

## 1.4 Die Opfer als Verursacher? Ist Arbeitslosigkeit eine Folge des Sozialstaats?

*Unter dem Druck von steigender Arbeitslosigkeit und wachsenden Finanzierungsdefiziten in den öffentlichen Haushalten hat in Deutschland eine politische Strategie die Oberhand gewonnen, die die Wirtschafts- und Arbeitsmarktkrise durch massive Einschnitte in den Sozialstaat lösen will.*

Gestützt durch die Berichterstattung in den Medien und den Mainstream der (wirtschafts)wissenschaftlichen Politikberatung hat sich eine Stimmung breit gemacht, die den Sozialstaat mit seinen Prinzipien und Leistungen als nicht länger trag- und finanzierbar erachtet und deshalb tiefe Einschnitte für erforderlich hält. Nach der Devise „Je radikaler, um so besser“ überschlagen sich die Forderungen und Vorschläge. Je radikaler die Forderungen und je provokanter die Tabubrüche, um so größer die Wahrscheinlichkeit, als „reformorientiert“ eingestuft zu werden. Dass dabei sozialstaatliche Grundlagen und Prinzipien, die in Deutschland über lange Jahre im gesellschaftlichen Konsens vertreten worden sind, über Bord geworfen werden, scheint nicht mehr zu stören. Neoliberale Positionen, das System der sozialen Sicherung durchgängig zu privatisieren, denen bislang eine Außenseiterrolle zukam, sind mittlerweile bis ins Zentrum der Politik vorgeedrungen.

Die Kritik gegenüber dieser Politik konzentriert sich in der Regel auf den Vorwurf, dass bei diesen Maßnahmen der Maßstab der „sozialen Ausgewogenheit“ verletzt werde und die schwächsten Gruppen der Gesellschaft die Folgen der Finanzierungs-krise zu tragen haben, während auf der anderen Seite die Unternehmen und die Einkommensstarken noch begünstigt würden. Diese Einschätzung, dass die Politik gegen die Kriterien sozialer Gerechtigkeit verstößt, ist sicherlich gerechtfertigt. Der neue sozialpolitische Kurs wäre aber falsch verstanden, wenn sich die Betrachtung auf die Fragen der Verteilungsgerechtigkeit beschränken würde.

Hinter der Politik steht eine spezifische Orientierung in der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik: Über den schmerzlichen Weg von Sozialleistungskürzungen – so der Ansatz – sollen die Rahmenbedingungen für mehr Wachstum und mehr Beschäftigung verbessert werden. Im Mittelpunkt steht also das Ziel, durch den „Umbau“ des

Sozialstaates einen Abbau der Massenarbeitslosigkeit einzuleiten.

Abbau der Arbeitslosigkeit durch den Abbau von Sozialleistungen? Hinter diesem Ansatz steht ein bestimmtes Verständnis der Ursachen der Wirtschafts- und Arbeitsmarktkrise. Danach wird der Sozialstaat nicht nur als Opfer der Massenarbeitslosigkeit gesehen, die durch die Scherenwirkung von arbeitsmarktbedingten steigenden Ausgaben und zugleich sinkenden Beitragseinnahmen die Finanzierungsgrundlagen der Sozialversicherungssysteme aushöhlt. Zugleich gilt der Sozialstaat in Folge seiner Konstruktionsprinzipien und Finanzierungsregelungen sowie der gewährten Leistungsniveaus als eine eigenständige Ursache für die Entstehung und Verfestigung von Arbeitslosigkeit. Dieses von der neoklassisch orientierten Wirtschaftswissenschaft vertretene Theorem einer „sozialstaatsinduzierten“ Arbeitslosigkeit erweist sich als zentrale Begründung für die Abbau-Politik. Im Wesentlichen können dabei zwei Argumentationslinien unterschieden werden:

