



MANAGERKREIS DER  
FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG

**Arbeitsmarktpolitik:**  
Wege zu mehr Wachstum und Beschäftigung

**Thesenpapier**

von

**Ulrich Pfeiffer** (Federführung)

**Heik Afheldt**

**Horst Föhr**

**Annette Fugmann-Heesing**

Mitarbeit

**Lucas Porsch**

Berlin, Oktober 2001

# Inhaltsverzeichnis

1.	Kurzfassung	1
1.1	Das Dauerthema Arbeitslosigkeit	1
1.2	Die Hartz-Kommission	2
1.3	Lösungswege	2
1.4	Fazit – Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bedarf eines grundlegenden Politikwechsels	3
2.	Einleitung - Das Dauerthema Arbeitslosigkeit	5
2.1	Keine Trendwende in Sicht	5
2.2	Wer ist arbeitslos in Deutschland?	7
3.	Die Hartz-Kommission	10
4.	Arbeitslosigkeit in Deutschland - Drei Prototypen	13
4.1	Fall 1: Niedrigqualifizierte oder Arbeitssuchende ohne marktgängige Ausbildung	13
4.2	Fall 2: Haushalte mit Kindern	13
4.3	Fall 3: Ältere Arbeitnehmer	14
5.	Lösungswege	16
5.1	Das langfristige Projekt einer geringeren und progressiv ansteigenden Abgabenlast auf Arbeitseinkommen	16
5.2	Stufenloser Übergang von der Sozialhilfe zum Erwerbseinkommen – Eine Ausweitung des Niedriglohnsektors	17
5.3	Eine fördernde und fordernde Arbeitslosenversicherung	19
5.4	Senkung des Verwaltungsaufwandes für Arbeitgeber und Arbeitnehmer	21
5.5	Tarifverträge, die Arbeit schaffen	21
5.6	Eine geringere Regelungsdichte für kleine und junge Unternehmen	22
5.7	Kreativität freisetzen	23
5.8	Aufbau einer Unternehmensstruktur für haushaltsnahe und andere einfache Dienstleistungen	23
6.	Fazit – Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bedarf eines grundlegenden Politikwechsels	24

## 1. Kurzfassung

### 1.1 Das Dauerthema Arbeitslosigkeit

Seit inzwischen 28 Jahren oder sieben Legislaturperioden existiert in Deutschland eine **Sockelarbeitslosigkeit, die auch auf dem Höhepunkt eines Konjunkturzyklus nicht abgebaut wird. Diese Sockelarbeitslosigkeit steigt mit jeder Rezession an. Der Arbeitsmarkt funktioniert nicht.** Es entstehen zu wenig Arbeitsplätze, es besteht ein wachsender *Mismatch* zwischen Qualifikation der Arbeitssuchenden und Anforderungen der Unternehmen und die Vermittlung funktioniert zu langsam und zu ineffektiv. Die unzureichende Funktionsweise der Märkte geht neben vielen anderen Gründen ganz eindeutig auch zurück auf:

- den ständig wachsenden **Keil der Steuern und Sozialabgaben**, der sich zwischen die Arbeitskosten der Unternehmen und das verfügbare Einkommen der Beschäftigten schiebt.
- die **exzessiven Regeln**, unter denen sich Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt begegnen.
- die **hohen Belastungen für einfache Dienstleistungen** und die **als Folge der Armutsfalle geringen Anreize, Arbeit für einfache Dienstleistungen** anzubieten.
- das ständige **Überangebot an niedrig qualifizierten Arbeitskräften** als Folge von Unterausbildung und falsch gesteuerter Zuwanderung.

Gegen den Anstieg der Arbeitslosigkeit wurden ganze Serien von Maßnahmen jeweils mit hochgesteckten Erwartungen gestartet. Die Vorschläge der Hartz-Kommission sind ein neuer Anlauf. Keines der bisherigen Konzepte hatte durchgreifende Wirkung. Angesichts der bisherigen Entwicklung kann sich Deutschland **keinen neuen Flop bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erlauben.** Es muss bei den Maßnahmen Ernst gemacht werden. Dabei zeigen die vielfältigen internationalen Vergleiche die Richtung der Strategien und die Grundsätze wirksamer Lösungen.

Arbeitslosigkeit betrifft alle gesellschaftlichen Gruppen und Schichten. Es gibt jedoch drei Gruppen: **Niedrigqualifizierte** (unter ihnen viele Einwanderer), **Haushalte mit Kindern** und **ältere Personen**, die **besonders häufig von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen** sind. Die Arbeitsmarktpolitik der Zukunft muss deshalb diese Gruppen besonders im Blick haben.

## 1.2 Die Hartz-Kommission

Die **Vorschläge der Hartz-Kommission werden bei einer Umsetzung zur Senkung der Arbeitslosigkeit beitragen.** Alle Vorschläge für eine effektivere Vermittlung wie die Umgestaltung der BA, die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Arbeitsfähige, die Quick Vermittlung, die neue Zumutbarkeit, und der Aufbau von PSAs, sind möglichst zeitnah umzusetzen und werden bei ihrer Umsetzung zum Abbau der Arbeitslosigkeit beitragen.

Es sind jedoch **zusätzliche Maßnahmen notwendig**, die nicht im Aufgabenbereich der Hartz-Kommission lagen. Ein wirklich nachhaltiger Abbau der Arbeitslosigkeit erfordert eine **mutige Wachstumspolitik, weitere Deregulierungen und einen grundlegenden Umbau des Abgaben- und Sozialstaats, der es wieder für alle Personen in Deutschland lohnend macht, ihre Arbeitskraft anzubieten.**

## 1.3 Lösungswege

**Das langfristige Projekt einer geringeren und progressiv ansteigenden Abgabenlast auf Arbeitseinkommen:** Die Kombination des progressiven Steuersystems mit dem im oberen Bereich degressiven Sozialversicherungssystem bewirkt, dass das Abgabensystem nicht über den gesamten Einkommensbereich leicht progressiv gestaltet ist. Die Abgabenlast vor allem bei niedrigen Arbeitseinkommen ist viel zu hoch. Durch eine Überprüfung des Leistungsangebotes der Sozialversicherung sowie eine Umfinanzierung der Sozialversicherung muss die Abgabenlast für niedrige Arbeitseinkommen gesenkt werden.

**Stufenloser Übergang von der Sozialhilfe zum Erwerbseinkommen – Eine Ausweitung des Niedriglohnsektors:** Ohne ein einfaches Kombilohnmodell, das in den Abgaben- und Sozialstaat integriert ist, können viele Niedrigqualifizierte nicht in den Arbeitsmarkt integriert werden. Ausnahmeregelungen wie die 325 € Jobs helfen überwiegend nur Personen, die noch aus anderen Quellen Einkommen beziehen (Studenten und Ehepartner von Voll-Erwerbstätigen).

**Eine fördernde und fordernde Arbeitslosenversicherung:** Der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung muss gesenkt werden, um den Arbeitnehmern mehr Nettoeinkommen zu belassen. Denkbar ist dafür ein Dreiecksgeschäft: Eine Erhöhung beispielsweise der Umsatzsteuer zur Übernahme von Aufwendungen für ABM- und Fortbildungsmaßnahmen der BA wird gekoppelt mit einer Kürzung der Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen und einer starken und damit wirkungsvollen Beitragsenkung zur Arbeitslosenversicherung. Der Gewinn einer solchen Maßnahme wäre für alle deutlich sichtbar. Die Effizienz der dann steuerfinanzierten aktiven Arbeitsmarktpolitik, insbesondere der Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen, der BA muss dann deutlich gesteigert werden. Oberstes Kriterium solcher Maßnahmen sollte die Wiedereingliederung der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt sein.

**Senkung des Verwaltungsaufwandes für Arbeitgeber und Arbeitnehmer:** Zu prüfen wäre eine Zusammenlegung der Anmeldungs- und Abrechnungsprozeduren von

Sozialversicherung und Finanzamt beim Finanzamt. Es müssen alle Möglichkeiten ausgelotet werden, um den Verwaltungsaufwand in den Unternehmen zu verringern.

**Tarifverträge, die Arbeit schaffen:** Die Tarifverträge sollten systematisch auf ihre Beschäftigungswirkung überprüft und wo notwendig angepasst werden. Besonders wichtig sind Lohnhöhe und Lohnstruktur im unteren Einkommensbereich. Niedrigqualifizierte brauchen größere Beschäftigungschancen. Eine größere Lohnspreizung im unteren Lohnbereich wäre beschäftigungsfördernd. Zusätzlich müssen ältere Arbeitslose größere Chancen zur Wiedereinstellung erhalten. Ein besonderer Kündigungsschutz wirkt hier kontraproduktiv.

**Eine geringere Regelungsdichte für kleine und junge Unternehmen:** Der Kündigungsschutz bringt für Großunternehmen kaum Probleme, während kleine, junge Unternehmen das Risiko von Neueinstellungen scheuen müssen. Durch eine gesetzliche Festlegung der Abfindungen bei Kündigungen und niedrigeren Abfindungen für junge, kleine Unternehmen auf volatilen Märkten könnten Einstellungshindernisse beseitigt werden.

**Kreativität freisetzen:** Allgemein ist die Regelungsdichte für Unternehmen zu hoch. Eine Hartz-Kommission gegen Überregulierung, Bürokratiekosten und Zeitfraß sollte der Ausgangspunkt für eine ernsthafte Politik der Vereinfachung und Deregulierung sein.

**Aufbau einer Unternehmensstruktur für haushaltsnahe und andere einfache Dienstleistungen:** Ergänzend zum Vorschlag der Hartz-Kommission einer Steuerbefreiung für Aufwendungen für haushaltsnahe Dienstleistungen sollte der Aufbau einer Unternehmensstruktur für solche Dienstleistungen gefördert werden.

#### 1.4 Fazit – Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bedarf eines grundlegenden Politikwechsels

Das Dilemma der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik besteht seit langem darin: Was konsensfähig ist, wirkt nicht ausreichend; was wirken könnte, findet keinen Konsens. Mit dem Hartz-Konzept scheint die Konsensfalle in einem wichtigen Bereich überwunden. Jetzt kommt es darauf an, dass es nicht bei der Umsetzung dieser Vorschläge bleibt.

- Wir erhoffen eine Legislaturperiode des produktiven Wettbewerbs der Parteien um die wirksamsten Lösungen.
- Wir erhoffen uns ein Gewerkschaftsverhalten, das sich an einer möglichst maximalen Beschäftigungsausweitung orientiert und nicht nur die günstigste Marktposition für die eigenen Mitglieder im Auge hat.

