

**Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis:
Ein Konzept für Existenz sichernde Beschäftigung
im Niedriglohnbereich**

**Gutachten für das Sächsische Ministerium für
Wirtschaft und Arbeit (SWMA)**

Prof. Dr. Peter Bofinger

Dr. Martin Dietz

Dipl.-Volkswirt Sascha Genders

Dr. Ulrich Walwei¹

August 2006

¹ Der Inhalt des Gutachtens spiegelt ausschließlich die persönliche Meinung der Autoren wider, die das Gutachten im Auftrag des Sächsischen Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit verfasst haben.

I. Einleitung	8
II. Arbeitslosigkeit von wettbewerbschwachen Arbeitnehmern: Entwicklung und Ursachen	10
II.1 Steigende Langzeitarbeitslosigkeit und hohe Arbeitslosigkeit von Menschen mit geringer Qualifikation	10
II.2 Anhaltende Wachstumsschwäche belastet den Arbeitsmarkt	15
II.3 Hohe Belastung des Faktors Arbeit	19
II.4 Unsystematische Subventionen begünstigen atypische Beschäftigungsverhältnisse im Niedriglohnbereich	23
II.5 Zu hohe Löhne für Tätigkeiten mit geringen Qualifikationsanforderungen?	29
II.6 Zu hohe Lohnersatzleistungen?	36
II.7 Fazit	39
III. Ansatzpunkte für eine Reform des Niedriglohnbereichs: Stand des Wissens und Vorschläge	41
III.1 Veränderungen durch die Hartz-Reformen	41
III.2 Reformoptionen	49
III.2.1 „Make work pay“: Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten	49
III.2.1.1 Befristete Kombilöhne	49
III.2.1.2 Unbefristete Kombilöhne	53
III.2.2 „Make leisure pay less“: weniger großzügige Transferleistungen	59
III.2.2.1 Absenkung des Leistungsniveaus	59
III.2.2.2 Workfare	62
III.2.3 „Make employment cheaper“: Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber	64
III.2.3.1 Befristete Lohnkostensubventionen	65
III.2.3.2 Unbefristete Lohnkostensubventionen	66
III.2.4 „Cut the tax wedge“: arbeitgeber- und arbeitnehmerseitige Förderung	69
III.2.4.1 Freibetrags- und Progressivmodell	69
III.2.4.2 Das Hamburger Modell	72
III.2.5 Öffentlich geförderte Beschäftigung als Marktersatz	73
III.2.5.1 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	75
III.2.5.2 Arbeitsgelegenheiten	76
III.2.6 Begrenzung von „Working Poor“ durch Mindestlöhne	78
III.2.6.1 Entsendegesetz und dessen mögliche Erweiterung	79
III.2.6.2 Mindestlöhne im Ausland	81
III.3 Fazit	84
IV. Lösungsansatz: Ein integriertes Maßnahmenbündel	85
IV.1 ALG II-Niveau weitgehend beibehalten und Hinzuverdienstmöglichkeiten modifizieren (Element 1)	87
IV.2 „Make regular work pay more“: Abgabensenkung im Niedriglohnbereich durch eine Einkommensteuergutschrift (Element 2)	89
IV.3 Höhere Nachfrage nach sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung durch einen Verzicht auf Subventionen für atypische Beschäftigungsverhältnisse (Element 3)	99

<i>IV.4</i>	<i>Abgesenkte Einstiegstarife für Langzeitarbeitslose (Element 4)</i>	<i>102</i>
<i>IV.5</i>	<i>Befristete Lohnsubventionen flexibel und gezielt im Niedriglohnbereich einsetzen (Element 5)</i>	<i>103</i>
<i>IV.6</i>	<i>Niedrigen Mindestlohn einführen (Element 6)</i>	<i>105</i>
<i>IV.7</i>	<i>Neue Beschäftigungsfelder durch haushaltsnahe Dienstleistungsagenturen erschließen (Element 7)</i>	<i>106</i>
<i>IV.8</i>	<i>„Schnupperbeschäftigung“ ausweiten (Element 8)</i>	<i>108</i>
<i>IV.9</i>	<i>Markttransparenz sicher stellen und Eigenverantwortung stärken (Element 9)</i>	<i>108</i>
<i>IV.10</i>	<i>Voraussetzungen für wirksameres Fordern schaffen (Element 10)</i>	<i>109</i>
<i>IV.11</i>	<i>Nachschub in das SGB II-System verringern (Element 11)</i>	<i>111</i>
<i>IV.12</i>	<i>Sozialpolitisch motivierte Beschäftigungsformen behutsam erproben (Element 12)</i>	<i>112</i>
<i>IV.13</i>	<i>Fazit</i>	<i>113</i>

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1: Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland 1992 – 2005	11
Abbildung 2.2: Kurz- und Langzeitarbeitslose nach verschiedenen Merkmalen	12
Abbildung 2.3: Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquote in Deutschland	13
Abbildung 2.4: Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten West- und Ostdeutschland	14
Abbildung 2.5: Durchschnittliche Zuwachsrate des realen Bruttoinlandprodukts und Veränderung der Arbeitslosenquote in den OECD-Staaten	16
Abbildung 2.6: Jährliche Zuwachsrate des Bruttoinlandprodukts und Veränderung der Arbeitslosenquote in Deutschland	16
Abbildung 2.7: Zusammenhang zwischen allgemeiner Arbeitslosenquote und der Arbeitslosenquote von Geringqualifizierten in den OECD-Staaten	17
Abbildung 2.8: Korrelation zwischen der Arbeitslosenquote und ausgewählten Institutionen und Politikmaßnahmen in OECD-Ländern	19
Abbildung 2.9: Beitragssätze in Prozent des Bruttolohns (Deutschland, 1960 bis 2005)	20
Abbildung 2.10: Durchschnittliche Abgabenbelastung des Einkommens in Prozent der Lohnkosten eines allein Stehenden bei 2/3 des Durchschnittseinkommens in den OECD-Staaten	20
Abbildung 2.11: Entwicklung des Abgabenkeils	22
Abbildung 2.12: Entwicklung der Erwerbsformen 1994 bis 2005	26
Abbildung 2.13: Minijobs in ausgewählten Wirtschaftszweigen – Dezember 2003	27
Abbildung 2.14: Mindestlöhne im Ausland	32
Abbildung 2.15: Arbeitskosten je Arbeitsstunde in der Industrie und im Dienstleistungsgewerbe	35
Abbildung 3.1: Lohnverteilung bei älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern vor und nach Arbeitslosigkeit*	51
Abbildung 4.1: Ein integriertes Maßnahmenbündel	86
Abbildung 4.2: Brutto-Verdienst und Netto-Einkommen bei Alleinstehenden	93
Abbildung 4.3: Brutto-Verdienst und Netto-Einkommen bei kinderlosem Ehepaar	95
Abbildung 4.4: Abgabenbelastung unterschiedlicher Beschäftigungsformen beim Status quo und in dem hier diskutierten Reformansatz	101

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1:	Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten im internationalen Vergleich	15
Tabelle 2.2:	Abgabenhöhe unterschiedlicher Beschäftigungsformen	25
Tabelle 2.3:	Abgrenzung und Umfang der Niedriglohnbeschäftigung	30
Tabelle 2.4:	Niedriglohngrenze pro Stunde und Niedriglohnanteil in Prozent aller abhängig Beschäftigten, 2004	31
Tabelle 2.5:	Lohnspreizung und Arbeitslosenrate von Geringqualifizierten in OECD-Staaten (in Prozent)	34
Tabelle 2.6:	Impliziter Netto-Lohn und Brutto-Reservationslohn für verschiedene Haushaltstypen	37
Tabelle 2.7:	Struktur der Bedarfsgemeinschaften und Bevölkerung nach Haushaltstypen	38
Tabelle 2.8:	Netto-Einkommen von Sozialhilfeempfängern	39
Tabelle 3.1:	Wesentliche Elemente der Arbeitsmarktreformen	42
Tabelle 3.2:	Der „harte Kern“ der Langzeitarbeitslosen	74
Tabelle 3.3:	Internationales Mindestlohniveau im deutschen Kontext	81
Tabelle 3.4:	Lohnverteilung in Deutschland	82
Tabelle 4.1:	Einkommen eines Ledigen unter den geltenden Regelungen und bei der hier vorgeschlagenen Reform	94
Tabelle 4.2:	Einkommen eines Ehepaars unter den geltenden Regelungen und bei dem hier diskutierten Reformvorschlag	94
Tabelle 4.3:	Gleitzone für das monatliche Bruttoeinkommen bei Erwerbstätigen mit und ohne Kinder	96
Tabelle 4.4:	Einkommen eines Ehepaares mit zwei Kindern unter 14 Jahren bei geltenden Regelungen und der hier diskutierten Reform	96
Tabelle 4.5:	Zahl der Haushalte nach monatlichem Nettoeinkommen und erzieltm Einkommen aus unselbständiger Arbeit pro Haushalt und daraus abgeleitete Schätzung der Ausfälle an Sozialabgaben	98

Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für Existenzsichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich

**Prof. Dr. Peter Bofinger, Dr. Martin Dietz,
Dipl.-Volkswirt Sascha Genders, Dr. Ulrich Walwei**

Zusammenfassung

Die Beschäftigungsprobleme wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer sind schon seit langer Zeit gravierend. Sie kommen vor allem in der hohen und weiter wachsenden Zahl der Langzeitarbeitslosen zum Ausdruck. Das Arbeitslosengeld II (ALG II) ist inzwischen zum Sammelbecken der Verlierer der Beschäftigungskrise geworden und hat durch die Aufnahme erwerbsfähiger Sozialhilfeempfänger einen Teil der zuvor verdeckten (Langzeit-) Arbeitslosigkeit offen gelegt.

Die hohe Langzeitarbeitslosigkeit ist nicht monokausal zu erklären. Sie ist zunächst Folge der bereits lang anhaltenden Beschäftigungskrise und der damit verbundenen Selektionsprozesse zu Lasten bestimmter Gruppen. Hier sind insbesondere Geringqualifizierte und Personen, deren Humankapital sich durch lange Arbeitslosigkeit entwertet hat, zu nennen. Darüber hinaus hat der Strukturwandel der Wirtschaft in einem Hochlohn-, Hochtechnologie und Hochqualifikationsland wie Deutschland zum Wegfall einfacher Tätigkeiten beigetragen. Schließlich fehlt es für den „harten Kern“ der Arbeitslosen mit eher geringer Produktivität an adäquater Niedriglohnbeschäftigung. Dies ist zum einen auf hohe Sozialabgaben zurückzuführen, die insbesondere Beschäftigung am unteren Ende der Lohnskala bremst und den aus Anreizgründen wichtigen Abstand zu den Transferleistungen verringern. Zum anderen sorgen spezifische Subventionen zu Gunsten geringfügiger Teilzeitbeschäftigung (insbesondere Mini-Jobs) dafür, dass einfache reguläre Arbeitsplätze nicht für den Personenkreis zugänglich sind, der darauf angewiesen ist.

Projektionen der langfristigen Arbeitsmarktentwicklung verdeutlichen die Dringlichkeit der Probleme. Der Trend in Richtung wachsender Qualifikationsanforderungen wird sich weiter fortsetzen, so dass die Aussichten für die Problemgruppen des Arbeitsmarktes ohne entschlossenes Gegensteuern keinesfalls rosiger werden.

Daher muss es in der nahen Zukunft darum gehen, für wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer eine schrittweise Verbesserung zu erzielen. Im Vordergrund steht dabei, die Rahmenbedingungen am unteren Ende der Lohn- und Einkommensskala so auszugestalten, dass möglichst viele Menschen einer Existenzsichernden Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt nachgehen können und möglichst wenige Personen allein oder überwiegend auf den Bezug von Transferleistungen angewiesen sind. Einzelne Instrumente wären dabei völlig überfordert. Vielmehr bedarf es hierzu eines Bündels von Maßnahmen, das alle verfügbaren Hebel zur Verbesserung der Beschäftigungsaussichten für wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer nutzbar macht.

Der Kern des hier zur Diskussion gestellten Bündels besteht aus drei Elementen. Plädiert wird für ein am ALG II-Anspruch orientiertes abgabenfreies Mindesteinkommen bei Vollzeitbeschäftigung in Höhe von 750 Euro für Singles und 1.300 Euro für Paare. Die Umsetzung soll durch eine bedarfsorientierte Steuergutschrift erfolgen. Gleichzeitig sind spezifische Anreize für atypische Erwerbsformen abzubauen, insbesondere der bestehenden Subventionen zu Gunsten von Mini-Jobs. In Kombination mit der Streichung des befristeten Zuschlags beim Übergang von ALG I in ALG II und modifizierten Hinzuverdienstmöglichkeiten, die auf eine

stärkere Anrechnung niedriger Einkommen zielen, erhöht sich der Anreiz für Grundsicherungsempfänger, eine Existenz sichernde Beschäftigung aufzunehmen.

Die Kernelemente werden durch komplementäre Maßnahmen ergänzt. Die Einführung eines sich an der Höhe des abgabenfreien Einkommens orientierenden, niedrigen Mindestlohns von 4,50 Euro je Stunde bei Beibehaltung des Regelsatzes für ALG II-Empfänger vermeidet eine negative Nebenwirkung als Lohnuntergrenze. Auf diese Weise können Betriebe nicht davon ausgehen, dass jeder noch so geringe Verdienst vom Staat aufgestockt wird. Einem möglichen Absenken des Lohnniveaus wird somit ein Riegel vorgeschoben, ohne dass die Beschäftigungsanreize der Unternehmen zu sehr beeinträchtigt würden.

Die Nachfrage nach Arbeitskräften im Niedriglohnbereich profitiert zudem von abgesenkten Einstiegstarifen für Langzeitarbeitslose und der Erschließung neuer Beschäftigungsfelder im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen. Die arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen im SGB II sollen noch mehr auf den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet und auf das Niedriglohnsegment konzentriert werden. Durch die Verkürzung eines Teils der Arbeitsgelegenheiten, die Einführung von Pflichtpraktika, die stärkere Nutzung von Gutscheinen bei Lohnsubventionen und das Einfordern von mehr Eigenverantwortung verbessern sich die Voraussetzungen für ein wirksames Fordern. Zu einer administrativen Entlastung für die Bedarfsträger des SGB II kommt es, weil „Aufstocker“, das heißt ALG II berechnete Erwerbstätige mit zu geringem Einkommen, durch die Steuergutschrift vom Finanzamt betreut werden und weniger Vorgaben beim Einsatz von Wiedereingliederungsmaßnahmen gemacht werden. Der Nachschub in das ALG II soll verringert werden, indem Risikogruppen unter den ALG I-Empfängern frühzeitig erkannt werden. In diesem Fall kann rechtzeitig eine entsprechende Förderung eingeleitet werden. Eine präventive Bildungspolitik hat in diesem Zusammenhang ebenfalls eine hohe Priorität. Schließlich werden sozialpolitisch motivierte Beschäftigungsformen für sehr arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose zunächst im Rahmen von befristeten Arbeitsgelegenheiten erprobt.

Das Maßnahmenbündel ist fiskalisch mit überschaubaren Kosten verbunden, nicht zuletzt, weil die Fördergrenzen vergleichsweise niedrig angesetzt worden sind und damit ein vorsichtiger Einstieg gewählt wird. Die Einführungskosten des Gesamtansatzes dürften deshalb weniger als die Kosten einer Senkung der Sozialabgaben um einen Prozentpunkt ausmachen. Von daher bestünde eine Alternative zu der geplanten allgemeinen Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung um zwei Prozentpunkte darin, es bei einem Prozentpunkt zu belassen und den anderen Prozentpunkt für gezielte Maßnahmen im Niedriglohnbereich zu reservieren. Die Mittel wären gut angelegt, weil einer Reihe von Untersuchungen zufolge eine gezielte degressive Senkung mit höheren Beschäftigungseffekten verbunden ist als eine lineare Reduzierung der Sozialabgaben. Zudem besteht die große Chance, mit Hilfe des noch stärker auf Fordern und Fördern setzenden Gesamtansatzes Zug um Zug schwer vermittelbare Personengruppen in den Arbeitsmarkt zurückzuführen und damit der Persistenz von Arbeitslosigkeit entgegen zu wirken.

I. Einleitung

Seit der Wiedervereinigung hat sich die Arbeitsmarktlage weiter verschärft. Aufgrund einer anhaltenden Wachstumsschwäche und dem damit verbundenen, mangelndem Beschäftigungszuwachs ist die registrierte Arbeitslosigkeit seitdem weiter gestiegen. Deutschland gehört damit neben Frankreich und Italien zu den wenigen Ländern der früheren EU-15, bei denen es in den letzten anderthalb Dekaden nicht zu einer Verbesserung der Beschäftigungssituation gekommen ist.

Trotz der aktuell wieder etwas besseren Aussichten in Folge der konjunkturellen Erholung der Volkswirtschaft ist ein deutlicher und nachhaltiger Abbau der Arbeitslosigkeit nicht in Sicht. Schon für 2007 wird wieder ein geringeres Wirtschaftswachstum erwartet als im laufenden Jahr. Vieles spricht deshalb dafür, dass sich der positive Trend auf dem Arbeitsmarkt im nächsten Jahr abschwächen wird.

Eine schnelle und nachhaltige Verbesserung der Arbeitsmarktlage ist auch deshalb nicht zu erwarten, weil sich im Zuge der Beschäftigungskrise ein „harter Kern“ von Arbeitslosen herausgebildet hat. Diese nur schwer wieder in Arbeit zu bringende Gruppe umfasst insbesondere die Langzeitarbeitslosen und andere Personen mit gravierenden Integrationshemmnissen, wie z.B. Geringqualifizierte.

Die damit zum Ausdruck kommenden Beschäftigungsprobleme wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer stellen neben dem sich abzeichnenden Fachkräftemangel die größte beschäftigungspolitische Herausforderung in der absehbaren Zukunft dar. Die Aussichten für die Problemgruppen des Arbeitsmarktes sind auch deshalb nicht rosig, weil sich die Arbeitskräftenachfrage im Zuge des durch Globalisierung und technischen Fortschritt getriebenen Strukturwandels immer stärker in Richtung qualifizierter Arbeit verschiebt und der hierzulande große Abgabenkeil vor allem bei einfacher Arbeit die Beschäftigungsanreize von Unternehmen und die Arbeitsanreize von Arbeitnehmern senkt.

Nicht zuletzt deshalb sind in der jüngeren Vergangenheit eine Vielzahl von mehr oder weniger weitgehenden Reformvorschlägen aus dem wissenschaftlichen Raum vorgelegt worden, die auf mehr Einstiegschancen für schwer vermittelbare Personengruppen zielen. Besonders prominente Beispiele mit jedoch unterschiedlicher Ausrichtung sind zum einen das auf eine Absenkung des Regelsatzes beim ALG II (verbunden mit geringeren Transferentzugsraten für Hinzuverdienste und einer Lohnsubvention für geringe Einkommen) setzende Konzept der „Aktivierende Sozialhilfe“ vom ifo-Institut in München (Sinn et al. 2006) und zum anderen die auf Arbeitgeberzuschüsse zielende „Magdeburger Alternative“, die von einem Professorenteam der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg entwickelt wurde (Schöb/Weimann 2004). Gemeinsam ist beiden Ansätzen, dass sie mehr Beschäftigung im Niedriglohnbereich anstreben.

Auch die Politik hat in den letzten Jahren nicht tatenlos zugehört. Insbesondere durch die Umsetzung der Empfehlungen der Hartz-Kommission sind seit Anfang 2003 viele Maßnahmen auf den Weg gebracht worden, die den Arbeitsmarkt aufnahmefähiger machen und insbesondere Arbeitslosen die Wiedereingliederung in Beschäftigung erleichtern sollten. Beispiele hierfür sind Maßnahmen der Arbeitsmarktflexibilisierung wie die Liberalisierung der Leiharbeit oder auch die Ausweitung der geringfügigen Beschäftigung in Form von Mini-Jobs. Auf die Arbeitslosen zielten Maßnahmen wie die Personal-Service-Agenturen oder auch die Ich-AG. Von besonderer großer Bedeutung für die Gruppe der Langzeitarbeitslosen und anderen Personen mit Integrationshemmnissen war jedoch die zum 1.1.2005 erfolgte Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (Hartz IV). Vor allem bei längerer Dauer der Arbeitslosigkeit sind dadurch die Transferleistungen inzwischen weniger großzügig und die

Anspruchsvoraussetzungen haben sich durch striktere Zumutbarkeitskriterien und weiter gehende Mitwirkungspflichten verschärft.

Weil von Seiten der Politik angesichts der nach wie vor ungünstigen Arbeitsmarktlage zusätzlicher Handlungsbedarf gesehen wird, hat sich die amtierende Bundesregierung für die nahe Zukunft weitere Schritte gerade mit Blick auf die Integration wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer vorgenommen. Dabei ist die Belebung des Niedriglohnbereichs immer stärker in den Fokus geraten. In ihrer Koalitionsvereinbarung hat die neue Bundesregierung festgehalten, dass sie weitgehende Kombilohnansätze – also insbesondere Maßnahmen, die eine Kombination von Transfereinkommen und Erwerbseinkommen vorsehen – prüfen will und gegebenenfalls geeignete Instrumente einführen möchte. Auch die auf Vermeidung von „Working poor“ setzenden Mindestlöhne spielen im politischen Raum eine immer wichtigere Rolle. Die Bundesregierung beabsichtigt, ihre Pläne im Herbst zu konkretisieren.

Mit dem vorliegenden Gutachten soll ein Beitrag zu der aktuellen Diskussion um Kombi- und Mindestlöhne geleistet werden, wobei dies hier im Kontext einer ebenfalls in Aussicht gestellten Weiterentwicklung der Hartz IV-Reform geschieht. Das Gutachten hat drei Hauptkapitel:

Im zweiten Kapitel werden zunächst anhand von Arbeitsmarktindikatoren die wachsenden Beschäftigungsprobleme wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer, insbesondere von Langzeitarbeitslosen und Geringqualifizierten, beschrieben. Daran schließt sich eine Analyse der Ursachen an, die für die Herausbildung des „harten Kerns“ der Arbeitslosen verantwortlich sind.

Im dritten Kapitel werden ausgehend von dem durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (Hartz IV) geschaffenen neuen institutionellen Rahmen die Ansatzpunkte für eine nachhaltige Verbesserung der Beschäftigungssituation der Problemgruppen des Arbeitsmarktes identifiziert. Dabei wird zum einen auf vorliegende Erkenntnisse zu den bereits eingesetzten Maßnahmen zurückgegriffen. Zum anderen werden wichtige weiter gehende Vorschläge zur noch stärkeren Aktivierung des Niedriglohnsektors einer kritischen Überprüfung unterzogen.

Im vierten Kapitel wird schließlich ein Maßnahmenbündel vorgestellt, welches auf eine kontinuierliche und im Ergebnis deutliche Verbesserung der Beschäftigungschancen für Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte setzt. Dabei wird ausdrücklich der neue Rechtsrahmen durch Hartz IV berücksichtigt und der politischen Machbarkeit Rechnung getragen. Im Vordergrund des Maßnahmenbündels steht jedoch die Konsistenz des Gesamtansatzes, der auf eine Neuordnung des Niedriglohnbereichs im Sinne einer konsequenten Ausrichtung auf existenzsichernde Beschäftigung („make regular work pay more“) zielt.

II. Arbeitslosigkeit von wettbewerbschwachen Arbeitnehmern: Entwicklung und Ursachen

Auch wenn sich die Situation am deutschen Arbeitsmarkt in den letzten Monaten etwas aufgehellt hat, ist das Problem der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit nach wie vor gravierend. Es betrifft vor allem Menschen mit einer geringen beruflichen Qualifikation. Durch die zunehmende Langzeitarbeitslosigkeit werden aber auch besser ausgebildete Arbeitnehmer von der Arbeitslosigkeit erfasst und erleiden dabei einen allmählichen Verlust ihrer Wettbewerbsfähigkeit auf dem Stellenmarkt.

Die Diskussion über die Ursachen der Beschäftigungskrise und über die zu ihrer Überwindung erforderlichen Strategien wird seit vielen Jahren kontrovers geführt. Weitgehend unstrittig ist, dass Ansätze zur noch stärkeren Aktivierung des Niedriglohnssektors zur nachhaltigen Verringerung Langzeitarbeitslosigkeit eine wichtige Rolle spielen müssen.

In diesem Teil der Studie soll zunächst ein statistischer Überblick über die zentralen Problembereiche des deutschen Arbeitsmarktes gegeben werden. Daran anschließend werden die wichtigsten Erklärungsansätze für die Langzeitarbeitslosigkeit und die besonders hohe Erwerbslosigkeit von Geringqualifizierten diskutiert:

- a) das geringe Wirtschaftswachstum und die damit einhergehende allgemein hohe Arbeitslosigkeit,
- b) die hohe Abgabenbelastung für abhängige Beschäftigungsverhältnisse und insbesondere niedrig entlohnte Tätigkeiten,
- c) die bestehenden spezifischen Subventionen zu Gunsten atypischer Beschäftigungsverhältnisse (insbesondere der Mini-Jobs),
- d) die Lohnstruktur und das daraus resultierende Lohnniveau für Tätigkeiten, die nur eine geringe Qualifikation voraussetzen,
- e) die Höhe der Lohnersatzleistungen (ALG II) und die (mangelnden) (Fehl-)Anreize, einer regulären Tätigkeit nachzugehen.

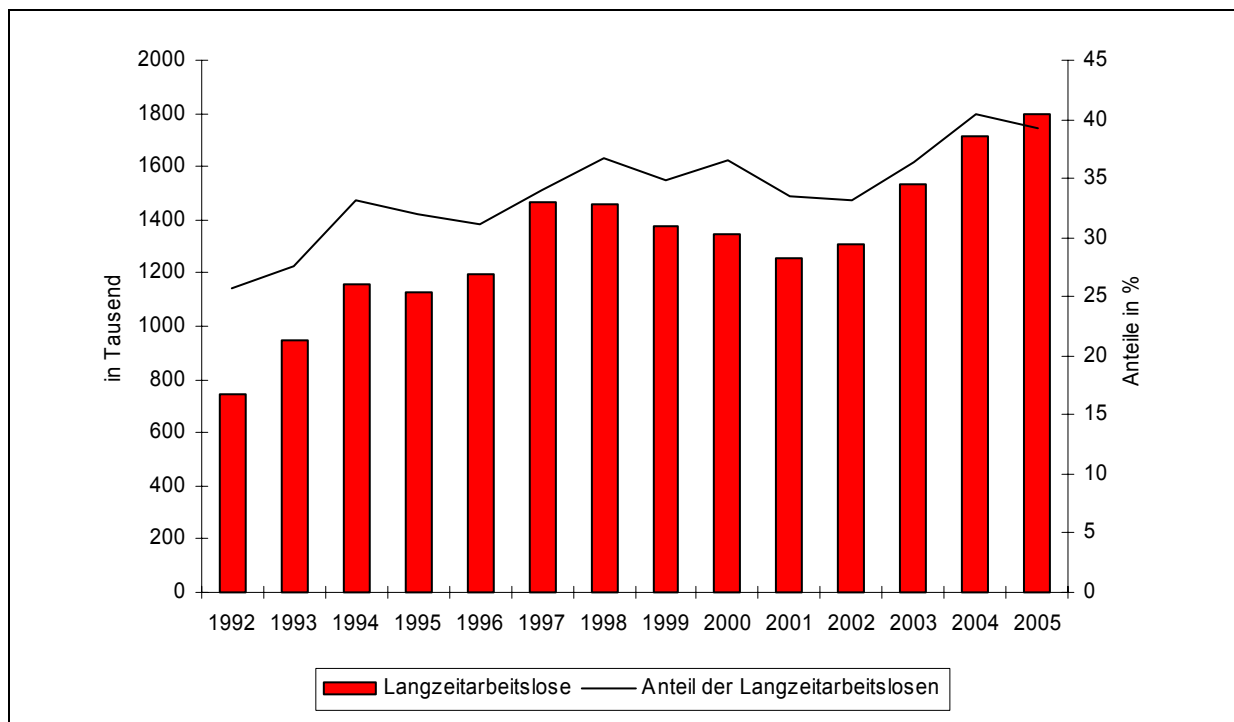
II.1 Steigende Langzeitarbeitslosigkeit und hohe Arbeitslosigkeit von Menschen mit geringer Qualifikation

Der deutsche Arbeitsmarkt weist – neben der allgemein sehr hohen Zahl an Arbeitsuchenden – zwei besonders gravierende Befunde auf:

- eine im Trend steigende Langzeitarbeitslosigkeit und
- eine besonders ungünstige Beschäftigungssituation für Menschen mit einer geringen beruflichen Qualifikation.

Anders als in den meisten OECD-Ländern nimmt in Deutschland die Langzeitarbeitslosigkeit seit Jahren zu (Abbildung 2.1). Auf diese Weise kommt es zu einer Verfestigung der Beschäftigungsprobleme, da es der damit verbundene Verlust an Humankapital dem Arbeitslosen immer schwerer macht, wieder eine Anstellung zu finden. Dies wird dadurch verstärkt, dass Arbeitgeber eine lange Periode der Arbeitslosigkeit als Indikator für eine geringe Qualität der Bewerber ansehen. Die Langzeitarbeitslosigkeit ist besonders ausgeprägt in Ostdeutschland, hier waren in 2005 knapp 44% aller Arbeitslosen seit mehr als einem Jahr ohne Beschäftigung. In Westdeutschland lag dieser Wert bei gut 35%.

Abbildung 2.1: Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland 1992 – 2005



Anmerkung: Langzeitarbeitslose: Arbeitslose, die seit mindestens einem Jahr ununterbrochen arbeitslos sind; Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen.

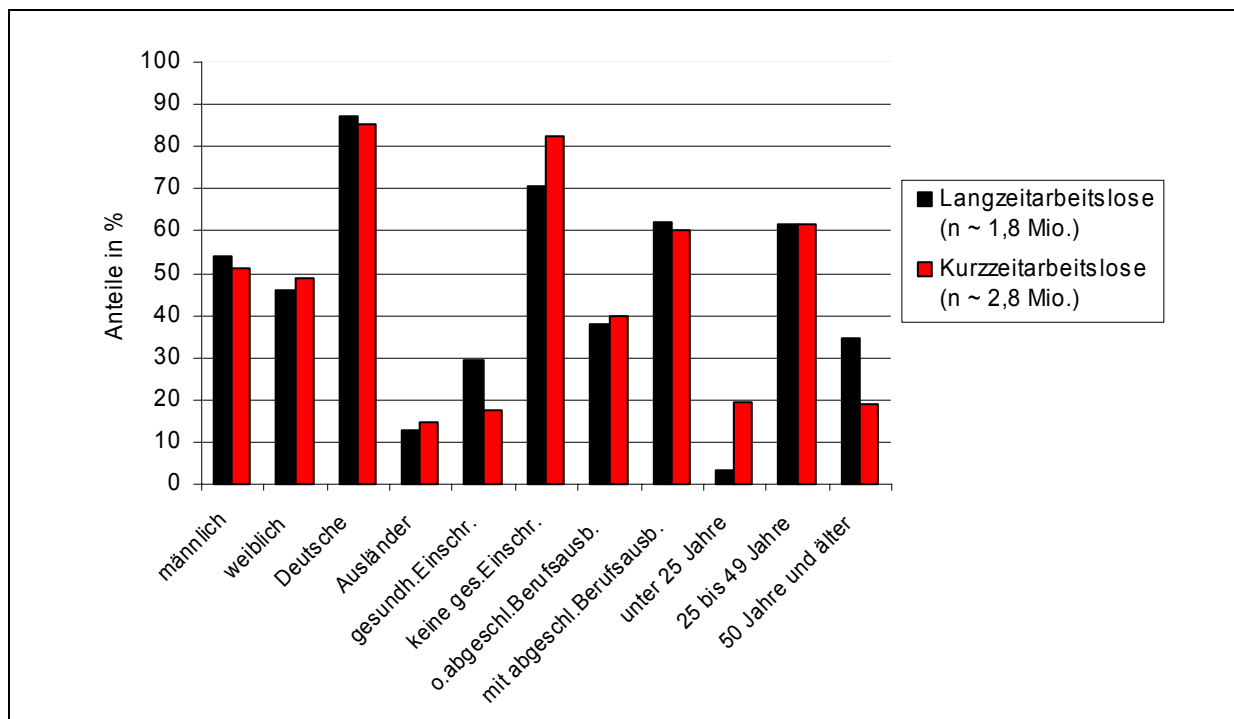
Quelle: Statistiken der Bundesagentur für Arbeit.

Besonders betroffen von der Langzeitarbeitslosigkeit sind Arbeitsuchende über 50 Jahre (54,5%) und Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen (51,8%). Bei den Arbeitslosen ohne Berufsausbildung ist die Langzeitarbeitslosigkeit mit 38,3% unterdurchschnittlich. Dieser auf den ersten Blick überraschende Befund ist damit zu erklären, dass in Ostdeutschland der Anteil der Arbeitslosen ohne Berufsausbildung an der gesamten Arbeitslosenzahl mit 24,3% deutlich unter dem Durchschnittswert für Deutschland liegt (39,0%). Offensichtlich bieten selbst in der Vergangenheit erworbene berufliche Qualifikationen den Arbeitnehmern in den neuen Bundesländern keinen Schutz vor einer längeren Phase der Arbeitslosigkeit.

Betrachtet man die Eigenschaften getrennt nach Langzeitarbeitslosen und Kurzarbeitslosen (Abbildung 2.2), so wird deutlich, dass sich unter den Kurzarbeitslosen viele Personen befinden, bei denen ein hohes Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit besteht. Geht man von den kritischen Eigenschaften bei Langzeitarbeitslosen aus, so sind dies vor allem Personen über 50 Jahre (etwa 500.000), mit gesundheitlichen Einschränkungen (knapp 500.000) und ohne Berufsabschluss (rund 1,1 Millionen).² Eine Strategie, die mehr Beschäftigungschancen im unteren Lohnbereich schaffen will, darf daher nicht nur bei den Langzeitarbeitslosen ansetzen. Wichtig ist zudem, auch unter den Kurzarbeitslosen solche Personen zu identifizieren, die bei der Integration besondere Unterstützung benötigen.

² Da sich bei etwa 400.000 Personen die Risiken kumulieren, liegt die Zahl bei etwa 1,7 Millionen.

Abbildung 2.2: Kurz- und Langzeitarbeitslose nach verschiedenen Merkmalen



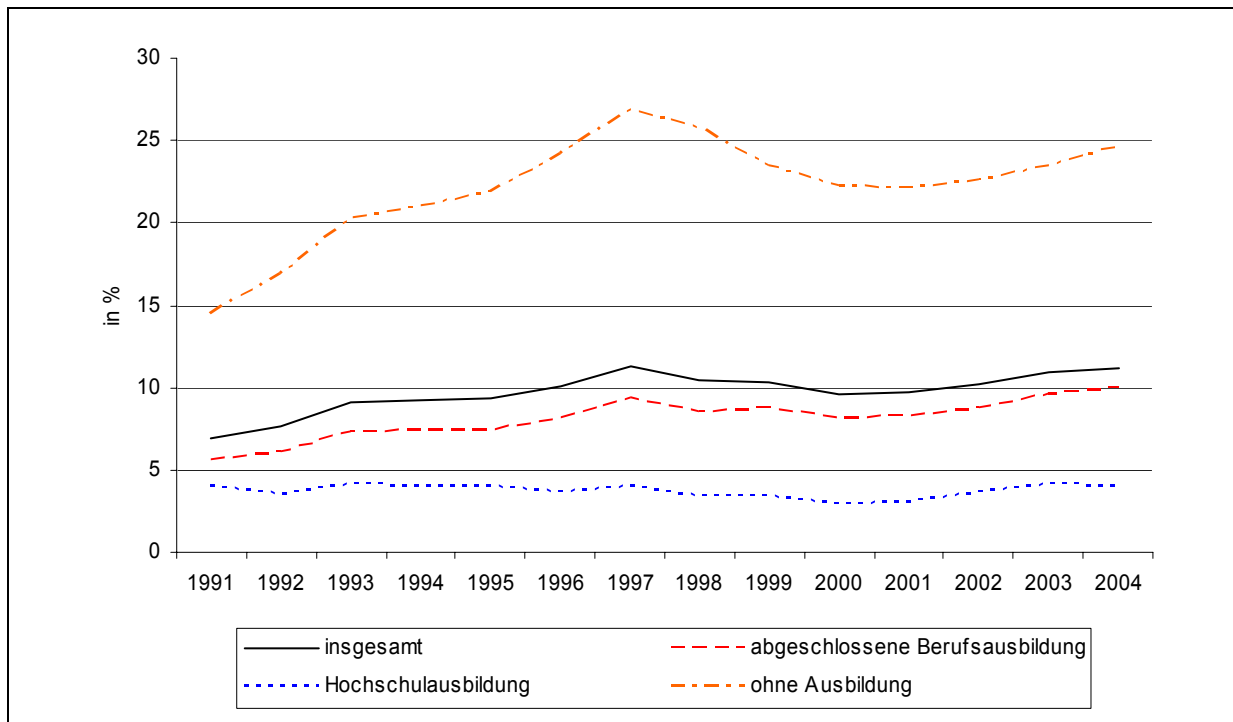
Quelle: Statistiken der Bundesagentur für Arbeit, Berechnungen des IAB.

Die Arbeitslosigkeit von Menschen mit einer geringen beruflichen Qualifikation ist sowohl in den alten wie in den neuen Bundesländern ein besonders gravierendes Problem. Dies zeigt sich deutlich an den qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten, die den Anteil der Arbeitslosen einer speziellen Qualifikationsgruppe an der Gesamtzahl der entsprechenden Erwerbspersonen abbilden (Abbildung 2.3).

Die Arbeitslosenquote von Erwerbspersonen ohne Berufsabschluss ist mit 24,6% (in 2004) seit vielen Jahren mehr als doppelt so hoch wie die allgemeine Arbeitslosenquote. Die Beschäftigungsprobleme dieser Gruppe sind in den neuen Bundesländern besonders groß. Während im Jahre 2004 von den westdeutschen Erwerbspersonen ohne Ausbildung 21,7% arbeitslos waren, lag dieser Wert in den neuen Bundesländern und Berlin-Ost bei 51,2%. Dort konnte somit mehr als die Hälfte aller Geringqualifizierten nicht in den Arbeitsmarkt integriert werden. Für Erwerbspersonen mit abgeschlossener Berufsausbildung oder Hochschulabschluss ist die Arbeitslosigkeit erheblich geringer. Im Jahr 2004 waren 9,9% aller Personen mit betrieblicher Ausbildung, mit abgeschlossener Berufsausbildung oder Fachschul-, Meister- und Technikerausbildung arbeitslos. Für Universitäts- und Fachhochschulabsolventen lag die Arbeitslosenquote nur bei 4%. Die besondere Situation Ostdeutschlands kann man daran erkennen, dass dort die Arbeitslosenrate von Arbeitnehmern, die über eine berufliche Ausbildung verfügen, im Jahr 2004 mit 19,4% kaum geringer war als die der westdeutschen Erwerbspersonen ohne Ausbildung (21,7%).

Auffällig ist auch die Veränderung der Arbeitslosenquote der Geringqualifizierten im Zeitablauf (Abbildung 2.3).

Abbildung 2.3: Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquote in Deutschland



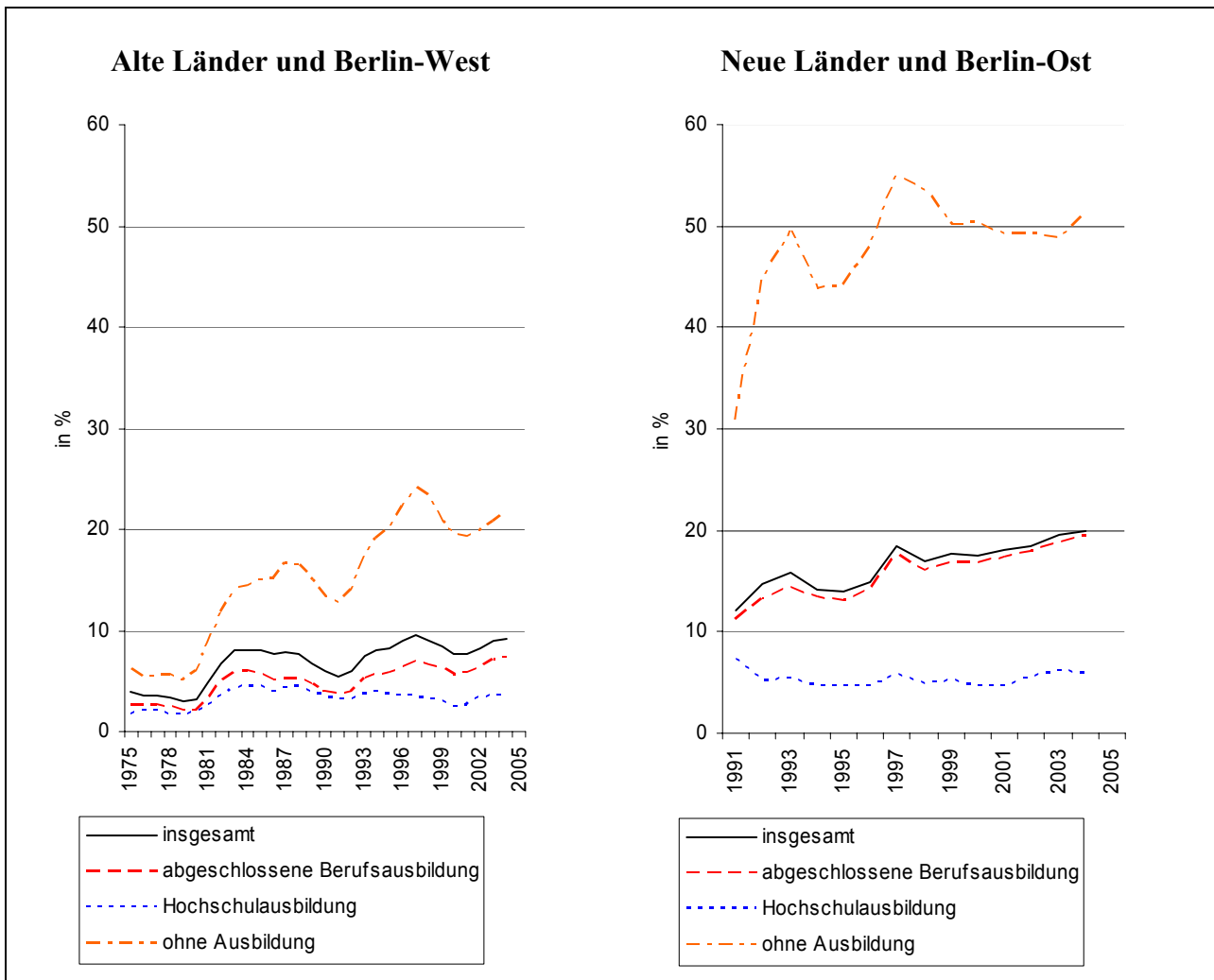
Quelle: Allmendinger/Eichhorst/Walwei (2005).

Im Jahr 1983 waren in den alten Bundesländern 27% aller Erwerbstätigen ohne Ausbildung, im Jahr 2004 waren es nur noch 15%. Während die allgemeine Arbeitslosenquote in Westdeutschland mit 9,2% im Jahre 2004 kaum wesentlich höher lag als im Jahr 1983 (8,1%), hat sich der entsprechende Wert bei den Geringqualifizierten von 14,1% auf 21,7% erhöht.

Die Arbeitslosigkeit der Geringqualifizierten weist in Westdeutschland zudem stärkere konjunkturelle Schwankungen auf als bei anderen Qualifikationsgruppen. Unternehmen sind offensichtlich bestrebt, ihre qualifizierten Mitarbeiter über den Konjunkturzyklus hinweg zu beschäftigen, während der Bestand an Arbeitnehmern mit geringer Qualifikation tendenziell abgebaut und außerdem sehr viel flexibler an die allgemeine wirtschaftliche Lage angepasst wird. Auf der Angebotsseite sind Arbeitnehmer mit einer besseren Qualifikation bei einer schlechten Arbeitsmarktlage gezwungen, auch Beschäftigungen mit geringeren Anforderungen anzunehmen. Durch diese Selektionsprozesse werden weniger und unqualifizierte Personen vom Arbeitsmarkt gedrängt oder fern gehalten.

In Ostdeutschland stellt sich die Situation noch sehr viel dramatischer dar: Jeder zweite ohne Berufsausbildung ist hier ohne Arbeit. Bei der zeitlichen Entwicklung ist in Ostdeutschland anders als im Westen seit 1998 so gut wie kein konjunkturelles Muster zu erkennen. So führte der moderate Aufschwung der Jahre 1999 und 2000 im Osten zu keinem merklichen Abbau der Arbeitslosigkeit.

Abbildung 2.4: Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten West- und Ostdeutschland



Quelle: Allmendinger/Eichhorst/Walwei (2005).

Die gravierenden Beschäftigungsprobleme für Geringqualifizierte auf dem deutschen Arbeitsmarkt werden auch im internationalen Vergleich deutlich (vgl. Tabelle 2.1). Die deutsche Arbeitslosenrate für Arbeitnehmer mit der geringsten Qualifikationsstufe war im Jahr 2004 mit 20,5% mehr als doppelt so hoch wie im Durchschnitt der „alten“ EU-Mitgliedsländer (9,0%). Bei den Beschäftigten mit einem Hochschulabschluss liegt der Wert für Deutschland mit 5,5% dagegen nur wenig höher als in der EU-15 insgesamt (4,3%). Allerdings ist für nahezu alle Volkswirtschaften zu erkennen, dass Arbeitnehmer mit einer geringen beruflichen Qualifikation mit besonders großen Problemen am Arbeitsmarkt konfrontiert werden. Dies dürfte ebenfalls auf den steigenden Wettbewerb mit den Niedriglohnländern Osteuropas und Asien zurückzuführen sein wie auch auf den arbeitsparenden technischen Fortschritt, durch den viele einfache Tätigkeiten in der Industrie wie auch im Dienstleistungsbereich wegfallen sind (Gerlach/Stephan 1999).

Tabelle 2.1: Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten im internationalen Vergleich

Geringste Qualifikation (Less than upper secondary education)			Mittlere Qualifikation (Upper secondary education)			Höhere Qualifikation (Tertiary Education)		
Rang	Staat	Wert	Rang	Staat	Wert	Rang	Staat	Wert
1	Luxemburg	5	1	Irland	3,2	1	Irland	2,1
2	Niederlande	5,7	2	Großbritannien	3,7	2	Großbritannien	2,2
3	Irland	6,4	3	Österreich	3,8	3	Niederlande	2,8
4	Portugal	6,4	4	Luxemburg	3,8	4	Österreich	2,9
5	Schweden	6,5	5	Niederlande	3,9	5	Luxemburg	3
6	Großbritannien	6,6	6	Dänemark	4,8	6	USA	3,3
7	Japan	6,7	7	Italien	5,3	7	Japan	3,7
8	Dänemark	7,8	8	Japan	5,4	8	Belgien	3,9
9	Italien	7,8	9	Portugal	5,6	9	Dänemark	3,9
10	Österreich	7,8	10	USA	5,6	10	Schweden	4,3
11	Griechenland	8,4	11	Schweden	5,8	11	Portugal	4,4
12	USA	10,5	12	Belgien	6,9	12	Finnland	4,7
13	Spanien	11	13	Frankreich	7,6	13	Italien	4,8
14	Belgien	11,7	14	Finnland	8,2	14	Deutschland	5,5
15	Finnland	12	15	Spanien	9,5	15	Frankreich	6,2
16	Frankreich	12,1	16	Griechenland	9,7	16	Griechenland	6,9
17	Deutschland	20,5	17	Deutschland	11,2	17	Spanien	7,3
	EU-15	9		EU-15	6,2		EU-15	4,3
	OECD	10,3		OECD	6,2		OECD	3,9

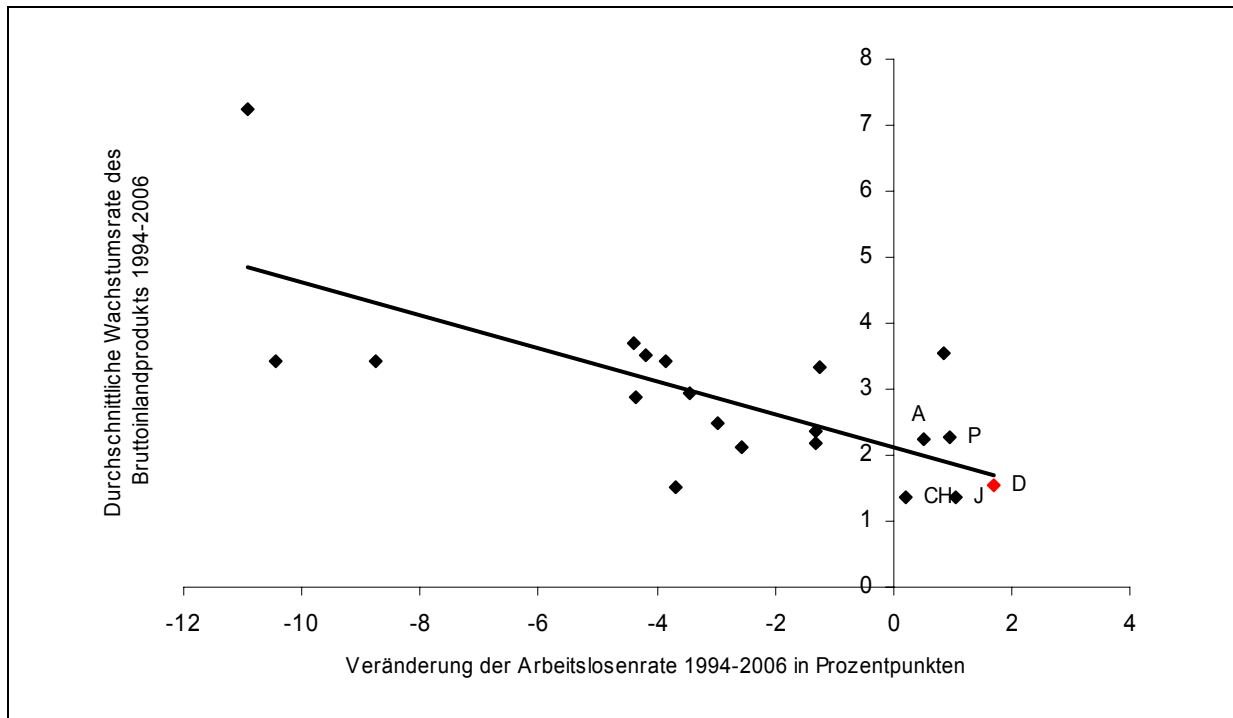
Quelle: OECD (2006a).

II.2 Anhaltende Wachstumsschwäche belastet den Arbeitsmarkt

Bei einer Analyse der Arbeitslosigkeit von Geringqualifizierten darf nicht aus dem Blickfeld geraten, dass hierfür auch die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung eine wichtige Rolle spielt. Wenn in einer Volkswirtschaft die Zuwachsrates des Bruttoinlandsprodukts hinter dem Produktivitätsfortschritt zurückbleibt, nimmt das Beschäftigungsvolumen ab und die Arbeitslosigkeit steigt. Es ist dabei nicht überraschend, dass die Unternehmen, wie oben bereits erwähnt, auf eine ungünstige wirtschaftliche Entwicklung in der Weise reagieren, dass sie vorrangig Arbeitnehmer mit einer geringen Qualifikation entlassen und dann auch nicht wieder einstellen.

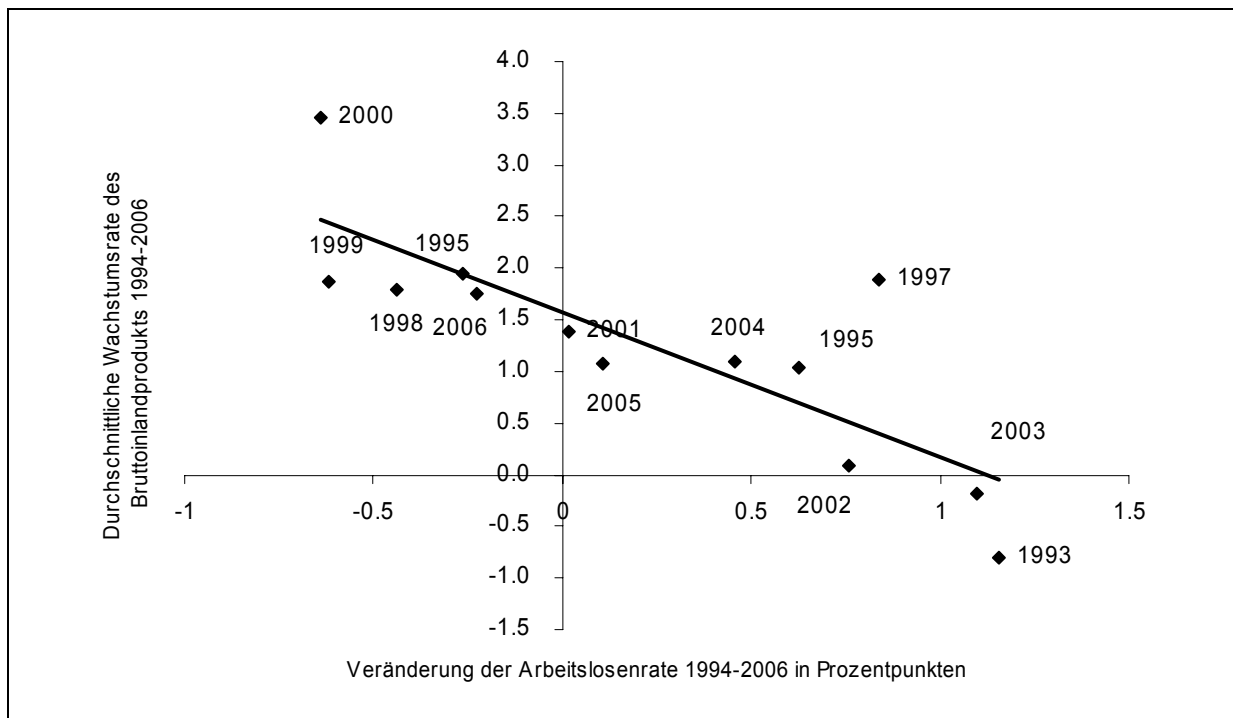
Der Zusammenhang zwischen dem allgemeinen Wirtschaftswachstum, d.h. der Zuwachsrates des realen Bruttoinlandsprodukts und der Entwicklung der Arbeitslosigkeit, wird in Abbildung 2.5 für die Gruppe der OECD-Länder (ohne ehemalige Transformationsländer und Schwellenländer) dargestellt. Während es in den meisten Ländern gelungen ist, die Arbeitslosenrate in der Phase von 1994 bis 2006 zurückzuführen, ist es in der Schweiz, in Japan, in Österreich, Portugal und Deutschland zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit gekommen. Diese Ländergruppe zeichnet sich durch ein im Vergleich zu den anderen Volkswirtschaften sehr schwaches Wirtschaftswachstum aus. Das einzige Land mit einer deutlich wachsenden Wirtschaft und einer gleichzeitig steigenden Arbeitslosigkeit ist Griechenland.

Abbildung 2.5: Durchschnittliche Zuwachsrate des realen Bruttoinlandprodukts und Veränderung der Arbeitslosenquote in den OECD-Staaten



Quelle: OECD (2006a).

Abbildung 2.6: Jährliche Zuwachsrate des Bruttoinlandprodukts und Veränderung der Arbeitslosenquote in Deutschland

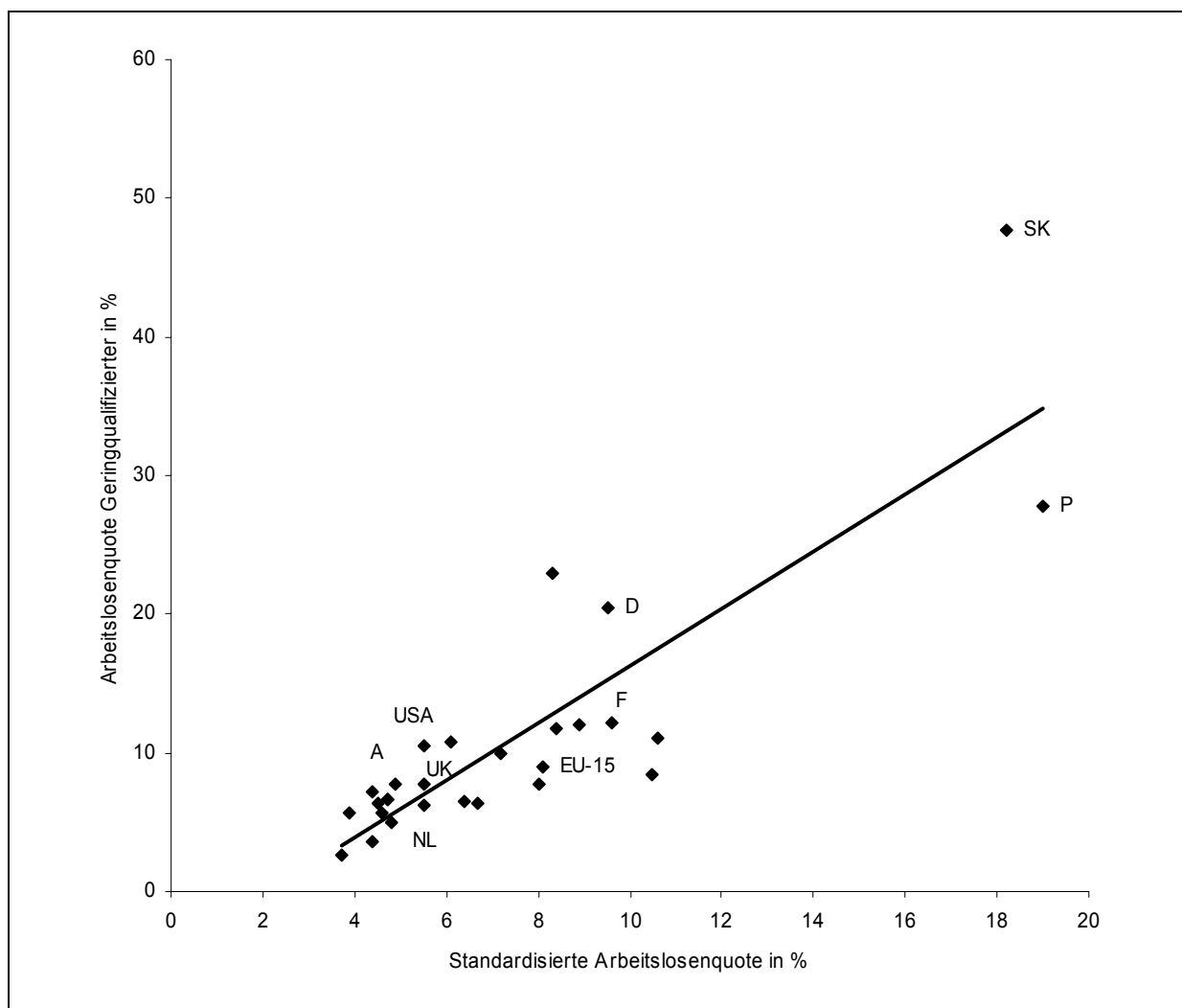


Quelle: Sachverständigenrat (2006).

Der Einfluss der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung auf die Situation am Arbeitsmarkt ist auch bei einem Vergleich der jährlichen Zuwachsrates des realen Bruttoinlandsprodukts und der Veränderung der Arbeitslosigkeit in Deutschland zu erkennen (Abbildung 2.6). Um einen Rückgang der Arbeitslosenrate zu erzielen, bedurfte es in den letzten 15 Jahren einer Zuwachsrates des realen Bruttoinlandsprodukts von rund 1,5% und mehr. Bei einem Wachstum unterhalb dieser Schwelle steigt die Arbeitslosigkeit.

Dass die Arbeitslosigkeit von Geringqualifizierten nicht isoliert gesehen werden darf, zeigt auch die Gegenüberstellung der allgemeinen Arbeitslosenrate mit der Arbeitslosenquote der Geringqualifizierten (Abbildung 2.7). In den OECD-Ländern mit einer hohen durchschnittlichen Arbeitslosenrate ist auch die Arbeitslosenrate der Geringqualifizierten besonders hoch. Bemerkenswert ist dabei, dass in einigen der neuen EU-Länder die Arbeitslosigkeit generell wie auch die der Geringqualifizierten höher ist als in den übrigen OECD-Ländern. Hierin dürften sich noch immer Spätfolgen der Wirtschaftstransformation niederschlagen. Wie gravierend die dadurch ausgelösten Effekte auf den Arbeitsmarkt sind, lässt sich an den sehr hohen Arbeitslosenraten in Polen (17,8%) und der Slowakei (16,4%) erkennen.

Abbildung 2.7: Zusammenhang zwischen allgemeiner Arbeitslosenquote und der Arbeitslosenquote von Geringqualifizierten in den OECD-Staaten



Quelle: OECD (2006a).

