

---

## Schieflagen und Eigenverantwortung

### Gespräch mit Florian Gerster über Sozialstaat und Arbeitsmarktpolitik\*

---



*Florian Gerster, geb. 1949 in Worms, Studium der Psychologie und Betriebswirtschaftslehre in Mannheim, freiberufliche Tätigkeit als Psychologe, war Bundestagsabgeordneter der SPD, Minister für Bundesangelegenheiten und Europa (1991-94) sowie für Arbeit, Soziales und Gesundheit (1994-2002) des Landes Rheinland-Pfalz und ist seit dem 1. April 2002 Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit.*

---

**Frage:** Herr Gerster, Sie haben in der Zwischenzeit eine Reihe von Vorschlägen gemacht zu ihrem neuen Aufgabenfeld, die doch eine erhebliche inhaltliche Konsistenz aufweisen. Vielleicht können Sie uns einen Einblick in Ihr Konzept geben, ein paar Linien ziehen.

**Florian Gerster:** Ich halte die Überlastung des Faktors Arbeit mit direkten Steuern und Abgaben für das Hauptproblem des deutschen Arbeitsmarktes. Das ist ein Megathema für die Politik in verschiedenen Feldern, das sicherlich durch weitere Reformen angepackt werden muss. Danach halte ich es für ein besonderes Problem des deutschen Arbeitsmarktes, dass wir Dequalifizierung durch Zeitablauf zulassen. Mit anderen Worten: Es dauert zu lange, bis Arbeitslose vermittelt werden. Wir haben zu lange Perioden der Orientierungsarbeitslosigkeit, wir haben zu lange Perioden einer nicht immer qualitätsgesicherten Fortbildung und Umschulung. Wir lassen es also zu, dass Menschen dem Arbeitsmarkt entfremdet werden und versuchen dann zum Teil mit mühsamen Umwegen, sie wieder fit für den Arbeitsmarkt zu machen. Diese beiden Probleme, also einmal zu teure Arbeit wegen der politisch bedingten Kosten, die auf den Faktor Arbeit lasten, und zum anderen zu lange Perioden der Arbeitslosigkeit, auch solche der Langzeitarbeitslosigkeit, sind besondere Merkmale des deutschen Arbeitsmarktes.

**Das ist ja nichts ganz Neues. Worauf führen Sie zurück, dass sich derartige Probleme eingeschlichen haben?**

Es liegt zum Teil an altem Denken, zum Beispiel an der Illusion, der die Politik zu lange nachgegangen hat, dass direkte Steuern und Abgaben sozial gerechter seien als indirekte Steuern und Abgaben, dass man mit direkten Steuern und Abgaben Gerechtigkeit sozusa-

\* Das Gespräch führten Hans O. Hemmer und Julia Müller am 20. März 2002 in Mainz.