Von einer beschäftigungsorientierten Politik werden sehr schnell auch die kurzfristigen Verlierer dieser Politik profitieren. Es gilt gleichzeitig: Mehrbeschäftigung durch erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik bringt höheres Wachstum. Erfolgreiche Wachstumspolitik bringt höhere Beschäftigung. Ein ausgeglichener Arbeitsmarkt nutzt vor

allen den Schwächsten der Gesellschaft und trägt auch zu einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung bei.

In Deutschland besteht noch immer die Neigung, die Arbeitsmarktprobleme zu großen Teilen der internationalen Wirtschaftslage zuzurechnen. Das ist sicher teilweise berechtigt. Aber es gilt auch: die Gütermärkte globalisieren sich. Deutschland hat kein Problem, diese Globalisierung zu bewältigen. Gleichzeitig lokalisieren sich die Arbeitsmärkte, denn zwei Drittel aller Erwerbstätigen arbeiten für lokale Märkte, insbesondere lokale Dienstleistungen. **Deutschland hat diese Lokalisierung der Arbeitsmärkte nicht bewältigt. Die Arbeitslosigkeit ist zum großen Teil hausgemacht.**

## 2. Einleitung - Das Dauerthema Arbeitslosigkeit

### 2.1 Keine Trendwende in Sicht

Arbeitslosigkeit ist ein gesellschaftliches Übel. Menschen werden vielfach trotz ihrer bisher gezeigten Fähigkeiten im Wirtschaftsleben für überflüssig erklärt. Das nagt an ihrer Selbstachtung. Arbeitslosigkeit zerrüttet Ehen, erzeugt Angst, Versagensgefühle und Scham. Das gilt natürlich nicht in jedem Einzelfall und unter allen Bedingungen. Junge, hoch qualifizierte Arbeitskräfte, die bewusst in Risikobereiche hineingegangen sind, nehmen vorübergehende Arbeitslosigkeit als Preis hin, wie die blauen Flecken, die man sich beim Fußballspielen holt. Langanhaltende Arbeitslosigkeit bedeutet jedoch Gift für jede Gesellschaft. Langanhaltende Arbeitslosigkeit erzeugt Lethargie und Zynismus. Solidarität wird abgebaut. Das Vertrauen in die Politik geht verloren.

In der Bundesrepublik muss nicht nur die Höhe der Arbeitslosigkeit, sondern vor allem auch ihre Dauer schockieren. Eine weitere Legislaturperiode ohne entscheidende Verbesserungen darf es nicht geben. Die Erfahrung: Was wirksam ist, findet keinen Konsens, und was Konsens findet, wirkt nicht ausreichend, muss widerlegt werden. Die Misserfolge in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sind auch verknüpft mit den Misserfolgen der Wachstumspolitik. Seit einem Jahrzehnt bleiben die Produktivitätssteigerungen der Arbeit in der Bundesrepublik unbefriedigend. Die Kapitalproduktivität ist gesunken. Arbeitslosigkeit und Wachstumsschwäche sind Folgen des gleichen kollektiven und individuellen Fehlverhaltens. Arbeitslosigkeit und Wachstumsschwäche drohen angesichts der sich dramatisch verschlechternden Altersschichtung eine Verarmung der Gesellschaft herbeizuführen. Es ist höchste Zeit, jetzt endlich drastische Maßnahmen zu ergreifen. Herumkurieren hilft nicht mehr.

Seit inzwischen 28 Jahren oder sieben Legislaturperioden existiert in Deutschland eine **Sockelarbeitslosigkeit, die auch auf dem Höhepunkt eines Konjunkturzyklus nicht abgebaut wird**. Diese **Sockelarbeitslosigkeit steigt in Westdeutschland in jeder Rezession an und erreicht inzwischen ohne stille Reserve fast 2,5 Millionen Personen**. Gleichzeitig ist seit Beginn der 90er Jahre **in Ostdeutschland eine strukturelle Arbeitslosigkeit von deutlich über einer Million Personen entstanden**, die ebenfalls seit Jahren auf hohem Niveau stagniert. Auch die Folgen der Flutkatastrophe werden nur kurzfristige Arbeitsplätze schaffen. Die Funktionsweise der Arbeitsmärkte hat sich seit der ersten Ölkrise, von kurzen Unterbrechungen abgesehen, ganz offensichtlich ständig verschlechtert. **Abnehmende Produktivitätssteigerungen und schwaches Wachstum sind auch eine Folge der unzureichenden Funktionsweise der Arbeitsmärkte**.

Ein Grund: Die Märkte und ihre Anforderungen sind immer heterogener und komplexer geworden. Heute bieten die Nichtselbständigen ihre Arbeitskraft auf extrem spezialisierten Märkten an. Die Fluglotsen arbeiteten unter ganz anderen Bedingun-

gen als die S-Bahn-Führer einer Großstadt. Die Krankenpfleger sind in ihren Arbeitsbedingungen und Produkten meilenweit von den Bergarbeitern im Ruhrgebiet entfernt. Es gibt nicht den einen Arbeitsmarkt. Es gibt viele Arbeitsmärkte. Anpassungen sind schwerer geworden. Die einzelnen Arbeitsmärkte werden auf vielfältige Weise durch den Staat und die Gewerkschaften reguliert. Zentral sind Kündigungsschutz und die Regulierungen der Lohnfindungsprozesse, ergänzt um zahlreiche Regulierungen zu den Arbeitsbedingungen in den einzelnen Berufen und Unternehmen. Schließlich beeinflusst der Staat durch Schulen und andere Ausbildungseinrichtungen die Qualifikation und die Qualifikationsstrukturen der Arbeitskräfte.

Die unzureichende Funktionsweise der Märkte geht neben vielen anderen Gründen ganz eindeutig zurück auf

- den Keil der **Sozialabgaben und Steuern**, der sich zwischen Arbeitskosten der Unternehmen und verfügbaren Einkommen der Arbeitnehmer schiebt.
- die **exzessiven Regeln**, unter denen Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt sich begegnen.
- die **hohen Belastungen für einfache Dienstleistungen** und die **als Folge der Armutsfalle geringen Anreize, Arbeit für einfache Dienstleistungen** anzubieten.
- das ständige **Überangebot an niedrig qualifizierten Arbeitskräften** als Folge von Unterausbildung und falsch gesteuerter Zuwanderung.

Gegen den Anstieg der Arbeitslosigkeit wurden ganze Serien von Maßnahmen jeweils mit hochgesteckten Erwartungen gestartet. Keines der bisherigen Konzepte hatte durchgreifende Wirkung. Man muss heute feststellen:

- die **Steuerungsfähigkeit staatlicher Politik hat ständig abgenommen**. Klassische Mechanismen wirken gegenwärtig nicht mehr: Deutschland kann nicht auf einen automatischen Exportboom hoffen. Es wird keinen Konjunkturaufschwung angetrieben von einem Bauboom geben, denn die **niedrigen Zinsen wirken angesichts der Erwartung einer schrumpfenden Bevölkerung kaum** mehr. Die jetzigen Streichungsbeschlüsse bringen einen weiteren steuerlich bedingten Einbruch der Bautätigkeit. **Trotz schwachen Wachstums kann es keine Welle defizitfinanzierter Staatsausgaben geben, denn angesichts der Schuldenberge und der Vorbelastungen des Sozialstaats würde dadurch das ohnehin schon reduzierte Vertrauen in die Zukunft verringert.**
- Die Misserfolge in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und die Ohnmacht gegenüber der Wachstumsschwäche haben die Autorität des Staates und der Wirtschaftspolitik untergraben. Das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit des deutschen Wirtschaftssystems ist zurückgegangen. Zusammen mit den negativen Einflüssen aus der Weltwirtschaft erleben wir heute einen neuen Erwartungspessimismus, der wirtschaftliche Aktivitäten lähmt.

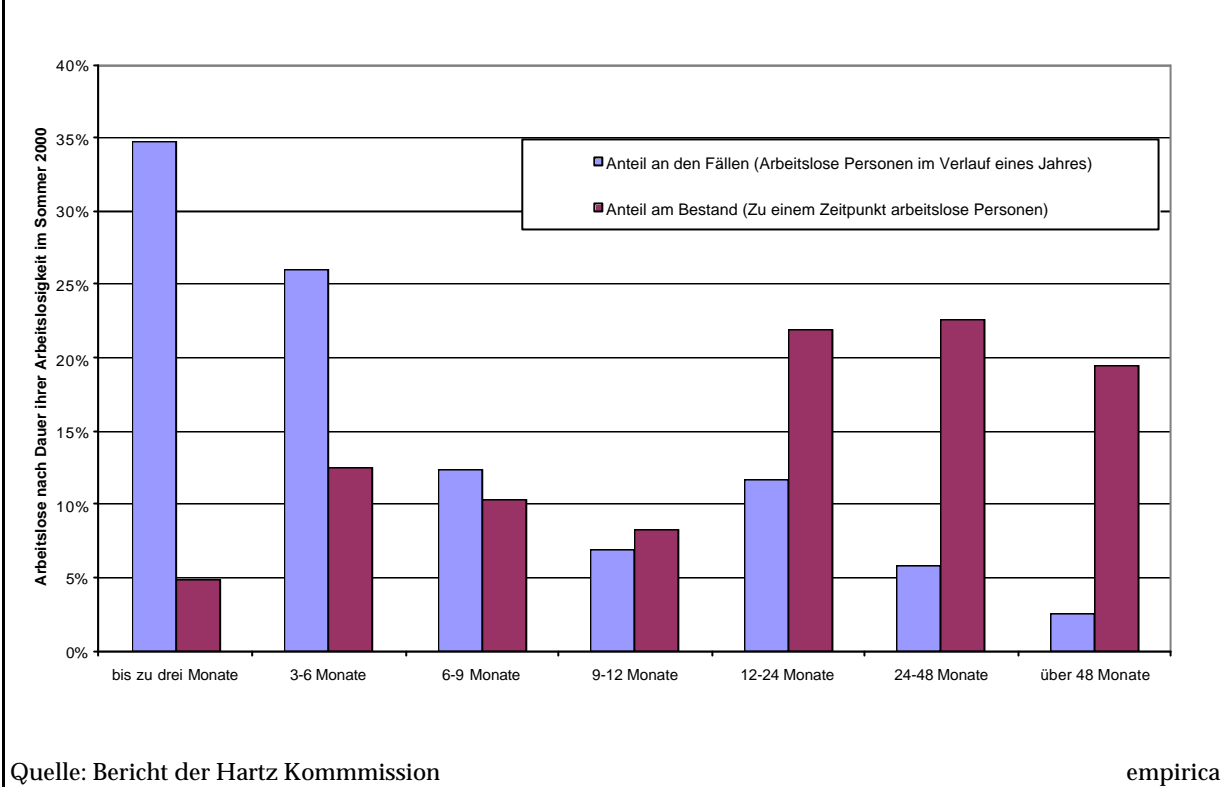
Angesichts der bisherigen Entwicklung kann sich Deutschland keinen neuen Flop in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erlauben. Es darf nicht mehr die Devise gelten: Alle Interessengruppen müssen zustimmen. Wir haben zu oft erlebt: Der deutsche Konsens beschränkt sich auf zu wenig wirksame Maßnahmen. Deutschland braucht jetzt eine wirklich kritische Aufarbeitung der jüngsten Entwicklungen am Arbeitsmarkt und der bisher getroffenen Maßnahmen. Es muss Ernst gemacht werden - Ernst in einem doppelten Sinn. In der Analyse muss schonungslos die Wahrheit über den Arbeitsmarkt dargestellt und öffentlich diskutiert werden, und es muss Ernst gemacht werden bei den Maßnahmen. Dabei zeigen die vielfältigen internationalen Vergleiche die Richtung der Strategien und die Grundsätze wirksamer Lösungen.

