

Arbeit und Teilhabe am wirtschaftlichen Prozess sind von entscheidender Bedeutung

# Das Soziale muss zukunftsfähig werden

Hermann Kues

Wenn wir unseren Sozialstaat auch in Zukunft erhalten wollen, dann müssen wir den Mut haben, ihn zu verändern. Wir befinden uns in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik in einer Umbruchsituation, die gekennzeichnet ist durch eine wachsende Verflechtung der nationalen Märkte, eine älter werdende Bevölkerung, eine sich verändernde Beschäftigungsstruktur sowie eine immer noch unerträglich hohe Arbeitslosigkeit.

Fehlende Teilnahmekancen vieler Menschen auf den Arbeitsmärkten sind ein herausragendes Symptom für die ungenügende Anpassung der Gesellschaft und ihrer Institutionen an die veränderten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Gleichzeitig stoßen die solidarisch organisierten Sozialversicherungen an die Grenzen ihrer Finanzierbarkeit.

Dabei zählt es zu den Widersprüchen der modernen Wohlfahrtsgesellschaft, dass in Deutschland einerseits jede dritte Mark für soziale Zwecke ausgegeben wird – so viel wie nie zuvor –, dass andererseits aber noch nie so heftig geklagt worden ist über zwischenmenschliche Kälte, über verhaltensauffällige Kinder, über Armut von Kindern und Familien und über Verwahrlosungstendenzen in einer reichen Gesellschaft, in der

man sich zunehmend aus den Augen zu verlieren droht. Es fehlt nicht in erster Linie an Geld, sondern wir haben strukturelle Probleme. Wir haben geglaubt, wir könnten alle Aufgaben wegorganisieren nach dem Motto: Irgendjemand ist zuständig und – damit alles rund läuft – dafür ist die Politik verantwortlich. Unsere Systeme sind immer perfekter geworden, nicht menschnäher. Nicht von ungefähr ist für den anonymen Ablauf im modernen Sozialstaat der Begriff „soziale Fernwärme“ geprägt worden. Verloren gegangen ist der Blick dafür, wie der Mensch darauf reagiert, dass ihm Verantwortung abgenommen wird, wie sich Einstellung und Verhalten verändern.

Die großen Risiken wie Alter, Invalidität, Krankheit, Pflegebedürftigkeit und Arbeitslosigkeit sind solidarisch und in Unabhängigkeit von Staat und Politik abzusichern. Sie müssen Stabilisatoren sein angesichts eines Schwindel erregenden Wandels der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Dieses entspricht dem Grundsatz der Solidarität. Aber nicht jedes Lebensrisiko kann und darf gemeinschaftlich abgesichert werden. Bei den kleinen Risiken des Lebens sollte von den Menschen mehr Eigenverantwortung eingefor-

dert werden, ohne sie in ihrem Engagement für sich und andere zu überfordern. Dieses resultiert aus dem Grundsatz der Subsidiarität.

Das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft verpflichtet uns zu einer Politik, die auf beiden Prinzipien beruht. Im „Wirtschafts- und Sozialwort der Kirchen“ heißt es, dass wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und soziale Sicherheit als „zwei Pfeiler einer Brücke“ gesehen werden müssen. Das setzt die Bereitschaft zu Strukturveränderungen und zur Offenheit für neue Wege voraus. Das heißt vor allen Dingen eine Antwort zu finden auf die Frage, was unter völlig veränderten Rahmenbedingungen unter sozialer Gerechtigkeit verstanden werden soll.

### **Grundproblem Arbeitslosigkeit**

Statt Arbeitslose lediglich materiell abzusichern, sollte ihnen mehr Beteiligungsgerechtigkeit widerfahren. Arbeitslosigkeit ist heute eine der größten sozialen Ungerechtigkeiten, die sich denken lassen. Davon sind Menschen ohne berufliche Qualifikationen, mit wenig verwertbaren fachlichen Kenntnissen und Fähigkeiten in besonderer Weise betroffen. Eine Experten-Gruppe, berufen durch die Deutsche Bischofskonferenz, hat bereits 1998 darauf hingewiesen, dass es zu wenig sei, Menschen ohne echte Teilhabe lediglich finanziell abzusichern, statt ihnen Chancen „auf Teilhabe und Lebensperspektive“ zu geben.

Da die Teilhabechancen in vielen Lebensbereichen praktisch an die Erwerbsarbeit geknüpft seien, sei es ein Gebot der Gerechtigkeit, die Teilnahmechancen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern.