- ✦ Die Arbeitslosigkeit ist Folge der unzureichenden Bereitschaft der Arbeitslosen, Arbeit aufzunehmen, dies insbesondere im Bereich unterer Einkommen. Die dringend erforderlichen Arbeitsplätze für einfache, niedrig qualifizierte Tätigkeiten könnten sich, so die These, nicht entwickeln. Die Einschnitte bei der sozialen Unterstützung von Arbeitslosen sollen insofern dazu beitragen, Arbeitsbereitschaft und Arbeitsanreize zu erhöhen und den Weg für den Ausbau von Beschäftigung im Niedriglohnsektor frei machen.
- ✦ Die Arbeitslosigkeit wird als Folge zu hoher Arbeitskosten und vor allem zu hoher Lohnnebenkosten interpretiert. Die Leistungskürzungen, -ausgrenzungen und -umfinanzierungen in der Sozialversicherung sollen insofern die Arbeitgeberbeiträge und die Lohnnebenkosten senken und über diesen Weg zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen.

Die erste Argumentationslinie war und ist für die neue Arbeitsmarktpolitik nach Hartz IV charakteristisch. Die Bezugsdauer der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld wurde im Wesentlichen auf 12 Monate begrenzt; zugleich ist die bisherige Arbeitslosenhilfe in eine Leistung „Arbeitslosengeld II“ überführt worden (die aufgrund ihrer

**Gerhard Bäcker**

ist Professor für Soziologie und praxisorientierte Sozialwissenschaften an der Universität Duisburg, Essen.

weitgehenden Anpassung an die Regularien der Sozialhilfe treffender als „Sozialhilfe II“ bezeichnet werden sollte). Nach 12 Monaten Arbeitslosigkeit müssen Arbeitslose mit gravierenden Einkommenseinbußen rechnen. Verantwortlich dafür ist u. a., dass das neue Arbeitslosengeld II

- ✦ nahezu alle Einkommen anrechnet,
- ✦ in die Einkommensanrechnung auch das Einkommen des/der (Ehe)PartnerIn voll einbezieht,
- ✦ einen vollen Rückgriff auf verwertbare Vermögensbestände (Gebrauchs-, Geld- und Grundvermögen) des/der Arbeitslosen und seines/ihres (Ehe)Partners oberhalb von Freibeträgen vornimmt.
- ✦ den Leistungssatz sehr niedrig ansetzt (345 Euro im Monat für Haushaltsvorstand zuzüglich Warmmiete).

Im Ergebnis wird also der materielle Druck auf Langzeitarbeitslose, unter allen Umständen Arbeit aufzunehmen, deutlich verstärkt. Hinzu kommen erhöhte administrative Anforderungen in dem neuen Leistungssystem. Beim Arbeitslosengeld II ist im Grundsatz nämlich jedwede Arbeit zumutbar - auch niedrigstentlohnte, untertariflich bezahlte Arbeit, auch Mini-Jobs sowie die Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit bzw. der Arbeitsgelegenheiten.

Was aber soll durch einen steigenden Druck auf die Arbeitslosen erreicht werden? Alle Arbeitsmarktanalysen verweisen darauf, dass das Kernproblem der Lage auf dem Arbeitsmarkt in der Diskrepanz zwischen den vorhandenen Arbeitsplätzen und dem hohen Potenzial an Menschen, die einen Arbeitsplatz suchen, liegt. Die Arbeitssuchenden kommen deswegen nicht in Arbeit, da die Zahl der angebotenen Arbeitsplätze in der gesamten Breite des Arbeitsmarktes zu gering ist: Auch offene, d.h. unbesetzte Stellen im Niedriglohnbereich, deren Bezahlung sich nach den unteren Tarifgruppen richtet, gibt es in nennenswerter Zahl nicht.