Arbeit bildet für die meisten Haushalte die wichtigste Einkommensquelle. Die Besteuerung dieses Einkommens bei seiner Entstehung durch die Einkommensteuer und bei seiner Verwendung vor allem durch die Mehrwertsteuer liefert dem Staat die wichtigste Quelle für die Finanzierung öffentlicher Güter und für soziale Umverteilungsmaßnahmen. Wer heute Güter und Leistungen aus versteuertem Einkommen nachfragt, der bezahlt dabei in den Kaufpreisen vor allem Steuern und Abgaben, die bei Unternehmern und Arbeitnehmern im Prozess der Produktion angefallen sind. Ein Durchschnittsverdiener, der eine Stunde durchschnittliche Dienstleistungen nachfragt, muss auf diese Weise vier bis fünf Stunden arbeiten, um aus seinem versteuerten Einkommen die teuren Dienstleistungen finanzieren zu können. Aus der Sicht des Arbeitnehmers gilt gleichzeitig, dass sein Nettolohn nur noch zu weit weniger als 50 Prozent den Wert diese Arbeitsstunden widerspiegelt. Arbeit erbringt nicht nur Nettoeinkommen. Aus den Erlösen der Arbeit müssen die Sozialabgaben für Alterssicherung oder Krankenversicherung und Deckungsbeiträge für die Kollektivgüter erwirtschaftet werden. Das Nettoeinkommen nach Abzug aller Abgaben und Steuern spiegelt den Wert der Arbeit nur noch bruchstückhaft wieder. Das kann nicht ohne Auswirkungen auf die Märkte bleiben, denn die Menschen orientieren ihr Verhalten an relativen Preisen. Der Wert der eigenen Arbeit dürfte ganz automatisch als Folge der hohen Abgabenlasten unterschätzt werden.

## 2.2 Wer ist arbeitslos in Deutschland?

Die *Hartz*-Kommission hat eine wichtige Zahl wieder in die politische Diskussion gebracht. **Es gibt im Jahr in Deutschland nicht vier Millionen arbeitslose Personen, sondern sieben Millionen Menschen melden sich innerhalb eines Jahres arbeitslos.** Vier Millionen Arbeitslose sind ein statistisches Konstrukt, das nur aussagt, dass die aufaddierten Arbeitslosigkeitszeiten aller Arbeitslosen etwa 4 Millionen Arbeitslosigkeitsjahre ausmachen. **Etwa 60% der Arbeitslosen sind weniger als sechs Monate arbeitslos. Weitere 20% der Arbeitslosen sind 6-12 Monate arbeitslos und weitere 20% sind länger als ein Jahr arbeitslos.** In Zahlen ausgedrückt, teilt sich die Gruppe der sieben Millionen Arbeitslosen in eine **große Gruppe von 4 bis 5,5 Millionen Menschen, für die Arbeitslosigkeit nur ein vorübergehendes Phänomen ist, und eine deutlich kleinere Gruppe von je nach Definition 1,5 bis drei Millionen, die längerfristig arbeitslos sind.**

**Abbildung 1: Die Arbeitslosen nach Dauer des Verbleibs in der Arbeitslosigkeit**



Die Arbeitslosigkeit trifft auch nicht alle gesellschaftlichen Schichten gleichmäßig. Es gibt vier wesentliche Bestimmungsfaktoren für die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu sein:

- Alter:** In ganz Deutschland sind Menschen über 50 Jahre häufiger erwerbslos als jüngere Menschen. Die Erwerbslosenquote liegt bei den über 55jährigen bundesweit 50% über dem jeweiligen Durchschnitt (Ostdeutschland 30% zu 19%, Westdeutschland 11% zu 7%). Zusätzlich wird ein Teil des Problems in die Rentenkasse verlagert, da das Renteneintrittsalter in Deutschland extrem niedrig ist. In Deutschland sind Menschen zwischen 25 und 50 Jahren genauso häufig Erwerbspersonen wie in den USA. 50-65jährige sind jedoch in Deutschland nur noch zur Hälfte erwerbstätig, während in den USA noch knapp 70 % arbeiten. Ältere Arbeitnehmer haben auf dem deutschen Arbeitsmarkt einen schweren Stand, obwohl Kündigungsschutzregeln und Sozialpläne sie bevorteilen. Sie werden zwar seltener entlassen, ihre Wiedereinstellungschancen sind jedoch so niedrig, dass trotzdem überproportional viele von Ihnen arbeitslos sind.
- Ausbildung:** Menschen ohne abgeschlossene Berufsausbildung sind signifikant häufiger und länger erwerbslos (20% statt 8%). Knapp die Hälfte der Arbeitslosen in Westdeutschland und ein Viertel der Arbeitslosen in Ostdeutschland haben keine abgeschlossene Berufsausbildung. Hinzu kommen Menschen mit anderen Qualifikationsdefiziten, wie nicht ausreichende Deutschkenntnisse oder veraltete Ausbildungen. Besonders die Zuwanderer (und leider auch die Kinder und Enkel der Zuwanderer) bilden bei den Arbeitslosen eine wichtige Gruppe.

Ausländer haben in Westdeutschland eine doppelt so hohe Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit wie Deutsche.

- **Anzahl Kinder im Haushalt:** Insgesamt ist die Erwerbslosigkeit von Haushalten mit Kindern geringer als die von Haushalten ohne Kinder (8% zu 9%). Unter den Haushalten mit Kindern haben jedoch die Haushalte mit drei und mehr Kindern und die Alleinerziehenden ein erhöhtes Erwerbslosigkeitsrisiko (8,5% und 16%). Gleichzeitig weist auch der extrem hohe Anteil der Haushalte mit Kindern bei den Sozialhilfeempfängern (35% aller Sozialhilfeempfänger sind unter 18 Jahre), dass es zumindest bei einem Teil der Haushalte mit Kindern ein ernst zu nehmendes Problem auf dem Arbeitsmarkt gibt.
- **Regionale Verteilung:** Innerhalb Deutschlands gibt es sehr starke Unterschiede im Ausmaß der Arbeitslosigkeit. Grob ist Deutschland in drei Regionen einzuteilen. Die Südländer Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und der Südosten von Rheinland-Pfalz sind wirtschaftlich sehr stabil und in jedem Konjunkturoberlauf klagen die Arbeitgeber dort über ein zu geringes Angebot an Fachkräften. In Ostdeutschland sind dagegen im Durchschnitt fast 20 % der Erwerbspersonen erwerbslos. In den anderen westdeutschen Ländern ist die strukturelle Arbeitslosigkeit deutlich höher als in Süddeutschland, jedoch niedriger als in Ostdeutschland. Die Verteilung der Arbeitslosigkeit auf die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen ist dabei überall gleich, nur in Ostdeutschland ist die Benachteiligung älterer Arbeitnehmer deutlich stärker.

### 3. Die Hartz-Kommission

**Die Vorschläge der Hartz-Kommission werden bei einer Umsetzung zur Senkung der Arbeitslosigkeit beitragen. Alle Vorschläge, die konkret die Arbeitsweise der Vermittlung verbessern sollen, sind möglichst zeitnah umzusetzen.**

- **Eine neue Arbeitsmarktpolitik:** Die Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit war der zentrale Aufgabenbereich der Hartz-Kommission. Die Verbesserung der Unternehmensorientierung der BA und die Reduzierung der gesetzlichen Vorgaben für die BA sind Voraussetzung für eine verbesserte Vermittlungstätigkeit der BA.
- **Job Center und Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe:** Die Bündelung der Kompetenzen für die erwerbsfähigen Erwerbslosen bei den Arbeitsämtern und die damit verbundene Schaffung eines Arbeitslosengeldes II bewirkt die Schließung des Verschiebebahnhofes zwischen Sozialamt und Arbeitsamt und wird zu einer besseren Behördenbetreuung für die Arbeitslosen führen. Dabei ist es wichtig, dass die Bedingungen der Arbeitslosenhilfe an die der Sozialhilfe angepasst werden (wie derzeit in den Koalitionsvereinbarungen angekündigt) und nicht umgekehrt.
- **Quick-Vermittlung:** Die Einführung einer Verpflichtung für Arbeitnehmer, sich unmittelbar nach der Kündigung (und nicht erst nach Eintritt in die Arbeitslosigkeit) beim Arbeitsamt zu melden, verschafft dem Arbeitsamt eine zusätzliche Zeitspanne, in der Vermittlungsbemühungen greifen können, ohne dass Arbeitslosigkeit überhaupt entsteht.
- **Neue Zumutbarkeit:** Die Neudefinition der Zumutbarkeit (inklusive der Umkehrung der Beweislast der Unzumutbarkeit) schafft eine deutlichere Grenze gegen Leistungsmissbrauch und fordert die notwendige Flexibilität von den gesellschaftlichen Gruppen (junge Singles und Kinderlose) ein, die diese Flexibilität auch aufbringen können.
- **Förderung älterer Arbeitnehmer:** Die beiden Varianten der Lohnversicherung (Zusatzleistungen aus einer Versicherung bei im Alter abnehmendem Lohn) und des Bridge-Systems (Einstellung der Vermittlungsbemühungen und aufwendungsneutrale Umwandlung des Arbeitslosengeldes in ein Übergangsgeld bis zur Rente) sollen älteren Arbeitnehmern einen fließenden Übergang in den Ruhestand ermöglichen. Das Bridge-System sollte jedoch, wie auch von der Hartz-Kommission empfohlen, nur für einige Jahre und in strukturschwachen Regionen eingeführt werden, denn mittelfristig passt ein System, das einen frühen Übergang in den Ruhestand erleichtert, nicht zu einer alternden Gesellschaft.
- **Kein Nachschub für Nürnberg:** Unternehmen, die arbeitsplatzstabilisierende Maßnahmen durchführen und damit öffentliche Mittel einsparen, sollen in Zukunft mit geringeren Arbeitgeberbeiträgen belohnt werden.