gen unmittelbar herstellen kann, indem man umverteilt. Dies funktioniert leider in einer globalisierten Wirtschaft nur noch bedingt, weil die Kapitalseite durch die Öffnung der Grenzen seit 1990 ihre eigenen Bedingungen weltweit optimieren kann. Ich glaube nicht, dass durch direkte Steuern und Abgaben soziale Gerechtigkeit hergestellt werden kann. Im Gegenteil halte ich zum Beispiel die viel abgelehnte und unbeliebte Ökosteuer für sozial gerechter als einen höheren Rentenbeitrag. Es ist natürlich nur eine Seite der Medaille, welche Belastung auf welchen Faktoren liegt. Die andere Frage ist die absolute Höhe der deutschen Staatsquote des Sozialbudgets, die allerdings im europäischen Vergleich nicht dramatisch hoch ist. Es lohnt sich jedoch genau hinzuschauen, wie es etwa kleine Mitgliedsstaaten der Europäischen Union wie Dänemark und Holland schaffen, bei einer zum Teil noch höheren Staatsquote und hohem Sozialstaatsniveau, die Beschäftigungsschwelle tiefer zu setzen, als dies in Deutschland der Fall ist. Das liegt in diesen Staaten zum einen an der geringeren direkten Belastung des Faktors Arbeit. In Dänemark beispielsweise wird der Verbrauch bis hin zu Luxusgütern höher belastet als bei uns, dafür aber die Arbeit entlastet. Zum anderen sind diese Mitgliedsstaaten auch deswegen erfolgreicher, weil sie bei ergänzenden Formen der Beschäftigung flexibler sind. Zeitarbeit, Teilzeitarbeit, geringfügige Beschäftigung und alle Formen der niedrigschwelligen Arbeit sind dort eher dereguliert, während bei uns der Sicherheitsgedanke, der für das Kernarbeitsverhältnis richtig und sinnvoll ist, übertragen wird auf viele ergänzende Formen der Beschäftigung, die diesen nicht rechtfertigen. Wir müssten also nicht in der Fläche deregulieren, Stichwort Kündigungsschutz, wir müssten aber bei ergänzenden Formen der Beschäftigung sehr viel flexibler werden, um zu verhindern, dass eine anziehende Konjunktur dazu führt, dass Überstunden gesteigert und ausländische Arbeitnehmer legal oder illegal ins Land geholt werden, statt zusätzliche Beschäftigung im eigenen Land zu schaffen. Die Beschäftigungsschwelle in Deutschland ist zu hoch, es dauert zu lange, bis sich eine wirtschaftliche Erholung auf dem Arbeitsmarkt niederschlagen kann.

**Sie argumentieren also dahingehend, dass sich der Arbeitsmarkt an die ökonomischen Rahmenbedingungen anpassen muss. Nun ist aber das klassische Modell von Sozialstaatlichkeit eigentlich eines, was als „domestizierender Schutzwall“ im kapitalistischen System gedacht wurde. Sehen Sie das als antiquiert an?**

Es gibt ohne Zweifel Schutzzonen, zum Beispiel auch für bestimmte Personengruppen, die eine stärkere Beschäftigung eher verhindern. Ich halte es etwa für richtig, dass wir bei der Neuregelung der Beschäftigungsbedingungen für Schwerbehinderte die Pflichtquote leicht heruntergesetzt haben, dafür aber die Umlagefinanzierung durch die Arbeitgeber gesenkt haben. Wenn ich also realistische Anforderungen setze, kann ich eher davon ausgehen, dass diese Anforderungen auch erfüllt werden. So könnte man das auch in anderen Bereichen fortsetzen. Es gibt ohne Zweifel Schutzelemente des Sozialstaates, die gerade, wenn sie bestimmte Personengruppen beschützen sollen, eher dazu führen können, dass diese Personengruppen gar nicht erst in den ersten Arbeitsmarkt hineinkommen. Was mir jedoch im internationalen Vergleich vor allem wichtig ist: Wir haben im Vergleich zu anderen hoch entwickelten Volkswirtschaften, aber auch im Vergleich zur früheren DDR, eine viel zu geringe Beschäftigungsquote der Frauen. Der Arbeitsmarkt wird eben auch von Faktoren beeinflusst, die scheinbar nicht Thema der Arbeitsmarktpolitik sind, wie der Gestaltung von Ganztagsangeboten in Schule und Kindergarten. Wenn wir hier deutliche Veränderungen anbringen, dann werden wir die Beschäftigungsquote von Frauen allein dadurch erhöhen, dass sie sich nicht zwischen Beruf oder Familie entscheiden müssen. Wir werden möglicherweise sogar die Demographie günstig beeinflussen.