Wir müssen uns klarmachen, dass ein Drittel der Arbeitslosen in Deutschland länger

als ein Jahr ohne Arbeit ist. Rund achtzig Prozent sind über fünfzig Jahre alt; ein großer Teil davon unqualifiziert, gesundheitlich beeinträchtigt oder behindert. Und auf zwei Drittel davon treffen alle genannten Kriterien zu. Das sind Menschen, die in der Regel keine Chancen mehr auf dem Arbeitsmarkt haben, wenn die Strukturen nicht verändert werden.

Die Arbeitslosenquote der gering Qualifizierten ist seit Beginn der neunziger Jahre deutlich gestiegen. Sie lag 1997 in den alten Bundesländern bei 24 Prozent (neue Bundesländer: 55 Prozent). Damit ist fast jeder vierte gering Qualifizierte in den alten Bundesländern ohne Arbeit (jeder zweite in den neuen Bundesländern). Die Chancen dieser Personengruppe auf dem Arbeitsmarkt werden in Zukunft nicht größer werden: Der Anteil der Unqualifizierten an den Beschäftigten in den alten Bundesländern wird von zwanzig Prozent (1990) auf vierzehn Prozent im Jahr 2000 und auf zehn Prozent im Jahr 2010 zurückgehen.

Darüber hinaus gibt es in Deutschland rund zwei Millionen Personen, die arbeitsfähig sind, die dem Arbeitsmarkt grundsätzlich zur Verfügung stehen müssten und die eine Fürsorgeleistung beziehen:

Dafür werden von der Bundesanstalt für Arbeit – einschließlich der Beiträge zur Sozialversicherung – jährlich knapp dreißig Milliarden D-Mark aufgewendet. Von den knapp 1,5 Millionen Arbeitslosenhilfempfängern bezieht rund ein Drittel ergänzend Hilfe zum Lebensunterhalt.

Knapp eine Million Bezieher von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt waren Ende 1997 arbeitsfähig und standen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung.

Es ist ein Gebot der Gerechtigkeit, die Teilnahmechancen dieses Personenkreises auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Auch die

---

**Das Soziale muss zukunftsfähig werden**

---

Reformfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft müsste sich darin erweisen, wie sie unter den sich wandelnden Rahmenbedingungen ihre institutionelle Ausgestaltung so ändert, dass Gerechtigkeit und Effizienz neu zusammengebracht werden. Die Einbindung von Arbeitslosen ist nicht nur sozialpolitisch dringend geboten, sie kann unter bestimmten Bedingungen auch finanziell zur Entlastung des Sozialstaates führen. Wichtige Voraussetzung für tatsächliche Strukturveränderungen auf dem Arbeitsmarkt ist eine umfassende Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung mit niedrigen Tarifen über den gesamten Verlauf, dem Abbau von Ausnahmetatbeständen und einer deutlichen Nettoentlastung der Steuerzahler. Im Gegensatz zum Jahre 1998, dem Jahr der Bundestagswahl, in dem ein entsprechender Gesetzentwurf der damaligen Koalitionsparteien von der SPD-Bundesratsmehrheit abgelehnt wurde, ist mittlerweile die Einsicht vorhanden, dass eine umfassende Steuerreform mit einer Nettoentlastung in Höhe einer zweistelligen Milliardensumme nicht nur unabdingbar für die Entfaltung wirtschaftlicher Dynamik sowie für die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen ist, sondern auch durchaus finanzierbar.

---

**Verbesserte Anreizstrukturen**

---

Die Strukturprobleme des Arbeitsmarktes und insbesondere die Teilnahmechancen für den oben angesprochenen Personenkreis sind damit aber noch keineswegs automatisch verbessert. Vielmehr muss befürchtet werden, dass auch ein Anziehen der Konjunktur an den Langzeitarbeitslosen vorbeigeht. Die Suche nach einer Lösung kann angesichts der Vielschichtigkeit des Problems und der wechselseitigen Ein-

flüsse auf die verschiedenen Sicherungssysteme nur in einzelnen Schritten erfolgen. Umso wichtiger ist es, Grundsätze hierfür zu formulieren.

Im Mittelpunkt der Reformüberlegungen muss die Veränderung der Anreizstrukturen in der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe beziehungsweise deren Zusammenführung stehen.

In einem ersten Schritt sollte ein Einstiegsgehalt für langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger eingeführt werden, um die Anreizwirkungen eines höheren Freibetrages in der Sozialhilfe nutzbar zu machen.

