arbeitssuchend gemeldet und stehen jederzeit zur Vermittlung in eine reguläre Beschäftigung oder gezielte Qualifizierungsmaßnahmen zur Verfügung. Die Beibehaltung des Sozialrechtsstatus bedeutet zugleich eine unveränderte Verpflichtung der Arbeits- und Sozialverwaltung, die Betroffenen in eine reguläre Beschäftigung zu vermitteln. Aufgrund der Teilnahme an einer Gemeinnützigen Beschäftigung erwirbt der Arbeitslose keine neuen Ansprüche auf zusätzliche Transfers oder Versicherungsleistungen.

Die Gemeinnützige Beschäftigung ermöglicht den Zugang zu einer Vielzahl von Tätigkeiten, die entsprechend der Fähigkeiten und damit der Arbeitsmarktnähe der jeweiligen Hilfeempfänger gestaltet werden. Für alle nicht nur eingeschränkt arbeitsfähigen Hilfeempfänger umfaßt sie insbesondere Tätigkeiten im direkten Kontakt zum regulären Arbeitsmarkt und unter vergleichbaren Arbeitsbedingungen. Im Gegensatz zu den Maßnahmen in TAURIS werden die Tätigkeiten der Gemeinnützigen Beschäftigung dabei nicht

auf Maßnahmen bei öffentlichen oder steuerrechtlich als gemeinnützig anerkannten Trägern und auch nicht auf eine geringere Wochenarbeitszeit als in regulärer Beschäftigung üblich begrenzt. Im Gegenteil, die Einbeziehung privater Unternehmen ist ebenso wie eine normale Wochenarbeitszeit ausdrücklich anzustreben. Die Bereitschaft der Arbeitgeber, gemeinnützig Beschäftigte in produktive Arbeitsprozesse zu integrieren, wird ähnlich wie im Falle der arbeitgeberseitigen Lohnsubvention dadurch erreicht, daß die Arbeitgeber nicht mehr für die Arbeit zahlen als sie damit erwirtschaften können: Die Arbeitskosten entsprechen der Produktivität der Teilnehmer.

Die Gemeinnützige Beschäftigung ist im Ergebnis voll mit den Regeln der ergänzenden Sozialhilfe vereinbar. Die mit der Wertschöpfung der Hilfeempfänger erzielte Gebühr fließt an die Sozialhilfeträger und senkt de facto die Kosten der sozialen Unterstützung des betreffenden Teilnehmers. Organisatorisch treten die Arbeitgeber und die gemeinnützig Beschäftigten nicht in ein direktes Vertragsverhältnis, sondern sie bilden mit dem Hilfeträger als Mittler eine Dreiecksbeziehung. Die arbeitslosen Hilfeempfänger erfüllen ihre Gegenleistungs- und Selbsthilfeverpflichtung gegenüber dem Hilfeträger, indem sie ihre Leistungsfähigkeit in den Dienst der sie unterstützenden Gemeinschaft stellen. Der Hilfeträger sichert ihnen wiederum den Mindestlebensstandard entsprechend der verbleibenden Bedürftigkeit. Unabhängig davon tritt der Hilfeträger in Kontakt mit regulären Arbeitgebern und vermittelt diesen die Arbeitskraft der Hilfebedürftigen. Bei dieser Arbeitnehmerüberlassung wird kein Arbeitsvertrag geschlossen, und das Beschäftigungsverhältnis kann jederzeit beendet werden, beispielsweise wenn es gelingt, einen Arbeitsplatz für den Teilnehmer zu finden.