- **Personal-Service-Agenturen:** Gerade Langzeitarbeitslose und potentielle Langzeitarbeitslose könnten von dem Vorschlag profitieren, über eine Einstellung in einer Personal-Service-Agentur wieder Berufserfahrung zu sammeln. Es muss jedoch darauf geachtet werden, dass **die Differenz zwischen der Ausleihgebühr der ausleihenden Firma und dem für die ausleihende Firma gültigen Tariflohn degressiv gestaltet ist, um keine Dauerabhängigkeit von Lohnkostenzuschüssen zu erzeugen.** Zusätzlich kann das Konzept nur tragen, wenn auch **die private Zeitarbeit dereguliert** wird. Die Deregulierungsschritte für Zeitarbeit im derzeitigen Gesetzesvorschlag sind von daher sehr begrüßenswert. **Problematisch ist nur die sofortige Bindung an die Tariflöhne des ausleihenden Unternehmens.** Eine solche Bindung verhindert zwar nicht unbedingt eine Expansion des Zeitarbeitssektors, könnte aber diese Expansion **an den echten Problemfällen des Arbeitsmarktes vorbei laufen lassen**, da diese zu Tariflöhnen nicht „verleihbar“ sind.

Besonders für die oben beschriebenen fünf Millionen Kurzarbeitslosen ist eine schnellere Vermittlung und damit eine kürzere Arbeitslosigkeit durch die Umsetzung dieser Vorschläge wahrscheinlich. Bei einer Halbierung der Dauer der Arbeitslosigkeit für diese Personen würde die Zahl der Arbeitslosen um eine Million oder ein Viertel sinken. Dies wäre der größte arbeitsmarktpolitische Erfolg der Geschichte der Bundesrepublik.

Keine überzogenen Wirkungserwartungen sollten bei anderen Vorschlägen geweckt werden:

- Der **Job-Floater**, kann sich z. B für solche Unternehmen als interessant erweisen, die als junge Unternehmen mit noch geringer Bonität dringend Kredite für eine Expansion benötigen. Ihnen können Arbeitslose bei der Einstellung einen Kredit in Höhe von bis zu 100.0000 € mitbringen. Die Kredite werden nicht subventioniert und sie zeichnen sich durch geringe Sicherheitsanforderungen aus. Sie können allerdings Auftragsmangel genauso wenig überwinden wie Mangel an innovativen Produkten, der z.B. die Expansion in Ostdeutschland behindert.
- Ein **wirkliches Eigentor wäre es, die Förderkriterien der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ aufzuweichen** und damit auch für lokal agierende Unternehmen zu öffnen. Gerade wirtschaftsschwache Regionen verfügen meist über einen ausreichenden und preiswerten Besatz an Unternehmen, die lokale Güter anbieten. Die Beschäftigungsmöglichkeiten für lokal nachgefragte Güter sind ausgereizt. Es fehlt in diesen Regionen an einer ausreichenden Einbindung in die überregionale und internationale Arbeitsteilung. Die Förderung weiterer lokaler Anbieter für lokale Güter wird vielfach nur die Wirkung haben, dass ein anderer Anbieter weniger expandiert oder schrumpft oder im Extremfall aus dem Markt gedrängt wird, da die lokale Nachfrage begrenzt ist. Nur mehr überregional tätige Unternehmen führen nachhaltig zu einer stärkeren Expansion.

Das Thema Umbau des Sozial- und Abgabenstaates, der ein wichtiges, wenn nicht das wichtigste Hindernis auf dem Weg zu Mehrbeschäftigung in Deutschland ist,

war nicht das Thema der Hartz-Kommission und ist dort deshalb auch nur angerissen. Die Kommission hat jedoch auch zu diesem Thema zwei Vorschläge gemacht.

- Die **Ich-AG** soll über eine Pauschalbesteuerung von Langzeitarbeitslosen, die sich selbständig machen wollen, diesen den Weg in eine richtige Selbständigkeit erleichtern. Ein ähnliches, noch weitergehendes Modell fordert der Managerkreis seit Jahren. Der Vorschlag sollte weiter verfolgt werden und möglichst weitgehend vereinfacht werden.
- Die Erhöhung der Grenze für geringfügige Beschäftigungen von 325 € auf 500 € pro Monat in Verbindung mit der steuerlichen Abzugsfähigkeit für haushaltsnahe Dienstleistungen wird ebenfalls dafür sorgen, die Armutsfalle für einen Teil der betroffenen Personen zu überwinden.

Jedoch **beschränken sich beide Vorschläge auf einen Randbereich**. Es wird weiter für viele niedrig qualifizierte Arbeitnehmer einen zu geringen Arbeitsanreiz geben. Ein Teil des Problems wird durch die Schaffung der PSA gelöst, da nach dem Vorschlag der Hartz-Kommission das Arbeitslosengeld I oder II gestrichen wird, wenn eine Anstellung in der PSA verweigert wird. Es kann jedoch nicht das Ziel sein, alle Niedrigqualifizierten mit einer Anstellung in einer PSA zu versorgen. **Es bestehen weiterhin regelrechte Fehlkonstruktionen des Abgaben- und Sozialstaats**. Ein wirklich nachhaltiger Abbau der Arbeitslosigkeit erfordert eine mutige Wachstumspolitik, weitere Deregulierung und einen weiteren Umbau des Abgaben- und Sozialstaats, der es wieder für alle Personen in Deutschland lohnend macht, ihre Arbeitskraft anzubieten.

Wir halten die Hartz-Vorschläge für einen entscheidenden Beitrag. Sie sollten möglichst rasch umgesetzt werden. Dabei werden die politischen Energien für eine längere Zeit ganz erheblich in Anspruch genommen, um die technischen Schwierigkeiten der Umsetzung und die politischen Hindernisse zu überwinden. Angesichts der begrenzten Kapazitäten der politischen Aufmerksamkeit und der Neigung der öffentlichen Diskussion, sich jeweils nur auf einzelnen Themen zu konzentrieren, befürchten wir, dass die anderen Felder der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit für eine längere Zeit weniger beachtet werden. Eine Legislaturperiode ist für komplexe Maßnahmen äußerst kurz.

Deshalb kommt es jetzt darauf an, die **übrigen Gründe für die Arbeitslosigkeit nicht aus den Augen zu verlieren** und sich nicht nur auf eine bessere Vermittlung zu konzentrieren. Arbeit ist durch hohe Abgaben zu teuer geworden, was vor allem für niedrig qualifizierte Arbeit gilt. Arbeitslosigkeit entsteht aus unzureichenden Qualifikationen, aus zu geringem Wettbewerb und dementsprechend zu geringer Anpassungsflexibilität der Arbeits- und Gütermärkte. Arbeitslosigkeit entsteht aus falschen Lohnstrukturen, aus geringer Risikobereitschaft und natürlich auch aus dem schwachen Wachstum.

**Angesichts der Zählebigkeit der Arbeitslosigkeit wäre in dieser Legislaturperiode schon eine nachhaltiger Trendwende ein Erfolg. Sie wird nur erreicht werden können, wenn alle relevanten Bereiche angegangen werden.**

## 4. Arbeitslosigkeit in Deutschland - Drei Prototypen

Aus den in Kapitel 2.2 aufgeführten Risikogruppen lassen sich drei Prototypen der Langzeitarbeitslosigkeit bilden.

### 4.1 Fall 1: Niedrigqualifizierte oder Arbeitssuchende ohne marktgängige Ausbildung

Ohne Berufsabschluss in Deutschland auf der Suche nach Arbeit zu sein, hat meist keine oder nur ungünstige Aussicht auf Erfolg. Das zu erzielende Einkommen wird von hohen Abgaben, von der Konkurrenz abgabenbefreiter Beschäftigungsformen und von der Konkurrenz der Schwarzarbeiter so gedrückt, dass er oft nicht mehr verdienen kann als die geltende Sozialhilfe. Das gilt vor allem wenn er nur eine Teilzeitbeschäftigung findet. Wenn er legal arbeiten will, dann müsste er in vielen Fällen für einen negativen Lohn arbeiten. Mit einem oder mehreren Jobs dazu zu verdienen wird ebenfalls erschwert, denn ausgerechnet ihm bleibt der Ausweg eines 325 € Jobs versperrt, da dem Sozialhilfeempfänger in weiten Einkommensbereichen 85 % seines Zuverdienstes von der Sozialhilfe abgezogen wird. Der Niedrigqualifizierte wird dazu angeregt, zur Steigerung seines Einkommens über die Sozialhilfe hinaus eine Schwarzarbeit zu suchen.

Neben dem rein monetären Argument hat die Schwarzarbeit zusätzlich den Vorteil der Unkompliziertheit. Da ein Niedrigqualifizierter sehr häufig keinen Vollzeit-Job erhalten kann, wäre es natürlich, mit mehreren Kleinjobs den Lebensunterhalt zu bestreiten. Bei Schwarzarbeit ist das kein Problem, ein legaler Arbeitnehmer müsste sich jedoch mehrere Steuerkarten besorgen und dann den hohen Steuersatz einer Lohnsteuerkarte Klasse 6 aufbringen. Für die Arbeitgeber ist ein solches Beschäftigungsverhältnis ebenfalls unattraktiv, da die bürokratischen Aufwendungen (Anmeldung und Abrechnung bei drei Institutionen, Krankenkasse, Sozialversicherung und Finanzamt) für ein Beschäftigungsverhältnis pro Kopf anfallen und sich dies bei geringen Lohnsummen nicht rentiert.

Dem Niedrigqualifizierten bleibt damit die Wahl zwischen zwei Übeln. Im besseren Fall arbeitet er schwarz, erarbeitet sich ein ausreichendes Einkommen und erwirbt Berufspraxis, die in manchen Fällen zu einer richtigen Anstellung führen kann. Im schlechteren Fall sitzt er zu Hause, während seine Arbeitsfähigkeit mit jedem Tag Erwerbslosigkeit sinkt, und bekommt von der Gesellschaft jeden Tag, an dem er nicht aufstehen muss, die Botschaft „Du wirst nicht gebraucht“.