**Besteht aber bei einer gleichzeitigen Ausweitung von Teilzeitverhältnissen und Niedriglohnsegment nicht die Gefahr, dass gerade Frauen in prekäre Beschäftigungsverhältnisse gedrängt werden?**

Das eine hat mit dem anderen nichts zu tun, jedenfalls nicht auf dem ersten Blick. Frauen waren noch nie so gut qualifiziert, deswegen haben Frauen, wenn sie stärker erwerbsbeteiligt sind, auch ganz andere Chancen, die sicherlich durch die Teilzeitbeschränkung für Führungspositionen mit Vorbehalt betrachtet werden müssen. Das Qualifikationsniveau muss aber nicht künstlich abgesenkt werden, nur weil aus einem Vollzeitverhältnis ein Teilzeitverhältnis wird. Ich würde die Frage der Teilzeitbeschäftigung gern trennen von dem, was Sie prekäre Beschäftigungsverhältnisse nennen, und da müssen wir über das sprechen, was ich Beschäftigung von Einfachqualifizierten nenne. Die Beschäftigung von Einfachqualifizierten findet bei uns in der Regel nicht im regulären System statt, sondern in der Schattenwirtschaft oder gar in der Schwarzarbeit, also in allen möglichen irregulären Feldern, die gesellschaftlich hingenommen werden, aber auf Dauer nicht gesellschaftsverträglich sind, weil sie z.B. nicht beitragen zur Finanzierung des Sozialstaates. Und deswegen wäre ich an dieser Stelle für einen realistischen Zugang, das heißt, es für Einfachqualifizierte lohnend zu machen, statt Lohnersatzleistungen eine einfache Tätigkeit im regulären System anzunehmen, indem ich Arbeitnehmer in einem Einkommenssegment zwischen 326 bis 900 € deutlich von den Sozialabgaben entlaste und sie mit einem ergänzenden Kindergeld ausstatte. Damit werde ich verhindern, dass an der genannten Bruchstelle in Wirklichkeit keine reguläre Beschäftigung stattfindet, weil es sich nicht lohnt, für so wenig Geld zu arbeiten, wenn man als Alternative die Höhe der Lohnersatzleistungen nimmt. Ich muss also da die Übergänge glätten. Dies scheint mir ein realistischer Zugang zu sein, der auch im großen Stil Schwarzarbeit verhindern könnte, und der unter Umständen auch neue Beschäftigungsfelder erschließen könnte, die derzeit in Deutschland eher unterbelichtet sind.

**Eine ihrer Vorschläge hat besonders viel Resonanz und Empörung hervorgerufen: die Leistungen für ältere Arbeitslose zu reduzieren. Vielleicht erläutern Sie, was Sie meinen.**

Natürlich will ich nicht einfach hier und heute den Langzeitarbeitslosen in höherem Lebensalter Geld wegnehmen. Mein Ansatz war und ist, alle Instrumente der Arbeitsmarktpolitik daraufhin zu untersuchen, ob sie wirklich zur Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt genutzt werden. Die Eingliederung Älterer durch die Arbeitsmarktpolitik wird zunehmend auch durch die Wirtschaft gefordert. Dabei ist es nicht von der Hand zu weisen, dass die 1984 begonnene und danach immer wieder verlängerte Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes in den fünfziger Lebensjahren dazu geführt hat, dass sich ganze Belegschaften verjüngt haben. Das geschah zum Teil auch durch Druck auf die Beschäftigten, die quasi aus dem Betrieb gedrängt wurden oder sich teilweise haben hinausdrängen lassen. Diese Alternative zur Erwerbsarbeit kann sich eine alternde Gesellschaft nicht mehr lange leisten. Ich halte die Probleme der Demographie, die ja in Deutschland krasser sind als in fast allen anderen vergleichbaren Ländern, nur für beherrschbar, wenn wir die Erwerbsbeteiligung der Frauen deutlich verstärken und wenn wir die Erwerbsbeteiligung älterer Menschen schrittweise dem offiziellen Rentenalter annähern. Ich bin sehr froh, dass inzwischen auch von den Beteiligten selbst solche Erwartungen formuliert werden.