Einen treffenden Beleg für den Tatbestand, dass Arbeitslosigkeit Folge eines Arbeitsmarktungleichgewichtes ist und nicht als Problem fehlender Arbeitsanreize oder unzureichender Sanktionsinstrumente umgedeutet werden kann, findet man, wenn die Arbeitslosigkeit regional aufgeschlüsselt wird. Sind Arbeitsmotivation und Arbeitsanreize in jenen Regionen gering, die durch hohe Arbeitslosenquoten gekennzeichnet sind? Soll etwa das Verhalten der Menschen im Ruhrgebiet oder in den neuen Ländern für die dort hohe Arbeitslosigkeit (mit Arbeitslosenquoten (April 2005) von 15,5% in Gelsenkirchen und 24,8% in Neubrandenburg) verantwortlich sein?

Sind die Arbeitsmarktregionen im Süden Deutschlands deswegen begünstigt (mit Arbeitslosenquoten von 5,1% in Göppingen oder 5,2% in Ludwigsburg), weil die Menschen hier eine höhere Arbeitsbereitschaft aufweisen? Es bleibt die schlichte Erkenntnis, dass durch einen größeren Anreiz oder Druck, Arbeit aufzunehmen, nicht plötzlich neue Arbeitsplätze entstehen.

Auch empirisch lässt sich die Annahme, arbeitslose EmpfängerInnen von Sozialhilfe und/oder Arbeitslosenhilfe würden für längere Zeit im Leistungsbezug bleiben, da sich Arbeit nicht „lohnt“, nicht bestätigen. Die Befunde der Armutsforschung zeigen, dass der Grundsicherungsbezug gerade bei den Arbeitslosen keine Dauererscheinung ist. Die Betroffenen versuchen, den Zustand der Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit aktiv zu verändern. Qualitative Studien kommen zu dem Ergebnis, dass sich die Menschen bei der Aufnahme von Erwerbsarbeit eben nicht vorrangig an monetären Nutzen-Kosten-Kalkülen orientieren. Die Anreizstrukturen und das tatsächliche Verhalten der Menschen können nicht gleichgesetzt werden, da andere Faktoren und Beweggründe für die Bereitschaft zur Erwerbstätigkeit viel entscheidender sind.

Die These von der „Arbeitslosigkeits- und Armutsfalle“ setzt mit ihrer Annahme, wegen der Doppelwirkung von fehlendem Lohnabstand einerseits und nahezu vollständiger Einkommensanrechnung andererseits seien die HilfeempfängerInnen gar nicht daran interessiert, Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug durch die Aufnahme von niedrig entlohnter Arbeit bzw. Teilzeitarbeit zu überwinden, auf der Seite des Arbeitsangebots an. Wären also die Anreize nur groß genug, komme es zu einer Beschäftigung der Betroffenen und einem dementsprechenden Abbau der (Langzeit) Arbeitslosigkeit. Hinter dieser Argumentationsfigur steht die neoklassische, mikroökonomische Entscheidungstheorie: sie konstruiert beim Arbeitsangebot ein nutzenmaximierendes Individuum, das seine Wahlentscheidung, einen Arbeitsplatz anzunehmen oder aber stattdessen den Vorzug von Freizeit zu genießen, nach dem ökonomischen Rationalkalkül ausrichtet. In die plakative Formel gepackt: „Findet jede/r, der/die arbeiten will, auch eine Arbeit?“

Wenn man sich mit dieser populären, weil auf den ersten Blick eingängigen Denkfigur befasst, ist auch darauf zu verweisen, dass es den betroffenen LeistungsempfängerInnen nach der Rechtslage keineswegs freigestellt ist, darüber zu entscheiden, ob und in welchem Umfang (vollzeitig,

teilzeitig) sie ihren Lebensunterhalt durch den Einsatz ihrer Arbeitskraft decken wollen oder nicht. Durch die Bestimmung im SGB II, dass Hilfesuchende auf jeden Fall die eigene Arbeitskraft zur Bestreitung des Lebensunterhalts einsetzen müssen und jedwede Arbeit oder Arbeitsgelegenheiten ist festgelegt, dass keine Wahlfreiheit zwischen der Einkommenserzielung durch Erwerbsarbeit und dem Leistungsbezug besteht. Erschwerend kommt die Sanktionsnorm hinzu, dass nämlich bei der Weigerung, solche Arbeiten und Arbeitsgelegenheiten anzunehmen, der Anspruch auf Hilfe entfällt.