### 4.2 Fall 2: Haushalte mit Kindern

Auch wenn die Erwerbslosigkeit bei Haushalten mit Kindern (mit Ausnahme der Alleinerziehenden) niedriger ist als bei Haushalten ohne Kinder, stellen diese Haushalte bei den Langzeiterwerbslosen eine wichtige Gruppe. Das oben beschriebene

Phänomen der Armutsfalle ist aus zwei Gründen für Haushalte mit Kindern nicht nur bei geringer Qualifikation relevant.

- Durch den Betreuungsaufwand für die Kinder können Eltern weniger Arbeitszeit anbieten und müssen daher relativ zu Alleinstehenden einen höheren Stundenlohn erwirtschaften, um das Einkommen der Sozialhilfe zu übertreffen.
- Zusätzlich verschärft wird dieses Ungleichgewicht von der ungleichen Förderung von Kindern von Sozialhilfeempfängern und Erwerbstätigen. Erwerbstätige erhalten pro Kind etwa 120-150 €, während ein Sozialhilfeempfänger insgesamt etwa 250-300 € erhält. Mit jedem Kind steigt deshalb der Verdienst, der nötig ist, das Sozialhilfeniveau zu überschreiten, um etwa 150 €.

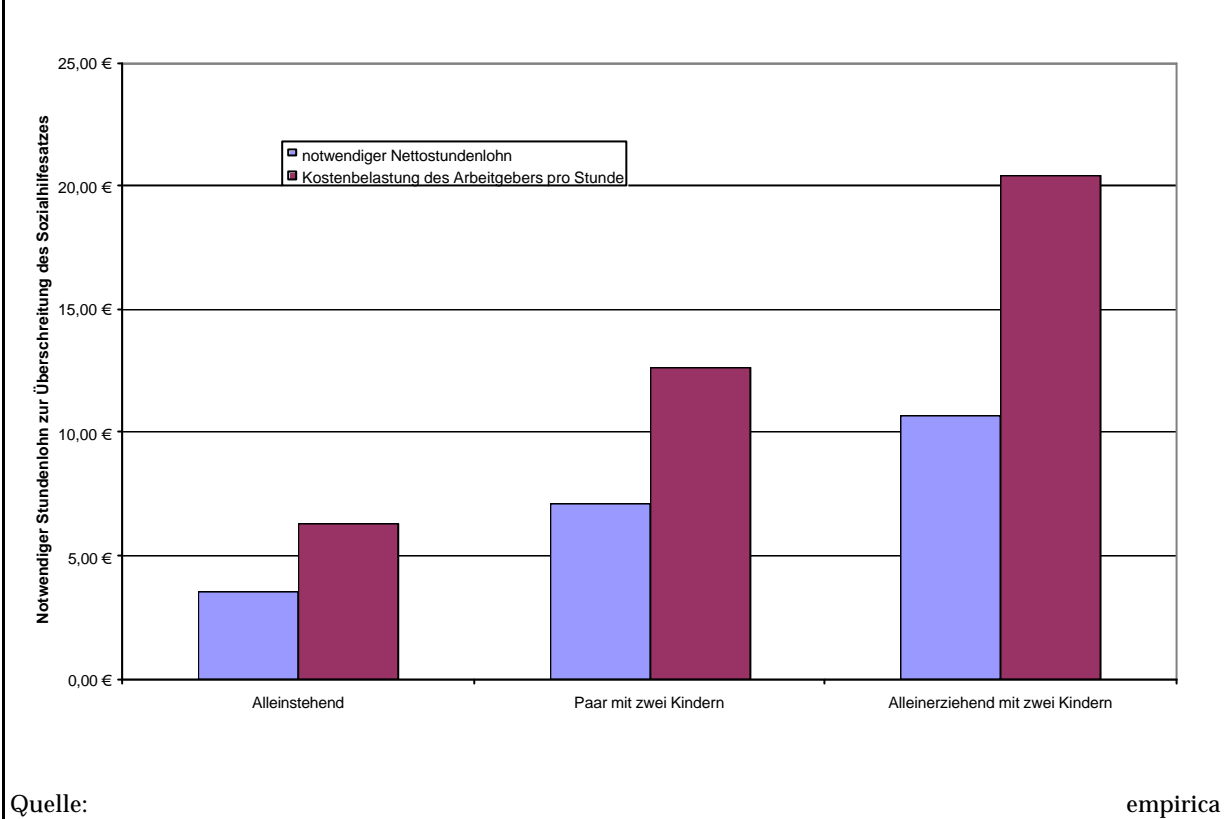
Ein einfaches Rechenbeispiel zeigt diesen Verteilungsmechanismus: Der Stundenlohn einer alleinstehenden Frau, der ihr ein höheres Einkommen verschafft als die Sozialhilfe, beträgt bei 168 Stunden pro Monat (40 Wochenstunden) und 600 € Sozialhilfeleistungen etwa 3,60 €. Die Lohnkosten des Arbeitgebers betragen dann etwa 6,30 € pro Stunde. Die Sozialhilfe stellt hier nur für wirklich Geringqualifizierte eine Schranke dar. Heiratet die alleinstehende Frau jedoch und bekommt zwei Kinder, dann steigt unter der Voraussetzung, dass sie mit ihrem Mann zusammen ungefähr 50 Stunden die Woche und damit 210 Stunden im Monat arbeiten kann, der erforderliche Stundenlohn für beide (das Ehegatten-Splitting sorgt dafür, dass es egal ist, wer wie viel arbeitet) auf 7,10 €, die Lohnkostenbelastung steigt auf 12,30 €. Ohne Berufsausbildung ist ein solcher Stundenlohn bereits nicht mehr zu erzielen und Niedrigqualifizierte würden zu Hause bleiben. Trennt sich die Frau aber jetzt von ihrem Mann und dieser drückt sich in irgendeiner Form um seinen Beitrag zum Familienbudget, dann steigt der erforderliche Nettolohn der Frau (unter der Voraussetzung, dass Sie nur halbtags arbeiten kann) auf exorbitante 10,70 € (Lohnkostenbelastung 20,40 €), ein Stundenlohn, der nur noch von hochqualifizierten Frauen am Arbeitsmarkt erzielt werden kann.

Die Folgen für die Personen und langfristig für die Gesellschaft sind problematisch. Für viele Familien wird die Sozialhilfe zur finanziell attraktivsten Lösung. Das sogenannte „Lohnabstandsgebot“ trifft das Problem nur zum Teil, da die Sozialhilfe nach sozialen Kriterien (Anzahl der Personen im Haushalt, Wohnkosten) bemessen wird, während es dem Arbeitgeber jedoch nicht wichtig ist, wie viele Kinder sein Arbeitnehmer hat und welche Miete er tragen muss. Man findet zwar immer eine Gruppe (meistens Singles, die Vollzeit arbeiten) für die das Lohnabstandsgebot erfüllt ist doch gleichzeitig übersteigt die Sozialhilfe für eine andere Gruppe (Alleinerziehende, die nur halbtags arbeiten können) das erzielbare Arbeitseinkommen deutlich.

#### 4.3 Fall 3: Ältere Arbeitnehmer

Die WiederEinstellungschancen eines über 50-jährigen in Deutschland sind denkbar schlecht. So steht z.B. ein 50-jähriger arbeitsloser Ingenieur erheblichen Einstellung<sup>2</sup>

**Abbildung 2: Notwendiger Nettostundenlohn zur Überschreitung der Sozialhilfe**



- In fast allen Tarifverträgen gibt es eine Steigerung der Einkommen nach dem Alter. Das vor der Arbeitslosigkeit erzielte Gehalt, das Arbeitslosengeld und damit logischerweise auch die Lohnerwartung des Arbeitssuchenden sind damit sehr hoch.
- Die relativ hoch bezahlten Stellen, die für ihn in Frage kommen, werden von den Unternehmen lieber mit jungen Leuten mit geringeren Gehaltsansprüchen und weniger Kündigungsschutz besetzt.
- Ältere Arbeitnehmer sind weniger belastbar als jüngere Arbeitnehmer. Ein langsames, der Leistungsfähigkeit entsprechendes, Zurückfahren der Arbeitsleistung und -intensität ist schwierig, was vielen Arbeitnehmern nur die Wahl zwischen einer immer größer werdenden Überbelastung und der Frühpensionierung lässt.

Im Ergebnis ergibt sich aus einer Mischung von gesetzlichen Vorschriften, Tarifbestimmungen und der realen Arbeitssituation ein bedeutender Wettbewerbsnachteil für den arbeitslosen 50-jährigen Ingenieur.

## 5. Lösungswege

### 5.1 Das langfristige Projekt einer geringeren und progressiv ansteigenden Abgabenlast auf Arbeitseinkommen

Das Steuer- und Abgabensystem der Bundesrepublik, das in Jahrzehnten gewuchert und gewachsen ist, erzeugt zahlreiche Behinderungen gegenüber einer Beschäftigungsexpansion. Einige grundlegende Anmerkungen sollen die Richtung für eine langfristige Weiterentwicklung deutlich machen.

Ein progressives Abgabensystem hat nicht nur aus sozialen Gründen, sondern vor allem zur Stärkung des Arbeitsanreizes für Niedrigverdiener eine wichtige Bedeutung. Je geringer der Bruttolohn eines Arbeitnehmers, desto weniger können staatliche Umverteilungsinstitutionen von diesem Bruttoeinkommen einbehalten, ohne den Arbeitsanreiz für den Arbeitnehmer zu gering werden zu lassen.

In Deutschland existieren zwei große Umverteilungsmechanismen, die Sozialversicherung und die Einkommenssteuer, relativ unabhängig voneinander. Die beiden Abgabensysteme sind unterschiedlich konstruiert und entfalten deshalb auch sehr unterschiedliche Progressionswirkungen.

- Die Sozialversicherung weist prinzipiell lineare Beitragssätze auf. Durch verschiedene Ausnahmen (Privatversicherung bei Pflege und Krankenversicherung) und die Beitragsbemessungsgrenzen sinken die Sozialversicherungsbeiträge im oberen Einkommensbereich jedoch und das System wird, für sich betrachtet, degressiv. Verstärkt wird dieser Effekt noch von der Tatsache, dass die Sozialversicherungsbeiträge nur auf Arbeitseinkommen erhoben werden und daher alle anderen Einkommen, die vor allem in den oberen Einkommensklassen relevant sind, keinen Beitrag leisten.
- Die Einkommenssteuer ist prinzipiell progressiv organisiert. Sie setzt erst bei bestimmten Mindesteinkommen ein. Ihre Progressionswirkung ist allerdings auf Grund vieler Steuerausnahmen im oberen Einkommensbereich real teilweise nicht mehr gewährleistet, auch wenn sich dies in den letzten Jahren schon gebessert hat.