## 2 Positiver Beschäftigungseffekt

Die gesellschaftliche Verschwendung der Ressourcen aufgrund der brachliegenden Arbeitskraft der nicht produktiv tätigen Hilfebezieher wird mittels der Gemeinnützigen Beschäftigung deutlich eingeschränkt. Im Gegensatz zu künstlichen Beschäftigungsmaßnahmen, subventionierten Kombilöhnen und den Tätigkeiten im sächsischen Projekt TAURIS werden ausschließlich produktive Tätigkeiten ausgeübt, ohne Dritte durch die Verwendung steuer- oder beitragsfinanzierter Mittel zu belasten. Die Teilnehmer werden nach der Zahlungsbereitschaft der Arbeitgeber eingesetzt. Im Gegensatz zu Kombilohnmodellen wird nicht nur die Arbeitskraft weniger, relativ produktiver Arbeitsloser genutzt, und dabei auf Mittel zurückgegriffen, die anderen Wirtschaftssubjekten entzogen werden müssen. Es entsteht unmittelbar in der Gemeinnützigen Beschäftigung eine Vielzahl von Beschäftigungsmöglichkeiten für arbeitsfähige Hilfeempfänger, ohne daß diese mit einer Belastung der regulären Arbeitsplätze erkaufte werden müssen.

Zusätzlich läßt die Gemeinnützige Beschäftigung eine Reihe positiver Effekte für die Wiedereingliederungschancen der Transferempfänger erwarten. Die mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit abnehmende Arbeitsproduktivität durch Entwöhnungseffekte kann durch die Aufnahme einer Gemeinnützigen Beschäftigung zumindest teilweise aufgehoben werden. Wenn man sich von einer künstlichen Beschäftigung zumindest positive Gewöhnungseffekte verspricht, ist dies von einer den Fähigkeiten, Interessen, Vorkenntnissen und Erfahrungen der Betroffenen angepaßten Tätigkeit innerhalb der Gemeinnützigen Beschäftigung auf jeden Fall auch zu erwarten. Hinzu kommen

günstige Bedingungen, die eigenen Fähigkeiten zu erhalten und auszubauen.

Wenn die Teilnahme an Gemeinnütziger Beschäftigung zunehmend selbstverständlich wird, die gesetzliche Forderung der Selbsthilfe außerdem mit einiger Glaubwürdigkeit durch moralischen Druck gestärkt wird und wenn im Falle der Ablehnung konsequent überprüft wird, ob eventuell illegale Nebenbeschäftigungen vorliegen und die Verweigerer häufiger zu Vermittlungsgesprächen in die Arbeits- und Sozialämter gerufen werden, können außerdem intensivere Eigenbemühungen um die Aufnahme einer regulären Beschäftigung erwartet werden.

Zudem ist die Gemeinnützige Beschäftigung geeignet, den Zusammenhang zwischen Lohn und Arbeitsnachfrage zu verdeutlichen. Der fiskalische Entlastungseffekt in den Sozialversicherungs- und Transferhaushalten wirkt tendenziell in Richtung sinkender Lohnnebenkosten und läßt für alle Arbeitnehmer die Steuer- und Beitragsbelastung sinken. Die Reallöhne steigen, ohne daß die Arbeitskosten für die Unternehmen erhöht werden müssen. Es wird leichter, Lohnzurückhaltung im Interesse der Beschäftigung zu üben.

Je nachdem, in welchem Umfang Transferempfänger an einer Gemeinnützigen Beschäftigung teilnehmen und wie schwer die bisherigen Entwöhnungseffekte und Stigma-Probleme bei Langzeitarbeitslosen tatsächlich wiegen, wird ein mehr oder weniger großer Anteil der Arbeitslosen für Beschäftigungen zur Verfügung stehen, die eine vergleichsweise hohe Produktivität oder Qualifikation erfordern, und es ist mit einer Beschäftigungssteigerung zu rechnen. Wichtig ist es, jedem Arbeitslosen sofort die Chance zu

geben, einer Gemeinnützigen Beschäftigung nachzugehen und seine Fähigkeiten einzubringen.

### **3 Die Übereinstimmung der Gemeinnützigen Beschäftigung mit den sozialpolitischen Prinzipien**

Das Konzept der Gemeinnützigen Beschäftigung genügt dem Bedürftigkeitskriterium, da es keine verfügbaren Einkommen oberhalb des definierten Bedarfs subventioniert und gleichzeitig allen arbeitsbereiten Transferempfängern die Möglichkeit bietet, einer ihrer Produktivität und Qualifikation entsprechenden Beschäftigung nachzugehen. Selbsthilfe wird damit auch denjenigen ermöglicht, die sich zumindest kurzfristig nicht vollständig aus der Hilfebedürftigkeit befreien können, sehr wohl aber zu einer wohlfahrtssteigernden Gegenleistung in der Lage sind.