**Man konnte aus einigen Ihrer Äußerungen den Eindruck gewinnen, dass Sie den beiden Hauptmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, gelinde gesagt kritisch gegenüber stehen. Können Sie Ihre Sicht auf beide Maßnahmen erläutern?**

Die Kernaufgabe der Arbeitsverwaltung muss sein, bleiben oder werden: Vermittlung. Und zwar auch eine frühzeitige, aktive Vermittlung durch Anreize für den arbeitslos werdenden Menschen, sich selbst um eine möglichst baldige alternative Beschäftigung zu kümmern. Wenn es uns gelingt, die durchschnittliche Arbeitslosigkeit bei allen Gruppen, also auch bei der reinen Orientierungsarbeitslosigkeit, die immer nur ein paar Wochen dauert, nur um wenige Tage zu senken, werden wir enorme Ressourcen freisetzen. Die Vermittlung ist der Königsweg der Arbeitsmarktpolitik. Dabei soll das Einschalten von privaten Arbeitsvermittlern nicht das Kerngeschäft der Arbeitsverwaltung übernehmen, sondern eher für einen belebenden Wettbewerb sorgen, der vielleicht dazu beiträgt, dass das Arbeitsamt sich vorher schon aktiver als bisher um Vermittlung bemüht. An zweiter Stelle erst kommen Fortbildung und Umschulung. Die Qualifizierung ist nicht der zentrale Inhalt der Arbeitsmarktpolitik, so wichtig sie ist. Bei der Qualifizierung müssen wir sehr genau darauf achten, wann sie einsetzt. Wir warten oft viel zu lange, Eingliederungspläne beispielsweise wurden bisher gemacht, wenn jemand ein halbes Jahr arbeitslos war. Jetzt wollen wir damit umgehend beginnen. Ob es in der Praxis nicht immer noch Wochen zu lange dauert, bis ein Eingliederungsplan bei neu arbeitslos werdenden Menschen wirklich gemacht wird und dann auch gemeinsam gesucht wird, was der Betreffende selbst, was die Arbeitsverwaltung und was Dritte tun können? Die Qualifizierung muss daraufhin konsequent untersucht werden und auch dann, wenn die Instrumente optimiert sind, ständig qualitätsgesichert werden durch externe Controllinginstanzen. Ich bin sicher, dann werden wir den hohen Aufwand, den wir mit über 22 Mrd. € im Jahr betreiben, tendenziell senken können, und es wird Fälle geben, wo bisherige Qualifizierungsmaßnahmen schlicht keinen Sinn machen.

**Wenn man das einmal auf den schon erwähnten Bereich Geringqualifizierte bezieht: Wird nicht gerade da, wo durch Deindustrialisierung oder Firmenpleiten vor allem niedrigqualifizierte Tätigkeiten wegfallen und ganze Regionen erodieren, flächendeckend mehr Qualifizierung gebraucht?**

Oft sind die einfachen Maßnahmen die besseren. Wir haben hier in Mainz etwa das Projekt „Jobfuchs“. Dabei werden in der letzten Klasse der Hauptschule in bestimmten sozial schwierigen Milieus die jungen Leute, von denen man annehmen muss, dass sie ohne Zeugnis oder ohne Abschluss die Hauptschule verlassen - das kann man ja ungefähr zur Beginn des letzten Schuljahres voraussagen - durch einen Sozialarbeiter begleitet, der sich darum kümmert, dass sie z.B. einen Praktikumsplatz in einem Handwerksbetrieb erhalten. Der Handwerksmeister wird für die Betreuung finanziert, damit er seinen Zusatzaufwand nicht völlig aus Idealismus speisen muss. Ein solches vierwöchiges Praktikum kann dazu beitragen, dass dieser junge Mensch, wenn er die Hauptschule mit einem schlechten Zeugnis oder ohne Abschluss verlassen hat, dann bei einem Betrieb unter Umständen schon bekannt ist, vier Wochen lang morgens um sieben da war, sich ordentlich verhalten hat und dann übernommen wird. Das kann unter Umständen mit Teilqualifizierung verbunden werden, also mit modulartigen Ausbildungsschritten. Ich halte die behutsame und schrittweise Betreuung dieser jungen Menschen, oft Zuwanderer der ersten oder zweiten Generation, für realistischer, für pragmatischer und erfolgsorientierter, als das Mindestniveau festzulegen, das in Deutschland aus einem Sozialfall erst nach einer dualen Ausbildung von drei Jahren mit regulärem Abschluss einen wirklichen Arbeitsbürger macht. Da wäre ich für ergänzende Wege, die Menschen dort abzuholen, wo sie stehen.