Im Abgabensystem wechseln sich progressive und regressive Zonen unsystematisch ab. Sinnvoll wäre eine leichte Progression über den gesamten Einkommensbereich. Die reale Abgabenquote steigt bis zu einem Einkommen von derzeit 40.500 € pro Jahr an und sinkt anschließend. **Durch die sehr hohe Abgabenlast für Niedrigverdiener ist der Arbeitsanreiz für viele Menschen nicht groß genug. Ein zentrales mittelfristiges Politikziel muss daher sein, eine mäßige Progression des Abgabensystems über den gesamten Einkommensbereich wieder herzustellen und damit für einen ausreichenden Arbeitsanreiz für alle zu sorgen.** Für eine solche Politik gibt es drei relevante Möglichkeiten:

- **Orientierung des Leistungsangebotes der Sozialversicherungen am solidarisch Notwendigen:** Die Sozialversicherung darf nicht als Versorgungsinstitut begriffen werden, sondern die Leistungen sollten sich auf eine Grundsicherung beschränken. Bei der Krankenversicherung entspräche dies dem heutigen Leistungsumfang der gesetzlichen Krankenversicherung, bei Renten-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung kann und muss dies noch zur Senkung der Beiträge genutzt werden. Besonders eine schrittweise Steigerung des Renteneintrittsalters hat dafür zentrale Bedeutung, da sie die Beiträge für alle Sozialversicherungen erhöht und die Auszahlungen für die Rentenversicherung senkt.
- **Ausweitung der Sozialversicherung auf alle Einkommensarten und Einkommensbezieher:** Die Koppelung der Altersversicherung und der Krankenversicherung an die Arbeitseinkommen ruft nicht-gewollte Nebenwirkungen hervor. Eine wirkliche „Sozialversicherung“ bezieht alle Einkommensarten ein und zieht deshalb auch alle Einkommensbezieher zur Finanzierung mit heran.
- **Stärkere Verzahnung von Einkommenssteuer und Sozialversicherung:** Die Ausgaben der Bürger für die Sozialversicherungen mindern die steuerliche Leistungsfähigkeit der Bürger. Gleichzeitig wird jedoch nur ein Teil der Sozialversicherungsaufwendungen (bis zur Höhe der Vorsorgepauschale) steuerlich berücksichtigt. Ein logischer Ansatz wäre daher, die Ausgaben für alle Sozialversicherungen auf Dauer von der Steuerbemessungsgrundlage abzuziehen. Der Übergang wäre sicherlich fiskalisch teuer, wenn die Sozialversicherungsbeiträge auf der derzeitigen Höhe verbleiben, bei einer deutlichen Absenkung jedoch nicht, da die betroffenen Personen in die Versorgungspauschale hineinrutschen. Außerdem sollte jedoch nicht nur der Arbeitnehmerbeitrag, sondern auch der Arbeitgeberbeitrag eingerechnet werden, da sonst ein wichtiger Teil der Leistungsfähigkeit des Erwerbstätigen nicht beachtet wird. Eine solche Einbeziehung würde zwar kurzfristig fiskalisch nichts ändern (da der Bruttolohn dann höher ist, aber um denselben Betrag zusätzlich gemindert wird), wäre aber sinnvoll, um die Bürger über die Kosten des Sozialstaats aufzuklären und den Nutzen einer Beitragssenkung direkt spürbar zu machen.

## 5.2 Stufenloser Übergang von der Sozialhilfe zum Erwerbseinkommen – Eine Ausweitung des Niedriglohnsektors

Ein wesentliches Argument gegen einen Ausbau des Niedriglohnsektors ist stets: „Jeder muss von seiner Arbeit leben können“. Diese Forderung kann unter den geltenden Bedingungen für viele Menschen mit relativ niedriger Produktivität oder mit nur wenig verfügbarer Zeit, nicht erfüllt werden, weil Arbeit zur unattraktiveren Alternative wird. Demgegenüber sollte postuliert werden:

- Jeder muss auskömmlich leben können!
- Jeder soll arbeiten können und im Rahmen seiner Möglichkeiten auch müssen, wenn er die Solidargemeinschaft in Anspruch nehmen will!

Die Analyse verdeutlicht, dass für verschiedene Gruppen die Anreize erhöht und damit die zu hohen „Grenzsteuersätze“ gesenkt werden müssen, um einen Übergang von der Sozialhilfe zum erwerbstätigen Steuerzahler zu ermöglichen. **Es muss sich für Jeden in jeder Lebenssituation lohnen zu arbeiten, unabhängig von der für Erwerbsarbeit zur Verfügung stehenden Zeit und dem am Markt zu erzielenden Stundenlohn.**

Angesichts der fiskalischen Belastungen, der ungewollten Nebenwirkungen, der schwierigen Organisationsfragen und der schwierigen Übergänge ist eine Entscheidung nicht einfach. Die Diskussion sollte jedoch nicht eingestellt werden. **Zu entscheiden ist, ob man ein allgemeines System der Kombilöhne einführt, in dem alle, die ein bestimmtes Einkommen unterschreiten, gefördert werden, oder ob man ein System gezielt für Langzeitarbeitslose und potentielle Langzeitarbeitslose aufbaut.** Der Vorteil eines gezielten Programms wären sicherlich die geringeren fiskalischen Kosten. Bei geschätzten 2,5 Millionen und mehr möglichen Empfängern für ein allgemeines Kombilohnmodell, kann dieses zu erheblichen fiskalischen Belastungen führen. **Ein allgemeines System würde jedoch auch zu erheblichen volkswirtschaftlichen Gewinnen und Vorteilen führen:**

- Eine Konkurrenz zwischen bestehenden unsubventionierten Arbeitsverhältnissen und neuen subventionierten Arbeitsverhältnissen wird verhindert, da alle Arbeitnehmer in der selben Lohnklasse die gleiche Subvention erhalten. Die Lukrativität von „Drehtürspielen“, in denen Arbeitnehmer entlassen und anschließend subventioniert wieder eingestellt werden, sinkt.
- Das Problem der Abgrenzung der richtigen Gruppe wird vermieden, da die Gruppe der Leistungsempfänger sich mit der Zeit selber sortiert und zwar nach einem objektiv messbaren Kriterium, dem Einkommen.

Das größte Problem eines allgemeinen Systems ist dabei die Einbettung in die allgemeinen Steuern und Abgaben. Bei **Beibehaltung der Höhe der Sozialhilfe auf dem heutigen Niveau muss die Transferenzugsrate bei Aufnahme einer Arbeit sehr hoch sein, um die Kosten im Rahmen zu halten und damit bleibt der Arbeitsanreiz sehr niedrig. Um diesen Effekt zu vermeiden, gibt es nur die Möglichkeit einer Absenkung der Sozialhilfe für Arbeitsfähige.**

Sehr gut dargelegt wurde dieses Dilemma im Juli 2002 vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie<sup>1</sup>. Hier wurden zwei mögliche Modelle verglichen. In beiden Modellen wurde die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe zu einem Sockelbetrag zusammengelegt und dieser Sockelbetrag anschließend für Arbeitsfähige gegenüber dem heutigen Sozialhilfeniveau abgesenkt. Gleichzeitig wurde jedoch der anrechnungsfreie Betrag deutlich erhöht, so dass die betroffenen Personen ohne Transferenzug ein Einkommen in Höhe der heutigen Sozialhilfe erreichen können. Der Sockelbetrag würde oberhalb des Niveaus der heu-

---

<sup>1</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit, Juni 2002.

tigen Sozialhilfe mit 40 % Transferentzugsrate abgeschmolzen. Der Unterschied der beiden Modelle betraf das Ausmaß der Sozialhilfeabsenkung:

- Im Modell 1 wurde die Sozialhilfe für Arbeitsfähige um 50 % abgesenkt.
- Im Modell 2 wurde die Sozialhilfe für Arbeitsfähige nur um 20 % abgesenkt.

Die Ergebnisse der Modelle unterschieden sich in zwei Punkten. Die Grenzbelastung<sup>2</sup> im Modell 1 war durchgehend 10 % bis 20 % geringer als im Modell 2 und das Abschmelzen des Sockelbetrages endete im Modell 2 erst bei über 1.532 €, während im Modell 1 alle Personen über 1.274 € keine Hilfe mehr erhielten. Sicher ist also, dass im System einer geringeren Kürzung der Sozialhilfe der Arbeitsanreiz geringer wäre und gleichzeitig die Kosten erheblich steigen würden, da sehr viel mehr Personen (die Einkommensklasse zwischen 1.000 und 1.500 € ist stark besetzt) finanziert werden.

Neben sozialen Überlegungen weist eine Kürzung der Sozialhilfe, wie im Modell 1, jedoch das Problem auf, dass auf Grund der Versorgungsverpflichtung des Staates, die Kommunen für alle, die keine Arbeit finden, die Möglichkeit anbieten müssen, sich die Differenz zwischen der aktuellen Sozialhilfe und vermindertem Sockelbetrag beim Staat hinzu zu verdienen. **Der Staat hat hier nur die Wahl zwischen einer sehr drastischen Maßnahme oder einem Kombilohnprogramm, das weniger Wirkung und hohe Mitnehmereffekte hat.**

Zu diesen Mitnehmereffekten ist jedoch zu sagen, dass ein allgemeines Kombilohnmodell gleichzeitig eine Umverteilung von Hochverdienern – die allerdings die subventionierten Leistungen in Anspruch nehmen dürften – auf Niedrigverdiener darstellt und so zusammen mit dem zusätzlichen Nettoarbeitslohn eine reale Einkommenssteigerung für Niedrigverdiener bewirken könnte. Die heutigen Sozialhilfeempfänger wären in der Lage, sich ihre Einkommenssteigerung selbst zu verdienen.