Das Prinzip der Gleichbehandlung wird durch die Gemeinnützige Beschäftigung eingehalten, indem im Gegensatz zu alternativen Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf jegliche Zielgruppenabgrenzung verzichtet werden kann.

Die Selbsthilfemöglichkeiten gering produktiver Hilfeempfänger werden durch Gemeinnützige Beschäftigung maßgeblich gestärkt. Daß diese Selbsthilfemöglichkeiten gesucht werden, zeigen die großen Teilnehmerzahlen in Sachsen, obwohl das TAURIS-Projekt im Gegensatz zur Gemeinnützigen Beschäftigung einen tatsächlich paßgenauen Einsatz der Fähigkeiten und Kenntnisse der Teilnehmer verhindert, da es auf „zusätzliche“ Tätigkeiten beschränkt ist. Da die subventionierten Arbeitsmarktprogramme den Teilnehmern keine Hilfestellung bieten, die nicht

auch in der Gemeinnützigen Beschäftigung verwirklicht würde, erscheint ein Abbau der teuren Programmpolitik nicht nur möglich, sondern sinnvoll.

Die Gemeinnützige Beschäftigung verleiht den in anderen Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik vernachlässigten gesetzlichen Regeln und moralischen Normen explizit Nachdruck, indem sie zur Motivation der Teilnehmer auf deren Eigeninteresse setzt und die Selbsthilfeverpflichtung einfordert. Es wird nicht der Eindruck vermittelt, das unsubventionierte Bemühen um mögliche Gegenleistungen, um chancenverbessernde Kontakte zum regulären Arbeitsmarkt und um arbeitsfähigkeitserhaltende Tätigkeiten sei irrational. Die nicht monetären Anreize werden vielmehr deutlich in den Vordergrund gestellt und die Bereitschaft der Hilfebedürftigen als selbstverständlich erwartet.

## D Zusammenfassung

Die Arbeitslosigkeit ist in Deutschland zu einem der großen gesellschaftlichen Probleme geworden. Als besonders schwierig hat es sich erwiesen, Menschen mit geringen Fähigkeiten wieder oder überhaupt in eine Beschäftigung zu bringen. Dabei zeigt sich, daß es nicht nur um den Arbeitsmarkt mit regulärer Beschäftigung zu üblichen Konditionen geht, sondern auch um das sozialpolitische Anliegen, den Menschen, die nur geringe Leistungen einbringen können, Arbeits- und Integrationschancen zu geben.

Bislang ist es nicht gelungen, den Arbeitsmarkt und das Sozialsystem so zu verzahnen, daß es an der Nahtstelle zwischen diesen beiden Systemen nicht zu großen Verwerfungen kommt, die eine Beschäftigung von gering Qualifizierten verhindern oder hohe Kosten für die Beschäftigung mehr oder weniger willkürlich ausgewählter Gruppen verursachen. Der Hauptgrund liegt darin, daß im Sozialsystem und auf dem Arbeitsmarkt unterschiedliche Prinzipien gelten. Sozialleistungen bzw. Transferzahlungen werden nach dem Solidaritätsprinzip gewährt und nach der Bedürftigkeit des Empfängers bemessen. Lohnzahlungen werden nach dem Äquivalenzprinzip für geleistete Arbeit gewährt und danach bemessen, welchen Wert die Arbeit für den Arbeitgeber hat. Das bedeutet: Es ist ausgeschlossen, Sozialpolitik nach den Grundsätzen von Leistung und Gegenleistung zu betreiben. Andererseits muß sichergestellt werden, daß jeder Bürger erst dann Hilfe von der Gesellschaft in Anspruch nimmt, wenn seine eigenen Möglichkeiten ausgeschöpft sind (Bedürftigkeitsprinzip).