**Sie würden die duale Ausbildung nicht mehr alternativlos vorsehen?**

Sie ist natürlich weiterhin ein Markenzeichen des deutschen beruflichen Bildungssystems. Viele beneiden uns nach wie vor, die Amerikaner zum Beispiel, dass wir sie haben. Die hohe

Qualität der handwerklichen Arbeit z.B. ist ohne die duale Ausbildung gar nicht denkbar. Aber ich fürchte, man darf dies nicht als Mindestniveau formulieren, das auf keinen Fall und bei keiner individuellen Situation unterschritten werden kann.

**Lassen Sie uns noch einmal grundsätzlicher werden. Unser System der Arbeitsvermittlung, das im Übergang vom Feudalismus zum Industrialismus vor hundert Jahren entwickelt wurde, befindet sich in einem schwierigen Prozess. Damals gab es intensive Diskussionen über die Art und Weise, wie man denn mit Arbeitslosigkeit umgehen soll, wo Institutionen anzusiedeln wären, ob z.B. die Gewerkschaften die Arbeitslosenvermittlung übernehmen sollten - übrigens auch heute ein interessanter Gedanke. Aber darauf will ich nicht hinaus. In der heutigen, vergleichbar epochalen Situation scheint mir die Diskussion merkwürdig wenig facettenreich. Der Verteidigung dessen, was ist, bzw. seiner bloßen Fortentwicklung steht kaum wirklich Innovatives gegenüber, bezogen beispielsweise auf ein steuerndes Eingreifen in einen der Globalisierung unterworfenen Arbeitsmarkt. Sehen Sie das ähnlich?**

Diese unübersichtliche Situation und die zum Teil auch wenig zielführende Debatte hängen meines Erachtens damit zusammen, dass wir über einzelne Teilprobleme heftig streiten, ohne den Gesamtzusammenhang zu sehen. Und der Gesamtzusammenhang ist z.B. die Belastung des Faktors Arbeit in Deutschland, am schlimmsten bei der Bewältigung der Folgen der deutschen Einheit. Hier haben wir über viele Jahre ein Verteilungsproblem geschaffen, das aus Arbeitnehmersicht gegenüber Beamten und Selbstständigen ein himmelschreiendes Unrecht bedeutet. Und wir haben dazu beigetragen, dass Arbeit in Deutschland teurer ist als sie sein müsste, weil wir eben bei den beitragsfinanzierten Systemen gesellschaftliche Aufgaben abgeladen haben. Dieser Zusammenhang mit der verfestigten Arbeitslosigkeit wird nicht deutlich genug gesehen. Es ist zwar gut, dass wir ein anderes und höheres soziokulturelles Existenzminimum haben als andere Volkswirtschaften, dass wir aber an der Schnittstelle zwischen einfachen Dienstleistungen, deren Produktivität durch Maschineneinsatz nicht steigerbar ist und die oft in Schwarzarbeit geleistet werden, und Sozialeinkommen Probleme bekommen, weil es sich nicht lohnt, bei einem immer noch ordentlichen Niveau der Armutsvermeidung mit einem erheblichen Mehraufwand nur wenige Euro zusätzlich zu verdienen. Wenn wir die wesentlichen Errungenschaften des deutschen Sozialstaates bewahren wollen, und ich will sie bewahren, müssen wir dort, wo seine Wirkungen kontraproduktiv sind, Veränderungen herbeiführen. Das ist mein Versuch, den deutschen Sozialstaat reformfähig zu machen, in dem bestimmte Konstruktionsmängel schrittweise zum Thema gemacht werden. Das ist zum einen das System der Sozialstaatsfinanzierung in der spezifisch deutschen Ausprägung, zum anderen ist dies aber auch die Fehlsteuerung durch Anreize, die nicht dazu beiträgt, dass Arbeitslose motiviert sind, diesen Zustand so schnell wie möglich zu beenden. Wenn ich eine Perspektive schaffe, die bis zu drei Jahren geht, nur gedanklich, ich sage ja gar nicht, was ich und wie es ändern möchte, aber wenn ich dem älteren Menschen sage, du kannst dich jetzt erst einmal auf drei Jahre einrichten, gleich bleibende, nicht übertriebene, aber gleich bleibende Leistungen auf einem gewissen, am Lebensstandard orientierten Niveau, dann darf ich mich nicht wundern, dass er sich zunächst zurücklehnt oder dass es bei Jüngeren die Überzeugung gibt, ich warte erstmal ab, ob mir etwas wirklich Interessantes geboten wird, ich habe ja noch Zeit. Ich glaube, wir müssen das Geschehen beschleunigen, und ich wäre z.B., wenn Mitnahmeeffekte vermieden werden können, durchaus bereit, in einer frühen Phase der Arbeitslosigkeit auch höhere Leistungen zu gewähren, die dann schrittweise abgesenkt werden, damit deutlich wird, langes Warten verbessert die Situation nicht, sondern im Gegenteil, schnelles eigenes Bemühen könnte auch bei pauschalierten Leistungen am Anfang, da wäre ich bereit