Die Diskussion zu einem effizienten und sozial vertretbaren Kombilohnmodell ist noch nicht abgeschlossen. **Klar ist jedoch, dass für grundlegende Erfolge auf dem Arbeitsmarkt für Niedrigqualifizierte ein System der Lohnsubventionierung eine unabdingbare Voraussetzung ist.**

### 5.3 Eine fördernde und fordernde Arbeitslosenversicherung

Die Arbeitslosenversicherung weist verschiedene Strukturmängel auf. Eine Teilgruppe (Angestellte und Arbeiter) muss einen gewissen Teil ihres Einkommens dafür ausgeben, dass genau diese Gruppe Lohnersatzleistungen im Falle einer Arbeitslosigkeit erhält und eine weitere Gruppe an verschiedenen Maßnahmen zur Senkung

---

<sup>2</sup> Durch einen solchen Lohnkostenzuschuss würde die Grenzbelastung des Bruttoarbeitseinkommens im Modell 1 bis etwa 324 € bei nur 20 % liegen und anschließend bis zu einer Höhe von 1.274 € meistens zwischen 60 und 70 % betragen. Diese Grenzbelastung wäre sicherlich immer noch unbefriedigend hoch (siehe Kapitel 4.1), jedoch im Vergleich zur heutigen Situation mit Grenzbelastungen von 90 % und mehr ein deutlicher Fortschritt. Im Modell 2 wäre die Grenzbelastung nur bis 120 € bei 20 % und darüber hinaus bei 70-80 %.

der Arbeitslosigkeit (ABM und Fortbildung) teilnehmen darf. Der Beitrag richtet sich nicht nach dem Arbeitslosigkeitsrisiko, sondern nach dem Arbeitseinkommen. Ein Umbau der Arbeitslosenversicherung sollte deshalb vier Grundsätzen folgen:

- **Alle Leistungen außer den Lohnersatzleistungen sollten steuerfinanziert werden.** Darunter fallen alle versicherungsfremden Leistungen, aber auch die Fortbildungs- und ABM-Maßnahmen. Da niemand mit der Einzahlung von Beiträgen ein Anrecht auf einen ABM-Platz erwirbt, ist es auch nicht hinnehmbar, dass die einen für diese Maßnahmen zahlen müssen und die anderen nicht.
- Die lange und gleich bleibende Höhe der Zahlung von Arbeitslosengeld verursacht, dass der Anreiz zur Suche einer Arbeit zu Beginn der Arbeitslosigkeit sehr hoch ist, jedoch die Bereitschaft, eine niedriger bezahlte Arbeit anzunehmen, nicht steigt, obwohl die Vermittlungschancen des Arbeitslosen mit jedem Monat Arbeitslosigkeit sinken. **Eine Verkürzung der Dauer des Bezuges des Arbeitslosengeldes auf 12 Monate und eine degressive Gestaltung könnten dieser Entwicklung entgegenwirken. Zu Beginn der Arbeitslosigkeit könnte die Lohnersatzquote dann auch steigen,** allerdings könnte bei hohen Abfindungen auch eine Karenzzeit eingeführt werden, um eine teure Doppelsicherung zu vermeiden. **Die Bezugsdauer sollte auch für Ältere gekürzt werden, um den schlechenden Abschied aus dem Erwerbsleben zu erschweren.**
- Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung sollten die Zumutbarkeit und damit den Arbeitsanreiz der Versicherten miteinbeziehen. Eine Lohnersatzquote von 70 % kann für einen allein stehenden Mittelverdiener ein realer Anreiz sein, auf Kosten des Staates Urlaub zu machen. Für einen Familienvater ist dieser Anreiz bei gleichem Einkommen viel geringer, da er das Geld benötigt. In Anlehnung an die Vorschläge der Hartz-Kommission zur Zumutbarkeit sollte deshalb **die Degression des Arbeitslosengeldes für Alleinstehende deutlich stärker sein. Dadurch würde die Flexibilitätslast (eventueller Umzug oder Branchenwechsel) stärker auf die Personen gelenkt, die diese auch schultern können.**
- In Anlehnung an die Vorschläge der Hartz-Kommission zu „Kein Nachschub für Nürnberg“, könnte der **Arbeitgeberbeitrag zur Arbeitslosenversicherung an dem Einstellungs- und Entlassungsverhalten der Firmen orientiert werden.** Dabei wäre ein branchenspezifischer Index nützlich, der das Einstellungs- und Entlassungsverhalten einer Firma mit dem Branchendurchschnitt vergleicht. Ein solches *experience-rating* System wird bereits in den USA angewendet.

Wir regen an, ein „Dreiecksgeschäft“ zu prüfen: **Eine Erhöhung der Umsatzsteuer zur Übernahme der Kosten von ABM- und Fortbildungsmaßnahmen der BA wird mit einer Kürzung der Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen und einer starken und damit wirkungsvollen Beitragssenkung zur Arbeitslosenversicherung gekoppelt.** Der Gewinn einer solchen Maßnahme wäre für alle deutlich sichtbar.

Zusätzlich müssen die bereits begonnenen **Bemühungen zur Effizienzsteigerung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, insbesondere der Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen, der BA fortgesetzt und intensiviert werden.** Die Wiedereingliederung der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt muss zum entscheidenden Maßstab für

die Bewertung der Anbieter von Bildungsmaßnahmen werden, damit verhindert wird, dass solche Maßnahmen zu Warteschleifen werden, die die Arbeitslosen eher von den Anforderungen des (ersten) Arbeitsmarktes entwöhnen statt sie möglichst rasch wieder in den Erwerbsprozess einzugliedern.

**Insgesamt sollte es durch diese Maßnahmen möglich sein, den Beitragssatz der Arbeitslosenversicherung mindestens zu halbieren und damit einen wichtigen Beitrag zur Senkung der Lohnnebenkosten zu leisten.** Außerdem würde der Anreiz für Gekündigte, sich frühzeitig einen Arbeitsplatz zu suchen und der Anreiz für alleinstehende Langzeitarbeitslose, ihre Branche oder ihren Wohnort zu wechseln, gestärkt.

#### 5.4 Senkung des Verwaltungsaufwandes für Arbeitgeber und Arbeitnehmer

Technisch schwierig und sicherlich kontrovers zu diskutieren wäre eine Vereinfachung der Anmeldungs- und Abrechnungsformalitäten der Unternehmen für ihre Mitarbeiter. Parallel zu der Forderung der Hartz-Kommission zur Bildung eines Job-Centers, das alle Vermittlungsaufgaben übernimmt, könnte **das Finanzamt schrittweise zu einem allgemeinen staatlichen Finanzzentrum erweitert werden, das alle finanziellen Beziehungen zwischen Staat und Bürger regelt.** Besonders die Einziehung der Sozialversicherungsbeiträge könnte das Finanzamt übernehmen. Es ist aufwendig, dass jeder Arbeitgeber bei Sozialversicherung, Krankenversicherung und Finanzamt die Anmeldung jedes Arbeitnehmers durchführen muss. Jeder Bürger hat eine Sozialversicherungsnummer und eine Steuernummer. Eine solche Trennung ist unnötig und führt zu Reibungsverlusten. Erweist sich eine solche Integration als Erfolg, kann eine Ausweitung in Angriff genommen werden.

Wenn gleichzeitig ein **einfaches System der Kombilöhne alle Formen von Ausnahmeregelungen für Niedrigverdiener und Selbständige ersetzen würde, würde auch der Überprüfungsaufwand und damit auch der Datenbereitstellungsaufwand bei den Unternehmen sinken.**

#### 5.5 Tarifverträge, die Arbeit schaffen

Die Steigerung der Umverteilung durch ein allgemeines System der Kombilöhne wird nicht finanzierbar sein, wenn es nicht wirklich zu einer Ausdehnung der Beschäftigung kommt. **Eine wesentliche Voraussetzung dafür ist, dass die Gewerkschaften im unteren Einkommensbereich besser marktgängige Tarife vereinbaren.** Wenn der Staat seine Aufgabe, für eine gerechte Nettoeinkommensverteilung zu sorgen, ernster nimmt, dann können die Tarifpartner sich darauf konzentrieren, eine Lohnstruktur zu finden, die den Arbeitsmarkt räumt.

**Der generelle erhöhte Kündigungsschutz für ältere Arbeitnehmer sollte abgeschafft werden.** Die Regelungen in den Tarifverträgen sollten stattdessen vorsehen, dass Arbeitnehmer über 50 Jahre und mit einer Betriebszugehörigkeit von 10 Jahren und mehr erhöhten Kündigungsschutz genießen. Auf diese Weise **verbessert man**

**die Einstellungschancen für alle älteren Arbeitslosen, die bereits gekündigt sind.** Für diese ist der erhöhte Kündigungsschutz kein Segen, sondern gleicht einem Berufsverbot.

In den nächsten Jahren muss innerhalb der Betriebe ein Denkprozess in Gang kommen, wie ältere Arbeitnehmer gewinnbringend für das Unternehmen und mit einer akzeptablen Arbeitslast für die Arbeitnehmer integriert werden können. Altersteilzeit wurde bisher häufiger als Frühruhestandsregelung missbraucht, als wirklich genutzt (Die Arbeitnehmer arbeiteten zwei Jahre voll und gingen dann auf Arbeitszeit null). **Für die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands ist es essentiell, Arbeitsabläufe und Regelungen so zu gestalten, dass es für ältere Arbeitnehmer attraktiv ist, langsam und im Gleichschritt mit ihrer möglicherweise sinkenden Belastbarkeit aus dem Arbeitsleben auszuschneiden.** Neben der oben beschriebenen Änderung des Anreizsystems durch den Staat ist dafür ein **völliger Geisteswandel in der Personalpolitik der Unternehmen notwendig.**

#### 5.6 Eine geringere Regelungsdichte für kleine und junge Unternehmen

Nur in einigen wenigen Fällen wird bei der Regelungsdichte für die Unternehmen nach der Größe der Unternehmen unterschieden. **Die Folgen verschiedener Regelungen sind jedoch für kleine Unternehmen deutlich gravierender als für große.**

Beispielsweise belastet der Kündigungsschutz alle Unternehmen mit einer großen Anzahl Mitarbeiter deutlich geringer:

- Durch eine höhere Eigenkapitalquote und die Präsenz auf verschiedenen Märkten können Nachfrageschwankungen eher ausgeglichen werden.
- Große Unternehmen, die langfristig Personal abbauen müssen, richten eigene Zeitarbeitsfirmen ein, die die nicht benötigten Arbeitnehmer weiterverleihen. Kleine Unternehmen können sich eine solche Politik weder organisatorisch noch finanziell leisten.
- Arbeitnehmer, die den Anforderungen ihres Arbeitsplatzes nicht entsprechen, können innerhalb des Unternehmens auf Positionen verschoben werden, die andere oder geringere Anforderungen stellen. Kleinere Unternehmen haben diese Möglichkeit mangels Auswahl an Stellen nicht.
- Große Industrieunternehmen haben eine viel geringere Lohnquote als kleine Dienstleistungsunternehmen und daher sind die Belastungen in Folge eines Arbeitsplatzabbaus für sie relativ zu Umsatz und Gewinn kleiner.