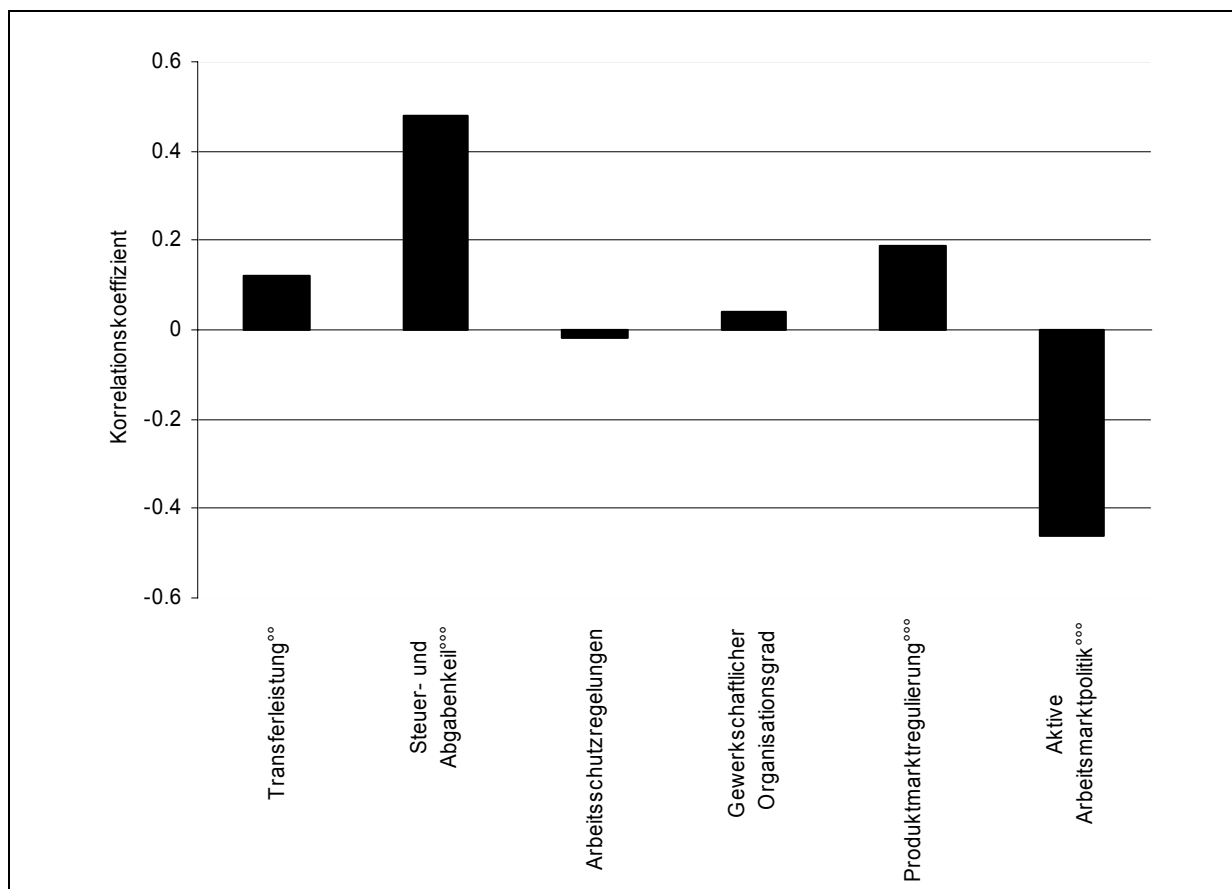
Die großen Beschäftigungsprobleme, denen sich in Deutschland Menschen mit einer schlechten Ausbildung gegenübersehen, sind also zu einem nicht unerheblichen Teil auf die anhaltende Wachstumsschwäche der deutschen Wirtschaft zurückzuführen.³ Dies verdeutlicht, dass der wichtigste Beitrag zur Lösung der Arbeitslosigkeit insgesamt und damit auch der Probleme von Geringqualifizierten in der Wiedergewinnung eines angemessenen Wirtschaftswachstums bestehen muss. Das bedeutet nicht, dass gezielte Lösungsansätze für Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte unbedeutend sind, aber man darf von ihnen – für sich genommen – keine umfassende Lösung der Beschäftigungsprobleme erwarten.

³ Die Frage, wie in Deutschland mehr wirtschaftliche Dynamik erzeugt werden kann, wird seit Jahren kontrovers diskutiert. Sie geht jedoch weit über den in diesem Gutachten formulierten Auftrag hinaus.

II.3 Hohe Belastung des Faktors Arbeit

Es ist weitgehend unstrittig, dass die hohe Abgabenbelastung eine der wichtigsten Ursache für die strukturelle Arbeitslosigkeit darstellt.⁴ So hat die OECD in ihrem jüngsten Employment Outlook (OECD 2006a) anhand von Regressionsanalysen ermittelt, dass der Abgabenkeil zu einem Anstieg der strukturellen Arbeitslosigkeit führt (Abbildung 2.8). Es wird dabei deutlich, dass der Kündigungsschutz und der Einfluss der Gewerkschaften auf den Lohnbildungsprozess hierfür nur eine sehr geringe und zudem statistisch nicht signifikante Rolle spielen; beim Einfluss des Kündigungsschutzes ist zudem das Vorzeichen negativ.

Abbildung 2.8: Korrelation zwischen der Arbeitslosenquote und ausgewählten Institutionen und Politikmaßnahmen in OECD-Ländern



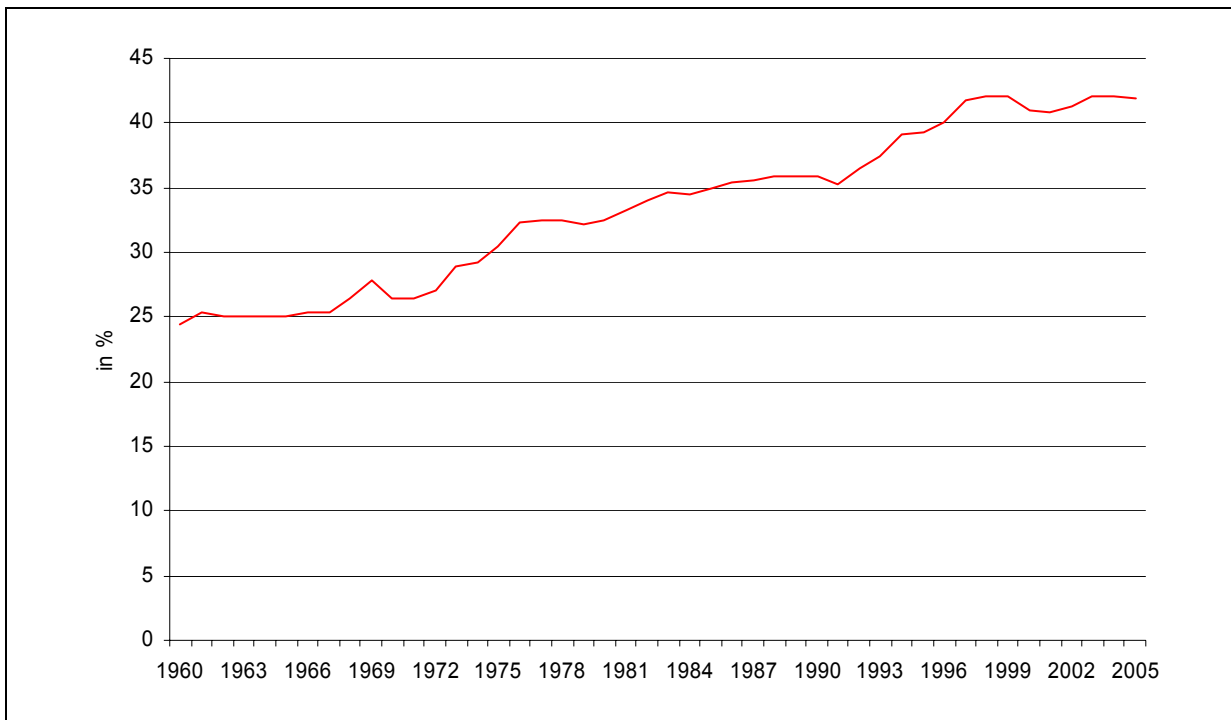
Anmerkung: ^{ooo}, ^{oo}, ^o = Statistisch signifikant auf 1%, 5%, 10% getestet.

Quelle: OECD (2006b).

Wie kaum in einem anderen Land finanziert sich der Staat in Deutschland über Sozialabgaben. Abbildung 2.9 zeigt, dass die Sozialversicherungsbeiträge über die Jahre in mehreren Etappen gestiegen sind. Nachdem der Beitragssatz Anfang der 60er Jahre noch unter 25% lag, wurden Mitte der 70er Jahre bereits Beitragssätze in Höhe von 30% des Bruttolohnes erreicht. Mitte der 80er Jahre durchbrach der Beitragssatz die 35%-Schwelle, ehe die Beiträge Mitte der 90er Jahre über 40% stiegen. Seitdem sind die Abgabensätze zur Sozialversicherung nicht wieder unter diese Schwelle gesunken.

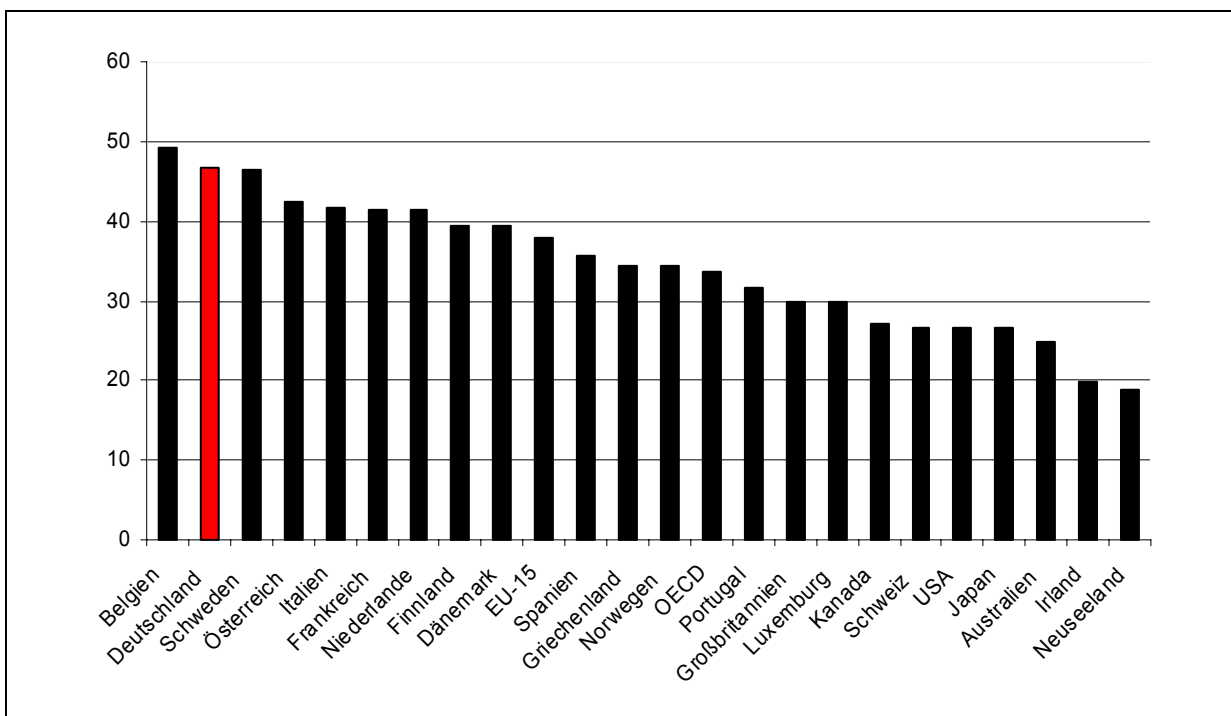
⁴ Indem sie nachhaltig das Niveau und die Struktur von Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot beeinflussen, wirken sie sich auf die Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit aus. Zum grundsätzlichen Zusammenhang von Sozialabgaben und Beschäftigung vgl. Layard u.a. 1991, Galler 1999, Kemmerling 2002.

Abbildung 2.9: Beitragssätze in Prozent des Bruttolohns (Deutschland, 1960 bis 2005)



Anmerkung: Bis 1989 Jahresdurchschnitt; ab 1990 jeweils der durchschnittliche Beitragssatz am 1. Januar. Der Gesamtwert wurde ermittelt unter Berücksichtigung des Beitragssatzes der RV der AnV/ArV und des Beitragssatzes zur KV für die alten BL (West). Ab 1995: inkl. Beitragssatz zur Pflegeversicherung
 Quelle: Eigene Darstellung nach Daten der BfA.

Abbildung 2.10: Durchschnittliche Abgabenbelastung des Einkommens in Prozent der Lohnkosten eines allein Stehenden bei 2/3 des Durchschnittseinkommens in den OECD-Staaten



Quelle: OECD (2005).

Das Ausmaß der Sozialabgaben im Niedriglohnbereich wird deutlich, wenn man die Abgabenbelastung für einen Alleinstehenden mit einem Einkommen, das zwei Drittel des Durchschnittseinkommens beträgt, in den OECD-Ländern vergleicht (Abbildung 2.10). Bei der gesamten Belastung durch Sozialabgaben (Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Beitrag plus Einkommensteuer) liegt Deutschland mit 46,7% nach Belgien auf dem zweiten Platz. Die Belastung ist damit erheblich höher als im Durchschnitt der OECD-Länder (33,7%) und der EU-15 insgesamt (38,0%).

Die Ursachen für den Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge liegen auf der Einnahmenseite der Ausgaben der sozialen Sicherungssysteme. Ein wesentlicher Faktor war die seit Mitte der siebziger Jahre wachsende Arbeitslosigkeit. Im Rahmen der Arbeitslosenversicherung erforderte sie höhere Ausgaben für Lohnersatzleistungen und für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Bach/Spitznagel 2003). Gleichzeitig schlugen sich die durch Arbeitslosigkeit bedingten Einnahmefälle in den Beitragssätzen zu allen Versicherungszweigen nieder. Weitere Ausfälle auf der Einnahmenseite können auf den Wandel der Erwerbsformen hin zu mehr Teilzeitarbeit (insbesondere geringfügiger Beschäftigung) und Selbständigkeit und den damit verbundenen (relativen) Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zurückgeführt werden (Dietz/Walwei 2006a sowie Abschnitt II.4).

Auf der Ausgabenseite wirkten sich die mit der Arbeitsmarktkrise verbundene Frühverrentungspraxis sowie die zunehmende Alterung der Gesellschaft belastend auf die Rentenversicherung aus. In der Krankenversicherung haben der medizinische Fortschritt und die wachsende Nachfrage nach Gesundheitsdienstleistungen den Beitragssatz nach oben getrieben. In den 90er Jahren war der Anstieg der Sozialabgaben vor allem durch Sonderfaktoren bedingt. Hier sind in erster Linie die Einführung der Pflegeversicherung sowie die maßgeblich von den Beitragszahlern finanzierte Wiedervereinigung zu nennen.

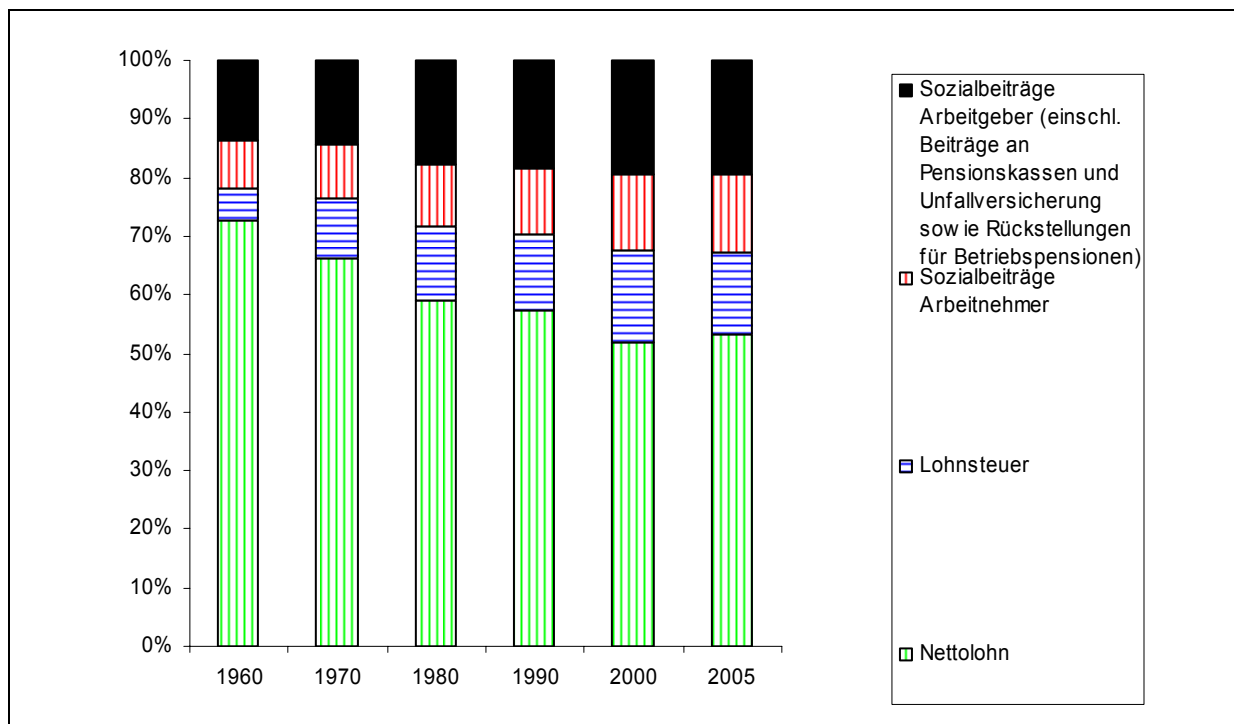
Das Zusammenspiel aus rückläufiger Beschäftigung, sinkenden Einnahmen, steigenden Ausgaben und einer über höhere Arbeitskosten weiter abnehmenden Arbeitsnachfrage führte das System in ein dauerhaftes Ungleichgewicht.

Besonders problematisch ist, dass mit einem nennenswerten Teil der Sozialabgaben keine direkt zurechenbare Gegenleistung verbunden ist. Der Sachverständigenrat beziffert die Höhe dieser sozialversicherungsfremden Leistungen sowie der versicherungsfremden Umverteilung in den großen Sozialversicherungssystemen in seinem Jahresgutachten 2005/06 auf jährlich rund 75 Mrd. Euro (Sachverständigenrat 2005). Würde man diese Leistungen aus den Sozialversicherungen herausnehmen, könnte man eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge um etwa sieben Prozentpunkte erreichen.

Hohe Sozialabgaben lösen sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes Probleme aus. Für die unternehmerische Entscheidung über den Einsatz von Arbeitskräften sind die dem Produktivitätsbeitrag gegenüber stehenden gesamten Arbeitskosten (Direktentgelte und Lohnzusatzkosten) maßgeblich. Die hohen und gestiegenen Sozialabgaben bilden einen beträchtlichen Teil dieser Kosten und belasten *ceteris paribus* – d.h. falls sie weder auf die Arbeitnehmer noch auf die Konsumenten überwältigt werden können – den Einsatz des Faktors Arbeit. Arbeitskraft wird damit auch relativ zu anderen Produktionsfaktoren teurer und tendenziell weniger nachgefragt.

Weiterhin zu beachten, dass steigende Sozialversicherungsbeiträge in Verbindung mit einer zunehmenden Lohnsteuer zu einer Vergrößerung des Abgabenkeils zwischen Arbeitskosten und Nettolohn führen (vgl. Abbildung 2.11). Dies ist vor allem dann ein Problem, wenn der mit den Beiträgen verbundene „Soziallohn“ nicht mehr uneingeschränkt den Präferenzen der „Sozialversicherten“ entspricht.

Abbildung 2.11: Entwicklung des Abgabenkeils



Anmerkung: Bis 1990 früheres Bundesgebiet; Abweichungen durch Runden von Zahlen
 Quelle: Statistisches Bundesamt – www.destatis.de.

Im Bereich niedriger Einkommen stellt sich das spezifische Problem, dass die mit den Beiträgen erworbenen Ansprüche in der Arbeitslosen- und der Rentenversicherung nicht höher oder sogar niedriger sind als die Transferleistungen aus dem ALG II. So erhält ein allein stehender Arbeitnehmer mit einem Bruttoeinkommen von 1200 Euro im Fall der Arbeitslosigkeit einen Anspruch auf ALG I in Höhe von 60 Prozent des korrespondierenden Nettoeinkommens, das sind 532 Euro und damit weniger als die durchschnittlichen Leistungen eines alleinstehenden ALG II-Empfängers (siehe Abschnitt II.6). Ein Arbeitnehmer, der überwiegend ein geringes Einkommen bezieht, wird als Renter im Jahre 2030 – bei einem Brutto-Rentenniveau von 43% - aller Voraussicht nach nicht besser gestellt sein als ein heute erwerbsloser ALG II-Bezieher. Auch ein Anspruch auf Leistungen aus der gesetzlichen Krankenversicherung ist für einen ALG II-Bezieher jederzeit ohne vorherige Beitragsleistungen gegeben. Für einen Arbeitnehmer mit einem geringen Einkommen bieten die Sozialabgaben demnach keine zusätzlichen Leistungen im Vergleich zu einer Nicht-Erwerbstätigkeit im ALG II oder zu einer selbständigen Tätigkeit, bei der keine Versicherungsbeiträge gezahlt werden müssen.

Für die Entscheidung eines ALG II-Beziehers, eine reguläre Arbeit aufzunehmen, spielt die Abgabenbelastung damit eine wichtige Rolle. Während er bei völliger Inaktivität einen Netto-Transfer von 564 Euro erhält, muss er bei einer regulären Beschäftigung und einem Brutto-Einkommen von 800 Euro bereits Abgaben in Höhe von rund 170 Euro leisten. Die Sozialabgabenbelastung ist somit ein wichtiges Element der „inactivity trap“.

Von hohen und steigenden Sozialversicherungsbeiträgen geht außerdem eine bedeutende strukturelle Wirkung am Arbeitsmarkt aus. Sie tragen zu den offenkundigen Beschäftigungsproblemen wettbewerbschwächerer Arbeitnehmer bei. Hierfür gibt es nachfrage- und angebotsseitige Gründe. Einfache Tätigkeiten verlieren durch Globalisierung und technischen Wandel an Bedeutung. Die Verschiebung der Arbeitsnachfrage führte in Deutschland nicht

zu sinkenden Löhnen im Bereich niedrigproduktiver Beschäftigung. Dadurch ergibt sich am unteren Ende der Lohnskala eine eingeschränkte Arbeitsnachfrage (Sachverständigenrat 2002). Auf der Seite des Arbeitskräfteangebots sorgen hohe und steigende Sozialversicherungsbeiträge dafür, dass es zu einer geringeren Verbreitung niedrig entlohnter Beschäftigung kommt. Der mit hohen Sozialabgaben verbundene geringere Lohnabstand zu den Transferleistungen kann insbesondere für Personen mit geringer tatsächlicher oder erwarteter Produktivität als Einstiegsbarriere in den Arbeitsmarkt wirken.

II.4 Unsystematische Subventionen begünstigen atypische Beschäftigungsverhältnisse im Niedriglohnbereich

Neben der im internationalen Vergleich sehr hohen Abgabenbelastung im Bereich niedriger Einkommen bestehen in Deutschland eine Reihe von impliziten oder expliziten Subventionen für atypische, d.h. in erster Linie nicht (voll) sozialversicherungspflichtige, Beschäftigungsformen. Diese sehen sich somit einer deutlich geringeren Abgabenbelastung gegenüber als das reguläre, d.h. voll sozialversicherungspflichtige, Beschäftigungsverhältnis. Da Märkte bei staatlichen Belastungen, denen keine oder keine klar erkennbare Gegenleistung gegenübersteht, bestrebt sind, diese so weit wie möglich zu vermeiden, ist es nicht überraschend, dass sich ein solches Belastungsgefälle nachteilig für die regulären Beschäftigungsverhältnisse auswirkt. Diese Begünstigung atypischer Erwerbsformen ist eine deutsche Besonderheit. In anderen Ländern setzen Subventionen im Niedriglohnbereich häufig eine Mindestbeschäftigung voraus, d.h. sie werden nur dann gewährt, wenn es sich gerade nicht um eine atypische Beschäftigung handelt. So erhalten Kinderlose unter 50 Jahren im Vereinigten Königreich den Working Tax Credit nur dann, wenn ihre wöchentliche Arbeitszeit mehr als 30 Stunden beträgt. In Frankreich setzt die „Prime pour l’emploi“ erst ab einem Mindest-Bruttoeinkommen von 292 Euro pro Monat ein und sie erreicht für Ledige ihr Maximum bei 985 Euro im Monat (siehe die Abschnitte III.2.1.2 sowie III.2.4.1).

Zu den begünstigten atypischen Beschäftigungsverhältnissen zählen insbesondere

- die *Minijobs*, d.h. geringfügig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse mit einem regelmäßigen Arbeitsentgelt von nicht mehr als 400 Euro im Monat. Diese können als ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigung oder als Nebenjob zu einem bestehenden sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis ausgeübt werden und bleiben steuerfrei (Brutto gleich Netto). Die Steuerfreiheit der Mini-Jobs gilt für Zweiteinkommen von Individuen ebenso wie für Zweiteinkommen im Haushaltskontext ohne Berücksichtigung der Bedürftigkeit. Vom Arbeitgeber ist für diese Tätigkeiten seit Juni 2006 eine pauschale Abgabe in Höhe von 30% des Bruttolohns an die Minijob-Zentrale abzuführen (zuvor waren es 25%). Davon werden 15 Punkte an die Gesetzliche Rentenversicherung und 13 Punkte an die Gesetzliche Krankenversicherung abgeführt. Die restlichen zwei Punkte entfallen auf einheitliche Pauschalsteuern (Lohnsteuer, Solidaritätszuschlag, Kirchensteuer).⁵
- die *kurzfristigen Beschäftigungsverhältnisse*, d.h. Tätigkeiten, die im Laufe eines Kalenderjahres nach ihrer Eigenart auf nicht mehr als zwei Monate oder insgesamt 50 Arbeitstage begrenzt sind. Diese Form der Beschäftigung kann ebenfalls auch zusätzlich zu einem regulären Arbeitsverhältnis wahrgenommen werden. Für kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse sind unabhängig von dem erzielten Einkommen keinerlei

⁵ Minijobs im haushaltsnahen Bereich unterliegen lediglich einer pauschalen Abgabe von 12% und werden zudem noch steuerlich gefördert: 10% der Aufwendungen, aber maximal 510 Euro, können von der Steuerschuld abgezogen werden.

Sozialabgaben (d.h. weder vom Arbeitgeber noch vom Arbeitnehmer) zu entrichten. Sie unterliegen beim Arbeitnehmer allerdings uneingeschränkt der Besteuerung.

- die *Midijobs*, d.h. Tätigkeiten mit einem Einkommen zwischen 401 und 800 Euro. Diese sind sozialversicherungs- und steuerpflichtig. Allerdings wird der volle Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung erst bei einem Einkommen von 800 Euro erreicht. Die Frage der Bedürftigkeit spielt bei dieser Beschäftigungsform keine Rolle.
- die Tätigkeiten von *Werkstudenten*, für die der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer nur eine Abgabe von jeweils 9,75% an die Gesetzliche Rentenversicherung leisten müssen. Insgesamt dürfen dabei innerhalb von 12 Monaten die Beschäftigungszeiten mit mehr als 20 Std./Woche 26 Wochen (182 Kalendertage) nicht überschreiten. Ein „Student“ kann dabei bis zu sechs Monate im Jahr Vollzeit und in den anderen sechs Monaten halbtags versicherungsfrei arbeiten. Eine Obergrenze für das Einkommen besteht nicht.

Nicht explizit, aber implizit begünstigt werden außerdem die Arbeitsgelegenheiten nach §16(3) SGB II („Ein-Euro-Jobs). So wird Maßnahmeträgern für die Beschäftigung eines Hilfebedürftigen überwiegend ein pauschaler monatlicher Zuschuss von 255 Euro gewährt (Bundesrechnungshof 2006).

Eine implizite Begünstigung besteht auch für Selbständige mit geringem Einkommen. Sobald eine Beschäftigung als selbständige Tätigkeit deklariert wird, unterliegt sie keiner Belastung durch Sozialabgaben. Der Erwerbstätige erhält dann zwar keinen unmittelbaren Anspruch auf die Leistungen der Renten-, Kranken-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung. Sobald jedoch sein Einkommen nicht mehr oder nur noch in geringer Höhe fließt, hat er Anspruch auf ALG II und verfügt damit auch über einen Anspruch auf die Leistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung. Er steht damit nicht schlechter als ein abhängig Beschäftigter, der – wie erwähnt – bei einem niedrigen Einkommen Beiträge zur Sozialversicherung leisten muss und dafür im Fall der Erwerbslosigkeit wie auch im Alter nur Leistungen erhält, die dem Regelsatz des ALG II entsprechen oder sogar darunter liegen.

Vergleicht man die Abgabenbelastung eines regulären Arbeitsverhältnisses für einen Ledigen mit einem Bruttolohn von 1.000 Euro mit den hier beschriebenen atypischen Beschäftigungsformen, zeigt sich ein erheblicher Wettbewerbsnachteil für das sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnis (Tabelle 2.2). Dies gilt natürlich auch und gerade im Verhältnis zur Schwarzarbeit, die hier nicht weiter behandelt wird.

Das sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnis ist somit die mit Abstand kostspieligste Rechtsform für Tätigkeiten im Niedriglohnbereich. Dies erklärt zum Teil, warum die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung seit der Wiedervereinigung trotz relativ konstanter Zahl der Erwerbstätigen insgesamt um mehr als 3,5 Millionen zurückgegangen ist (Bach/Gaggermeier/Klinger 2005). Dagegen haben die atypischen Erwerbsformen an Gewicht gewonnen: Teilzeitarbeit, befristete Beschäftigung, Selbständigkeit und allen voran die Leiharbeit wuchsen stärker als die Zahl der Erwerbstätigen insgesamt (vgl. Abbildung 2.12).

Tabelle 2.2: Abgabenhöhe unterschiedlicher Beschäftigungsformen

Rechtsform	Sozialabgaben Arbeitgeber	Sozialabgaben Arbeitnehmer	Steuer	Summe
Lediger, nur ein Sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis	206,50	215,50	13,94	435,94
Ehefrau, wobei das Einkommen des Ehemanns den Spitzensteuersatz erreicht	206,50	215,50	443,10	865,10
Aufteilung durch den Arbeitgeber in 3 Mini-Jobs	300,00	Entfällt	Entfällt	300,00
Kurzfristige Beschäftigung	Entfällt	Entfällt	Abhängig vom regulären Einkommen oder Einkommen des Ehepartners	
Werkstudent	97,50	97,50	Entfällt, wenn Einkommen unter Grundfreibetrag	195,00
Selbständigkeit	Entfällt	Entfällt	Entfällt, wenn Einkommen unter Grundfreibetrag	
1-Euro-Job	Zuschuss von durchschnittlich 255 Euro pro Monat	Entfällt	Entfällt	-255,00*

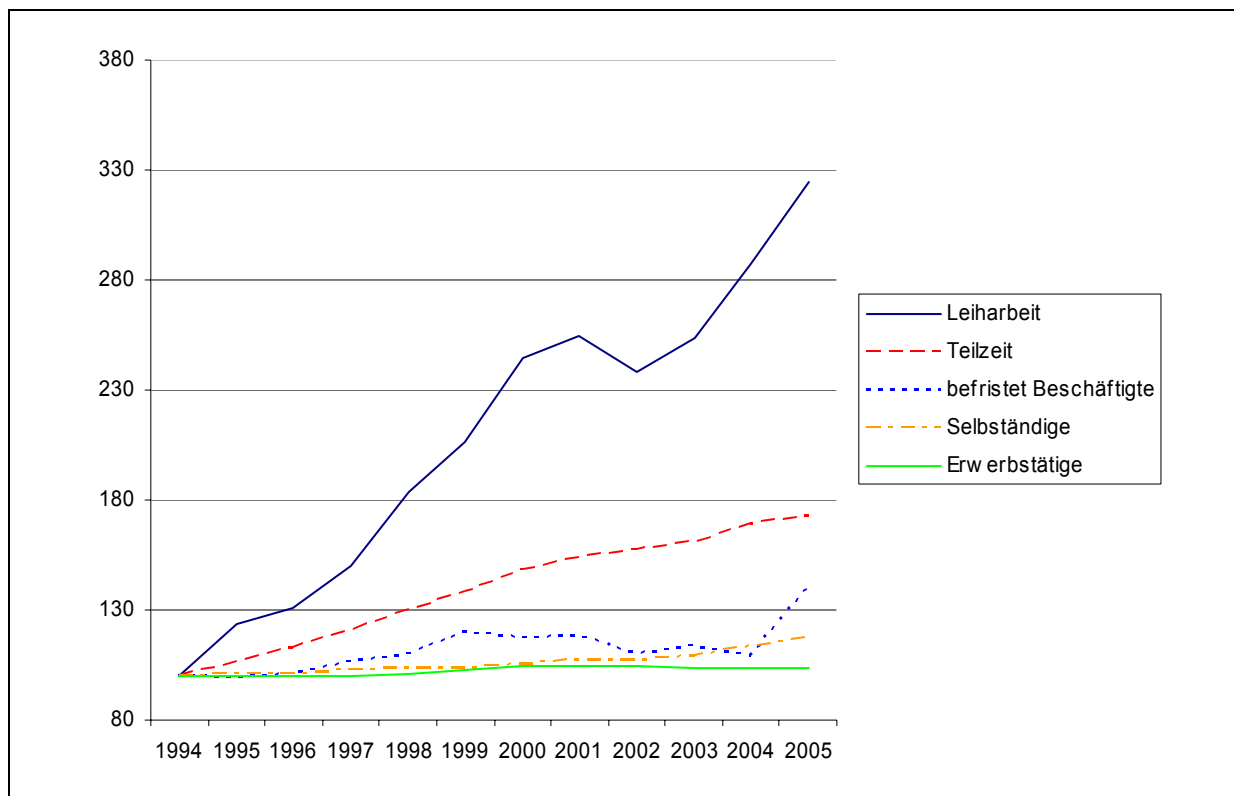
Anmerkung: *= durchschnittlicher pauschaler Zuschuss pro Monat, der an die Maßnahmeträger gezahlt wird.

Quelle: eigene Darstellung.

Zur Relativierung der Entwicklungsdynamik müssen jedoch auch die absoluten Zahlen der unterschiedlichen Erwerbsformen betrachtet werden. Gemessen an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen von knapp 39 Millionen Personen stellte die Teilzeitbeschäftigung im Jahr 2005 mit gut 11 Millionen den größten Teil der atypischen Erwerbsformen. Die Zahl der Selbständigen lag bei rund 4,3 Millionen, etwa 2,7 Millionen Menschen waren befristet beschäftigt. Die Leiharbeit spielte im ersten Halbjahr 2005 mit durchschnittlich gut 400.000 Beschäftigten noch immer eine relativ untergeordnete Rolle. Ihr hohes Wachstum setzt also auf einem relativ geringen Niveau auf (Dietz/Walwei 2006b).

Zur Relativierung der Entwicklungsdynamik müssen jedoch auch die absoluten Zahlen der unterschiedlichen Erwerbsformen betrachtet werden. Gemessen an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen von knapp 39 Millionen Personen stellte die Teilzeitbeschäftigung im Jahr 2005 mit gut 11 Millionen den größten Teil der atypischen Erwerbsformen. Die Zahl der Selbständigen lag bei rund 4,3 Millionen, etwa 2,7 Millionen Menschen waren befristet beschäftigt. Die Leiharbeit spielte im ersten Halbjahr 2005 mit durchschnittlich gut 400.000 Beschäftigten noch immer eine relativ untergeordnete Rolle. Ihr hohes Wachstum setzt also auf einem relativ geringen Niveau auf (Dietz/Walwei 2006b).

Abbildung 2.12: Entwicklung der Erwerbsformen 1994 bis 2005



Anmerkung: Index 1994 = 100.

Quelle: Dietz/Walwei (2006b).

Weiterhin legen die vorliegenden Erkenntnisse nahe, dass mit den vom Normalarbeitsverhältnis abweichenden Erwerbsformen eine stärkere Öffnung des Arbeitsmarktes verbunden ist. Hierin kann ein Weg gesehen werden, der Verfestigung der Arbeitslosigkeit entgegen zu treten und einen weiteren Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit zu verhindern. Atypische Erwerbsformen können außerdem einen Beitrag zur Entstehung neuer Normalarbeitsverhältnisse leisten, bspw. wenn eine Umwandlung in ein reguläres Arbeitsverhältnis vorgenommen wird. Dies ist bei befristeter Beschäftigung oder Leiharbeit nicht selten der Fall.

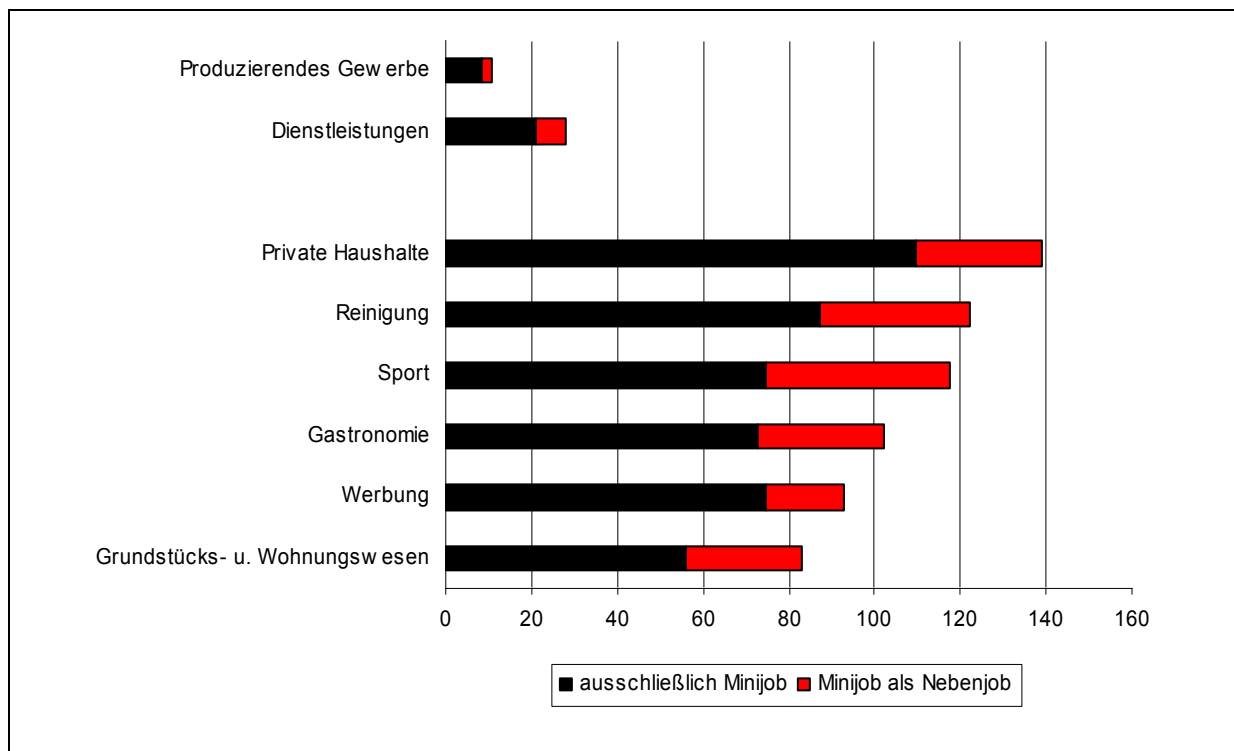
Im Zusammenhang mit der Arbeitsmarktsituation wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer verdient die Entwicklung der *geringfügigen Beschäftigung* besondere Beachtung. Seit den Neuregelungen im April 2003 ist die Zahl der Mini-Jobs stark angestiegen (Bundesagentur für Arbeit 2004). Die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten wuchs bis Mitte 2005 um gut 800.000 auf knapp 5 Millionen. Noch stärker war der Anstieg bei den geringfügig entlohnten Nebenjobbern. Ihre Zahl hat sich binnen eines Jahres von rund 700.000 auf gut 1,9 Millionen erhöht. Zum Wachstum beigetragen haben auch die Mini-Jobber in Privathaushalten, deren Zahl dank zusätzlicher Begünstigung von 27.000 Mitte 2003 auf 103.000 Ende 2004 gestiegen ist.

Midi-Jobs werden im Vergleich weitaus weniger stark in Anspruch genommen. So haben zwar bis Ende Dezember 2003 knapp 700.000 Arbeitnehmer die Midi-Job-Regelung gewählt, allerdings davon auch nur rund 160.000 während der gesamten Beschäftigungszeit (Bundesagentur für Arbeit 2004). Für die Wirkung der Midi-Job-Regelung geben Analysen auf Basis des BA-Beschäftigtenpanels Hinweise darauf, dass die Einführung der Gleitzone in diesem Einkommenssegment in gewissem Umfang zusätzliche Beschäftigung geschaffen hat.

Während vor Einführung der Gleitzone der Anteil der Beschäftigten mit einem durchschnittlichen Einkommen zwischen 400 und 800 Euro an allen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten kontinuierlich zurück ging (1. Quartal 1998: 4,3%; 1. Quartal 2003: 3,7%), stieg der Anteil seit der Einführung zum 1. April 2003 bis Ende 2004 auf 3,9 Prozent (RWI/ISG/IWH/GISA/Burda 2005). Ökonometrische Untersuchungen auf der gleichen Datenbasis kommen zu dem Ergebnis, dass die Einführung der Gleitzone bis Ende 2004 eine durchschnittliche Zunahme pro Quartal von 25.000 Midi-Jobs bewirkt hat.

Mini-Jobs sind im Westen Deutschlands deutlich stärker verbreitet als im Osten. Sie werden vor allem von Frauen genutzt. Während bei den ausschließlich geringfügig Beschäftigten Jüngere und Ältere überdurchschnittlich vertreten sind, entspricht die Altersstruktur der Nebenjobber ebenso wie die der Midi-Jobber in etwa der der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Mini-Jobs sind besonders stark in Dienstleistungsbranchen zu finden, z. B. im Reinigungsgewerbe und in der Gastronomie (Abbildung 2.13). Sie konzentrieren sich außerdem in Klein- und Mittelbetrieben.

Abbildung 2.13: Minijobs in ausgewählten Wirtschaftszweigen – Dezember 2003



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2004).

Einfache Tätigkeiten verlieren in der deutschen Industrie wegen des globalen Strukturwandels und des arbeitssparenden technischen Fortschritts an Bedeutung. Für die in der Industrie wegfallenden Vollzeitstellen entstehen im Dienstleistungsbereich wegen der Förderung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse verstärkt Teilzeitstellen ohne soziale Absicherung. Diese erlauben es den Arbeitsuchenden jedoch nicht, den Lebensunterhalt aus eigener Kraft zu bestreiten. Die in der beschriebenen Form nur in Deutschland bestehende Förderung atypischer Beschäftigungsverhältnisse erweist sich somit als ein großes Hemmnis für den Strukturwandel im Bereich von einfachen Tätigkeiten.

Die Frage, ob und inwieweit sozialversicherungspflichtige Beschäftigte durch Mini-Jobs verdrängt werden, kann vorläufig nur mit ersten Auswertungen aus der Beschäftigtenstatistik

beantwortet werden (Rudolph 2006, Bundesagentur für Arbeit 2004). Mit Blick auf mögliche Umschichtungsprozesse zeigen branchenbezogene Analysen, dass die Expansion der Mini-Jobs sowohl in schrumpfenden als auch in wachsenden Branchen stattfand. Im Verarbeitenden Gewerbe und Bau konnte der starke Rückgang sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung schon rein rechnerisch nicht durch Mini-Jobs kompensiert werden. In den wirtschaftsnahen Dienstleistungen und im Gesundheits- und Sozialwesen nahmen sowohl Mini-Jobs als auch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu, was auf eine gewisse Komplementarität beider Beschäftigungsformen hindeutet. Dagegen konnten im Handel oder im Gaststättenbereich Mini-Jobs einen Teil des Arbeitsvolumens abdecken, das bei versicherter Beschäftigung entfallen ist. Ob es sich bei Letzteren um betriebliche Substitution oder zwischenbetriebliche Verschiebungen der Beschäftigungsformen handelt, muss allerdings offen bleiben und durch weitere Forschung beantwortet werden.

Mini-Jobs werden zurzeit vor allem als Hinzuverdienstquelle im Haushaltskontext genutzt und generieren kein Existenz sicherndes Arbeitseinkommen. Im Jahr 2004 bezog jeder achte ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigte gleichzeitig Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe. Zwar sollen die Regelungen zur geringfügigen Beschäftigung den Niedriglohnssektor fördern, jedoch bieten die Mini-Jobs kaum berufliche Perspektiven für Geringqualifizierte und andere Problemgruppen am Arbeitsmarkt. Für diese Personen können Mini-Jobs allenfalls eine Einstiegsoption in den Arbeitsmarkt bieten.

Bisher profitieren von den Mini-Job-Regelungen in erster Linie Personen, die kein Beschäftigungsproblem haben (RWI/ISG/IWH/GISA/Burda 2005). Der Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit ist daher eher gering. Allerdings kann die Neuregelung zu einer Legalisierung des Arbeitsvolumens beitragen, wenn bisher schwarz ausgeübte Tätigkeiten in gewissem Umfang angemeldet werden (z. B. im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen). Die zusätzliche in Köpfen gemessene Beschäftigung dürfte sich aber dennoch eher in Grenzen halten. Dies gilt auch, weil sich für Arbeitgeber andererseits Anreize ergeben, Beschäftigungsverhältnisse zu Lasten der Sozialversicherung zu zerlegen, wenn die praktische Möglichkeit der Aufteilung eines Arbeitsplatzes auf verschiedene Personen besteht.

Empirische Ergebnisse zu Übergängen zwischen Mini-Jobs und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung liegen bisher kaum vor. Angaben zu den Jahren 2003/2004 zeigen, dass die Brücke in beide Richtungen begangen wird. Mit 437.000 Menschen wechselten sogar rund 50.000 Beschäftigte mehr aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in einen Mini-Job als umgekehrt (Bundesagentur für Arbeit 2004).

Mini-Jobs sind in rund 40 Prozent der Fälle von vornherein als Nebenbeschäftigung und damit als Hinzuverdienstmöglichkeit angelegt (Fertig/Kluve/Scheuer 2005), so dass für viele Mini-Jobber der Übergang in ein Normalarbeitsverhältnis nicht unbedingt im Vordergrund steht. Im April 2004 strebte nur rund ein Viertel der Mini-Jobber den Wechsel in nicht-geringfügige Beschäftigung an. Gründe hierfür lassen sich auch in der Struktur der Mini-Jobber finden, in der Schüler, Studenten und Rentner stark vertreten sind.

Der Integrationswirkung von Mini-Jobs ist also mit Skepsis zu begegnen, wenn man den Übergang in ein Normalarbeitsverhältnis als Hauptziel ansieht. Hier ist daher nach alternativen Modellen zu suchen, die stärkere Anreize zur Ausweitung der Erwerbstätigkeit hin zu einer Vollzeitstelle bieten und zudem keine staatliche Subventionierung von Haushalten beinhalten, die eine Unterstützung nicht benötigen.

II.5 Zu hohe Löhne für Tätigkeiten mit geringen Qualifikationsanforderungen?

Die Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten und wettbewerbsschwächeren Arbeitnehmern hängen insbesondere davon ab, wie aufnahmefähig der Arbeitsmarkt für diesen Personenkreis mit tatsächlich oder nur vermutlich geringer Produktivität ist. Dabei kommt der Größe des Niedriglohnsektors und seinen Bestimmungsfaktoren eine entscheidende Rolle zu. Auf bedeutende Determinanten wie die Verschiebung der Arbeitsnachfrage zu Lasten einfacher Beschäftigung aufgrund des arbeitssparenden technischen Fortschritts und der zunehmenden Globalisierung oder auch der hierzulande besonders hohen Belastung niedriger Einkommen durch das Steuer- und Abgabensystem wurde bereits eingegangen. Weitere wichtige institutionelle Faktoren für die Verbreitung von Niedriglohnbeschäftigung sind die Ausgestaltung der Lohnfindung und die Großzügigkeit der Lohnersatzleistungen.

Eines der zentralen Argumente zur Erklärung der Persistenz der Arbeitslosigkeit in Deutschland ist, dass die Löhne für Tätigkeiten mit geringen Qualifikationsanforderungen zu hoch seien. Hierfür werden zum einen die Tarifparteien verantwortlich gemacht, die mit ihren Vereinbarungen eine ausreichende Spreizung der Lohnstruktur nach unten verhindert hätten. Zugleich wirkten die frühere Sozialhilfe und das heutige ALG II wie eine faktische Lohnuntergrenze, da für erwerbsfähige Personen keine ausreichenden Anreize existierten, Tätigkeiten anzunehmen, die geringer oder nur unwesentlich höher entlohnt werden als die zuvor genannten Transferleistungen. In diesem Abschnitt soll zunächst das Argument der mangelnden Lohnspreizung diskutiert werden. Auf die Bedeutung des ALG II und dessen etwaige Funktion als Lohnuntergrenze wird in Abschnitt II.6 eingegangen.

Wirft man zunächst einen Blick auf die Lohnstruktur in Deutschland, ist festzuhalten, dass der Niedriglohnsektor existent ist und in seiner Bedeutung zunimmt. Eine aktuelle Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zeigt, dass im Jahr 2004 18,4% der Vollzeitbeschäftigten in Gesamtdeutschland weniger als die Niedriglohnschwelle von 1.722 Euro im Monat verdienten (Rhein/Stamm 2006). Die Niedriglohnschwelle befindet sich gemäß internationaler Konvention bei zwei Drittel des Medianlohnes aller Vollzeitbeschäftigten. Mitte der 90er Jahre lag der Anteil der Vollzeitbeschäftigten unter der Niedriglohnschwelle noch bei rund 16%. Bei einer Wochenarbeitszeit von 40 Stunden entspricht die auf einen Monatslohn bezogene Niedriglohnschwelle in 2004 einem Stundenlohn von 9,80 Euro (Westdeutschland: 10,22 Euro; Ostdeutschland: 7,36 Euro). Ein überdurchschnittliches Niedriglohnrisiko tragen Frauen, Beschäftigte in Ostdeutschland, Geringqualifizierte, Jugendliche und junge Erwachsene, Arbeitnehmer in Kleinbetrieben sowie im Dienstleistungsbereich und Handel (Rhein/Gartner/Krug 2005).

Der Befund einer merklichen Lohnspreizung wird auch durch frühere Untersuchungen zum Umfang des Niedriglohnsektors belegt. Dabei wird deutlich, dass es für die Abgrenzung eines Niedriglohnbereichs unterschiedliche Vorgehensweisen gibt. Diese werden auf der Grundlage von Bosch/Kalina (2005) in Tabelle 2.3 dargestellt.

Tabelle 2.3: Abgrenzung und Umfang der Niedriglohnbeschäftigung

Studie	Datenquelle	Definition Niedriglohngrenze	Grundgesamtheit	Niedriglohnschwelle	Niedriglohnanteil
IAB	IAB-Regionalstichprobe (IABSR01) Datenquelle	Bruttoeinkommen unterhalb von 2/3 des Medians	Sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigte (ohne Auszubildende), 2001	1.630 Euro Gesamtdeutschland 1.700 Euro Westdeutschland	17,4% Gesamtdeutschland 15,0% Westdeutschland
DIW	Sozioökonomisches Panel (SOEP)	Bruttostundenlohn unter 2/3 des Medians	Alle Erwerbstätigen von 16 bis 74 Jahren, 2003	8,67 Euro pro Stunde	23,4% Gesamtdeutschland 20,3% Westdeutschland 38,6% Ostdeutschland
WSI	IAB Beschäftigungsstichprobe	Bruttomonats-einkommen unterhalb von 75% des arithmetischen Mittels aller ganzjährig vollzeitbeschäftigten Deutschen	Sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigte, 1997	2.002 Euro Westdeutschland 1.415 Euro Ostdeutschland	35,9% Westdeutschland 35,5% Ostdeutschland
IAT	BA-Beschäftigtenpanel	Bruttomonats-einkommen unterhalb von 2/3 des Medians	Sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigte (ohne Auszubildende), 2002	1.709 Euro Westdeutschland 1.296 Euro Ostdeutschland	16,6% Westdeutschland 19,0% Ostdeutschland 17,1% Gesamtdeutschland

Quelle: Rhein et. al 2005; Goebel et al. 2005; Schäfer 2003; Bosch/Kalina 2005.

Eine entscheidende Rolle für die Größe des Niedriglohnssektors spielt die Abgrenzung der Beschäftigungsverhältnisse und die Festlegung der Niedriglohnschwelle. So macht es einen großen Unterschied, ob Teilzeitarbeit, die Tätigkeiten von Schülern, Studenten, Arbeitslosen, Rentnern oder auch jene Beschäftigungsverhältnisse berücksichtigt werden, die dem Nebenerwerb dienen. So zeigt die DIW-Untersuchung, dass der Niedriglohnanteil wächst, wenn sich die Analysen nicht allein auf Vollzeitbeschäftigung beschränken.

Der Niedriglohnsektor hat selbst dann noch einen beträchtlichen Umfang, wenn neben der Niedriglohnschwelle von zwei Drittel des Median-Einkommens noch eine „tiefe“ *Niedriglohnschwelle* von einem Bruttomonatseinkommen von weniger als 50% des Median-Einkommens zugrunde gelegt wird (vgl. Tabelle 2.4). Nach Berechnungen des Instituts für Arbeit und Technik (IAT) lag sie in 2004 im Westen Deutschlands bei 7,38 Euro je Stunde und in Ostdeutschland bei 5,34 Euro. In diesem Bereich waren fast 10% aller sozialversicherungspflichtig Voll- und Teilzeitbeschäftigten tätig. Dies waren rund 2,6 Millionen Menschen.

Tabelle 2.4: Niedriglohngrenze pro Stunde und Niedriglohnanteil in Prozent aller abhängig Beschäftigten, 2004

	Niedriglohngrenze I Bruttomonats- einkommen unter- halb von 2/3 des Medians (in Euro)	Niedriglohn- anteil (in%)	Niedriglohngrenze II Bruttomonats- einkommen un- terhalb von 50% des Medians (in Euro)	Niedriglohn- anteil (in%)
Westdeutschland	9,83	20,5	7,38	9,1
Ostdeutschland	7,15	22,5	5,37	8,6

Quelle: Kalina/Voss (2006).

Die durchaus nicht unbeträchtliche Lohndifferenzierung in Deutschland spiegelt sich in gewisser Weise auch in der Tariflohnstruktur wider. Werden die untersten Tariflöhne verschiedener Branchen verglichen, ergeben sich erhebliche Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland sowie zwischen Dienstleistungsbereichen und dem Produzierenden Gewerbe (siehe Anhang 1). Vor allem in Ost-Deutschland findet man insbesondere im Dienstleistungssektor (wie z.B. dem Friseurhandwerk, dem Erwerbsgartenbau, dem Bewachungsgewerbe oder auch dem Hotel- und Gaststättengewerbe) tarifliche Vergütungen, die deutlich unter fünf Euro liegen. In West-Deutschland ist dies dagegen die Ausnahme, allerdings gibt es auch hier in einzelnen Wirtschaftszweigen Tariflöhne, die kaum höher sind als 5 Euro. Blickt man im Vergleich dazu auf die Industrie, finden sich jedoch Stundenlöhne im unteren Bereich, die je nach Region auch 8 bis 12 Euro betragen können, z.B. in Branchen wie Chemie, Energiewirtschaft, Holz- und Kunststoff oder auch Metall und Elektro.

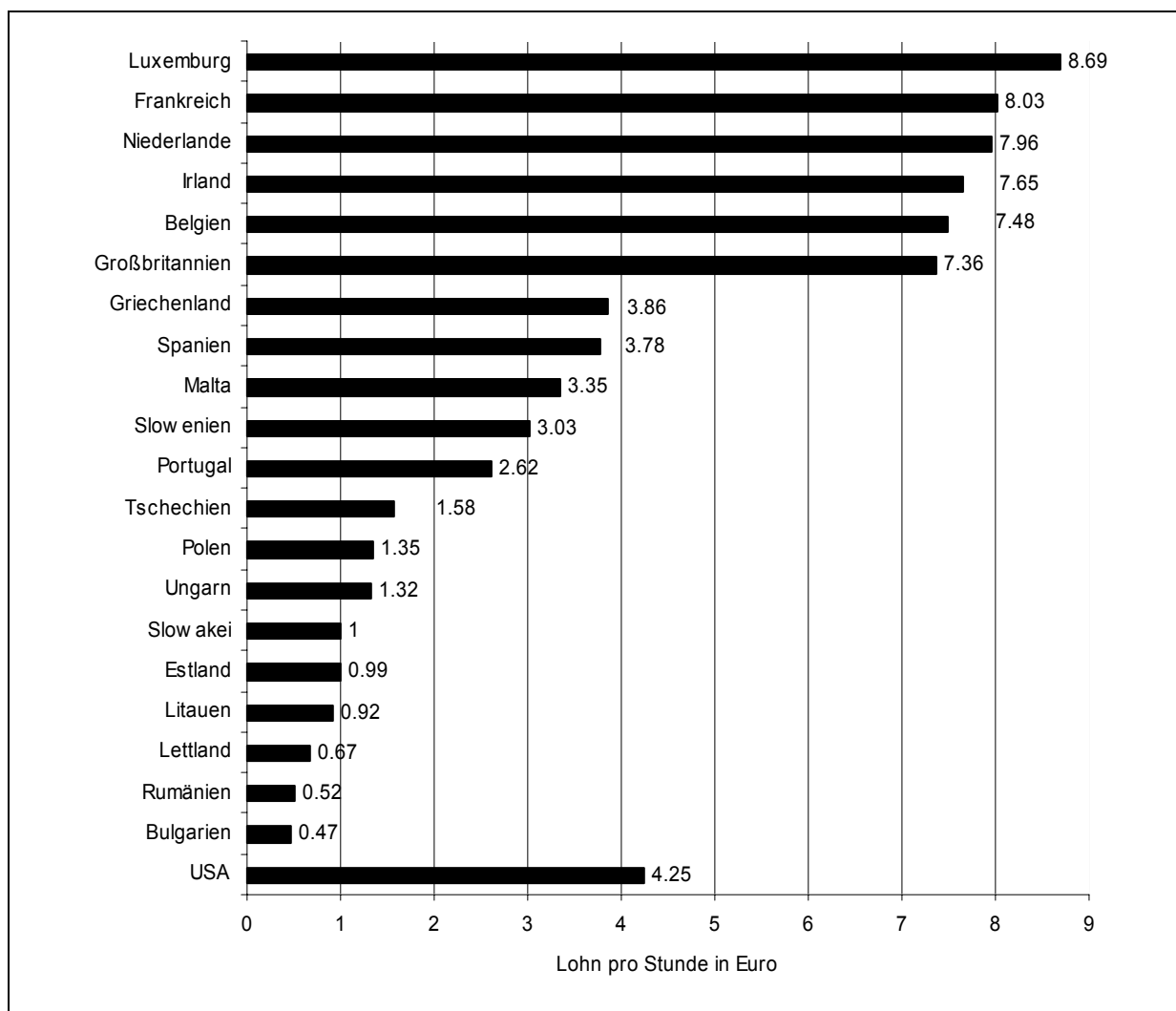
Die tarifliche Lohnstruktur bildet aber immer nur einen Teil der betrieblichen Realität ab, weil es keine flächendeckende Tarifbindung gibt. In nicht tarifgebundenen Betrieben besteht die Möglichkeit, die untersten Tariflöhne zu unterschreiten. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Löhne in nicht tarifgebundenen Betrieben nicht um mehr als 30% unter den Tariflöhnen liegen dürfen, weil sie ansonsten sittenwidrig wären. Dieser Aspekt ist deshalb von besonderer Bedeutung, weil die Tarifbindung seit Mitte der neunziger Jahre deutlich abnimmt (Schnabel/Kohaut 2006). So lag der von Branchentarifverträgen erfasste Teil der Beschäftigten in Westdeutschland 1995 noch bei 72% und ist zwischenzeitlich auf 59% (2005) gefallen. Noch niedriger ist die Flächentarifbindung in den neuen Bundesländern, wo der entsprechende Anteil zwischen 1996 und 2005 von 56% auf 42% gesunken ist. Vor allem in Ostdeutschland ist deshalb davon auszugehen, dass in nicht wenigen Fällen auch unterste Tariflöhne unterschritten werden.

Ein beträchtlicher und auch wachsender Niedriglohnbereich ist solange kein Problem, wie solche Beschäftigungsverhältnisse keine Sackgasse darstellen, sondern auch als Sprungbrett nach oben fungieren. Gerade dies ist in Deutschland aber immer weniger der Fall, denn nur eine Minderheit der Geringverdiener schaffte im Zeitraum von 1996 bis 2001 den Aufstieg in eine besser entlohnte Tätigkeit (Rhein/Gartner/Krug 2005). Die Aufstiegsmöglichkeiten von westdeutschen Niedriglohnbeschäftigten waren zwar besser als die ihrer ostdeutschen Kollegen, aber schlechter als zehn Jahre zuvor (1986 bis 1991). Die Aufwärtsmobilität von Niedriglohnbeschäftigten ist damit im Zeitablauf zurückgegangen. Dieser Trend stellt auch im internationalen Vergleich eine Besonderheit dar, dessen Ursachen durch weitere Forschung nachzugehen ist (Allmendinger/Eichhorst/Walwei 2005). Der Befund ist vor allem deshalb bedenklich, weil die Akzeptanz von Niedriglohnbeschäftigung als Einstieg sicher wachsen

würde, wenn insbesondere durch „learning-on-the-low-wage-job“ in nennenswertem Umfang Aufstiegsmöglichkeiten realisiert werden könnten.