großzügiger zu sein, dazu führen, dass man einen Teil mitnimmt, wenn man sich selbst mit Erfolg bemüht hat, so schnell wie möglich einen neuen Job zu bekommen.

**Wenn der Maßstab auch bei verfestigter Massenarbeitslosigkeit ist, so schnell wie nur möglich einen neuen Job zu bekommen, gleichgültig welchen, und das Warten auf ein besseres Angebot zum Luxus wird, dann kann das auch zu einer gesellschaftlichen Spaltung führen. Wer ein hohes Qualifikationsniveau mitbringt oder sich die Sucharbeitslosigkeit leisten kann, grenzt sich von der Masse der Verlierer dieses Wettbewerbs ab. Haben Sie keine Angst vor Bewegungen rechter Populisten, wie wir sie gerade in Europa sehen, die gerade dadurch so viel Zuspruch erhalten, dass sie gegebene soziale Spaltungen ausnutzen?**

Die rechten Populisten sind das Gegenteil von Reformern, das sind diejenigen, die quasi von den Widersprüchen des Sozialstaates profitieren, indem sie Ungerechtigkeiten anderer Art zum Thema machen, also z.B. die soziale Schieflage innerhalb eines Milieus, wenn also etwa Zuwanderer, die zunächst keine Arbeit finden, nicht deutlich schlechter gestellt werden als angelernte Malocher, die im selben Straßenzug morgens um sechs Uhr mit dem Auto zur Arbeit fahren und nicht viel Geld verdienen. Prallen solche Lebenswelten innerhalb eines Milieus aufeinander, halte ich dies für brisant. Vor allem Nichtwähler in bestimmten sozialen Milieus fühlen sich bedroht, z.B. durch Empfänger von Sozialleistungen oder durch Zuwanderung. Mit anderen Worten: Unser Sozialstaat ist relativ streng gegenüber Personengruppen, die knapp oberhalb der Sozialhilfe liegen, manchmal auch sogar bis in den Mittelstand hinein, ist aber knapp darunter entsprechend großzügig. Es kann nicht richtig sein, dass uns das Kind des Sozialhilfeempfängers mehr an monatlicher Sozialhilfe wert ist als jenes eines Kleinverdieners. Wer es zulässt, dass jemand, der es aus der Sozialhilfeabhängigkeit hinaus schafft, plötzlich 50 € im Monat weniger für sein Kind bekommt, weil er jetzt die Nase ganz knapp über der Schwelle hat, dann darf sich nicht wundern, dass die Leute sagen: Das ist kein Sozialstaat, der mich dafür bestraft, dass ich Arbeit annehme. Daher halte ich die inneren Widersprüche des Sozialstaates, die nicht nur in der Verteilungsfrage zwischen ganz oben und ganz unten bestehen, sondern auch innerhalb einzelner Milieus, gerade angesichts solcher populistischer Bewegungen für die gefährlichere Variante.