Für einen bestimmten Zeitraum (zum Beispiel ein Jahr) soll langzeitarbeitslosen Sozialhilfeempfängern bis zu fünfzig Prozent (gemäß dem Modellversuch in Baden-Württemberg) vom Nettoerwerbseinkommen freigelassen werden. Bisher wurden lediglich rund 270 D-Mark pro Monat freigelassen und der Rest vollständig auf die Sozialhilfe angerechnet.

Dazu ist der Paragraph 18 Absatz 5 BSHG, der den Trägern der Sozialhilfe zurzeit solche Möglichkeiten lediglich im Rahmen von Modellversuchen einräumt, dahingehend zu ändern, dass den Kommunen in der Gestaltung der Zuschüsse weitgehender Freiraum eingeräumt wird. Für bestimmte Personengruppen ist auch eine unbefristete Zuzahlung möglich und notwendig. Dahinter verbirgt sich die Überzeugung, dass es einen Personenkreis gibt, der dauerhaft Unterstützung benötigt. Die Sozialhilfeträger haben selbst hinreichend Eigeninteresse an einer Beseitigung des Missstandes; es wäre auch ein weiterer Baustein zur Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik. Das Modell ist sehr flexibel und kann von den Kommunen überwiegend selbst gestaltet werden. Es ist im Übrigen für die Sozialhilfeträger kostenneutral, da es sich durch die Ein-

sparung bei der Sozialhilfe weitgehend selbst finanziert.

In einem zweiten Schritt ist für einen beschränkten Zeitraum ein Kombilohn für Arbeitslosenhilfeempfänger einzuführen, bei dem niedrige Erwerbseinkommen bis auf 73 Prozent beziehungsweise 77 Prozent des letzten Nettoentgelts aufgestockt werden. Bezieher von Anschluss-Arbeitslosenhilfe, die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen, sollen danach einen Zuschuss erhalten, der aus Mitteln der Arbeitslosenhilfe finanziert und vom Arbeitsamt gewährt wird. Um Mitnahmeeffekte zu vermeiden, ist durch die Arbeitsverwaltung jeweils im Einzelfall zu prüfen, ob eine Förderung zweckmäßig ist. Der Zuschuss soll so bemessen werden, dass er dem Arbeitslosenhilfeempfänger ein Nettoeinkommen sichert, welches zusammen mit dem regulären Einkommen um zwanzig Prozentpunkte über dem Leistungssatz seiner vormals bezogenen Arbeitslosenhilfe liegt. Der Kombilohn ist damit höher als das Arbeitslosengeld (sechzig Prozent beziehungsweise 67 Prozent des Nettoentgelts) und deutlich höher als der reine Bezug von Arbeitslosenhilfe (53 Prozent beziehungsweise 57 Prozent) des Nettoentgelts. In einem dritten Schritt sind die Anreizstrukturen zur Aufnahme von Arbeit im Rahmen der Sozial- und Arbeitslosenhilfe einander anzugleichen. Arbeitslosen- und Sozialhilfe sind schließlich zu einem Instrument zusammenzufassen. Praktisch bestehen für das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland zwei unterschiedliche Transfersysteme: die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe. Beide Leistungen setzen Bedürftigkeit voraus, wobei die Kriterien zum Teil divergieren. Das Bestehen von zwei Transfersystemen für Langzeitarbeitslose führt zu Problemen, die eine wirksame Strategie zur

Überwindung individueller Langzeitarbeitslosigkeit erschweren, nicht selten werden arbeitsmarktpolitische Hilfen für Langzeitarbeitslose mit dem Ziel betrieben, die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit auf andere Gebietskörperschaften zu übertragen (Verschiebebahnhof). Eine wirksame Hilfe für die Betroffenen ist damit kaum möglich.

Aus diesen Gründen sollte die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit in Zukunft aus einer Hand erfolgen und den Trägern der Sozialhilfe überantwortet werden, denn der Aufbau und die Verzahnung wirksamer Hilfen ist nur dort gewährleistet, wo sich auch die sozialen und fiskalischen Probleme niederschlagen. Auf kommunaler Ebene besteht überdies eher die Möglichkeit, Synergieeffekte zu nutzen, indem weitere soziale Hilfen wie Schuldnerberatung, Wohnungs- und Suchtkrankenhilfe mit den arbeitsmarktpolitischen Hilfen verzahnt werden. Ohnehin muss gelten, dass das Geld der Aufgabenwahrnehmung folgt, sonst wird man die kommunale Ebene kaum gewinnen können.