Der internationale Vergleich verdeutlicht weiter, dass Deutschland nicht zu den Ländern mit einer besonders stark komprimierten Lohnstruktur gehört. Dies wird bereits deutlich, wenn quasi als Referenz die Mindestlöhne herangezogen werden, die in vergleichbaren Ländern gezahlt werden müssen (vgl. Abbildung 2.14). In den Benelux-Staaten, in Frankreich, Irland und Großbritannien liegen die gesetzlich fixierten Lohnuntergrenzen zwischen 7,36 Euro (Großbritannien) und 8,69 Euro (Luxemburg). In den meisten Bundesstaaten der USA beträgt der Mindestlohn 5,15 Dollar. In einigen Neuengland-Staaten liegen die Mindestlöhne bei 7,15 Dollar, in Oregon sind es 7,50 Dollar. In San Francisco muss sogar ein Mindestlohn von 8,50 Dollar gezahlt werden.

Abbildung 2.14: Mindestlöhne im Ausland



Quelle: Schulte et al. (2006).

Werden die untersten Lohngruppen in anderen Ländern als Referenz verwendet, ist zudem zu beachten, dass in einer Reihe europäischer Länder zwar keine Mindestlöhne existieren, dass dafür aber institutionelle Regelungen bestehen, die auf dem Wege der *Allgemeinverbindlichkeit* dafür sorgen, dass bestimmte Untergrenzen für die Entlohnung nicht unterschritten werden. Dies gilt insbesondere für

- die skandinavischen Länder (Dänemark, Finnland, Schweden), in denen das Gent-System für einen hohen Organisationsgrad der Arbeitnehmer sorgt,
- Österreich, wo die Arbeitgeber zur Mitgliedschaft in der Wirtschaftskammer verpflichtet sind,
- sowie für Italien, wo es aufgrund der Verfassung dazu kommt, dass die Tariflöhne eine sehr weit reichende Bindungswirkung entfalten.

In diesen Ländern liegen die damit fixierten Untergrenzen für die Entlohnung bei rund 5 bis 7 Euro in Italien und Österreich und bei etwa 12 bis 14 Euro in Dänemark (siehe Anhang 2).

Die Größe des deutschen Niedriglohnsektors bewegt sich in etwa im EU-Durchschnitt und liegt seit Ende der 90er Jahre sogar leicht darüber (Rhein/Gartner/Krug 2005). Nach Berechnungen der Europäischen Kommission (2004), die die Niedriglohnschwelle bei zwei Drittel des Median-Einkommens (aller Beschäftigten mit einer Wochenarbeitszeit von regelmäßig mehr als 15 Stunden) fixierte, waren im Jahr 2000 in Deutschland 15,5% aller Beschäftigten im Niedriglohnbereich tätig. Im Durchschnitt der in dieser Studie erfassten EU Länder waren es 13,1% (Allmendinger/Eichhorst/Walwei 2005). In der EU ist der Anteil der Geringverdiener im Vereinigten Königreich am höchsten. Noch wesentlich größer ist er in den Vereinigten Staaten.

Auch Daten der OECD zeigen, dass die Lohnspreizung (Verhältnis des Bruttoeinkommens des 9. Dezils zum Bruttoeinkommen des 1. Dezils der Vollzeitbeschäftigten) hierzulande in den letzten Jahren generell zugenommen hat. Deutschland liegt im Jahr 2003 mit einem Wert von 3,0 relativ nahe am (ungewogenen) OECD-Durchschnitt von 3,3 (vgl. Tabelle 2.5). Eine deutliche höhere Differenzierung der Einkommen findet man vor allem in osteuropäischen Ländern, in Korea sowie in den Vereinigten Staaten. Stellt man den Angaben über die Lohnspreizung die Arbeitslosenquoten der Geringqualifizierten gegenüber, lässt der Vergleich generell keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen der Lohnstruktur und den Beschäftigungsproblemen bei Arbeitnehmern mit einer geringen Ausbildung erkennen. Dieses Ergebnis korrespondiert auch mit anderen Untersuchungen, die keinen Nachweis dafür erbringen können, dass Niedrigqualifizierte in Ländern mit einer vergleichsweise geringen Lohndifferenzierung auf dem Arbeitsmarkt tatsächlich deutlich schlechtere Zugangschancen haben (Card et al. 1999; Puhani 2003; Puhani 2004).

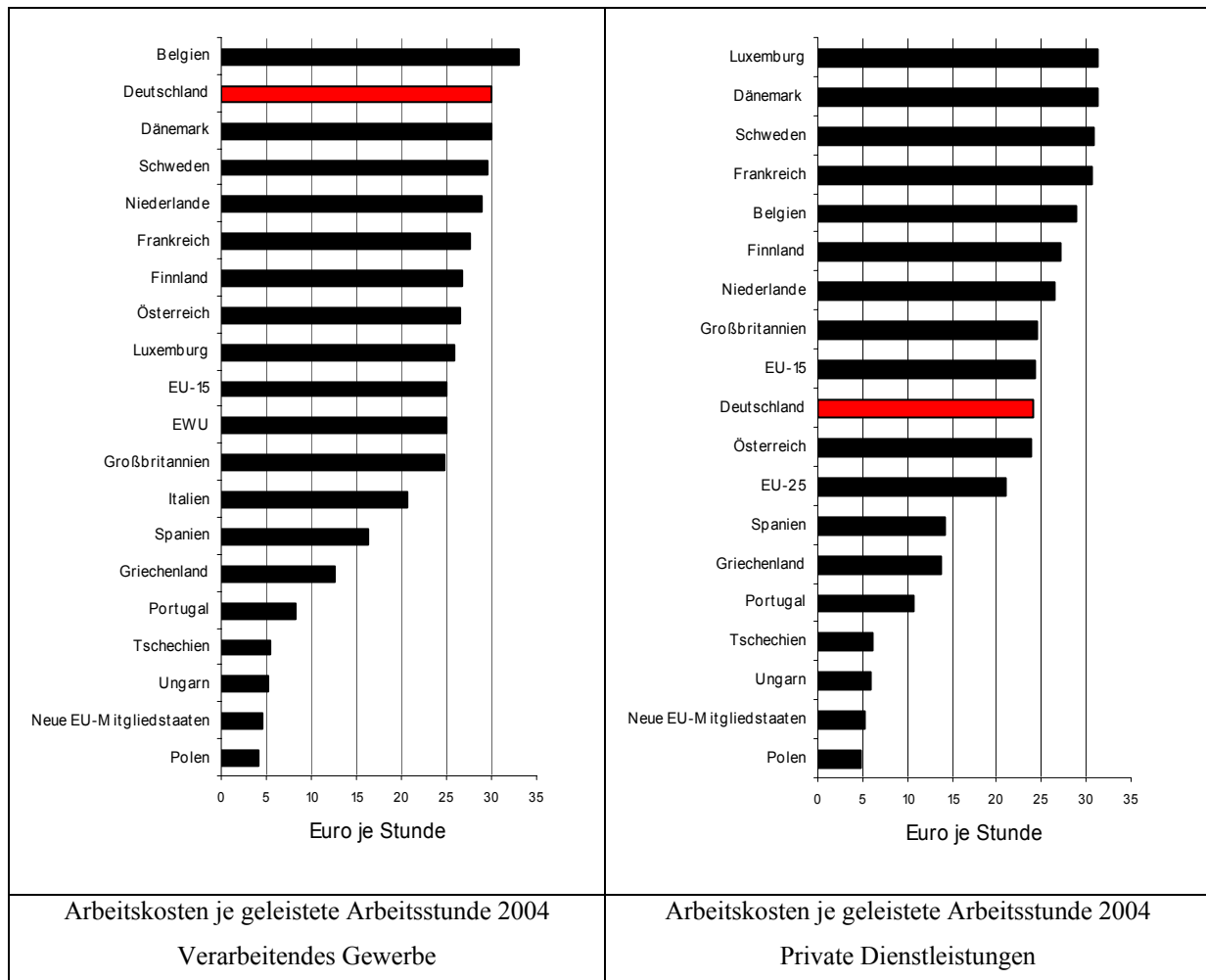
Tabelle 2.5: Lohnspreizung und Arbeitslosenrate von Geringqualifizierten in OECD-Staaten (in Prozent)

	Relation (in%)		Arbeitslosenrate der Geringqualifi- zierten (in%)
	1994	2003	2004
Norwegen	2,0	2,1	3,6
Schweden	2,2	2,3	6,5
Finnland	2,3	2,4	12
Dänemark	2,5	2,6	7,8
Neuseeland	2,3	2,9	4,2
Niederlande	2,6	2,9	5,7
Japan	3,0	2,9	6,7
Australien	2,9	3,1	6,2
Frankreich	3,1	3,1	12,1
Schweiz	2,7	3,2	7,2
Irland	4,1	3,3	6,4
Vereinigtes Königreich	3,4	3,5	6,6
Spanien	4,2	3,5	11
Kanada	3,6	3,7	9,9
Tschechien	2,8	3,9	23
Korea	3,6	4,0	2,6
Polen	3,4	4,1	27,8
Vereinigte Staaten	4,5	4,7	10,5
Ungarn	3,9	4,9	10,8
<i>Deutschland</i>	2,7	3,0	20,5
<i>Ungewogener Durchschnitt</i>	3,1	3,3	10,1

Quelle: OECD (2006a).

Für den Befund, dass Deutschland nicht per se als ein Hochlohnland anzusehen ist, spricht auch die differenzierte Lohnstruktur nach Sektoren. Während im internationalen Vergleich die Lohnkosten in der Industrie im internationalen Vergleich zwar sehr hoch sind, gilt dies nicht gleichermaßen für den Dienstleistungsbereich. Dies wird durch eine neuere Studie des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) belegt (vgl. Abbildung 2.15).

Abbildung 2.15: Arbeitskosten je Arbeitsstunde in der Industrie und im Dienstleistungsgewerbe



Quelle: IMK (2006).

Als Fazit lässt sich festhalten, dass das Ausmaß der regionalen, sektoralen und qualifikatorischen Lohndifferenzierung in Deutschland nicht unerheblich ist. Ob aber insbesondere die gegebene Lohnspreizung nach Qualifikationen angesichts des hohen Niveaus der Langzeitarbeitslosigkeit ausreicht, ist eine andere Frage, zumal es an einem Maßstab für eine „angemessene“ Differenzierung fehlt. Wird der internationale Vergleich als Referenz herangezogen, so bewegt sich die Lohnspreizung in Deutschland im kontinentaleuropäischen Rahmen. Sie fällt jedoch geringer aus als in angelsächsischen Ländern. Das dortige Beschäftigungswachstum auch und gerade am unteren Ende der Lohnskala bestätigt empirische Befunde, wonach die Lohnelastizität der Arbeitskräftenachfrage im Bereich gering qualifizierter Arbeit stärker ausgeprägt ist als bei qualifizierter Beschäftigung (Kaltenborn et al. 2003). Daraus folgt, dass

eine Absenkung der Löhne bzw. der Arbeitskosten gerade in den unteren Tarifgruppen die Arbeitsnachfrage positiv beeinflussen dürfte.

Ein großer Niedriglohnsektor kann im normativen Sinne weder als „gut“ noch als „schlecht“ bezeichnet werden. Vielmehr kommt es auf die Rahmenbedingungen für Niedriglohnbeschäftigung an, darauf, wieviel dem Arbeitnehmern schließlich an Nettoeinkommen zur Verfügung steht und welche Möglichkeiten der Aufwärtsmobilität gegeben sind. Schließlich ist zu beachten, dass eine noch stärkere Lohnspreizung nur dann realisierbar und verteilungspolitisch vertretbar ist, wenn die im Niedriglohnsektor erzielbaren Nettoeinkommen durch geeignete staatliche Transfers flankiert werden.

II.6 Zu hohe Lohnersatzleistungen?

Neben der unzureichenden Lohnspreizung werden die Lohnersatzleistungen als eine wichtige Ursache für die Arbeitslosigkeit der Geringqualifizierten in Deutschland und insbesondere in Ostdeutschland verantwortlich gemacht. Auf diese Weise werde ein Reservationslohn etabliert, der wie ein Mindestlohn wirke. Vor der Einführung des ALG II standen einem Langzeitarbeitslosen über viele Jahre hinweg die Leistungen der Arbeitslosenhilfe zu, die sich an seinem früheren Einkommen orientierten. Diese waren im internationalen Vergleich recht großzügig bemessen. Berechnungen für das Jahr 2003 zeigen, dass sich diese Leistungen in Deutschland nach einer Arbeitslosigkeit von 60 Monaten – im Durchschnitt von vier Haushaltstypen⁶ und zwei Einkommensniveaus⁷ – auf 67% des Nettoeinkommens beliefen (Europäische Kommission 2006). Dies war nach Belgien und Dänemark (jeweils 68%) der höchste Wert in der EU.

Seit dem Jahr 2005 erhalten Langzeitarbeitslose die Leistungen des ALG II, das nicht mehr am früheren Einkommen, sondern an der Bedürftigkeit ausgerichtet ist. Einem ledigen Arbeitnehmer, der im Jahr 2005 ein durchschnittliches Netto-Einkommen von 1456 Euro bezogen hat, stünden nach zwölf Monaten Arbeitslosigkeit einschließlich des befristeten Zuschlags⁸ nur noch 724 Euro zu, das sind knapp 50 Prozent seines letzten Netto-Einkommens. Im dritten Jahr der Arbeitslosigkeit halbiert sich der befristete Zuschlag und die Zahlungen sinken auf 644 Euro, bis er im vierten Jahr vollständig entfällt. Der Arbeitslose erhält dann noch 564 Euro, also knapp 40 Prozent seines letzten Nettoeinkommens.

Nach wie vor ist aber der Abstand zwischen den Lohnersatzleistungen und dem Einkommen aus einer regulären Beschäftigung recht gering. Betrachtet man den monatlichen Regelbedarf eines erwerbsfähigen alleinstehenden Hilfebedürftigen in Höhe von 345 Euro und rechnet man zusätzlich die durchschnittliche Wohngeldpauschale für diesen Haushaltstyp in Höhe von 219 Euro hinzu, hätte sich bei einer Wochenarbeitszeit von 38,2 Stunden im Jahr 2005 (Bach et al. 2006) ein impliziter Brutto-Stundenlohn von 4,25 Euro⁹ ergeben. Für Verheiratete und vor allem für Paare mit Kindern ist der implizite Stundenlohn noch deutlich höher

⁶ Alleinstehend ohne Kinder, kinderloses Paar mit einem Alleinverdiener, alleinerziehend mit zwei Kindern, Paar mit zwei Kindern und einem Alleinverdiener.

⁷ 67% und 100% des Durchschnittseinkommens.

⁸ Der befristete Zuschlag nach §24 SGB II soll die Gewöhnung an die zukünftige Bedürftigkeit erleichtern. Er wird für zwei Jahre gewährt und errechnet sich aus der Differenz zwischen dem früher bezogenen ALG I (plus Wohngeld) und dem Anspruch auf ALG II. Im ersten Jahr werden zwei Drittel der Differenz gezahlt, wobei Höchstbeträge von 160 Euro bei Alleinstehenden und von 320 Euro bei nicht getrennt lebenden (Ehe-) Partnern gelten. Für minderjährige Kinder werden maximal 60 Euro pro Kind gezahlt. Im zweiten Jahr wird der Zuschlag halbiert, anschließend entfällt er ganz. Im Juni 2006 erhielten gut 410.000 Bedarfsgemeinschaften den befristeten Zuschlag. Dieser betrug im Durchschnitt gut 100 Euro.

⁹ Berechnung: $(38,2 \text{ Stunden Wochenarbeitszeit} \times 52 \text{ Wochen}) / 12 \text{ Monate} = 165,5 \text{ Stunden Monatsarbeitszeit}$
 $(345 \text{ Euro} + 219 \text{ Euro}) / 165,5 \text{ Stunden Monatsarbeitszeit} = 3,41 \text{ Euro „Stundenlohn“}$

(Tabelle 2.6). Die hohe Abgabenbelastung niedriger Einkommen führt also dazu, dass der Brutto-Reservationslohn vor allem bei mehrköpfigen Bedarfsgemeinschaften recht hoch ausfällt.¹⁰

Tabelle 2.6: Impliziter Netto-Lohn und Brutto-Reservationslohn für verschiedene Haushaltstypen

	ALG II und Wohngeld (in Euro)	Impliziter Netto-Stundenlohn (in Euro)	Erforderlicher Brutto-Stundenlohn (in Euro)
Alleinstehender	564	3,41	4,25
Paar ohne Kinder	986	5,95 3,97 (bei 1 ½ Erwerbstätigen)	7,59 5,06 (bei 1 ½ Erwerbstätigen)
Paar 2 Kinder	1.514	9,14 6,09 (bei 1 ½ Erwerbstätigen)	9,29 6,19 (bei 1 ½ Erwerbstätigen)

Quelle: eigene Darstellung.

Wird ein befristeter Zuschlag gezahlt, verschärfen sich die hier skizzierten Anreizprobleme. Allerdings darf man nicht übersehen, dass der Wert der Arbeit für viele Menschen nicht nur in ihrem pekuniären Entgelt besteht. Dies zeigt sich deutlich am Beispiel des Haushaltstyps der Familie mit zwei Kindern. Hier liegt der auf diese Weise errechnete Brutto-Reservationslohn über den Einkommen, die im Niedriglohnbereich erzielt werden können. Somit würde man vermuten, dass dieser Haushaltstyp und generell Familien mit Kindern besonders stark unter den Bedarfsgemeinschaften des ALG II vertreten sind. Ein Vergleich der Struktur der Bedarfsgemeinschaften nach Haushaltstypen mit der entsprechenden Struktur der Bevölkerung insgesamt zeigt jedoch, dass vor allem Single-Haushalte unter den Beziehern von ALG II deutlich überrepräsentiert sind. Der Anteil der Paare ohne Kinder und der Paare mit einem Kind an den Bedarfsgemeinschaften ist demgegenüber geringer als er ihrem Anteil den Haushalten insgesamt entsprechen würde. Bei Familien mit zwei und mehr Kindern sind beide Anteilswerte identisch (Tabelle 2.7).¹¹ Anders stellt sich hier die Situation bei Alleinerziehenden dar, die ebenfalls relativ stark unter den ALG II-Beziehern vertreten sind. Bei diesen Personen treten Probleme bei der Vereinbarung von Kindererziehung und Beruf neben mögliche finanzielle Anreizprobleme.

¹⁰ Zum Begriff der Bedarfsgemeinschaft im SGB II siehe Anhang 3.

¹¹ Berechnet man die Werte der unterschiedlichen Haushaltstypen als Anteil an den Haushalten, die überhaupt anspruchsberechtigt sein können – also bspw. ohne reine Rentner-Haushalte – so verstärkt sich das Bild weiter. Die Anteile der Alleinstehenden und der Paare ohne Kinder an den Haushalten insgesamt nehmen ab, während die Anteile der Haushalte mit Kindern an den Haushalten insgesamt steigen.

Tabelle 2.7: Struktur der Bedarfsgemeinschaften und Bevölkerung nach Haushaltstypen

Haushaltstyp	Anteil an den Bedarfsgemeinschaften (in%)	Anteil an allen Haushalten (in%)
Alleinstehende	57	40
Alleinerziehende	17	6
Paare ohne Kind	10	29
Paare mit 1 Kind	7	16
Paare mit 2 und mehr Kindern	9	9

Quelle: Statistiken der Bundesagentur für Arbeit sowie des Statistischen Bundesamtes.

Gleichwohl bleibt der Befund, dass es für Menschen mit einer geringen beruflichen Qualifikation oder einer durch eine lange Arbeitslosigkeit reduzierten Leistungsfähigkeit allein aus finanziellen Gründen vergleichsweise unattraktiv ist, vom Status eines ALG II-Beziehers in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis überzuwechseln.

Dies legt zwei alternative wirtschaftspolitische Konsequenzen nahe. Zum einen könnte man daran denken, das ALG II abzusenken, um das reguläre Beschäftigungsverhältnis interessanter zu machen. Dabei stellt sich jedoch das Problem, dass die Lohnersatzleistungen unter ein soziokulturelles Minimum abgesenkt werden müssten. Der internationale Vergleich zeigt jedoch, dass die in Deutschland gewährten Leistungen nicht als überhöht anzusehen sind. Die mit dem Niveau des heutigen ALG II weitgehend vergleichbaren Leistungen der früheren Sozialhilfe entsprachen im Jahr 2001 in etwa dem Durchschnitt der OECD-Länder (Tabelle 2.8)

Will man zum anderen eine Absenkung der Leistungen des ALG II vermeiden und gleichwohl einen größeren Abstand zu den Einkommen aus regulärer Beschäftigung schaffen, liegt es nahe, die sehr hohe Abgabenbelastung von niedrigen Einkommen zu reduzieren.

Das im Teil IV. dieses Gutachtens vorgeschlagene Konzept einer bedarfsorientierten Freistellung niedriger Einkommen vom Arbeitnehmer-Beitrag zur Sozialversicherung würde dazu führen, dass die Brutto-Reservationslöhne der Arbeitnehmer deutlich zurückgehen würden. Konkret würden in Tabelle 2.7 die Brutto-Reservationslöhne auf das Niveau der impliziten Netto-Löhne gesenkt werden können.

Zu berücksichtigen ist weiterhin, dass Arbeitslose durch die Hartz IV-Reform bereits verpflichtet sind, eine Beschäftigung anzunehmen, selbst wenn diese kein höheres Netto-Einkommen als das ALG II einbringt oder gar darunter liegt. Im Rahmen dieser Regelung wurden die Sanktionen für die Nichtaufnahme einer angebotenen Beschäftigung deutlich verschärft (siehe Abschnitt III.1).

Tabelle 2.8: Netto-Einkommen von Sozialhilfeempfängern

Land	Alleinstehend	Alleinerziehend, zwei Kinder	Paar ohne Kinder	Ehepaar mit zwei Kindern
Australien	40,7	50,0	26,0	52,4
Belgien	46,7	50,0	44,0	43,3
Dänemark	30,1	46,4	56,1	46,1
Deutschland	22,7	33,8	28,9	32,7
Finnland	25,3	32,3	30,4	36,8
Frankreich	29,6	29,2	29,5	29,2
Griechenland	0	1,9	0	1,7
Großbritannien	22,6	32,2	25,1	34,3
Irland	31,2	31,6	36,3	36,4
Italien	0	0	0	0
Kanada	24,1	40,4	29,7	37,0
Neuseeland	39,4	47,1	46,4	44,9
Niederlande	46,3	38,8	46,8	36,9
Norwegen	41,5	36,5	35,2	39,7
Österreich	33,4	39,0	32,6	40,1
Polen	44,3	46,6	48,4	54,5
Portugal	21,1	29,0	29,9	35,7
Schweden	22,3	25,9	26,5	30,0
Schweiz	30,4	32,6	32,9	32,5
Spanien	24,7	24,0	22,7	23,2
Tschechien	39,0	48,2	46,8	52,8
Ungarn	19,5	20,7	13,8	16,9
Vereinigte Staaten	6,0	18,8	7,8	20,1
Ungewogener Durchschnitt	27,9	32,8	30,3	33,8

Anmerkung: in Prozent des Median-Einkommens der entsprechenden Haushaltstypen, ohne Leistungen für Unterkunft und Heizung im Januar 2001

Quelle: OECD (2004).

II.7 Fazit

Die hohe Langzeitarbeitslosigkeit ist nicht monokausal zu erklären. Sie ist zunächst Folge der bereits lang anhaltenden Beschäftigungskrise und der damit verbundenen Selektionsprozesse zu Lasten bestimmter Gruppen. Hier sind insbesondere Geringqualifizierte und Personen, deren Humankapital sich durch lange Arbeitslosigkeit entwertet hat, zu nennen.

Unstrittig dürfte sein, dass eine größere wirtschaftliche Dynamik dazu beitragen könnte, die Situation auf diesem Teil des Arbeitsmarktes zu verbessern. Kontrovers ist dann jedoch die

Frage, wie eine Strategie für eine allgemeine Wachstumsbelebung der deutschen Wirtschaft beschaffen sein müsste.

Der wirtschaftliche Strukturwandel in einem Hochlohn-, Hochtechnologie und Hochqualifikationsland wie Deutschland hat vor allem zum Wegfall einfacher Tätigkeiten beigetragen. Schließlich fehlt es für den „harten Kern“ der Arbeitslosen mit eher geringer Produktivität an adäquater Niedriglohnbeschäftigung. Dies ist zum einen auf im internationalen Vergleich hohe Sozialabgaben zurückzuführen, die insbesondere Beschäftigung am unteren Ende der Lohnskala bremsen und den aus Anreizgründen wichtigen Abstand zu den Transferleistungen verringern. Zum anderen sorgen spezifische Subventionen zu Gunsten geringfügiger Teilzeitbeschäftigung (insbesondere Mini-Jobs) dafür, dass einfache reguläre Arbeitsplätze nicht für den Personenkreis zugänglich sind, der darauf angewiesen ist.

Es kommt also darauf an, Wege zu finden, die Arbeitskosten im Niedriglohnbereich zu senken, ohne eine weitere Reduzierung der Nettolöhne in diesem Segment auszulösen.

Der folgende Abschnitt befasst sich vor dem Hintergrund der vorliegenden Ursachenforschung ebenso mit den im Rahmen der Hartz-Gesetzgebung in die Wege geleiteten Arbeitsmarktreformen wie mit Vorschlägen, die für eine weitergehende Reform zur Ausweitung des Niedriglohnsektors plädieren.

III. Ansatzpunkte für eine Reform des Niedriglohnbereichs: Stand des Wissens und Vorschläge

Die Analyse in Abschnitt II. zeigt, dass Menschen mit geringer Qualifikation die Hauptproblemgruppe am Arbeitsmarkt bilden. Hierunter können jedoch auch Langzeitarbeitslose fallen, deren ehemals vorhandene Qualifikation sich durch die Dauer der Arbeitslosigkeit entwertet hat. Für diesen harten Kern der Arbeitslosen bedarf es zusätzlicher Beschäftigungschancen.

Eine besondere Rolle spielt in diesem Zusammenhang die stärkere Aktivierung des Niedriglohnsektors. Um im Bereich niedriger Einkommen zusätzliche Beschäftigung schaffen zu können, muss es auf Seite der Arbeitsnachfrage darum gehen, Arbeitskosten und Produktivität in Einklang zu bringen. Auf der Seite der Arbeitsanbieter ist gleichzeitig sicher zu stellen, dass die entstehenden Arbeitsangebote auch angenommen werden. Es müssen also ausreichend Anreize gesetzt werden, dass eine gering entlohnte Erwerbstätigkeit dem Transferbezug vorgezogen wird. Eine Reihe bereits bestehender Instrumente und weitergehender Reformvorschläge setzen auf verschiedene Weise an diesen kritischen Punkten an und sollen daher im zweiten Abschnitt dieses Kapitels vorgestellt und analysiert werden.

Diese Diskussion muss jedoch vor dem Hintergrund gesehen werden, dass die Institutionen des Arbeitsmarktes in den letzten Jahren bereits starken Veränderungen unterworfen worden sind. Die Grundzüge der Reformen werden daher im ersten Abschnitt dieses Kapitels skizziert.

III.1 Veränderungen durch die Hartz-Reformen

Um der anhaltenden Arbeitsmarktkrise in Deutschland entgegenzuwirken und insbesondere die verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit aufzulösen, wurde von der Hartz-Kommission im Sommer 2002 eine umfassende Arbeitsmarktreform initiiert. In der Folge entstand ein Gesamtpaket, zu dem die vier „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ und das „Gesetz für Reformen am Arbeitsmarkt“ im Rahmen der Agenda 2010 gehören.

Neben beschäftigungsfördernden Elementen verknüpfen die Reformpakete Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und Lohnersatzleistungen. Die Eingliederungschancen der Arbeitslosen sollen durch eine bessere Betreuung und stärkere Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erhöht werden. Dabei orientiert man sich am Prinzip des Förderns und Forderns. Gefördert wird unter anderem durch gezielte Information, Beratung, Betreuung und Vermittlung, durch die Beseitigung von Vermittlungshemmnissen sowie durch Eingliederungsmaßnahmen. Das Fordern beinhaltet eine genaue Prüfung der Verfügbarkeit, das Einfordern von Eigenbemühungen und aktiver Mitwirkung bei wesentlich höherer Kontaktdichte sowie eine konsequentere Verhängung von Sanktionen bei Pflichtverletzungen.

Die Neuerungen folgen zwei Hauptlinien (siehe Tabelle 3.1). Zunächst wurde angestrebt, die Rahmenbedingungen für Beschäftigung zu verbessern, indem der Arbeitsmarkt durch eine Deregulierung des Arbeitsrechts flexibilisiert wurde. Hier sind moderate Veränderungen beim Kündigungsschutz und bei den Befristungsmöglichkeiten zu Gunsten älterer Arbeitnehmer sowie eine Liberalisierung der Zeitarbeit zu nennen (Jahn/Walwei 2005). Insbesondere zielte man jedoch auf bessere Bedingungen für niedrig entlohnte Beschäftigung. Dazu wurden die Anreize zur Schaffung von Mini- und Midi-Jobs verbessert.

Tabelle 3.1: Wesentliche Elemente der Arbeitsmarktreformen

Rahmenbedingungen für Beschäftigung	Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik
<p style="text-align: center;">Deregulierung des Arbeitsrechts</p> <p style="text-align: center;">Leiharbeit, Befristungen, Schwellenwert Kündigungsschutz</p> <p style="text-align: center;">Stärkere Anreize für Niedriglöhne</p> <p style="text-align: center;">Mini- und Midi-Jobs, Verkürzung der Bezugsdauern des ALG I, Einführung des ALG II</p>	<p style="text-align: center;">Konsequente Aktivierung</p> <p style="text-align: center;">Frühzeitige Meldepflicht, Zumutbarkeit, Verbindlichkeit</p> <p style="text-align: center;">Neue Organisation</p> <p style="text-align: center;">Reform der BA, mehr Wettbewerb, Bildungs- und Vermittlungsgutscheine</p> <p style="text-align: center;">Neue Instrumente</p> <p style="text-align: center;">Ich-AG, PSA (SGB III), Arbeitsgelegenheiten, Einstiegs geld (SGB II)</p>

Quelle: eigene Darstellung.

Durch die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf 12 bzw. auf 18 Monate für ältere Arbeitslose wurden stärkere finanzielle Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung gesetzt. Da die Dauer des Bezugs von Lohnersatzleistungen empirischen Untersuchungen zufolge beträchtlichen Einfluss auf Höhe und Dauer der Arbeitslosigkeit hat, ist diese Neuregelung als Schritt in die richtige Richtung zu werten. Dies gilt insbesondere, weil die soziale Absicherung von Langzeitarbeitslosen vor den Hartz-Reformen durch den langen Leistungsanspruch älterer Arbeitsloser und die bis dahin unbefristete Arbeitslosenhilfe relativ hoch ausfiel.

Das am 01. Januar 2005 in Kraft getretene Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) vereint die bisherigen Leistungen aus Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe im steuerfinanzierten Arbeitslosengeld II (ALG II). Der Bezug von ALG II wird im Sozialgesetzbuch II (SGB II) geregelt und stellt die Grundsicherung für hilfebedürftige Erwerbsfähige sicher. Das im Sozialgesetzbuch III (SGB III) geregelte Arbeitslosengeld I (ALG I) besteht als beitragsfinanzierte Versicherungsleistung weiter. Erfüllen Personen die Anspruchskriterien für das ALG I nicht, erhalten sie Transfers aus der steuerfinanzierten Grundsicherung.¹²

Der Anspruch auf ALG II ist an die Kriterien der Erwerbsfähigkeit und der Hilfebedürftigkeit geknüpft. In Frage kommen Personen im Alter zwischen 15 und 65 Jahren, deren gewöhnlicher Aufenthaltsort in Deutschland liegt. Bezugsgröße für die Gewährung von ALG II ist die so genannte Bedarfsgemeinschaft (siehe Anhang 3).

Erwerbsfähig ist, wer mindestens drei Stunden täglich unter den üblichen Bedingungen am Arbeitsmarkt arbeiten kann. Hilfebedürftig ist, wer nicht in der Lage ist, seinen Lebensunterhalt und den Lebensunterhalt der in derselben Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen aus eigenen Mitteln zu sichern. Erwerbsfähige Hilfebedürftige sind damit auch Erwerbstätige, deren Einkommen nicht zur Deckung des Lebensunterhaltes ausreicht, sowie Arbeitslose und

¹² Zu den Anspruchsvoraussetzungen für das ALG I siehe Anhang 4.

Personen, die aufgrund berechtigter Einschränkungen (z.B. Kinderbetreuung, Pflege eines Angehörigen, Schulbesuch) dem Arbeitsmarkt zwischenzeitlich nicht zur Verfügung stehen.

Die Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft sollen im Sinne des Subsidiaritätsprinzips füreinander eintreten, bevor staatliche Leistungen in Anspruch genommen werden. Familienangehörige oder Partner der Empfänger von ALG II in derselben Bedarfsgemeinschaft sind verpflichtet, mit ihrem Einkommen und Vermögen dafür zu sorgen, dass die Bedarfsgemeinschaft nicht hilfebedürftig wird.¹³ Eine Hilfebedürftigkeit tritt also erst dann ein, wenn das Existenzminimum durch das Einkommen oder Vermögen der Personen in der Bedarfsgemeinschaft nicht gedeckt werden kann und wenn die Bedürftigkeit nicht durch die Aufnahme einer zumutbaren Arbeit zu verhindern ist. Solidarität und Subsidiarität sind damit wesentliche Elemente der neuen Grundsicherung.

Im Juni 2006 zählten von den knapp 4,4 Millionen Arbeitslosen gut 1,5 Millionen zum Rechtskreis SGB III, während knapp 2,9 Millionen Personen im Rechtskreis des SGB II zu verorten waren. Es besteht jedoch generell keine Übereinstimmung zwischen Langzeitarbeitslosigkeit und ALG II-Bezug. So waren im Juni 2006 deutlich über eine Million Bezieher von ALG II *nicht* länger als ein Jahr arbeitslos. Dies sind bspw. Personen, deren Beitragszahlungen in der vorhergehenden Beschäftigung nicht ausreichten, um Anspruch auf ALG I zu erwerben. Umgekehrt werden von der Bundesagentur für Arbeit über 400.000 Personen betreut, die länger als ein Jahr arbeitslos sind. Dies sind Personen mit einem längeren Anspruch auf ALG I, also insbesondere ältere Arbeitslose. Durch die Verkürzung der Anspruchsdauer im Februar 2005 dürfte der Anteil der Langzeitarbeitslosen ALG I-Bezieher jedoch in Zukunft abnehmen.

Nicht-erwerbsfähige Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft erhalten Sozialgeld, das aus den gleichen Komponenten wie das ALG II besteht. Allerdings sind die Bezieher von Sozialgeld im Gegensatz zu den Empfängern von ALG II weder in der Gesetzlichen Rentenversicherung noch in der Pflegeversicherung pflichtversichert.

Die Sozialhilfe leitet sich aus §1 GG ab. Sie wird seit dem 1. Januar 2005 im SGB XII geregelt und durch die Reformen auf ihre ursprüngliche Funktion einer letzten Hilfe zurückgeführt. Sie bildet eine gegenüber allen Leistungen nachrangige Mindestsicherung, die unabhängig vom Verschulden der Notlage und der Erwerbsbiographie gewährt wird. Sozialhilfe erhalten damit nur noch Personen, die hilfebedürftig aber nicht erwerbsfähig sind und die nicht mit einer erwerbsfähigen Person in einer Bedarfsgemeinschaft leben.

Durch die Neuregelungen hat sich vor allem die Situation für Langzeitarbeitslose fundamental verändert. Diese erhielten zuvor Zahlungen aus der durch den Bund steuerfinanzierten Arbeitslosenhilfe oder aus der kommunal getragenen Sozialhilfe. Durch die Pauschalierung fällt das ALG II tendenziell niedriger aus als die Arbeitslosenhilfe. Anders als diese entwickelt es sich durch den befristeten Zuschlag (§24 SGB II) beim Übergang von ALG I in ALG II außerdem degressiv (siehe Abschnitt II.6).

Die Konstruktion der neuen Grundsicherung bringt es mit sich, dass Arbeitslosenhilfehaushalte mit einem geringen Erwerbseinkommen vor der Arbeitslosigkeit und ehemalige Sozialhilfeempfänger von der Reform profitieren, während Haushalte mit vorher höherem Einkommen sich in den meisten Fällen schlechter stellen. Hauptgründe hierfür sind die pauschalierte Auszahlung der Leistungen, die sich nicht mehr am vorherigen Erwerbseinkommen orientiert, sowie die Anrechnung von Einkommen nicht-arbeitsloser Partner oder Personen in der Bedarfsgemeinschaft auf das ALG II (Blos/Rudolph 2005). Dies betrifft vor allem Paare in Ostdeutschland, weil dort die Erwerbsbeteiligung der Frauen höher ist. Dagegen zählen Alleiner-

¹³ In §§11, 12 und 67 SGB II werden allerdings Freibeträge für zu berücksichtigende Einkommen und Vermögen festgelegt.

ziehende überwiegend zu den Gewinnern der Reform: etwa 70 Prozent von ihnen erhalten höhere Transferleistungen (Schulte 2004). Im Ergebnis verliert die untere Mittelschicht, die bisher von einer eher „statusorientierten“ Sozialpolitik profitiert hat und sich nun stärker in Richtung kulturelles Existenzminimum bewegt. Der verminderte Transferbezug wird jedoch durch verbesserte Hinzuverdienstmöglichkeiten ergänzt, die Anreize bieten sollen, die Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen aus eigener Kraft zu verringern. Die Hinzuverdienstmöglichkeiten werden in Abschnitt III.2.1.2 ausführlich diskutiert.

Der Aspekt des Forderns im SGB II

Gerade für gering qualifizierte Arbeitslose, die am ersten Arbeitsmarkt nur über ein niedriges Lohnpotential verfügen, ist der Verbleib im Transfersystem aus finanziellen Gründen rational. Ähnliches gilt – wie in Abschnitt II.6 dargestellt wurde – für große Bedarfsgemeinschaften: Hier ist die Ursache aber in der Höhe der Transferleistungen zu sehen, denen häufig ein für die Arbeitslosen kaum erzielbarer Marktlohn entspricht (Cichorek et al. 2005a). Gewöhnungsprozesse können die Tendenz zu einem dauerhaften Bezug staatlicher Leistungen weiter verstärken.

Um einer solchen Moral-Hazard-Gefahr, die bei jeglicher staatlicher Mindestsicherung auftritt, entgegen zu wirken, setzt die Arbeitsmarktpolitik nun noch mehr auf die Aktivierung von Arbeitsuchenden und Leistungsempfängern. Dies geschieht durch vermehrte Mitwirkungspflichten der Arbeitslosen, geringere Schwellen bei der Zumutbarkeit einer neuen Beschäftigung und schärfere Sanktionen bei einer Pflichtverletzung durch die Leistungsbezieher.

Mitwirkungspflichten

Um dem Problem der „freiwilligen Arbeitslosigkeit“ zu begegnen, wird in §2 SGB II festgelegt, dass Hilfebedürftige alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit nutzen müssen. Besonders strenge Mitwirkungspflichten gelten für Personen unter 25 Jahren. Die Verbindlichkeit der Anstrengungen auf beiden Seiten wird durch Eingliederungsvereinbarungen (§15 SGB II) erhöht, die nach jeweils sechs Monaten erneuert werden. Die Eingliederungsvereinbarung stellt einen öffentlich rechtlichen Vertrag zwischen dem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und dem Leistungsträger dar.

Je mehr den Arbeitslosen abverlangt wird, desto geringer wird ihr Nutzen aus den Transferleistungen und desto intensiver fallen die Suchbemühungen aus. Evaluationsstudien zu verbindlichen Eingliederungsvereinbarungen in anderen Ländern zeigen, dass sich die Eingliederungseffekte einer intensiven Betreuung durch solche Vereinbarungen weiter verstärken (Martin 2000). Die Mitwirkungsbereitschaft kann durch die Träger überprüft werden, indem sie den Leistungsempfängern Angebote in Form von Arbeitsgelegenheiten, ABM, Praktika oder Qualifizierungsmaßnahmen unterbreiten. Besteht keine Bereitschaft, die eigene Lage durch eine Mitwirkung an solchen Maßnahmen zu verbessern, können die Vermittler Sanktionen nach §§31f. SGB II verhängen.

Zumutbarkeitskriterien

Die Großzügigkeit eines Transfersystems wird außerdem durch die Definition der für Arbeitslose zumutbaren Beschäftigung beeinflusst (§10 SGB II). Hierbei ist aus arbeitsökonomischer Sicht ein Zielkonflikt zu beachten. Wird den Erwerbslosen hinsichtlich der Aufnahme von Beschäftigung vergleichsweise wenig zugemutet, ist für Arbeitslose der Druck geringer, verfügbare, aber weniger attraktive Ausstiegsoptionen aus der Arbeitslosigkeit wahrzunehmen. Dagegen erhöht sich der Druck auf Arbeitslose bei Durchsetzung einer eher weit gefassten Zumutbarkeit, weil dann ein breiteres Spektrum von Beschäftigungsmöglichkeiten in Frage kommt. Ist der Qualifikationsschutz gering, werden sich die Suchaktivitäten außerdem stärker in Richtung Niedriglohnbeschäftigung verstärken. Für eine Einmündung ohne zu weitgehenden Qualifikationsschutz spricht, dass Arbeitslose negative Signale auf Arbeitgeber befürchten müssen, wenn sie die Stellensuche aus Langzeitarbeitslosigkeit bestreiten müssen. Eine

weit gefasste Zumutbarkeit ist insbesondere sinnvoll, wenn mit dem Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt Aufwärtsmobilität in Gang kommen kann.

Schon vor den Hartz-Reformen war die Ablehnung eines Stellenangebotes nicht möglich, nur weil sich eine angebotene Tätigkeit von der vorherigen des Hilfeempfängers unterscheidet. Dies galt insbesondere auch für Ablehnungen mit der Begründung, dass die neue Stelle nicht der formalen Ausbildung entspreche oder unattraktivere Arbeitsbedingungen biete (Holzner 2006). In Bezug auf die Lohnhöhe lag die Schwelle bei einem Wert von 53% des letzten Einkommens (57% bei Familien).

Die grundsätzlichen Regelungen gelten weiter und erfahren durch die Hartz-Reformen eine Verschärfung: Einen Qualifikations- oder Lohnschutz gibt es für ALG II-Bezieher nicht. Jede Arbeit bis zu 30 Prozent unterhalb des Tariflohns oder des ortsüblichen Entgelts ist zumutbar.¹⁴ Dies gilt selbst dann, wenn die Arbeit nicht zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit führt. Das ALG II ist also nur noch dann als impliziter Mindestlohn zu interpretieren, wenn die Transferempfänger nicht zur Aufnahme einer niedrig entlohnten Tätigkeit veranlasst werden können. Grundsätzlich besteht jedoch die Möglichkeit, diese Schranke nach unten zu durchbrechen. Die Grenze liegt dann 30 Prozent unterhalb des ortsüblichen Entgelts, da noch geringere Löhne nach bürgerlichem Recht gegen die guten Sitten verstoßen (§138 BGB). Bietet der lokale Arbeitsmarkt keine ausreichenden Beschäftigungsmöglichkeiten, so kann unter Berücksichtigung der persönlichen Gegebenheiten auch ein Umzug gefordert werden. Eine Arbeit ist jedoch weiterhin nicht zumutbar, wenn der Hilfebedürftige hierzu geistig, seelisch oder körperlich nicht in der Lage ist oder der Pflege eines Angehörigen oder der Kinderbetreuung entgegenstehen würde.

Sanktionsmöglichkeiten bei Pflichtverletzungen nach §31 SGB II

Der Einsatz von Sanktionen kann zwei unterschiedliche Effekte haben: Zunächst kann bereits die Androhung einer Leistungseinschränkung dazu führen, dass die Mitwirkungspflichten beachtet werden und sich die Suchanstrengungen der Leistungsempfänger erhöhen (Ex-ante-Effekt). Die Vollstreckung von Strafen wird in diesem Fall gar nicht nötig. Zusätzlich kann das Ausführen einer Strafe ebenfalls zu einer Verhaltensänderung beitragen (Ex-post-Effekt). Untersuchungen zum Ex-post-Effekt in den Niederlanden und der Schweiz zeigen, dass Sanktionen die Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung erhöhen (Abbring et al. 2005; van den Berg et al. 2004; Lalive et al. 2002). Außerdem gibt es Hinweise darauf, dass die Wirkung bei arbeitsmarktfernen Arbeitslosen stärker ist als bei Arbeitsmarktnahen. Damit die gewünschten Effekte auch eintreten können, ist die Glaubwürdigkeit der Sanktionierung entscheidend.

Nach der derzeitigen Regelung des §31 SGB II ist eine Kürzung möglich, wenn sich Leistungsempfänger weigern, eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen oder die in der Eingliederungsvereinbarung festgelegten Pflichten zu erfüllen, eine zumutbare Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheit aufzunehmen oder fortzuführen oder eine zumutbare Arbeitsgelegenheit in der Mehraufwandsvariante anzunehmen. Auch der Abbruch einer zumutbaren Eingliederungsmaßnahme zieht Sanktionen nach sich.

Alle Sanktionen ziehen zunächst einen Wegfall des befristeten Zuschlags nach sich. In der ersten Stufe wird die Regelleistung zudem um 30 Prozent gekürzt. Bei Meldeversäumnissen ist eine Sanktionierung unter Wegfall des befristeten Zuschlags um zehn Prozent der maßgebenden Regelleistung möglich. Die Sanktion tritt jeweils für den Zeitraum von drei Monaten ein. Bei wiederholten Pflichtverletzungen kann das ALG II zusätzlich um den Prozentsatz gesenkt werden, um den es in der ersten Stufe gemindert wurde. Bei einer Minderung um

¹⁴ Für ALG II-Empfänger unter 25 Jahren gelten noch strengere Anspruchsvoraussetzungen: Sie erhalten ein verbindliches Angebot für eine Ausbildung oder eine Beschäftigung.

mehr als 30 Prozent können bereits jetzt ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen erbracht werden. In diesem Fall können auch die Kosten der Unterkunft betroffen sein, die auf der ersten Stufe nicht gekürzt werden können.

Bei Personen unter 25 Jahren verfügen die Fallmanager seit August 2006 über einen größeren Gestaltungsspielraum. Es besteht nun die Möglichkeit, die Sanktionsdauer von drei Monaten auf sechs Wochen zu verkürzen. Das ALG II kann bei diesem Personenkreis weiterhin bei der ersten Sanktion auf die Leistungen für Unterkunft und Heizung beschränkt werden. Es können ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen erbracht werden.

Mit dem SGB II-Fortentwicklungsgesetz treten im Januar 2007 weitere Verschärfungen in Kraft. Nach geltender Rechtslage kann eine wiederholte Sanktion nur während der Laufzeit der ersten Sanktion ausgesprochen werden. Das Fortentwicklungsgesetz sieht vor, dass eine wiederholte Sanktion auch dann greift, wenn eine Pflichtverletzung innerhalb eines Jahres seit Beginn des vorangegangenen Sanktionszeitraums begangen wird. Bei einer dritten Pflichtverletzung innerhalb eines Jahres entfällt der Leistungsanspruch vollständig, und zwar einschließlich der Kosten für Unterkunft und Heizung. Für Personen unter 25 Jahren gilt dies ab Januar 2007 bereits bei einer zweiten Pflichtverletzung innerhalb eines Jahres.

Die Sanktionen entfalten unmittelbare Rechtsfolgen – die Kürzungen treten also sofort in Kraft. Ein Widerspruchsverfahren steht jedem Antragsteller offen und ist nicht mit Kosten verbunden. Wird ein Widerspruch abgewiesen, so kann vor dem Sozialgericht Klage eingereicht werden. Auch hier fallen für den Hilfeempfänger keine Gerichtskosten an. Anwaltskosten sind zwar zu tragen, allerdings ist ein rechtlicher Beistand in den ersten beiden Instanzen nicht zwingend vorgeschrieben.

Die gesetzlich fixierten Anreizstrukturen in Form von sanktionierbaren Regelverstößen können jedoch nur dann ihre Wirkung entfalten, wenn die Einhaltung der Regeln erstens überprüfbar ist, und eine Regelverletzung zweitens tatsächlich Sanktionen nach sich zieht. Beide Voraussetzungen sind im SGB II jedoch nur bedingt gegeben. Regelverstöße sind wegen der unvollständig und asymmetrisch verteilten Information zugunsten der Transferempfänger allenfalls unter hohen Kosten aufzudecken. So verbleiben Arbeitslosen trotz der härteren gesetzlichen Regelungen stets Möglichkeiten, sich einem „unattraktiven“ Stellenangebot bspw. durch persönliches Fehlverhalten bei Vorstellungsgesprächen zu entziehen. Dieses Verhalten ist jedoch nur schwer zu kontrollieren und kann auch gerichtlich kaum sanktioniert werden. Diese Probleme erschweren die praktische Umsetzung der Mitwirkungspflichten.

Der Mangel an passenden Stellenangeboten für die Arbeitsuchenden führt außerdem dazu, dass die Fallmanager nur selten vor die Entscheidung gestellt werden, Sanktionen auszusprechen. Zusätzlich dürften Fallmanager im persönlichen Kontakt mit den Arbeitslosen menschliche Bedenken haben, deren Lebensunterhalt weiter zu verringern. Schließlich ist auch die Durchsetzung von Sanktionen in der Praxis schwierig. Die Widerspruchsverfahren sind für den Staat kostspielig, während sie für die Leistungsempfänger mit relativ wenig Aufwand betrieben werden können. Da die Sozialgerichte Sanktionen wieder kassieren können, kann sich der Rechtsweg für die Arbeitslosen durchaus lohnen.

Aus dem Zusammenspiel der genannten Faktoren ergeben sich Glaubwürdigkeits- und damit auch Durchsetzungsprobleme beim Fordern der Transferbezieher, die ihre Ursache nicht unbedingt in den rechtlichen Grundlagen haben.

Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik: Aspekte des Förderns im SGB II

Die Hartz-Gesetze bringen weiterhin eine Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik mit sich. Ein Grundpfeiler dieser Neuerungen ist die Reform der Bundesagentur für Arbeit und die Stärkung des Wettbewerbs durch die Einbeziehung privater Arbeitsvermittler sowie durch die aktivere Rolle der Kommunen. Auf diese Weise soll eine intensivere Betreuung durch eine

verringerte Zahl von Arbeitslosen je Berater und Fallmanager erreicht werden. Jedem Hilfebedürftigen steht ein persönlicher Ansprechpartner zur Seite. Im Rechtskreis des SGB II wird langfristig ein Betreuungsverhältnis von 1:75 angestrebt. Im Jahr 2005 wurde dies bei Personen unter 25 Jahren bereits annähernd erreicht. Bei Arbeitslosen über 25 Jahren lag das Verhältnis zwar im Dezember 2005 mit etwa 1:175 noch über dem angestrebten Ziel, zeigt sich jedoch gegenüber den Vorjahren deutlich verbessert (Bundesagentur für Arbeit 2006). Internationale Erfahrungen wie bspw. die „Jobcenter Plus“ in Großbritannien zeigen, dass die Abgänge aus Arbeitslosigkeit durch eine intensive Betreuung über Fallmanager merklich gesteigert werden können (Konle-Seidl et al. 2006). Zum einen kann häufiger eine Beschäftigungsaufnahme erreicht werden, zum anderen ziehen sich Arbeitslose mit einer geringen Suchintensität vom Arbeitsmarkt zurück.

In dem vorliegenden Gutachten erfolgt eine Konzentration auf die Beschäftigungschancen, die mit einer stärkeren Erwerbstätigkeit im Niedriglohnbereich einhergehen. Daher sind vor allem Personen angesprochen, die ALG II erhalten und im Rechtskreis des SGB II angesiedelt sind. In Abschnitt II.6 wurde jedoch deutlich, dass sich auch unter den Beziehern von ALG I Personen befinden, die mit einer hohen Wahrscheinlichkeit den Sprung auf den ersten Arbeitsmarkt innerhalb der Bezugsdauer nicht schaffen und damit in den Rechtskreis des SGB II übergehen werden.

Der Übergang dieser Personen in das SGB II führt zu besonderen Anreizproblemen, da gleichzeitig die Zuständigkeit für eine Vielzahl von Leistungen von den Arbeitsagenturen zu den ARGEN wechselt. Können Personen mit einer hohen Übergangswahrscheinlichkeit frühzeitig von den Arbeitsagenturen identifiziert werden, bestehen nur geringe Anreize, in deren Vermittlung zu investieren. Um diese Fehlanreize zu heilen, fügt das SGB II mit dem Aussteuerungsbetrag eine neue Dimension in die Steuerungslogik der aktiven Arbeitsmarktpolitik ein (§46 (4) SGB II). Den Aussteuerungsbetrag in Höhe von 10.000 Euro hat die Bundesagentur für Arbeit dem Bund für diejenigen Personen zu erstatten, die nach Erschöpfung ihrer Ansprüche aus dem Bezug von ALG I in den Bezug von ALG II überwechseln. Auf diese Weise sollen die Eingliederungsanstrengungen der BA erhöht werden. Wegen der zunehmenden Humankapitalentwertung sowie der Gefahr der Gewöhnung an eine staatliche Alimentation ist eine frühzeitige Vermittlung grundsätzlich wünschenswert. Der Aussteuerungsbetrag soll damit einem weiteren Anwachsen der Langzeitarbeitslosigkeit entgegen wirken.

Eingliederungsleistungen

Im Rahmen der Eingliederungsvereinbarungen steht den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nach §16 SGB II ein großer Teil der SGB III-Instrumente offen. Hierzu gehören neben den Leistungen zu Vermittlung und Beratung (z. B. die PSA) auch die Eingliederungszuschüsse und die ABM sowie alle Leistungen an Arbeitnehmer bis auf die Hilfen zur Existenzgründung. Letztere können aber über das Einstiegs geld nach §29 (2) SGB II gefördert werden. Neu sind die Arbeitsgelegenheiten nach §29 (3) SGB II, die seit ihrer Einführung im Januar 2005 stark genutzt werden.

Für die Wirksamkeit der arbeitsmarktpolitischen Instrumente im SGB II-Kontext kommt es auf eine sorgfältige Zuordnung der Teilnehmer zu den Maßnahmen an. Der Einsatz von SGB III-Instrumenten ist dann sinnvoll, wenn hierdurch die Chancen auf eine Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt steigen. Daher sind vor allem die arbeitsmarktnäheren unter den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen Kandidaten für eine SGB III-Maßnahme.

Viele der bestehenden Maßnahmen orientieren sich an den in Kapitel II beschriebenen Ursachen der Langzeitarbeitslosigkeit. Sie lassen sich in breitere Kategorien von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen einordnen, wie sie in den folgenden Abschnitten bei der Analyse bestehender Reformvorschläge gebildet werden und sollen daher auch an den jeweiligen Stellen diskutiert werden. So stellen Einstiegs geld und Entgeltsicherung befristete Kombilöhne dar

(Abschnitt III.2.1.1), Eingliederungszuschüsse sind den befristeten Lohnkostenzuschüssen zuzuordnen (Abschnitt III.2.3.1) und ABM sowie Arbeitsgelegenheiten bieten Möglichkeiten einer öffentlich geförderten Beschäftigung (Abschnitt III.2.5)

Bewertung der Hartz-Reformen

Die Auswirkungen der Hartz-Reformen werden zurzeit evaluiert, so dass noch keine abschließende Bewertung der Maßnahmen möglich ist. Dies gilt insbesondere für die zuletzt durchgeführten Veränderungen im Zuge der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum ALG II.

Grundsätzlich läßt sich jedoch festhalten, dass die Hartz-Reformen in die richtige Richtung weisen. Beispielsweise sind stärkere Mitwirkungspflichten, eine Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien sowie eine härtere Vorgehensweise bei Pflichtverletzungen durch die Leistungsempfänger positiv zu bewerten, weil sich dadurch die Abgangswahrscheinlichkeit aus Arbeitslosigkeit erhöht.

Eine weitere Verschärfung dieser Regelungen, die über die Neuerungen des Fortentwicklungsgesetzes hinaus geht, erscheint daher nicht nötig. Probleme ergeben sich allerdings häufig bei der praktischen Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben, die sich in einem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld mit einem gesamtwirtschaftlich noch immer hohen Arbeitsplatzdefizit als nicht immer einfach darstellt. Außerdem treten bei gravierenden Umstellungen, wie sie durch die Hartz-Gesetzgebung vorgenommen wurden, immer auch Einführungsschwierigkeiten auf. Der Faktor Zeit spielt bei der Umsetzung daher eine wesentliche Rolle. Aus diesen Gründen geht es darum, die Umsetzung der bestehenden Gesetze voranzutreiben und die Wirkungen in einem stabilen institutionellen Rahmen zu beobachten.

Dies gilt auch für die bestehenden gesetzlichen Regelungen zu Sanktionen im SGB II. Hier besteht das Problem vor allem in der Durchsetzbarkeit und ergibt sich größtenteils aus der Funktion des ALG II als Existenz sichernde Transferleistung. Diese Schwierigkeiten lassen sich jedoch auch durch weitere Bemühungen des Gesetzgebers kaum heilen. Ein Sanktionsautomatismus würde die Berater vor Ort zwar vor unangenehmen (Kürzungs-) Entscheidungen befreien und möglicherweise die Sanktionsdichte erhöhen, ist aber wegen rechtlicher Bedenken kaum zu erwarten. Die Notwendigkeit, den Fallmanagern einen gewissen Ermessensspielraum bei der Sanktionierung zuzugestehen, ergibt sich aus der Existenz sichernden Funktion der Leistungen im SGB II. Diese setzt Kürzungen einen engen Spielraum. Von staatlicher Seite ist grundsätzlich eine Interessenabwägung vorzunehmen, und zwar zwischen der Notwendigkeit der Sanktion und dem sozialstaatlich fixierten Anspruch auf Existenzsicherung des Hilfebedürftigen. Bei dieser Entscheidung ist der Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Dies kann jedoch nur im Rahmen einer Einzelfallprüfung geschehen, es sind also denn die Lebensumstände der Betroffenen genau zu prüfen. Da ein simpler Automatismus eine solche individuelle Abwägung verhindert, würde er einer verfassungsrechtlichen Prüfung kaum Stand halten.

Allerdings ist es auch durch die Hartz-Reformen nicht gelungen, Lösungen für wesentliche Probleme des deutschen Arbeitsmarktes zu finden. Zum Teil bestehen falsche Anreize fort, wie bspw. bei der Begünstigung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse. Auch der Aussteuerungsbetrag ist kaum geeignet, die Probleme, die sich bei der Förderung wettbewerbschwächerer Arbeitsloser im SGB III ergeben, zu lösen.

Schließlich zielten die Hartz-Gesetze nicht auf das grundsätzliche Problem einer zu hohen Abgabenbelastung des Faktors Arbeit. Kapitel II. hat jedoch gezeigt, dass die Ursachen der hohen Arbeitslosigkeit vor allem in der Diskrepanz zwischen Anspruchslohn und Produktivität einerseits sowie zwischen Transferleistungen und Marktlohn andererseits zu suchen sind. Zwar werden diese Probleme zum Teil durch die Hinzuverdienstregelungen im ALG II und

durch befristet einsetzbare arbeitsmarktpolitische Instrumente adressiert, in zahlreichen wirtschaftspolitischen Vorschlägen wird jedoch für umfassendere Lösungen plädiert. Diese Reformvorschläge sowie die Einordnung der bestehenden arbeitsmarktpolitischen Instrumente in diesen Kontext sind Gegenstand der folgenden Ausführungen.

III.2 Reformoptionen

Im wissenschaftlichen und politischen Diskurs befinden sich zahlreiche Vorschläge, die eine Weiterentwicklung, Ergänzung oder Schwerpunktverlagerung des Reformprozesses vorschlagen. Die Heterogenität der Vorschläge verdeutlicht nicht zuletzt die Uneinigkeit, die auch in der wissenschaftlichen Diskussion in Bezug auf die Ursachen der Arbeitslosigkeit herrscht.

Die im Folgenden diskutierten Ansätze setzen zunächst an der Arbeitsangebotsseite an und zielen darauf, die Anreize zur Arbeitsaufnahme zu erhöhen. Dies kann einerseits durch eine Kombination aus Transferleistungen und Erwerbseinkommen sowie durch eine Absenkung der Regelleistung im ALG II erreicht werden (Abschnitte III.2.1 und III.2.2). Eine andere Möglichkeit besteht darin, den Produktivitätsrückstand wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer durch Zuschüsse an die Arbeitgeber auszugleichen und damit bei der Arbeitsnachfrage anzusetzen (III.2.3). Auch eine Kombination aus beiden Elementen kann in unterschiedlichen Varianten realisiert werden (III.2.4). Darüber hinaus gibt es Personen am Arbeitsmarkt, deren Eingliederung auf dem ersten Arbeitsmarkt sehr unwahrscheinlich ist und bei denen zunächst die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit im Vordergrund stehen sollte (III.2.5). Um bei der Förderung des Niedriglohnbereiches ein zu starkes Absinken des Lohnniveaus zu verhindern und dem Problem der Working Poor entgegen zu treten, wird ergänzend die Einführung gesetzlicher Mindestlöhne gefordert (III.2.6).