Wichtiger aber noch als diese rechtliche Würdigung sind die Erkenntnisse aus der Praxis und den vorliegenden empirischen Befunden, die allesamt die Annahme widerlegen, fehlende finanzielle Anreize seien das Haupthindernis für die betroffenen HilfeempfängerInnen eine Arbeit aufzunehmen:

- ✦ Wenn dies zuträfe, dann müssten gerade jene Haushaltstypen, bei denen der Lohnabstand gering ist und bei denen zugleich Arbeitseinkommen in einem hohen Maße angerechnet wird (impliziter Grenzsteuersatz bis zu 100 vH), das sind Haushalte von Ehepaaren mit 2 und mehr Kindern, überproportional häufig Leistungen bei Arbeitslosigkeit beziehen. Genau das Gegenteil ist aber der Fall: Unter den erwerbsfähigen EmpfängerInnen nach dem SGB II sind Alleinlebende, Ehepaare und Familien mit einem Kind, bei denen das Problem wenig relevant ist, besonders stark vertreten, währenddessen größere Haushalte mit 2 und mehr Kindern nur einen kleinen Teil aller Bedarfsgemeinschaften ausmachen.
- ✦ Zu erklären wäre zudem die zeitliche Entwicklung der Arbeitslosigkeit: Der kontinuierliche Anstieg des Arbeitslosigkeitsniveau in den letzten Jahren ließe sich nur dann mit fehlenden Anreizwirkungen begründen, wenn das (Nettoäquivalenz) Einkommen der Haushalte von Arbeitslosen sich im Verlauf der letzten Jahre günstiger entwickelt hätte als das Einkommen von Erwerbstätigenhaushalten. Auch hier trifft genau das Gegenteil zu.
- ✦ Auch die für die These der „Arbeitslosigkeitsfalle“ maßgebende Annahme, arbeitslose LeistungsempfängerInnen würden sich für längere Zeit in der Sozialhilfe „einrichten“, lässt sich empirisch nicht bestätigen. Die Befunde der dynamischen Armutsforschung zeigen, dass der Grundsicherungs- bzw. Sozialhilfebezug gerade bei den Arbeitslosen keine Dauererscheinung ist. Die Betroffenen versuchen vielmehr, den Zustand der

Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit aktiv zu verändern. Der Sozialhilfebezug wird als stigmatisierend empfunden, die Betroffenen sind von sich aus bemüht, einen Arbeitsplatz zu finden

- ✦ Unstreitig nimmt die Zahl jener Langzeitarbeitslosen zu, die als „Schwervermittelbare“ besondere Schwierigkeiten haben, auf dem Arbeitsmarkt wieder Fuß zu fassen und in den Dauerbezug von Sozial- und Arbeitslosenhilfe hineinzuwachsen. Die Gründe für die Schwierigkeiten einer beruflichen Reintegration dieses Personenkreises liegen in einem mehrstufigen Selektionsprozess beim Weg in die Arbeitslosigkeit, durch die Arbeitslosigkeit und aus der Arbeitslosigkeit, durch den eine Risikokonzentration bei Personengruppen mit tatsächlichen oder angeblichen Beeinträchtigung stattfindet. Häufig liegen bei Langzeitarbeitslosen gesundheitliche und psycho-soziale Beeinträchtigungen vor; dabei ist allerdings zu bedenken, dass die fortdauernde Arbeitslosigkeit selbst zum Auftreten bzw. zur Verstärkung derartiger Probleme beiträgt. Gefordert sind hier umfassende Beratung, gezielte Qualifizierungs- und Eingliederungsmaßnahmen sowie psycho-soziale Betreuung, demgegenüber kommt monetären Anreizen zur Arbeitsaufnahme eine nur nachrangige Bedeutung zu.
- ✦ Wie schließlich die Erfahrungen in vielen Kommunen belegen, ist die Zahl der InteressentInnen an Arbeitsgelegenheiten (1-Euro-Jobs) sehr viel größer als die der angebotenen Arbeitsplätze, selbst wenn es sich um ungeschützte Beschäftigungsangebote handelt. Wie sich aus empirischen Befunden ergibt, hat das Entgelt einen deutlich geringeren Motivationscharakter für die Betroffenen selbst, als dies allgemein vermutet wird. Wichtig für die Akzeptanz einer Tätigkeit sind die Arbeitsbedingungen“ (IW 1996: 340). Das in ökonomischen Theorien unterstellte eindimensionale Modell, wonach das Arbeitsangebot nur von einem Faktor, nämlich von der Höhe des Entgelts abhängt bzw. von der Höhe des Abstands zwischen Grundsicherung und Arbeitseinkommen findet daher in dieser wie auch in anderen Studien für die Bundesrepublik keine Bestätigung. Vielmehr handelt es sich um ein komplexes Bündel von Faktoren, die aus der Sicht der Betroffenen einen Arbeitsplatz mehr oder weniger akzeptabel erscheinen lassen. Besondere Bedeutung scheint der Tatsache zuzukommen, überhaupt wieder einen Einstieg in Erwerbsarbeit finden zu können, die dauerhafte Beschäftigungsperspektiven eröffnet.