Kleine und junge Unternehmen gehen deshalb das Risiko einer Neueinstellung noch später und nur bei völliger Überbelastung ihrer Arbeitnehmer ein. **Sinnvoll wäre deshalb, für alle Unternehmen die Abfindungsregeln gesetzlich festzulegen, um das Prozessrisiko für alle Beteiligten zu senken. Zusätzlich sollten Kriterien (Anzahl Mit**

**In kleinen und neu gegründeten Unternehmen sollte der Kündigungsschutz erst ab einer bestimmten Zahl von Mitarbeitern – etwa 10 - gelten.** Die kleinen Unternehmen müssten dann wahrscheinlich etwas höhere Löhne am Markt zahlen. Viele kleine Unternehmen würden vor diesen zusätzlichen Kosten jedoch weniger zurückschrecken als vor der Unsicherheit der starren Kündigungsregelungen.

### 5.7 Kreativität freisetzen

Aber nicht nur der Kündigungsschutz steht kleinen und jungen Unternehmen im Weg. Arbeit entsteht aus Arbeit. Hoch qualifizierte Beschäftigte als Selbstständige oder in Unternehmen entwickeln und verändern Produkte, erschließen neue Märkte oder expandieren mit gegebenen Produkten, weil sie leistungsfähigere Organisationen aufgebaut haben als ihre Konkurrenten. Gerade die Organisation von Expansion erfordert Überstunden und räumliche Flexibilität. Man muss kreative Menschen machen lassen. Das sagt sich einfach. In der Praxis erlebt jeder, der irgendetwas Neues auf die Beine stellen will, welche unendlichen großen und kleinen Schwierigkeiten zu überwinden sind. Jeder Mietvertrag und erst recht jeder Arbeitsvertrag erfordert Expertenwissen. Kreative Energien und Talente sind knapp. Unser System frisst Kreativität auf und stutzt hochfliegenden Plänen ständig die Flügel. Hier ist kaum mehr zuzurechnen welches Hindernis welche Bremseffekte auslöst. Wir brauchen dringend eine Hartz-Kommission gegen die Kosten und den Zeitfraß, den der Staat mit der Gesamtheit aller seiner Bestimmungen gerade in den expansionsfähigen Dienstleistungsunternehmen erzeugt.

### 5.8 Aufbau einer Unternehmensstruktur für haushaltsnahe und andere einfache Dienstleistungen

Niedrigqualifizierte können sich ihre Arbeitsplätze, auch wenn die relativen Preise stimmen, häufig nicht selbst schaffen. Sie brauchen darauf spezialisierte Unternehmen, die ihnen einen organisatorischen Rahmen bieten und Märkte erschließen. Diese Märkte können durch Deregulierungen leichter expandieren als unter strengen Auflagen und der Bevormundung des Staates. Es ist schon fast ein Wunder, dass sich in der Bundesrepublik Kurierdienste in den Großstädten in wenigen Jahren voll durchgesetzt haben. Es ist aber auch leicht nachvollziehbar, dass variable und komplexe Dienstleistungen für private Haushalte benötigt werden, die dann greifen, wenn z. B. eine berufstätige Mutter auf Dienstreise fahren muss oder durch einen Krankenhausaufenthalt für einige Wochen ausfällt.

Von der Hartz-Kommission vorgeschlagen (und in der Koalitionsvereinbarung angekündigt) wurde eine Steuerbefreiung für Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen. **Noch besser wäre es, einen Abzug von der Steuerschuld zu gewähren, da dann auch Personenkreise mit geringer Steuerlast (Rentner und Familien) ein Interesse hätten, legal haushaltsnahe Dienstleistungen nachzufragen.**

Hinzu kommen müsste aber auch ein **einfaches System der Abrechnung für die Nachfrager haushaltsnaher Dienstleistungen.** In Frankreich erhalten die Anbieter

von haushaltsnahen Dienstleistungen ein Scheckheft, in dem die Nachfrager dann die in Anspruch genommene Leistung und die Lohnsumme eintragen. Bei Abgabe dieser Schecks wird der Abgabebetrag automatisch vom Konto des Nachfragers abgebucht.

Zusätzlich **muss der Aufbau einer Unternehmensstruktur für haushaltsnahe Dienstleistungen gefördert werden.** Es gibt zu wenig Unternehmen oder Agenturen, die die Vermittlung und finanzielle Abrechnung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer organisieren. Für Studenten gibt es in vielen Städten solche Agenturen, die den Studenten und den Unternehmen für etwa 2 % des Lohns die komplette Verwaltung abnehmen. Alle Unternehmen, die für diese Dienstleistung nicht mehr als einen sehr niedrigen Prozentsatz verlangen, **könnten dann mit einer Fallpauschale gefördert werden.** Diese Fallpauschale sollte zu Beginn relativ hoch sein, um einen schnellen Aufbau von Agenturen zu ermöglichen und im Verlauf der Jahre sinken, damit nur die effizientesten Agenturen oder Unternehmen überleben.

## 6. Fazit – Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bedarf eines grundlegenden Politikwechsels

Neben den oben genannten Bedingungen, die einer Beschäftigungsexpansion entgegen stehen, existieren jedoch auch noch andere wichtige Politikfelder, auf denen Arbeitslosigkeit bisher nicht konsequent genug bekämpft wurde.

- **Arbeitslosigkeit entsteht aus einer schwachen Dynamik der Wirtschaft.** Hier ist die allgemeine Wirtschafts- und Finanzpolitik gefordert. Die Strukturen der staatlichen Einnahmen und Ausgaben müssen am Ziel einer expansiven Wirtschaft orientiert werden. **Subventionen, die unwirtschaftliche Arbeitsplätze erhalten, erzeugen Arbeitslosigkeit, weil sie Wachstum und Beschäftigung in anderen Bereichen verringern. Genauso erzeugt eine zu hohe Abgabenlast, die schon mittlere Einkommensbezieher trifft, Arbeitslosigkeit, weil bei steigenden Löhnen zu wenig für die einzelnen Arbeitnehmer übrig bleibt und die unmittelbaren Nachfrageeffekte zu schwach bleiben.** Lohnsteigerungen führen dann eher zu Enttäuschung als zu Optimismus und stärkerer Arbeitsmotivation.
- **Arbeitslosigkeit entsteht, weil unser Abgabensystem, das Arbeitsrecht, die Sozialversicherungssysteme und vieles mehr an dem Modell einer Vollzeitbeschäftigung als abhängig Beschäftigter orientiert sind.** In einer aufgefächerten Dienstleistungswirtschaft gibt es immer mehr Arbeitnehmer mit mehreren kleinen Arbeitsstellen oder Projekten. Es gibt Teilzeitbeschäftigte mit unterschiedlichsten Arbeitszeiten und Beschäftigungsformen. Die Mitglieder einer Familie basteln sich ihr optimales *Tableau* aus Arbeitszeit und in Anspruch genommenen Dienstleistungen zusammen. Für diese Vielfalt und Wechselhaftigkeit sind die Betriebskosten des Sozialstaats, des Rechtsstaates, des Steuerstaates und des Regulierungsstaates viel zu hoch. Entgegen einer weit verbreiteten Meinung nimmt die Quote der Menschen, die solche fragmentierten Arbeitsmosaiken organisieren, noch nicht zu. Man muss vermuten,

dass **die Schwarzarbeit die fast schon notwendige Flexibilitätsreserve in unserer Gesellschaft schafft**. Nicht nur die hohen Abgabenlasten, sondern auch die hohen Betriebskosten des staatlichen Systems für Unternehmer und Bürger machen Schwarzarbeit nahezu unausweichlich. Immer mehr Menschen brauchen Schwarzarbeit, um überhaupt Angebote für wichtige Bedürfnisse zu bekommen. Es wird nicht gelingen, diese Schwarzarbeit zu unterbinden. **Schwarzarbeit muss durch Vereinfachungen und Abgabensenkungen für einfache Arbeit einfach ausgetrocknet werden**. Schwarzarbeit darf nicht mehr die einzige praktikable Lösung für viele einfache Dienstleistungen sein. **Schwarzarbeit muss von dem Konkurrenzprodukt einfach organisierter, einfach besteuarter, wenig verrechtlichter und wenig regulierter legaler Arbeit verdrängt werden**.

- **Arbeitslosigkeit entsteht, weil unsere Bildungspolitik immer mehr Menschen völlig unqualifiziert in den Arbeitsmarkt entlässt**. Statt die Langzeitarbeitslosigkeit an ihrer Wurzel zu bekämpfen und das Qualifikationsniveau der Jungen deutlich zu heben und damit den Arbeitsmarkt für Niedrigqualifizierte auszuhungern, werden jährlich abertausende Jugendliche aus der Schule entlassen, denen Grundbegriffe der deutschen Sprache und grundlegende Kenntnisse in Mathematik fehlen. **Durch eine Bildungsoffensive gerade im Bereich der leistungsschwächeren Schüler und in den innerstädtischen Wohngebieten der ethnischen Minderheiten kann auf Dauer mehr für gleiche Chancen und damit für die Gleichheit in einer Gesellschaft getan werden, als durch eine noch so progressive Einkommenssteuer. Noch wichtiger als eine Verbesserung der Qualität der Universitäten ist eine Verbesserung der Qualität der Hauptschulen**.

Die Arbeitslosigkeit hat sich als systemische Krankheit immer mehr in der deutschen Wirtschaft festgesetzt. Den zahlreichen gescheiterten Versuchen, sie zu überwinden, dürfen jetzt nicht weitere folgen. Allen Beteiligten ist klar, dass es kein Mittel gegen die Arbeitslosigkeit gibt, das über Nacht wirkt. Arbeitslosigkeit muss Schritt für Schritt zurückgedrängt werden. Dazu muss Schritt für Schritt mehr Flexibilität geschaffen werden. Dazu sind Steuer- und Abgabensystem zu ändern. Dazu muss das Vermittlungssystem effizienter werden. Dazu müssen für alle Qualifikationen ausreichende Anreize bestehen. Die Armutsfalle ist ein politisches Armutszeugnis. Schutzrechte, die in der Wirkung immer häufiger nicht Geschützte ausgrenzen, bringen oft nur Scheinsicherheit oder Sicherheit für die organisierten oder die zufällig gut Weggekommenen. Immer häufiger werden die Anpassungslasten auf kleine Gruppen verlagert. Die erwerbstätigen Frauen, die jungen oder auch die älteren Arbeitnehmer müssen als Flexibilitätsreserve erhalten. Der Sozialstaat der guten Motive bewirkt ungewollte Neben- und Folgewirkungen. Es wird immer dringlicher, konsequent und radikal auf die guten Wirkungen zu achten. Nur so lässt sich Arbeitslosigkeit überwinden.