III.2.1 „Make work pay“: Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten

Nicht selten sind die am Markt erzielbaren Einkommen nicht einmal Existenz sichernd. In einer solchen Situation könnten verbesserte Hinzuverdienstmöglichkeiten die Suchbemühungen der Hilfebedürftigen steigern. In Anlehnung an die Praxis angelsächsischer Staaten wie den USA oder dem Vereinigten Königreich wird daher häufig vorgeschlagen, die Hinzuverdienstmöglichkeiten von Empfängern der Grundsicherung generell zu verbessern. Ein geringerer Transferentzug ist für die betroffenen Arbeitnehmer mit einer Anhebung ihres Nettoeinkommens gleichzusetzen. Aufgrund der höheren monetären Anreize ist zu erwarten, dass Arbeitslose ihre Erwerbsbeteiligung ausweiten.

Ein geringerer Transferentzug kann über befristete oder dauerhaft gewährte Aufstockungen der Transferleistungen durch Erwerbseinkommen erreicht werden. Das Einkommen setzt sich dann also aus einer Kombination aus Transfer und Erwerbseinkommen zusammen. Je nach Ausgestaltung entfalten solche Kombilohnansätze ganz unterschiedliche Arbeitsmarkt- und Beschäftigungswirkungen. Im Folgenden werden die Mechanismen, die diesen Kombilohnmodellen zugrunde liegen, analysiert, und es werden Erfahrungen mit bereits bestehenden Kombilohnelementen geschildert.

III.2.1.1 Befristete Kombilöhne

Durch eine zeitlich befristete Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten kann die Suchintensität der Arbeitslosen gesteigert werden. Damit erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass Hilfebedürftige zusätzlich zum Transferbezug eine Beschäftigung aufnehmen. Wird die Be-

schäftigung auch nach Auslaufen der befristeten Hinzuverdienstmöglichkeit aufrechterhalten, kann die Hilfebedürftigkeit zumindest reduziert werden. Überwunden würde sie, wenn die Produktivität des Arbeitnehmers durch *learning-on-the-job* so weit stiege, dass durch den Wechsel auf eine höher entlohnte Tätigkeit ein Existenz sicherndes Einkommen erreicht wird.

Hinter einer zeitlich befristeten Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten steht außerdem der Gedanke, dass die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt gerade bei Langzeitarbeitslosen erhebliche Lohnzugeständnisse voraussetzt. Die Bereitschaft, zunächst einen niedrig dotierten Job anzunehmen, kann durch befristete Hinzuverdienstmöglichkeiten erhöht werden.

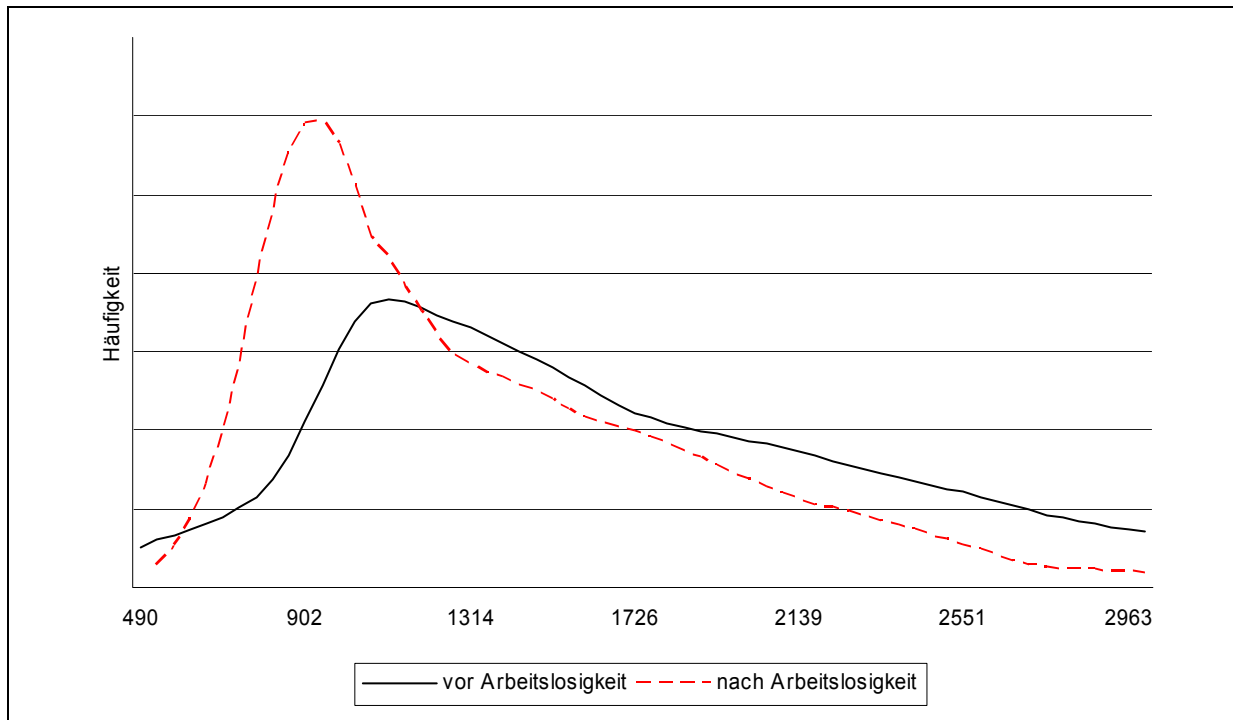
Empirische Untersuchungen zeigen, dass die Bereitschaft zu Lohnzugeständnissen in Deutschland nur bedingt vorhanden ist. Die Anspruchslöhne liegen im internationalen Vergleich auf einem hohen Niveau. Christensen (2003) ermittelt auf Basis des SOEP, dass die Anspruchslöhne sogar über den Löhnen vor Arbeitslosigkeit liegen und im Zeitverlauf nur geringfügig sinken. Dies gilt, obwohl sich die Wiederbeschäftigungschancen mit der Dauer der Arbeitslosigkeit deutlich verschlechtern. Gerade bei Personengruppen mit vormals geringem Einkommen fällt der relative Anspruchslohn im Vergleich zu Personen mit vormals hohem Einkommen hoch aus. Geringverdiener erwarten also einen recht starken Aufschlag, während Höherverdiener bereit sind, Abschläge in Kauf zu nehmen. Dieses Ergebnis lässt sich möglicherweise durch einen geringen Lohnabstand bzw. „großzügige“ Transferleistungen erklären.

Brixy/Christensen (2002) bieten auf Basis der Arbeitslosenbefragung aus dem Jahr 2000 eine detaillierte Untersuchung der Lohnkonzessionsbereitschaft. 26 Prozent der befragten Arbeitslosen wollen „auf keinen Fall“ Lohneinbußen in Kauf nehmen. 61% der Konzessionsbereiten würden vorübergehende Lohneinbußen akzeptieren, 56% auch längerfristig, 40% wären auch mit einem Lohn in Höhe des ALG einverstanden. Die Konzessionsbereitschaft steigt mit der Dauer der Arbeitslosigkeit. Allerdings sind nur 59% der Langzeitarbeitslosen bereit, einen niedrigeren Lohn als in der vorangegangenen Beschäftigung zu akzeptieren.

Eine Untersuchung der Löhne vor und nach Arbeitslosigkeit für eine Teilgruppe der älteren Arbeitslosen aus der Beschäftigtenstatistik zeigt, dass Arbeitslose, die wieder in Beschäftigung kommen, in den meisten Fällen Lohnabschläge hinnehmen müssen.¹⁵ Abbildung 3.1 zeigt die Bruttomonatslöhne vor und nach der Arbeitslosigkeit.

¹⁵ Hierbei handelt es sich um Personen, die am 30. Juni 2004 über 50 und seit mindestens einem halben Jahr arbeitslos waren. Außerdem waren sie in den letzten vier Jahren mindestens einmal vollzeitbeschäftigt und haben nach dem Stichtag innerhalb von sechs Monaten eine Vollzeitstelle gefunden. Diese Kriterien erfüllen etwa 1.400 Personen.

Abbildung 16: Lohnverteilung bei älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern vor und nach Arbeitslosigkeit*



*: Monatslohn in Euro; Personen über 50, die am 30.06.04 arbeitslos waren.
Quelle: Dietz et al. (2006).

Die Lohnverteilung hat sich nach Arbeitslosigkeit deutlich nach links verschoben. Ein größerer Teil der Personen ist nun also zu niedrigen Löhnen beschäftigt, der Anteil der Personen mit einem höheren Lohn nimmt ab. Der mittlere Lohn vor Arbeitslosigkeit beträgt hier 1.780 Euro, der durchschnittliche Lohn in der neuen Vollzeitbeschäftigung liegt bei lediglich 1.490 Euro.

Bei den meisten Arbeitslosen benötigt das Absenken des Anspruchslohnes jedoch Zeit. Ist der Arbeitslose bereit, seine Ansprüche herunterzuschrauben, ist er häufig schon so lange arbeitslos, dass eine neue Beschäftigung auch wegen der kontinuierlichen Humankapitalentwertung schwer zu finden ist. In diesem Fall löst die bis dahin angesammelte Dauer der Arbeitslosigkeit den zu hohen Anspruchslohn als Einstellungshindernis ab.

Für die aktive Arbeitsmarktpolitik ergibt sich aus diesem Problem die Aufgabe, die Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit zu erhöhen, indem der Abstand zwischen altem und neuem Lohn zumindest auf Zeit verringert wird. Dies geschieht bspw. durch die Entgeltsicherung für ältere Arbeitslose und das Einstiegsgeld, auf die im Folgenden näher eingegangen wird.

Einstiegsgeld

Das Einstiegsgeld (§16 SGB II und §29 SGB II) war in ähnlicher Ausgestaltung bereits Bestandteil des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG). Es fördert die Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung oder einer Selbständigkeit durch einen zeitlich auf sechs bis 24 Monate befristeten Arbeitnehmerzuschuss. Voraussetzung hierfür ist, dass die neue Tätigkeit geeignet ist, die Abhängigkeit von Transferleistungen auf Dauer zu verhindern. Die Höhe des Einstiegsgeldes wird vom Fall-Manager festgelegt und orientiert sich an der Dauer der Arbeitslosigkeit sowie an der Größe der Bedarfsgemeinschaft.

Wissenschaftlich fundierte Aussagen zu den Beschäftigungseffekten des Einstiegsgeldes sind erst im Laufe von 2007 zu erwarten. Bisher lässt sich lediglich konstatieren, dass das Einstiegsgeld im Jahr 2005 nur in rund 20.000 Fällen gewährt wurde. Die relativ geringe Inanspruchnahme dürfte vor allem mit der mangelnden Bekanntheit des Instruments sowie generellen Anlaufschwierigkeiten bei den Bedarfsträgern zusammenhängen. Außerdem leidet das Einstiegsgeld vermutlich unter der Dominanz der Arbeitsgelegenheiten. Schließlich ist festzuhalten, dass rund 85 Prozent der Förderungen an Existenzgründer ging und damit nicht als Hinzuverdienstmöglichkeit für abhängige Beschäftigung genutzt wurde.

Hinweise auf mögliche Beschäftigungswirkungen des Einstiegsgeldes liefern regionale Modellversuche in Hessen und in verschiedenen Regionen Baden-Württembergs (Dann et al. 2002a, 2002b). In Baden-Württemberg durften Hilfeempfänger für einen Zeitraum von maximal 18 Monaten bis zu 50% des zusätzlichen Erwerbseinkommens behalten. Ein Vergleich zwischen Programm- und Kontrollgruppen zeigt, dass positive Eingliederungseffekte im Sinne einer zusätzlichen Aufnahme von Beschäftigung seitens der Programmteilnehmer realisiert werden konnten. In Hessen war das Bild gemischt: Nur im Landkreis Fulda ließen sich positive Beschäftigungseffekte nachweisen. Die Evaluatoren machten als Erfolgsfaktoren vor allem die Intensität des kommunalen Engagements, die Abgrenzung der Zielgruppe sowie die finanzielle Attraktivität der gewählten Einstiegsgeldvariante aus. Verallgemeinerungen mit dem Ziel einer „optimalen Ausgestaltung“ von Kombilohn-Modellen sollten jedoch mit größter Sorgfalt erfolgen, da regionale Gegebenheiten eine entscheidende Rolle für den Erfolg der Modellversuche gespielt haben dürften.

Der in §6a Bundeskindergeldgesetz geregelte Kinderzuschlag schafft in größeren Familien zusätzliche Anreize zur Arbeitsaufnahme. Er wird gewährt, wenn die Bedürftigkeit allein deswegen entsteht, weil minderjährige Kinder im Haushalt leben. Auf diese Weise soll Kinderarmut vermieden werden. Der Kinderzuschlag kann bei der Familienkasse beantragt werden, wird längstens 36 Monate gezahlt und beträgt monatlich bis zu 140 Euro je Kind. Im Jahr 2005 wurde der Kinderzuschlag in knapp 53.000 Fällen bewilligt. Allerdings wurden rund 90 Prozent der Anträge abgelehnt. Dies zeigt, dass an der unbürokratischen Ausgestaltung und der Transparenz der Anspruchsberechtigung noch zu arbeiten ist.

Entgeltsicherung

Die Entgeltsicherung zielt speziell auf ältere Arbeitslose, die häufig einen besonders hohen Anspruchslohn haben (Dietz et al. 2006). Verfügen diese noch über einen Restanspruch von ALG I von mindestens einem halben Jahr, erhalten sie auf Antrag einen Zuschuss, der 50% der Differenz zum Lohn in der vormaligen Beschäftigung ausgleicht. Außerdem werden sie durch einen Zuschuss zur Gesetzlichen Rentenversicherung so gestellt, als würden sie 90% des letzten Einkommens erzielen. Die Zuschüsse werden für die Restanspruchsdauer auf ALG I gewährt und entfallen danach vollständig. Bei der Entgeltsicherung handelt es sich also allenfalls bei Älteren mit einem langen ALG I-Anspruch um eine Förderung Langzeitarbeitsloser.

Die Entgeltsicherung erhöht also die Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung, die niedriger entlohnt wird als diejenige, auf deren Grundlage das Arbeitslosengeld ermittelt wird. Allerdings fiel die Inanspruchnahme im Jahr 2005 mit rund 5.300 Zugängen gering aus. Hierfür gibt es im Wesentlichen folgende Gründe (ZEW/IAB/IAT 2005): Erstens wird die Entgeltsicherung von Vermittlern häufig nicht aktiv eingesetzt, weil sie weder bei stellenorientierten noch bei bewerberorientierten Vermittlern in die Vermittlungsstrategie passt. Zweitens führt die unklare Ausgestaltung der Förderbedingungen zu einer widersprüchlichen Handhabung vor Ort. Dies gilt insbesondere für die Frage, wann die Leistung beantragt werden muss und für welche Beschäftigungsverhältnisse sie möglich ist. Schließlich führt die Entgeltsicherung gegenwärtig nicht dazu, dass die älteren Arbeitslosen eher zur Aufnahme einer geringer ent-

lohten Tätigkeit bereit sind. Eine mikroökonomische Analyse ergab zudem keinen signifikanten Einfluss auf die Wiederbeschäftigungschancen der Teilnehmer.

Erfahrungen mit dem ähnlich ausgestalteten Instrument des Schweizer „Zwischenverdienstes“ legen jedoch nahe, dass Übergänge in Beschäftigung durch den Ausgleich von Anspruchslohn und neuem Entgelt erfolgreich gefördert werden können (Gerfin/Lechner 2002). Die Aussagen der Hartz-Evaluation zur administrativen Ausgestaltung und zum Einsatz der Entgeltsicherung sollten daher beachtet werden, um das Potential der Förderinstrumente in Zukunft besser nutzen zu können. Die aktuellen Überlegungen zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen älterer Arbeitsloser zeigen, dass die Erkenntnisse der Evaluationsstudien in der Politik durchaus Beachtung finden.

Bewertung befristeter Kombilohn-Ansätze

Eine befristete Absenkung der Transferentzugsrate kann als gezielte Wiedereingliederungshilfe interpretiert werden. Erfolgreich ist eine solche Förderung, wenn die Zielgruppen durch die Maßnahme zu intensiver Suche motiviert werden, eine Beschäftigung mit flankierendem Kombilohn finden und sich nach Auslaufen des Zuschusses der Transferbezug verringert oder gar nicht mehr erforderlich ist. Dies könnte dann eintreten, wenn aus einer zunächst aufgenommenen Teilzeitbeschäftigung eine Vollzeittätigkeit wird oder wenn bei Vollzeittätigkeit im Zuge der Einarbeitung und Bewährung der Stundenlohn wächst. Inwieweit dies gelingt und ob mit befristeten Kombilöhnen die richtigen Personen gefördert werden, ist durch Evaluationsstudien zu überprüfen.

Bei befristeten Ansätzen dürfen die beschäftigungspolitischen Erwartungen nicht zu hoch ausfallen. Da alle Akteure das Auslaufen der Förderung antizipieren, verändern sich die Beschäftigungs- und Arbeitsanreize nicht dauerhaft. Es ist deshalb mit einer nicht zu vernachlässigenden Verdrängung nicht geförderter Bewerber zu rechnen. Dieses Umsortieren der Warteschlange kann jedoch durchaus beabsichtigt sein, denn so erhalten schwer vermittelbare Personen eine Chance, die sie ansonsten nicht gehabt hätten. Die Gefahr einer horizontalen Ungleichbehandlung gegenüber anderen Personen mit niedrigem Einkommen wird dabei in Kauf genommen.

Wichtig ist daher in erster Linie eine starke Teilnahme des anvisierten Personenkreises. Die (wenigen) wissenschaftlichen Untersuchungen zu befristeten Kombilohnmodellen enthalten einige Anhaltspunkte dafür, wie generell eine höhere Inanspruchnahme zu erzielen ist. Sie ist eher zu erwarten, je höher die Transparenz bzw. die Verständlichkeit der Förderung, je geringer die Transaktionskosten (der administrativer Aufwand) für Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Behörden, je wirksamer das Marketing, je höher die Förderbeträge und je länger die Förderdauer und je umfassender die Flankierung durch weitere Leistungen wie Lohnkostenzuschüsse oder Bildungsgutscheine (Dietz/Koch/Walwei 2006).

Ein Vorteil befristeter Kombilöhne, die als Ermessensleistung gewährt werden, besteht darin, dass sich die Kosten in Grenzen halten. Gefördert werden lediglich Empfänger der Grundsicherung; ein Leistungsanspruch anderer Geringverdiener entsteht nicht. Allerdings ist bei befristeten Kombilöhnen zu beachten, dass die dafür eingesetzten Mittel bei einem begrenzten Budget stets in Konkurrenz zu Ausgaben für andere Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik stehen (crowding-out-Effekt).

III.2.1.2 Unbefristete Kombilöhne

Eine Alternative zur temporären Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten ist die dauerhafte Einkommenssubvention für Transferempfänger, die eine niedrig entlohnte Erwerbstätigkeit aufnehmen oder bereits ausüben. Kommt es zu einer unbefristet geltenden, geringeren

Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Grundsicherung, verändern sich dauerhaft die Angebotsbedingungen im Niedriglohnbereich, weil eine Niedriglohnbeschäftigung für Transferleistungsempfänger attraktiver wird. Auf diese Weise könnten Unternehmen indirekt angeregt werden, neue Arbeitsplätze in diesem Einkommenssegment zu schaffen. Auch für die Arbeitnehmer geht mit der Aufnahme einer niedrig entlohnten Beschäftigung eine Stärkung des Selbstwertgefühls, der Gesundheit und des gesellschaftlichen Status' einher. Es erhöhen sich die Beschäftigungsfähigkeit und die Eingliederungschancen der Personen, während ihre Hilfebedürftigkeit sinkt. Die geringere Abhängigkeit von staatlichen Leistungen führt zu einer Entlastung der öffentlichen Haushalte.

Mit den Hinzuverdienern sind zunächst Personen angesprochen, die Transferleistungen beziehen und zusätzlich eine Erwerbstätigkeit ausüben. Es sind jedoch auch diejenigen zu betrachten, die mit ihrer Erwerbstätigkeit nicht die Summe aus Transfer und Hinzuverdienst erreichen. Wegen des Gleichbehandlungsgrundsatzes können diese Personen aufstockend Transferleistungen erhalten. Verbesserte Hinzuverdienstmöglichkeiten bei gleich bleibendem Niveau der Grundsicherung beinhalten daher immer das Risiko hoher fiskalischer Kosten.

Mit dem SGB II trat eine Hinzuverdienstregelung in Kraft, die im unteren Einkommensbereich noch weniger generös war als die zuvor geltenden Regelungen. Die seit Oktober 2005 geltende Regelung zeichnet sich vor allem durch die Einführung eines anrechnungsfreien Grundfreibetrages von 100€ Euro aus.¹⁶ Von jedem zusätzlich verdienten Euro verbleiben bis zu einem Bruttoeinkommen von 800 Euro zwanzig Prozent beim Hilfeempfänger. Es werden also 80 Prozent auf die Leistung angerechnet. Über 800 Euro steigt die Transferentzugsrate auf 90 Prozent. Bei einem Bruttoeinkommen von über 400 Euro können zudem Fahrtkosten erstattet werden. Ab einer Obergrenze von 1.200 Euro (1.500 Euro bei Personen mit Kindern) werden Zusatzeinkommen voll angerechnet.

Damit ist die Transferentzugsrate oberhalb des Freibetrages mit 80 bzw. 90 Prozent noch immer hoch. Von der Freibetragsregelung profitieren vor allem ALG-II-Empfänger mit niedrigem Einkommen: ihnen wird nur ein geringerer Anteil angerechnet. Da niedrige monatliche Erwerbseinkommen weniger stark auf die Transferleistung angerechnet werden, entstehen vor allem Anreize für die Aufnahme von Mini- und Midi-Jobs sowie von Teilzeitstellen. Eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit (bis zur Vollzeitarbeit) ist hingegen wenig attraktiv. Dieser (Fehl-)Anreiz entsteht in erster Linie, weil die Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung keine wesentliche Steigerung des verfügbaren Einkommens bewirkt: Bei einem Minijob mit 400 Euro verbleiben 160 Euro, während eine Beschäftigung mit einem Bruttoeinkommen von 1200 Euro dem Hinzuverdiener 280 Euro und damit nur 120 Euro mehr beschert. Weiterhin beeinflusst der mit einer Vollzeitstelle verbundene Freizeitverlust das Angebotskalkül (Opportunitätskosten). Insofern ist die Grenzbelastung von Empfängern der Grundsicherung vor allem bei Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung vergleichsweise hoch. Schließlich besteht bei der Erhöhung der Stundenzahl aus Sicht der Leistungsempfänger ein starker Anreiz, Einkünfte nicht zu melden. Dies kann auch für die Arbeitgeber attraktiv sein, wenn diese hierdurch Abgaben zu den Sozialversicherungen „sparen“.

Trotz des relativ unattraktiven Arrangements, werden die Hinzuverdienstmöglichkeiten im ALG II rege genutzt: Im September 2005 wurden in knapp 850.000 Bedarfsgemeinschaften Einkommen aus Erwerbstätigkeit angerechnet. Die Zahl der Erwerbstätigen in Bedarfsgemeinschaften lag bei rund 900.000 Personen. Dies entspricht knapp 22% aller Bedarfsgemeinschaften und 19% der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Damit ist das Erwerbseinkom-

¹⁶ Die marginalen Transferentzugsraten haben sich mit der Neuregelung im Oktober 2005 weiter erhöht. Zu den Anrechnungsregelungen vor Hartz IV siehe Anhang 3.

men nach dem Kindergeld die zweithäufigste Quelle für Anrechnungen bei SGB II-Beziehern.¹⁷

Bei der zugrunde liegenden Erwerbstätigkeit handelt es sich zum größten Teil um abhängige Beschäftigung: nur etwa 45.000 oder 5% aller erwerbstätigen SGB II-Bezieher erzielen ihr Einkommen aus einer selbständigen Tätigkeit. Betrachtet man die abhängigen Beschäftigungsverhältnisse der SGB II-Bezieher genauer, so finden sich etwa hälftig geringfügige und sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen (395.000 bzw. 388.000 Beschäftigungsverhältnisse).

Was die Höhe der erzielten Einkommen aus Erwerbstätigkeit angeht, so gibt es durchaus eine große Bandbreite: Im Durchschnitt erzielten die Hilfebedürftigen im September 2005 ein Bruttoeinkommen von 629 Euro. Allerdings gibt es eine beträchtliche Streuung: 51% erhalten Bruttoeinkommen unter 400 Euro, 19% im Midi-Job-Bereich zwischen 400 und 800 Euro, und bei immerhin 30% aller ALG II-Bezieher waren Bruttoeinkommen von über 800 Euro anzurechnen. Bei den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen wurden diese Einkommen in knapp drei Viertel der Fälle in Vollzeit erzielt.

Der Anstieg der Erwerbstätigkeit bei gleichzeitigem Transferbezug im Vergleich zur Situation vor Einführung des SGB II erklärt sich nahezu ausschließlich durch die Zunahme der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Dagegen ist die geringfügige Beschäftigung etwa auf dem Niveau von 2004 geblieben. Im Bereich der Sozialhilfe - der gleichzeitige Bezug von Arbeitslosenhilfe war bei einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nicht möglich - gab es nach Angaben des Statistischen Bundesamtes 2004 lediglich knapp 150.000 Personen, die parallel einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgingen. Hinzuzurechnen wären Personen, die 2004 sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren und gleichzeitig Wohngeld bezogen haben, da einige davon nun im ALG II-Bezug sein dürften. Dies dürfte den Anstieg aber nicht vollständig erklären.

Regionale und branchenspezifische Unterschiede können Hinweise darauf geben, inwieweit niedrige Einkommen bei gleichzeitigem ALG II-Bezug in Deutschland bereits zur Normalität gehören. Auswertungen der BA-Statistik vom September 2005 zeigen, dass 1,5% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und 8,3% der Mini-Jobber ergänzende Leistungen der Grundsicherung erhalten.

Der Grundsicherungsbezug im Produzierenden Gewerbe ist mit 0,7% aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten eher selten. Dagegen tritt er im Dienstleistungsgewerbe, in dem über drei Viertel aller erwerbstätigen SGB II-Bezieher beschäftigt sind, überdurchschnittlich häufig auf. Dies gilt insbesondere für das Gastgewerbe (4,0%) und bei den unternehmensnahen Dienstleistungen (3,0%). Zum einen kann dies an den höheren Qualifikationsanforderungen sowie dem generell etwas höheren Lohnniveau im Produzierendem Gewerbe liegen. Dagegen befinden sich im Dienstleistungssektor überdurchschnittlich viele Arbeitsplätze mit niedrigen Qualifikationsanforderungen und damit niedrigerer Entlohnung. Im Dienstleistungsbereich dürfte auch in Zukunft das größere Beschäftigungspotential für Tätigkeiten im Niedriglohnbereich zu finden sein.

Die Anteile von Personen und Bedarfsgemeinschaften mit anzurechnenden Einkommen aus Erwerbstätigkeit unterscheiden sich zwischen West- und Ostdeutschland nicht stark. Allerdings ist in Ostdeutschland der gleichzeitige Bezug von SGB II-Leistungen bezogen auf alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit 3,3% deutlich häufiger zu beobachten als in Westdeutschland (1,1%). Dieses Bild verstärkt sich bei den Mini-Jobbern: Ein Fünftel aller Mini-Jobber in Ostdeutschland bezieht SGB II-Leistungen, während es in Westdeutschland

¹⁷ Vgl. hierzu und zum Folgenden Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2006) sowie Koch/Walwei (2006).

nur knapp 7% sind. Dieser deutliche Unterschied lässt sich vor allem mit der stärkeren Nutzung von Mini-Jobs in Westdeutschland als Zweitverdienst im Haushaltskontext erklären, während Mini-Jobs in Ostdeutschland mangels Alternativen häufig als alleinige Erwerbstätigkeit angenommen werden.

Für die Beschäftigungsentwicklung sind positive Impulse durch unbefristete Kombilöhne nur dann zu erwarten, wenn Arbeitslose als Konsequenz zu größeren Lohnzugeständnissen bereit sind. Nur in diesem Fall kann der für einen Beschäftigungsimpuls notwendige Lohndruck entstehen. Zu der Frage, ob eine solche Entwicklung eintritt, liegen bisher jedoch keine wissenschaftlichen Ergebnisse vor.

Bewertung der bestehenden Hinzuverdienstmöglichkeiten

Der Bezug der Grundsicherung ergänzend zum Erwerbseinkommen hat eine durchaus beachtliche quantitative Bedeutung. Die Anreize für eine Arbeitsaufnahme sind also für einen nennenswerten Teil der Transferempfänger gegeben. Dies gilt auch für die beträchtliche Anzahl von Personen, die trotz hoher Transferentzugsraten einer Vollzeitberufstätigkeit nachgehen.

In diesem Zusammenhang ist zudem zwischen Personen zu unterscheiden, die Vollzeit arbeiten und ergänzend Leistungen erhalten und jenen, die durch kleinere Tätigkeiten ihr Einkommen gegenüber dem Transferbezug aufstocken. Beim ersten Personenkreis ist zu beobachten, ob sie ihre Erwerbstätigkeit im Zeitverlauf eher reduzieren, (wieder) in die Hilfebedürftigkeit übergehen oder über gestiegene Einkommen (wieder) unabhängig vom Transferbezug werden. Beim zweiten Personenkreis stellt sich die Frage, wie Anreize für eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit geschaffen werden können. Scheitert die Ausweitung der Erwerbstätigkeit wegen Hemmnissen auf Seite der Transferbezieher oder liegt das Problem bei den Unternehmen? Internationale Studien zeigen, dass die Aufwärtsmobilität aus Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland grundsätzlich vergleichsweise gering ist (Europäische Kommission 2004 sowie Abschnitt II.5). Möchte man einen großen, aber keinen statischen Niedriglohnsektor, stellt sich die Frage, wie diese Aufwärtsmobilität (auch aus den Aufstockerbeschäftigungen) arbeitsmarktpolitisch unterstützt werden kann, bspw. durch geförderte Weiterbildungen.

Das Phänomen der starken Nutzung der Hinzuverdienstmöglichkeiten lässt sich nicht allein durch - die schließlich relativ geringen - monetären Anreize erklären. Es sind daher weitere Gesichtspunkte von Bedeutung, die Anreize zu einer Beschäftigungsaufnahme bieten können:

- **Dynamische Betrachtung:** Bei finanziellen Erwägungen spielt häufig auch die zukünftige Entwicklung eine wichtige Rolle. Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit generiert nicht nur heute ein höheres Einkommen, sondern verbessert auch die zukünftigen Beschäftigungschancen und erhöht das erwartete Einkommen.
- **Nicht-monetäre (intrinsische) Arbeitsmotivation**
- **(Androhung von) Sanktionen** bei Ablehnung einer zumutbaren Arbeit
- **Opportunitätskosten:** Kosten, die den Transferempfängern im Zuge des Förderns und Forderns auferlegt werden

Aufgrund der vielschichtigen Motivationslage muss bei Personen, die sich im reinen Transferbezug befinden, versucht werden, die Gründe hierfür genau herauszufiltern. Auch hierfür ist ein umfassendes Profiling unabdingbar. Erst dann können die Eigenbemühungen der Transferempfänger durch geeignete Instrumente gezielt erhöht werden.

Weitergehende Reformvorschläge

Ausgangspunkt vieler Vorschläge zur Ausweitung unbefristeter Kombilöhne in Deutschland sind Erfahrungen aus dem Ausland. Dies gilt in besonderem Maße für den US-amerikanischen Earned Income Tax Credit (EITC), der im Folgenden ausführlicher vorgestellt wird. Die Erfahrungen mit dem britischen Working Tax Credit (WTC) werden in Kapiteln 1 dargestellt.

Der EITC existiert bereits seit Mitte der siebziger Jahre und stellt eine als Negative Einkommensteuer ausgestaltete Förderung erwerbstätiger Personen mit geringem Einkommen dar (Brücker/Konle-Seidl 2006; Düll 2006). Mit der amerikanischen Sozialhilfereform aus dem Jahr 1996 wurden die Transferleistungen für Nichterwerbstätige gekürzt, auf fünf Jahre begrenzt und zudem an strikte Auflagen wie eine allgemeine Arbeitspflicht gebunden. Im Gegenzug weitete man den EITC noch einmal deutlich aus, wovon vor allem Familien profitierten. Heute ist er in den USA das quantitativ wichtigste Instrument staatlicher Leistungsgewährung.

Anspruchsberechtigt sind hilfebedürftige, erwerbstätige Steuerzahler. Im Jahr 2005 wurden rund 22 Millionen Haushalte gefördert. Drei Viertel der Auszahlungen gehen an Alleinerziehende, die den größten Teil der Sozialhilfebezieher stellen.

Es gibt drei Fördertarife, die nach Haushaltstyp (Alleinerziehende und Paare; Haushalte mit einem Kind; Haushalte mit mehreren Kindern) gestaffelt sind. Zunächst nimmt die Steuergutschrift mit steigendem Bruttoeinkommen zu („phasing in“), um dann für ein gewisses Bruttoeinkommensintervall die maximale Steuergutschrift zu erreichen („flat range“). In diesen Bereichen zahlt sich eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit also stark aus. Mit zunehmendem Erwerbseinkommen nimmt die Förderung anschließend linear ab und läuft bei einem Bruttoeinkommen von 11.750 US-Dollar (31030 US-Dollar/35263 US-Dollar) vollständig aus („phasing out“) – vgl. zu den Einzelheiten Ochel 2006.

Im Jahr 2005 betrug die maximale jährliche Förderhöhe 390 US-Dollar für Alleinstehende oder Paare, gut 2.600 US-Dollar für Haushalte mit einem Kind sowie 4.400 US-Dollar für Eltern mit zwei oder mehr Kindern. Die Steuergutschrift wird durch einen Zuschlag für die Kinderbetreuung von maximal 1.000 US-Dollar aufgestockt und um die medizinische Grundversorgung ergänzt.

Empirische Untersuchungen belegen, dass die Kombination aus EITC und ergänzenden Leistungen, niedrigen Mindestlöhnen, geringeren Transferleistungen für Nicht-Erwerbstätige, der Befristung des Sozialhilfebezugs sowie einer allgemeinen Arbeitspflicht zu einem deutlichen Anstieg der Erwerbstätigkeit geführt hat. Dies gilt insbesondere für die Gruppe der Alleinerziehenden (Grogger/Karoly 2005). Allerdings bestehen Anzeichen dafür, dass das Arbeitsangebot von Zweitverdienern, insbesondere von verheirateten Frauen, zurückgeht (Eissa/Hoynes 2005).

Vor allem erreichte man durch das Maßnahmenbündel eine Bekämpfung der Armut und eine Verringerung der „Working Poor“. Die Zahl der Sozialhilfebezieher sank von 1994 bis 2002 von fünf auf zwei Millionen. Mehr als 95 Prozent der Zahlungen gingen an Arbeitnehmer, die weniger als den Medianlohn verdienten. Vor allem Familien mit Kindern profitierten (Blank 2002). Auch wenn bislang keine genaue Bilanz für die fiskalischen Auswirkungen des EITC vorliegt, bestehen jedoch Hinweise, dass die Nettobelastung der öffentlichen Haushalte relativ gering ist.

Dagegen dürfte sich die Einkommenssituation nicht-erwerbstätiger Personen durch die Koppelung der Transfers an die Erwerbstätigkeit sowie die Absenkung der Transferleistungen verschlechtern haben („Non-working Poor“). Außerdem sind die Effekte abzuwarten, wenn eine

größere Zahl von Haushalten die maximale Anspruchsdauer von fünf Jahren überschreiten wird.

Kasten 1

Großbritannien: Förderung durch den Working Tax Credit¹⁸

Der britische Working Families Tax Credit (WFTC) wurde 1999 nach dem Vorbild des amerikanischen EITC eingeführt. Er ist ein Baustein einer umfassenden Welfare-to-Work-Strategie, die Beschäftigung im Niedriglohnbereich attraktiver machen soll („New Deal“). Die Beteiligung an den Workfare-Programmen ist den Transferbeziehern im Gegensatz zu anderen Ländern jedoch frei gestellt.

Zur Verhinderung von Lohndumping wurde gleichzeitig ein Mindestlohn von 5,35 Pfund eingeführt. Dies entspricht rund 44 Prozent des Medianlohnes. Im Jahr 2003 wurde der Zuschuss, der bis dahin erwerbstätigen Elternpaaren oder Alleinerziehenden vorbehalten war, zum allgemein zugänglichen Working Tax Credit (WTC) erweitert. Der WTC wird wiederum um einen Kinderzuschlag ergänzt (Child Tax Credit - CTC)

Anspruchsberechtigt sind Personen, deren Jahresverdienst unter 5.060 Pfund liegt und die einer Beschäftigung von mindestens dreißig Stunden pro Woche nachgehen. Für Eltern verringert sich die wöchentliche Arbeitszeit auf 16 Stunden die Woche. Alleinstehende unter 25 Jahren sind nicht förderberechtigt. Die Förderung ist so ausgelegt, dass ein Beschäftigter, der zum Mindestlohn 30 Stunden pro Woche arbeitet, durch den WTC über die Armutsschwelle gehoben wird. Der Zuschuss beläuft sich auf 30 bis 35 Prozent des Durchschnittseinkommens und wird auf Basis des Nettohaushaltseinkommens berechnet. Dies führt dazu, dass die Zuschüsse auf andere Transfers, wie bspw. das Wohngeld angerechnet werden. Dies reduziert tendenziell die Arbeitsanreize und damit auch die potentiellen Beschäftigungseffekte.

Im Juli 2003 bezogen 5,4 Millionen Menschen einen CTC, einen WTC oder eine vergleichbare Sozialleistung. Die Beschäftigungseffekte des WFTC sind – ähnlich wie beim EITC – bei Elternpaaren unklar. Allerdings ist ein Anstieg der Erwerbsbeteiligung und des Erwerbsumfanges von Alleinerziehenden zu beobachten (Brewer/Browne 2006). Ein weiterer Erfolg des Programms ist in der Armutsreduzierung zu sehen, die insbesondere für Familien mit Kindern gelang. Zwischen 1997 und 2004 stieg das Einkommen der ärmsten Familien, in denen mindestens eine Person arbeitet, um etwa 20 Prozent.

Die Kosten des WFTC liegen mit etwa 0,6 Prozent des BIP relativ hoch, so dass mit einer Nettobelastung der öffentlichen Haushalte zu rechnen ist. Genaue Berechnungen zu den fiskalischen Netto-Effekten liegen bislang jedoch nicht vor.

Bewertung unbefristeter Kombilohn-Modelle

Der Ansatz einer dauerhaften staatlichen Förderung niedrig entlohnter (Vollzeit-) Beschäftigung in einem konsistenten Steuer-Transfer-System ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Allerdings verfolgen unbefristete Kombilohn-Modelle je nach Land unterschiedliche Zielsetzungen und knüpfen an unterschiedlichen Rahmenbedingungen an. So hat die Armutsbekämpfung in den USA und Großbritannien eine höhere Priorität als Beschäftigungseffekte. Sie sind zudem Teile einer umfassenden Welfare-to-work-Strategie, so dass die Wirkungen auf das Zusammenspiel der Einzelmaßnahmen zurückzuführen sind. Für die positiven Entwicklungen waren zudem die im Vergleich zu Kontinentaleuropa dynamische wirtschaftliche Entwicklung, eine große Lohnspreizung und ein aufnahmefähiger Niedriglohnsektor ausschlag gebend. Schließlich spielt die Konsistenz des Steuer- und Transfersystems eine entscheidende Rolle. Diese lässt sich leichter – oder zumindest zu geringeren Kosten – herstel-

¹⁸ Siehe hierzu ausführlich Brücker/Konle-Seidl (2006).

len, wenn man auf einem relativ niedrigen TransfERNiveau aufsetzen kann, wie dies in den USA der Fall ist.

Wegen der unterschiedlichen institutionellen Ausgestaltung der Arbeitsmärkte sowie der Steuer- und Transfersysteme sollte man bei der Übertragung erfolgreicher Ansätze aus dem Ausland vorsichtig sein. So sind die Effekte einer Ausweitung unbefristeter Kombilöhne auf die Lohnsetzung und das betriebliche Einstellungsverhalten eher unsicher. Für die öffentlichen Haushalte ist dies unter sonst gleichen Bedingungen jedoch entscheidend. Bleibt die Höhe der Transferleistung bei verbesserten Hinzuverdienstmöglichkeiten unangetastet - was aus sozialpolitischen Gründen nachvollziehbar wäre - entstehen schnell hohe fiskalische Kosten. Denn dann würden automatisch mehr Personen anspruchsberechtigt, weil es eine horizontale Gleichbehandlung von Kombilohnempfängern einerseits und Niedrigverdienern mit vergleichbarem Einkommen ohne bisherigen Leistungsbezug andererseits geben muss (vgl. auch die Simulationsstudie von Schneider et al. 2002). Der einzige Weg zur Finanzierung unbefristeter Hinzuverdienstmöglichkeiten ohne zusätzliche Lasten für die öffentlichen Haushalte bestünde in einer Absenkung der Transferleistungen. Ohne flankierende Maßnahmen wäre diese Variante aber mit zunehmenden Armutsrisiken verbunden. Daher muss man sich bei der Übertragung von unbefristeten Kombilohn-Modellen auf die deutschen Verhältnisse darüber im Klaren sein, dass sie so oder so mit gravierenden Risiken verbunden sein würde. Zudem wäre eine deutliche Absenkung der Transferleistungen wegen des verfassungsrechtlich geschützten Prinzips der bedarfsgerechten Grundsicherung zumindest kurzfristig nicht möglich.

III.2.2 „Make leisure pay less“: weniger großzügige Transferleistungen

Neben den grundlegenden Rahmenbedingungen zur Anspruchsberechtigung (siehe Abschnitt III.1) sind Leistungshöhe und -dauer entscheidende Größen zur Beurteilung der Großzügigkeit eines Transfersystems. Bei zu generösen Leistungen besteht die Gefahr von Lohnabstandsproblemen, die wegen zu geringer Arbeitsanreize Langzeitarbeitslosigkeit hervorrufen und verfestigen können. Dieser Themenkomplex wurde bereits in Abschnitt II.6 sowie zu Beginn dieses Kapitels behandelt, wird noch einmal ausführlich in Kapitel IV. aufgegriffen und soll daher an dieser Stelle nicht diskutiert werden.

Schließlich kann der TransfERNutzen des Einzelnen durch die institutionelle Ausgestaltung des Leistungsbezugs beeinflusst werden. Dabei spielen Mitwirkungspflichten, Zumutbarkeitskriterien und Sanktionsmechanismen eine wichtige Rolle. Hier haben sich durch die Hartz-Reformen bereits einige Veränderungen ergeben (siehe Abschnitt III.1). Es bleibt abzuwarten, inwieweit sich die neuen Arrangements als praxistauglich erweisen und positive Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit setzen können.

Die bestehenden Regelungen werden allerdings von einigen Autoren schon heute als nicht weit reichend genug angesehen. So steht die Absenkung des Grundsicherungsniveaus bei gleichzeitiger Einführung von Workfare-Elementen auf der politischen Agenda. Diesen Überlegungen wenden wir uns in den folgenden Abschnitten zu.

III.2.2.1 Absenkung des Leistungsniveaus

Das US-amerikanische Beispiel in Abschnitt III.2.1.2 zeigt, dass sich der Wirkungsgrad von Kombilohnansätzen durch eine Absenkung der Mindestsicherung erhöhen lässt. Damit stellt sich die Frage nach dem angemessenen Niveau von Transferleistungen. Grundsätzlich können großzügige Transferleistungen sowohl negative als auch positive Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung und die Höhe und Struktur der Arbeitslosigkeit haben. Eine relativ

großzügige soziale Absicherung stellt so etwas wie einen „automatischen Stabilisator“ dar, der bei Auftreten massenhafter unfreiwilliger Arbeitslosigkeit sowohl auf der Mikro- als auch Makroebene den Konsum stützt. Die Zahlung von Arbeitslosengeld fördert außerdem die Effizienz der Arbeitsplatzsuche, weil Arbeitslose nicht das erstbeste Angebot annehmen müssen. Dies unterstützt die Qualität der Ausgleichsprozesse auf dem Arbeitsmarkt und erleichtert damit die Anpassung an den Strukturwandel. Allerdings können hohe Lohnersatzleistungen vor allem in Verbindung mit einer langen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes zu fehlenden Anreizen bei der Arbeitssuche und der Arbeitsaufnahme führen. Gesamtwirtschaftlich kann dies zu struktureller Arbeitslosigkeit beitragen.

Empirische Untersuchungen zeigen, dass die Dauer des Bezugs von Lohnersatzleistungen mindestens einen ebenso großen Einfluss auf Höhe und Dauer der Arbeitslosigkeit hat wie das Niveau der Transferleistungen (Nickell 2003). Dieser Befund ist für Deutschland besonders relevant, weil die soziale Absicherung von Langzeitarbeitslosen vor den Hartz-Reformen durch die lange Bezugsdauer von älteren Arbeitslosen und die bis dahin unbefristete Arbeitslosenhilfe im internationalen Vergleich relativ hoch ausfielen (Europäische Kommission 2006). Dagegen liegt die Lohnersatzrate von Kurzfrist-arbeitslosen nicht über der von vergleichbaren Industrieländern (Eichhorst et al. 2004). Die vollzogenen Änderungen bei der Bezugsdauer des ALG I gehen also in die richtige Richtung.

Über das ökonomische Kalkül hinaus sollte beachtet werden, dass die Großzügigkeit von Lohnersatzleistungen auch verteilungspolitischen Zielen dient. Sie definieren das Einkommen, was die Gesellschaft denjenigen zukommen lassen möchte, die aus individuellen Gründen oder aufgrund der Arbeitsmarktlage keine Erwerbsarbeit ausüben können. Eine drastische Kürzung der Hilfeleistungen hätte nach den vorliegenden internationalen Erfahrungen insbesondere in angelsächsischen Ländern gravierende Konsequenzen auf individueller und gesellschaftlicher Ebene. Armutspänomene wie Gattobildung, höhere Kriminalität und mangelnde Risikobereitschaft der Individuen müssten bei dieser scheinbar einfachen Lösung in Kauf genommen werden. Dennoch wird sich eine Gesellschaft immer wieder fragen müssen, ob die einmal festgelegte und natürlich immer auch diskussionswürdige Höhe von Lohnersatzleistungen mit den Verhältnissen und dem Wandel auf dem Arbeitsmarkt korrespondiert.

Selbst mit Blick auf kleinere Schritte im Rahmen einer Weiterentwicklung oder Optimierung der Grundsicherung fällt es ohne belastbare empirische Befunde schwer, eindeutige Empfehlungen zur Höhe der Grundsicherung abzugeben. Die Höhe der Regelleistung dürfte zumindest kurzfristig kaum zur Disposition stehen, weil die Verfassung ein sozialstaatlich akzeptiertes Existenzminimum garantiert. Ihre regionale Differenzierung macht wenig Sinn, weil sich die Lebenshaltungskosten nur unwesentlich unterscheiden.

Wie in Abschnitt III.2.1 dargelegt wurde, besteht bei Kombilohn-Ansätzen generell ein Trade-off zwischen der Erhöhung der Arbeitsanreize und den dabei entstehenden fiskalischen Kosten. Dieser Konflikt kann mit einer gleichzeitigen Absenkung der Transferleistungen gelöst werden, wie sie bspw. im ifo-Modell der Aktivierenden Sozialhilfe angedacht ist (Sinn et al. 2006).

Die Autoren knüpfen in gewisser Weise an den EITC an und schlagen vor, die staatlichen Sozialleistungen und insbesondere die Grundsicherung deutlich zu senken. Um mehr als drei Millionen Menschen in Beschäftigung zu bringen, muss nach Berechnungen des ifo-Instituts die Grundsicherung um ein Drittel verringert werden. Auf diese Weise soll der Angebotsdruck für Hilfebedürftige deutlich erhöht werden.

Weil in Deutschland das soziokulturelle Existenzminimum vom Staat garantiert wird, soll jedem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, der nicht sofort eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt findet, eine gemeinnützige Tätigkeit angeboten werden. Durch den damit ver-

bundenen Freizeitentzug sinkt das Nutzenniveau der Transferleistungsempfänger, und es erhöhen sich die Anreize, sich aus eigener Kraft aus dem Hilfebezug zu verabschieden. Die Anreize werden zusätzlich durch verbesserte Hinzuverdienstmöglichkeiten im Bereich niedriger Einkommen erhöht (unbefristetes Kombilohn-Element). Durch diese Regelungen liegt der Einkommenszuwachs bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit über derjenigen im ALG II. Dies gilt allerdings nicht für das Nettoeinkommen, das wegen des niedrigeren Grundsicherungsniveaus frühestens bei Bruttoarbeitseinkommen von rund 800 Euro (Alleinstehende) das Status-Quo-Niveau erreicht.

Bewertung

Es wird häufig übersehen oder gar unterschlagen, dass die eigentliche Wirkungsvoraussetzung für den EITC das niedrige Niveau der Grundsicherung ist. Anders als in Deutschland, in dem ein relativ großzügiges soziokulturelles Existenzminimum garantiert wird, fällt die Grenzbelastung von Transferempfängern bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit aufgrund der geringeren Sozialhilfe und dem aufstockenden EITC in den USA deutlich niedriger aus (siehe Abschnitt III.2.1.2). Eine Übertragung des US-Amerikanischen Modells muss also konsequenter Weise eine Absenkung des Transferniveaus beinhalten. Auf die Gefahren eines solchen Vorgehens wurde bereits hingewiesen.

Grundsätzlich sind die Effekte eines durch einen ausgeweiteten, unbefristet gewährten Kombilohn steigenden Lohnsatzes auf das Arbeitskräfteangebot aus theoretischer Hinsicht ungewiss. Zwar kommt es zu dem gewünschten Substitutionseffekt, weil Erwerbsarbeit im Vergleich zum Nichtstun attraktiver wird. Dem gegenüber steht aber ein Einkommenseffekt, weil staatliche Transfers die Güternachfrage erhöhen und dazu beitragen (können), dass bisher nicht geförderte, aber anspruchsberechtigte Arbeitnehmer oder nicht geförderte Mitverdiener im selben Haushalt ihr Angebot zurückfahren können. Ein Beispiel hierfür ist der Rückgang der Erwerbsbeteiligung verheirateter Mütter in den USA in Folge des EITC. Empirische Untersuchungen zu den Auswirkungen einer Erhöhung der Nettolöhne auf das Arbeitskräfteangebot legen jedoch nahe, dass der Einkommenseffekt schwächer ausfällt als der Substitutionseffekt (Kaltenborn et al. 2003). Daher kann man unterstellen, dass Arbeitnehmer aufgrund der durch den geringeren Transferentzug verbesserten Nettoeinkommensposition eher zu Lohnzugeständnissen gegenüber den Arbeitgebern bereit sind.

Ein weiteres Problem auf der Angebotsseite besteht darin, dass Teilzeitjobs trotz der verbesserten monetären Arbeitsanreize noch immer attraktiver sind als eine Vollzeitbeschäftigung. Relevant ist dies vor allem, wenn man zumindest bei einem Teil der Erwerbspersonen realistischer Weise von einer ausgeprägten Freizeitpräferenz ausgeht.

Unabhängig von der Stärke der Reaktion des Arbeitskräfteangebots stellt sich auf dem Arbeitsmarkt aber nur dann ein Zusatzeffekt ein, wenn dem zusätzlich „aktivierten“ Angebot eine passende und zusätzliche Arbeitskräftenachfrage gegenübersteht. Dies setzt einiges voraus: Die Stellen müssen in den Regionen entstehen, die für das aktivierte Arbeitskräfteangebot erreichbar sind oder die räumliche Mobilität muss wachsen. Die Stellenanforderungen der Unternehmen müssen den Qualifikationsvoraussetzungen der Erwerbslosen entsprechen. Und vor allem müssen Lohnanpassungsprozesse stattfinden (können), damit die Einkommenssubvention an den Arbeitnehmer beim Arbeitgeber als Lohnsenkung ankommt. Dabei gilt generell, dass bei einem höheren Arbeitskräfteangebot im unteren Lohnbereich aufgrund einer Ausweitung von Kombilöhnen umso mehr zusätzliche Arbeitsplätze entstehen je elastischer die Arbeitsnachfrage auf den Lohndruck nach unten reagiert.

Eine Lohnsenkung ist schließlich nur zu erwarten, wenn die Arbeitsmärkte hinreichend flexibel sind. Auch eine im Zeitablauf wachsende Lohnspreizung (z.B. durch neue Leichtlohngruppen oder eine stärkere Besetzung vorhandener Leichtlohngruppen innerhalb des bestehenden Tarifsystems) würden sich positiv auf die Arbeitskräftenachfrage nach Geringqualifi-

zierten auswirken. In der kurzen Frist ist jedoch lediglich mit einer geringen Anpassung des Arbeitsmarktes zu rechnen. Hierdurch ergäben sich bei der Einführung der Aktivierenden Sozialhilfe jedoch gravierende Übergangsprobleme. So müsste den Personen, die keine Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt finden, zeitnah eine gemeinnützige Tätigkeit angeboten werden. Auf die Probleme, die mit dem Workfare-Element der Aktivierenden Sozialhilfe zusammenhängen, wird im folgenden Abschnitt näher eingegangen.

III.2.2.2 Workfare

Eine implizite Absenkung der Transferleistung kann auch erfolgen, indem ihr Nutzen durch den Entzug von Freizeit reduziert wird. Bei Workfare-Ansätzen wird der Transferbezug an eine generelle Pflicht zur gemeinnützigen Beschäftigung gekoppelt. Auf diese Weise kann die Arbeitsbereitschaft überprüft und bei Annahme einer Beschäftigung eine Kompensation der Transferleistung erzielt werden. Man erwartet sich hierdurch eine höhere Bereitschaft zur Aufnahme einer niedrig entlohnten Beschäftigung.

Ob das Sozialprodukt durch die Maßnahmen tatsächlich gesteigert werden kann, hängt u.a. vom Aufwand bei der Einrichtung von Workfare-Arbeitsplätzen und von der Produktivität der in diesen Maßnahmen eingesetzten Personen ab. Außerdem sind Substitutions- und Verdrängungseffekte zu beachten. Es besteht also die Gefahr, dass Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt verloren geht.

Aus theoretisch-konzeptioneller Perspektive erfüllt Workfare eine Reihe ökonomischer Funktionen (Besley/Coate 1992; Feist 2000; Koch/Stephan/Walwei 2005):

- **Selektion:** Unterstützung sollten nur diejenigen Personen erhalten, die ihrer wirklich bedürfen. Da der Staat aber unvollständig über die Eigenschaften einzelner Individuen informiert ist, setzt man einen Screening-Mechanismus ein, der bewirkt, dass nur wirklich Bedürftige Leistungen beantragen. Zugrunde liegt die neoklassische Arbeitsleid-Hypothese, wonach Arbeit als nutzenmindernd empfunden wird. Durch Workfare-Angebote entgeht den Arbeitslosen der Freizeitnutzen, der ihnen bei einem Transferbezug ohne Gegenleistung zufällt. Müssen sie für die staatliche Leistung arbeiten, werden Personen, die am Markt ein höheres Einkommen als in einer Workfare-Maßnahme erzielen können, es vorziehen, einer regulären Arbeit nachzugehen. Der Freizeitvorteil des bestehenden Transfersystems entfällt.
- **Arbeitsanreiz:** Die Drohung, (auch) im Fall des Transferbezugs voll arbeiten zu müssen, kann zur Aktivierung von Arbeitslosen beitragen. Es wird intensiver nach einem Arbeitsplatz gesucht, bzw. die Ansprüche an diesen werden herabgeschraubt.
- **Humankapitalerhaltung:** Die Teilnehmer an Workfare-Programmen können durch die tägliche Arbeit formale und weiche Qualifikationen erhalten bzw. ausbauen. Dagegen bergen dauerhafte Transferzahlungen die Gefahr, Bedürftigkeit zu zementieren und in eine dauerhafte Abhängigkeit von staatlichen Leistungen zu geraten. Auf diese Weise wird der Wiedereintritt in den ersten Arbeitsmarkt unwahrscheinlicher.

Vorschläge in Richtung einer flächendeckenden Workfare, also einer Bereitstellung von öffentlichen Arbeitsgelegenheiten für alle, werden in den letzten Jahren zunehmend unterbreitet (Bonin et al. 2002, BMWI 2002, Sinn et al. 2006). Auch bei der Aktivierenden Sozialhilfe des ifo-Instituts machen die Autoren angesichts der darin enthaltenen Absenkung der Grundsicherung darauf aufmerksam, dass trotz gesteigerter Eigenbemühungen nicht alle Transferleistungsempfänger sofort eine Stelle am regulären Arbeitsmarkt finden werden. Weil aber die Grundsicherung nach wie vor zu garantieren ist, sollen flankierend öffentlich organisierte Arbeitsmöglichkeiten angeboten werden. Der Staat garantiert dabei unabhängig von der

Wertschöpfung des einzelnen Teilnehmers genau die Einkommenshöhe, die in der bisherigen Grundsicherung gewährt wird. Nur wer zur Aufnahme einer geförderten Tätigkeit bereit ist, kann noch mit dem garantierten Existenzminimum rechnen. In diesen Maßnahmen sollen die Teilnehmer möglichst produktiv eingesetzt werden. Es wird sogar für möglich gehalten, dass sie als Leiharbeitnehmer ähnlich wie in Personal-Service-Agenturen für die Privatwirtschaft tätig werden können.

Bewertung von Workfare-Ansätzen

Für die für Deutschland vorliegenden Vorschläge gibt es im internationalen Vergleich kein Pendant. Selbst in den USA spielt öffentliche Beschäftigung für Sozialhilfeempfänger nur eine untergeordnete Rolle. Jedoch existiert vor dem Hintergrund zeitlich befristeter Sozialleistungen eine allgemeine Arbeitspflicht. Ihr wird auch dadurch genüge getan, wenn intensive Suchbemühungen nachgewiesen werden. Geschieht dies nicht, greifen harte Sanktionen.

Die wesentlichen Prämissen für die Wirksamkeit einer breit angelegten Workfare gelten nicht uneingeschränkt. Wenn es sich ausgehend von einer freiheitlichen Grundordnung der Gesellschaft bei Workfare nicht um eine bewusst unattraktiv ausgestaltete Zwangsarbeit handelt, legen empirischen Befunde keinesfalls nahe, dass der durch Workfare bedingte Entzug von freier Zeit als „Leid“ empfunden wird (Koch/Stephan/Walwei 2005). So sind Sozialhilfeempfänger mit ihrem Leben deutlich unzufriedener als andere Bevölkerungsgruppen.¹⁹ Insbesondere gilt dies im Vergleich zu vollzeitbeschäftigten Niedriglohnempfängern und nach Kontrolle für diverse individuelle Merkmale wie Haushaltseinkommen und Gesundheitsstatus. Letztlich kann man die Ergebnisse als Hinweis darauf werten, dass Workfare bei den Betroffenen nicht unbedingt zum Verlust von Selbstbestimmung und Freizeit führen muss, sondern auch zu einer Steigerung der Lebenszufriedenheit beitragen könnte. Möglicherweise ist damit eine zentrale Voraussetzung dafür, dass Workfare die intendierten Screening- und Abschreckungswirkungen entfalten kann, nicht erfüllt.

Diese theoretisch-konzeptionellen Überlegungen werden durch erste Erfahrungen mit den Arbeitsgelegenheiten nach dem SGB II bestätigt. Gerade die große Nachfrage nach den „Ein-Euro-Jobs“ in Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit legt den Schluss nahe, dass solche „Zusatzjobs“ die individuelle Zufriedenheit steigern können und damit eine Hilfe zur Lebensbewältigung darstellen (Eick et al. 2004). Dies ist zwar grundsätzlich positiv zu bewerten, aber nicht mit den ökonomischen Zielen von Workfare zu vereinbaren. Im weiteren Verlauf der Evaluation wäre zu klären, ob die Tätigkeit in einer Arbeitsgelegenheit dieselben Effekte auf Selbstwertgefühl und Prestige hat wie eine „richtige“ Arbeit – und sei es im Niedriglohnsektor. Ist dies der Fall, so könnte ein Teil der Hilfebezieher einen Großteil der in den Workfare-Modellen unterstellten Anreize verlieren, sich eigenständig um eine reguläre Arbeit zu bemühen. Zudem stünde bei einem Vollzeiteinsatz in Workfare kaum noch Zeit zur Suche nach einem Arbeitsplatz im ersten Arbeitsmarkt zur Verfügung, so dass beträchtliche „Lock-in“-Effekte zu erwarten sind (Frederiksson/Holmlund 2005).

Angesichts der anhaltenden Beschäftigungskrise stellt sich die Frage, ob die durch die Einführung einer breit angelegten Workfare vor allem intendierte und auch realisierbare Bekämpfung der „freiwilligen“ Arbeitslosigkeit tatsächlich die drängendste Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik ist. Vor allem sollte der arbeitsmarktpolitische Nutzen einer „Workfare für alle“ nicht überschätzt werden. So dürften sich die Aktivierungseffekte wegen vermutlich geringer Übergangschancen in engen Grenzen halten, die Nachfrage nach regulärer Beschäftigung unter sonst gleichen Bedingungen nicht wesentlich stimuliert werden und beträchtliche Verdrängungseffekte kaum zu vermeiden sein.