Mit der gegenwärtigen Arbeitsmarktpolitik wird im Kern der Versuch gemacht, jede Arbeitsleistung (zusätzlich zum



Sozialtransfer) zu vergüten – häufig deutlich über den Marktwert der Arbeitsleistung hinaus –, um auch Empfänger von Sozialleistungen zu bewegen, eine Beschäftigung aufzunehmen. Damit wird aber der Anspruch aufgegeben, daß jeder Bürger soweit wie möglich für sich selbst zu sorgen hat. Nach den Grundsätzen der Sozialpolitik ist es selbstverständlich, daß der Bürger alle Anstrengungen unternimmt, seinen Lebensunterhalt selbst zu verdienen. Es bedarf keiner gesonderten finanziellen Arbeitsanreize, sondern der Anreiz besteht darin, nicht unter das Existenzminimum zu fallen. Erst wenn sich erweist, daß der Bürger weder durch eigene Arbeitsleistungen noch auf andere Weise in der Lage ist, den Mindeststandard zu erreichen, wird die ergänzende Sozialhilfe gewährt. Also nicht umgekehrt: „Die Sozialhilfe wird auf jeden Fall gezahlt, und wenn man dann noch arbeitet, muß man mehr Geld bekommen.“

Soziale Leistungen dürfen nur gewährt werden, wenn die Bedürftigkeit nachgewiesen wird. Wenn in der Praxis davon abgewichen wird, dann mag ein Grund darin liegen, daß es einigen Hilfeempfängern unter den geltenden Bedingungen nicht möglich ist, eine Beschäftigung zu finden, die ihren Fähigkeiten entspricht. Hier setzt die Gemeinnützige Beschäftigung an. Im engen Zusammenhang mit den vorhandenen Hindernissen auf dem Arbeitsmarkt für gering Qualifizierte mag auch die Verwaltungspraxis stehen, lieber Sozialhilfe zu gewähren, als sich mit den vielfältigen Problemen herumzuschlagen, die Arbeitsfähigkeit zu überprüfen und eine geeignete Beschäftigung zu finden. Mit einer Reihe von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten wird dagegen von vorneherein das Bedürftigkeitsprinzip punktuell unterlaufen, indem öffentlich finanzierte Anreize gesetzt werden, die im Ergebnis auch dann noch gezahlt werden,

wenn der Mindestlebensstandard nicht nur erreicht sondern überschritten wird.

Arbeitnehmerseitige Lohnsubventionen und die immer wieder vorgeschlagene negative Einkommensteuer sollen den monetären Anreiz für arbeitslose Hilfeempfänger erhöhen, eine Beschäftigung aufzunehmen oder die Arbeitszeit auszuweiten. Diese Konzepte, mit denen vor allem die sogenannte Sozialhilfefalle für Arbeitslose mit geringer Produktivität überwunden werden soll, stoßen schnell an Grenzen, weil es bei der großen Anzahl von Arbeitslosen, auch wenn sie bereit sind zu arbeiten, nicht genug tariflich entlohnte Arbeitsplätze gibt. Die arbeitnehmerseitigen Arbeitsanreize bleiben insbesondere dann wirkungslos, wenn die Arbeitgeber Mindestlöhne zu zahlen haben.

Um das Arbeitsplatzangebot zu erweitern, werden vielfach Zuschüsse an die Arbeitgeber gezahlt. Aber auch das Potential der arbeitgeberseitigen Kombi-Löhne wird durch die enge Bindung an die bestehende tarifliche oder ortsübliche Entlohnung, die unflexible arbeitsrechtliche Gestaltung der Beschäftigungsverhältnisse als reguläre Verträge und die Befristung der Maßnahmen stark eingeschränkt. Sollen diese Hürden übersprungen werden, braucht man viel Geld, und deshalb werden die Programme nicht nur befristet, sondern auch auf kleine Gruppen begrenzt. Damit wird aber gegen das Prinzip der Gleichbehandlung verstoßen. Das Finanzierungsproblem tritt verschärft bei der negativen Einkommensteuer auf, weil bei diesem Konzept der Transferbereich auf einen großen Kreis von Empfängern ausdehnt und allen betroffenen Bürgern ein Rechtsanspruch eingeräumt werden müsste. Die Alternative, die negative Einkommensteuer auf einem Niveau deutlich unterhalb des Sozialhilfeniveaus beginnen zu lassen und somit

die Bedürftigkeit der nicht arbeitsfähigen und sehr gering arbeitsfähigen Menschen zu ignorieren, ist aus sozialpolitischen Gründen kein akzeptabler Weg.