---

### Grundsätze der Lösung

---

Bei den einzelnen Lösungsschritten sollten folgende Grundsätze gelten:

*Grundsatz 1: Löhne stärker an der Produktivität bemessen*

Zusätzliche Beschäftigung für schlecht ausgebildete Arbeitslose kann unter marktwirtschaftlichen Bedingungen nur dann erschlossen werden, wenn es sich für Arbeitgeber lohnt, Arbeitsplätze zu schaffen. Lohnenswert ist ein Engagement dann, wenn die Lohnkosten in einem günstigen Verhältnis zur Produktivität des Arbeitnehmers stehen. Geringqualifizierte Arbeitnehmer müssen folglich entsprechend ihrer gerin-

## Das Soziale muss zukunftsfähig werden

geren Produktivität entlohnt und damit die gesamten Arbeitskosten für diesen Personenkreis gesenkt werden. Dies hat zur Folge, dass die Löhne im unteren Segment stärker gespreizt werden müssen.

*Grundsatz 2: Wer arbeitet, muss sich besser stehen*

Arbeitslose beziehungsweise Sozialhilfeempfänger werden nur dann einen Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verspüren, wenn die Löhne das bisher empfangene Transfereinkommen deutlich übersteigen. Die auf dem Markt erzielbaren Einkommen liegen aber nur knapp darüber und gelegentlich sogar darunter. Ein Weg aus dem Dilemma bietet die Möglichkeit, niedrige Markteinkommen mit staatlichen Transfers zu ergänzen, die aber nur bei Vorliegen von Bedürftigkeit gewährt werden dürfen.

Lohnsubventionen nach dem Gießkannenprinzip sind abzulehnen. Dabei ist eine direkte Subventionierung des Lohnes allemal besser, als Lohnkostenzuschüsse an den Arbeitgeber zu zahlen. Nur so kann sich ein echter Markt für dieses Segment herausbilden und Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden.

*Grundsatz 3: Leistung nur für Gegenleistung*  
Auf Dauer ist es für eine Gesellschaft verheerend, wenn sie einen nicht unbedeutenden Teil der Bevölkerung aus dem Erwerbsleben ausschließt und ihn mit finanziellen Transfers alimentiert. Es müssen alle erdenklichen Hilfen angeboten und alle möglichen Anreize für die betroffenen Personen geschaffen werden. Gleichzeitig ist aber der einzelne Hilfeempfänger dazu verpflichtet, soweit dies möglich ist, seine eigenen Kräfte für die Überwindung der Hilfsbedürftigkeit einzusetzen.

Diesem Prinzip muss bei allen fürsorgeorientierten Sozialleistungen wieder mehr

Geltung verschafft werden. Wer von der Gesellschaft etwas erhält, muss dafür auch eine Gegenleistung erbringen. Wer jedoch nicht arbeiten will, obwohl er könnte und obwohl ihm Arbeit angeboten wird, für den ist die Solidargemeinschaft der Beitrags- und Steuerzahler nicht mehr zuständig (so auch Roman Herzog).

*Grundsatz 4: Arbeit ist besser als Arbeitslosigkeit*

Die individuelle Lebensperspektive der Menschen hängt nicht nur von der materiellen Absicherung, sondern vor allem von den Chancen auf Beteiligung am Erwerbsleben ab. Die hohe Differenzierung bei den Löhnen kann sicherlich als ungerecht empfunden werden. Aber die langfristige Arbeitslosigkeit ist eine weit größere Ungerechtigkeit. Für den Einzelnen ist es immer noch besser, einen vergleichsweise schlecht bezahlten Arbeitsplatz anzunehmen, als langfristig arbeitslos zu bleiben. Man kann nicht auf der einen Seite die individuellen Folgen langfristiger Arbeitslosigkeit für Psyche und Gesundheit der Arbeitslosen beklagen und ihnen auf der anderen Seite eine – wenn auch gering entlohnte – Erwerbstätigkeit geradezu verweigern.

Für die Zukunftsfähigkeit des Sozialstaates ist es von zentraler Bedeutung, dass ein Kernproblem gelöst wird, nämlich das der fehlenden Teilnahmekancen vieler Menschen am Arbeitsleben. Langzeitarbeitslose sind zwar materiell weitgehend abgesichert, sie sind aber nicht sozial anerkannt und es fehlt ihnen die Möglichkeit, sich persönlich zu entfalten. Die hohe andauernde Arbeitslosigkeit ist damit keine rein wirtschaftliche Krise, sondern ein gesellschaftlich weit reichendes Problem. Fortschritte wird es nur geben durch den Mut zu Strukturveränderungen auf dem Arbeitsmarkt.