¹⁹ Winkelmann/Winkelmann (1998) finden eine klar negative Korrelation zwischen Arbeitslosigkeit und Lebenszufriedenheit in Deutschland. Siehe auch Clark/Oswald (1994) für Ergebnisse aus Großbritannien.

Aus fiskalischer Sicht sind angesichts der beträchtlichen Organisationskosten einer „Workfare für alle“ Einsparungen für die öffentliche Hand und davon ausgehende positive Impulse keinesfalls sicher. Zumindest im Übergang wäre der Ansatz mit hohen fiskalischen Kosten verbunden. Darüber hinaus sind bei mehr als 2,8 Millionen Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II (Juni 2006), die im Extremfall für eine Maßnahme in Frage kämen, logistische Schwierigkeiten zu erwarten. In Anbetracht der erforderlichen Zahl öffentlich organisierter Arbeitsmöglichkeiten dürften die Bedarfsträger des SGB II zumindest kurz- und mittelfristig vor kaum zu bewältigende Herausforderungen gestellt werden. Außerdem besteht die Gefahr, dass durch den massiven Einsatz gemeinnütziger Arbeit reguläre Beschäftigung in nennenswertem Umfang verdrängt wird.

Schließlich gibt es ein weiteres, ernstzunehmendes Problem: Eigentlich „freiwillig“ Arbeitslose, die nicht zu intensiver Suche veranlasst werden können, könnten sich verstärkt darum bemühen, als arbeitsunfähig eingestuft zu werden. Da dies – wie die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zeigt – nur schwer eingeschätzt werden kann, dürfte im Zweifel häufiger auf erwerbsunfähig entschieden werden. Das Ausweichen in andere Sozialversicherungssysteme ist in Schweden, Dänemark und den Niederlanden, vor allem jedoch in Großbritannien zu beobachten (Konle-Seidl/Lang 2006).

Daher sollte es darum gehen, Alternativen zu einer breit angelegten Workfare zu entwickeln und günstigere Beschäftigungsperspektiven für wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer zu schaffen. Im Vordergrund sollte dabei zunächst die konsequente Umsetzung des geltenden Rechts stehen. Insbesondere die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe hat die Voraussetzungen für ein systematisches Fördern und Fordern entscheidend verbessert. Möglicherweise kann das gewünschte Mehr an Aktivierung auch ohne einen neuerlichen sozialpolitischen Paradigmenwechsel erreicht werden. Hierfür sprechen auch die Ergebnisse von Fredriksson/Holmlund (2005), die auf der Basis einer – auf einem allgemeinen Gleichgewichtsmodell basierenden – Simulationsstudie zu dem Ergebnis kommen, dass die Arbeitsmarkteffekte einer konsequenten Überwachung der Suchaktivitäten von Transferleistungsempfängern sowie der Sanktionierung von Pflichtverletzungen einem Workfare-Ansatz überlegen seien. Workfare würde zwar das Screening („freiwillige“ vs. „nicht-freiwillige“ Arbeitslose) erleichtern, aber zur wenig zur Arbeitsplatzsuche motivieren.

Im Rahmen des geltenden Rechts haben Workfare-Elemente aber durchaus einen Platz. Denn zu Aktivierungszwecken reicht es aus, wenn die Betroffenen mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit davon ausgehen können, dass sie im Sinne eines Arbeitstests befristet in gemeinnützige Arbeit einbezogen werden. Einen Ansatzpunkt hierfür bieten die Arbeitsgelegenheiten im SGB II. Bei deren Einsatz käme es in diesem Kontext allerdings darauf an, Personen mit hoher Freizeitpräferenz (also „freiwillig“ Arbeitslose) zu identifizieren und den Trägern der Arbeitsgelegenheiten für eine Beschäftigung vorzuschlagen. Durch eine angemessene Dimensionierung, eine Rotation der Mitarbeiter, den Wechsel der Träger und Entscheidungen vor Ort unter Einbeziehung der örtlichen Wirtschaft lassen sich mögliche Verdrängungseffekte begrenzen.

III.2.3 „Make employment cheaper“: Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber

In den vorangegangenen Abschnitten wurde auf eine Steigerung der Arbeitsanreize durch die Gewährung arbeitnehmerseitiger Lohnsubventionen (Kombilöhne) oder durch weniger großzügige Transferleistungen für erwerbsfähige Hilfebedürftige abgestellt. Damit wird unterstellt, dass die Zielgruppe entweder freiwillig auf verfügbare Stellen verzichtet oder dass aufgrund stärkerer Arbeitsanreize vermehrt Arbeitsplätze entstehen können. Auf zwei Risiken, die mit einer solchen Vorgehensweise verbunden sind, wurde aufmerksam gemacht: Im Falle

einer Beibehaltung des Grundsicherungsniveaus entstehen hohe fiskalische Kosten. Dagegen ist bei einer Absenkung der Transferleistungen mit zunehmenden Armutseffekten zu rechnen. Außerdem stellt sich die grundsätzliche Frage, ob sich die notwendige Lohnflexibilität nach unten bei positiven Angebotseffekten überhaupt einstellt und die intendierten Beschäftigungseffekte tatsächlich realisiert werden können.

Wenn die Lohnstrukturen auch aufgrund institutioneller Rigiditäten zumindest in der mittleren Frist weitgehend als gegeben zu betrachten sind, ist eine alternative Förderung von Arbeitgebern in Betracht zu ziehen. Im Vordergrund stehen hier die Annahmen, dass die Beschäftigung wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer für die Betriebe nicht lohnend ist und dass die geförderten Arbeitnehmer bereit sind, die bezuschussten Stellen bei gegebenen Löhnen anzunehmen. Die Wirkungserwartung besteht darin, dass sich die Nachfrage nach wettbewerbsschwächeren Arbeitnehmern durch eine geförderte Lohnkostensenkung im Niedriglohnbereich erhöht. Da sich die Arbeitgeberförderung an der gegebenen Lohnstruktur orientiert, stützt sie sich anders als arbeitnehmerseitige Lohnsubventionen auf tarifliche oder zumindest ortsübliche Mindestlöhne. Ein weiteres Charakteristikum der Förderung besteht darin, dass die Zahlung der Zuschüsse nicht von der Bedürftigkeit des eingestellten Arbeitnehmers abhängt.

Ähnlich wie bei arbeitnehmerseitigen Lohnsubventionen gibt es auch bei arbeitgeberseitigen Zuschüssen zwei Fördervarianten. Einerseits kann *befristet* gefördert werden, in der Regel zu Gunsten bestimmter Zielgruppen mit mehr oder weniger gravierenden Wettbewerbsnachteilen. Auf diese Weise wird den Unternehmen ein temporärer Nachteilsausgleich für einen vermuteten oder tatsächlich gegebenen Produktivitätsrückstand des einzustellenden Arbeitnehmers gewährt. Dabei besteht die Erwartung, dass der Arbeitnehmer im Zuge der Förderung die für den Arbeitsplatz erforderliche Produktivität erreicht. Es handelt sich also um öffentlich bezuschusste Einstiegsgehälter.

Die *unbefristete Lohnkostensubvention* zielt dagegen auf eine dauerhafte Erhöhung der Nachfrage im Niedriglohnbereich, durch den es im Fördersegment zu einem Ausgleich von Lohnkosten und Produktivität kommt. Es geht also weniger um Aufwärtsmobilität, sondern vielmehr um zusätzliche Beschäftigung.

Neben dem Eingliederungspotential sind Lohnkostenzuschüsse jedoch auch mit Gefahren verbunden. So können Unternehmen Einstellungen, die auch ohne Zuschüsse erfolgt wären, nun gefördert vornehmen. Diese betrieblichen Mitnahmeeffekte bedeuten auf staatlicher Seite Ausgaben ohne eine zusätzliche Beschäftigung generiert zu haben. Darüber hinaus ist es denkbar, dass Unternehmen reguläre Beschäftigung abbauen und diese durch geförderte Beschäftigungsverhältnisse ersetzen (Verdrängungseffekte).

III.2.3.1 Befristete Lohnkostensubventionen

Befristete Lohnkostenzuschüsse sind sowohl im SGB III (§§217ff. SGB III) als auch in §16 (1) SGB II zielgruppenorientiert in Form so genannter Eingliederungszuschüsse (EGZ) für Arbeitnehmer mit Vermittlungshemmnissen verfügbar. Für Schwerbehinderte und ältere Arbeitnehmer über 50 Jahren sieht das Gesetz erweiterte Förderkonditionen vor. Der längere Förderzeitraum für Ältere kann gegenwärtig allerdings nicht für Bezieher von ALG II gewährt werden.

Die Entscheidung über Förderhöhe und -dauer liegt im Ermessen der Arbeitsverwaltung und richtet sich nach dem Ausmaß der Leistungsminderung sowie den jeweiligen Eingliederungserfordernissen. In der Grundvariante wird ein maximaler Fördersatz von 50 Prozent für höchstens zwölf Monate gezahlt. Die Arbeitgeber werden mit dem Eingliederungszuschuss zu

einer gewissen Weiterbeschäftigung der geförderten Arbeitnehmer verpflichtet (Nachbeschäftigungspflicht). Diese beträgt in der Regel 12 Monate, darf die Förderdauer jedoch nicht überschreiten.²⁰ Wird ein zuvor geförderter Arbeitnehmer vor Ablauf dieser Frist entlassen, werden die Zuschüsse zum Teil zurückgefordert. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass Unternehmen Stellen immer wieder durch geförderte Personen besetzen. In der Praxis hat diese Rückzahlungsklausel aufgrund der komplizierten Voraussetzungen jedoch keine Bedeutung (ZEW/IAB/IAT 2005).

Im Jahr 2005 kam es zu gut 130.000 Bewilligungen des Eingliederungszuschusses, wovon etwas weniger als die Hälfte auf den Rechtskreis des SGB II entfiel. Der Eingliederungszuschuss ist damit quantitativ eines der wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Zwischen 2000 und 2004 waren etwa ein Viertel der geförderten Personen über ein Jahr arbeitslos (Heinemann et al. 2006). In Westdeutschland wurden deutlich häufiger Personen ohne Berufsausbildung (im Jahr 2002 etwa ein Drittel im Vergleich zu einem Zehntel) sowie mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen (2002: ein Fünftel zu ein Zehntel) gefördert als in Ostdeutschland. Ein Grund hierfür ist in der allgemeinen Arbeitsmarktlage zu sehen, die dazu führt, dass Zuschüsse in den Neuen Bundesländern auch vermehrt an Personen ohne große Eingliederungshemmnisse gehen.

Die Ergebnisse der Hartz-Evaluation zeigen, dass die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der geförderten Personen nach dem Förderzeitraum im Vergleich zu einer Kontrollgruppe gesteigert werden kann (ZEW/IAB/IAT 2005). Dies gilt insbesondere für ältere Teilnehmer in Ostdeutschland. Hier gelingt es also, auf individueller Ebene Einstellungshemmnisse abzubauen und die dauerhafte Eingliederung von Personen mit Vermittlungshemmnissen zu erleichtern. Allerdings sind die Kosten von EGZ auch relativ hoch und die fiskalische Effizienz ist daher nicht gegeben.

III.2.3.2 Unbefristete Lohnkostensubventionen

Wenn es einen nennenswerten Teil von Arbeitslosen gibt, deren Produktivitätsnachteil nicht kurzfristig durch klassische Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu beheben ist, und wenn darüber hinaus unterstellt werden muss, dass die Lohnflexibilität hierzulande zumindest in der absehbaren Zukunft nicht deutlich steigerbar ist, kann man auch über dauerhafte Lohnkostensubventionen an Arbeitgeber nachdenken.

Einen zuletzt viel diskutierten Ansatz in diese Richtung haben Ronnie Schöb und Joachim Weimann von der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg ins Gespräch gebracht. Es handelt sich um die so genannte „Magdeburger Alternative“ (Schöb/Weimann 2004). Die Autoren haben einen detaillierten Vorschlag für eine dauerhafte arbeitgeberseitige Lohnsubvention ausgearbeitet. Darin übernimmt der Staat die kompletten Sozialversicherungsbeiträge neu eingestellter Arbeitnehmer, sofern die Personen vorher mindestens ein Jahr arbeitslos waren. Voraussetzung für die Förderung ist, dass die Arbeitnehmer in die jeweils unterste Tariflohngruppe eingestuft werden.

Für die betroffenen Arbeitnehmer bedeutet dies, dass ihr Nettolohn von der Förderung unberührt bleibt. Er ergibt sich wie gehabt als Differenz aus dem geförderten Bruttoentgelt und den in Abzug zu bringenden Steuern und Sozialabgaben. Die Autoren gehen davon aus, dass eine solche Niedriglohnbeschäftigung für jeden förderberechtigten Langzeitarbeitslosen zumutbar sei. Dies entspricht der Rechtslage im SGB II, so dass sich allenfalls die Frage stellt, ob dies im Einzelfall auch durchgesetzt werden kann. Auf jeden Fall ist zu erwarten, dass

²⁰ Für ältere Arbeitnehmer entfällt die Nachbeschäftigungspflicht.

durch die sinkenden Arbeitskosten mehr Angebote für Langzeitarbeitslose bereitstehen. Mit Hilfe dieser Angebote könnte auch ihre Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt überprüft werden.

Wenn der Staat die Sozialversicherungsabgaben für ein gegebenes Bruttoentgelt im Niedriglohnbereich übernimmt, sinken die Arbeitskosten für die Arbeitgeberseite um rund ein Drittel.²¹ Um zu vermeiden, dass sich Betriebe ohnehin vorgesehene Neueinstellungen auch noch fördern lassen (Mitnahmeeffekt) oder bisherige Mitarbeiter durch geförderte Arbeitnehmer ersetzen (Substitutionseffekt), schlagen die Autoren vor, die Subvention nur dann zu gewähren, wenn das Unternehmen die Mitarbeiterzahl durch die Einstellung des Langzeitarbeitslosen tatsächlich erhöht. Um strategisches Verhalten der Unternehmen zu vermeiden, ist ein vergangenheitsbezogener Personalstand Ausgangspunkt für die Förderung.

Schließlich treffen die Autoren für ein weiteres Problem Vorsorge: Durch Neugründungen oder Verlagerung von Personal in Tochtergesellschaften könnten Unternehmen in hohem Maße Subventionen abrufen, ohne dass dadurch zusätzliche Beschäftigung entstünde (nochmaliger Mitnahmeeffekt). Aus diesem Grund wird vorgeschlagen, für jeden neu geschaffenen und damit geförderten Arbeitsplatz auch eine bereits bestehende Stelle in der untersten Tarifstufe des geförderten Unternehmens zu subventionieren. Dadurch würde die Förderung für bereits bestehende Betriebe noch interessanter. Die dauerhafte Subvention pro neu Beschäftigtem stiege damit auf bis zu 70% der Bruttoarbeitskosten des eingestellten Langzeitarbeitslosen. Um schließlich zu vermeiden, dass die Beschäftigten die Kostenvorteile des Arbeitgebers über höhere Lohnforderungen abschöpfen, setzt die Gewährung der Subvention zusätzlich voraus, dass die Löhne in den untersten Tariflohngruppen nicht schneller steigen dürfen als in den übrigen Tariflohngruppen.

Die Autoren haben das Modell durchgerechnet und die Ergebnisse klingen verheißungsvoll. Sie ermitteln bei einer konstanten Nachfrageelastizität von -0,5 und einer Niedriglohnschwelle von 1.500 Euro einen zusätzlichen Beschäftigungseffekt von 1,8 Millionen Personen. Dieser sorgt den Berechnungen zufolge für eine weitgehende Selbstfinanzierung des Zuschusses. Als Resultat des Fördermodells stünde also deutlich mehr Beschäftigung bei gleich bleibenden Kosten für die öffentlichen Haushalte. Die Beschäftigungsgewinne fielen vor allem bei wettbewerbsschwächeren Arbeitskräften an.

Bewertung

Es ist völlig unbestritten, dass sich die Arbeitsnachfrage durch einen dauerhaften Lohnkostenzuschuss tendenziell erhöhen würde. Die von den Autoren berechneten Beschäftigungseffekte dürften aber aus vielerlei Gründen erheblich überzeichnet sein. Berechnungen des IAB auf der Basis der Beschäftigtenstatistik der BA deuten bei identischen Vorgaben auf einen maximal halb so hohen Brutto-Beschäftigungseffekt im unteren Lohnsegment (850.000 Personen) hin. Diese Schätzung berücksichtigt jedoch noch keine unerwünschten Nebeneffekte wie Mitnahme-, Verdrängungs- oder Crowding-out-Effekte. Die Autoren stellen dagegen Brutto- und Nettobeschäftigungseffekte weitgehend gleich. Dies ist mit einigen Problemen verbunden, die nachfolgend erörtert werden.

Zunächst unterstellen die Berechnungen, dass es keine signifikanten Mitnahmeeffekte bei den subventionierten Neueinstellungen gibt. Trotz der genannten Vorkehrungen (Stichtagsprinzip, Aufstockung der Subvention in bestehenden Betrieben) unterschätzt der Ansatz offensichtlich die Dynamik der Unternehmenslandschaft und damit der Volkswirtschaft insgesamt.²² Die gravierende Wettbewerbsverzerrung zu Gunsten neu gegründeter und zu Lasten bestehender Betriebe bleibt bestehen. In neuen Betrieben ist jede Beschäftigung in der untersten Tarif-

²¹ Die Arbeitskosten betragen rund 120 Prozent des Bruttolohns. Durch die Befreiung von Sozialversicherungsbeiträgen sinken sie auf rund 80 Prozent des Bruttolohns.

²² Vgl. hierzu auch die Kritik bei Sinn et al. (2006).

lohngruppe ein Förderfall, was in bestehenden Betrieben die Ausnahme sein dürfte. Von daher ist davon auszugehen, dass der Subventionsanteil wachsen und sehr schnell ein hohes Niveau erreichen wird. Als Folge würden im Niedriglohnsegment kaum noch Beschäftigungsverhältnisse ohne staatliche Förderung entstehen. Ein weiterer struktureller Aspekt ist darin zu sehen, dass wachsende Unternehmen stärker von der Förderung profitieren als schrumpfende Betriebe. Dies beschleunigt zwar den Strukturwandel, führt aber aufgrund der damit verbundenen Marktberreinigung auch zu Beschäftigungsverlusten.

Die berechneten Effekte treten zudem nur dann ein, wenn es zu keiner Verdrängung unsubventionierter Beschäftigung in höheren Lohngruppen kommt. Dies ist aber eher unrealistisch. Durch die Begrenzung der Förderung auf das Niedriglohnsegment ist damit zu rechnen, dass es in der betrieblichen Lohnstruktur zu einer Sprungstelle kommt. Weil es kein „Phasing out“ der Subvention gibt, sind die Grenzkosten einer Beschäftigung unmittelbar oberhalb der niedrigsten Tariflohngruppe wegen des Wegfalls der Subvention exorbitant hoch. Dies kann dazu führen, dass die betreffenden Lohngruppen sukzessive ausgedünnt werden. Es kommt in gewisser Weise zu einer Polarisierung der Struktur am unteren Ende der Lohnskala. Einstellungen, die ansonsten in der zweit- oder drittniedrigsten Tariflohngruppe erfolgt wären, fänden nun in der niedrigsten Tariflohngruppe statt. Zudem wird die Aufwärtsmobilität aus der niedrigsten Tariflohngruppe durch die Sprungstelle erschwert. Vielmehr werden sogar Anreize geschaffen, den leistungsfähigeren Mitarbeitern in der untersten Tariflohngruppe Lohnanteile „schwarz“ ausbezahlen.

Darüber hinaus ist nur dann mit Arbeitsmarkteffekten zu rechnen, wenn sich für die zusätzliche Arbeitskräftenachfrage zu Gunsten Langzeitarbeitsloser ein passendes Arbeitskräfteangebot findet. Mit anderen Worten, es darf kein Mismatch auftreten. Die bisherigen Hilfebedürftigen müssen die richtige Qualifikation aufweisen und vor Ort verfügbar sein. Auch die Motivation ist bedeutsam, weil die Betroffenen im Falle einer Niedriglohnbeschäftigung nicht immer ein existenzsicherndes Einkommen erreichen können. Zu denken ist zudem an die Arbeitsmarktfremde nicht weniger Hilfebedürftiger. Für diesen Personenkreis könnte die Subvention eventuell noch immer zu gering sein. Ergänzende Vorschaltmaßnahmen zur Hinführung an den Arbeitsmarkt blieben unverzichtbar.

Schließlich dürfen keine substanziellen Nettofinanzierungskosten entstehen, weil ansonsten mit crowding-out-Effekten durch die Förderung zu rechnen wäre. Weil die geschilderten Mitnahme- und Verdrängungseffekte kaum zu vermeiden sind und die Beschäftigungswirkungen deshalb wohl deutlich niedriger als erhofft ausfallen dürften, ist die langfristige Finanzierung höchst gefährdet. Sie wird weiter dadurch in Frage gestellt, dass die Tarifparteien einen Anreiz erhalten, sich im untersten Lohnsegment zu Lasten Dritter auf höhere Löhne zu verständigen. Bei der Kostenberechnung wird schließlich nicht berücksichtigt, dass zumindest bei großen Bedarfsgemeinschaften eine Beschäftigung im Niedriglohnsegment nicht immer zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit führt.

Schließlich verbleiben bei der „Magdeburger Alternative“ zwei konzeptionelle Probleme. Zum einen erlaubt der Ansatz keine Bedürftigkeitsprüfung. Je nach Haushaltskontext können durch die Förderung die verfügbaren Einkommen das Grundsicherungsniveau dauerhaft überschreiten, da bspw. auch Bezieher von Zweiteinkommen gefördert würden. Damit wäre eine verteilungspolitisch problematische Ungleichbehandlung verbunden. Schließlich fördert der Ansatz in gewisser Hinsicht längerfristig die Langzeitarbeitslosigkeit, weil nur dieser Personenkreis bezuschusst werden kann. Kurzfristige Arbeitslose könnten deshalb ihre Suchbemühungen so ausrichten, dass sie bei Erreichen der Langzeitarbeitslosigkeit in die Förderfähigkeit gelangen.

Die Diagnose der auf unbefristete Lohnkostenzuschüssen setzenden Vorschläge ist zwar nicht grundsätzlich falsch, denn in der Tat mobilisieren die Hartz-Reformen zu wenig die Nachfra-

geseite des Arbeitsmarktes. Zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme sind sie wegen der genannten Schwierigkeiten trotzdem nicht geeignet. Zur Belebung des Arbeitskräftebedarfes ist vielmehr nach marktkonformen Lösungen zu suchen.

III.2.4 „Cut the tax wedge“: arbeitgeber- und arbeitnehmerseitige Förderung

Eine weitere Möglichkeit der Beschäftigungsförderung im Niedriglohnsektor besteht darin, in diesem Bereich die Sozialabgaben für beide Marktseiten zu senken. Durch diese Art der Förderung würden die Arbeitskosten sinken und der Abstand zwischen Nettolohn und alternativer Transferleistung würde erhöht. Ähnlich wie arbeitgeberseitige Lohnsubventionen sind Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen an das Beschäftigungsverhältnis gebunden.

Hohe und wachsende Sozialversicherungsbeiträge sind wissenschaftlichen Befunden zufolge eine der Hauptursachen für die Probleme am Arbeitsmarkt (OECD 2006a). Sie belasten den Einsatz des Faktors Arbeit und bremsen die Arbeitsnachfrage, falls sie weder auf die Arbeitnehmer noch auf die Konsumenten überwältigt werden können. Von einer steigenden Abgabenbelastung gehen außerdem strukturelle Wirkungen am Arbeitsmarkt aus. Einfache Tätigkeiten haben durch Globalisierung und technischen Wandel an Bedeutung verloren. Die zurückgehende Arbeitsnachfrage in diesem Segment führte aber in Deutschland nicht zu sinkenden Löhnen im Bereich niedrigproduktiver Beschäftigung. Besonders für die beschäftigungsintensiven Klein- und Mittelbetriebe und den Dienstleistungssektor kann der hohe Anteil von Lohnkosten an den Betriebskosten zu einem Abbau von Arbeitsplätzen führen oder die Schaffung neuer Arbeitsplätze behindern.

Auf der Seite des Arbeitskräfteangebots kann der mit hohen Sozialabgaben verbundene geringe Lohnabstand insbesondere für Personen mit geringer tatsächlicher oder erwarteter Produktivität als Einstiegsbarriere in den Arbeitsmarkt wirken. Von hohen Sozialabgaben gehen damit vor allem strukturelle Effekte zu Lasten niedrig entlohnter Beschäftigung aus. Darüber hinaus werden Anreize für schattenwirtschaftliche Aktivitäten verstärkt. Schließlich gewinnen Beschäftigungsformen an Bedeutung, die wie Mini-Jobs oder selbstständige Tätigkeiten nicht in gleichem Umfang durch Sozialversicherungsbeiträge belastet werden.

Empirische Analysen zeigen, dass durch eine Senkung der Sozialabgaben ceteris paribus zusätzliche Arbeitskräfte zu einer Beschäftigungsaufnahme motiviert werden können und Unternehmen bereit wären, zusätzliche Arbeitskräfte einzustellen (Kaltenborn et. al 2003). Als Alternative oder Ergänzung zu einer allgemeinen Absenkung der Sozialversicherungsbeiträge kommt eine degressive Senkung in Betracht, die eine stärkere Entlastung für Geringverdiener mit sich brächte. Hierzu existieren mit den Mini- und Midi-Jobs, die bereits in Abschnitt II.4 diskutiert wurden, erste Erfahrungen. Darüber hinaus liegen weitergehende Vorschläge wie das Freibetragsmodell des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) und das Progressivmodell von Bündnis 90/Die Grünen vor. Schließlich existiert mit dem Hamburger Modell ein Ansatz der befristeten Förderung, der Zuschüsse an Arbeitgeber und Arbeitnehmer kombiniert. Da es von seiner Herangehensweise einer Absenkung der Sozialversicherungsbeiträge ähnelt, wird es ebenfalls an dieser Stelle vorgestellt.

III.2.4.1 Freibetrags- und Progressivmodell

Sowohl das Freibetragsmodell des DGB als auch das Progressivmodell von Bündnis 90/Die Grünen gehen über die bestehenden Regelungen für Mini- und Midi-Jobs hinaus und würden diese mehr oder weniger entbehrlich machen.

Der Vorschlag des DGB sieht die Einführung eines Freibetrags bei den Sozialabgaben vor. Dieser würde zu einer degressiven Entlastung bei den Arbeitskosten führen. So würde ein Freibetrag in Höhe der „alten“ Geringfügigkeitsschwelle von 325 Euro vom Entlastungsvolumen her einer linearen Beitragssatzsenkung zur Rentenversicherung um ungefähr sechs Prozentpunkte entsprechen, ein niedrigerer Freibetrag von 200 Euro einer Beitragssatzsenkung von 3,7 Prozentpunkten. Bei einem monatlichen Freibetrag für Arbeitgeber *und* Arbeitnehmer würde oberhalb des Freibetrages der jeweils aktuelle Beitragssatz gelten. Dies würde konsequenter Weise mit einer Aufhebung der geltenden Regelungen zur geringfügigen Beschäftigung einhergehen.

Empirische Analysen zu diesem Vorschlag zeigen, dass sich durch das Freibetragsmodell deutlich höhere Arbeitsmarkteffekte als bei einer linearen Senkung mit identischem Entlastungsvolumen ergeben (Kaltenborn et al. 2003) Hiervon profitieren arbeitsintensive Betriebe, Tätigkeiten mit geringen Qualifikationsanforderungen und niedriger Entlohnung sowie alle Formen der Teilzeitbeschäftigung, insbesondere auch der Bereich niedriger Monatseinkommen und damit geringer Qualifikationen. Dies gilt, weil bei einer asymmetrischen Senkung der Sozialabgaben die Entlastung bei den Arbeitskosten und die Verringerung des Lohnkeils in diesem Bereich am stärksten sind.

Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene hängen die Beschäftigungseffekte letztendlich von der gewählten Gegenfinanzierung und den Annahmen zur Lohnsetzung ab (Feil/Zika 2005). Werden indirekte Steuern als Gegenfinanzierung herangezogen, ergeben sich tendenziell positive Beschäftigungseffekte. Diese würden um so größer ausfallen, je mehr die Tarifpolitik auf eine Kompensation der für den Freibetrag erforderlichen Gegenfinanzierung verzichtet. Bei der Ausgestaltung der flankierenden Lohnpolitik käme es insbesondere darauf an, dass es infolge der vermutlich auch die „kleinen Leute“ treffenden Steuererhöhungen nicht zu einer überproportionalen Anhebung der unteren Lohngruppen kommt, die die positiven Wirkungen sofort wieder zunichte machte. Dieser Aspekt macht deutlich, wie wichtig ein enges Zusammenspiel von Fiskal- und Tarifpolitik ist. Wird die Gegenfinanzierung hingegen über eine Verringerung der Staatsausgaben vorgenommen, ist anfänglich mit negativen Beschäftigungseffekten zu rechnen, die erst mittel- und längerfristig ins Positive gehen.

Kasten 2

Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich: Das Beispiel Frankreich

In Frankreich setzte die Förderung der Niedriglohnbeschäftigung in den neunziger Jahren vor allem an der Nachfrageseite an: Arbeitgeber wurden bei der Einstellung von Mindest- und Niedriglohnempfängern von einem Teil der Sozialabgaben befreit. Aktuell werden die Arbeitgeberbeiträge bei Einstellungen zum gesetzlichen Mindestlohn (Salaire minimum de croissance – SMIC) um 26% gesenkt. Für höhere Löhne erfolgt eine leicht progressive Reduktion des Zuschusses bis auf 0% beim 1,6-fachen Mindestlohn. Für die neunziger Jahre weisen empirische Untersuchungen einen positiven Beschäftigungseffekt zwischen 250.000 und 670.000 Stellen aus, denen allerdings Kosten durch Beitragsausfälle von jährlich rund 19 Mrd. Euro gegenüberstehen (Düll 2006).

Die Subventionierung der Unternehmen ging zudem mit einer Anhebung der Mindestlöhne auf einen im internationalen Vergleich hohen Wert von 68 Prozent des Medianeinkommens einher. Kramarz/Philippon (2001) ermitteln in ihrer Untersuchung für beide Veränderungen zusammen einen negativen Beschäftigungssaldo. Die durch die hohen Mindestlöhne ausgelösten Jobverluste bei Geringqualifizierten und Jugendlichen konnten nicht durch die positiven Beschäftigungseffekte durch die Reduktion der Arbeitskosten kompensiert werden. Die Kostenreduktion wurde von den Arbeitgebern vielmehr zur Einstellung besser qualifizierter Arbeitnehmer genutzt (Brücker/Konle-Seidl 2006).

Im Frühjahr 2001 ergänzte die französische Regierung ihre nachfrageseitige Förderung durch einen Kombilohn für Arbeitnehmer, die Prime pour l'Emploi (PPE). Ebenso wie der Arbeitgeberzuschuss sieht die PPE eine Ermäßigung bei den Sozialversicherungsbeiträgen vor, die als Steuergutschrift organisiert ist. Die Leistung wird für Beschäftigungsverhältnisse ab dem Mindestlohn-Niveau gewährt und läuft aus, sobald der Lohn das 1,4 fache des Mindestlohnes überschreitet. Um den Kombilohn finanzierbar zu halten, fällt er im Vergleich zu anderen Ländern relativ moderat aus: Ab dem Jahr 2007 beträgt er höchstens 67 Euro für Alleinstehende. Auch aus diesem Grund dürfen keine zu hohen Beschäftigungswirkungen erwartet werden. Zusätzlich zum PPE ist in Frankreich ein temporärer Lohnausgleich vorgesehen, wenn nach einer betriebsbedingten Kündigung eine schlechter bezahlte Beschäftigung aufgenommen wird. Auch zielgruppenspezifische Beschäftigungsprämien als Einmalzahlungen sind möglich.

Durch die Regelungen im Niedriglohnbereich kam es in Frankreich zu einer deutlichen Lohnkomprimierung um das Mindestlohn-Niveau: Im Jahr 2004 waren etwa 15 Prozent aller Erwerbstätigen mit einem Entgelt in Höhe des Mindestlohnes beschäftigt (Düll 2006). Die Beschäftigungswirkungen des PPE werden bisher eher skeptisch beurteilt (Cahuc 2002). Stancanelli (2005) weist einen negativen Effekt auf die Erwerbsbeteiligung von verheirateten Frauen aus, während die Effekte auf unverheiratete Frauen unklar sind. Hier sind weitere Untersuchungen abzuwarten.

Eine Schwäche des „Freibetragsmodells“ besteht darin, dass wegen des vollständigen Wegfalls der Sozialabgaben für Kleinstinkommen der Anreiz für die Betriebe eher noch größer werden dürfte, Beschäftigungsverhältnisse soweit zu zerlegen wie es betriebswirtschaftlich eben noch vertretbar ist. Auf diese Weise könnten die Unternehmen Freibeträge kumulieren und Kosten reduzieren. Die Schaffung Existenz sichernder Einkommen für Empfänger der Grundsicherung würde in große Ferne rücken.

Ein zusätzlicher Schwachpunkt des Freibetragsmodells ist darin zu sehen, dass der Freibetrag allen Arbeitnehmern unabhängig von ihrer individuellen Bedürftigkeit zugute käme. Staatliche Mittel würden also nicht zwingend dort ankommen, wo sie dringend benötigt werden, sondern auch in solchen Haushalten, in denen Einkommen weit jenseits vom ALG II erzielt werden.

Das Progressivmodell verfolgt ähnliche Ziele wie das Freibetragsmodell und ist deshalb auch mit ähnlichen Vor- und Nachteilen verbunden. Es sieht ebenfalls eine Senkung der Sozialabgaben im Niedriglohnbereich vor, allerdings in anderer Form: Bei den Sozialabgaben wird zwischen fünf Stufen zwischen 20% und 40% unterschieden. Der niedrigste Abgabensatz gilt bis 400 Euro, der höchste oberhalb von 2.000 Euro. Dazwischen liegen drei Schwellenwerte mit einem Abstand von jeweils 400 Euro. Die Beitragssätze werden auf das gesamte Einkommen angewendet. Vorgesehen ist ferner ein Wegfall der Mini- und Midi-Job-Regelungen, so dass jeder Verdienst den vollen Versicherungsschutz auslöst.

Zum Progressivmodell liegen noch keine detaillierten Analysen vor. Es ist jedoch zu erwarten, dass die Arbeitsnachfrage im Niedriglohnbereich wächst. Die fiskalischen Kosten dürften niedriger liegen als beim Freibetragsmodell, weil oberhalb von 2.000 Euro keine Zuschüsse mehr gewährt werden. Problematisch sind jedoch die Sprungstellen in der Grenzbelastung, die an den jeweiligen Schwellenwerten auftreten. Sie wirken einer Ausdehnung der Arbeitszeit entgegen und können dazu führen, dass sich die Lohnstruktur den Schwellenwerten anpasst. Der Weg in ein Existenz sicherndes Vollzeiteinkommen wird dadurch nicht leichter. Da auch beim Progressivmodell die höchste Entlastung im Bereich niedriger Monatseinkommen von bis zu 800 Euro gilt, dürfte dieser Ansatz – ohne jede Stundenbegrenzung – eher zur För-

derung der Teilzeitbeschäftigung beitragen und der Stillen Reserve Beteiligungsmöglichkeiten eröffnen.

Für die Betriebe besteht ähnlich wie bei den Mini-Jobs und beim Freibetragsmodell ein starker Anreiz, Beschäftigung aufzuteilen. Auch die verteilungspolitische Kritik geht in dieselbe Richtung: Die Förderung kommt auch denjenigen zugute, deren Arbeitsanreiz nicht durch Subventionen gesteigert werden muss.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, dass eine Senkung der Sozialabgaben unter bestimmten Umständen gerade im Niedriglohnsegment zu positiven Beschäftigungseffekten führt. Das Hauptproblem der vorgestellten Ansätze besteht jedoch darin, dass von der Abgabensenkung alle Arbeitnehmer unabhängig von ihrer Bedürftigkeit profitieren würden.

III.2.4.2 Das Hamburger Modell

Das Hamburger Modell ist zurzeit das einzige regional begrenzte, befristete Kombilohnmodell, in dem es in nennenswertem Umfang zu Neueinstiegen kommt.²³ Von März 2002 bis Ende 2005 zählte man knapp 8.000 Teilnehmer, Ende Januar 2006 waren etwa 2.200 Personen in der Förderung. Die meisten Beschäftigungsverhältnisse weisen mehr als 35 Wochenarbeitsstunden auf.

Seit Januar 2005 werden im Hamburger Modell ausschließlich Arbeitslose aus dem Rechtskreis des SGB II gefördert. Es entstehen Arbeitsverhältnisse, die ohne Förderung zu einem monatlichen Bruttoarbeitsentgelt zwischen 400 und 1.700 Euro führen und eine wöchentliche Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden erzielen. Die monatliche Förderung geht an Arbeitgeber *und* Arbeitnehmer und beträgt *jeweils* 250 Euro. Sie wird für zehn Monate gewährt. Bei einer Wochenarbeitszeit unter 35 Stunden reduziert sich der Betrag auf jeweils 125 Euro für sechs Monate.

Durch die Kombination von zeitlich befristeten Lohnzuschüssen an Arbeitgeber und Arbeitnehmer wird sowohl bei den Anreizen zur Aufnahme einer gering entlohnten Tätigkeit angesetzt als auch bei den Lohnkosten der Arbeitgeber. Der Zuschuss an die Arbeitnehmer ist sozialversicherungsfrei und unterliegt nicht der Lohnsteuer. Er wird also voll einkommenswirksam und erhöht direkt den Anreiz zur Arbeitsaufnahme. Hervorzuheben ist das Bemühen um eine unbürokratische Abwicklung. Stellensuchende, die bei der Arbeitsagentur Hamburg gemeldet sind, erhalten einen Eingliederungsscheck mit der Zusage der Förderung. Arbeitgeber können bei der Agentur formlos die Vermittlung dieser Personen beantragen. Kommt auf diese Weise ein Arbeitsverhältnis zustande, wird der Arbeitsvertrag zusammen mit dem von beiden Seiten unterschriebenen Scheck an die Agentur geschickt. Auch die Förderung in Form von Pauschalen hält den administrativen Aufwand für alle Beteiligten gering und die Transparenz hoch.

Ergänzend zu den Lohnsubventionen werden Bildungsgutscheine von bis zu 2.000 Euro eingesetzt. Diese können von den einstellenden Betrieben zur zielgenauen Qualifizierung der neuen Mitarbeiter genutzt werden. Auf diese Weise wird ein Teil der Humankapitalinvestitionen in die neuen Mitarbeiter durch die Stadt Hamburg übernommen und die insgesamt anfallenden Einstellungskosten sinken. Auch für die bisher Arbeitslosen stellt diese Maßnahme eine wichtige Investition in ihre Wettbewerbsfähigkeit dar.

²³ Ausführlichere Informationen finden sich im Auswertungsbericht vom April 2005 unter <http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/wirtschaft-arbeit/broschueren/hamburger-modell-evalubericht-04-2005-pdf,property=source.pdf>.

Die Alterstruktur der Teilnehmer lässt darauf schließen, dass das Instrument durchaus geeignet ist, jugendlichen Arbeitslosen eine Perspektive zu bieten: Sie sind relativ zu ihrem Anteil an den Arbeitslosen überrepräsentiert. Besonders stark sind ebenfalls Langzeitarbeitslose und Teilnehmer ohne Ausbildung vertreten. Damit mobilisiert das Hamburger Modell die Gruppe der Geringqualifizierten besonders gut. Alles in allem kann das Hamburger Modell auf eine durchaus erfolgreiche Aktivierung zurückblicken. Die Aktivierungsquote – sie setzt den Anteil der Teilnehmer in Relation zu den Arbeitslosen in der Region – liegt deutlich höher als bei anderen regionalen Kombilohnmodellen.

In seiner mittelfristigen Wirkung setzt das Programm darauf, dass die Arbeitnehmer sich während der Förderung im Betrieb bewähren und anschließend der Übergang in ein sozialversicherungspflichtiges Normalarbeitsverhältnis gelingt. Für den Zeitraum März 2002 bis Januar 2004 liegt die Verbleibsquote bei 52 Prozent. Sie misst, welcher Anteil der Teilnehmer sechs Monate nach der Maßnahme nicht arbeitslos gemeldet ist. Dabei wird jedoch nicht abgebildet, ob alle nicht arbeitslos gemeldeten Teilnehmer tatsächlich einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen. Dies wird durch die Integrationsquote geleistet, die im Hamburger Modell direkt nach Förderende bei rund 32 Prozent liegt. Allerdings erlauben diese Daten keinen Rückschluss darüber, ob die erfolgreichen Teilnehmer nicht auch ohne die Förderung eine Stelle gefunden hätten. Die Höhe dieser Nettobeschäftigungseffekte muss durch Evaluationsstudien ermittelt werden.

Kritisch ist der mit 56 Prozent relativ hohe Anteil der frühzeitigen Beendigungen zu bewerten. Der Abbruchzeitpunkt liegt häufig in den ersten drei Monaten und ist damit auf die schwierige Zielgruppe und auf nicht passgenaue Erwartungen auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite zurückzuführen. Da die Mehrzahl der Trennungen vom Arbeitgeber ausging, spricht einiges gegen die Relevanz von Mitnahmeeffekten auf Arbeitgeberseite. Die Inanspruchnahme der Bildungsgutscheine war mit acht Prozent recht gering. Sie wirkt sich jedoch positiv auf die Übernahmewahrscheinlichkeit im Betrieb aus (54,7 Prozent *mit* vs. 29,9 Prozent *ohne* Gutschein).

Trotz der positiv zu beurteilenden strukturellen Charakteristika des Hamburger Modells und seiner vergleichsweise guten Ergebnisse fehlen bisher „harte Evaluationsergebnisse“. Wegen der relativ hohen Inanspruchnahme liefert der Ansatz jedoch wichtige Anhaltspunkte dafür, wie ein Instrument erfolgreich implementiert werden kann. Dies gilt vor allem für die unbürokratische Vorgehensweise und das Einsetzen einer Gutscheinelösung.

III.2.5 Öffentlich geförderte Beschäftigung als Marktersatz

Alle Fördermaßnahmen, die auf eine Wiedereingliederung wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer auf dem ersten Arbeitsmarkt zielen, treffen auf ein gravierendes Problem. In den vergangenen Jahren haben sich Sortierprozesse zu Lasten der schwächsten Arbeitsanbieter vollzogen, in deren Folge die Langzeitarbeitslosigkeit absolut und relativ zugenommen hat (siehe Kapitel II.). Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum 1.1.2005 hat das Ausmaß des Problems noch einmal hervorgehoben, weil durch die Erfassung aller erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger aus vormalig versteckter nun offene (Langzeit-) Arbeitslosigkeit geworden ist.

Ein beträchtlicher Teil der Langzeitarbeitslosen weist eine große Arbeitsmarktferne auf (Plicht/Tillmann/Walwei 2006). Betrachtet man nur die Empfänger von ALG II, waren Ende 2005 gut 35% der Hilfebedürftigen in den letzten sechs Jahren ohne jede sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Von diesen rund 750.000 Personen waren wiederum gut 300.000 noch nie beschäftigt (also ohne Versicherungsnummer) und bei etwa 320.000 lag in den letz-

ten sechs Jahren keine Beschäftigungsmeldung vor. Etwa 140.000 Personen waren in den vorangegangenen Jahren lediglich geringfügig beschäftigt.

Von Langzeitarbeitslosigkeit sind besonders Personen betroffen, die über 50 Jahre alt sind, formal nicht qualifiziert oder gesundheitliche Probleme haben (siehe Abschnitt II.1). Für einen Teilgruppe von knapp 160.000 Personen kumulierten sich diese Risiken im September 2005, so dass hier von einem harten Kern besonders schwer vermittelbarer Personen gesprochen werden muss. Diese befinden sich jedoch nicht nur unter den Langzeitarbeitslosen (vgl. Tabelle 3.2).

Tabelle 3.2: Der „harte Kern“ der Langzeitarbeitslosen

	Gesamt	Problemgruppe[°]	Anteil an Teilgruppe	Anteil an AL insgesamt
Langzeitarbeitslose ^{°°}	1.800.635	95.089	5,28	2,05
nicht Langzeitarbeitslose ^{°°°}	2.780.965	62.750	2,26	1,35
Arbeitslose insgesamt ^{°°}	4.646.187	157.839	3,40	3,40

Anmerkung: [°]= über 50, nicht formal qualifiziert, gesundheitliche Probleme;
^{°°}= Quelle: Statistiken der BA, Zeitreihe Arbeitslose ab 1991;
^{°°°}= Quelle: Statistiken der BA, Berechnungen des IAB, FB7, Frau Dr. Plicht.

Der für öffentlich geförderte Beschäftigung in Frage kommende Personenkreis sollte also nicht allein über die Dauer der Arbeitslosigkeit bestimmt werden. Auch das Hinzuziehen objektiver Merkmale erscheint nicht ausreichend: weiterhin sind „weiche Faktoren“ wie z.B. die Arbeitsmotivation oder das familiäre Umfeld einzubeziehen. Schließlich ist zwischen auf der Personenebene beeinflussbaren Faktoren (wie z.B. dem Erwerb formaler und sozialer Qualifikationen) und nicht beeinflussbaren Faktoren (wie z.B. der Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes) zu unterscheiden. Systematische Schätzungen liegen hierzu aber bislang nicht vor. Die genannten Zahlen verdeutlichen in jedem Fall, dass die aus gesellschaftspolitischer und individueller Perspektive absolut berechtigten Bemühungen zur Wiedereingliederung von Erwerbslosen auf den ersten Arbeitsmarkt auf Grenzen stoßen.

Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse werden in der jüngeren Vergangenheit immer häufiger Lösungen in Form öffentlich geförderter Beschäftigung diskutiert. Für Langzeitarbeitslose mit minimalen Chancen auf Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt, soll den Vorschlägen zufolge so etwas wie ein geschützter, öffentlich finanzierter Beschäftigungssektor geschaffen werden. Das erklärte Ziel besteht darin, schwer vermittelbaren Arbeitslosen eine Alternative zum ersten Arbeitsmarkt zu eröffnen, sie im günstigsten Fall an reguläre Beschäftigung heranzuführen und generell zu deren sozialer Inklusion beizutragen. Es geht also weniger um einen arbeitsmarktpolitisch ausgerichteten Beschäftigungssektor als vielmehr um einen sozialpolitisch motivierten zweiten Arbeitsmarkt.

Öffentlich geförderte Beschäftigung ist nichts Neues. So existieren zum einen die im früheren Arbeitsförderungsgesetz (AfG) und im heutigen SGB III vorgesehenen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), einschließlich der nach der Wiedervereinigung eingeführten Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM). Mit Einführung des SGB II wurde zudem das neue Instrument der Arbeitsgelegenheiten geschaffen. Während zu ABM und SAM inzwischen eine Reihe von Evaluationsergebnissen vorliegt, kann mit Blick auf die Arbeitsgelegenheiten nur auf erste Erfahrungen verwiesen werden.

III.2.5.1 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Tätigkeiten, die für ABM in Frage kommen, müssen zusätzlich sein, im öffentlichen Interesse liegen und dürfen zu keiner Beeinträchtigung der Wirtschaft führen (§§260ff. SGB III). Die Beschäftigungsverhältnisse in ABM sind sozialversicherungspflichtig, umfassen aber seit Januar 2004 nicht die Arbeitslosenversicherung: Damit werden über ABM keine neuen Ansprüche auf ALG I mehr erworben. Auf diese Weise sollen Drehtüreffekte und Maßnahmenkarrieren in Form eines Wechsels zwischen Arbeitslosengeldbezug, ABM, erneutem Arbeitslosengeldbezug etc. vermieden werden.

Die Bedeutung von ABM ist in den vergangenen Jahren stark zurückgegangen. Im Jahr 1994 waren mit etwa 340.000 Personen etwa sechsmal so viele Menschen in ABM und SAM wie 2005. Im April 2006 befanden sich nur noch rund 45.000 Personen in diesen Beschäftigungsverhältnissen, davon rund 12.000 Bezieher von ALG I und 33.000 ALG II-Empfänger. In Ostdeutschland bestehen dreimal so viele ABM wie in den Alten Bundesländern. Im Hinblick auf die abnehmende Bedeutung der ABM ist zu beachten, dass diese Entwicklung wenigstens teilweise mit der Einführung der stark genutzten Arbeitsgelegenheiten im Jahr 2005 begründet werden kann (siehe Abschnitt III.2.5.2).

Seit der Neuordnung der ABM im Jahr 2004 ist die Arbeitsmarktintegration nur noch eine von mehreren Zielsetzungen. Daneben stehen die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer sowie die Strukturwirksamkeit im Vordergrund. Es kann daher nicht verwundern, dass sich Maßnahmen sogar negativ auf die Arbeitsmarktchancen auswirken können (Caliendo/Steiner 2005). Beschäftigte in ABM finden also aufgrund ihrer Teilnahme später einen Arbeitsplatz als vergleichbare Nicht-Teilnehmer.

So liefert die Hartz-Evaluation Hinweise, dass die Re-Integration in den Arbeitsmarkt bei Teilnehmern an ABM später erfolgt. Allerdings hat diese negative Reintegrationswirkung im Untersuchungszeitraum abgenommen. In westdeutschen Regionen mit guter Arbeitsmarktlage sind die Integrationswirkungen zum Ende des Untersuchungszeitraumes sogar positiv. Diese Ergebnisse werden jedoch von den über den gesamten Untersuchungszeitraum negativen Resultaten in Ostdeutschland dominiert (SÖSTRA/IMU-Institut/PIW/COMPASS 2005). Caliendo et al (2005a, 2005b) ermitteln lediglich positive Effekte für Langzeitarbeitslose in Westdeutschland und langzeitarbeitslose Frauen in Ostdeutschland.

Als ein wichtiger Grund für die insgesamt schlechte Bilanz von ABM sind Einsperreffekte zu nennen. Teilnehmern bleibt wegen der Beschäftigung in ABM weniger Zeit, sich um eine Tätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt zu bewerben. Die Erfolgsaussichten einer solchen Bewerbung verringern sich zudem wegen der Stigmatisierung durch potentielle Arbeitgeber (Brinkmann et al. 2006).

Die Makroeffekte von ABM sind kurzfristig und unter sonst gleichen Bedingungen positiv, wenn offene (registrierte) Arbeitslosigkeit reduziert wird. Dies setzt aber voraus, dass keine öffentlichen Pflichtaufgaben verdrängt werden oder gar private Initiative gebremst wird. ABM sind häufig teurer als Lohnersatzleistungen, so dass bei einer gesamtwirtschaftlichen Analyse auch Crowding-out-Effekte zu berücksichtigen sind. Denn die für ABM verwendeten Mittel könnten auch anders eingesetzt werden, z.B. zur Senkung des Beitragssatzes der Arbeitslosenversicherung.

Im Hinblick auf die Beschäftigungsfähigkeit liefert die Hartz-Evaluation Hinweise, dass in berufsfachlicher Hinsicht positive, in psychosozialer und gesundheitlicher Hinsicht negative Wirkungen auftreten. Durch ABM lässt sich zudem eine Verbesserung der regionalen Infrastruktur erzielen. Außerdem existieren einige Belege, dass ABM neue Beschäftigungsfelder initiieren können (Köße et al. 2003).

Alles in allem handelt es sich bei ABM um ein Instrument für Personen, bei denen die Wiedereingliederung nur ein möglicherweise erst langfristig zu erreichendes Ziel ist. Bis dahin können die Maßnahmen bei geeigneter Zielgruppenwahl und Ausgestaltung helfen, die Teilhabe der Personen am Erwerbsleben und deren Beschäftigungsfähigkeit zu stärken.

III.2.5.2 Arbeitsgelegenheiten

Befristete Arbeitsgelegenheiten, wie sie das SGB II in §16 (3) vorsieht, sind für Empfänger von ALG II gedacht, bei denen eine Vermittlung in eine reguläre Beschäftigung oder Ausbildung unwahrscheinlich ist und die auch keine Eingliederungsmaßnahme (mehr) durchlaufen können. Dies sind insbesondere junge Erwachsene, Menschen mit Migrationshintergrund und ältere Erwerbslose. Neben der Erhöhung der Wiederbeschäftigungschancen stehen ähnlich wie bei den ABM die Förderung der sozialen Integration und der Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit im Vordergrund. Außerdem lässt sich durch das Angebot von Arbeitsgelegenheiten prüfen, ob Arbeitslose tatsächlich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Befristete Arbeitsgelegenheiten komplettieren somit die Strategie des Förderns und Forderns. Erste deskriptive Analysen deuten darauf hin, dass die Arbeitsgelegenheiten diese Funktion erfüllen (Wolff/Hohmeyer 2006).

Die Arbeitsgelegenheiten ersetzen im Wesentlichen die „Hilfe zur Arbeit“ aus dem Bundessozialhilfegesetz. Es lassen sich zwei Varianten unterscheiden. Bei den Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante (§16, Absatz 3, Satz 1 SGB II) handelt es sich um vollständig sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse (inklusive Arbeitslosenversicherung). Der Hilfebedürftige erhält von seinem Arbeitgeber an Stelle des ALG II das übliche Arbeitsentgelt, das nicht auf das ALG II angerechnet wird. Die Arbeiten müssen nicht zwingend im öffentlichen Interesse liegen oder zusätzlich sein.

Die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (§16, Absatz 3, Satz 2 SGB II) stehen den ABM konzeptionell noch näher. Im Rahmen von zumutbaren, nicht sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen können Maßnahmeträger im öffentlichen Interesse liegende, zusätzliche, wettbewerbsneutrale und arbeitsmarktpolitisch zweckmäßige Arbeiten durchführen lassen. Auch der Einsatz als „ultima ratio“ zur Heranführung an den regulären Arbeitsmarkt und zur Überprüfung der Verfügbarkeit ist beiden Ansätzen gemein. Während sich die Vergütung bei ABM an der entrichteten Tätigkeit orientiert, erhält der erwerbsfähige Hilfebedürftige in der Mehraufwandsvariante lediglich eine angemessene Aufwandsentschädigung zusätzlich zum ALG II. Dies beträgt in der Regel zwischen 1 Euro und 1,50 Euro – daher die Bezeichnung „Ein-Euro-Jobs“.

Arbeitsgelegenheiten sind zurzeit das quantitativ wichtigste arbeitsmarktpolitische Instrument im SGB II. Im Jahresdurchschnitt 2005 lag der Bestand bei rund 200.000 Arbeitsgelegenheiten, davon entfielen über 90 Prozent auf die Mehraufwandsvariante. Mehr als die Hälfte der Arbeitsgelegenheiten werden in den Neuen Bundesländern ausgeführt. Bis zum April 2006 ist der Bestand weiter auf 285.000 gestiegen. Die Bedeutung von Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante ist mit 15.000 Stellen weiter gering.

Handfeste Evaluationsergebnisse zu den Beschäftigungswirkungen von Arbeitsgelegenheiten sind erst im Jahr 2007 zu erwarten. Die Befunde zu ähnlichen Instrumenten wie den ABM machen jedoch deutlich, dass ihr Einsatz mit einer Reihe von Problemen behaftet sein dürfte. So ist eine eher geringe Übergangswahrscheinlichkeit in den regulären Arbeitsmarkt zu erwarten. Wegen des Zusätzlichkeitskriteriums dürfen im Rahmen von Arbeitsgelegenheiten nur marktferne Tätigkeiten ausgeübt werden, so dass es unwahrscheinlich ist, dass auf diesem Wege marktgängige Qualifikationen erworben werden. Ähnlich wie bei ABM bestehen bei

den Arbeitsgelegenheiten die Gefahr der Stigmatisierung als „leistungsschwach“ sowie das Auftreten von Einsperreffekten.

Bei der Ausgestaltung der Arbeitsgelegenheiten besteht eine Schwierigkeit in der Festlegung der Höhe der Entlohnung: Setzt man zu hoch an, verringern sich für die Maßnahmeteilnehmer die Anreize zur Suche einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt. So führen die bestehenden Regelungen bei Mehrpersonenhaushalten bereits zu Einkommen, die durch eine Vollzeitstelle mit eher niedrigen Qualifikationsanforderungen nur schwer zu erreichen sind (Cichorek et al. 2005b). Andererseits darf die Entlohnung aber auch nicht zu niedrig sein, da sonst die Gefahr von Verdrängungseffekten stiege. Denn je niedriger die Kosten bei den Trägern der Maßnahme sind, desto größer sind die Anreize, Tätigkeiten durchführen zu lassen, die zu den öffentlichen Pflichtaufgaben gehören. Diese Gefahr besteht vor allem, wenn das Kriterium der Zusätzlichkeit sehr weit gefasst ist. Öffentliche Pflichtaufgaben könnten in der Folge zurückgefahren und die private Initiative nachhaltig gehemmt werden. Um dies zu vermeiden, war es konsequent, in den Regionen Beiräte unter Beteiligung der örtlichen Wirtschaft zu bilden, die den Einsatz von Arbeitsgelegenheiten und deren mögliche Verdrängungswirkung „überwachen“. Trotz dieser Maßnahme kommt der Bundesrechnungshof im Mai 2006 zu dem Schluss, dass die Fördervoraussetzungen häufig nicht erfüllt werden. Er sieht vor allem die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen und Verdrängungseffekten, wenn Maßnahmeträger die Verrichtung von Pflichtaufgaben über die Grundsicherung finanzieren (Bundesrechnungshof 2006).

Erste deskriptive Auswertungen deuten auf eine mangelnde Zielgruppenorientierung beim Einsatz von Arbeitsgelegenheiten hin (Wolff/Hohmeyer 2006): Die Förderung konzentriert sich nicht nur auf besonders schwer vermittelbare Langzeitarbeitslose. Es werden im Gegenteil verstärkt Personen mit vergleichsweise guten Aussichten auf eine reguläre Beschäftigung mit Arbeitsgelegenheiten unterstützt („Creaming“). Lediglich der hohe Anteil von Personen unter 25 Jahren entspricht der eigentlichen Zielgruppenorientierung. Dagegen haben ältere Personen, Personen ohne Berufsausbildung und mit gesundheitlichen Einschränkungen keine größeren Chancen auf eine Arbeitsgelegenheit als Personen mit geringeren Eingliederungshemmnissen. Ein Grund hierfür kann in einem Zielkonflikt zwischen Aktivierung (Fordern) und Eingliederung begründet sein: So mag der Einsatz als Arbeitstest von den Beratern vor allem bei Personen mit relativ guten Eingliederungschancen genutzt werden.

Trotz der genannten Probleme können Arbeitsgelegenheiten durchaus ein sinnvoller Bestandteil eines Aktivierungsbündels sein, wenn die Personen richtig ausgewählt werden und vorrangig die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit angestrebt wird. Hierzu könnte im Rahmen der Arbeitsgelegenheiten auch ein gewisser Zeitanteil für (tätigkeitsnahe) Qualifizierungen vorgesehen werden. Um Einsperreffekte zu vermeiden und die Verfügbarkeit möglichst vieler Personen überprüfen zu können, sollten die Maßnahmen aber nicht zu lange dauern. Die Suche nach einer regulären Beschäftigung sollte auch während der Maßnahme im Vordergrund stehen.

Aus dem Gesagten können zwei Schlüsse gezogen werden. Zum einen geht es um einen behutsamen und flexiblen Einsatz der Arbeitsgelegenheiten. Zum anderen gibt es einen hohen Bedarf an sorgfältiger Evaluation. Dabei interessieren insbesondere die Potenziale des Instruments zur Verbesserung der Wiedereingliederungschancen, die Wirkungen auf die Beschäftigungsfähigkeit und die Verdrängungseffekte.

Bewertung öffentlich geförderter Beschäftigung

Der breite Einsatz öffentlich geförderter Beschäftigung als arbeitsmarktpolitisches Instrument ist aufgrund der vorliegenden Evaluationsergebnisse im In- und Ausland kein Erfolgsmodell (Caliendo/Steiner 2005). Wenn es auf gesamtwirtschaftlicher Ebene über längere Zeiträume an Beschäftigung fehlt, können solche Maßnahmen die ihnen zugedachte Brückenfunktion

nicht erfüllen. Den Forschungsbefunden zufolge sind bei ABM und SAM die Wiedereingliederungschancen gering, die Maßnahmen sind vergleichsweise teuer und das Verdrängungsrisiko ist beträchtlich.

Bei der Beurteilung der im SGB II vorgesehenen Arbeitsgelegenheiten stellt sich die Situation trotz noch fehlender Evaluationsergebnisse nicht wesentlich anders dar. Auch wenn dieses Instrument per Definition als „ultima ratio“ zu sehen ist und somit auch als Vorschaltmaßnahme genutzt werden kann, bleiben Zweifel hinsichtlich Effizienz und Effektivität. Selbst hinsichtlich der Option durch Arbeitsgelegenheiten die Verfügbarkeit von Hilfebedürftigen zu überprüfen oder deren Beschäftigungs- und Erwerbsfähigkeit zu testen, ist Skepsis angebracht. Mit Trainingsmaßnahmen, die insbesondere auf betriebliche Praktika abzielen, steht eine Alternative zur Verfügung, mit der vermutlich wirksamere Effekte erzielt werden können. Daher erscheinen ein behutsamerer Einsatz und eine eingehende Evaluation geboten, um letztendlich einschätzen zu können, für wen Arbeitsgelegenheiten aus arbeitsmarktpolitischer Sicht nutzbringend sind. Dabei sind für die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit oder auch die angestrebte soziale Inklusion erst noch geeignete Indikatoren zu entwickeln.