Die Gemeinnützige Beschäftigung zielt hauptsächlich darauf ab, arbeitslosen Hilfeempfängern eine Tätigkeit zu ermöglichen, die ihren Fähigkeiten entspricht. Sie beschränkt sich dabei nicht auf relativ arbeitsmarktnahe Arbeitslose, deren Wertschöpfung annähernd eine tarifliche Entlohnung rechtfertigt und die lediglich eine vorübergehende Einarbeitung benötigen, sondern sie bietet auch Hilfeempfängern mit geringer Qualifikation und mit gesundheitlichen Einschränkungen die Chance, dauerhaft einer wirtschaftlich sinnvollen Tätigkeit nachzugehen.

Die Gemeinnützige Beschäftigung verstößt nicht gegen das Bedürftigkeitsprinzip. Sie geht zunächst vom Eigeninteresse der hilfebedürftigen Arbeitsfähigen aus, die mit der Tätigkeit nicht nur die Gelegenheit erhalten, ihre zukünftigen Beschäftigungs- und Einkommenserzielungsmöglichkeiten zu erhöhen, sondern darüber hinaus wieder in die Arbeitswelt integriert zu werden, sich von dem Gefühl befreien zu können, auf Kosten der Steuerzahler zu leben, und ihrer Selbsthilfeverpflichtung nachkommen zu können. Erst wenn arbeitsfähige Personen keine Bereitschaft zeigen, eine Beschäftigung aufzunehmen, kann nach den schon geltenden Bedingungen die Sozialhilfe gekürzt werden.

Die Gemeinnützige Beschäftigung eröffnet Beschäftigungsmöglichkeiten innerhalb des Sozialrechtsverhältnisses und erschließt neue Tätigkeitsfelder. Es kann sich keine Subventionsmentalität entwickeln, und die Verantwortung für Sozialleistungen wird nicht durch eine zwischenzeitliche subventionierte Beschäftigung auf den Bund

verlagert. Aufgrund der Kostenneutralität bzw. der Kostenersparnis kann die Gemeinnützige Beschäftigung angeboten werden, ohne die Steuern oder Beiträge erhöhen zu müssen und damit die Beschäftigungsmöglichkeiten an anderer Stelle zu verringern. Da brachliegende Arbeitskraft eingesetzt wird, nimmt die Wohlfahrt insgesamt zu.

Die Gemeinnützige Beschäftigung bietet für alle beteiligten Gruppen erhebliche Vorteile gegenüber der ausweglosen Situation des Transferbezugs bei Untätigkeit und gegenüber vielen hoch subventionierten Beschäftigungsprogrammen:

- Die Arbeitgeber als Maßnahmenträger können arbeitslose Transferempfänger auf unbürokratische und flexible Weise erproben, und sie können zusätzliche Leistungen zu angemessenen Kosten anbieten.
- Die Teilnehmer können ihre Marktchancen durch produktive Tätigkeiten erhöhen. Sie können eine Gegenleistung für die erfahrene Unterstützung erbringen, und sie können sich mit sinnvollen Aufgaben in einem gesellschaftlichen Umfeld betätigen.
- Die Kommunen und die Arbeitsverwaltung können der Hilfeverpflichtung gegenüber den arbeitslosen Bürgern leichter nachkommen, weil sie von den Teilnehmern an der Gemeinnützigen Beschäftigung unmittelbare Leistungen erhalten oder die Teilnehmer gegen Entgelt einsetzen.
- Die Unternehmen können die entliehenen Arbeitnehmer zu Marktbedingungen einsetzen und zusätzliche Serviceleistungen und Produkte anbieten.

- Die Beitrags- und Steuerzahler dürfen auf sinkende Belastungen hoffen. Verringerte Sozialaufwendungen und verbesserte Reintegrationschancen arbeitsloser Transferempfänger sind auch für die Gesamtheit der Erwerbstätigen eine arbeitsplatzsichernde Strategie.