Diese Hinweis mögen genügen, um darzulegen, dass die These, Arbeitslosigkeit sei Folge eines Motivationsproblems, nicht haltbar ist. Ein solcher Ansatz kann allenfalls eine friktionelle Sucharbeitslosigkeit erklären, nicht jedoch ein gesamtwirtschaftliches Arbeitsmarktungleichgewicht mit einer massiven Diskrepanz zwischen offenen Stellen und Arbeitsuchenden. Das gegenwärtige Arbeitsmarktproblem besteht eben gerade nicht darin, dass offene Stellen (Teilzeit- oder Vollzeit) unbesetzt blieben. Vielmehr fehlen Arbeitsplätze in der gesamten Breite des Arbeitsmarktes, also auch im Niedrigeinkommensbereich, in dem es sich aus Sicht der „Fallentheoretiker“ für einen Vier-Personen-Haushalt nicht „lohnt“, Arbeit aufzunehmen. Es bleibt die schlichte Erkenntnis, dass durch einen größeren Anreiz oder Druck, Arbeit aufzunehmen, nicht plötzlich neue Arbeitsplätze entstehen.

Dass es unzureichend ist, eine höhere Beschäftigung allein durch Vergrößerung des Angebotsdrucks auf dem Arbeitsmarkt zu erreichen, wird nun auch von der neoklassischen Arbeitsmarkttheorie so gesehen. Allerdings kommen nicht makroökonomische Zusammenhänge zwischen Wachstum, Investitionen, Produktivität, Gesamtnachfrage, Erwerbspersonenpotenzial und Arbeitszeit ins Blickfeld. Nach dem Theorem der „markträumenden Löhne“ sind es die überhöhten Löhne, die den Ausgleich auf dem Arbeitsmarkt verhindern.

„Arbeit in Deutschland ist zu teuer“, heißt es plakativ. Deswegen muss es parallel zum steigenden Arbeitsangebot zu sinkenden Arbeitskosten kommen, so dass auch die Arbeitsnachfrage reagiert und dafür sorgt, dass neue Niedriglohnarbeitsplätze entstehen. Das aber - so die Konsequenz - setzt nicht nur voraus, dass die niedrigen Lohn- und Gehaltsgruppen deutlich nach unten abgesenkt und die Barrieren der bisherigen tariflichen Mindestlöhne weggeräumt werden, sondern dass zugleich die Bindungswirkung von Tarifverträgen im unteren Beschäftigungssegment aufgelöst wird. Oder aber die Gewerkschaften müssen sich bereit zeigen, auch nicht existenzsichernde Niedrigstentgelte (gemeint sind Stundenlöhne und nicht Teilzeiteinkommen bei unveränderten Stundenlöhnen) zu tarifieren.