Im Hinblick auf einen – ebenfalls in der politischen Diskussion befindlichen – stärker sozialpolitisch motivierten Einsatz öffentlich geförderter Beschäftigung zu Gunsten schwervermittelbarer Langzeitarbeitsloser fehlt es bislang an Erfahrungen. Werkstätten für behinderte Menschen können nur bedingt als Referenz herangezogen werden, weil dort eine signifikante Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit nicht unbedingt erwartet werden kann. Bei schwer vermittelbaren Langzeitarbeitslosen stellt sich die Situation dagegen anders dar. Produktivitätssteigerungen müssen bei diesem Personenkreis das erklärte Ziel sein.

Die Beantwortung von Ausgestaltungsfragen beim Einsatz gemeinnütziger, sozialpolitisch motivierter Beschäftigung fällt in der ex ante-Perspektive schwer. Die Probleme beginnen mit der richtigen Abgrenzung der für einen sozialpolitisch motivierten „Zweiten Arbeitsmarkt“ in Frage kommenden Zielgruppe. Die bisher vorliegenden Untersuchungen zur Langzeitarbeitslosigkeit basieren auf statistisch beobachtbaren Merkmalen. Zur Identifikation einer möglichen Zielgruppe müssten sie um weitergehende Analysen zur Beschäftigungs- und Erwerbsfähigkeit von Langzeitarbeitslosen ergänzt werden. Darüber hinaus ist über die geeignete Beschäftigungsform zu befinden. Eine unbefristete Beschäftigung mit marktmäßiger Entlohnung könnte zu unerwünschten Einsparereffekten führen, weil dann die Bemühungen zur Aufnahme einer regulären Beschäftigung gering ausfallen werden. Dagegen könnten zu kurze Maßnahmen den gravierenden Wettbewerbsnachteilen der Personengruppe nicht gerecht werden. Auf jeden Fall müssten für solche Beschäftigungsformen Einsatzfelder gefunden werden, die nicht oder so wenig wie möglich zur Verdrängung privater oder anderer öffentlicher Aktivitäten führen.

III.2.6 Begrenzung von „Working Poor“ durch Mindestlöhne

Das Niedriglohnsegment befindet sich in Deutschland im Wachstum (siehe Abschnitt II.5). Der Anteil der Erwerbstätigen mit einer Beschäftigung im Niedriglohnbereich liegt in Ostdeutschland höher, und das, obwohl die relevante Niedriglohnschwelle niedriger ist als in Westdeutschland. Da auch Teilzeitbeschäftigung häufig mit relativ niedrigen Stundenlöhnen einhergeht und diese Erwerbsform im Wachsen begriffen ist, gewinnt der Niedriglohnsektor zusätzlich an Breite.

Trotz steigender Quoten ist die absolute Größe des Niedriglohnsektors in den vergangenen Jahren zurückgegangen. Das Auseinanderfallen von absoluter und relativer Größe liegt an der

allgemein schlechten Beschäftigungssituation, durch die die Bezugsgröße der Gesamtbeschäftigung ebenfalls gesunken ist.

Vieles spricht dafür, dass sich die Entwicklung in der nahen Zukunft fortsetzt: So setzt eine erfolgreiche Aktivierung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger eine stärkere Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen voraus. Auf diese Weise könnte sich der Lohndruck weiter verschärfen. Insbesondere ein konsequentes Durchsetzen der Regelung, dass ALG II-Empfänger Löhne akzeptieren müssen, die bis zu 30% unter den tariflichen/ortsüblichen Löhnen liegen, dürfte zu mehr Beschäftigung am unteren Ende der Lohnskala führen. Der Anteil von „Working Poor“, also von Personen, die im Falle der Aufnahme einer nicht Existenz sichernden Beschäftigung einer ergänzenden staatlichen Unterstützung bedürfen, könnte im Zuge einer konsequenteren Umsetzung der Arbeitsmarktreform wachsen.

Anders als in den Vereinigten Staaten, in denen die Sozialhilfe allein nicht das soziokulturelle Existenzminimum abdeckt, garantiert das ALG II bei nicht Existenz sichernden Löhnen ein Mindesteinkommen. Dieses orientiert sich zwangsläufig an der Bedürftigkeit des Hilfebedürftigen, wobei der jeweilige Haushaltskontext (die Bedarfsgemeinschaft) zu berücksichtigen ist. Dagegen reflektieren Löhne den Beitrag des Arbeitnehmers zur betrieblichen Wertschöpfung und bilden somit nicht notwendiger Weise den Bedarf des Beschäftigten ab.

Aufgrund des befürchteten Auseinanderdriftens von weiter sinkenden Niedriglöhnen einerseits und der Grundsicherung andererseits wird zunehmend gefordert, verbindliche Mindestlöhne einzuführen. Durch das Setzen einer unteren Schranke bei den Löhnen würde der Anteil der „Working Poor“ begrenzt. Der Staat müsste weniger häufig oder zumindest weniger stark niedrige Löhne durch Transfers aufstocken. Diese Überlegungen setzen aber voraus, dass durch Mindestlöhne keine Beschäftigung verloren geht.

Mit faktischen Mindestlöhnen gibt es in Deutschland nur wenige Erfahrungen. Von besonderer Bedeutung sind daher die Regelungen des Entsendegesetzes, die branchenbezogene Mindestlöhne vorsehen. Darüber hinaus kann auf ausländische Erfahrungen zurückgegriffen werden. In der Mehrzahl der EU-Länder und auch in den USA gibt es schon seit längerem gesetzliche Mindestlöhne, die gewissen Anpassungen unterworfen waren.

III.2.6.1 Entsendegesetz und dessen mögliche Erweiterung

Seit Mitte der 90er Jahre ist im Bauhauptgewerbe das so genannte Entsendegesetz in Kraft, das Mindestlöhne für entsandte Arbeitskräfte vorsieht. Aktuell beträgt der Mindestlohn für Bauarbeiter 10,20 Euro in Westdeutschland und 8,81 Euro in den Neuen Bundesländern. Der gesetzliche Mindestlohn erstreckt sich auf 2,1 Prozent aller abhängig Beschäftigten. Durch die beschlossene Ausweitung auf den Bereich der Gebäudereiniger wird sich die Reichweite des Gesetzes in etwa verdoppeln (Funk/Lesch 2006).

Die Mindestlohnregelung im Entsendegesetz verfolgt jedoch nicht in erster Linie das Ziel, „Working Poor“ zu vermeiden. Sie dient vielmehr als Wettbewerbsschutz für einheimische Beschäftigte und deren Arbeitgeber, indem sie einer möglichen Verdrängung durch Zuwanderer entgegen wirkt.

Die Mindestlohnregelung im Bauhauptgewerbe basiert auf einer tariflichen Vereinbarung. Möglich macht dies §5 Tarifvertragsgesetz, wenn 50% der Beschäftigten im Geltungsbereich des Tarifvertrags bereits tarifgebunden sind und ein öffentliches Interesse an einer Allgemeinverbindlichkeitserklärung besteht. Zusätzlich ist die Zustimmung des paritätisch aus Vertretern der Dachverbände zusammengesetzten Tarifausschusses erforderlich. Betrachtet man die Entwicklung des Bauhauptgewerbes nach dem Inkrafttreten des Entsendegesetzes haben sich Strukturwandel und Schrumpfung der Branche weiter vollzogen (Eichhorst 2005). Der

Abbau inländischer Arbeitsplätze konnte allenfalls etwas gedämpft, aber nicht aufgehalten werden.

Mindestlohnregelungen wie im Entsendegesetz beschränken die Marktöffnung, denn die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen mit entsandtem Personal ist ein elementarer Bestandteil eines funktionierenden europäischen Binnenmarktes. Aus dem Handel mit Dienstleistungen resultiert in ökonomischer Perspektive – analog zum Austausch von Waren – dank der jeweiligen komparativen Vorteile nationaler Wirtschaftssysteme ein höherer Nutzen für Produzenten und Konsumenten. Jedoch können bei inländischen Produzenten und deren Beschäftigten durch die Intensivierung des internationalen Wettbewerbs kurzfristig negative Effekte insbesondere in Gestalt von Arbeitsplatzverlusten entstehen. Vor diesem Hintergrund wird im politischen Raum seit geraumer Zeit für eine erweiterte Schutzbestimmung plädiert, welche für inländische und ausländische Erbringer- und Empfängerländer ein einheitliches Recht mit verbindlichen Mindestlöhnen vorsieht. Eine solche Regelung könnte zwar kurzfristig negative Effekte für manche Branchen lindern, zieht jedoch ihrerseits Kosten nach sich. Die Kosten einer „protektionistischen Regelung“ bestehen nicht nur in einem Verzicht auf die Effizienzvorteile einer verstärkten internationalen Arbeitsteilung und damit verbundenen Preissenkungen für inländische Produzenten und Verbraucher. Kosten entstehen auch durch die Verzögerung wirtschaftlich notwendiger Anpassungsprozesse an die Bedingungen des europäischen Binnenmarktes, was mittelfristig noch größere Probleme verursachen kann.

Deshalb kann es bei einer möglichen Erweiterung des Entsendegesetzes allenfalls um zurückhaltende und vorsichtige Regelungen gehen. So sollten die Eingriffe in den Markt möglichst gering ausfallen. Ein gesetzlicher Mindestlohn allein zum Schutz gegenüber niedrig entlohnter Beschäftigung von entsandten Arbeitskräften scheidet somit aus. Eine Alternative ist die bereits im Bauhauptgewerbe zum Einsatz gekommene „Allgemeinverbindlichkeitserklärung“. Eine mögliche Erweiterung hinge jedoch davon ab, dass die jeweiligen Tarifparteien auch bundesweite Tarifverträge über Mindestlöhne vereinbaren. Damit wird den Tarifpartnern ein hoher Grad an Autonomie und Verantwortung zugebilligt. Ein Einschreiten wäre nur dann erforderlich, wenn aus sektoralen Erwägungen heraus zu hohe Mindestlöhne vereinbart werden sollten, welche auch den Beschäftigungschancen der Problemgruppen des Arbeitsmarktes schaden würde.

Folgt man dem Grundsatz des möglichst geringen Eingriffs in das Marktgeschehen, wären bei der Festlegung verbindlicher Mindestlöhne für inländische und EU-ausländische entsandte Arbeitskräfte folgende Anforderungen zu beachten (Eichhorst/Walwei 2005):

- Eine sektorale Begrenzung auf jene Wirtschaftszweige, die am stärksten von Arbeitnehmerwanderungen betroffen sind.
- eine sektorale Differenzierung der Mindestlöhne durch tarifliche Vereinbarungen der jeweiligen Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften.
- Werden Tariflöhne für allgemeinverbindlich erklärt, sollte dies nur zeitlich befristet geschehen, damit keine langfristigen volkswirtschaftlichen Schäden entstehen.

Die Wirkungen eines solchen Arrangements sollten durch eine systematische wissenschaftliche Evaluation erkundet werden.

Eine diese Kriterien berücksichtigende Regelung wäre geeignet, eine akute Krise in einem betroffenen Wirtschaftszweig zu lindern ohne substanziellen Protektionismus Zeit für notwendige Anpassungen zu geben. Allerdings besteht beim Zugestehen von Sonderrechten stets die Gefahr, dass eine Rücknahme aufgrund der Einflußnahme von Interessengruppen schwie-

rig ist. Schon aufgrund dieses politökonomischen Argumentes sollte eine Ausweitung des Entsendegesetzes allenfalls vorsichtig erfolgen.

III.2.6.2 Mindestlöhne im Ausland

In der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten und auch in den USA gibt es gesetzliche Mindestlöhne. In der Regel gelten die Lohngrenzen über alle Arbeitnehmer und Berufe hinweg.²⁴ Allerdings differenzieren bspw. die Niederlande und Großbritannien die Höhe der Mindestlöhne nach dem Alter: Junge Arbeitnehmer müssen demnach mit einem geringeren Mindestentgelt zufrieden sein.

Die Höhe der Mindestlöhne variiert von Land zu Land, so dass sie in ihrer absoluten Höhe nur schwer vergleichbar sind (Lesch 2004). Setzt man die Mindestlöhne in Relation zum Durchschnittseinkommen der jeweiligen Länder (so genannter Kaitz-Index), so erhält man ein Gefühl für die Großzügigkeit der Regelungen. Im Oktober 2004 lagen die Werte in einem Intervall von gut einem Drittel (Japan, Polen, USA und Spanien) bis rund der Hälfte des Durchschnittslohnes (Frankreich, Niederlande, Irland).²⁵

Der durchschnittliche Bruttomonatsverdienst eines vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmers lag in Gesamtdeutschland im Jahr 2004 bei 2.967 Euro (West: 3.062 Euro/ Ost: 2.215 Euro).²⁶ Wendet man die im internationalen Vergleich ermittelten Intervallgrenzen auf die Situation in Deutschland an, so erhält man Bruttostundenlöhne zwischen 4,57 und 6,92 Euro in Ostdeutschland sowie zwischen 6,31 und 9,57 Euro in Westdeutschland (Tabelle 3.3).

Tabelle 3.3: Internationales Mindestlohniveau im deutschen Kontext

	Gesamtdeutschland	Westdeutschland	Ostdeutschland
	(in Euro)	(in Euro)	(in Euro)
Durchschnittlicher Bruttomonatsverdienst	2.967	3.062	2.215
Durchschnittlicher Bruttostundenlohn	18,54	19,14	13,84
Intervall Bruttomonatslohn [33%;50%]	[979,11; 1.483,50]	[1.010,46; 1.531]	[730,95; 1.107,50]
Intervall Bruttostundenlohn [33%;50%]	[6,12; 9,27]	[6,31; 9,57]	[4,57; 6,92]

Eigene Berechnungen bei einer Monatsarbeitszeit von 160 Stunden.

Quelle: Statistisches Bundesamt (www.destatis.de).

²⁴ Siehe Regnard (2005) für einen ausführlichen Vergleich.

²⁵ Vgl. Lesch (2004) sowie Funk/Lesch (2006). Der (implizite) Kaitz-Index für Geringqualifizierte liegt in der Regel deutlich höher, da der Durchschnittslohn in diesem Segment niedriger ausfällt.

²⁶ Bruttolöhne von Arbeitnehmer/-innen im Produzierenden Gewerbe, Handel, Instandhaltung und Reparatur, von Kfz und Gebrauchsgütern, Kredit- und Versicherungsgewerbe.

Die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland verdeutlichen bereits, dass die Einführung eines sich am gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt orientierenden Mindestlohnes große Probleme mit sich bringen würde. Dieses Bild verstärkt sich weiter, wenn man die unterschiedlichen Entlohnungsmuster nach Branchen ebenfalls berücksichtigt (siehe Anhang 1). Die Einführung eines einheitlichen, gesetzlichen Mindestlohnes würde in einigen Branchen kaum Auswirkungen haben, weil er unter dem niedrigsten Tariflohn läge, in anderen Branchen dürfte es jedoch zu Lohnsteigerungen und damit zu Beschäftigungsrisiken für zahlreiche Arbeitnehmer kommen.

Die Einführung eines Mindestlohnes von acht Euro würde in Deutschland gut 1,9 Millionen Menschen betreffen, die weniger als 1.300 Euro brutto im Monat verdienen (Tabelle 3.4). In den neuen Bundesländern wäre damit knapp jeder fünfte Vollzeitbeschäftigte von einem Mindestlohn von acht Euro betroffen. Selbst ein niedriger Mindestlohn in Höhe von 6,25 Euro und einem Monatslohn von 1.000 Euro würde für rund eine Million Menschen relevant, die größtenteils den Geringqualifizierten zuzuordnen sein dürften. Bei diesen Personen besteht ebenso wie wegen des geringeren Lohnniveaus in Ostdeutschland generell das Risiko, dass Mindestlohn induzierte Lohnanhebungen die Beschäftigungssituation weiter verschlechtern.

Tabelle 3.4: Lohnverteilung in Deutschland

Bruttomonatslöhne (in Euro)	Deutschland		Alte Bundesländer		Neue Bundesländer	
	Personen	Anteil	Personen	Anteil	Personen	Anteil
Bis 750	452.000	2,4%	335.000	2,2%	117.000	3,2%
Bis 1.000	964.000	5,1%	650.000	4,2%	315.000	8,5%
Bis 1.300	1.991.000	10,4%	1.265.000	8,2%	726.000	19,7%
Gesamt	19.075.000	100%	15.392.000	100%	3.682.000	100%

Eigene Berechnungen. Beschäftigte am 30. Juni 2004; ohne geringfügig Beschäftigte, Auszubildende und Teilzeitbeschäftigte; neue Bundesländer einschließlich Berlin.

Internationale Vergleiche zeigen, dass je nach Höhe unterschiedlich viele Arbeitnehmer nach Mindestlohn bezahlt werden. In Frankreich, das relativ hohe Mindestlöhne festgelegt hat, sind es etwa 13 Prozent der Vollzeitbeschäftigten, während in Ländern mit geringem Mindestlohn nur wenige Arbeitnehmer betroffen sind: Mit zwischen einem und fünf Prozent weisen Spanien, die USA, Polen und Großbritannien geringe Werte aus (Lesch 2004; Funk/Lesch 2006). Es finden sich vor allem Teilzeitbeschäftigte, Frauen und Jugendliche unter den Mindestlohnbeziehern (OECD 1998; Funk/Lesch 2006).

Weder aus theoretischer noch aus empirischer Sicht sind die Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen eindeutig (Eichhorst 2006). Nach der herrschenden Lehre sorgen Mindestlöhne oberhalb des Marktlohnes für Mindestlohnarbeitslosigkeit, denn das Angebot erhöht sich und die Nachfrage geht zurück. Durch die geringere Lohnspreizung wird ein Teil des Angebots aus dem Markt und damit in die Arbeitslosigkeit gedrängt. Hiervon sind vor allem wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer wie Geringqualifizierte mit einem niedrigen Einkommen betroffen. Damit handelt es sich um ein typisches Beispiel für die „Rache des Gutgemeinten“: Die Gruppe, die eigentlich von der Regelung profitieren sollte, wird im Endeffekt schlechter gestellt. Zu hohe Mindestlöhne könnten außerdem teuer werden, wenn Arbeitgeber den Förderwillen des Staates ausnutzen und die Einstellung bestimmter Personengruppen vermehrt an die Gewährung staatlicher Subventionen knüpfen.

Ein Gegenargument zur Mindestlohnarbeitslosigkeit kommt aus der Suchtheorie. Zu deren Erkenntnissen gehört, dass das Partizipationsverhalten und die Suchintensität der Arbeitskräfte nicht nur von der Lohnhöhe, sondern auch von der Lohnstruktur bestimmt werden. Eine geringere Spreizung der Lohnstruktur nach unten erhöht den Wert der Suche. Diesem positiven Effekt steht jedoch der genannte Negativeffekt von Mindestlöhnen gegenüber: Durch die geringere Lohnspreizung werden weniger Jobs im Niedriglohnsektor geschaffen.

Empirische Studien zu Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen geben kein einheitliches Bild ab: Nationale Untersuchungen auf Basis von Makrodaten zeigen, dass sich die Beschäftigungswirkungen einer Einführung oder Variation von Mindestlöhnen in Grenzen halten (Möller 2006). Allerdings differieren die Effekte nach Alter: negative Effekte treten vor allem bei Jugendlichen ein (OECD 1998). Auch Studien auf der Grundlage von Mikrodaten liefern widersprüchliche Ergebnisse. Aus diesen Gründen weisen Cahuc/Zylberberg (2004) auf einen offenen Nettoeffekt hin: Die positiven Wirkungen können bei moderaten Ausgangswerten des Mindestlohns die negativen Wirkungen übertreffen. Dagegen wird ein zu hoch angesetzter Mindestlohn das Gegenteil bewirken.

So zeigen die Erfahrungen in den USA und in Großbritannien, dass die Einführung eines relativ niedrigen Mindestlohnes in einem System mit geringer Grundsicherung und einem unbefristeten Kombilohn keine negativen Beschäftigungseffekte auslöst. Ein Grund hierfür ist, dass die moderate Mindestlohnhöhe die vorhandene Lohnspreizung nicht wesentlich verringert hat (Eichhorst 2006). In Großbritannien wurde die Anhebung der Mindestlöhne um 38 Prozent in den Jahren 1999 und 2005 durch die günstige wirtschaftliche Lage aufgefangen. Selbst in einem ähnlichen institutionellen Umfeld können die Effekte von Mindestlöhnen also je nach Wirtschaftslage unterschiedlich ausfallen.

Kontinentaleuropäische Länder mit Mindestlöhnen und einem relativ großzügigen sozialen Sicherungsniveau weisen stärkere Ähnlichkeiten mit dem deutschen System auf. In Belgien und Frankreich erreichen auch die Mindestlöhne ein entsprechend höheres Niveau. Durch die relativ hohen Anspruchslöhne und eine relativ geringe Lohnspreizung ergeben sich dort größere Probleme bei der Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitnehmer. In Frankreich wird daher auf Lohnkostenzuschüsse zurückgegriffen, um die Lohnspreizung zumindest temporär zu erhöhen.²⁷ Lohnsubventionen an Arbeitnehmer können jedoch nicht allzu hoch ausfallen, wenn sie finanzierbar bleiben sollen.

Aus einer Verteilungsperspektive könnte man den hohen Abgabenkeil in Deutschland als Argument für einen relativ hohen Brutto-Mindestlohn anführen. Allerdings ergäben sich hieraus die bereits beschriebenen Probleme der Diskrepanz zwischen Produktivität der Arbeitslosen und der Höhe der Arbeitskosten. Hier gilt es daher, das Problem an der Wurzel zu packen: Es ist ratsam, angemessene Nettolöhne und betriebswirtschaftlich vertretbare Arbeitskosten durch eine Senkung des Abgabenkeils (und damit über eine Bruttolohnsenkung) zu erreichen und nicht über die Einführung von Mindestlöhnen.

Da empirische Studien kein einheitliches Bild zeigen, kann man nicht davon ausgehen, dass Mindestlöhne generell beschäftigungsschädlich sind. Dies gilt zumindest solange, wie ihre Höhe moderat gewählt wird. Wird hingegen eine kritische Marke überschritten, dominieren negative Effekte. Aufgrund der hier zu Lande starken Lohndifferenzierung nach Regionen, Sektoren, Qualifikationen und auch nach Alter ist es unmöglich, eine „optimale Mindestlohnhöhe“ zu beziffern.

²⁷ Siehe Kasten 2 zu Lohnsubventionen in Frankreich (Abschnitt III.2.4.1).

III.3 Fazit

Die Reformen, die durch die Hartz-Gesetzgebung angeschoben worden sind, weisen grundsätzlich in die richtige Richtung. Dies gilt vor allem für die Stärkung von Elementen des Förderns und Forderns. Eine weitere Verschärfung dieser Regelungen erscheint zum jetzigen Zeitpunkt nicht nötig. Vielmehr sollte es um eine konsequente Umsetzung der bestehenden Vorschriften und die genaue Evaluation der Wirkungen gehen.

Offensichtliche Probleme bestehen darin, dass durch die geltenden Hinzuverdienstregelungen starke Anreize in Richtung Teilzeitbeschäftigung und geringfügige Arbeitsverhältnisse geschaffen werden. Gerade im Niedriglohnsektor sollten jedoch Impulse zur Aufnahme einer Existenz sichernden Beschäftigung gesetzt werden.

Die Darstellung der vorhandenen arbeitsmarktpolitischen Instrumente sowie aktuell diskutierter Reformvorschläge verdeutlicht, dass über die besonderen Probleme wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer weitgehend Einigkeit herrscht. Für diese Personen sind weder die Anreize zur Arbeitsaufnahme noch die Beschäftigungsanreize auf Seite der Unternehmen sonderlich groß. Je nach Einzelfall kann eines der Hemmnisse überwiegen. Es ist daher positiv zu bewerten, dass die aktive Arbeitsmarktpolitik über Instrumente verfügt, die beide Probleme adressieren. Die Analyse dieser befristet gewährten Lohnsubventionen verwies jedoch auf Schwachpunkte bei der administrativen Umsetzung und der Zielgruppenorientierung. Die Weiterentwicklung dieser Instrumente sollte daher auf der Basis wissenschaftlicher Evaluationen betrieben werden.

Weitergehende Vorschläge, die unbefristete Zuschüsse vorsehen, sind dagegen mit zahlreichen Risiken und Unwägbarkeiten verbunden und können daher nicht zur Umsetzung empfohlen werden. Allerdings gehen Bemühungen, vor allem die Niedriglohnbeschäftigung durch eine Entlastung von Sozialabgaben zu stärken, in die richtige Richtung. Doch auch sie sind nicht ohne Nachteile und stellen zudem nur einen ersten Schritt auf dem Weg zu einer weitgehenden Reform des Steuer- und Transfersystems dar.

Die starken Interdependenzen zwischen Steuer- und Abgabensystem einerseits sowie den Beschäftigungs- und Arbeitsanreizen andererseits erschweren eine Lösung aus einem Guss. Im folgenden Kapitel wird der Versuch unternommen, ein Maßnahmenbündel zu schnüren, durch das eine Verbesserung der Arbeitsmarktlage im Niedriglohnbereich erzielt werden kann.

IV. Lösungsansatz: Ein integriertes Maßnahmenbündel

Die Beschäftigungsprobleme wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer sind – wie im zweiten Kapitel ausgeführt – schon seit langer Zeit gravierend. Sie kommen vor allem in der hohen und weiter wachsenden Zahl der Langzeitarbeitslosen zum Ausdruck. Das ALG II ist inzwischen zum Sammelbecken der Verlierer der Beschäftigungskrise geworden und hat durch die Aufnahme erwerbsfähiger Sozialhilfeempfänger einen Teil der zuvor verdeckten Arbeitslosigkeit offen gelegt.

Die hohe Langzeitarbeitslosigkeit ist nicht monokausal zu erklären. Sie ist zunächst Folge der lang anhaltenden allgemeinen Beschäftigungskrise und der damit verbundenen Selektionsprozesse zu Lasten bestimmter Gruppen, insbesondere der Geringqualifizierten und solcher Personen, deren Humankapital sich durch lange Arbeitslosigkeit entwertet hat. Darüber hinaus hat der Strukturwandel der Wirtschaft in einem Hochlohn-, Hochtechnologie und Hochqualifikationsland wie Deutschland zum Wegfall einfacher Tätigkeiten beigetragen. Zudem fehlt es an adäquater Niedriglohnbeschäftigung für den „harten Kern“ der Arbeitslosen mit eher geringer Produktivität. Dies ist zum einen auf hohe Sozialabgaben zurückzuführen, die insbesondere die Beschäftigung am unteren Ende der Lohnskala bremst und den aus Anreizgründen wichtigen Abstand zu den Transferleistungen verringern. Zum anderen tragen spezifische Subventionen zu Gunsten geringfügiger Teilzeitbeschäftigung (insbesondere Mini-Jobs) dazu bei, dass einfache Arbeit nicht für den Personenkreis zugänglich ist, der darauf angewiesen ist.

Die Beschäftigungsprobleme wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer und auch die Arbeitsmarktkrise selbst sind bekannter Maßen nicht über Nacht entstanden und können von daher auch nicht auf die Schnelle gelöst werden. Dazu kommt, dass sich in der absehbaren Zukunft die aus der Vergangenheit bekannten Trends in der Arbeitswelt fortsetzen und damit die Aussichten für die Problemgruppen des Arbeitsmarktes keinesfalls rosiger werden. Im Gegenteil: Globalisierung und arbeitssparender technischer Fortschritt sorgen für weiter wachsende Qualifikationsanforderungen. Nach allem was man heute über die zukünftigen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt weiß, werden noch mehr einfache Arbeitsplätze verloren gehen (Fuchs/Schnur/Zika 2005).

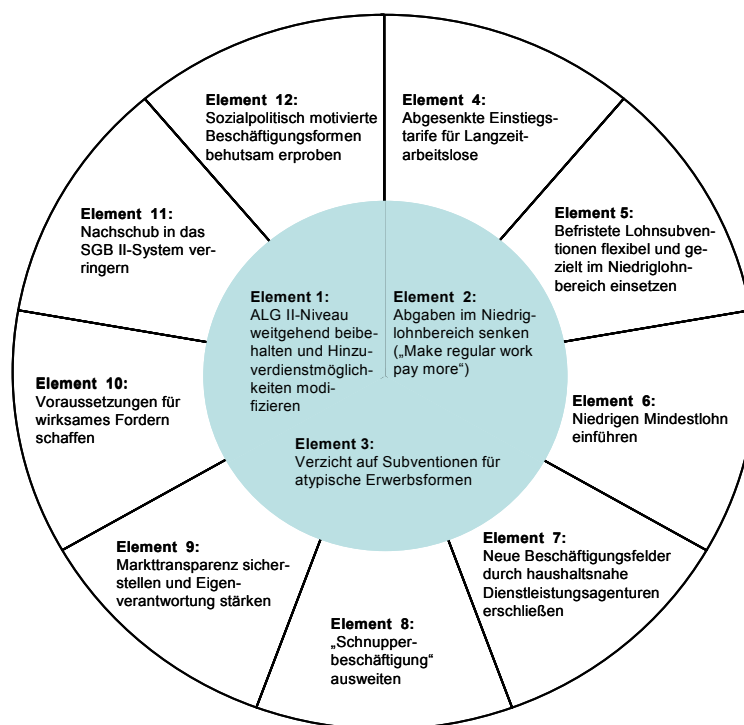
Von daher muss es mit Blick auf wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer in der nahen Zukunft darum gehen, den Trend umzukehren und zumindest zu einer kontinuierlichen Verbesserung zu kommen. Im Vordergrund steht dabei, die Rahmenbedingungen am unteren Ende der Lohn- und Einkommensskala so auszugestalten, das möglichst viele Menschen einer Existenz sichernden Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt nachgehen können und möglichst wenige Personen allein auf den Bezug von Transferleistungen angewiesen sind. Partielle Interventionen wären angesichts der Größenordnung des Problems völlig überfordert. Vielmehr bedarf es hierzu eines ganzen Bündels von Maßnahmen, das alle verfügbaren Hebel zur Verbesserung der Beschäftigungsaussichten für wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer nutzbar macht. Mit Blick auf ein solches Strategiebündel sollen im Folgenden sieben vorrangige, möglichst simultan zu verfolgende Ziele formuliert werden:

- am soziokulturellen Existenzminimum für arbeitswillige Transferbezieher festhalten und das solidarisch finanzierte Grundsicherungssystem durch konsequentes Fordern der Hilfeempfänger vor Ausbeutung schützen;
- die Nachfrage auf dem ersten Arbeitsmarkt im Bereich einfacher Tätigkeiten nachhaltig steigern und durch geringere arbeitnehmerseitige Abgaben sozialverträglich ausgestalten;

- die Wahrscheinlichkeit der Arbeitsmarktpartizipation von Grundsicherungsempfängern erhöhen und dabei insbesondere Arbeitsanreize in Richtung Existenz sichernde Einkommen stärken („make regular work pay more“);
- die Beschäftigungsfähigkeit von Grundsicherungsempfängern verbessern, insbesondere indem deren Humankapital – auch durch learning on the job – aufgebaut, deren wachsende Eigenverantwortung mit geeigneten Instrumenten ausgestattet und deren Konzessionsbereitschaft und Suchintensität eingefordert wird;
- zur sozialen Inklusion von ALG II-Empfängern beitragen, indem auch arbeitsmarktfernen Grundsicherungsempfängern neue Perspektiven aufgezeigt werden;
- die Bedarfsträger der Grundsicherung administrativ entlasten, um deren Ressourcen auf das bedeutsame Fallmanagement konzentrieren zu können und dabei den Mismatch von Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage vor allem im Segment einfacher Tätigkeiten und niedriger Löhne so gering wie möglich zu halten.
- Den Nachschub in das System der Grundsicherung soweit wie möglich vermeiden, indem vor allem die für die Arbeitsmarktchancen entscheidende Bildung und Qualifikationsstruktur der Bevölkerung kontinuierlich verbessert wird;

Das hier zur Diskussion gestellte Maßnahmenbündel enthält zwölf Elemente, die aus den genannten Zielen entwickelt werden. Es besteht aus drei Kernelementen (Elemente 1 bis 3) und weiteren neun komplementären Maßnahmen (Elemente 4 bis 12)

Abbildung 4.1: Ein integriertes Maßnahmenbündel



Quelle: eigene Darstellung.

Bei der Entwicklung der Handlungsoptionen wurde insbesondere Wert auf die politische Durchsetzbarkeit gelegt.

IV.1 ALG II-Niveau weitgehend beibehalten und Hinzuverdienstmöglichkeiten modifizieren (Element 1)

Die Höhe des ALG II bestimmt zum einen die Arbeitsanreize der Leistungsempfänger zur Aufnahme einer Beschäftigung im Niedriglohnbereich und definiert zum anderen das Niveau der staatlich garantierten Mindestsicherung. Aus verschiedenen Gründen steht die Höhe der Grundsicherung nicht generell zur Disposition. Neben verfassungsrechtlichen Vorgaben und dem politisch erwünschten sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft gehört dazu auch der breite Konsens in der Bevölkerung, ein soziokulturelles Existenzminimum für arbeitswillige Transferempfänger zu gewähren.

Unabhängig davon sind andere Bestandteile der Grundsicherung genauer zu beleuchten. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Höhe der Wohnkosten und der befristete Zuschlag beim Übergang von ALG I in ALG II. Bei den *Wohnkosten* stellt sich die Frage, ob Grundsicherungsempfänger tatsächlich über unangemessen viel oder übermäßig ausgestatteten Wohnraum verfügen. Sehr gewissenhafte Prüfungen in der Hinsicht sind unbedingt angezeigt, weil ansonsten das Risiko einer horizontalen Ungleichbehandlung besteht. Gleichwohl empfiehlt sich an dieser Stelle ein behutsames Vorgehen. Denn passende Wohnalternativen für die Betroffenen müssen verfügbar sein, um soziale Härten oder gar Wohnungsnot zu vermeiden.

Auch der *befristete Zuschlag* beim Übergang von ALG I in ALG II beeinflusst das Niveau der Grundsicherung. Zwar ist der durch den Zuschlag intendierte degressive Verlauf in der ersten Phase des ALG II-Bezugs nachvollziehbar, weil dadurch der Statusverlust abgefedert wird, ein Beitrag zur „Armutsgewöhnung“ geleistet wird und die Anspruchslöhne sukzessive reduziert werden. Dem steht jedoch das gewichtige Argument gegenüber, dass eine großzügige Regelung des Übergangs dazu führt, dass sich der Lohnabstand zwischen Grundsicherung (einschließlich Zuschlag) und erzieltm Nettolohn vermindert, und dass die Anreizstrukturen zu Lasten der Erwerbstätigkeit verzerrt werden. Von daher ist an dieser Stelle eine sorgfältige Güterabwägung vorzunehmen. Gegen eine Streichung des befristeten Zuschlags spricht, dass es noch an Ergebnissen aus einer wissenschaftlichen Evaluation und damit Antworten auf die Frage fehlt, ob, und inwieweit, die Zuschläge die Wiedereingliederung von Grundsicherungsempfängern in den Arbeitsmarkt wirklich bremsen. Für eine Streichung spricht, dass das hier zur Diskussion gestellte Maßnahmenbündel mit seinem Kernelement eines abgabenfreien Grundeinkommens bei Erwerbstätigkeit Aktivität und nicht Inaktivität belohnen will (vgl. Element 2). Aus Gründen der Kompatibilität mit dem Gesamtansatz („make regular work pay more“) liegt deshalb eine Streichung des Zuschlags nahe. Dabei bietet es sich an, die dadurch frei werdenden Mittel für die Finanzierung der bedarfsorientierten Abgabensenkung im Niedriglohnbereich zu verwenden.

Durch *Hinzuverdienstmöglichkeiten* können die Arbeitsanreize von Grundsicherungsempfängern zusätzlich gesteuert werden. Die bestehenden Regelungen schaffen hohe Anreize zur Aufnahme eines „kleinen“ Mini-Jobs, weil der Transferentzug in diesem Lohnsegment relativ gering ausfällt. Hierfür gibt es zwei Gründe: Zum einen ist es aus sozialpolitischen Gründen durchaus verständlich, dass Menschen mit ALG II und somit einem niedrigen Haushaltseinkommen ein kleiner Zusatzverdienst ohne große Anrechnung auf die Transferleistung ermöglicht wird. Zum anderen steht dahinter die Vermutung, dass für Langzeitarbeitslose die Schwelle des Wiedereintritts in den Arbeitsmarkt bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung höher sein dürfte als bei einem Mini-Job (Cichorek/Koch/Walwei 2005). Die Aufnahme eines Mini-Jobs kann somit als Signal für eine gewisse Arbeitsmarktnähe gesehen werden

und den Einstieg zum Aufstieg bedeuten. Die bestehenden Regelungen bergen aber auch ernst zunehmende Risiken. ALG II-Empfänger könnten sich mit einer Kombination von Transferleistungen und „kleinem“ Mini-Job arrangieren. Zudem kann ein kleiner Mini-Job auch als pro forma Legalisierung von Schwarzarbeit genutzt werden. Die geringfügige Beschäftigung dient in solchen Fällen als „Tarnkappe“ für illegale Aktivitäten. Bisher fehlt es noch an verlässlichen empirischen Befunden, ob die Chancen oder die Risiken der bestehenden Regelungen überwiegen. Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen-Instituts (RWI) liefern jedoch für die Vergangenheit nur wenig Belege für eine „Sprungbrettfunktion“ der Mini-Jobs in Richtung längerer Arbeitszeit (Fertig/Kluve/Scheuer 2005). Von daher gäbe es durchaus Gründe, die Hinzuverdienstmöglichkeiten zu modifizieren.

Der Grundgedanke der hier erörterten Veränderung der Hinzuverdienstmöglichkeiten im SGB II besteht darin, mit einer nicht zu komplexen Regelung möglichst Brücken zu einem Existenz sichernden Einkommen („make regular work pay more“) zu bauen. Er ist im Zusammenhang mit der im Element 2 diskutierten Option eines abgabenfreien Lohneinkommens zu sehen. Weil durch das ALG II das soziokulturelle Existenzminimum bereits garantiert wird und dessen Höhe nicht generell in Frage gestellt wird, sollten insbesondere niedrige Zusatzverdienste stärker auf die Transferleistung angerechnet werden. Dies kann damit begründet werden, dass Empfängern einer staatlich garantierten Grundsicherung bei kleinem Verdienst ein Eigenbeitrag zum Lebensunterhalt zugemutet werden kann. Zwei Alternativen einer Neuregelung der Hinzuverdienstmöglichkeiten mit jeweils spezifischen Vor- und Nachteilen werden im Folgenden vorgestellt:

- Alternative I: Der bisher geltende Freibetrag von 100 Euro entfällt. Bei einem Hinzuverdienst verbleiben generell 15% des erzielten Bruttolohns beim Transferleistungsempfänger. Der nur geringfügig nicht angerechnete Teil des Lohns ist als Mehraufwandsentschädigung zu sehen, der den wachsenden Werbungskosten mit zunehmender Erwerbstätigkeit Rechnung tragen soll. Die obere Grenze für den Hinzuverdienst beträgt bei Alleinstehenden 750 Euro und bei Paarhaushalten 1.300 Euro im Monat (vgl. auch Element 2). Der Vorteil der Alternative ist in einer transparenten Regelung zu sehen. Der Nachteil besteht darin, dass dadurch höhere Einkommen nicht überproportional stark belohnt werden.
- Alternative II: Aus dem bisher geltenden Freibetrag wird eine pauschale Mehraufwandsentschädigung im Sinne einer Werbungskostenfreigrenze. Damit vereinbar wären Beträge von 60 Euro bei einer Teilzeitbeschäftigung mit mehr als 15 Stunden in der Woche und 120 Euro bei einer nicht Existenz sichernden Vollzeitbeschäftigung mit einer Arbeitszeit von mehr als 35 Stunden in der Woche. Der Vorteil dieser Alternative besteht darin, dass sie administrativ leicht zu handhaben ist. Von Nachteil ist, dass auf monetäre Anreize durch die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung gänzlich verzichtet wird.

Damit erscheint zwar – aus statischer Perspektive – der Anreiz für Grundsicherungsempfänger nach wie vor vergleichsweise gering, eine nicht Existenz sichernde oder nur geringfügig über dem Grundsicherungsniveau entlohnte Teilzeit- oder Vollzeitbeschäftigung aufzunehmen oder aufrecht zu erhalten. Denn ausgehend vom Grundsicherungsniveau ist damit ein vergleichsweise geringer Zusatzverdienst mit einem gleichzeitig hohen Freizeitverlust verbunden. Doch sollte hier die dynamische Perspektive nicht unterschätzt werden, die auch eine Erklärung dafür liefert, warum es gegenwärtig fast eine halbe Million sog. „Aufstocker“ oberhalb der Mini-Job-Grenze von 400 Euro gibt (vgl. Abschnitt III.2.1.2). Die Aufnahme oder Beibehaltung einer nicht Existenz sichernden, niedrig entlohnten Beschäftigung erlaubt ein kontinuierliches „learning on the job“ und bietet somit Chancen auf einen Aufstieg im Betrieb und zusätzlich bessere Möglichkeiten des Übergangs in andere Betriebe. Außerdem steigert

eine Erwerbstätigkeit im Gegensatz zur Arbeitslosigkeit die Zufriedenheit, nicht zuletzt weil damit für die Betroffenen auch gesellschaftliche und soziale Inklusion verbunden ist (Koch/Stephan/Walwei 2005; Eick et al. 2004; Winkelmann/Winkelmann 1998).

IV.2 „Make regular work pay more“: Abgabensenkung im Niedriglohnbereich durch eine Einkommensteuergutschrift (Element 2)

Hohe Sozialabgaben bremsen wissenschaftlichen Befunden zufolge insbesondere am unteren Ende der Lohnskala den Beschäftigungsaufbau (siehe hierzu ausführlich die Abschnitte II.3 und III.2.4). Sie steigern die Kosten für einfache Arbeitsplätze, wodurch die Beschäftigungsanreize von Unternehmen in diesem spezifischen Marktsegment sinken. Zudem verringert sich dadurch der Abstand von Nettolohn und Grundsicherung, was sich negativ auf die Arbeitsanreize der Erwerbspersonen auswirkt. Wie die OECD in ihrem jüngsten Employment Outlook gezeigt hat, stellt der Abgabenkeil die wichtigste Ursache von struktureller Arbeitslosigkeit dar (siehe Abschnitt II.3). Dieser Befund ist für Deutschland von besonderer Relevanz, denn die Belastung des Niedriglohnbereichs durch Abgaben liegt deutlich über dem Durchschnitt der EU-15-Länder und dem Mittelwert der OECD-Länder. Niedrig entlohnte Vollzeitbeschäftigung gerät hier zu Lande zudem noch dadurch unter besonderen Druck, dass – im Gegensatz zu vielen anderen Ländern – atypische Beschäftigungsverhältnisse, wie z.B. Mini-Jobs, in ganz spezifischer Weise subventioniert werden (vgl. Abschnitt II.4 und das nachfolgende Element 3).

Eine nahe liegende und auf den ersten Blick überlegene Lösung besteht darin, alle versicherungsfremden Leistungen schnell umzufinanzieren und darüber hinaus das System der Sozialversicherung überhaupt stärker durch Steuern zu finanzieren. Dies wäre zwangsläufig mit einer erheblichen Zusatzbelastung für die öffentlichen Haushalte verbunden, was von daher mit einer umfassenden Reform des Steuer- und Abgabensystems einhergehen müsste. Eine schnelle politische Umsetzung eines solchen Gesamtansatzes ist jedoch nicht zu erwarten. Ein erster Schritt auf diesem Weg ist eine gezielte Senkung der Sozialversicherungsbeiträge für Geringverdiener, die dann entsprechend stärker ausfallen kann. Sie könnte ganz oder teilweise an die Stelle der breit angelegten Senkung der Beitragssätze treten, die im nächsten Jahr für die Arbeitslosenversicherung geplant ist. Dieser Ansatz ist das Kernelement des hier vorgestellten Maßnahmenbündels.

Eine gezielte und zugleich hoch dosierte Absenkung der Lohnnebenkosten für den Niedriglohnbereich würde zudem erleichtert, wenn auf Subventionen zu Gunsten atypischer Beschäftigungsformen verzichtet würde (vgl. Element 3). Mit dem hier als Einkommensteuergutschrift ausgestalteten Sozialversicherungszuschuss würde – zumindest im unteren Einkommensbereich – ein Beitrag zu einem besser integrierten Transfer- und Abgabensystem geleistet. Damit können gleich mehrere Ziele verfolgt werden:

1. Die geringere Abgabenbelastung für sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse mit niedrigem Monatseinkommen macht es für ALG II-Bezieher attraktiver, sich um eine Existenz sichernde Beschäftigung zu bemühen. Der Anreiz wird verstärkt durch eine gleichzeitige Absenkung der Hinzuverdienstmöglichkeiten insbesondere bei sehr geringen Monatseinkommen (vgl. Element 1).
2. Durch eine Gleichbehandlung aller Formen gering entlohnter Beschäftigung wird die Arbeitsnachfrage nach regulären Beschäftigungsformen im Vergleich zur Nachfrage nach atypischen Formen erhöht. Damit wird eine aus ordnungspolitischer Sicht drin-

gend gebotene Abgaben-Neutralität der Erwerbsformen geschaffen und zudem ein wichtiger Beitrag zur Vereinfachung des Steuer- und Abgabenrechts geleistet.

3. Wenn die Arbeitnehmer infolge des Sozialversicherungszuschusses zu Lohnkonzessionen bereit sind, sinken die Arbeitskosten für die Unternehmen bei unveränderten oder sogar höheren Nettoeinkommen der Beschäftigten. Im Ergebnis steigt die Arbeitsnachfrage im Niedriglohnbereich.
4. Der hier in Form einer negativen Einkommensteuer ausgestaltete Sozialversicherungszuschuss gewährt Beschäftigten, die bisher über das ALG II eine Aufstockung ihres Einkommens erfahren haben, eine Existenzsicherung, ohne dass sie dabei mühsame bürokratische Prozeduren über sich ergehen lassen müssen. Dahinter steht das Grundprinzip, dass Bürger, die bereit sind, einer Vollzeit-Beschäftigung nachzugehen, ein ihre Existenz sicherndes Nettoeinkommen erwirtschaften können. Sie sollten deshalb auch nicht länger einer Anrechnung ihres Vermögens und der Einkommen von – steuerlich nicht mit ihnen veranlagten – Mitgliedern ihrer jeweiligen Bedarfsgemeinschaft unterliegen.
5. Der damit verbundene Bürokratieabbau entlastet zugleich die Arbeitsgemeinschaften und die optierenden Kommunen, so dass sie sich verstärkt ihrer zentralen Aufgabe, dem Fördern und Fordern, widmen können. Dadurch können sie sich zum einen noch intensiver mit der Förderung des arbeitsmarktfernen Teils der Grundsicherungsempfänger befassen und zum anderen haben sie mehr Kapazitäten frei für die Überprüfung der Arbeitsbereitschaft vermeintlich arbeitsunwilliger ALG II-Bezieher (vgl. Element 10).

Die genannten Ziele können von einem stärker *integrierten Transfer- und Abgabensystem* im unteren Einkommensbereich erreicht werden, welches die derzeit existierenden Teilbereiche in einer konsistenten Weise zusammenführt:

- das *Transfersystem des ALG II*, das nicht nur als ein System der Existenzsicherung, sondern – aufgrund der Hinzurechnungsvorschriften – auch als ein umfassendes *Kombilohnsystem* betrachtet werden kann,
- das Regelwerk der Mini- und Midi-Jobs, das als eine – sehr unsystematische – *Subvention von gering bezahlter Beschäftigung* angesehen werden kann. Ähnlich sind auch die Vorschriften für kurzfristige Beschäftigung und für Werkstudenten zu betrachten,
- das *Steuer- und Sozialabgabensystem*, das insbesondere durch den Grundfreibetrag, das Kindergeld und die Kinderfreibeträge darauf abzielt, eine Besteuerung nach dem Prinzip der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit vorzunehmen.

Wie inkonsistent diese Systeme derzeit sind, lässt sich am Beispiel einer ledigen Frau mit einem Bruttoeinkommen von 800 Euro für eine Vollzeittätigkeit verdeutlichen. Aufgrund ihres Arbeitnehmerbeitrags zur Sozialversicherung erhält sie einen Nettolohn von 628 Euro. Meldet sie sich bei der Arbeitsgemeinschaft oder einer optimierenden Kommune, hat sie einen Anspruch auf ALG II. Ohne Erwerbseinkommen stünden ihr einschl. der Kosten für Wohnung und Heizung rund 565 Euro zu. Werden die geltenden Hinzuverdienstmöglichkeiten zugrunde gelegt, darf sie von dem Nettoeinkommen in Höhe von 628 Euro einen Betrag von 240 Euro behalten, womit sie auf ein Gesamteinkommen (ALG II: 565 Euro und Nettolohn nach Anrechnung: 240 Euro) von gut 800 Euro kommt. Entscheidet sie sich, anstelle der Vollzeit-Tätigkeit einen Mini-Job (Beispiel: 300 Euro) anzunehmen, darf sie 140 Euro anrechnungsfrei behalten und verfügt immerhin noch über etwas mehr als 700 Euro. Bei einer

dann deutlich geringeren Arbeitszeit (10-15 Stunden) hat sich das Gesamteinkommen damit nur unwesentlich verringert.

Es liegt daher nahe, die unumgängliche Reduktion der Abgabenbelastung im Niedriglohnbereich für eine Synthese der bisher weitgehend disparaten Systeme des Transfer- und Abgabensystems zu nutzen. Allerdings ist dies keine einfache Aufgabe, wenn die dafür eingesetzten Mittel begrenzt und die Anreizstrukturen bei steigenden Einkommen nicht beeinträchtigt werden sollen.

Den Ausgangspunkt hierfür bildet das Konzept eines *abgabenbefreiten Grundeinkommens aus Erwerbstätigkeit*. Die Grundidee besteht darin, durch einen als negative Einkommensteuer ausgestalteten Sozialversicherungszuschuss den Nettolohn aus einer Vollzeitbeschäftigung deutlich oberhalb des Regelsatzes des ALG II zuzüglich der Leistungen für Unterkunft und Heizung anzusiedeln. Dahinter steht die Vorstellung, dass Bürger, die einer regulären, aber gering bezahlten Vollzeitbeschäftigung nachgehen, nicht durch die Belastung mit Sozialabgaben in den Bereich des ALG II gebracht werden sollen. Da die negative Einkommensteuer als ein Ausgleich für die Belastung durch Sozialabgaben konzipiert ist, orientiert sie sich wie diese allein am Bruttoeinkommen aus unselbstständiger Beschäftigung, d.h. es werden keine Werbungskosten berücksichtigt.

Zur Entwicklung eines solchen Konzepts bedarf es verschiedener Setzungen, die natürlich auch variiert werden können. Es wird im Folgenden davon ausgegangen, dass – wie im Element 1 bereits ausgeführt und begründet – der Regelsatz des ALG II unverändert bestehen bleibt und das abgabenfreie Grundeinkommen bei einem Alleinstehenden 750 Euro im Monat betragen soll. Die hier gewählte Grenze ist insofern als Beispiel für einen vorsichtigen Einstieg zu betrachten. Bei der Festlegung des Schwellenwertes ist jedoch der befristete Zuschlag beim Übergang vom ALG I zum ALG II zu berücksichtigen. Bei einem abgabenfreien Grundeinkommen im Falle einer Erwerbstätigkeit in Höhe von 750 Euro und einem Grundversicherungsanspruch für einen Alleinstehenden von 565 Euro fällt die Differenz zwischen beiden Größen nicht wesentlich höher aus als der maximale Zuschlag (160 Euro). Deshalb gilt allgemein, dass je geringer das abgabenfreie Grundeinkommen angesetzt wird, desto niedriger muss aus Anreizgründen der befristete Zuschlag ausfallen. Bei den folgenden Berechnungen wird er nicht berücksichtigt und damit implizit unterstellt, dass er wegfällt. Dahinter steht der Gedanke, dass in Richtung einer Aufnahme von Erwerbstätigkeit motiviert werden soll.

Um für einen Erwerbstätigen, der das Grundeinkommen bezieht, eine umfassende soziale Absicherung zu gewährleisten, unterliegt das Grundeinkommen uneingeschränkt der Versicherungspflicht in den sozialen Sicherungssystemen. Ein Versicherungsanspruch in der Kranken- und Arbeitslosenversicherung entsteht aber lediglich bei Tätigkeiten mit einer Arbeitszeit von mehr als 15 Stunden in der Woche. Der Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung wird vom Staat bezuschusst. Der volle Zuschuss wird jedoch nur bei Tätigkeiten mit einer durchschnittlichen Wochenarbeitszeit von mehr als 30 Stunden gewährt; zwischen 15 und 30 Wochenstunden wird er halbiert und unter 15 Stunden die Woche entfällt er. Die Abgabenbefreiung wird durch eine Einkommensteuergutschrift (*negative Einkommensteuer*) herbeigeführt, die beim Grundeinkommen mit dem Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung identisch ist. Je höher das abgabenfreie Grundeinkommen festgelegt wird, desto größer fällt die negative Einkommensteuer aus. Die negative Einkommensteuer ist im Rahmen der jährlichen Steuererklärung zu beantragen. Natürlich kann die Einkommensgutschrift auch monatlich ausgezahlt werden, wenn der Sozialversicherungszuschuss als Freibetrag auf der Lohnsteuerkarte eingetragen wird. Im Ergebnis werden also sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse mit einem relativ niedrigen Monatseinkommen am stärksten gefördert.

Damit die Kosten des Konzepts begrenzt bleiben, wird eine *Gleitzone* etabliert, innerhalb der die negative Einkommensteuer wieder auf Null zurückgeführt wird. Die Breite der Gleitzone entscheidet darüber, wie hoch die Transferentzugsrate in diesem Bereich ausfällt. Ein hohes Grundeinkommen bedingt daher eine entsprechend breiter angelegte Gleitzone.

Für das Verhältnis von sozialversicherungspflichtigem und zu bezuschussendem Nettolohn und der Grundsicherung sind zudem die *Hinzuverdienstmöglichkeiten* von Bedeutung. Je großzügiger der Hinzuverdienst für sehr niedrige Monatslöhne geregelt wird, desto unattraktiver werden reguläre Vollzeitlöhne im Vergleich zu einem „aufgestockten“ ALG II. Wie in Element 1 dargestellt, ist ein Hinzuverdienst als Ausgleich für Werbungskosten jedoch angemessen. Zur Diskussion gestellt wurde dabei ein geringer pauschaler Hinzuverdienst in Abhängigkeit von der Zahl der geleisteten Arbeitsstunden und ein proportionaler Hinzuverdienst von 15% des Bruttolohns. So verbleiben bei einem hypothetischen Bruttostundenlohn von 5 Euro im Falle eines proportional geregelten Zusatzverdienstes 0,75 Euro pro Stunde beim Grundsicherungsempfänger. Die im Vergleich zum Status quo deutlich eingeschränkten Hinzuverdienstmöglichkeiten sorgen dafür, dass eine Existenz sichernde Beschäftigung an Attraktivität gegenüber einem Verweilen im ALG II-Status gewinnt.

Die Ausgestaltung des Grundeinkommens für verschiedene Haushaltstypen soll im Folgenden anhand von drei Beispielen verdeutlicht werden:

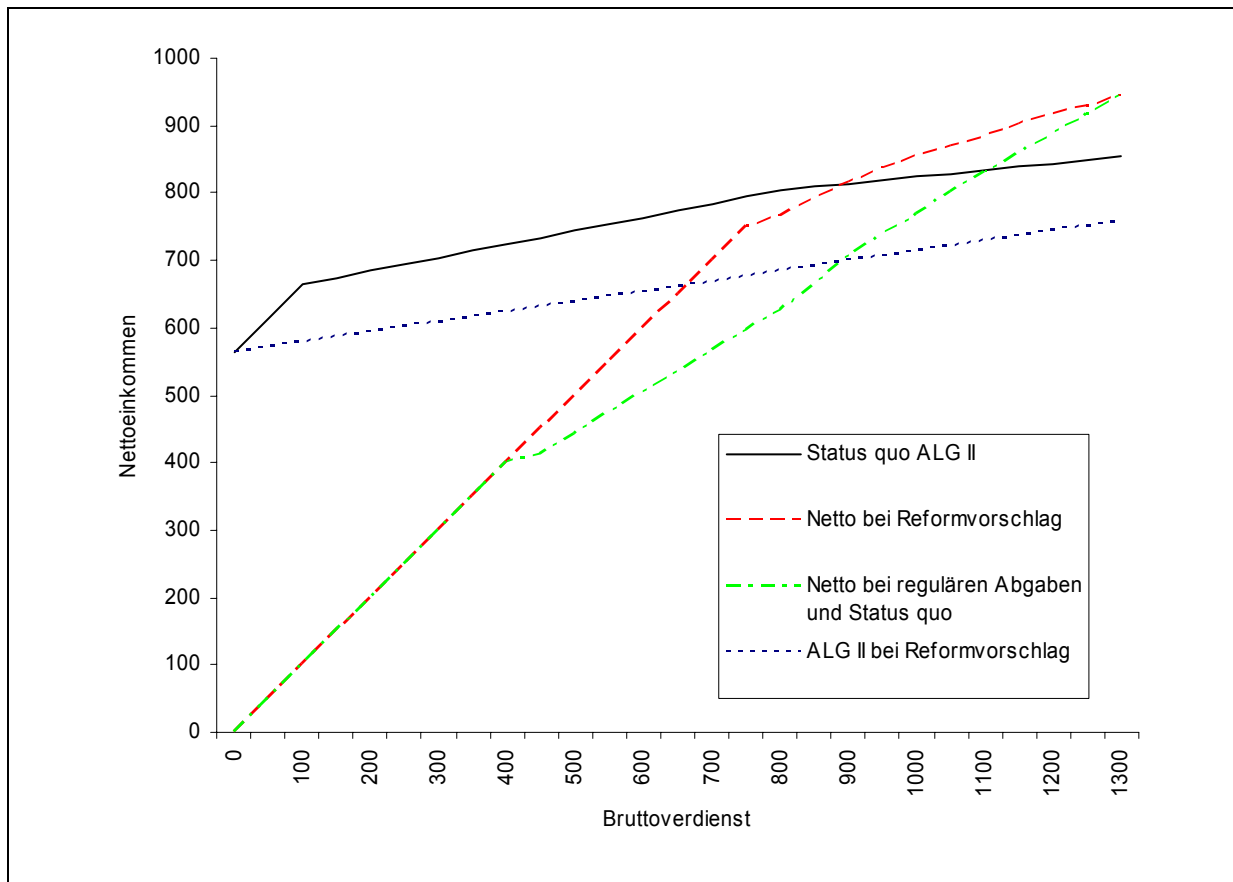
Beispiel I: Kinderloser Alleinstehender

Die Funktionsweise des integrierten Transfer- und Abgabesystems wird zunächst am Beispiel eines kinderlosen Alleinstehenden verdeutlicht (Abbildung 4.2).

Die blaue Linie bildet das Gesamteinkommen eines ALG II-Beziehers mit Zusatzverdienst unter den geltenden Bestimmungen ab. Es sind dabei die ersten 100 Euro anrechnungsfrei, Hinzuverdienste zwischen 101 und 800 Euro werden zu 80% angerechnet, zwischen 801 und 1.200 Euro zu 90%. Die gelbe Linie stellt den Nettolohn eines ledigen Arbeitnehmers dar, wobei bis 400 Euro das Mini-Job-Arrangement und bis 800 Euro die Midi-Job-Regelung berücksichtigt wird. Insgesamt wird deutlich, dass im Status quo erst bei einem relativ hohen sozialversicherungspflichtigen Lohn ein materieller Vorteil gegenüber der Kombination aus ALG II und Zusatzverdienst erreicht wird (Schnittpunkt zwischen blauer und gelber Linie).

Bei dem hier zur Diskussion gestellten Reformkonzept werden bei Alleinstehenden Einkommen bis 750 Euro von der Abgabenbelastung freigestellt. Dies wird durch die violette Linie abgebildet. Die Gleitzone reduziert die negative Einkommensteuer, so dass am Ende der Gleitzone der Nettolohn mit dem heute erzielbaren Nettolohn identisch ist. Durch die reduzierten Hinzuverdienstmöglichkeiten ist es bereits ab einem Bruttolohn von 700 Euro nicht mehr attraktiv, ALG II zu beantragen (Schnittpunkt zwischen violetter und hellblauer Linie). Dies gilt aber uneingeschränkt – wie bereits erwähnt – nur dann, wenn der befristete Zuschlag beim Übergang von ALG I in ALG II wegfällt oder zumindest deutlich abgesenkt wird.

Abbildung 4.2: Brutto-Verdienst und Netto-Einkommen bei Alleinstehenden



Quelle: eigene Darstellung.