Zugleich wird der Vorschlag der Gemeinnützigen Beschäftigung den Zielen der Sozialpolitik gerecht:

- Die materielle Absicherung einer würdevollen Lebensführung der Arbeitslosen durch die Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe bleibt bestehen und wird durch eine angemessene Aufwandspauschale an Teilnehmer des Programms stabilisiert.
- Die Ausrichtung auf wertschöpfende produktive Tätigkeiten erlaubt es, alle arbeitslosen Transferbezieher einzubeziehen, unabhängig von deren Alter oder der bisherigen Dauer der Arbeitslosigkeit. Die Gemeinnützige Beschäftigung genügt damit im Gegensatz zu den traditionellen Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik dem Erfordernis der horizontalen Gerechtigkeit. Der Teilnehmerkreis muß nicht eingeschränkt werden. Bürger mit gleichen Merkmalen werden gleich behandelt.
- Durch die wertschöpfenden Tätigkeiten erschließt die Gemeinnützige Beschäftigung den Teilnehmern die Identität stiftende und Selbstwert stabilisierende Teilhabe an der durch Arbeit geprägten Wertegemeinschaft. Dabei bieten die marktnahen Tätigkeiten höherwertige Möglichkeiten der gesellschaftlich akzeptierten Arbeit als eine therapeutisch angelegte, künstliche Beschäftigung.

- Die innerhalb der Gemeinnützigen Beschäftigung ausgeübten produktiven Tätigkeiten dienen auch dazu, neue Qualifikationen zu erwerben bzw. vorhandene Fähigkeiten der Teilnehmer zu erhalten. Dies gilt um so mehr, je näher die jeweils gewählte Tätigkeit den auch im regulären Arbeitsmarkt nachgefragten Beschäftigungen kommt.
- Das brachliegende Produktionspotential in Form der Fähigkeiten und Kenntnisse der Langzeitarbeitslosen wird durch einen möglichst produktiven Einsatz der Teilnehmer genutzt. Die Wohlfahrt aller nimmt zu. Die Grundlage für angemessene Sozialleistungen wird gestärkt.
- Aufgrund der Kostenneutralität bzw. der Kostenersparnis der Gemeinnützigen Beschäftigung für die öffentliche Hand können Qualifizierungsziele verfolgt oder Steuern und Beiträge gesenkt werden. Der Handlungsspielraum, der für die Kommunen entsteht, wird um so größer, je besser es gelingt, einen Deckungsbeitrag zu den Kosten der Sozialtransfers zu erwirtschaften.
- Die Gemeinnützige Beschäftigung ermöglicht den Teilnehmern durch die im Dienste der Gemeinschaft erbrachte Leistung nicht nur, ihrer Selbsthilfeverpflichtung nachzukommen. Sie hilft ihnen auch, das Ansehen als Sozialhilfebezieher zu verbessern. Und sie trägt erheblich dazu bei, die Zustimmungsfähigkeit des Sozialsystems auf Dauer zu sichern.



Weitere Titel aus dieser Reihe

**Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut – Markt, Staat und Föderalismus**

von Norbert Berthold und Sascha von Berchem (2002)

**Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung neu bestimmen**

von Johann Eekhoff und David F. Milleker (2000)

**Prinzipien der Renten- und Pensionsbesteuerung**

von Axel Börsch-Supan und Melanie Lührmann (2000)

**Prosperität in einer alternden Gesellschaft**

mit Beiträgen von Herwig Birg, Bernhard Boockmann, Stephanie Mohr-Hauke, Bert Rürup, Viktor Steiner, Andreas Storm und Ernst Ulrich von Weizsäcker (2000)

**Mehr Beschäftigung – Sisyphusarbeit gegen Tarifpartner und Staat**

von Norbert Berthold (2000)

**Weltwirtschaft wohin? – Langzeitdenken als Orientierungshilfe**

von Alfred Zänker (1999)

**Perspektiven des Europäischen Kartellrechts**

Redigiertes Protokoll einer Tagung des Frankfurter Instituts (1999)

**Der Sozialstaat – Verlockung und Verirrung im Spiegel Schweden**

von Alfred Zänker (1998)

**Rentenreform – Lehren von draußen**

Berichtsband über eine Veranstaltung des Frankfurter Instituts (1997)