Der Unterschied zwischen dem Status quo und dem integrierten Modell wird in Tabelle 4.1 deutlich. Man erkennt darin, dass eine reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erheblich attraktiver wird als das ALG II, insbesondere auch als ein ALG II zuzüglich eines geringen Zusatzverdienstes. Für ALG II-Bezieher, die bisher über ein Einkommen in Höhe des Grundeinkommens verfügten und eine Aufstockung erhielten, führt das hier diskutierte Modell dazu, dass ihr Einkommen leicht zurückgeht. Dies kann jedoch etwas ausgeglichen werden, indem dieser Personenkreis einen Anspruch auf *Wohngeld* erhält. Er dürfte sich auf rund 50 bis 100 Euro belaufen. Beim ALG II entfällt durch die Übernahme der Wohnungskosten ein solcher Anspruch.²⁸ Per saldo würde also auch ein ganztägig arbeitender „Aufstocker“ finanziell nicht schlechter dastehen als bisher, zumal das regulär erzielte Vollzeiteinkommen den bereits erwähnten Vorteil hat, dass keine Vermögensanreicherung vorgenommen wird und dass Einkommen von steuerlich nicht mit zu veranlagenden Mitgliedern der Bedarfsgemeinschaft nicht berücksichtigt wird. Dafür spricht auch der psychologische Gewinn, sich nicht mehr im Status eines ALG II-Beziehers zu befinden.

²⁸ Generell wäre es von Vorteil, wenn ein Anspruch auf Wohngeld geltend gemacht werden kann bevor ein Anspruch auf das Arbeitslosengeld II gestellt wird. Dies war die bis Ende 2004 geltende Regelung im Bereich der Sozialhilfe. In dem hier zur Diskussion gestellten Konzept hängt der Anspruch auf Wohngeld davon ab, ob die Einkommensteuergutschrift auf die Leistung angerechnet wird. Bei den folgenden Rechnungen wurde eine volle Anrechnung unterstellt, woraus bei einem Alleinstehenden mit einem Bruttoeinkommen von 750 Euro ein Wohngeldanspruch von 50 Euro im Monat entsteht. Andernfalls würde das Wohngeld rund 100 Euro monatlich betragen. Der Vorteil des Wohngelds als Instrument zum Ausgleich der mit dem hier diskutierten Konzept einhergehenden Einkommensminderung für Erwerbstätige besteht darin, dass es den regionalen Unterschieden in den Lebenshaltungskosten besser Rechnung tragen kann.

Tabelle 4.1: Einkommen eines Ledigen unter den geltenden Regelungen und bei der hier vorgeschlagenen Reform

	Status quo	Neues System	Neues System + WG 50 Euro
Erwerbstätigkeit	596	750	800
ALG 2	564	564	564
ALG 2 + 100 Euro Hinzu- verdienst	664	579	579
ALG 2 + 750 Euro Hinzu- verdienst	794	676,5	676,5

Anmerkung: Für das reguläre Beschäftigungsverhältnis wird ein Bruttoeinkommen von 750 Euro unterstellt.
Quelle: eigene Darstellung.

Beispiel II: Ehepaar ohne Kinder

Die hier beschriebenen Grundprinzipien lassen sich auch auf ein kinderloses Ehepaar übertragen. Allerdings muss man hier das abgabenfreie Grundeinkommen entsprechend höher festlegen. Ausgehend vom Konzept der Bedürftigkeit wäre der für einen Alleinstehenden geltende abgabenfreie Betrag von 750 Euro um den Regelsatz für einen Ehepartner von 301 Euro sowie um die höheren Kosten für Unterkunft und Heizung zu erhöhen. Das ergäbe einen Betrag von 1180 Euro. Um auch hier einen Anreiz in Richtung Existenz sichernde Beschäftigung zu schaffen, sollte das abgabenfreie Grundeinkommen noch etwas höher ausfallen. Ein Betrag von 1300 Euro wäre insofern zweckmäßig.

Tabelle 4.2: Einkommen eines Ehepaars unter den geltenden Regelungen und bei dem hier diskutierten Reformvorschlag

	Status quo	Neues System
Regulär	1.020	1.300
ALG 2	986	986
ALG 2 + 100 Euro Hinzuverdienst	1.086	1.001
ALG 2 + 1.300 Euro Hinzuverdienst	1.366	1.166

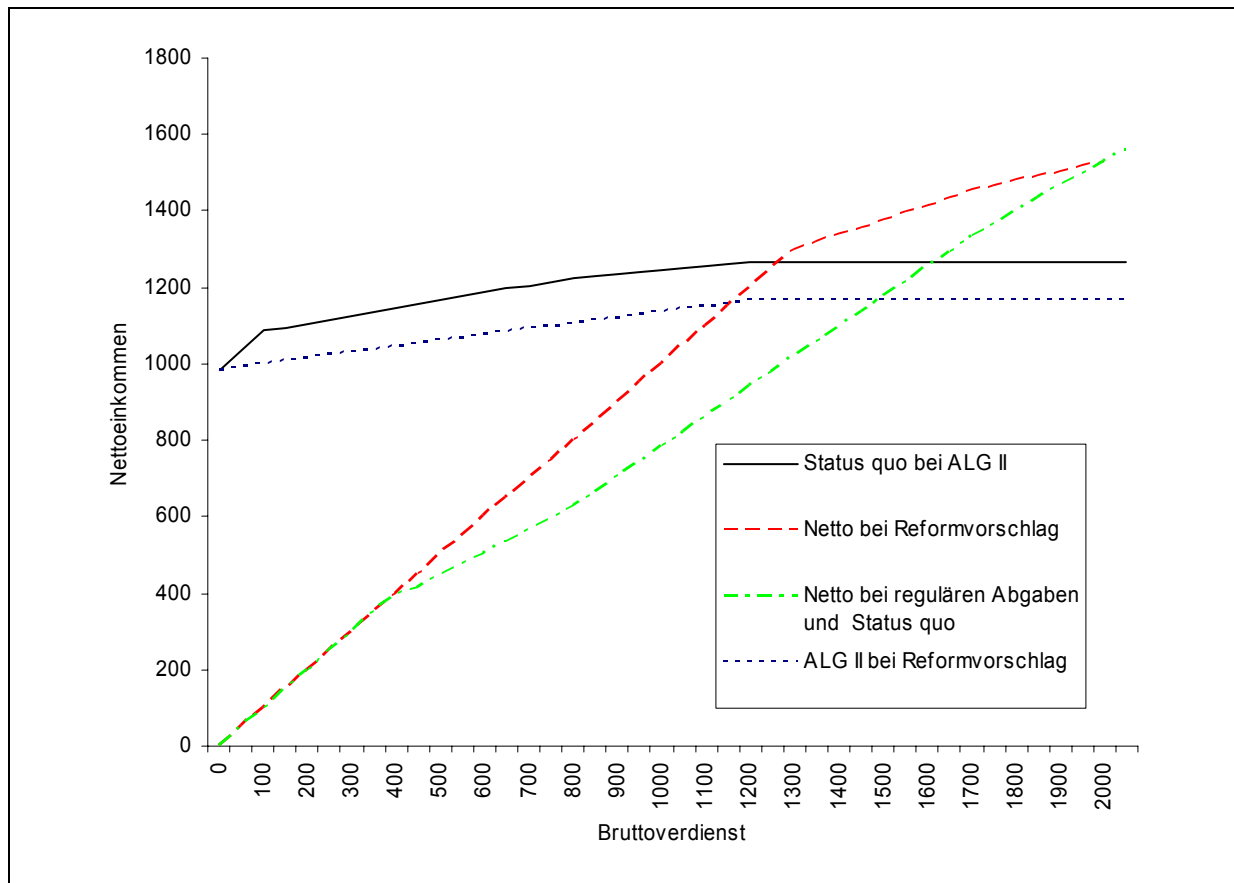
Anmerkung: Als Schwellenwert für das abgabenfreie Grundeinkommen wird ein Bruttolohn von 1.300 Euro unterstellt.
Quelle: eigene Darstellung.

Wiederum führt das integrierte System mit Einkommensteuergutschrift dazu, dass die bezuschusste sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gegenüber dem ALG II und seinen Hinzurechnungsmöglichkeiten deutlich an Attraktivität gewinnt. Bei einem Verdienst in Höhe des Grundeinkommens von 1.300 Euro ist es nicht mehr vorteilhaft, einen Antrag auf das ALG II zu stellen. Auch hier könnte durch das Wohngeld ein zusätzlicher Anreiz für eine reguläre Beschäftigung geschaffen werden. Berücksichtigt man jedoch die negative Einkom-

mensteuer als Gegenposten zu den Sozialversicherungsbeiträgen, hätte das hier beschriebene kinderlose Ehepaar keinen Anspruch auf Wohngeld.

Die maximale negative Einkommensteuer würde sich auf 21,6% von 1.300 Euro, d.h. auf rund 280 Euro, belaufen. Um eine Transferentzugsrate durch den Abbau der negativen Einkommensteuer von insgesamt mehr als 40% zu vermeiden, bedarf es hier einer etwas breiteren Gleitzone von 1.301 bis 2.000 Euro (Abbildung 4.3).

Abbildung 4.3: Brutto-Verdienst und Netto-Einkommen bei kinderlosem Ehepaar



Quelle: eigene Darstellung.

Beispiel III: Kinder

Bei einer Integration des Transfersystems mit dem regulären Abgabensystem stellt sich ein weiteres Problem: Kinder bis 14 Jahre werden im Rahmen des ALG II mit 207 Euro veranschlagt; für ein Kind, das älter ist als 14 Jahre werden 276 Euro gezahlt. Im Vergleich dazu beläuft sich das Kindergeld derzeit jedoch auf nur 154 Euro für die ersten drei Kinder. Der Übergang vom ALG II in ein Existenz sicherndes Beschäftigungsverhältnis ist also umso schwieriger, je mehr Kinder sich in einer Bedarfsgemeinschaft befinden. Eltern müssen also einen noch höheren Lohn erreichen, um unabhängig vom ALG II zu sein.

Deshalb empfiehlt es sich, im Bereich des Grundeinkommens wie auch der Gleitzone ein dem Regelsatz des ALG II angepasstes Kindergeld zu bezahlen. Um die Kosten dieser Maßnahme in Grenzen zu halten und gleichzeitig eine zu hohe Transferentzugsrate zu vermeiden, sollte für Erwerbstätige mit Kindern nach der Gleitzone für das Abschmelzen der negativen Einkommensteuer eine weitere Gleitzone etabliert werden, innerhalb derer das erhöhte Kindergeld sukzessive abgebaut wird. Pro Kind bis 14 Jahre würde das erhöhte Kindergeld jährlich ein zusätzliches Einkommen von 636 Euro (1.464 Euro bei älteren Kindern) bedeuten. Es

wäre daher zu erwägen für jedes Kind eine zusätzliche Gleitzone für das Brutto-Einkommen von 4.800 Euro im Jahr, d.h. 400 Euro pro Monat, zu etablieren, so dass sich daraus eine Transferentzugsrate von rund 13% bei Kindern bis 14 Jahre und gut 30% bei älteren Kindern ergäbe (Tabelle 4.3). Das Konzept eines erhöhten Kindergelds im Niedriglohnbereich, das mit einem zunehmenden Einkommen abgeschmolzen wird, entstammt dem US-amerikanischen Modell des „Earned Income Tax Credit“ (vgl. Abschnitt III.2.1.2).

Tabelle 4.3: Gleitzonen für das monatliche Bruttoeinkommen bei Erwerbstätigen mit und ohne Kinder

	Ledig	Ledig 1 Kind	Ledig 2 Kinder	Verheiratet	Verheiratet 1 Kind	Verheiratet 2 Kinder
Gleitzone zum Abbau der negativen Einkommen-steuer	751-1.300	751-1.300	751-1.300	1.301-2.000	1.301-2.000	1.301-2.000
Gleitzone zum Abbau des erhöhten Kindergelds		1.301-1.700	1.301-2.100		2.001-2.400	2.001-2.800

Quelle: eigene Darstellung.

Die Effekte der Reform werden für eine Familie mit zwei Kindern bis 14 Jahren anhand von Tabelle 4.4 verdeutlicht. Hier kommt es ebenfalls zu einer deutlichen Besserstellung des bezuschussten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses, insbesondere wendet sich der Vorteil eines geringen Zusatzverdienstes bei gleichzeitigem ALG II-Bezug gegenüber der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in einen Nachteil um. Zudem wird bei einer Vollzeitbeschäftigung im Vergleich zu einem fehlenden Verdienst der finanzielle Anreiz zumindest marginal erhöht. Auch hier ist wieder der nicht-pekuniäre Vorteil zu berücksichtigen, nicht mehr den Bestimmungen des SGB II zu unterliegen.

Tabelle 4.4: Einkommen eines Ehepaars mit zwei Kindern unter 14 Jahren bei geltenden Regelungen und der hier diskutierten Reform

	Status quo	Neues System	Neues System + WG 165 Euro
Regulär	1.328	1.714	1.879
ALG 2	1.514	1.514	1.514
ALG 2 +100 Euro	1.614	1.529	1.529
ALG 2 +1.300 Euro	1.804	1.664	1.664

Anmerkung: Für das abgabenfreie Grundeinkommen wird ein Bruttolohn von 1.300 Euro unterstellt.

Quelle: eigene Darstellung.

Während es unter den Bedingungen des Status quo keinen finanziellen Anreiz gibt, ein reguläres Beschäftigungsverhältnis mit einem Einkommen von 1300 Euro aufzunehmen, würde es

bei dem hier zur Diskussion gestellten Konzept lohnend, eine solche Tätigkeit der Arbeitslosigkeit vorzuziehen.

Ein wichtiger Spezialfall sind allein erziehende Hilfebedürftige mit einem oder mehreren Kindern. Für diesen quantitativ bedeutsamen Personenkreis stehen weniger zusätzliche Einkommenszuschüsse im Vordergrund, vielmehr fehlt es an bezahlbaren Kinderbetreuungseinrichtungen mit langen Öffnungszeiten. Um auch für Alleinerziehende Arbeitsanreize zu schaffen, sollten Betreuungskosten immer dann von den SGB II-Trägern übernommen werden, wenn deren Finanzierung dazu beiträgt, dass die Zielgruppe durch eine Erwerbstätigkeit nicht mehr bedürftig ist.

Bezieher mehrerer Einkommen

Bisher wurde unterstellt, dass nur Einkommen aus unselbständiger Arbeit anfallen. Bei Erwerbstätigen, die daneben auch andere Einkünfte erzielen, müssen diese bei der Bemessungsgrundlage für die negative Einkommensteuer berücksichtigt werden. Dies kann in der Weise geschehen, dass die Summe aller Einkünfte maßgeblich für die Gewährung der negativen Einkommensteuer ist.

Kostenabschätzung und Beschäftigungseffekte

Entscheidend für die Beurteilung der hier diskutierten Reformoption ist das Verhältnis von fiskalischen Kosten und Beschäftigungseffekten.

Die fiskalischen Kosten des Ansatzes ergeben sich aus der Finanzierung einer negativen Einkommensteuer sowie des höheren Kindergelds und möglicher Einsparungen an ALG II. Dabei ist zwischen den Einführungskosten (Erstrundeneffekt ausgehend von der gegebenen Lohnverteilung) und den Gesamtkosten nach Berücksichtigung von Änderungen des Arbeitsnachfrage- und Angebotsverhaltens zu unterscheiden. Um letztere abzuschätzen, bedürfte es umfassender Modellrechnungen, was hier aber nicht geleistet werden kann.

Ein Anhaltspunkt für die möglichen Einführungskosten lässt sich jedoch aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003 des Statistischen Bundesamts gewinnen. Diese liefert die Nettoeinkommen für unterschiedliche Haushaltstypen sowie die erzielten Einkommen aus unselbständiger Beschäftigung und erlaubt damit eine Hochrechnung der betreffenden Bruttolöhne aus unselbständiger Tätigkeit. Als eine grobe Abschätzung wird unterstellt, dass auf diese Einkommen ein voller Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung geleistet worden ist. Dies ist wegen der darin enthaltenen und von Abgaben befreiten Mini-Jobs eine sehr vorsichtige Schätzung. Außerdem wird das maximal zu berücksichtigende Nettoeinkommen bestimmt aus dem Nettolohn, der bei einem Bruttolohn am Ende der Gleitzone erzielt wird. So liegt bei einem Paar ohne Kinder das Ende der Gleitzone bei einem Bruttolohn von 2.000 Euro. Das entspricht derzeit einem Nettoeinkommen von rund 1.520 Euro. Die Gleitzone für ein kinderloses Paar beginnt bei einem Bruttolohn von 1.300 Euro, woraus ein Nettolohn von rund 1.020 Euro resultiert. Tabelle 4.5 gibt zum einen an, wie viele Haushalte sich in den relevanten Einkommensbereichen befinden und welche Einkommen pro Kopf an unselbständiger Arbeit sie erzielen. Die Spalte „Ausfälle“ zeigt, wie hoch der geschätzte Ausfall an Sozialabgaben ist.

Dies kann am Beispiel des Haushaltstyps „Frau ledig“ verdeutlicht werden. Laut Einkommens- und Verbrauchsstichprobe gibt es 1,86 Millionen allein stehende Frauen. Ihr durchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen aus unselbständiger Arbeit beläuft sich auf 151 Euro im Monat. Bei einem Abgabensatz von 21% wird von ihnen jährlich ein hypothetischer Betrag an Sozialabgaben von $151\text{€} \cdot 12 \cdot 0,21 \cdot 1,862 \text{ Mio.}$ gleich 709 Mio. Euro gezahlt.

Tabelle 4.5: Zahl der Haushalte nach monatlichem Nettoeinkommen und erzieltm Einkommen aus unselbständiger Arbeit pro Haushalt und daraus abgeleitete Schätzung der Ausfälle an Sozialabgaben

Haushaltstyp		Berücksichtigte Nettoeinkommen in Euro				Ausfall in Mio Euro
		unter 900	900-1.300	1.300-1.500	1.500-2.000	
Frau ledig	Zahl in 1.000	1.862				
	Unselbst. Einkommen pro Kopf	151				709
Mann ledig	Zahl in 1.000	971				
	Unselbst. Einkommen pro Kopf	227				555
Alleinstehend 1 Kind	Zahl in 1.000		284			
	Unselbst. Einkommen pro Kopf		351			251
Alleinstehend 2 Kinder	Zahl in 1.000		40			
	Unselbst. Einkommen pro Kopf		267			27
Paar ohne Kind	Zahl in 1.000	89	583	<i>411</i>		
	Unselbst. Einkommen pro Kopf	231	260	<i>380</i>		631
Paar 1 Kind	Zahl in 1.000			68	242	
	Unselbst. Einkommen pro Kopf			541	1.299	885
Paar 2 Kinder	Zahl in 1.000				<i>112</i>	
	Unselbst. Einkommen pro Kopf				<i>948</i>	131
Summe						3.189

Anmerkung: Kursiv gesetzte Werte befinden sich im Bereich der Gleitzone und werden nur zur Hälfte angerechnet.

Quelle: Statistisches Bundesamt: EVS 2003.

Zusätzlich zu dem in der Tabelle ausgewiesenen Ausfall an Sozialabgaben in Höhe von drei Mrd. Euro käme es auch zu Kosten für das erhöhte Kindergeld. Wenn einmal unterstellt wird, dass für alle in der obigen Tabelle zu berücksichtigenden Kinder (insgesamt 786.000) jährlich 636 Euro zusätzlich gezahlt werden müssten, resultiert daraus ein Betrag von etwas mehr als einer halben Milliarde Euro. Diese Summe könnte aber etwas zu knapp bemessen sein, weil für ältere Kinder höhere Beträge zugrunde zu legen sind und zudem auch noch kinderreiche Familien einzubeziehen sind. Insgesamt dürften aber die Einführungskosten für das hier zur Diskussion gestellte Konzept nicht mehr als vier Mrd. Euro betragen. Dabei sind mögliche direkte Einsparungen aus einer Streichung oder deutlichen Verringerung des Zuschlags beim Übergang von ALG I in ALG II noch nicht einmal berücksichtigt. Geht man dann – wie er-

hofft – von Änderungen des Arbeitsnachfrage- und Arbeitsangebotsverhaltens mit dem Ergebnis eines positiven Arbeitsmarkteffektes im Niedriglohnbereich aus, würde sich zwangsläufig bei zusätzlicher Beschäftigung in dem geförderten Einkommensegment der Zuschussbedarf erhöhen. Dem gegenüber stünden aber dann geringere Zahlungen für das ALG II, so dass längerfristig kaum mit erheblichen Mehrbelastungen zu rechnen wäre. Ob und inwieweit der Ansatz zu einer zumindest teilweisen Selbstfinanzierung führt, ist weitergehenden Modellrechnungen vorbehalten.

Eine Finanzierung der Mehrkosten wäre möglich, indem zumindest teilweise auf eine breiter angelegte Senkung der Beitragssätze, wie sie im nächsten Jahr für die Arbeitslosenversicherung vorgesehen ist, verzichtet wird. Statt dessen sollte eine gezielte Entlastung im Niedriglohnbereich vorgenommen werden, die dann – wie in dem hier diskutierten Ansatz – entsprechend stärker ausfallen kann und damit insbesondere wettbewerbsschwächeren Arbeitnehmern zugute käme. Dafür sprechen auch eine Reihe empirischer Studien, die zeigen, dass Abgabensenkungen im unteren Lohnbereich mit Blick auf die Beschäftigungseffekte weitaus wirksamer sind als für höhere Lohngruppen (vgl. Abschnitt III.2.4.1).²⁹ Dabei besteht die große Chance, im Zusammenhang mit dem auf Fördern und Fordern setzenden Gesamtansatz Zug um Zug schwer vermittelbare Personengruppen wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren und damit der Persistenz von Arbeitslosigkeit entgegen zu wirken.

IV.3 Höhere Nachfrage nach sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung durch einen Verzicht auf Subventionen für atypische Beschäftigungsverhältnisse (Element 3)

Eine der Ursachen für die zu geringe Nachfrage nach regulären sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen ist die bislang unsystematische Subventionierung atypischer Erwerbsformen (vgl. Abschnitt II.4). Durch das hier zur Diskussion gestellte integrierte Transfer- und Abgabensystem würde eine Vereinheitlichung vorgenommen.

Für eine weitgehende (Abgabe-) *Neutralität der Erwerbsformen* wäre es zunächst erforderlich, dass für jede abhängige Beschäftigung ein einheitlicher *Arbeitgeberbeitrag* zur Sozialversicherung zur Geltung kommt. Dieser würde sich bei den bestehenden Regelungen auf 20,7% des Bruttolohns belaufen, wobei man an den Beitragsbemessungsgrenzen festhalten kann. Der einheitliche Beitrag müsste auch auf die bisher gesondert behandelten Erwerbsformen der 400-Euro-Jobs, der kurzfristigen Beschäftigung und der Tätigkeit von Werkstudenten, Schülern oder Rentnern geleistet werden. Die Beseitigung dieser Sonderformen stellte für die Unternehmen eine erhebliche Vereinfachung des Abgabenrechts dar, da es für sie nur noch eine einheitliche Belastung aller Rechtsformen des Faktors Arbeit durch Sozialabgaben geben würde.

Durch die generelle Abgabenbefreiung für niedrige Einkommen wäre es für *Schüler* oder *Studenten* grundsätzlich weiterhin möglich, abgabenbefreite Einkommen zu erzielen. Allerdings ergibt sich aus diesen Tätigkeiten wegen mangelnder Bedürftigkeit keine Zuschussberechtigung. Auch ein Versicherungsanspruch würde in diesen Fällen bei niedrigem Einkommen nicht entstehen. Allerdings würden Schüler und Studenten oberhalb des abgabenbefreiten Grundeinkommens der vollen Beitragspflicht unterliegen, was natürlich auch zu entsprechenden Ansprüchen führen müsste. Dies ist zu rechtfertigen, da Studenten, die ein laufendes Ein-

²⁹ Eine Bezifferung der Beschäftigungseffekte im Sinne einer ex ante-Evaluation würde den Rahmen dieses Gutachtens sprengen, weil dafür umfassende Modellrechnungen benötigt würden. Es ist zu empfehlen, solche Analysen als Entscheidungshilfe heranzuziehen.

kommen in einer solchen Größenordnung erzielen, ökonomisch als Erwerbstätige anzusehen sind und demnach auch entsprechend behandelt werden können.

Für sozialversicherungspflichtig beschäftigte Arbeitnehmer würden die Möglichkeiten eines steuer- oder abgabenfreien *Zweitjobs* stark eingeschränkt. Sobald der gesamte Bruttolohn aus der ersten und zweiten Beschäftigung die Gleitzone überschreitet, entfällt jeglicher Zuschuss. Dies ist in Zeiten knapper öffentlicher Mittel auch nicht zu rechtfertigen und stellt zudem eine ungerechtfertigte Benachteiligung von Überstunden im selben Unternehmen gegenüber *Zweitjobs* in einem anderen Unternehmen dar.

Ähnliches gilt für *Verheiratete*, die zusammen mit ihrem Partner über mehrere Einkommen verfügen. Sobald die Summe der Bruttolöhne höher ist als die obere Grenze der Gleitzone von 2000 Euro, würde jeder zusätzliche Verdienst voll der Steuer- und Abgabenbelastung unterliegen. Verteilungspolitisch ist dies zu rechtfertigen, da diese Personen bereits durch das steuerliche Splitting sowie die kostenfreie Mitversicherung in der Gesetzlichen Krankenversicherung und die Hinterbliebenenrente bei der Gesetzlichen Rentenversicherung begünstigt werden.

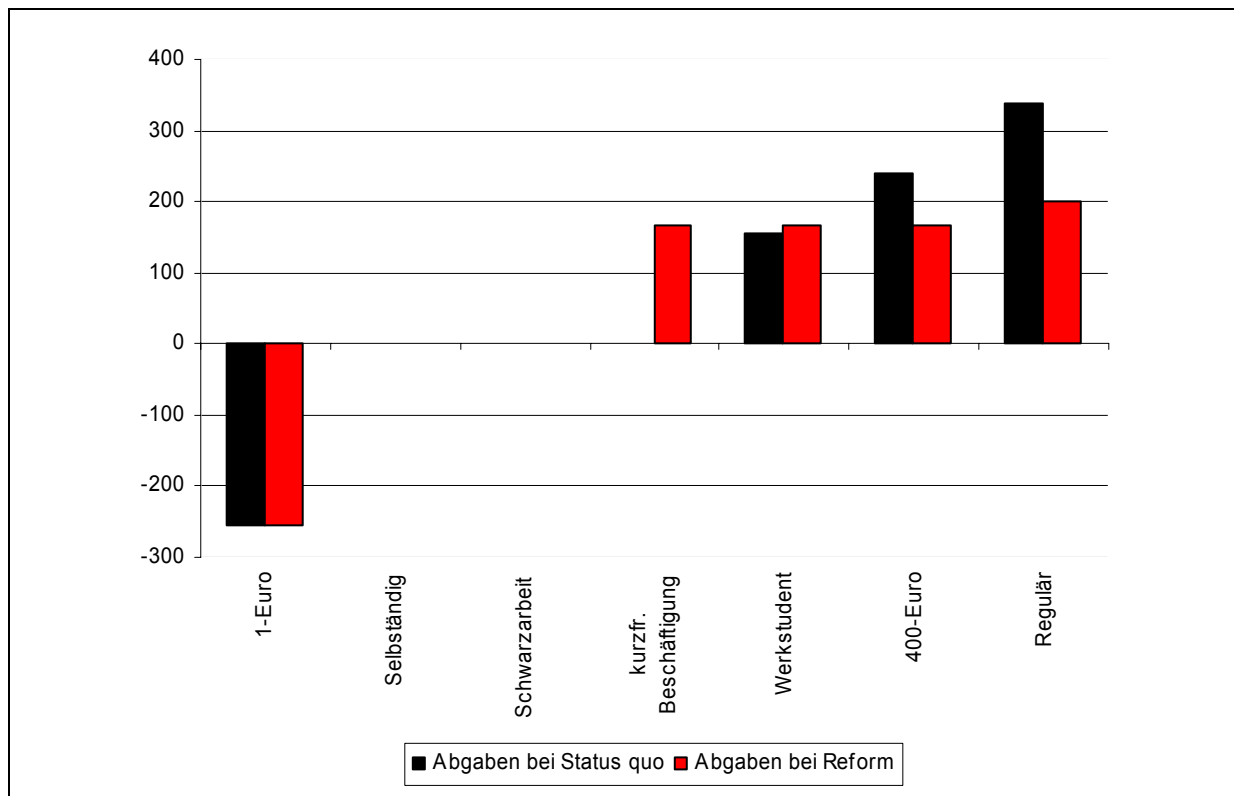
Bei *Rentnern* wäre – wie im Element 2 unter „Bezieher mehrerer Einkommen“ ausgeführt – konsequenter Weise das Altersgeld bei der Ermittlung der negativen Einkommensteuer zu berücksichtigen. Liegen dann Rente und Zusatzverdienst über der Gleitzone für den jeweiligen Haushaltstyp, wäre der Rentenbezieher im Prinzip voll abgabenpflichtig. Dies würde aber bedeuten, dass die gezahlten Beiträge zur Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung mit entsprechenden Ansprüchen einhergehen müssten. Dies erscheint jedoch wenig zweckmäßig, so dass über eine Freistellung des Arbeitnehmerbeitrags von Rentnern in allen Versicherungszweigen nachzudenken ist. Um dennoch zu einer Neutralität der Erwerbsformen zu kommen, sind zwei Alternativen denkbar. Zum einen könnte man im Falle der Rentner, an einen pauschalen vom Arbeitgeber zu leistenden Abgabensatz – etwa im Sinne der aktuellen Mini-Job-Regelung – denken. Er müsste dann jedoch 40% des Bruttolohns betragen und damit deutlich höher liegen als der Standardbeitragssatz von gut 20%. Die andere Alternative bestünde darin, Rentner doch abgabenpflichtig zu machen und den Arbeitnehmerbeitrag wie eine Steuer ohne Anspruch auf Gegenleistung und damit als einen Solidarbeitrag zu behandeln.

Bei *Selbständigen* ergibt sich in dem auf (Abgabe-) Neutralität der Erwerbsformen setzenden Gesamtansatz ein Prüfauftrag. Dabei ist insbesondere zu fragen, ob die bisherige Beschränkung der Pflichtmitgliedschaft in den sozialen Sicherungssystemen auf abhängig Beschäftigte noch zeitgemäß ist. Die für die Bismarck'sche Sozialgesetzgebung noch leicht zu definierende Trennungslinie zwischen selbständiger und unselbständiger Tätigkeit ist heute in vielen Fällen nicht mehr eindeutig zu definieren. Im Zuge des Strukturwandels der Wirtschaft und der steigenden Sozialversicherungsbeiträge hat sich für Erwerbstätige und ihre potentiellen Auftraggeber der Anreiz erhöht, die von Abgaben befreite Rechtsform der selbständigen Tätigkeit zu wählen. Dies kommt auch in der wachsenden Zahl von Einpersonenselbständigen zum Ausdruck (Hoffmann/Walwei 2002). Was eine allgemeine Versicherungspflicht für Selbständige angeht, sind jedoch weitergehende Aspekte im Sinne einer Güterabwägung zu berücksichtigen. Eine Pflichtversicherung kann als Einstiegsbarriere das wirtschaftspolitisch erwünschte Gründungsgeschehen bremsen, was zumindest nach Aufnahme der selbständigen Tätigkeit für Ausnahmeregelungen bzw. Fördermaßnahmen für kapitalschwache, aber viel versprechende Gründer spricht. Das Fehlen einer Versicherungspflicht kann dagegen zu einem „moral hazard“ führen, weil Selbständige im Falle ihres Scheiterns darauf vertrauen können, dass mit dem ALG II eine öffentlich finanzierte soziale Absicherung bereitsteht.

Mit einer systematischen Förderung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich würden alle sonstigen Formen der Subventionen von Erwerbstätigkeit in diesem Bereich entfallen. Abbil-

dung 4.4 verdeutlicht, dass das reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnis unter dem Aspekt der Abgabenbelastung erheblich an Wettbewerbsfähigkeit gewinnen würde. Wenn derzeit eine Tätigkeit mit einem Beschäftigungsvolumen von 100 Stunden und einem Bruttolohn von 8 Euro pro Stunde durchgeführt wird, müssen bei einer regulären Beschäftigung auf den Bruttolohn von 800 Euro Abgaben in Höhe von 339 Euro geleistet werden; für den Arbeitnehmerbeitrag fallen 174 Euro an und für den Arbeitgeberbeitrag 165 Euro. Teilt ein Arbeitgeber dieselbe Tätigkeit auf mehrere 400-Euro-Jobs auf, reduziert sich die Abgabenbelastung auf 240 Euro. Lässt der Arbeitgeber die Tätigkeit in der Form einer kurzfristigen Beschäftigung durchführen, entfallen die Sozialabgaben vollständig und wenn der Arbeitnehmer, z.B. als Student, mit seinem Einkommen unter dem Grundfreibetrag liegt, werden nicht einmal Steuern fällig. Ähnliches gilt, wenn die Arbeit als selbständige Tätigkeit durchgeführt wird. Bei den Arbeitsgelegenheiten („Ein-Euro-Jobs“) sind nicht nur keine Abgaben fällig; der Träger erhält sogar eine Maßnahmenkostenpauschale in Höhe von 255 Euro im Monat.

Abbildung 4.4: Abgabenbelastung unterschiedlicher Beschäftigungsformen beim Status quo und in dem hier diskutierten Reformansatz



Quelle: eigene Darstellung.

Bei der hier diskutierten Reformoption würde die Wettbewerbsfähigkeit des regulären Arbeitsverhältnisses erheblich verbessert werden (Abbildung 4.4). Der Arbeitnehmer erhielte bei einem Brutto-Einkommen von 800 Euro eine negative Einkommensteuer von 139 Euro, womit die Abgabenbelastung auf 200 Euro sinken würde. Abgabenbegünstigte Mini- und Midi-Jobs würde es in der heutigen Form nicht mehr geben; eine geringfügige Beschäftigung würde also zumindest mit dem einheitlichen Arbeitgeberbeitrag belastet werden. Dies gälte auch für die kurzfristige Beschäftigung und die Beschäftigung von Schülern, Studenten und Rentner. Hierfür müsste durchweg zumindest ein Arbeitgeberbeitrag von 20,7% gezahlt werden,

das sind 166 Euro. Auch gegenüber der nicht durch Sozialabgaben belasteten Selbständigkeit und Schwarzarbeit würde die reguläre Beschäftigung damit absolut und relativ an Boden gewinnen.

IV.4 Abgesenkte Einstiegstarife für Langzeitarbeitslose (Element 4)

Die im Element 2 als Steuergutschrift ausgestaltete Sozialabgabenbefreiung für Arbeitnehmer mit geringem Verdienst ist nichts anderes als eine erwerbsabhängige Einkommenssubvention. Solche Zuschüsse erhöhen tendenziell die Arbeitsanreize, führen aber nur dann zu einem Beschäftigungseffekt, wenn der Arbeitsmarkt so flexibel ist, dass die Abgabensenkung als Lohnsenkung beim Arbeitgeber ankommt. Dabei ist unter Status Quo Bedingungen zwischen der kurzen Frist mit wohl nur geringer Anpassung im Bereich der Lohnsetzung und der längeren Frist mit einer vermutlich stärkeren Anpassung zu unterscheiden. Es ist jedoch zu beachten, dass bereits heute große sektorale Lohnunterschiede bestehen und dies auch mit Blick auf das Niveau der Leichtlohngruppen gilt (vgl. Abschnitt II.5). Ausgehend davon dürften weite Bereiche des Dienstleistungssektors vergleichsweise aufnahmefähig sein. Zum einen, weil im tertiären Sektor die Tarifbindung eher gering ist. Zum anderen, weil für tarifgebundene Unternehmen bereits relativ niedrige Tariflohngruppen existieren und nach Einführung eines abgabenfreien Lohneinkommens (Element 2) noch stärker besetzt werden könnten.

Anders stellt sich die Situation in der Produktion dar. Dort liegen die niedrigsten Tarifgruppen relativ hoch. Während im Westen die untersten Lohngruppen in Dienstleistungsbereichen wie dem Frisörhandwerk lediglich zwischen 3,38 Euro und 6,11 Euro je Stunde oder im Einzelhandel zwischen 7,21 und 9,88 Euro liegen, erreichen Arbeitnehmer in der Metall- und Elektroindustrie im niedrigsten Tarif 9,63 bis 11,58 Euro, in der Papier erzeugenden Industrie 9,91 bis 10,30 Euro und in der chemischen Industrie sogar 11,40 bis 11,71 Euro (siehe Anhang 1). Um die Industrie und andere Hochlohnbereiche im Dienstleistungsbereich für die Beschäftigung wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer zu gewinnen, bestünde eine Option in einem gezielten Ausbau zweigliedriger Lohnsysteme.

Zweigliedrige Lohnsysteme sind aber nicht per se zu empfehlen, wie US-amerikanische Erfahrungen zeigen (Akerlof und Yellen 1990). Haben sie dauerhaft Bestand, widersprechen sie den Vorstellungen der Belegschaft von einer gerechten Lohnstruktur und können zu negativen Leistungseffekten führen. Neben den negativen Auswirkungen auf den Produktionsprozess ergeben sich weitere Probleme, da die Unternehmen den Anreiz besitzen, die teuren Insider zu entlassen, sobald die Einsteiger deren Produktivität erreicht haben. Alles in allem ist deshalb eine dauerhafte Ungleichbehandlung ansonsten gleicher Arbeitskräfte nicht effizient. Von daher überrascht es nicht, dass in den USA zahlreiche der in den achtziger Jahren eingeführten zweigliedrigen Lohnsysteme trotz zunächst erheblicher Gewinnsteigerungen in den betroffenen Unternehmen wieder zurückgenommen wurden.

Somit stellt sich die Frage, wie die positiven Beschäftigungswirkungen einer solchen Lohnsegmentierung durch eine geschickte institutionelle Ausgestaltung realisiert werden können. Um Gerechtigkeitsnormen nicht zu verletzen, wäre es nötig, eine Lohndifferenzierung von vornherein in Form von zeitlich befristeten Einstiegsgehältern anzulegen und gegenüber den Beschäftigten mit temporären Qualitätsunterschieden zu begründen. Diese Maßnahme sollte an eine klare Absichtserklärung gekoppelt sein, die Neuen zu den gängigen Gehältern weiterzubeschäftigen, wenn ihre Leistungsfähigkeit derjenigen der Insider entspricht. Von einer solchen Vorgehensweise profitieren sowohl die Arbeitgeber als auch die Arbeitslosen, ohne dass die Arbeitsplätze der etablierten Beschäftigten gefährdet sind (Rees 1993).

Ein Vorbild hierfür sind tarifliche Regelungen in der chemischen Industrie. Dort gelten sog. „Einstiegstarife“. Unbefristet eingestellte Arbeitnehmer und übernommene Auszubildende

erhalten im ersten Beschäftigungsjahr Bezüge in Höhe von 95% der sonst geltenden Tarifentgelte. Für neu eingestellte Langzeitarbeitslose gilt im ersten Jahr ein Satz von 90%. Da solche Regelungen bisher nur im Bereich Chemie bestehen, könnten sie auf Tarifverträge anderer Industriebereiche genauso wie auf Hochlohnbereiche im Dienstleistungssektor ausgedehnt werden. Solche Einstiegstarife sind als vorübergehendes Lohnzugeständnis des Arbeitnehmers an den Arbeitgeber zu betrachten und würden die Einstiegschancen von Langzeitarbeitslosen verbessern. Die Idee der Einstiegstarife besteht darin, nach einer angemessenen Einarbeitungszeit mit geringerer Entlohnung und erkennbarer Produktivitätssteigerung eine Höhergruppierung vorzunehmen. Eine Flankierung von „Einstiegstarifen“ durch arbeitsmarktpolitische Instrumente (insbesondere befristeten Lohnsubventionen) wäre in begründeten Fällen (insbesondere schwer vermittelbaren Personen) möglich (vgl. Element 5).

IV.5 Befristete Lohnsubventionen flexibel und gezielt im Niedriglohnbereich einsetzen (Element 5)

Durch befristete Lohnsubventionen können zusätzliche Brücken in den ersten Arbeitsmarkt gebaut werden. Sie sind als temporäre „Wiedereingliederungshilfe“ für Arbeitslose zu betrachten. Erhält der Arbeitgeber den Zuschuss, handelt es sich um einen Ausgleich für die tatsächliche oder nur vermeintliche Minderproduktivität des neu eingestellten Beschäftigten. Geht die Subvention an den Arbeitnehmer, erhöht sie dessen Suchintensität und Konzessionsbereitschaft. Eine Mischung aus Arbeitnehmer- und Arbeitgeberzuschuss setzt bei gleichem Förderbetrag an beiden Seiten mit jedoch geringerer Intensität an.

Bereits heute sieht das SGB II eine Reihe befristeter Lohnsubventionen vor. Analog zum SGB III gibt es Eingliederungszuschüsse (EGZ), die sich an die Arbeitgeber richten (siehe III.2.3.1). Das Einstiegsgeld erhält dagegen der Arbeitnehmer (siehe III.2.1.1). Die Bundesländer Hamburg und Niedersachsen kombinieren beide Zuschussvarianten und fördern Arbeitgeber und Arbeitnehmer bei Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses im Niedriglohnbereich. Die norddeutschen Förderpakete werden darüber hinaus um Qualifizierungselemente ergänzt (siehe III.2.4). Inwieweit durch die genannten Lohnsubventionen die Wiedereingliederungschancen erhöht werden können und die richtigen Personen mit den richtigen Maßnahmen gefördert werden, ist durch Evaluationsstudien noch genau zu überprüfen. Die Hartz-Begleitforschung zu den Eingliederungszuschüssen und auch die wissenschaftliche Begleitforschung zu den Modellversuchen zum Einstiegsgeld in Baden-Württemberg und Hessen deuten jedenfalls – basierend auf Kontrollgruppenansätzen – auf positive Wiedereingliederungseffekte hin (vgl. III.2.1.1 sowie III.2.3.1). Von daher kann bei befristeten Lohnsubventionen von einem gewissen Wirkungspotenzial ausgegangen werden.

Konsistent mit dem hier zur Diskussion gestellten Gesamtansatz, der zum einen auf eine administrative Entlastung der Bedarfsträger im SGB II zielt und zum anderen Arbeitsmarktimpulse im Niedriglohnbereich zu Gunsten von Langzeitarbeitslosen setzen möchte, wäre dreierlei:

- Vor allem mit Blick auf besonders schwer vermittelbare Personen bietet es sich an, den Mitteleinsatz für befristete Lohnsubventionen noch stärker auf die Förderung *vollzeitbeschäftigter Geringverdiener* zu konzentrieren. Als Referenz könnte die Niedriglohnschwelle herangezogen werden, die bei zwei Drittel des Medianlohns liegt (Rhein/Stamm 2006). Im Jahr 2004 betrug sie bei Vollzeitbeschäftigten in Westdeutschland knapp 1.800 Euro brutto. In Ostdeutschland lag sie bei einem Bruttolohn von knapp 1.300 Euro. Soll der Zuschuss oder ein Teil davon an den Arbeitnehmer gehen, wären die für Lohnkostenzuschüsse passenden Förderhöchstgrenzen entsprechend abzusenken. Eine Förderung von Teilzeitbeschäftigung sollte die Ausnahme sein, und zwar insbesondere dann, wenn es in der mittleren Frist für Langzeitarbeitslo-

se keine realistische Alternative zu dieser Beschäftigungsform gibt (z.B. bei Alleinerziehenden). Generell sollte die Förderung befristeter Arbeitsverhältnisse unter Einchluss der Zeitarbeit nicht ausgeschlossen werden, denn durch deren Einbeziehung verringern sich für die Betriebe die Einstellungsrisiken und für schwervermittelbare Arbeitslose sinkt die Eintrittsschwelle. Bei Übernahme eines geförderten Arbeitnehmers in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis könnte man eine einmalige Bonuszahlung für die Unternehmen in Erwägung ziehen. Gegen die Zahlung einer Übernahmeprämie sprechen jedoch die folgenden Überlegungen: Hat ein bisher geförderter Arbeitnehmer seine Produktivität *on the job* gesteigert und ist in der Lage, seine Arbeitskosten selbst zu erwirtschaften, sollte das Unternehmen ein Interesse daran haben, ihn weiter zu beschäftigen. Eine Prämie wäre in diesem Fall nicht nötig - sie würde von den Unternehmen lediglich „eingesammelt“. Ist die Produktivität nicht hoch genug, wird das Unternehmen in den meisten Fällen auf eine Weiterbeschäftigung und damit auch auf die Prämie verzichten. Daher könnte eine Prämie die gewünschte Wirkung lediglich in absoluten Ausnahmefällen entfalten, nämlich wenn ein Unternehmen noch zwischen Übernahme und Nicht-Übernahme schwankt. Möchte man den Anreiz für die Schaffung unbefristeter Arbeitsverhältnisse bereits zu Beginn der Förderung steigern, so wäre die Auslobung eines höheren Fördersatzes oder eine von Anfang an längere Förderdauer vorzuziehen. Ob Unternehmen ein solches Angebot im Hinblick auf die Qualitätsunsicherheit auf der Seite der Bewerber annehmen werden, darf bei einer engen Zielgruppendefinition jedoch bezweifelt werden.

- Befristete Lohnsubventionen sind geeignet, Einstellungs Hindernisse auf Arbeitgeberseite oder auf Arbeitnehmerseite auszugleichen. Ein zielgerichteter Einsatz dieser Instrumente setzt daher das Wissen darüber voraus, welche spezifischen Problemen bei den jeweiligen Arbeitslosen im Vordergrund stehen. Herrscht hierüber Klarheit, so können die richtigen Hebel in Bewegung gesetzt werden, um den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen. So könnte bei einem jüngeren Menschen mit geringen Chancen auf einen Ausbildungsplatz ein Arbeitgeberzuschuss geboten sein. Dagegen könnte bei einer älteren Person mit relativ hohem Lohnanspruch und einer geringen Bereitschaft zur Aufnahme eines Niedriglohnjobs zumindest eine flankierende Einkommenssubvention von Nutzen sein. Diese Überlegungen sprechen dafür, das dezentral vorhandene Wissen der Fallmanager zu nutzen und den Bedarfsträgern des SGB II *mehr Flexibilität* beim Einsatz von Lohnsubventionen zukommen zu lassen. Auf der Grundlage eines umfassenden Profilings des Arbeitslosen und der Kenntnis der regionalen Arbeitsmarktlage sind Entscheidungen darüber möglich, ob eine Förderung beim Arbeitgeber, beim Arbeitnehmer oder auf beiden Seiten ansetzen sollte. Daher ist zu überlegen, den Bedarfsträgern ein fallbezogenes, flexibel einsetzbares Budget für Lohnsubventionen zur Verfügung zu stellen. Zwar dürfte die Dauer der bisherigen Arbeitslosigkeit bei der Festlegung des – maximal 40-50% der Lohnkosten des betreffenden Förderzeitraums umfassenden – Budgets eine herausragende Rolle spielen, jedoch sollte der Fallmanager in begründeten Fällen davon abweichen können. Denn nicht selten gibt es bereits nach dem frühzeitigen Erkennen der Risiken einer potentiellen Langzeitarbeitslosigkeit zeitnahen Handlungsbedarf. Auf diese Weise wird das Schnüren personen- und situationsbezogener Förderpakete, z.B. durch Variation der Höhe und der Dauer der Subvention sowie durch ergänzende berufsbegleitende Qualifizierungsmaßnahmen möglich. Die positiven Erfahrungen mit dem relativ stark in Anspruch genommenen „Hamburger Modell“ weisen darauf hin, dass Förderpauschalen anteiligen Zuschüsse vorzuziehen sind. Da Monatslöhne aufgrund verschiedener Faktoren wie z.B. variabler Arbeitszeiten schwanken, lässt sich der administrative Aufwand durch eine Pauschalierung reduzieren.

- Eine weitere Verlagerung der Entscheidung über arbeitgeber- oder arbeitnehmerseitige Lohnsubventionen könnte man ähnlich wie im „Hamburger Modell“ durch die Ausgabe flexibler *Gutscheine* (dort: Eingliederungsschecks) erzielen. Die Arbeitslosen würden damit über eine gewisse Summe verfügen, die sie nach eigenen Vorstellungen bei der Jobsuche einsetzen könnten. Damit wäre es sowohl möglich, eine niedrig entlohnte Beschäftigung anzunehmen und das Einkommen über den Gutschein aufzustocken (befristeter Kombilohn), oder aber eine höherwertige Tätigkeit anzunehmen und dem Arbeitgeber die Differenz zwischen Produktivität und Arbeitskosten zu erstatten (Lohnkostenzuschuss). Auch eine Kombination aus beiden Varianten wäre auf diese Weise realisierbar. Ein zentraler Vorteil einer solchen Ausgestaltung besteht zunächst in der Förderung der Eigeninitiative der Arbeitslosen. Diese werden gezwungen, sich über ihr persönliches Einstellungshindernis klar zu werden und können den Gutschein anschließend ihren Präferenzen folgend einsetzen. Zusätzlich lässt sich auf diese Weise überprüfen, ob die Hilfebedürftigen ihren Mitwirkungspflichten nachkommen (vgl. Element 10). Den Fallmanagern kommt hierbei vor allem die wichtige Funktion zu, die Entscheidung zu fällen, wer einen solchen Gutschein erhalten soll. Auch hier spielt das Profiling eine entscheidende Rolle. Die Möglichkeiten einer klaren Entscheidung gegen jedwede Lohnsubvention, für einen Lohnkostenzuschuss oder einen Kombilohn stehen dem Berater vor Ort innerhalb des erweiterten Flexibilitätsspielraumes offen. Natürlich entsteht bei einer Gutscheinelösung die Gefahr, dass Arbeitsverhältnisse, die auch ohne Förderung entstanden wären, subventioniert werden. Dieser Nachteil besteht aber generell bei Lohnsubventionen und stellt keinen speziellen Nachteil der Gutscheinelösung dar.

Mehr Mittel für eine wirksame Integration wettbewerbsschwächerer Personen in den ersten Arbeitsmarkt sind geboten, weil es in den nächsten Jahren darauf ankommen wird, mit dem Rückenwind der hoffentlich anhaltenden wirtschaftlichen Aufwärtsentwicklung den „harten Kern der Arbeitslosen“ aufzubrechen und sukzessive abzubauen.

Zusätzlicher Finanzierungsbedarf muss sich an dieser Stelle aber nicht ergeben. Denn generell können Lohnsubventionen aus dem Eingliederungstitel des SGB II finanziert werden. Dabei können zunächst die vorhandenen Mittel für Lohnsubventionen stärker auf den Niedriglohnbereich konzentriert werden. Durch Umschichtungen im SGB II-Haushalt könnten darüber hinaus Mittel für Einmündungshilfen in den ersten Arbeitsmarkt freigeschaufelt werden. Zumindest teilweise zur Disposition stehen dabei insbesondere die bisher stark eingesetzten Arbeitsgelegenheiten – mit im Juni 2006 immerhin 281.300 geförderten Personen –, insbesondere weil dadurch – anders als intendiert – bislang nicht ausschließlich schwer vermittelbare Arbeitslose gefördert wurden (Wolff/Hohmeyer 2006). Zudem könnte zumindest teilweise auf die Mittel zurückgegriffen werden, die durch die Streichung des befristeten Zuschlags beim Übergang von ALG I in ALG II frei würden.

IV.6 Niedrigen Mindestlohn einführen (Element 6)

Löhne sind bekannter Maßen nicht nur als Kosten zu betrachten, sondern tragen auch zur Motivation der Arbeitnehmer bei und sichern damit so etwas wie eine Mindestproduktivität. Diese betriebswirtschaftliche Erkenntnis, die sich auch die Effizienzlohntheorie zu Eigen gemacht hat, begründet jedoch alleine noch keinen Mindestlohn. Vielmehr wird damit ein Argument geliefert, warum ein potentieller Unterbietungswettbewerb von Arbeitnehmern selbst bei flexiblen Arbeitsmärkten auf so etwas wie eine untere Grenze stoßen wird. Allerdings besteht durch die aktuellen Regelungen im SGB II das Risiko, dass Betriebe durch ihre Lohnsetzung negative Externalitäten herbeiführen. Sie könnten deshalb zu niedrigen Löhnen ten-

dieren, weil sie davon ausgehen können, dass jeder geringe Verdienst (oberhalb der Schwelle zur Sittenwidrigkeit) durch den Staat aufgestockt wird. Auch unter Verteilungsgesichtspunkten ist das Abrutschen eines Vollzeitnettolohns unter das individuelle Subsistenzniveau des Beschäftigten als Individuum (ohne Berücksichtigung des jeweiligen Haushaltskontexts) problematisch.

Aus den genannten Gründen ist eine behutsame Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Erwägung zu ziehen. Eine Reihe von theoretischen und empirischen Analysen zeigt, dass ein zu hoher Mindestlohn schädlich für den Arbeitsmarkt wäre (vgl. Abschnitt III.2.6.2). Ansonsten ginge gerade die Beschäftigung verloren, die für wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer unbedingt zu erhalten ist. Auch die Möglichkeiten der Aktivierung seitens der Bedarfsträger des SGB II würden durch einen hohen Mindestlohn eingeschränkt, weil gerade ALG II-Empfänger auf Einstiegsmöglichkeiten mit niedrigen Löhnen angewiesen sind (Eichhorst 2006).

Ein Indikator für das Setzen einer bestimmten Niedriglohnschwelle ergibt sich aus der Betroffenheit bestimmter Arbeitnehmergruppen (Möller 2006). Aufgrund der hier zu Lande starken Lohndifferenzierung nach Regionen, Sektoren, Qualifikationen und auch nach Alter ist es jedoch gar nicht so einfach, eine allgemein geltende Marke zu beziffern. Eine Antwort auf das Problem könnte insofern in einem sehr differenzierten Mindestlohnsystem liegen. Da aber ein solches System kaum kontrollierbar und administrierbar ist, wird hier ein pragmatischer Weg aufgezeigt.

Zur Diskussion gestellt wird ein sehr niedriger Mindestlohn, der nicht zu einer Beschränkung der Lohnspreizung führen soll. Er orientiert sich an der Höhe des abgabenfreien Lohneinkommens bei Vollzeitbeschäftigung. Aus dem impliziten Mindestlohn (ALG II) würde dadurch ein expliziter Mindestlohn für Vollzeitkräfte. Zudem hätte „Working Poor“ damit eine Untergrenze. Legt man dem Mindestlohn das im Element 2 diskutierte abgabenfreie Lohneinkommen für einen Alleinstehenden zugrunde, würde bei 750 Euro monatlich und einer 38-Stunden-Woche der Mindestlohn leicht aufgerundet 4,50 Euro je Stunde betragen. Von einer solchen Regelung wären 2004 mit 2,4% und rund 450.000 Personen in Gesamtdeutschland nur ein sehr kleiner Teil der Vollzeitbeschäftigten betroffen gewesen. Der Betroffenheitsgrad in Ostdeutschland läge aber in Ostdeutschland mit 3,2% höher als im Westen mit 2,2% (Tabelle 3.4). Der Mindestlohn würde für Gesamtdeutschland gelten und für alle Beschäftigungsverhältnisse (auch für Schüler und Studenten, Rentner etc.) maßgeblich sein. Mit einem derart niedrigen Mindestlohn könnte man angesichts wachsender Lohnspreizung nach unten Erfahrungen mit faktischen (expliziten) Mindestlöhnen sammeln und die beschäftigungsschädlichen Wirkungen eines solchen Markteingriffs könnten begrenzt oder sogar ausgeschlossen werden. Nach dem Einstieg in das Mindestlohnsystem und dem Vorliegen erster Erfahrungen könnte der Mindestlohn dann modifiziert oder auch wieder ganz abgeschafft werden. Einer Mindestlohn-Kommission wie im englischen Beispiel bedarf es zunächst nicht, weil sich der Mindestlohn konzeptionell an der Relation von abgabenfreiem Mindesteinkommen und ALG II-Anspruch orientiert und etwaige Anpassungen lediglich bei einer Veränderung des Niveaus der Grundsicherung erforderlich wären.

IV.7 Neue Beschäftigungsfelder durch haushaltsnahe Dienstleistungsagenturen erschließen (Element 7)

Neben veränderten Rahmenbedingungen im Niedriglohnbereich (z.B. durch das abgabenfreie Lohneinkommen, modifizierte Hinzuverdienstmöglichkeiten, einem niedrigen Mindestlohn und dem gleichermaßen flexiblen und gezielten Einsatz von Lohnsubventionen) käme auch die Erschließung neuer Beschäftigungsfelder mit niedrigen Qualifikationsanforderungen der

Arbeitsmarktintegration von Grundsicherungsempfängern zugute. Ein besonders relevantes Feld sind dabei die Dienstleistungen für private Haushalte. Mit Hilfe von Agenturen, die Langzeitarbeitslose beschäftigen, könnten stundenweise haushaltsnahe Dienste angeboten werden. Für die Haushalte hätte dies den Vorteil, dass sie nicht als Arbeitgeber fungieren müssen und die damit einhergehenden Probleme (wie rechtliche Formalitäten bis hin zum Ersatzbedarf bei Krankheit oder Urlaub des Beschäftigten) vermeiden können. Die Agenturbeschäftigten könnten durch „learning on the job“ Kompetenzen erwerben, die ihre Beschäftigungsfähigkeit erhöhen. Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht böte sich die Chance, Langzeitarbeitslosigkeit durch sinnvolle, marktnahe Tätigkeiten zu unterbrechen und eine dauerhafte Wiedereingliederung der Hilfeempfänger zu erleichtern. Volkswirtschaftlich wäre von Interesse, dass einerseits Haushalte durch entsprechende Angebote selbstverständlicher Dienstleistungen von externer Seite in Anspruch nehmen als bisher und nicht mehr so stark auf Eigenleistung und Schwarzarbeit setzen. Die damit verbundene Änderung von Mentalitäten in den Privathaushalten könnte zur dauerhaften Etablierung eines neuen, für wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer interessanten Beschäftigungsfelds beitragen.

Ein Modell mit Vorbildcharakter sind die „Alltagsengel“ in Wiesbaden (www.alltagsengel.de). Dabei handelt es sich um ein Projekt der hessischen Landeshauptstadt und der Zeitarbeitsfirma Randstad. Die Initiative beschäftigt nach eigenen Angaben gegenwärtig rund 100 Personen, die vor allem haushaltsnahe Dienstleistungen (im Haus, im Garten, beim Einkaufen) erbringen. Die Mitarbeiter werden nach Projektangaben sorgfältig ausgewählt sowie sechs Wochen lang geschult und vorbereitet. Für die erbrachten Dienstleistungen sind seitens der Haushalte 10 Euro pro Stunde zu errichten. Die Stundenpauschale enthält den Arbeitslohn (Mindestvergütung in der Zeitarbeitsbranche), die Anfahrt im Stadtgebiet Wiesbaden, den Arbeitgeberbeitrag zur Sozialversicherung, eine Haftpflichtversicherung und die Mehrwertsteuer. Für private Haushalte ist eine Inanspruchnahme der Dienstleistungen auch deshalb interessant, weil sie die Möglichkeit haben, 20% des Aufwandes bis zu maximal 600 Euro pro Jahr steuerlich abzusetzen. Der „bezahlbare“ Stundensatz kann vor allem deshalb realisiert werden, weil die Stadt Wiesbaden die Tätigkeit der „Alltagsengel“ mit Zuschüssen fördert. Sie dürften bei rund 50% des Verrechnungssatzes und damit im Rahmen üblicher Lohnsubventionen liegen.

Von entscheidender Bedeutung für die Marktchancen solcher Dienstleistungsagenturen ist der zu kalkulierende Verrechnungssatz. Ausgehend von dem hier vorgestellten Maßnahmenbündel könnten die Arbeitnehmer in Höhe des im Element 6 diskutierten gesetzlichen Mindestlohns von 4,50 Euro je Stunde beschäftigt werden. Orientiert man sich bei der Kalkulation des Verrechnungssatzes an der gewerbsmäßigen Zeitarbeit, die üblicher Weise einen Faktor von 110% bezogen auf den Bruttostundenlohnsatz plus Mehrwertsteuer zugrunde legt, ergäbe sich ein Kostensatz von insgesamt elf bis zwölf Euro je Stunde. Ein solcher Betrag wäre schon fast marktgängig und ansatzweise auch gegenüber der Schwarzarbeit konkurrenzfähig. Jedoch dürfte sich die an der gewerbsmäßigen Zeitarbeit orientierte Kostenschätzung eher an der unteren Grenze bewegen. Die Kosten dürften schon alleine deshalb höher liegen, weil durch die im Haushaltsbereich – anders als in der herkömmlichen Zeitarbeit – besonders vielen Einsatzorte ein höherer Koordinationsaufwand zu erwarten ist. Von daher ergibt sich hier ein Subventionierungsbedarf, der sich in seiner absoluten Höhe aber im Rahmen üblicher Lohnzuschüsse bewegen dürfte und wegen der hier gegebenen Option geringerer Stundenlohnsätze (Mindestlohn von 4,50 Euro) niedriger ausfallen dürfte als in Wiesbaden. Allerdings ist zu empfehlen, nicht die Träger und damit die Agentur selbst zu fördern, weil ansonsten eine längerfristige Subventionierung Platz greifen würde. Vielmehr könnten sich solche Agenturen auf die Rekrutierung von SGB II-Empfängern spezialisieren und damit soweit wie möglich befristete Lohnsubventionen nutzen (Element 5). Da jedoch nur in wenigen Fällen mit „Klebeffekten“ in den Privathaushalten zu rechnen ist, sollten die Agenturbeschäftigten aufgrund

der wahrscheinlich häufig befristeten Beschäftigung zur Arbeitsplatzsuche auf dem externen Arbeitsmarkt ermuntert werden und dafür auch Zeit und Unterstützung bekommen.

IV.8 „Schnupperbeschäftigung“ ausweiten (Element 8)

Unter „Schnupperbeschäftigung“ ist ein betriebliches Praktikum von 4-6 Wochen im öffentlichen und privaten Sektor zu verstehen. Während der „Schnupperbeschäftigung“ erhalten die Arbeitnehmer keinen Lohn. Das ALG II wird weiter gezahlt. Lediglich für eine Unfallversicherung am Arbeitsplatz und auf dem Weg zur Arbeit ist zu sorgen. Es handelt sich dabei um ein Förderangebot, das gleichzeitig ein Fordern des Hilfebedürftigen erlaubt. Dieses Instrument hat den Vorteil, dass viele Personen einbezogen werden können und sich die Kosten für die Bedarfsträger des SGB II in Grenzen halten. Die „Schnupperbeschäftigung“ ist kein neues Instrument. Bereits heute sind solche Praktika im Rahmen von Trainingsmaßnahmen möglich. Jedoch könnte man dieses Instrument noch viel stärker nutzen als es gegenwärtig der Fall ist, auch in dem der Bekanntheitsgrad – mit einem eingängigen Namen wie „Schnupperbeschäftigung“ – erhöht wird.

Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht geht es aus der Perspektive des Hilfebedürftigen in dem „Schnupperbetrieb“ gewissermaßen um eine berufliche Orientierung und ansatzweise auch um eine Kompetenzerweiterung. Im günstigsten, wohl aber seltenen Fall kann es sogar zu „Klebeeffekten“ kommen. Dies könnte man jedoch in begründeten Fällen dadurch unterstützen, indem nach dem „Schnuppern“ oder auch während dessen eine befristete Lohnsubvention ins Spiel gebracht wird. Zudem verbessern sich durch die „Schnupperbeschäftigung“ die Vita des Grundsicherungsempfängers und damit auch die Erfolgchancen künftiger Bewerbungen. Darüber hinaus ergeben sich durch das Einfordern der „Schnupperbeschäftigung“ für die Bedarfsträger des SGB II zusätzliche Aktivierungsmöglichkeiten (vgl. Element 10), weil sie von den Hilfebedürftigen erwarten können, dass sie sich auch selbst solche Praktikplätze suchen. Die „Schnupperbeschäftigungen“ eröffnen für die Bedarfsträger des SGB II zudem wichtige Betriebskontakte, die bei der Integration von Hilfebedürftigen von großem Nutzen sein können.

Die Verbreitung der „Schnupperbeschäftigungen“ setzt möglichst unbürokratische Prozeduren voraus. Noch wichtiger ist aber das „Commitment“ aller Beteiligten. Eine Schlüsselrolle nehmen die „Schnupperbetriebe“ ein, wobei es neben der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft auch und gerade um die Kooperation mit den Arbeitgebern des öffentlichen Dienstes (insbesondere den Kommunen als wichtigem Bereitsteller von sozialen Dienstleistungen) geht. Dabei handelt es sich um eine nicht ganz einfache, aber lösbare Gratwanderung: Denn zum bedarf es einer hohen Bereitschaft der Betriebe, was einen gewissen Nutzen für sie voraussetzt. Zum anderen sollten sich durch die Maßnahme nicht zu starke Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Betrieben ergeben, was eine gewisse Streuung des Instrumentes auf der Unternehmensseite impliziert und für eine relativ kurze Dauer der „Schnupperbeschäftigung“ spricht.

IV.9 Markttransparenz sicher stellen und Eigenverantwortung stärken (Element 9)

Durch ein wirksames Fördern und Fordern können Friktionen am Arbeitsmarkt, insbesondere Mismatch, verringert werden. Im Vordergrund stehen dabei die Chancen auf eine zügigere Besetzung offener Stellen. Berücksichtigt man die Tatsache, dass es sich bei der hier interessierenden Zielgruppe vor allem um schwer vermittelbare Personen mit eher geringer Qualifi-

kation handelt, kämen mit Blick auf eine Verkürzung der Laufzeiten von Vakanzen vor allem solche Stellen in Frage, die aus Arbeitnehmersicht weniger attraktiv sind, z.B. wegen schlechter Bezahlung oder auch ungünstiger Arbeitszeiten. Die für die Administration des ALG II verantwortlichen Arbeitsgemeinschaften wie auch optierende Kommunen könnten, um diesen Effekt für sich nutzbar zu machen, weniger attraktive Stellen vorzugsweise akquirieren und sich auch mit Hilfe der im Element 8 vorgeschlagenen „Schnupperbeschäftigung“ auf deren Besetzung spezialisieren. Damit würden sie einen Beitrag zum besseren Arbeitsmarktausgleich in einem schwierigen Teilsegment leisten. So könnte es gelingen, durch „aktivierte Bewerber“ betriebliche Aktivitätshemmnisse aufgrund von Besetzungsproblemen zu verringern oder auch das deshalb erforderliche Überstundenvolumen zu reduzieren. Beides ginge mit einem positiven Effekt auf das Niveau von gesamtwirtschaftlicher Beschäftigung und Arbeitslosigkeit einher.

Eine wichtige Voraussetzung für die Vermeidung von Mismatch ist, dass die Grundsicherungsempfänger über die für sie relevanten Stellenangebote Bescheid wissen und somit intensiv suchen können. Dabei geht es zunächst um Transparenz im Sinne von Informationszugang. Alle der Bundesagentur für Arbeit und den SGB II-Trägern bekannten Stellen gehören in einen gemeinsamen internen und – soweit wie möglich und von Arbeitgeberseite auch gewünscht – extern zugänglichen Datenpool. Jedoch ist dabei nicht entscheidend, ob durch einen Bedarfsträger des SGB II als eine Art Zwischeninstanz und im Sinne einer aktiven Zusammenführung von Angebot und Nachfrage vermittelt worden ist, sondern ob es zu einem Abgang in (möglichst Existenz sichernde oder zumindest die Hilfebedürftigkeit deutlich reduzierende) Beschäftigung kommt. Eine erfolgreiche Selbstsuche ist vor diesem Hintergrund nicht nur kein Problem, sondern geradezu hoch erwünscht. Von daher ist Markttransparenz als „öffentliches Gut“ eine zentrale Voraussetzung für die Entfaltung der so wichtigen Eigeninitiative. Sie kann weiter dadurch gestärkt werden, indem die in der Regel nicht so leicht vermittelbare Klientel der Bedarfsträger so mit Ressourcen (z.B. Eingliederungshilfen) und Knowhow (z.B. Such- und Bewerberseminaren) ausgestattet wird, dass deren Wettbewerbsposition im Suchprozess nachhaltig verbessert wird. Hierzu gehören auch und gerade Strategien zur Nutzung von informellen Kanälen und sozialen Netzwerken. Denn viele Untersuchungen zu Such- und Rekrutierungskanälen weisen auf die große Bedeutung solcher „Beziehungen“ bei der Stellenbesetzung hin (Kettner/Spitznagel 2006). Darüber hinaus kann die gewünschte Eigeninitiative durch einen noch breiteren Einsatz von Gutscheinen (z.B. für Lohnsubventionen, Vermittlungshilfen oder berufsbegleitende Qualifizierung) unterstützt und gefordert werden (vgl. Element 5 und Element 10).

Selbstverständlich schließt eine umfassende Förderung von mehr Eigeninitiative nicht aus, dass Bedarfsträger des SGB II zu Gunsten ihrer Klientel aktiv tätig werden. Im Gegenteil: Eine Option besteht darin, Initiativbewerbungen auf geschickte Weise, z.B. im Sinne eines direkten Marketings für die spezifischen, auch verborgenen Talente des hier interessierenden Personenkreises, zu unterstützen. Damit könnte man eine latente Nachfrage bedienen, indem die Stärken bestimmter Bewerber gezielt an solche Betriebe herangetragen werden, für die diese Qualifikationen interessant wären.

IV.10 Voraussetzungen für wirksames Fordern schaffen (Element 10)

Neben wirksamen Förderinstrumenten, die entweder auf höhere Arbeitsanreize oder mehr Beschäftigungsmöglichkeiten für Grundsicherungsempfänger zielen, beinhaltet eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik auch Elemente des Forderns. Im Kern geht es dabei um die Mitwirkung des Hilfebedürftigen, insbesondere die Intensität der Suchbemühungen, die Wahrneh-

mung angebotener Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und die Aufnahme einer zumutbaren Beschäftigung. Effektives und effizientes Fordern setzt jedoch ein personalintensives Fallmanagement voraus, was durch eine günstige Relation von Beratern in den Bedarfsträgern des SGB II einerseits und den zu betreuenden Personen andererseits sowie geringe administrative Lasten unterstützt wird. Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht ist dabei von Bedeutung, dass durch Aktivierung die Suchintensität der Hilfebedürftigen erhöht und die Konzessionsbereitschaft der Grundsicherungsempfänger (Revision der Anspruchslöhne) gesteigert sowie zudem geklärt werden kann, wer zu Recht einen Leistungsanspruch hat.

Ausgehend von den aktuellen Regelungen und unter Berücksichtigung der jüngsten Änderungen durch das Fortentwicklungsgesetz geht es beim Fordern momentan weniger um nochmalige rechtliche Verschärfungen im SGB II. Vielmehr steht für die nahe Zukunft im Vordergrund, die Voraussetzungen für ein wirksames Fordern zu verbessern. Dies kann nahe liegender Weise dadurch geschehen, dass mehr Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden und den Grundsicherungsempfängern auch angeboten werden. Dies stößt jedoch selbst bei großem Optimismus mit Blick auf die Arbeitsmarktentwicklung in den nächsten Jahren auf Grenzen. Von daher bedarf es angesichts des vermutlich noch lang anhaltenden, hohen Arbeitsplatzdefizits auch zusätzlicher Angebote in Richtung eines Forderns durch Fördern. Dabei gilt allgemein: Fördern und Fordern würden profitieren, wenn möglichst viele sinnvolle Angebote gemacht werden können. Sinnvolle Angebote können immer auch dazu genutzt werden, im Sinne eines Tests die Verfügbarkeit der Hilfeempfänger zu überprüfen. Die dabei häufig ins Spiel gebrachte „Workfare für alle“ würde zwar durch Freizeitzug den Nutzen der Transferleistung für alle Leistungsempfänger absenken und damit den Angebotsdruck erhöhen (vgl. Kapitel III.2.2.3). Ein solcher Ansatz schießt aber insofern deutlich über das Ziel hinaus, weil sicher nicht bei der Mehrheit der ALG II-Empfänger von einer geringen oder nicht einmal vorhandenen Arbeitsbereitschaft auszugehen ist. Zudem ist eine „Workfare für alle“ zumindest in der Einführungsphase mit hohen fiskalischen Kosten verbunden und birgt zudem die Gefahr, dass reguläre Beschäftigung durch einen massiven Einsatz gemeinnütziger Arbeit in nennenswertem Umfang verdrängt wird.

Da eine „Workfare für alle“ aus den genannten Gründen mit zu vielen Problemen verbunden ist, stellt sich die Frage nach funktionalen Äquivalenten mit geringeren Nachteilen. Drei Optionen stehen zur Verfügung:

1. Es könnten analog zur Praxis im Rahmen des „Hamburger Modells“ Gutscheine für befristete Lohnsubventionen ausgeteilt werden, die zum einen die erwünschte Eigeninitiative der Betroffenen fördern (vgl. Element 9). Zum anderen kann nach der Ausgabe der Gutscheine besser überprüft werden, wie intensiv sich die ALG II-Empfänger mit Hilfe des damit verbundenen Wettbewerbsvorteils nun um eine Tätigkeit bemühen.
2. Es ist überlegenswert, die Arbeitsgelegenheiten explizit stärker für Arbeitstests zu nutzen. Zu diesem Zweck könnte man einen Teil der länger laufenden Arbeitsgelegenheiten (sechs Monate und länger) deutlich auf z.B. zwei Monate verkürzen. In Frage käme dies vor allem für Personen, bei denen eine geringe Suchintensität festgestellt wird oder zu vermuten ist. Dadurch könnten im Vergleich zum Status Quo ein Vielfaches an Personen einen Test durchlaufen und dabei zudem auch berufsrelevante Erfahrungen sammeln. Für diesen Test sollten die Träger der Arbeitsgelegenheiten aber anders als bei der „Schnupperbeschäftigung“ weiter eine Pauschale erhalten. Sie könnte aber geringer ausfallen, weil man bei einem Arbeitstest auf eine stundenbezogene Mehraufwandsentschädigung verzichten kann. Anfallende Fahrtkosten der Arbeitnehmer sollten jedoch unbürokratisch (z.B. durch eine Monatsfahrkarte für die öffentlichen Verkehrsmittel) erstattet werden. Eine solche Konstruktion böte auch den Vor-

teil, dass sich die Teilnehmer in kürzeren Arbeitsgelegenheiten nicht so intensiv einarbeiten können und deshalb weniger mit einer Verdrängung anderer Tätigkeiten zu rechnen ist.

3. Man könnte von jedem Grundsicherungsempfänger erwarten, dass er oder sie möglichst in jedem Jahr ein vier- bis sechswöchiges Praktikum im privaten oder öffentlichen Sektor durchläuft (siehe auch Element 8: Schnupperbeschäftigung). Bei jugendlichen Hilfebedürftigen wäre sogar an eine Pflichtaktivität (z.B. Praktika, kurze Arbeitsgelegenheit, Qualifizierungsmaßnahme) zu denken, weil es für die Gesellschaft und für den Betroffenen selbst keinen Zweifel an deren Erwerbsorientierung geben darf. Genauso wie bei der Jobsuche würde auch bei der Praktik suche von den Grundsicherungsempfängern Initiative erwartet und zusätzlich möglichst viele Angebote seitens der Bedarfsträger des SGB II gemacht.

IV.11 Nachschub in das SGB II-System verringern (Element 11)

Aufgrund der lang anhaltenden Beschäftigungskrise hat sich eine hohe Sockelarbeitslosigkeit aufgebaut. Bestenfalls kann sie in der absehbaren Zukunft Zug um Zug abgebaut werden, insbesondere dann wenn ein Maßnahmenbündel – etwa in dem Sinne der hier diskutierten Elemente – umgesetzt wird. Darüber hinaus geht es aber auch darum, den Nachschub in das SGB II-System zu vermeiden. Er kann kurzfristig entstehen durch den Übergang vom Versicherungssystem (ALG I) in das Grundsicherungssystem (ALG II) sowie langfristig nicht gebremst werden, wenn der Zustrom bildungsarmer und gering qualifizierter Erwerbsbevölkerung anhält.

Ein möglichst geringer Übergang vom Versicherungssystem in die Grundsicherung setzt voraus, dass potentielle Risiken auf individueller Ebene früh erkannt werden und dann entsprechend interveniert werden kann. Zwar befindet sich bei der Bundesagentur für Arbeit ein Profiling im Sinne einer Risikoanalyse bereits in der Umsetzung. Auf dessen Basis können die Arbeitslosen in leicht zu vermittelnde Marktkunden, in unterstützungsbedürftige Beratungskunden und in schwer vermittelbare Betreuungskunden aufgeteilt werden. Dies erleichtert die Verteilung des Mitteleinsatzes und erhöht die Chancen der Wirksamkeit. Das SGB II hat jedoch mit dem Aussteuerungsbetrag eine neue Dimension in die Steuerungslogik der aktiven Arbeitsmarktpolitik eingefügt. Den Aussteuerungsbetrag hat die Bundesagentur für Arbeit dem Bund für diejenigen Personen zu erstatten, die nach Erschöpfung ihrer Ansprüche aus dem Bezug von ALG I in den Bezug von ALG II überwechseln.

Der Aussteuerungsbetrag beeinflusst die Anreize, Anstrengungen zur Aktivierung und Vermittlung von ALG I-Empfängern zu unternehmen und hat somit direkte Rückwirkungen auf den SGB III-Bereich. Für die verschiedenen Kundengruppen des SGB III ergeben sich unterschiedliche Auswirkungen. Insbesondere steigen die Anreize, mit dem Maßnahmeninsatz möglichst früh zu beginnen und eher kostengünstige Maßnahmen zu verwenden. Gleichzeitig nehmen die Anreize ab, aktivierende Maßnahmen einzusetzen, je kürzer die noch verbleibende Anspruchsdauer ist. Ebenso könnten Kunden mit einem hohen Risiko, langzeitarbeitslos zu werden, leer ausgehen. Für Betreuungskunden und „schwierige“ Beratungskunden wäre es deshalb sinnvoll, wenn SGB III- und SGB II-Träger von Anfang an eng zusammenarbeiten würden, um einen übergreifenden Aktionsplan für die jeweilige Person erstellen zu können. So könnte man den ansonsten fälligen Aussteuerungsbeitrag bereits relativ frühzeitig zur Reintegration potentiell langzeitarbeitsloser Personen nutzbar machen.

Was die längerfristige Perspektive angeht, ist bekannt, dass fehlende Qualifikation den vorliegenden Analysen zufolge das größte individuelle Arbeitsmarktrisiko darstellt. Arbeits-

marktpolitische Maßnahmen haben zwar auch bei Geringqualifizierten ihre Berechtigung, kommen aber für eine nachhaltige Verbesserung der Eingliederungschancen oft schon zu spät. Ein Vorbild könnten daher Modellprojekte sein, die der Vorstand der BA gerade auf den Weg bringt (Pressekonferenz der Bundesagentur für Arbeit am 29.6.2006). Dabei geht es um die Identifikation und intensive Betreuung abschlussgefährdeter Schüler und damit um präventive Maßnahmen in den Schulen. Es sollen neue Wege aufgezeigt werden und Denkanstöße für diese wichtige allgemein politische Aufgabe gegeben werden.

Generell sind angesichts der wachsenden Qualifikationsanforderungen und des sich aufgrund der demographischen Entwicklung einstellenden Ersatzbedarfs in den Betrieben eine möglichst hohe Beteiligung der Erwerbsbevölkerung in Bildung und Ausbildung und eine Verbesserung der Qualität des Bildungs- und Weiterbildungssystems die zentralen Herausforderungen für die absehbare Zukunft. Beides ist auch deshalb von Bedeutung, weil die maßgeblich durch Bildung bestimmte Beschäftigungsfähigkeit aufgrund von flexibleren Arbeitsmärkten und der sich abzeichnenden, noch mehr auf Grundsicherung abstellenden Sozialreformen hierzulande immer wichtiger wird. Um insbesondere die Aufwärtsmobilität der hier besonders interessierenden Langzeitarbeitslosen vor allem nach Einmündung in Niedriglohnbeschäftigung zu stärken, bietet es sich darüber hinaus an, berufliche Weiterbildung für diesen Personenkreis betriebsnah zu organisieren und zumindest teilweise durch öffentliche Mittel finanziell zu unterstützen.

IV.12 Sozialpolitisch motivierte Beschäftigungsformen behutsam erproben (Element 12)

Generell werden alle auf Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt zielenden Maßnahmen zu Gunsten von ALG II-Empfängern mit dem Problem konfrontiert, dass es darunter einen nennenswerten Teil arbeitsmarktferner Personen gibt. Nach vorläufigen Schätzungen könnte es sich dabei um mehr als eine halbe Million Grundsicherungsempfänger handeln, wenn man diejenigen zugrunde legt, die über längere Zeiträume ohne jede Beschäftigung sind.

Bevor jedoch vorschnell der Ausbau eines gigantischen zweiten oder gar dritten Arbeitsmarktes als Antwort auf dieses gravierende Problem ins Auge gefasst wird, sollten zunächst die Erfahrungen mit dem aktuell noch starken Einsatz der Arbeitsgelegenheiten abgewartet werden und auch die Ergebnisse der wissenschaftlichen Evaluation Berücksichtigung finden können. Dabei geht es insbesondere um die Beantwortung der Frage, ob Arbeitsgelegenheiten prinzipiell in der Lage sind, im Sinne einer Vorschaltmaßnahme Personen wieder an den Arbeitsmarkt heranzuführen und eine Klärung über den Grad der jeweiligen Beschäftigungs- und Erwerbsfähigkeit der ALG II-Empfänger herbeizuführen.

Unabhängig davon könnte man an eine behutsame Erprobung sozialpolitisch motivierter Beschäftigungsformen denken. Dabei stellen sich jedoch vielfältige Ausgestaltungsfragen. Um das Problem der Verdrängung regulärer Beschäftigung in Grenzen zu halten, kommt – ähnlich wie bei den Arbeitsgelegenheiten – vor allem der Bereich sozialer und haushaltsnaher Dienstleistungen in Frage (siehe auch Element 6). Natürlich kann es sich dabei nur um verpflichtende Angebote für potentielle Teilnehmer handeln, was allerdings freiwillige Interessensbekundungen natürlich nicht ausschließt. Um Einsparereffekte und eine Ungleichbehandlung zu vermeiden, ist zudem eine Befristung solcher an arbeitsmarktfernen Hilfebedürftigen ausgerichteten Maßnahmen angezeigt. Die Zielgruppe sollte sich aus solchen Personen zusammensetzen, die – nach Durchlaufen verschiedener Stationen des Fallmanagements – wegen ihrer erkennbar geringen Beschäftigungsfähigkeit absehbar keine Chance auf dem ersten Arbeitsmarkt haben, aber dennoch als erwerbsfähig einzustufen sind. Was den rechtlichen Rahmen

angeht, wären sozialpolitisch motivierte Beschäftigungsformen grundsätzlich auch in Form der in vielerlei Hinsicht flexibel einsetzbaren befristeten Arbeitsgelegenheiten realisierbar. Offen sind dabei aber viele wichtige Details, z.B. mit Blick auf die Art der Vergütung oder auch die Dauer der Beschäftigung. In jedem Fall wären solche Ansätze auf ganz spezifische Weise zu evaluieren und zwar hier in erster Linie in Bezug auf das Erreichen der intendierten sozialpolitischen Ziele, das Risiko der Verdrängung regulärer Beschäftigung und die Möglichkeiten und Grenzen von Arbeitsgelegenheiten als institutioneller Rahmen für sozialpolitisch motivierte Beschäftigung.

IV.13 Fazit

Abschließend wird noch einmal das Zusammenspiel der Elemente des Maßnahmenbündels dargestellt und sein Wirkungspotential angedeutet (siehe auch Abbildung 4.1). Das hier zur Diskussion gestellte Bündel besteht aus drei Elementen. Von besonderer Bedeutung ist dabei ein sich am ALG II-Anspruch orientierendes abgabenfreies Mindesteinkommen bei Vollzeitbeschäftigung von 750 Euro für Singles und 1300 Euro für Paare, welches durch eine bedarfsorientierte Steuergutschrift umgesetzt wird (Element 2). Dies geht einher mit dem Abbau spezifischer Anreize in Richtung atypischer Erwerbsformen, insbesondere der bestehenden Subventionen zu Gunsten von Mini-Jobs (Element 3). In Kombination mit der Streichung des befristeten Zuschlags beim Übergang von ALG I in ALG II und modifizierten Hinzuverdienstmöglichkeiten, die auf eine stärkere Anrechnung niedriger Einkommen zielen, erhöht sich der Anreiz für Grundsicherungsempfänger in Richtung Existenz sichernder Einkommen (Element 1).

Neun weitere Elemente komplettieren das Maßnahmenbündel. Die Einführung eines sich am abgabenfreien Grundeinkommen orientierenden, niedrigen Mindestlohns in Höhe von 4,50 Euro bei Beibehaltung des Regelsatzes für ALG II-Empfänger vermeidet eine negative Nebenwirkung, nämlich dass Betriebe davon ausgehen können, dass jeder noch so geringe Verdienst vom Staat aufgestockt wird (Element 6). Die Nachfrage im Niedriglohnbereich profitiert von abgesenkten Einstiegstarifen für Langzeitarbeitslose und der Erschließung neuer Beschäftigungsfelder im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen (Elemente 4 und 7). Die arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen im SGB II werden noch mehr auf den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet und auf das Niedriglohnsegment konzentriert (Elemente 5 und 8). Durch die Verkürzung eines Teils der Arbeitsgelegenheiten, die Einführung von Pflichtpraktika, die stärkere Nutzung von Gutscheinen bei Lohnsubventionen und das Einfordern von mehr Eigenverantwortung verbessern sich die Voraussetzungen für ein konsequentes Fordern (Elemente 9 und 10). Zu einer administrativen Entlastung für die Bedarfsträger des SGB II kommt es, weil „Aufstocker“ mit höheren Einkommen durch die Steuergutschrift vom Finanzamt betreut werden und weniger Vorgaben beim Einsatz von Wiedereingliederungsmaßnahmen gemacht werden (Elemente 2 und 5). Indem der potentielle Aussteuerungsbeitrag bei frühzeitigem Erkennen von Risiken zur frühzeitigen Förderung von ALG I-Empfängern genutzt werden kann und eine präventive Bildungspolitik betrieben wird, verringert sich der Nachschub in das ALG II (Element 11). Schließlich werden sozialpolitisch motivierte Beschäftigungsformen für sehr arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose zunächst im Rahmen von befristeten Arbeitsgelegenheiten erprobt (Element 12).

Das Maßnahmenbündel ist – angesichts der zunächst einmal niedrig und damit vorsichtig angesetzten Fördergrenzen – fiskalisch mit überschaubaren Kosten verbunden. Die Einführungskosten des Gesamtansatzes dürften deshalb weniger als eine Senkung der Sozialabgaben um einen Prozentpunkt ausmachen. Von daher bestünde eine Alternative zu der geplanten allgemeinen Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung um zwei Prozentpunk-

te darin, es bei einem Prozentpunkt zu belassen und den anderen Prozentpunkt für gezielte Maßnahmen im Niedriglohnbereich zu reservieren. Die Mittel wären gut angelegt, weil – wie verschiedene Untersuchungen zeigen – eine degressive Senkung mit höheren Beschäftigungseffekten verbunden ist als eine lineare Reduzierung der Sozialabgaben. Zudem besteht eine große Chance, mit Hilfe des auf Fördern und Fordern setzenden Gesamtansatzes Zug um Zug schwer vermittelbare Personengruppen wieder in den Arbeitsmarkt zurückzuführen und damit der Persistenz von Arbeitslosigkeit entgegen zu wirken.

Anhang 1: Unterste Tarifgruppen nach Branchen

Gewerbe	Gültigkeit			
	Ostdeutschland		Westdeutschland	
	Angestellte	Arbeiter	Angestellte	Arbeiter
Bankgewerbe	10,5 ²		10,5 ²	
Bauhauptgewerbe	8.35	8,8 1	9.37	10.20
Bekleidungsindustrie			5,29 - 8,74	8,23 - 9,03
Bewachungsgewerbe	6,36 (Thüringen) - 7,40 (Berlin Ost/West)	4,32 (Meck.- Vorp.) - 5,14 (Berlin Ost/West)	6,83 (Saarland, Rhld.-Pfalz) - 9,63 (Bayern)	5,14 (Berlin Ost/West) - 9,06 (NRW)
Brot- und Backwarenindust- rie			6,74 (NRW) - 10,39 (Bayern)	9,09 (Berlin Ost/West) - 10,65 (Hessen)
Chemische Industrie	9.89		11,40 (Nieders.) - 11,71 (Baden-Württ.)	
Dachdeckerhandwerk	5,85 ²	10 ²	5,85 ²	10 ²
Druckindustrie	8.66	10.20	9,40 (HH, S-H) - 10,43 (Hessen)	11.08
Einzelhandel	7,01 (Meck.- Vorp.) - 8,14 (Rest)	6,71 (Meck.- Vorp.) - 7,25 (Rest)	6,49 (Nieders.) - 8,09 (Saarland)	7,21 (Berlin) - 9,88 (HH)
Eisen- und Stahlindustrie	7.64	8.56	8,09 (HB, Nie- ders., NRW) - 9,63 (Saarland)	9,07 (Nieders., NRW) - 9,44 (HB)
Energiewirtschaft	9.79		10,05 (NRW)	
Erfrischungsgetränkeindustrie	9.60		9,19 (Bayern) - 10,85 (HH, S-H)	
Erwerbsgartenbau	2,75 (Sachsen) - 5,10 (Branden- burg)	3,33 (Thüringen) - 5,25 (Meck.- Vorp.)	5,15 (Baden- Württ.) - 5,65 (NRW)	6,90 (HB, HH, Nieders., S-H, Hessen) - 7,74 (Bayern)
Feinkeramische Industrie	6.39	7.82	6,90 (Baden- Württ.) - 7,24 (Pfalz, Saarland)	8,38 (Bayern) - 8,60 (Rhld.-Pfalz o.Pfalz)
Fleischerhandwerk	4,61 (Sachsen) - 5,94 (S.-Anhalt)	4,50 (Sachsen) - 6,09 (Berlin-Ost)	6,21 (NRW) - 8,92 (Baden- Württ.)	6,31 (Nieders., HB) - 8,87 (NRW)
Floristik	4,35 (S.-Anhalt) - 4,58 (Meck.-Vorp., Brandenburg)		5,94 (Rest) - 5,97 (HB, Bremerhaven)	
Friseurhandwerk	3,05 (S.-Anhalt, Brandenburg)- 4,51 (Meck.- Vorp.)	2,75 (Branden- burg) - 3,54 (Meck.-Vorp.)	4,65 (Berlin-West) - 7,99 (Hessen)	3,38 (Berlin-West) - 6,11 (Nieders., HB)
Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau	4.91	8.13	5.59	8.78
Gebäudereinigerhandwerk	3,87 (S.-Anhalt) - 4,16 (Thüringen)	6,36 (Rest) - 7,87 (Berlin-Ost)	5,80 (Hessen) - 8,15 (HB, Nie- ders.)	7.87
Groß- und Außenhandel	7,01 (Sachsen) - 8,65 (Thüringen)	8,07 (Meck.- Vorp.) - 9,42 (Brandenburg)	7,25 (Saarland) - 9,63 (Hessen)	8,49 (Saarland) - 9,52 (Berlin)
Holz und Kunststoff verarbei- tende Industrie	6,76 (Meck.- Vorp.) - 8,91 (Sachsen)	6,80 (Meck.- Vorp.) - 8,94 (Sachsen)	7,65 (Berlin) - 11,39 (Nieders.)	8,30 (Berlin) - 11,86 (Baden-Württ.)
Hotel- und Gaststättengewer- be	4,61 (S.-Anhalt) - 6,57 (Sachsen)		5,18 (NRW) - 10,73 (Bayern)	
Kfz-Handwerk	4,69 (Meck.- Vorp.) - 8,93 (S.- Anhalt)	7,80 (Meck.- Vorp.) - 8,93 (S.- Anhalt)	6,51 (S-H) - 10,47 (HH)	6,51 (S-H) - 11,58 (Ba- den-Württ.)
Kunststoff verarbeitende In- dustrie	6,26 (Rest) - 8,86 (Berlin, Branden- burg)	7,18 (Rest) - 8,82 (Berlin, Brand- enburg)	7,62 (NRW Kreis Lippe) - 9,85 (Baden-Württ.)	8,86 (NRW Kreis Lippe) - 9,85 (Baden-Württ.)
Landwirtschaft	4,27 (Sachsen) - 5,96 (S.-Anhalt)	4,59 (Thüringen) - 6,39 (Meck.- Vorp.)	5,32 (Bayern) - 7,26 (Baden- Württ.)	4,71 (Rhld.-Pfalz: Rhld.- Nassau) - 6,35 (Baden- Württ., Bayern)
Maler- und Lackiererhand- werk	6.02	7.15	6.59	7.85

Metallhandwerk	4,40 (Meck.-Vorp.) - 6,97 (Sachsen)	5,07 (Thüringen) - 7,75 (Berlin-Ost)	5,39 (S-H) - 11,04 (HH)	5,92 (S-H) - 12,08 (Baden-Württ.)
Metall- und Elektroindustrie	8,00 (Thüringen) - 10,22 (Meck.-Vorp.)	9,61 (Sachsen) - 9,97 (Meck.-Vorp.)	7,6 (NRW) - 11,1 (HH, nordwestliches Nieders.)	9,63 (NRW) - 11,58 (Oldenburg, Ostfriesland)
Obst- und Gemüse verarbeitende Industrie	8,11 (Berlin-Ost, Brandenburg) - 8,30 (Meck.-Vorp.)		8,08 (Hessen, Rhld.-Pfalz, Saarland) - 9,24 (Baden-Württ.)	
Öffentlicher Dienst	7,05 (AN Ost Bund) - 8,06 (Ost Länder)	7,05 (AN Ost Bund) - 8,52 (Ost Länder)	7,61 (AN West Bund) - 9,05 (West Länder)	7,61 (AN West Bund) - 9,57 (West Länder)
Papier erzeugende Industrie	6.74	8.82	8,26 (Bayern) - 10,71 (NRW: Westfalen)	9,91 (NRW: Düren/Jülich/Euskirchen u.U.) - 10,30 (Bd.-Württ.)
Papier erzeugende Industrie	7,58 (Berlin-Ost, Brandenburg) - 9,27 (Meck.-Vorp.)	9.08	7,99 (Berlin-West) - 9,78 (B.-W.: Südbaden)	9.59
Privates Transport- und Verkehrsgewerbe	4,23 (Meck.-Vorp.) - 7,25 (Berlin-Ost)	3,91 (Meck.-Vorp.) - 7,43 (Berlin-Ost)	6,61 (Rhld.-Pfalz) - 9,48 (Baden-Württ.)	6,49 (HH) - 10,68 (Baden-Württ.)
Recycling- und Entsorgungswirtschaft	9.18		9.93	
Sanitär-, Heizung-, Klimahandwerk	3,86 (Thüringen) - 6,22 (Berlin)	4,93 (Thüringen) - 8,31 (S.-A.)	4,99 (Saarland) - 10,42 (HB)	5,65 (Saarland) - 11,33 (Baden-Württ. o. Südbaden)
Steine-Erden-Industrie	6,03 (Sachsen) - 6,15 (Thüringen)	6,15 (Thüringen) - 7,11 (Sachsen)	6,95 (Saarland) - 11,66 (Baden-Württ.)	7,86 (Hessen) - 11,57 (Bayern)
Süßwarenindustrie	8.56		8,38 (Bayern) - 9,10 (Berlin-West)	
Textilindustrie	7.39		7,08 (Berlin-West) - 9,34 (Rhld.-Pfalz)	7,63 (Rhld.-Pfalz: Pfalz) - 9,69 (NRW: Nordrhein)
Versicherungsgewerbe	12,09 ²			
Zeitarbeit	7,00 (Interessenverband dt. ZA-Unt. - iGZ) - 7,20 (Bundesverband ZA Personaldienstleistungen - BZA) ²			

Anmerkung: AN = Angestellte, AB = Arbeiter
1 = Mindestlohn gem. Arbeitnehmerentendengesetz
2 = bundesweit gültiger Tarifvertrag
* = Angaben gemäß Gültigkeit zum Juli 2006
Quelle: Hans-Böckler-Stiftung (2006).

Anhang 2: Angaben zu Mindestlöhnen

Kollektivvertragliche Regelungen in ausgewählten Staaten

Staat	Grund der Tarifbindung	Tarifbindung
Dänemark Schweden Finnland	<ul style="list-style-type: none"> Das Gent-System³⁰ sorgt für einen hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad der beteiligten Arbeitgeber. 	80-90%
Österreich	<ul style="list-style-type: none"> Arbeitgeber sind zu Mitgliedschaft in der Wirtschaftskammer verpflichtet. 	98%
Italien	<ul style="list-style-type: none"> Verfassung verlangt Allgemeinverbindlichkeit der Tariflöhne. 	90%

Quelle: Bosch/Weinkopf (2006).

Lohnuntergrenzen in Österreich

Bereich	Unterer Tariflohn im Jahr 2004 (Monat) (in Euro)
Einzelhandel (2005) Arbeiter Angestellter	 1.088 1.025
Hotel und Restaurantgewerbe Arbeiter Angestellter	 1.019 1.022
Textilgewerbe Arbeiter Angestellter	 5,95 (Stunde) 1.069,79
Frisör	959

Quelle: ÖGB, Hauptverband der Sozialversicherungsträger.

Lohnuntergrenzen in Dänemark

Bereich	Unterer Tariflohn im Jahr 2005 (Monat) (in Euro)
Textiles und Herstellung von Bekleidung	12,14
Hotels und Restaurants	12,86
Frisör	14,1 (+ Trinkgeld)
Einzelhandel	13,34

Anmerkung: Angaben betreffen letztes Quartal 2004

Quelle: The Confederation of Danish Industries (Dansk Industr, DI).

³⁰ Das Gent-System beinhaltet eine Verwaltung der Arbeitslosenversicherung der Gewerkschaften.

Lohnuntergrenzen in Italien

Bereich	Unterer Tariflohn im Jahr 2005 (Monat) (in Euro)
Landwirtschaft	814
Hausangestellte	3,16 (Stunde)
Frisör	886
Textilindustrie (Einfache manuelle Arbeiten)	963
Hotel (Portier, Reinigungskräfte)	995
Handel (Reinigungskräfte)	1.063
Chemie (Lagerarbeiter)	1.154

Quelle: Muratore (2006).

Anhang 3: Spezifische Regelungen im Kontext des SGB II

Bedarfsgemeinschaften

Bezugsgröße für die Gewährung von ALG II ist die so genannte Bedarfsgemeinschaft nach §7 SGB II. Eine Bedarfsgemeinschaft besteht aus mindestens einer erwerbsfähigen hilfebedürftigen Person, kann aber auch mehrere Mitglieder und damit auch eine Mischung aus erwerbsfähigen und nicht-erwerbsfähigen Hilfebedürftigen wie z.B. Ehegatten, Lebenspartner oder minderjährige Kinder umfassen. Von jedem Mitglied wird erwartet, dass es sein Einkommen und Vermögen zur Deckung des Gesamtbedarfs aller Angehörigen der Bedarfsgemeinschaft einsetzt. Dagegen ist ein Unterhaltsrückgriff gegenüber Verwandten nicht mehr vorgesehen, wenn diese sich nicht in derselben Bedarfsgemeinschaft befinden.

Organisatorische Änderungen

Die gesetzlichen Regelungen zum ALG II führten auch zu organisatorischen Änderungen. Hier ist insbesondere das zunächst bis 2008 befristete Optionsmodell zur Zusammenarbeit von Kommunen und Agenturen für Arbeit zu nennen. Danach haben 69 Kommunen die Option der auf sechs Jahre befristeten Experimentierklausel in §6a SGB II gewählt und die Betreuung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in Eigenregie übernommen. In einigen wenigen Kommunen gibt es eine getrennte Aufgabenwahrnehmung durch Agenturen für Arbeit und Kommunen. In der überwiegenden Zahl der Fälle wurden jedoch Arbeitsgemeinschaften aus Kommunen und Agenturen für Arbeit gegründet: zurzeit existieren 351 solcher ARGEn. Gegenwärtig können die Auswirkungen der unterschiedlichen Organisationsformen noch nicht abgeschätzt werden. Bis zum Jahre 2008 soll jedoch in umfangreichen Evaluationsstudien ermittelt werden, welches Organisationsmodell besser für die Betreuung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen geeignet ist.

Hinzuverdienstregelungen vor Hartz IV

Vor den Reformen konnten Empfänger von Arbeitslosenhilfe bis zu 15 Stunden in der Woche erwerbstätig sein. Ein Einkommen bis zu 20 Prozent der Arbeitslosenhilfe war anrechnungsfrei, mindestens aber 165 Euro. Bei der Sozialhilfe gab es komplizierte Anrechnungsregeln, die im Regelfall höchstens 148 Euro Einkommen anrechnungsfrei ließen. Für die Bezieher von Arbeitslosen- und Sozialhilfe stellten die begrenzten Hinzuverdienstmöglichkeiten ein zusätzliches Hindernis bei der (Wieder-) Aufnahme einer Erwerbsarbeit dar („Sozialhilfefalle“). Das System schuf außerdem starke Anreize für eine Kombination aus Transferbezug, geringfügiger Beschäftigung und Schwarzarbeit.

Anhang 4: Spezifische Regelungen im Kontext des SGB III

Das im Sozialgesetzbuch III geregelte Arbeitslosengeld I (ALG I) besteht als beitragsfinanzierte Versicherungsleistung weiter. Anspruch auf ALG I haben Arbeitnehmer gemäß §123 SGB III, wenn sie in den zwei Jahren vor Beginn der Arbeitslosigkeit 360 Tage beitragspflichtig beschäftigt waren. Der Leistungssatz beträgt für Arbeitslose mit Kindern 67%, für alle anderen 60% des letzten Netto-Leistungsentgelts. Wie lange ein Arbeitsloser ALG I erhält, hängt von der Dauer der versicherungspflichtigen Beschäftigung ab. Die Leistung wird jedoch höchstens 12 Monate gewährt. Für Arbeitnehmer über 55 Jahren gelten Sonderregelungen, wenn Sie zuvor mindestens 30 Monate sozialversicherungspflichtig gearbeitet haben (siehe Tabelle A2).

Tab. A2: Anspruch auf ALG I seit dem 01. Februar 2006

Monatliche Beschäftigung	Lebensalter	Anspruch in Monaten
12	unabhängig	6
16	unabhängig	8
20	unabhängig	10
24	unabhängig	12
30	55	15
36	55	18

Hinzuverdienst im ALG I

Grundsätzlich wird bei Beziehen von ALG I der Übergang in eine neue sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angestrebt. Neben den Anstrengungen der Arbeitsvermittlung wird auf die Eigeninitiative der Leistungsempfänger gesetzt. Ist ein neues Beschäftigungsverhältnis nicht in Sicht, werden im SGB III Anreize gesetzt, um die Abhängigkeit vom ALG I aus eigener Kraft reduzieren zu können. Hierzu dienen vor allem die Hinzuverdienstregelungen nach §141 SGB III. Darin ist vorgesehen, dass Empfänger von ALG I vom hinzuverdienten Einkommen 165 Euro behalten dürfen. Der darüber hinaus gehende Betrag wird voll auf die Transferleistung angerechnet. Auf diese Weise kann außerdem der Kontakt zum Arbeitsmarkt gehalten werden.

Literaturverzeichnis

- Abbring, J.H., van den Berg, G.J. und J.C. van Ours (2005): The Effect of Unemployment Insurance Sanctions on the Transition Rate from Unemployment into Employment, in: *Economic Journal*, Vol. 115, S. 602–630.
- Akerlof, G.A. und J.L. Yellen (1990): The Fair Wage-Effort Hypothesis and Unemployment, in: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 105 (2), S. 255-283.
- Allmendinger, J., Eichhorst, W. und U. Walwei (Hrsg., 2005): *IAB Handbuch Arbeitsmarkt*, Frankfurt/New York.
- Bach, H.-U., Gaggermeier, Chr. und S. Klinger (2005): Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung: Woher kommt die Talfahrt?, IAB Kurzbericht, Nr. 26.
- Bach, H.-U., Gaggermeier, Chr., Klinger, S., Rothe, Th., Spitznagel, E. und S. Wanger (2006): Aktuelle Projektion: Die Konjunktur belebt den Arbeitsmarkt 2006, IAB-Kurzbericht, Nr. 12.
- Bach, H.-U. und E. Spitznagel (2003): Was kostet uns die Arbeitslosigkeit? Gesamtfiskalische Modellrechnungen, IAB Kurzbericht, Nr. 10.
- Besley, T. und Coate, S. (1992): Workfare versus Welfare: Incentive Arguments for Work requirements in Poverty-Alleviation Programs, in: *American Economic Review*, Vol. 82, S. 24-261.
- Blank, R. (2002): Evaluating Welfare State Reform in the United States, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. 40 (4), S. 1105-1166.
- Blos, K. und H. Rudolph (2005): Simulationsrechnungen zum Arbeitslosengeld II: Verlierer, aber auch Gewinner, IAB Kurzbericht, Nr. 17.
- BMWi (2002): Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit, BMWI Dokumentation 512.
- Bonin, H., Kempe, W. und H. Schneider (2002): Kombilohn oder Workfare? Zur Wirksamkeit zweier arbeitsmarktpolitischer Strategien, IZA Discussion Paper, Nr. 587.
- Bosch, G. und Th. Kalina (2005): Entwicklung und Struktur der Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland, in: *Institut Arbeit und Technik: Jahrbuch 2005*, S. 29-46.
- Bosch, G. und C. Weinkopf (2006): Mindestlöhne – eine Strategie gegen Lohn- und Sozialdumping?, in: *Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Arbeit und Sozialpolitik, Gesprächskreis Sozialpolitik, Referat Internationale Politikanalyse: Sozialer Ausgleich in den alten und neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union: Tagung des Steuerungskreises "Europäisches Wirtschafts- und Sozialmodell" der Friedrich-Ebert-Stiftung. Dokumentation. Bonn: FES, S. 26-35.*
- Brewer, M. und J. Browne (2006): The Effect of the Working Families' Tax Credit on Labour Market participation, The Institute for Fiscal Studies, Briefing Note No. 69, London.
- Brinkmann, Chr., Caliendo, M., Hujer, R. und St. L. Thomsen (2006): Zielgruppenspezifische Evaluation von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen: Gewinner und Verlierer, IAB Forschungsbericht Nr. 5.
- Brix, U. und B. Christensen (2002): Flexibilität: Wie viel würden Arbeitslose für einen Arbeitsplatz in Kauf nehmen?, IAB Kurzbericht, Nr. 25.

- Brücker, H. und R. Konle-Seidl (2006): Kombilöhne im internationalen Vergleich, IAB Kurzbericht, Nr. 10.
- Bundesagentur für Arbeit (2004): Mini- und Midijobs in Deutschland – Sonderbericht der Bundesagentur für Arbeit, Dezember 2004, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2006): Jahresbericht 2005: SGB II - Grundsicherung für Arbeitsuchende, Nürnberg.
- Bundesrechnungshof (2006): Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende – Wesentliche Ergebnisse der Prüfungen im Rechtskreis des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, Bonn.
- Cahuc, P. (2002): A quoi sert le prime pour l'emploi? *Revue Francaise d'Economie*, Vol. 16 (3), S. 3-61.
- Cahuc, P. und A. Zylberberg (2004): *Labor Economics*, Cambridge.
- Caliendo, M. und V. Steiner (2005): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Bestandsaufnahme und Bewertung der mikroökonomischen Evaluationsergebnisse, in: *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung*, 38. Jg., Heft 2/3, S. 396-418.
- Caliendo, M., Hujer, R. und St. L. Thomsen (2005a): The Employment Effects of Job Creation Schemes in Germany with Respect to Sectoral Heterogeneity, IAB Discussion Paper Nr. 13.
- Caliendo, M., Hujer, R. und St. L. Thomsen (2005b): Individual Employment Effects of Job Creation Schemes in Germany – A Microeconomic Evaluation, IZA Discussion Paper, Nr. 1512.
- Card, D., Kramarz, F. und Th. Lemieux (1999): Changes in the Relative Structure of Wages and Employment: A Comparison of the United States, Canada and France, in: *Canadian Journal of Economics*, Vol. 32, S. 843-877.
- Cichorek, A., Koch, S. und U. Walwei (2005a): Arbeitslosengeld II: Erschweren "Zusatzjobs" die Aufnahme einer regulären Beschäftigung?, IAB Kurzbericht, Nr. 8.
- Cichorek, A., Koch, S. und U. Walwei (2005b): Arbeitslosengeld II: Höhere Arbeitsanreize geplant, IAB Kurzbericht, Nr. 7.
- Clark, A.E. und A.J. Oswald (1994): Unhappiness and Unemployment, in: *Economic Journal*, Vol. 104, S. 648-659.
- Christensen, B. (2005): Die Lohnansprüche deutscher Arbeitsloser – Determinanten und Auswirkungen von Reservationslöhnen, Berlin.
- Dann, S., Kirchmann, A., Spermann, A. und J. Volkert (2002a): Einstiegsgeld in Baden-Württemberg. Schlussbericht, hrsg. vom Sozialministerium Baden-Württemberg, Stuttgart.
- Dann, S., Kirchmann, A., Spermann, A. und J. Volkert (2002b): Modellversuch „Hessischer Kombilohn“ – Wissenschaftliche Begleitforschung des hessischen Modellversuchs, Gutachten im Auftrag des hessischen Sozialministeriums, Tübingen.
- Dietz, M., Koch, S. und U. Walwei (2006): Kombilohn: Ein Ansatz mit Haken und Ösen, IAB Kurzbericht, Nr. 3.
- Dietz, M. und U. Walwei (2006a): Beschäftigungswirkungen des Wandels der Erwerbsformen, in: *WSI-Mitteilungen*, Jg. 56 (5), S. 278-286.

- Dietz, M. und U. Walwei (2006b): Die Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse: Ursachen und Folgen, erscheint in: Orientierung zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, September 2006.
- Dietz, M., Gartner, H., Koch, S. und U. Walwei (2006): Befristete Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich am Beispiel älterer Arbeitsloser: Flexibler Einsatz erhöht Erfolgchancen, im Erscheinen.
- Düll, H. (2006): Arbeitsanreize im Kontext des Steuer-Transfer-Systems: Ein ausgewählter internationaler Vergleich, in: Bundesarbeitsblatt, Nr. 4, S. 4-16.
- Eichhorst, W. (2005): Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort? Die Entsendung von Arbeitnehmern in der Europäischen Union, in: Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, 38. Jg., Nr. 2/3, S. 197-217.
- Eichhorst, W. (2006): Kombilöhne und Mindestlöhne als Instrumente der Beschäftigungspolitik – Erfahrungen und Handlungsoptionen, IZA Discussion Paper Nr. 2120.
- Eichhorst, W., Thode, E. und F. Winter: Benchmarking Deutschland 2004. Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Bericht der Bertelsmann Stiftung, Berlin/Heidelberg/New York.
- Eichhorst, W. und U. Walwei (2005): Ausdehnung des Entsendegesetzes: Allenfalls eine zurückhaltende und vorsichtige Regelung, in: ifo-Schnelldienst, Jg. 58 (11), S. 8-11.
- Eick, V., Grell, B. und M. Mayer (2004): Zwischen Sozialintegration und Arbeitszwang: Gemeinnützige Beschäftigungsinitiativen in den USA und der Bundesrepublik, in: WSI-Mitteilungen, S. 610-616.
- Eissa, N. und H.W. Hoynes (2005): Behavioral Responses to Taxes: Lessons from EITC and Labor Supply, NBER Working Paper 11729.
- Europäische Kommission (2004): Employment in Europe 2004, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2006): Indicators and Policies to Make Work Pay; Proceedings of the Workshop Organized by the European Commission, European Economy, Special Report, No. 2.
- Feil, M. und G. Zika (2005): Wege zu mehr Beschäftigung: Mit niedrigeren Sozialabgaben aus der Arbeitsmarktkrise?, IAB Kurzbericht, Nr. 4.
- Feist, H. (2000): Ein Wisconsin-Experiment für Deutschland?, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Jg. 8, S. 421-423.
- Fertig, M., Kluve, J. und M. Scheuer (2005): Was hat die Reform der Minijobs bewirkt? Erfahrungen nach einem Jahr, RWI Schriften 77, Essen.
- Frederiksson, P. und B.Holmlund (2005): Optimal Unemployment Insurance Design: Time Limits, Monitoring, or Workfare, IFAU – Institute for Labor Market Policy Evaluation, Working Paper 13.
- Fuchs, J., Schnur, P. und G. Zika (2005): Arbeitsmarktbilanz bis 2020: Besserung langfristig möglich, IAB-Kurzbericht, Nr. 24.
- Funk, L. und H. Lesch (2006): Mindestlohnbestimmungen in ausgewählten EU-Ländern, in: Sozialer Fortschritt, Jg. 55 (4), S. 83-94.
- Galler, H. P. (1999): Arbeitsmarkt und soziale Sicherungssysteme. Empirische Evidenz zu den Anreizwirkungen der sozialen Sicherung, in: Allgemeines statistisches Archiv, Heft 1, S. 63-87.

- Gerfin, M. und M. Lechner (2002): A Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland, in: *Economic Journal*, Vol. 112, S. 854-893.
- Gerlach, K. und G. Stephan (1999): Betriebsinterne Arbeitsmärkte und die qualifikatorische Lohn- und Beschäftigtenstruktur: Zum Stand der Diskussion, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 219, Heft 1/2, S. 32-48.
- Goebel J., Krause, P. und J. Schupp (2005): Mehr Armut durch steigende Arbeitslosigkeit, in: *DIW-Wochenbericht* 72, S.725-730.
- Grogger, J. und L.A. Karoly (2005): *Welfare Reform: Effects of a Decade of Change*, Cambridge.
- Hans-Böckler-Stiftung (2006): Tarifarchiv über www.boeckler.de.
- Heinemann, S., Jaenichen, U. und G. Stephan (2006): Eingliederungszuschüsse: Förderumfang, Strukturen und Effektivität, in: *Bundesarbeitsblatt* Nr. 3, S. 4-10.
- Hoffmann, E. und U. Walwei (2002): Wandel der Erwerbsformen: Was steckt hinter den Veränderungen?, in: Kleinhenz, G. (Hrsg.): *IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 250, Nürnberg, S. 135-144.
- Holzner, Chr. (2006): Hartz IV fördert Minijobs und krankt an der ungenügenden Durchsetzbarkeit der Zumutbarkeitsregeln, in: *ifo Dresden berichtet*, Nr. 2, S. 5–9.
- IMK - Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (2006): Arbeitskosten in Deutschland bisher überschätzt, *IMK Report* Nr. 11, Juni 2006.
- Jahn, E. und U. Walwei (2005): Kündigungsschutz: nicht kleckern, sondern klotzen, in: *IAB Forum*, Nr. 1, S. 26-29.
- Kalina, Th. und C. Bosch (2006): Mindestens sechs Millionen Niedriglohnbeschäftigte in Deutschland: Welche Rolle spielen Teilzeitbeschäftigung und Minijobs?, *IAT-Report* 2006-03.
- Kaltenborn, B., Koch, S., Kress, U., Walwei, U. und G. Zika (2003): Arbeitsmarkteffekte eines Freibetrags bei den Sozialabgaben.
- Kemmerling, A. (2002): The Employment Effects of Different Regimes of Welfare State Taxation, *MPIfG Discussion Paper* 02/8.
- Kettner, A. und E. Spitznagel (2006): Gesamtwirtschaftliches Stellenangebot: kräftiger Anstieg nach jahrelangem Rückgang, *IAB-Kurzbericht*, Nr. 6.
- Koch, S., Stephan, G. und U. Walwei (2005): Workfare: Möglichkeiten und Grenzen, in: *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung*, Jg. 38, H. 2/3, S. 419-440.
- Koch, S. und U. Walwei (2006): Hinzuverdienstregelung im SGB II: Quo vadis?, in: *Wirtschaftsdienst*, Nr. 7, S. 423-427.
- Kohaut, S. und C. Schnabel (2006): Tarifliche Öffnungsklauseln: Verbreitung, Inanspruchnahme und Bedeutung. Universität Erlangen-Nürnberg, Lehrstuhl für Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik. *Diskussionspapier* Nr. 41.
- Konle-Seidl, R., Fromm, S. und K. Lang (2006): Die SGB II-Reform im europäischen Kontext, in: *SGB II: Sozialgesetzbuch Zweites Buch. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Zahlen, Daten, Fakten. Jahresbericht 2005*, Nürnberg, S. 86-102
- Koße, S., Luschei, F., Schmitz-Mandrela, U., Trube, A. und C. Weiß (2003): *Arbeitsplatzgenerierende Effekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen*. Nürnberg.

- Kramarz, F. und T. Philippon (2001): The Impact of Differential Payroll Tax Subsidies on Minimum Wage Employment, in: Journal of Public Economisc, Vol. 82 (1), S. 115-146.
- Lalive, R., van Ours, J.C. und J. Zweimüller (2002): The Effect of Benefit Sanctions on the Duration of Unemployment, IZA Discussion Paper Nr. 469.
- Layard, R., Nickell, St. und R. Jackman (1991): Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market, Oxford.
- Lesch, H. (2004): Beschäftigungs- und verteilungspolitische Aspekte von Mindestlöhnen, iw trends, Nr. 4.
- Martin, J.P. (2000), What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences, in: OECD Economic Studies, Vol. 30, S. 79-113.
- Möller, J. (2006): Ein zweiter Blick auf den Mindestlohn – Zur Bewertung der Arbeitsmarktpolitik der Großen Koalition aus wissenschaftlicher Sicht, in: ifo-Schnelldienst , Nr. 7, S. 17-20.
- Muratore, L. (2006): Questionnaire for EIRO Comparative Study on Statutory Minimum Wages – Case of Italy, Internetauftritt der European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2005/07/word/it0504308s.doc>.
- Nickell, St. (2003): Labour Market Institutions and Unemployment in OECD Countries, in: CESifo Dice Report, Nr. 2, S. 13-26.
- Ochel, W. (2006): Die marktwirtschaftliche Beschäftigungsstrategie der USA, in: ifo-Schnelldienst, 59. Jg. (6), S. 34-38.
- OECD (1998): Employment Outlook, Paris.
- OECD (2004): Benefits and Wages, Paris.
- OECD (2005): Taxing Wages 2004-2005, Paris.
- OECD (2006a): OECD Employment Outlook 2006 – Boosting Jobs and Incomes, Paris.
- OECD (2006b): OECD estimates – <http://dx.doi.org/10.1787/837846658514>.
- ÖGB/ Hauptverband der Sozialversicherungsträger www.sozialversicherung.at, Internetauftritt der European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2005/07/study/tn0507101s.html>.
- Plicht, H., Tillmann, L. und U. Walwei (2006): Leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose: empirische Grundlagen und arbeitsmarktpolitische Handlungsoptionen, in: Leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose: welche Wege der Integration in den Arbeitsmarkt sind möglich? Dokumentation der Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung am 8. Mai 2006 in Berlin, Bonn, S. 1-12.
- Puhani, P. (2003): A Test of the 'Krugman-Hypothesis' for the United States, Britain and Western Germany, IZA Discussion Paper Nr. 764.
- Puhani, P. (2004): Differences in Labour Markets Across the Atlantic, in: CESifo Forum Nr. 1, S. 12-18.
- Rees, A. (1993): The Role of Fairness in Wage Determination, in: Journal of Labor Economics, Vol. 11 (1), S. 243-252.
- Regnard, P. (2005): Mindestlöhne 2005: beträchtliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten der EU, in: Bevölkerung und soziale Bedingungen, Nr. 7/2005.

- Rhein, Th., Gartner, H. und G. Krug (2005): Niedriglohnsektor: Aufstiegschancen für Geringverdiener verschlechtert, IAB Kurzbericht, Nr. 3.
- Rhein, Th. und M. Stamm (2006): Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland: deskriptive Befunde zur Entwicklung seit 1980 und Verteilung auf Berufe und Wirtschaftszweige, IAB Forschungsbericht, Nr. 12.
- Rudolph, H. (2006): Neue Beschäftigungsformen. Brücken aus der Arbeitslosigkeit?, in: Badura, B., Schellschmidt, H. und C. Vetter (Hrsg.): Fehlzeiten-Report 2005, Berlin u.a., S. 35-56.
- RWI, ISG, IWH, GISA und M. Burda (2005): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1, Modul 1f: Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und der Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002): Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2005): Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006): Zeitreihendatenbank des Sachverständigenrat.
- Schäfer, C. (2003): „Effektiv gezahlte Niedriglöhne in Deutschland“, in: WSI-Mitteilungen 56, S.420-428.
- Schneider, H., Zimmermann, K.F., Bonin, H., Brenke, K., Haisken-De New, J. und W. Kempe (2002): Beschäftigungspotentiale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnsektor, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Schöb, R. und J. Weimann (2004): Arbeit ist machbar, Döbel.
- Schulte, J. (2004): Arbeitslosengeld II und Arbeitslosenhilfe: Gewinner und Verlierer. Eine Schätzung der Nettoeinkommenseffekte von Hartz IV, FU Berlin, Diskussionsbeiträge 2004/29.
- Schulte, Th. (2006): Gesetzliche und tarifvertragliche Mindestlöhne in Europa – ein internationaler Überblick, in Schäfer, C. (Hrsg.): Mindestlöhne in Europa, Hamburg.
- Sinn, H.-W., Holzner, Chr., Meister, W., Ochel, W. und M. Werding (2006): Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo Instituts, in: ifo Schnelldienst, 59. Jg. (2), S. 1-24.
- SÖSTRA, IMU-Institut, PIW und COMPASS (2005): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1, Modul 1c: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.
- Stancanelli, E.G.F. (2005): Evaluating the Impact of the French Tax Credit Programme, mimeo, Paris.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2006): Grundsicherung für Arbeitsuchende: Anrechenbare Einkommen und Erwerbstätigkeit, März 2006, Nürnberg.
- Statistisches Bundesamt: EVS 2003 (2003): Einkommens- und Verbrauchstichprobe des Statistischen Bundesamtes, Wiesbaden.

- The Conference of Danish Industries (Dansk Industr, DI): www.di.dk, Internetauftritt der European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2005/07/study/tn0507101s.html>.
- Van den Berg, G.J., van der Klaauw, B. and J.C. van Ours (2004): Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work, in: Journal of Labor Economics, Vol. 22, S. 211-241.
- Winkelmann, L. und R. Winkelmann (1998): Why Are the Unemployed so Unhappy? Evidence from Panel Data, in: Economica, Vol. 65, S. 1-15.
- Wolff, J. und K. Hohmeyer (2006): Förderung von arbeitslosen Personen im Rechtskreis des SGB II durch Arbeitsgelegenheiten: Bislang wenig zielgruppenorientiert, IAB Forschungsbericht, Nr. 10.
- ZEW/IAB/IAT (2005): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1d: Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung.