

Existenzsicherung und Erwerbsanreiz

Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen

Kurzfassung	3
A. Das Dilemma	6
B. Das Problem in Zahlen	8
C. Die geltende Rechtslage.....	11
D. Vorschläge zur Stimulierung des Arbeitsangebots.....	15
I. Reformvorschläge im Überblick.....	15
II. Reform der Anspruchsvoraussetzungen	22
III. Reform positiver Arbeitsanreize.....	28
IV. Sanktionen versus Belohnungen.....	35
V. Beschäftigungseffekte und ihre fiskalischen Folgen	37
E. Stimulierung der Arbeitsnachfrage.....	41
F. Anmerkungen zum gesetzlichen Mindestlohn.....	45
G. Die Rolle der Tarifparteien	49
H. Ergebnisse und Schlussfolgerungen	51

Kurzfassung

Die Berufsaussichten für niedrig qualifizierte Arbeitnehmer haben sich in den letzten Jahrzehnten zusehends verschlechtert. Im April 2008 waren in Deutschland von 3,4 Mio. Arbeitslosen 2,4 Mio. Arbeitslosengeld II-Empfänger. Auch bei weiterhin guter Konjunktur ist nicht zu erwarten, dass die Arbeitslosigkeit im Niedriglohnsektor ohne Reformen auf ein hinnehmbares Niveau sinken wird.

Die prekäre Lage der Geringqualifizierten stellt die Wirtschafts- und Sozialpolitik vor ein Dilemma. Einerseits möchte der Sozialstaat durch Transfers an Arbeitslose, insbesondere das Arbeitslosengeld II, einen Mindestlebensstandard garantieren. Andererseits ist zu beachten, dass eine Erwerbstätigkeit im Niedriglohnsektor umso weniger attraktiv ist, je großzügiger die staatlichen Transfers im Fall von Arbeitslosigkeit sind. Im Mittelpunkt der Debatte über Reformen im Niedriglohnsektor steht daher die Frage, wie mehr Beschäftigung erreicht werden kann, ohne die Existenzsicherung im Fall von Arbeitslosigkeit oder Beschäftigung zu nicht Existenz sichernden Löhnen in Frage zu stellen.

Mehr Beschäftigung im Niedriglohnsektor kann prinzipiell auf drei Wegen erreicht werden. Erstens durch eine Reform der Anspruchsvoraussetzungen (negative Anreize), zweitens durch eine Reform der positiven Anreize zur Arbeitsaufnahme sowie drittens durch ein Setzen von positiven Anreizen zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Für jeden dieser Wege liegen Vorschläge auf dem Tisch, wobei die konkreten Modelle zumeist zwei oder drei dieser Wege kombinieren.

Bürgergeldmodelle: Keine Pflicht zur Arbeit

Eine erste Gruppe von Modellen konzentriert sich auf positive Anreize auf das Arbeitsangebot. Dazu zählen alle Vorschläge, die – wie das Bürgergeld, das unbedingte Grundeinkommen oder auch die negative Einkommensteuer – ausschließlich auf Existenz sichernde Zahlungen des Staates setzen. Idealerweise sollen in diesen Zahlungen alle oder doch die meisten heute gewährten Sozialleistungen aufgehen. Auf Bedürftigkeitsprüfungen, insbesondere auch auf Nachweise, dass der Empfänger keine Möglichkeit zur Erzielung eigenen Einkommens besitzt, wird verzichtet. Vergleichsweise geringe Anrechnungsraten bei selbst erzieltm Einkommen sollen zur Arbeitsaufnahme motivieren. Einige Vertreter derartiger Modelle sehen aber auch keinen Nachteil, wenn die Zahlungsempfänger auf eine Arbeitsaufnahme verzichten.

Fördern und Fordern

Eine zweite Gruppe von Modellen, zu denen unter anderen das ifo-Modell zählt, verbindet positive Anreize auf das Arbeitsangebot in Form von Einkommenszuschüssen (Fördern) mit strengen Anforderungen an die eigene Leistungsbereitschaft der Zahlungsempfänger (Fordern). Wer Arbeitsmöglichkeiten ausschlägt, soll empfindliche Kürzungen seines Arbeitslosengelds

erfahren. Öffentliche Arbeitsgelegenheiten und die Vermittlung in private Beschäftigungsverhältnisse gegebenenfalls über Leiharbeitsfirmen sollen dafür sorgen, dass jeder Arbeitslose auch einen Arbeitsplatz erhält.

Ausschließlich auf Workfare setzen

Wegen der überragenden Bedeutung der eben geschilderten negativen Anreize setzt eine dritte Gruppe von Modellen ausschließlich auf ein Fordern. Prominente Befürworter dieser Modelle sind das Institut für die Zukunft der Arbeit und das Bundeswirtschaftsministerium. Nimmt ein Arbeitsloser eine ihm angebotene Arbeitsgelegenheit nicht wahr, sollen seine Leistungen empfindlich gekürzt werden. Ein zusätzlicher Anreiz mit großzügigen Hinzuverdienstmöglichkeiten sei nicht notwendig oder könne doch zumindest aus Kostengründen unterbleiben. Vertreter eines derartigen reinen Workfare rechnen mit hohen Einsparungen öffentlicher Mittel.

Bezuschussung von Lohnkosten

Bei diesen Modellen spielen die Bereitstellung öffentlicher Arbeitsgelegenheiten bzw. die Vermittlung in die Privatwirtschaft durch Leiharbeitsfirmen und die dadurch auf das Arbeitsangebot ausgelöste stimulierende Wirkung ebenfalls die zunächst entscheidende Rolle. Gleichzeitig soll aber dafür gesorgt werden, dass das Arbeitsangebot Geringqualifizierter auch auf eine zusätzliche Nachfrage stößt. Eine entsprechende Aufnahmekapazität könnte der Arbeitsmarkt dadurch gewinnen, dass die Arbeitgeber für die im kritischen Bereich gezahlten Löhne Lohnzuschüsse erhalten. Die Arbeitskosten würden im relevanten Teilarbeitsmarkt der Geringqualifizierten von den Löhnen abgekoppelt.

Ein Problem solcher Lohnsubventionen besteht darin, dass die zusätzliche Beschäftigung zu Lasten anderer Beschäftigter erfolgen kann, sich insgesamt die Arbeitslosigkeit also nicht verringert. Um diesen Drehtüreffekt auszuschließen, liegt es nahe, mögliche Lohnsubventionen nicht gezielt auf bestimmte Gruppen von Arbeitslosen auszurichten, sondern generell einzusetzen. Allerdings nur bei niedrig produktiver Arbeit; denn es sind die Arbeitsanbieter in diesem Bereich, die als „Problemgruppe“ betrachtet werden können.

Unter Abwägung der Vor- und Nachteile dieser vier Modellgruppen gelangt der Beirat zu den folgenden Empfehlungen:

Das Bürgergeld – oder bedingungslose Grundeinkommen – ist der falsche Weg. Wenn der Staat ohne strikte Bedürftigkeitsprüfung Bürgergeld gewährt, dürfte es nicht wenige geben, die sich damit zufrieden geben und ihren Lebensstandard allenfalls durch gelegentliche Schwarzarbeit aufbessern. Bei alledem ist es nicht überraschend, dass die Kosten bis auf über 200 Mrd. € jährlich veranschlagt werden. Diese Belastung ist fiskalisch nicht zu bewältigen. Im Ergebnis erlaubt ein bedingungsloses Grundeinkommen ein Leben auf Kosten anderer. Der Empfänger solcher Sozialtransfers wird in keiner Weise dazu angehalten, zunächst für sich

selbst zu sorgen und einen Beitrag für die Gesellschaft im Gegenzug für erhaltene Zahlungen zu leisten. Diese für die Nachhaltigkeit von Sozialsystemen so wichtigen Gedanken der Subsidiarität und des Gebens und Nehmens werden zugunsten eines unbedingten Nehmens aufgegeben. Dadurch werden die Grundlagen des Sozialsystems erschüttert.

Reformen, die nicht lediglich auf eine Alimentierung Arbeitsloser zielen, kommen nicht ohne negative Anreize aus. Wer erwerbsfähig ist und keine Arbeit findet, kann vom Staat nur dann Zuwendungen erhalten, wenn er im Gegenzug zu arbeiten bereit ist. Den Arbeitslosen sollten daher Arbeitsgelegenheiten im öffentlichen Bereich oder die Vermittlung in privatwirtschaftliche Beschäftigung durch Leiharbeitsfirmen angeboten werden. Wird eine solche Arbeitsaufnahme verweigert, sollte der Bezug staatlicher Transfers – also heute das Arbeitslosengeld II – empfindlich gekürzt werden. Für ein derartiges Workfare-Modell spricht nicht zuletzt, dass von ihm anders als von anderen Formen der Existenzsicherung keine oder doch nur geringe Anreize für die Immigration von ausländischen Arbeitslosen ausgehen.

Wie der dadurch ausgelöste Lohndruck flankiert werden soll, ist jedoch nicht leicht zu entscheiden. Vieles spricht dafür, den ALG II-Empfängern großzügigere Hinzuverdienstmöglichkeiten einzuräumen (Subjektförderung). Zusätzlich verdient Einkommen sollte nicht zur Gänze auf das Arbeitslosengeld angerechnet werden. Dadurch bleiben auch bei geringer Entlohnung noch positive Arbeitsanreize erhalten. Einiges spricht aber auch für eine Subventionierung der Arbeitsplätze Geringqualifizierter (Objektförderung). Schließlich kommt es darauf an, dass Arbeitslose, die aus der Workfare drängen, auch einen regulären Arbeitsplatz finden. Um dafür die Chancen zu erhöhen, könnte man den Arbeitgebern, also den Arbeitsnachfragern, für jeden Arbeitsplatz Geringqualifizierter einen Zuschuss zahlen. Dadurch sinken die für die Unternehmen relevanten Arbeitskosten und es entstehen positive Anreize zur Schaffung von Arbeitsplätzen im geförderten Bereich. Allerdings erfordert eine solche Politik eindeutige Regeln, um die Verdrängung normaler Arbeitsplätze zu vermeiden und allzu starke Mitnahmeeffekte zu verhindern. Auch gilt es auszuschließen, dass die Tarifparteien die Lohnsubventionen für ihre jeweils eigenen Ziele und zu Lasten der Allgemeinheit nutzen: die Arbeitgeber zu Lohnsenkungen und die Gewerkschaften zu höheren Lohnforderungen. Also dürfen allgemeine Lohnsubventionen für Geringqualifizierte nur in einem engen Lohnkorridor zugelassen werden.

Lohnaufstockungen an die Arbeitnehmer und Lohnzuschüsse an die Arbeitgeber stehen insoweit im Konkurrenzverhältnis, als sie beide aus öffentlichen Mitteln gespeist werden müssen. Sie sind aber auch in Kombination vorstellbar. Welches Gewicht dabei der einen oder der anderen, die Workfare ergänzenden Maßnahme zukommen sollte, ist nicht allgemein vorzugeben, sondern könnte nach entsprechenden empirischen Experimenten entschieden werden. Deutschland hat einen solchen Weg mit den begonnenen Arbeitsmarktreformen im Grunde eingeschlagen; sie sollten nicht zurück genommen, sondern durch ein konsequenteres Workfare fortentwickelt werden.

A. Das Dilemma

Wer sich in Deutschland rechtmäßig aufhält, hilfsbedürftig und erwerbsfähig ist, erhält staatliche Transfers entsprechend den Regeln des Arbeitslosengeldes II (§ 19 SGB II).¹ Der Sozialstaat übernimmt damit – wie mit dem an Angehörige des hilfsbedürftigen Erwerbsfähigen zu leistenden Sozialgeld (§ 28 SGB II) und der an Nichterwerbsfähige zu leistenden Sozialhilfe (§ 9 SGB I) – Verpflichtungen, deren Erfüllung für unsere Gesellschaft wesentlich ist; allerdings muss grundsätzlich auch jedermann, der dazu in der Lage ist, für sich selbst sorgen.

Das Arbeitslosengeld II (ALG II) führt aber zu einem Dilemma: Es fließt möglicherweise auch an Menschen, die bei hinreichendem eigenem Einsatz oder auch nur bei einem anderen Verhalten der Tarifpartner darauf nicht angewiesen wären. Die Transfers selbst stehen im Verdacht, ein Grund dafür zu sein, dass die Empfänger ihre Möglichkeiten zum legalen Eigenerwerb nicht voll nutzen, oder – das gilt insbesondere für Geringqualifizierte – keine Arbeit finden können, weil deren Produktivität niedriger ist als die gesamten Arbeitskosten.² Indem Arbeitslosigkeit – so die Vermutung – subventioniert wird, entsteht ein Problem, dessen Folgen man mit den Transfers gerade bekämpfen will.

Diesen „falschen“ Anreizen lässt sich auf vielfältige Weise begegnen. Bei den Arbeitnehmern, also den Anbietern von Arbeit, kommen grundsätzlich zwei verschiedene Ansatzpunkte in Betracht. Zum einen kann der Staat die Zahlung seiner Unterhaltsleistungen an mehr oder weniger strenge Bedingungen knüpfen („negative Anreize“). Zum anderen kann der Staat die Bereitschaft zur eigenen Erwerbstätigkeit bei denjenigen belohnen, die anderenfalls auf seine Unterstützung zurückfallen würden („positive Anreize“). In der Politik wurde für die Kombination dieser Maßnahmen der Begriff des „Forderns und Förderns“ geprägt. Zwischen beidem das richtige Maß zu finden, erscheint vielen als die große Aufgabe der aktuellen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik.

Auch die Mehrzahl der Ökonomen setzt auf die Beeinflussung des Arbeitsangebots. Sie lassen sich von der These leiten: Arbeit gibt es genug, nur nicht zu bezahlbaren Löhnen! Wenn die Arbeitslosen massiv auf den Arbeitsmarkt drängen würden, müssten die Löhne so weit sinken, dass sie auch für Geringqualifizierte ein Markt räumendes Niveau erreichten. Wo dies heute noch tarifliche Untergrenzen verhinderten, würden sich – so die Argumentation – dann

¹ Hilfsbedürftig ist, wer seinen Unterhalt nicht aus eigenem Einkommen oder Vermögen sowie aus privaten Unterhaltsansprüchen bestreiten kann (§9 SGBII). Auch in Deutschland anwesende Ausländer haben einen Anspruch, wenn ihnen die Aufnahme einer Beschäftigung erlaubt ist oder erlaubt werden könnte (§§ 7 Abs. 1 und 8 Abs. 2 SGB II). Für Asylbewerber gelten Sonderregeln nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

² Die vereinbarten Löhne übersteigen das Markt räumende Niveau, weil – so die These – die Kosten der Arbeitslosigkeit nicht auf diejenigen fallen, die sie verursachen (Tarifpartner), sondern auf Dritte (die Allgemeinheit), die z.B. für die Sozialleistungen an Arbeitslose aufkommen müssen.

auch die Gewerkschaften letztlich nicht gegen eine stärkere Lohnflexibilität wehren, wenn die soziale Existenz der Beschäftigten auf andere Weise gesichert sei. So gesehen sei die Lösung der sozialen und arbeitsmarktpolitischen Probleme in der Kombination aus sozialer Absicherung und hinreichendem Arbeitsanreiz zu suchen. Und um diesen Arbeitsanreiz zu erhalten oder zu schaffen, müsse die Gewährung der staatlichen Transfers an Arbeitsfähige an harte Bedingungen geknüpft und zugleich die Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme belohnt werden.

Diese Einschätzung trifft allerdings auf Skepsis bei denjenigen, die das Problem der Arbeitslosigkeit und damit auch die hohe Anzahl Bedürftiger weniger auf die fehlende Motivation der Arbeitsanbieter als vielmehr auf die fehlende Arbeitsnachfrage zurückführen. Was nutzen alle Bemühungen des Arbeitssuchenden, wenn es keine Arbeitsplätze gibt? Aus dieser Sicht werden Lösungen gesucht, die vor allem die Arbeitsnachfrage stärken sollen. Sie reichen im Bereich arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen³ von allgemeinen Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich bis hin zu speziellen, an Langzeitarbeitslose zu verteilenden „Gutscheinen“, die von den potentiellen Arbeitgebern z.B. bei der Zahlung von Sozialbeiträgen eingelöst werden können.

So sind es schließlich drei Wege, auf denen der mögliche Konflikt zwischen der Existenzsicherung von Arbeitslosen und der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit gelöst werden könnte: eine Reform der Anspruchsvoraussetzungen (negative Anreize), eine Reform der positiven Anreize zur Arbeitsaufnahme sowie ein Setzen von positiven Anreizen zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Für jeden dieser Wege liegen Vorschläge auf dem Tisch, wobei die konkreten Modelle zumeist zwei oder drei dieser Wege kombinieren. Einen Königsweg gibt es nicht; wohl aber die Möglichkeit, zwischen Besserem und Schlechterem zu unterscheiden. Dazu möchte der Beirat beitragen. Letztlich geht es ja überwiegend um den Einsatz öffentlicher Mittel: Wer soll wofür öffentliche Mittel erhalten, damit sowohl die soziale Absicherung als auch ein hohes Maß an Beschäftigung erreicht werden?

³ Als eine die Arbeitsnachfrage stärkende Politik mag man auch die traditionelle, makroökonomische (expansive) Nachfragepolitik betrachten. Auf das Für und Wider einer derartigen Politik geht der Beirat im Rahmen dieses Gutachtens nicht ein, weil es hier um Anreizprobleme von Existenzsicherung und Einkommenserwerb geht.

Nach Ansicht eines Mitglieds des Beirats bleibt auf diese Weise aber unberücksichtigt, dass eine sinnvolle Kombination von Arbeitsmarktpolitik und einer keynesianischen, auf die Gesamtnachfrage gerichteten Beschäftigungspolitik wirksamer zum Abbau der Arbeitslosigkeit auch Geringqualifizierter beitragen würde.

B. Das Problem in Zahlen

Im April 2008 waren in Deutschland rd. 3,4 Mio. Menschen oder 7,9 % aller zivilen Erwerbspersonen arbeitslos (siehe Tabelle 1). Diese Quote ist zwar deutlich niedriger als noch vor einem Jahr und könnte sich bei anhaltend guter Konjunktur auch in den nächsten Monaten noch weiter verringern. Trotzdem ist sie nach wie vor zu hoch und weder gesellschaftlich noch volkswirtschaftlich hinnehmbar. Insbesondere bei den Geringqualifizierten (Niedriglohnbereich, Rechtskreis SGB II) ist die Arbeitslosigkeit mit rd. 2,4 Mio. so hoch, dass auch bei guter wirtschaftlicher Entwicklung ohne weitere Reformen keine Lösung dieses Beschäftigungsproblems zu erwarten ist. Diese Einschätzung wird auch durch die unterschiedliche Entwicklung von Segmenten des Arbeitsmarkts gestützt. Während die Arbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB III (Arbeitslosengeldempfänger) im Vormonatsvergleich um 6 Prozent zurückging, im Vorjahresvergleich sogar um 23 Prozent gesunken ist, nahm die Zahl der Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II (ALG II-Empfänger) im Vormonatsvergleich um 1 Prozent ab und verringerte sich im Vorjahresvergleich nur um 10 Prozent. Die Persistenz der Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter ist somit erheblich, auch wenn diese von der günstigen Entwicklung am Arbeitsmarkt ebenfalls erfasst werden.

Die Einschätzung der Lage wird dadurch erschwert, dass Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft in Deutschland erhebliche Ausmaße angenommen haben dürften. Die Schätzungen variieren allerdings dramatisch.⁴ Nach Schneider belief sich die Beschäftigung in der Schattenwirtschaft in Deutschland im Jahr 2004 auf 9 Mio. und 2005 auf 8,5 Mio. Vollzeitbeschäftigte.⁵ Mit Hilfe der Befragungsmethode von Feld und Larsen ermittelte Größenordnungen der Schwarzarbeit legen für das Jahr 2004 knapp 500.000 vollzeitbeschäftigte Schwarzarbeiter nahe.⁶ Dabei dürfte die Befragungsmethode nicht nur wegen der möglichen Verheimlichung der tatsächlichen Schwarzarbeit durch die Befragten, sondern auch wegen der Beschränkung auf private Haushalte allenfalls eine untere Grenze darstellen. Hingegen überschätzt die von Schneider verwendete Methode auch wegen der Berücksichtigung weiterer illegaler Aktivitäten das Ausmaß der tatsächlichen Schwarzarbeit und stellt daher eher eine Obergrenze dar. Ein Feldversuch der Bundesagentur für Arbeit mit einer verpflichtenden Bürgerarbeit für Arbeitslose in Sachsen-Anhalt deutet zudem darauf hin, dass Schwarzarbeit und Arbeitslosigkeit im Niedriglohnbereich in einem gewissen Zusammenhang stehen dürften. Nach Ankündigung des Feldversuchs und noch vor seinem eigentlichen Beginn hatten sich 11 Prozent aller Arbeitslosen in ungeforderte Beschäftigung

⁴ Zu beachten ist auch, dass Schwarzarbeit zwar durchaus im Niedriglohnbereich auftritt, aber keinesfalls auf diesen Bereich beschränkt ist.

⁵ Siehe dazu F. Schneider und H. Basedow (2006), *Ein Herz für Schwarzarbeiter: Warum die Schattenwirtschaft unseren Wohlstand steigert*, Econ, Berlin, S. 34.

⁶ Siehe dazu L.P. Feld und C. Larsen (2005), *Black Activities in Germany in 2001 and in 2004: A Comparison Based on Survey Data*, Rockwool Foundation, Copenhagen, S. 69.

abgemeldet. Am Ende des Versuchs war die Arbeitslosenquote von 15,6 Prozent auf 6,3 Prozent gesunken.⁷ Obwohl dieser Rückgang zum Teil auf die erfolgreiche Vermittlung von Arbeitslosen in die Bürgerarbeit zurückzuführen ist, dürfte die Abmeldung schwarz arbeitender Personen aus der Arbeitslosigkeit ebenfalls eine bedeutende Rolle spielen.

Die geschilderte Arbeitsmarktsituation Geringqualifizierter kommt nicht von ungefähr. Erstens hat die internationale Öffnung der Märkte insbesondere die Geringqualifizierten einem intensiven Wettbewerb ausgesetzt. Das im internationalen Vergleich hohe deutsche Lohnniveau können auf mittlere Sicht nur diejenigen verteidigen, die sich aufgrund besonderer Fähigkeiten von jenen unterscheiden, die in anderen Ländern ihre Arbeitskraft zu einem Bruchteil des in Deutschland Üblichen anbieten. Zweitens lassen die aufgrund des technischen Fortschritts gestiegenen Anforderungen an die Qualität der Arbeitskraft diejenigen zurückfallen, die diese Qualität nicht bieten können. Drittens hat nicht zuletzt die seit längerem geübte Praxis der Tarifvertragsparteien, Lohnabschlüsse für Niedriglohneempfänger zu vereinbaren, die über den allgemeinen Lohnsteigerungen liegen, die so genannte Sockellohnpolitik, dazu beigetragen, die Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter zu verstärken. Viertens ist das vergleichsweise hohe Niveau der vom deutschen Staat garantierten Existenzsicherung gerade für Geringqualifizierte eine attraktive Alternative zu einer Beschäftigung „um jeden Preis“. Anders ausgedrückt: Während sich Hochqualifizierte auch durch den Bezug von ALG II nicht davon abhalten lassen werden, alles in ihrer Macht stehende zu tun, um eine neue Beschäftigung zu finden, ist dies für Geringqualifizierte längst keine so drängende Option, da sie sich – jedenfalls was ihr Nettoeinkommen angeht – durch eine Arbeitsaufnahme nicht wesentlich verbessern können. Dies gilt umso mehr, wenn sie eine Arbeitsgelegenheit möglicherweise nur zu relativ schlechten Bedingungen erhalten könnten.

⁷ Siehe Bundesagentur für Arbeit, Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen (2007), Bürgerarbeit – eine Konzeption zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit, mimeo, Magdeburg.

Tabelle 1: Kennzahlen des Arbeitsmarkts in 2008

Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten	27,2 Mio
Arbeitslose 2008, April	rd. 3,4 Mio
Arbeitslosenquote (bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen, saisonbereinigt)	7,9 %
Davon Langzeitarbeitslose (länger als 12 Monate)	1,2 Mio
Bezieher von ALG I	rd. 1,0 Mio
Bezieher von ALG II	rd. 5,2 Mio
Arbeitslose ALG II- Bezieher nicht als arbeitslos geltend	rd. 2,4 Mio bzw. rd. 2/3 aller Arbeitslosen rd. 2,8 Mio
Bezieher von ALG insgesamt	rd. 6,2 Mio
Gemeldete offene Stellen (57 % der gesamten der BA bekannten offenen Stellen)	592 000
davon „normale“, soz.vers.pfl.	364 000
Hilfebedürftige Minijobber (April 2008)	684 000
<p>Schwarzarbeit: Die Schätzungen bewegen sich in einer weiten Spannbreite. Sie reichen je nach Abgrenzung und Berechnungsmethode von knapp 500.000 (Feld und Larsen) über 8,5 Mio. Vollzeitäquivalenten (Schneider) bis zu rd. 13 Mio. Schwarzarbeitern (iwd v. 15.3.2007)</p>	
<p>Quellen: Bundesagentur für Arbeit, Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, Monatsbericht, April 2008, Nürnberg; Schneider und Basedow (2006), a.a.O., Feld und Larsen (2005), a.a.O.; iwd vom 15.3.2007.</p>	

Während die erste für das Schicksal der Geringqualifizierten verantwortliche Ursache kaum oder gar nicht zu bekämpfen ist und der dritte Grund durch die Tarifautonomie dem unmittelbaren staatlichen Gestaltungsspielraum entzogen ist, kann die Politik bei den beiden anderen Ursachen eingreifen. Bildung und Ausbildung stehen zu Recht im politischen Focus. Aber auch das Verhältnis von Existenzsicherung und Erwerbsanreiz ist gestaltbar – eben auf den drei im einleitenden Abschnitt genannten Wegen.

C. Die geltende Rechtslage

Das Arbeitslosengeld II, zu dem die zuvor an bedürftige Erwerbsfähige geleistete Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zusammengelegt wurden, setzt sich zusammen aus dem Regelsatz, der Übernahme der Kosten für eine angemessene Wohnung (einschließlich Heizung), sowie einzelnen Sachleistungen (z.B. Gutscheine für Möbel oder Kleidungsstücke). Die Regelsätze (Stand 2007) betragen für Alleinstehende 347 € für (Ehe-) Paare 624 € sowie für Kinder bis 13 Jahre 208 € und von 14 bis 18 Jahre 278 €. Mit dem 20. Lebensjahr hat ein Kind einen eigenen Anspruch; er reduziert sich aber auf 80 % (278 €), wenn das Kind unter 25 Jahren ist und bei den Eltern wohnt.

Betroffene erhalten das ALG II aber nur, wenn sie Möglichkeiten für eine Selbstversorgung ausgeschöpft haben. Das bedeutet im Einzelnen:

Sie müssen zunächst auf ihr Vermögen zurückgreifen. Bestimmte Vermögensgegenstände, wie z.B. Wohneigentum in angemessener Größe, Hausrat oder ein angemessenes Auto, sind allerdings anrechnungsfrei. Im Übrigen bestehen gewisse Freibeträge. Der Grundfreibetrag beträgt 150 € pro Lebensjahr des erwerbsfähigen Hilfsbedürftigen und seines Partners, mindestens 4.100 € und höchstens 9.750 € pro Person. Darüber hinaus gibt es einen Freibetrag von 150 € pro Familienmitglied für notwendige Anschaffungen. Vor 1948 Geborene haben Anspruch auf einen höheren Freibetrag von 520 € pro Lebensjahr. Daneben gelten zusätzliche Freibeträge für so genanntes Schonvermögen, das der Alterssicherung dient. Voraussetzung ist, dass der Betroffene – z.B. laut Sparvertrag – nicht vor seinem Ruhestand darüber verfügen kann. Diese Freibeträge liegen bei 250 € pro Lebensjahr, maximal 16.250 €

Sie müssen vorrangig ihre privaten Unterhaltsansprüche geltend machen. Dies gilt für Ansprüche gegenüber dem Ehepartner oder früheren Ehepartner, aber auch für die vom Gesetzgeber geschaffenen Ansprüche gegenüber Partnern in einer eheähnlichen Lebensgemeinschaft. Als eheähnlich gelten in jedem Fall Lebensgemeinschaften von Paaren, die gemeinsame Kinder haben. Bei kinderlosen Paaren scheint diese Vorrangigkeit wenig wirksam. Zum einen können sich Lebenspartner ihrer Verpflichtung schon dadurch entziehen, dass sie sich eine eigene Wohnung nehmen. Zum anderen können sie sich als bloße Wohngemeinschaft ausgeben. Die zuständigen Behörden versuchen dann nachzuweisen, dass es sich bei den betreffenden Partnerschaften eben doch um mehr als eine bloße Wohngemeinschaft handelt. Die herangezogenen Indizien reichen von der Existenz eines gemeinsamen Bankkontos (überzeugend) bis zur gemeinsamen Butterdose im Kühlschrank (abwegig). So oder so sollte es den Partnern leicht fallen, die Beweisführung zu verhindern. Nicht zuletzt wegen der Findigkeit der betroffenen Bürger wurden die fiskalischen Kosten des ALG II zunächst erheblich unterschätzt. Wechselseitige Unterhaltsverpflichtungen von Eltern und – erwachsenen – Kindern werden nicht berücksichtigt. Wie immer man die Rolle von Familien im Sozialstaat – auch unter dem Aspekt der Subsidiarität – beurteilt, ist dies für die Anspruchsberechtigten gegenüber der früheren Sozialhilfe eine wesentliche Erleichterung, da es für Mittellose

besonders belastend war, mit ihren Anträgen auf Hilfe Rückforderungen bei ihren Familienangehörigen auszulösen. (Viele haben deswegen auf Sozialhilfe verzichtet.) Die Kehrseite der Vernachlässigung derartiger Rückgriffsmöglichkeiten wird von manchem darin gesehen, dass erwachsene Kinder (möglicherweise auch 16-jährige) aus der elterlichen Wohnung ausziehen, um eigene ALG II-Ansprüche zu erhalten. Entsprechende Wohnkosten werden aber nur übernommen, wenn zwingende, schwerwiegende Gründe für einen Auszug aus der elterlichen Wohnung sprechen.

- Wichtig ist, dass die Antragsteller alle Möglichkeiten zur Arbeitsaufnahme nutzen. Zumutbar ist jede Arbeit, auch nicht sozialversicherte Minijobs und öffentliche Arbeitsgelegenheiten (so genannte „Ein-Euro-Jobs“), es sei denn, die Arbeit ist sittenwidrig, entspricht nicht der gesundheitlichen Leistungsfähigkeit des Antragstellers, erschwert dessen Rückkehr in seine frühere Tätigkeit, gefährdet die Erziehung der Kinder oder ist nicht mit der Pflege eines Angehörigen vereinbar. Das ALG II kann bei Arbeitsverweigerung drastisch gesenkt und der Regelsatz kann im Wiederholungsfalle auf null reduziert werden. Dies scheint allerdings selten zu passieren – möglicherweise, weil zu wenige öffentliche Arbeitsgelegenheiten angeboten werden,⁸ vielleicht aber auch deswegen, weil die zuständigen Verwaltungskräfte mit derartigen Entscheidungen überfordert sind. Möglicherweise sind die Beweislage zu unklar und die juristische Durchsetzbarkeit zu ungewiss.⁹ Unter Umständen laufen die Entscheidungsträger sogar

⁸ Nach § 15 Abs. 3 Satz 1 SGB II sollen Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden. Sie gehören zu den „Leistungen zur Eingliederung in Arbeit“, die zwischen dem Leistungsträger und dem Arbeitssuchenden in einer Eingliederungsvereinbarung zu regeln sind. Diese soll für 6 Monate geschlossen und danach durch eine neue Vereinbarung unter Berücksichtigung der gemachten Erfahrungen ersetzt werden. Das heißt aber nicht, dass die Übernahme von Arbeitsgelegenheiten freiwillig ist. Kommt nämlich keine Vereinbarung zustande, sollen die entsprechenden Regelungen durch Verwaltungsakt getroffen werden. Auf diese Weise kann der ALG II-Empfänger zur Übernahme von Arbeitsgelegenheiten durch Heranziehungsbekanntmachung verpflichtet werden (§ 15 Abs. 1 Satz 6 SGB II).

Einem Prüfungsbericht des Bundesrechnungshofs zufolge wurde im Jahr 2005 rund 604 000 ALG II-Empfängern eine derartige Arbeitsgelegenheit zugewiesen. Der Bund habe dafür rund 1,1 Mrd. € aufgebracht. Bei fast einem Viertel der geprüften Maßnahmen hätten die Förderungsvoraussetzungen nicht vorgelegen, weil die zu erledigenden Tätigkeiten nicht im öffentlichen Interesse, nicht zusätzlich oder nicht wettbewerbsneutral gewesen wären. Bei weiteren knapp 50 % der geprüften Fälle hätten die Grundsicherungsstellen keine verlässlichen Kenntnisse über die Maßnahmeinhalte gehabt, so dass auch hier Zweifel an der Förderungsfähigkeit bestünden. Vgl. Bundesrechnungshof, Wesentliche Erkenntnisse der Prüfungen im Rechtskreis des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, Gz.: VI 6/VI 2 – 2006 – 1219 Bonn, 19.5.2006.

⁹ Außerdem drängt diese Strategie die Fallbetreuer in den Jobcentern in die Rolle, durch Einzelfallentscheidungen den zentralen, finanziellen Arbeitsanreiz für Geringqualifizierte zu schaffen. Vgl. H.-W. Sinn und andere (2006), *Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo-*

Gefahr, persönlich angegriffen zu werden. Immerhin müssen nach Verlautbarungen des städtischen Beschäftigungsträgers Hamburgs Arbeitslose, die zu einem Vermittlungsgespräch nicht erscheinen, mit Hausbesuchen („aufsuchender Beratung“) und in letzter Konsequenz mit der vollständigen Streichung der Leistungen rechnen.

Alles zusammengenommen verlangt der Staat einiges, bevor er Zahlungen leistet. Manche Politiker und Ökonomen wollen daher die Anspruchsvoraussetzungen wesentlich entschärfen und die Existenzsicherung mit einem allgemeinen „Bürgergeld“ gewährleisten – „bürgernah, unbürokratisch, transparent und solidarisch“! Es dürfte allerdings klar sein, dass damit der Druck auf die Arbeitslosen nachlässt, alle Möglichkeiten des eigenen Broterwerbs auszuschöpfen.

Allerdings wird von anderer Seite kritisiert, dass selbst der mit dem ALG II und seiner derzeitigen Anwendung ausgelöste Druck oft noch nicht groß genug ist, um die Betroffenen wirklich zur Ausschöpfung aller Möglichkeiten zum Erwerb eigenen Einkommens (im Gegensatz zum Transfereinkommen) zu bewegen. Viele Reformvorschläge setzen daher auf eine weitere Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen, aber auch darauf, die Erzielung eigenen Lohneinkommens stärker zu fördern, als dies innerhalb der geltenden Regeln geschieht.

Der ALG II-Empfänger kann sein verfügbares Einkommen erhöhen, indem er eine Erwerbstätigkeit – gleichgültig ob reguläre Arbeit, so genannte Mini-, Midi- oder Ein-Euro-Jobs – aufnimmt. Bei den Ein-Euro-Jobs kann er allerdings nur den so genannten Mehraufwand (Aufwand im Vergleich zu Nichtarbeitenden) dazu verdienen. Dieser ist – je nach Leistungsträger – auf 160 € bis 180 € monatlich begrenzt.

Bei den Minijobs¹⁰ (Monatseinkommen bis 400 €) bleibt der Arbeitnehmer sozialabgabenfrei, bei den Midijobs (Monatseinkommen zwischen 400 € und 800 €) zahlt der Arbeitnehmer – beginnend mit einem Beitrag von 4 % – einen steigenden Satz, bis er den vollen Arbeitnehmerbeitrag erreicht. Hat der Arbeitnehmer einen versicherungspflichtigen Hauptberuf, darf er daneben zu den genannten Bedingungen nur einen einzigen Minijob ausüben; ist der Arbeitnehmer ausschließlich in Minijobs tätig, darf die 400 € Grenze insgesamt nicht überschritten werden. Die Midijob-Regelung kommt nicht zur Anwendung, wenn der Arbeitnehmer eine andere versicherungspflichtige Tätigkeit mit einem Einkommen über 800 € ausübt. Für ALG II-Empfänger gilt bei diesen und allen anderen Arbeitsverhältnissen (außer den Ein-Euro-Jobs): Die ersten 100 € verbleiben ihm netto; von dem darüber hinausgehenden Einkommen darf er 20 % bis zu einem Einkommen von 800 € und 10 % vom Einkommen

Instituts, ifo München, Januar 2006 sowie H.-W. Sinn und andere (2006a), Redesigning the Welfare State: Germany's Current Agenda for an Activating Social Assistance, Edward Elgar, Cheltenham.

¹⁰ Eine geringfügige Beschäftigung liegt vor, wenn das Arbeitsentgelt aus dieser Beschäftigung regelmäßig 400 € im Monat nicht übersteigt und die Beschäftigung innerhalb eines Kalenderjahres auf längstens zwei Monate oder fünfzig Arbeitstage begrenzt ist (§ 8 Abs.1 SGB IV).

zwischen 800 € und 1.200 € (ohne Kinder) bzw. 1.500 € (mit Kindern) für sich behalten.¹¹ Umgekehrt können auch regulär Beschäftigte ALG II beantragen, wenn sie gemessen an ihrem Bedarf nur ein geringes Einkommen verdienen (so genannte „Aufstocker“). Zum Beispiel darf das anzurechnende Einkommen (= Nettoeinkommen zuzüglich weiterer Einkünfte, wie Kindergeld, und abzüglich eines Pauschbetrags in Höhe von 254 € bei Alleinstehenden und in Höhe von 300 € bei Paaren) bei Alleinstehenden nicht mehr als 643 € bei (Ehe-)Paaren ohne Kinder 1.015 € bei (Ehe-) Paaren mit einem Kind 1.324 € mit zwei Kindern 1.636 € und mit vier Kindern 2.177 € betragen.¹² Insgesamt besteht der positive Anreiz zur Arbeitsaufnahme also generell in der Nichtanrechnung von Teilen des hinzuverdienten Einkommens, so dass die Beschäftigten weniger an ALG II verlieren, als sie an eigenem Einkommen verdienen. Darüber hinaus kommt den im Niedriglohnbereich Beschäftigten die Streichung bzw. Reduzierung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung zugute.

Ähnlich wie die für die Beanspruchung von ALG II gesetzten Bedingungen teils als zu scharf, teils als noch zu milde angesehen werden, ist auch die Beurteilung der auf die Arbeitsbereitschaft des Leistungsempfängers zielenden Anreize zwiespältig.

Die Kritik am ALG II richtet sich vornehmlich auf die wohl insgesamt zu geringen oder gar verschütteten Anreize zur Aufnahme regulärer Arbeit.

- So wird bereits die 80%-Anrechnung als abschreckend hoch erachtet. Der Sachverständigenrat hat eine nur 50%-ige Anrechnung empfohlen.¹³ Zugleich wendet er sich gegen die anrechnungsfreie Vereinnahmung der ersten 100 € weil er bezweifelt, dass „bei Tätigkeiten, die nur an ein oder zwei Tagen der Woche oder nur wenige Stunden täglich ausgeübt werden“, die vom Gesetzgeber angestrebten Ziele einer Reintegration der Leistungsempfänger in den ersten Arbeitsmarkt erreicht werden können (Jg. 2006/07, Tz. 525). Er schlägt sogar vor, die ersten 200 € voll anzurechnen und die so erzielten Einsparungen zur Finanzierung der im Abschnitt zwischen 200 € und 800 € auf 50 % gesenkten Anrechnungsrate zu verwenden.
- Auch von anderen wird beklagt, dass die ALG II-Empfänger in Mini- oder Midijobs drängen, statt reguläre Beschäftigungsverhältnisse anzustreben. Daher will Bofinger die

¹¹ Hier handelt es sich noch nicht um die exakten Zuverdienste. Durch Sozialabgaben und andere Effekte liegen die Grenzsteuersätze zum Teil über 80 bzw. 90 %. Für die tatsächlichen Grenzsteuersätze vgl. H.-W. Sinn und andere (2006), *Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo-Instituts*, ifo München, Januar 2006, Abb. 2.

¹² Beträge lt. EconoMedia Köln.

¹³ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006), *Widerstreitende Interessen – ungenutzte Chancen*, Jahresgutachten 2006/2007, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden sowie Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006a), *Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell*, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Anrechnungen sogar auf 85 % erhöhen, dafür aber alle Geringverdiener bei den Sozialbeiträgen entlasten.¹⁴

Bewertet man das ALG II mit Blick auf die aktuelle Arbeitsmarktlage, kann das Erreichte nicht befriedigen. Weder ist es – trotz jüngst viel versprechender Besserungen – bis heute gelungen, die Arbeitslosigkeit insgesamt auf ein erträgliches Maß zurückzuführen, noch ist insbesondere die hohe Langzeitarbeitslosigkeit bei Geringqualifizierten hinreichend stark zurückgegangen. Manche meinen, dass Sanktionen wie Anreize für das Arbeitsangebot, auf die das geltende Recht im Wesentlichen setzt, verstärkt werden müssten. Andere bezweifeln, dass sich dieses Problem überhaupt mit den Mitteln von Sanktionen und Belohnungen im Rahmen des Arbeitslosengeldes lösen lässt. Entsprechend bevorzugen sie von vornherein direkte, an den Arbeitgeber zu zahlende Lohnsubventionen oder nichtfinanzielle Eingriffe in den Arbeitsmarkt (Begrenzung der Tarifautonomie, Stärkung betrieblicher Lohnvereinbarungen, Lockerung des Kündigungsschutzrechts). Lassen sich Existenzsicherung und Arbeitsanreiz also besser miteinander verbinden, als dies bisher geschieht?

D. Vorschläge zur Stimulierung des Arbeitsangebots

Von den vielen Vorschlägen zur Reform der ALG II-Regeln werden in diesem Abschnitt Modelle skizziert, die auf eine Stimulierung des Arbeitsangebots ausgerichtet sind und dabei mit – jeweils unterschiedlichem Gewicht – sowohl die Anspruchsvoraussetzungen verändern als auch die positiven Anreize erhöhen (siehe dazu Tabelle 2).

I. Reformvorschläge im Überblick

Bis auf die Bürgergeldkonzepte sind alle Reformvorschläge auf eine Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen ausgerichtet. Die volle Zahlung des ALG II wird zumeist davon abhängig gemacht, dass der Empfänger bereit ist, auch öffentlich bereitgestellte Arbeitsgelegenheiten anzunehmen. Folgte man diesen Vorschlägen, würden unter sonst gleichen Modalitäten schon vom geltenden ALG II stärkere Arbeitsanreize ausgehen, weil dessen Gewähr eben erst von einer entsprechenden Arbeitsaufnahme abhängig gemacht würde. Daneben gibt es aber Vorschläge für positive Arbeitsanreize, so dass einem Arbeitnehmer aus seiner eigenen Erwerbstätigkeit im Niedriglohnbereich ein im Vergleich zu heute höheres Einkommen verbleibt.

¹⁴ Vgl. P. Bofinger und andere (2006), *Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für Existenzsichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich*, Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit, Würzburg.

Die angeführten Bürgergeldkonzepte orientieren sich hingegen am Grundmodell eines „unbedingten“ Bürgergelds, bei dem keine Bedürfnisprüfung erfolgt und auch keine Sanktionen gegen Arbeitsunwillige ergriffen werden. Dazu zählen neben dem ursprünglich von *Mitschke* entwickelten Konzept u.a. die Modelle von *Althaus* und vom *HWWI*. Nicht unter diese Kategorie fällt das „liberale Bürgergeld“ der *FDP*, die an den geltenden Anspruchsvoraussetzungen nichts ändern will.

Tabelle 2: Reformvorschläge zur Stimulierung des Arbeitsangebots im Vergleich

Vorschlag	Anspruchsvoraussetzungen	Positive Anreize	Erwartete fiskalische Effekte	Erwartete Beschäftigungseffekte
(1) Sachverständigenrat	ALG II nur noch bei Arbeitsaufnahme in kommunalen Arbeitsgelegenheiten oder bei privaten Arbeitgebern im Versteigerungsverfahren (sonst: Lebensmittelgutscheine bei Übernahme der Wohnkosten)	Volle Anrechnung der ersten 200 € Anrechnung zu 50 % von 200 € bis 800 € Absenkung der Schwelle für Minijobs auf 200 € Gleitzone für Midijobs von 200 € bis 800 € (Senkung der Belastung durch SV-Beiträge, insbesondere für Arbeitgeber)	Entlastung der öffentlichen Hand zwischen 0,2 und 34,6 Mrd. € je nach Szenario; Entlastung für den konkreten Vorschlag langfristig 12,9 Mrd. €	ca. 370000 bis 1,45 Mio. zusätzlich Beschäftigte
(2) Bofinger, Walwei und andere	Keine Änderung	Anrechnung in Höhe von 85 %; Zuschuss zu AN-Beitr. in Höhe von 100 % (50 %) bei mindestens 30 (15) h/W, begrenzt auf Einkommen bis zu 750 € (Alleinstehende) bzw. 1.300 € (Paare); Abschaffung der Minijobs	Nach eigenen Angaben Ausfälle an Sozialabgaben in Höhe von 3,2 Mrd. € aber keine Angaben zu Gesamtkosten. Nach Berechnungen des IZA ergibt sich eine Entlastung der öffentlichen Hand in Höhe von 0,9 Mrd. €	Nach Berechnungen des IZA ca. 46000 zusätzliche Beschäftigte bzw. 146000 Vollzeitäquivalente
(3) IZA	Konsequentes Workfare; bei Ablehnung entsprechender Arbeitsgelegenheiten Streichung des ALG II	Nur ALG II bei 39 h/W; keine Hinzuverdienstmöglichkeiten	Einsparungen von 26,5 Mrd. €	1,4 Mio. zusätzliche Beschäftigte und 1,42 Mio. Vollzeitäquivalente
(4) BMWi	Konsequentes Workfare: ALG II nur bei Gegenleistung in öffentlich bereitgestellter Tätigkeit oder Ausbildung im Umfang von 39 h/W, aber offenbar doch auch Aufstockung bei privater Tätigkeit unter 39 h/W	Nur Aufstockung des aus regulärer Arbeitszeit erzielten Einkommens auf ALG II-Niveau	Nach Berechnungen des IZA ergeben sich öffentliche Mehreinnahmen von 25,4 Mrd. €	Nach Berechnungen des IZA ca. 1,41 Mio. zusätzliche Beschäftigte und 1,39 Mio. Vollzeitäquivalente

Quellenangaben:

- (1) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2006), *Widerstreitende Interessen – ungenutzte Chancen*, Jahresgutachten 2006/2007, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden; SVR (2006a), *Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell*, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden; W. Franz (2007), Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell: Der Vorschlag des Sachverständigenrates, *ifo Schnelldienst* 4/2007, S. 24 – 28;
- (2) P. Bofinger und andere (2006), *Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für Existenzsichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich*, Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit, Würzburg; H. Bonin, U. Rinner und H. Schneider (2007), *Untersuchung der beschäftigungs- und finanzpolitischen Auswirkungen des Bofinger/Walwei-Konzepts zur Neuordnung des Niedriglohnbereichs*, Bericht für das Bundesministerium der Finanzen, IZA Research Report No. 11, Bonn, Februar 2007;
- (3) H. Schneider und andere (2002), *Beschäftigungspotenziale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich*, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, IZA Research Report No. 5, Bonn, Mai 2002; H. Bonin und H. Schneider (2006), *Workfare: Eine wirksame Alternative zum Kombilohn*, IZA Discussion Paper No. 2399, Bonn;
- (4) H. Bonin und H. Schneider (2007), *Untersuchung der beschäftigungs- und finanzpolitischen Auswirkungen eines Konzepts für existenzsichernde Beschäftigung des Bundesministeriums für Wirtschaft*, Kurzexpertise für das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, IZA Research Report No. 12, Bonn, März 2007.

Tabelle 2: Reformvorschläge zur Stimulierung des Arbeitsangebots im Vergleich (Fortsetzung)

Vorschlag	Anspruchsvoraussetzungen	Positive Anreize	Erwartete fiskalische Effekte	Erwartete Beschäftigungseffekte
(5a) BMWi Beirat Option I	wie SVR	Keine Anrechnung bis 440 € Abschaffung sozialversicherungsbefreiter Jobs, aber genereller Zuschuss zu SV-Beiträgen im Eingangsbereich erwägenswert	Keine Zahlenangaben	Keine Zahlenangaben
(5b) BMWi Beirat Option II	wie SVR, aber bei Nichtannahme Kürzung des Regelsatzes um 25 %	wie Option I	Keine Zahlenangaben	Keine Zahlenangaben
(6) ifo	wie SVR, aber Beibehaltung des Kindersozialgelds	20% Lohnsteuergutschrift und Befreiung von Arbeitnehmerbeiträgen bis 200 € keine Anrechnung bis 500 € Abschmelzung der Begünstigungen ab 500 € aber deutliche Senkung der Transferentzugsrate oberhalb 500 €	Im Vergleich zum geltenden Recht ergeben sich kurzfristige Einsparungen von 7,7 Mrd. € und langfristige Einsparungen von 21,2 Mrd. €	ca. 730000 (mittelfristig) und 3,2 Mio. (langfristig) zusätzliche Beschäftigte
(7) Kölner Kombilohn	Gering entlohnte (bis 1400 € Monat) Beschäftigung für mindestens ein halbes Jahr; ohne Arbeit bisherige Transferleistungen bei Gegenleistung von 35 Stunden/Woche gemeinnütziger Arbeit (Workfare)	Monatlicher Grundbedarf in Variante A (B) von 700 €(600 €) für Haushaltsvorstand, 500 €(450 €) für den nicht getrennt lebenden Ehegatten, 300 €für jedes Kind; maximaler Gesamtanspruch 20000 € 50 – 60 % Transferentzugsrate	Kostenneutralität bei 50 % Transferentzugsrate und Variante A bei Workfare	ca. 440000 zusätzliche Beschäftigte bei der kostenneutralen Variante

Quellenangaben:

- (5) Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2002), *Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit*, BMWi, Berlin;
- (6) H.-W. Sinn und andere (2006), *Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo-Instituts*, ifo München, Januar 2006; H.-W. Sinn und andere (2006a), *Redesigning the Welfare State: Germanys Current Agenda for an Activating Social Assistance*, Edward Elgar, Cheltenham;
- (7) C. Fuest et al. (2007), *Wider die Arbeitslosigkeit der beruflich Geringqualifizierten: Entwurf eines Kombilohnverfahrens für den Niedriglohnsektor*, Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge No. 07-1, FiFo Köln; C. Fuest et al. (2007a), *Der Kölner Kombilohn für den Niedriglohnsektor*, ifo Schnelldienst 11/2007, S. 25-29.

Tabelle 2: Reformvorschläge zur Stimulierung des Arbeitsangebots im Vergleich (Fortsetzung)

Vorschlag	Anspruchsvoraussetzungen	Positive Anreize	Erwartete fiskalische Effekte	Erwartete Beschäftigungseffekte
(8) Bürgergeld konzepte	Bürgergeld statt ALG II; keine Sanktionen bei fehlender Arbeits- bereitschaft	Anrechnung zwischen 30% und 50% (verstanden als Steuersatz); Ersatz der SV- Beiträge durch Lohnsummen- steuer	Gemäß IZA betragen die fiskalischen Kosten des Althaus- Vorschlags 219,7 Mrd. € Gemäß SVR betragen die fiskalischen Kosten des Althaus- Vorschlags 227,5 Mrd. € Gemäß HWWI resultieren für sein Modell Einsparungen von 7,8 Mrd. € pro Jahr aufgrund der Streichung einer Vielzahl von einzelnen Transfers. Gemäß Fuest et al. kostet der Mitschke- Vorschlag 18,6 Mrd. €	IZA (Althaus): 412000 zusätzliche Beschäftigte und 619000 Vollzeitäquivalente; SVR (Althaus): 1,2 Mio. Vollzeitäquivalente; bei vollständiger Gegenfinanzierung im Vergleich zur Ausgangssituation rd. 227000 weniger bis 101000 mehr vollzeitäquivalent Beschäftigte; HWWI: 520000 bis 1,2 Mio. zusätzliche Beschäftigte; Fuest et al. (Mitschke): 415000 zusätzliche Beschäftigte, 115000 Vollzeitstellen und 1,2 % höheres BIP.

Quellenangaben:

(8) D. Althaus, *Das solidarische Bürgergeld*, Erfurt o.J., Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI) (2007), *Bedingungsloses Grundeinkommen und Solidarisches Bürgergeld – mehr als sozialutopische Konzepte*, HWWI, Hamburg, März 2007; C. Fuest et al. (2006), *Aufkommens-, Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen einer Reform des Steuer- und Transfersystems nach dem Bürgergeld-Vorschlag von Joachim Mitschke*, Gutachten im Auftrag der Humanistischen Stiftung, FiFo Berichte No. 8, Köln, September 2006; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2007), *Das Erreichte nicht verspielen*, Jahresgutachten 2007/2008, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, S. 223ff.

II. Reform der Anspruchsvoraussetzungen

Wie dargelegt, wird die Zahlung des vollen ALG II an eine Reihe von restriktiven Bedingungen geknüpft. Dennoch sind, wie aus Tabelle 2 ersichtlich wird, nach Auffassung vieler Ökonomen die Restriktionen nicht streng genug. Zwar erscheinen finanzielle Sanktionen bei fehlender Erwerbsbereitschaft auf den ersten Blick kaum vorstellbar, da mit den Transfers ohnehin nur das Existenzminimum gesichert werden soll. Offenbar besteht aber bei der Bemessung des Existenzminimums noch ein Spielraum nach unten, so dass die Transfers auch abgestuft geleistet werden können. Eine „Normalleistung“ erhält nur, wer außerstande ist, eine Erwerbsbeschäftigung zu erhalten. Alle anderen werden nur in einem stark eingeschränkten Maß unterstützt.

Dabei ist nicht nur von erheblicher Bedeutung, wer – der Transferempfänger oder die Transfer leistende Behörde – den Beweis für das Fehlen bzw. die Existenz einer Beschäftigungsmöglichkeit zu führen hat, sondern auch, wie der Beweis im Einzelnen zu erbringen ist. So ließe sich die Arbeitsbereitschaft des Transferempfängers insbesondere dadurch testen, dass der Leistungsträger bzw. die Kommunen stets eine ausreichende Anzahl von Arbeitsgelegenheiten ohne (reguläre) Entlohnung bereithalten. Wer diese Angebote nicht annimmt, muss mit einer empfindlichen Kürzung oder gar Streichung des Regelsatzes rechnen. Diesbezügliche Vorschläge werden insbesondere vom BMWi, vom ifo, vom Wissenschaftlichen Beirat beim BMWi, vom IZA und vom Sachverständigenrat unterbreitet. Das Kölner Kombilohnmodell schlägt eine Workfare-Regelung vor, die am geltenden Recht orientiert ist. Das bei Arbeitsaufnahme in diesen Arbeitsgelegenheiten weiterhin gezahlte ALG II stellt bei diesen Modellen gewissermaßen den Arbeitslohn dar. Dies wird zuweilen im Sinne eines Gebens und Nehmens charakterisiert: der Empfänger der staatlichen Hilfe gebe auf diese Weise auch etwas zurück – nämlich die von ihm für das Gemeinwohl geleistete Arbeit. Arbeitslose sind demnach zur Aufnahme von Arbeit zu verpflichten, um die grundsätzliche Hilfsbereitschaft der Geber zu erhalten. Es geht aber wohl auch darum, die Transferempfänger unter Druck zu setzen.

Es ist zunächst nicht ganz klar, wie sich diese Vorschläge von den bereits praktizierten Ein-Euro-Jobs unterscheiden. Auch hierbei handelt es sich schließlich um zusätzliche, wenn auch in der Regel befristete Arbeiten im öffentlichen Interesse. Nach den Vorstellungen des ifo soll es aber bei den kommunalen Arbeitsgelegenheiten – anders als bei den Ein-Euro-Jobs – keinerlei Hinzuverdienstmöglichkeiten, also keine Mehraufwandsentschädigung geben. Möglicherweise geht es den genannten Autoren aber vor allem darum, dass diese Arbeitsgelegenheiten stets im ausreichenden Umfang zur Verfügung stehen. Auch wird nach Ansicht des ifo bei den Ein-Euro-Jobs wohl zu sehr darauf abgestellt, dass sie von den ALG II-Empfängern freiwillig übernommen werden. Dies würde durch richterliche Entscheidungen gestützt.¹⁵ ALG II-Bezieher können sich der Zumutung der Verpflichtung zur Annahme eines Ein-Euro-Jobs

¹⁵ Siehe ifo-Schnelldienst 4/2007, S. 35.

entziehen, indem sie eine geringfügige Beschäftigung am Markt nachweisen. Sie stellen sich damit besser, als wenn sie nur auf ALG II angewiesen wären, entlasten die Sozialkassen aber kaum und haben überdies nur eine geringe Arbeitszeit.

Zweifellos wäre ein rigoroses Vorgehen sehr wirksam. Bei der Aussicht, zu irgendeiner Arbeit verpflichtet zu werden, dürften Arbeitslose nichts unversucht lassen, eine Arbeitsstelle zu finden, die ihren Vorstellungen besser entspricht. Das BMWi und das IZA gehen sogar so weit, darüber hinausgehende Anreize zur Arbeitsaufnahme (Hinzuverdienstmöglichkeiten) für überflüssig zu erklären.¹⁶ Das dürfte umso eher gelten, je drastischer die Sanktionen bei Nichtannahme derartiger Arbeitsgelegenheiten ausfallen. Wenn der Arbeitslose in diesem Fall nur noch eine Wohnstelle und Lebensmittelgutscheine erhält, bleibt ihm wohl keine Wahl. Praktisch werden dann alle arbeitsfähigen ALG II-Empfänger auch zur Arbeitsaufnahme bereit sein.

Daran ist sicherlich positiv zu werten, dass der Arbeitslose im Arbeitsprozess verbleibt. Dass Arbeitslosigkeit über den damit verbundenen Einkommensausfall hinaus zu erheblichen Einbußen in der Lebenszufriedenheit von Menschen führt, ist evident.¹⁷ Das kann so weit gehen, dass Arbeitslose sich krank fühlen.¹⁸ Der gewissermaßen ausgeübte Zwang zur Arbeitsaufnahme kann also auch bewirken, dass die Betroffenen aus ihrer Lethargie befreit werden und sich am Ende besser fühlen.

So sehen es auch die Verantwortlichen des von der Bundesagentur für Arbeit durchgeführten Modellversuchs „Bürgerarbeit“. Im Kern geht es dabei darum, allen Arbeitslosen für einen monatlichen Bruttoverdienst von 675 € bis zu 975 € eine unbefristete, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von 30 Wochenstunden in gemeinnütziger Tätigkeit anzubieten. Wer diese Arbeitsmöglichkeit ausschlägt, verwirkt seinen Anspruch auf Arbeitslosengeld, es sei denn er entscheidet sich für eine individuell angebotene Um- oder Fortbildung. Die Bürgerarbeiten erfolgen in den verschiedensten Bereichen und sind nach Erklärungen der Verantwortlichen strikt an die Voraussetzung gebunden, dass sie zusätzliche Leistungen hervorbringen, also keine regulären Arbeitsmöglichkeiten verdrängen. Die Beispiele reichen vom Aufbau einer anders nicht finanzierbaren örtlichen Bibliothek über Tätigkeiten im Bereich der Lebenshilfe bis zur Restaurierung eines alten Feuerwehrautos.

Die Auswertung derartiger Modellversuche ergab, dass nur rund ein Fünftel der ursprünglich arbeitslos Gemeldeten in derartige Bürgerarbeit gingen. Einige der Betroffenen

¹⁶ Ebenda.

¹⁷ Siehe etwa die Studien zur individuellen Lebenszufriedenheit, z.B. B.S. Frey und A. Stutzer (2002), *Happiness and Economics*, Princeton University Press, Princeton, Kapitel 5.

¹⁸ Siehe L.R. Gordo (2006), Effects of Short- and Long-Term Unemployment on Health Satisfaction: Evidence from German Data, *Applied Economics* 38, S. 2335-2350, der diese Auswirkung der Arbeitslosigkeit auf die individuelle Zufriedenheit mit dem Gesundheitszustand für Deutschland empirisch belegt.

fanden selbst eine Beschäftigung, andere lehnten die Bürgerarbeit ab, obwohl sie dadurch ihre Ansprüche auf ALG II einbüßten.¹⁹ Die Abmeldungen vom Arbeitslosengeldbezug erbringen Kostenersparnisse, die zur Finanzierung der Bürgerarbeit ausreichen.

Ungeachtet der grundsätzlichen Kritik an Studien zur individuellen Lebenszufriedenheit²⁰ sind einige Einwände gegen eine Verpflichtung zur Arbeitsaufnahme für arbeitsfähige ALG II-Empfänger zu beachten.²¹ Die Teilnahme an derartigen Arbeitsprogrammen kann neben der beabsichtigten Integrationsförderung je nach Ausgestaltung auch stigmatisierend wirken. Die aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, etwa die früheren Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), liefert dafür zahlreiche Belege.²² Ein weiterer wesentlicher Aspekt sind die mögliche Gesamtdauer und die Wochenarbeitszeit derartiger Arbeitsverhältnisse. Die Wochenarbeitszeit sollte so bemessen sein, dass dem Betroffenen noch hinreichend Zeit bleibt, nach anderen Beschäftigungsmöglichkeiten zu suchen. Allerdings hindert ihn eine umfangreiche Arbeitszeit nicht nur an derartigen Initiativen, sondern auch an der Aufnahme von Schwarzarbeit. Dies ist ein durchaus gewollter Zusatzeffekt derartiger Arbeitsverpflichtungen. Schließlich erlaubt Workfare auch die Unterscheidung von hoch und niedrig produktiven Arbeitslosen und trägt damit zu einer zielgenauen Sozialpolitik bei.²³

Das Vorhalten öffentlicher Arbeitsgelegenheiten ist selbst nicht unproblematisch. Zum einen sind damit durchaus fiskalische Belastungen verbunden; denn schließlich müssen die

¹⁹ Dies wurde als eine Bestätigung von „Workfare Modellen“ gewertet, durch die eine staatliche Unterstützung an eine Arbeitspflicht gebunden wird. Die beschriebene Bürgerarbeit stößt aber auf Kritik des ifo-Instituts: Die Entlohnung sei zu hoch, die Arbeit daher zu attraktiv. Sie drohe zur Dauerbeschäftigung und damit zur Konkurrenz des ersten Arbeitsmarkts zu werden. Wie oben beschrieben sieht das ifo-Modell vor, dass die Arbeitslosen in öffentlichen – oder staatlich vermittelten – Arbeitsgelegenheiten nur ihr reguläres ALG II „verdienen“.

²⁰ Vgl. dazu L. Rayo und G.S. Becker (2007), Evolutionary Efficiency and Happiness, *Journal of Political Economy* 115, S. 302-337, B.S. Frey und A. Stutzer (2007), *Should National Happiness Be Maximized?*, IEW Working Paper No. 306, Universität Zürich.

²¹ Siehe zur Vorteilhaftigkeit eines Verbleibs in Beschäftigung im Vergleich zum reinen Einkommensersatz bereits schon A. Sen (1997), Inequality, Unemployment and Contemporary Europe, *International Labor Review* 136, S. 155-172, der daraus eine Überlegenheit des amerikanischen Modells gegenüber dem europäischen ableitet.

²² Siehe dazu die umfangreichen Evaluationen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, etwa S. Behnke, M. Frölich und M. Lechner (2006), Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und der Schweiz – eine Gegenüberstellung, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 75, S. 118-154 oder C. Wunsch und M. Lechner (2008), What Did All the Money Do? On the General Ineffectiveness of Recent West German Labour Market Programmes, *Kyklos* 61, S. 134-174.

²³ Vgl. dazu G. Corneo (2007), *Öffentliche Finanzen: Ausgabenpolitik*, 2. Auflage, Mohr Siebeck, Tübingen, insbesondere S. 226ff.

entsprechenden Arbeitsplätze ja auch ausgestattet werden. Zum anderen muss vermieden werden, dass durch die öffentlichen Arbeiten private Unternehmen verdrängt werden.²⁴ Dies gilt unabhängig davon, ob es sich bei den zu erbringenden Leistungen im engeren Sinne um private oder öffentliche Güter handelt; denn auch bei der Erstellung vieler öffentlicher Güter und Leistungen kann die öffentliche Hand auf private Anbieter zurückgreifen. Schließlich gibt es gerade bei den für diese Projekte typischen Arbeitsplätzen – z.B. in der Straßen- und Gebäudereinigung, der Landschaftspflege oder im Rahmen der Wohlfahrtspflege – auch private Anbieter, die dann nicht zum Zuge kommen würden. Nicht zuletzt gilt auch für Arbeitslose, dass sie am sinnvollsten dort einzusetzen sind, wo ihre Produktivität am höchsten ist. Das ist sicherlich bei öffentlichen Arbeiten nicht immer der Fall und spricht dafür, die betroffenen Arbeitslosen an private Leihfirmen oder direkt an private Unternehmen zu vermitteln, so dass die Beschäftigung – wenn auch subventioniert – letztlich in der Privatwirtschaft erfolgt. Einer effizienten Platzierung der Arbeitslosen mit Hilfe von Leiharbeitsfirmen sind dennoch Grenzen gesetzt, wenn dadurch keine reguläre Beschäftigung verdrängt werden soll. Letztlich wäre der Erfolg öffentlicher Arbeitsgelegenheiten am größten, wenn sie faktisch nicht gebraucht würden, sondern allein durch den mit ihrer bloßen Existenz auf die Arbeitslosen ausgeübten Druck deren Bemühungen um einen regulären Arbeitsplatz stimulierten. Nach Einschätzung des IZA ist der Anreiz so hoch, dass für diesen Zweck bereits die Schaffung von rund 500.000 solcher öffentlicher Arbeitsgelegenheiten genügt, um am Ende 1,42 Millionen vollzeitäquivalente Beschäftigungsverhältnisse hervorzubringen.²⁵ Mancher ALG II-Empfänger mag auch den Verbleib in der Schwarzarbeit bei Wegfall des ALG II vorziehen.

Allerdings könnten Reformmodelle, die den Bezug von Hilfeleistungen an die Aufnahme einer öffentlichen Arbeit knüpfen, auf verfassungsrechtliche Bedenken stoßen. Maßstab ist die Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG, das Verbot von Arbeitszwang (Art. 12 Abs. 2 GG) sowie das Sozialstaatsprinzip. Wie diese bereits heute in § 31 SGB II vorgesehenen Sanktionsmöglichkeiten verfassungsrechtlich einzuordnen sind, ist durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) bisher (noch) nicht entschieden. Die Frage wird im Schrifttum kontrovers diskutiert:

²⁴ Auch ist nicht ausgeschlossen, dass die Schaffung derartiger Arbeitsgelegenheiten zu Lasten regulärer Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst geht. Das mag sich fiskalisch rechnen, bedeutet praktisch aber die Aushebelung des öffentlichen Dienstrechts bzw. entsprechender Tarifverträge.

²⁵ Siehe H. Bonin und H. Schneider (2007), *Untersuchung der beschäftigungs- und finanzpolitischen Auswirkungen eines Konzepts für existenzsichernde Beschäftigung des Bundesministeriums für Wirtschaft*, Kurzexpose für das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, IZA Research Report No. 12, Bonn, März 2007, S. 32 und 37.

In der Literatur wird der Leistungsentzug im Fall der Arbeitsverweigerung allgemein als Beschränkung der Existenzminimumgarantie gesehen.²⁶ Mehrheitlich wird jedoch von einer Rechtfertigung im Hinblick auf die Sozialpflichtigkeit des Hilfeempfängers ausgegangen, wenn dieser schuldhaft eine (ihm zumutbare) Arbeit verweigert.²⁷ Aus der vom BVerfG aufgestellten Formel von der „Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsgebundenheit des Individuums“²⁸ kann die Sozialpflichtigkeit als eine den Freiheitsrechten immanente Grundpflicht abgeleitet werden, die als interne Schranke der Grundrechtsausübung wirkt. Beansprucht der Leistungsempfänger die Hilfe der Gemeinschaft, so ist er im Rahmen „organisierter Freiheit“ auch an ihre Spielregeln gebunden, vor allem dann, wenn diese darauf abzielen, ihn auf ein Leben ohne Hilfe auf Kosten der Gemeinschaft vorzubereiten.²⁹

Zusammengefasst bestehen nach diesen Ausführungen in der Literatur zwar verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber den in § 31 SGB II vorgesehenen Möglichkeiten der Leistungskürzung. Diese führen aber wohl letztlich nicht zur Verfassungswidrigkeit.

Die aktuellen Reformvorschläge richten sich nicht nur auf die Verschärfung, sondern auch auf die Lockerung der geltenden Sanktionen. Insbesondere Befürworter des so genannten Bürgergelds (oder bedingungs- bzw. voraussetzungslosen Grundeinkommens) möchten die Sanktionen vollständig abschaffen. Das Bürgergeld ähnelt in seinen Wirkungen der „negativen

²⁶ E.-W. Luthé (2006), Sozialgerichtsbarkeit 2006, S. 637, 641 und K. Hinrichs (2006), Leistungen und Sanktionen - zur Neudefinition der Menschenwürde durch die "Hartz IV-Gesetze", *Kritische Justiz* 39, S. 195-208. Unterschiedlich beurteilt wird nur, ab welcher Höhe das Existenzminimum als nicht mehr gesichert anzusehen ist. Teilweise wird dies schon bei einer Regelsatzkürzung um über 30 % (d.h. oberhalb der ersten Sanktionsstufe), teilweise erst beim Wegfall der Regelleistungen oder gar erst beim vollständigen Wegfall sämtlicher Leistungen (einschließlich Unterkunft und Heizung) angenommen, vgl. A. Wunder und A. Diehm (2006), Sind Kürzungen des Arbeitslosengeldes II um bis zu 100 Prozent verfassungswidrig?, *Soziale Sicherheit* 55, S. 195-199; U. Berlit (2007), in: J. Münder (Hrsg.), *Sozialgesetzbuch II, Lehr- und Praxiskommentar*, Stand: 2007, Nomos, Baden-Baden, § 31 Rn. 12 ff.

²⁷ Zwar sind nach dem Finalprinzip (H. Lang (2005), in: W. Eicher und W. Spellbrink (Hrsg.), *SGB II, Kommentar*, Beck, München, § 20 Rn. 16) Leistungen auch dann zu gewähren, wenn sich der Hilfebedürftige schuldhaft verhalten und gegen gesetzliche Pflichten verstoßen hat. Fürsorgeleistungen würden nämlich grundsätzlich verschuldensunabhängig gewährt. Dagegen spricht jedoch, dass nur das „vor“ der Leistungsgewährung vorliegende Verschulden (d.h. die Ursache der Bedürftigkeit) unerheblich ist, nicht aber das Verschulden mangelnder Mitwirkung und Selbsthilfe „während“ des Bezugs von Leistungen (E.-W. Luthé (2006), Fn. 28, S. 637, 646).

²⁸ Ständige Rechtsprechung seit BVerfG v. 20.07.1954 - 1 BvR 459/52, BVerfGE 4, 7, 15.

²⁹ E.-W. Luthé (2006), Fn. 28, S. 637, 646, 647; T. Voelzke (2007), in: K. Hauck und W. Noftz (Hrsg.), *SGB II, Kommentar*, Stand: 2007, Erich Schmidt, Berlin, §1 Rn. 12.

Einkommensteuer“.³⁰ Bei einem persönlichen Einkommen unterhalb des steuerfreien Grundfreibetrags soll die Einkommensteuerschuld nicht einfach auf null sinken, sondern sich gewissermaßen mit negativem Vorzeichen in eine Zahlung an den Bürger verwandeln. Bleibt der Haushalt ohne Erwerbseinkommen, erhält er den maximalen Betrag, der sich entsprechend dem in den negativen Bereich fortgeführten Einkommensteuertarif ergibt. Diese Idee wurde in Deutschland in den 1980er Jahren wieder aufgegriffen und eben unter dem Markenzeichen „Bürgergeld“ propagiert. Das Bürgergeld ist der oben beschriebene maximale negative Steuerbetrag. Er soll die Grundsicherung leisten und ist – „unbürokratisch, solidarisch, transparent und bürgerfreundlich“ – jedem Bürger bzw. Haushalt auszuführen, der in seiner Einkommensteuererklärung das Fehlen von Einkommen erklärt. Dafür sollen die meisten (oder alle) herkömmlichen Sozialleistungen entfallen. Erzielt der Bürger eigenes Einkommen, wird die daraus entstehende Einkommensteuerschuld mit dem Bürgergeld verrechnet, bis sich an der „Transfergrenze“ Einkommensteuerschuld und Bürgergeld gerade ausgleichen. Erst von dieser Grenze an wird der Bürger zum Nettosteuerzahler.

Über die Höhe des Bürgergeldes gibt es unterschiedliche Vorstellungen. Sie reichen bei einem Alleinstehenden von 600 € bis weit über 1.000 €. Paare würden zusätzlich einen gleich hohen oder geringfügig niedrigeren Betrag erhalten, und auch für Kinder würde ein zusätzliches, wenn auch deutlich geringeres Bürgergeld gezahlt. Auf diese Weise käme eine vierköpfige Familie ohne eigene Erwerbseinkünfte z.B. auf ein stattliches Monatseinkommen von 1.800 € zu dem möglicherweise auch noch Leistungen aus fortbestehenden Sozialtransfers hinzukommen. Zumindest für Geringqualifizierte ist hier kein nennenswerter Anreiz erkennbar, sich aus dieser Lage zu befreien.

Dennoch ist dieses Modell nach Ansicht seiner Befürworter nicht ohne arbeitsmarktpolitischen Impetus: Indem die Arbeitnehmer dank des bürgerfreundlichen Bürgergeldes aller Existenzsorgen enthoben sind, hätten sie keine Vorbehalte mehr, auch zu niedrigeren Löhnen zu arbeiten. Die Zahlung des Bürgergeldes bzw. des – nach einer anderen, aber inhaltsgleichen Bezeichnung – „unbedingten Grundeinkommens“ bewirke eine „Initialzündung“, weil „jeder Mensch zu dem Grundeinkommen hinzuverdienen möchte.“³¹ Die Menschen würden sich also einer Lohnflexibilisierung nach unten nicht verweigern – genauso wenig wie die Gewerkschaften. Auf diese Weise entstünde ein intakter Arbeitsmarkt und es bedürfte keiner Sanktionen für Arbeitsverweigerer oder gar Arbeitsverpflichtungen. Nach dieser Vorstellung löst letztlich das bürgerfreundliche Bürgergeld die gleichen Wirkungen wie die von

³⁰ Die negative Einkommensteuer wurde von M. Friedman (1962), *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, Chicago vorgeschlagen. Allerdings enthalten auch Kombilohnmodelle Elemente der negativen Einkommensteuer. Der Unterschied zwischen den Bürgergeldkonzepten und den auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes ansetzenden Kombilöhnen stellt daher vor allem die Bedingung der Bedürftigkeit oder der Erwerbstätigkeit dar. Bürgergeldkonzepte setzen solche Bedingungen zur Gewährung von Transferzahlungen nicht.

³¹ Vgl. G. Werner, Die Welt vom 25.4.2007, S. 9.

anderen Autoren angedrohte Arbeitsverpflichtung aus: die Arbeitslosen drängen auf den Arbeitsmarkt und bewirken Markt räumende Löhne. Diese Erwartung ist allerdings höchst spekulativ. Durch empirische Analysen zum Arbeitsangebotsverhalten ist sie nicht gedeckt. Diese lassen eher einen Rückzug aus dem Arbeitsmarkt erwarten.³²

III. Reform positiver Arbeitsanreize

Positive Arbeitsanreize³³ im Übergang vom Sozialtransferempfänger zum Niedriglohnbezieher sollen vermeiden, dass Transferempfänger in eine regelrechte „Armutsfalle“ geraten. Dies wäre dann der Fall, wenn das Sozialeinkommen mindestens so hoch wie der Lohn wäre, der erzielt werden könnte, und wenn der Anspruch auf Sozialtransfers durch die Erwerbstätigkeit vollständig verloren ginge. Dann lohnt sich eine Arbeitsaufnahme nicht. Ein solches Transfersystem würde faktische Grenzsteuersätze von 100 Prozent oder mehr implizieren und zum Verbleib im Transfersystem anreizen. Darüber hinaus verringern solche Sozialtransfers Anreize zur Ausbildung und beruflichen Qualifizierung und steigern daher auch mittelbar die Abhängigkeit von Transfers.³⁴ Am Ende leistet ein solches System auch der Bildung von Dynastien an Transferempfängern Vorschub.³⁵ Die Hartz IV-Reform ist nicht zuletzt auch eine Reaktion auf diese ungünstigen Anreize des alten Sozialrechts. Das geltende Recht stellt den Arbeitenden folgerichtig gegenüber dem Nichtarbeitenden besser – allerdings nicht gleichermaßen bei allen Beschäftigungsverhältnissen und auch nicht ohne Ausnahme.

Sicherlich sollte sich niemand durch seinen Einkommens- oder Einkommensmehrerwerb noch verschlechtern. Weniger klar scheint, wie sich ein ALG II-Empfänger durch eine Erzielung eigenen Einkommens verbessern sollte. Grundsätzlich gilt: Wer eigenes Einkommen erwirtschaftet, vermindert seine Bedürftigkeit. Streng genommen könnten also die staatlichen

³² Vgl. dazu P. Haan (2004), *Discrete Choice Labor Supply: Conditional Logit vs. Random Coefficient Models*, DIW Discussion Paper No. 394, R. Blundell und T. MaCurdy (1999), *Labor Supply: A Review of Alternative Approaches*, in: O. Ashenfelter und D. Card (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3A, Elsevier, Amsterdam, S. 1559-1695 für weitere Nachweise.

³³ Die bisher behandelten, für den Anspruch auf ALG II gesetzten Voraussetzungen bedeuten für die meisten der Antragsteller eine nicht unerhebliche Belastung; sie stellen insofern „negative“ Arbeitsanreize dar, weil der Betroffene dieser Belastung durch die eigene Erwerbstätigkeit entgehen kann. Dem werden im Folgenden „positive“ Arbeitsanreize gegenübergestellt, die für den erwerbstätigen Arbeitnehmer eine wirtschaftliche Verbesserung bewirken.

³⁴ Siehe dazu etwa die umfassende ökonometrische Analyse von J.J. Heckman und B. Jacobs (2006), *Policies to Create and Destroy Human Capital in Europe*, unveröffentlichtes Manuskript, University of Chicago.

³⁵ Vgl. dazu auch A. Lindbeck und S. Nyberg (2006), *Raising Children to Work Hard: Altruism, Work Norms and Social Insurance*, *Quarterly Journal of Economics* 121, S. 1473-1503.

Zahlungen jeweils genau in dem Maße gekürzt werden, wie der Bedürftige selbst zu seinem Unterhalt beiträgt. Das würde bedeuten, dass das eigene Einkommen voll auf die Sozialtransfers angerechnet würde. Wer Einkommen in der Höhe seiner vormaligen Sozialhilfe (oder mehr) erzielt, würde aus der staatlichen Fürsorge herausfallen. Man mag annehmen, dass dies angesichts der geschilderten Umstände eines Transferbezugs Anreiz genug ist. Es gibt aber viele Betroffene, die dieses Ziel auch bei großer Anstrengung nicht erreichen können. Sie finden keine derart ertragreiche Arbeit, möglicherweise weil ihre eigene Produktivität nicht ausreicht, um die entsprechenden Löhne zu erwirtschaften. Sie würden daher bei voller Anrechnung des eigenen Einkommens trotz eigener Erwerbstätigkeit auf dem ALG II-Niveau verharren. Das nimmt ihnen vermutlich jeden Anreiz zur Arbeitsaufnahme. Zudem sollten die Unternehmen auch um wenig produktive Arbeit konkurrieren können, was kaum vorstellbar wäre, wenn der einzelne Arbeitnehmer von einem höheren Lohnangebot gar keinen Vorteil hätte. Schließlich entspricht es auch einem allgemein geteilten Gerechtigkeitsempfinden, dass sich derjenige, der selbst zu seinem Unterhalt beiträgt, besser stellt als der Erwerbslose. Auch darf nicht übersehen werden, dass eine nur an Arbeitsunfähige ungekürzt gezahlte Hilfe letztlich dazu führen muss, dass sich viele für arbeitsunfähig erklären, die es in Wahrheit nicht sind.³⁶

So ist es nicht nur gesellschaftspolitisch sondern auch ökonomisch sinnvoll, dass die ALG II-Empfänger wenigstens einen Teil ihrer Existenzsicherung selbst übernehmen. Sie sollten daher für ihr selbst verdientes Einkommen einen zusätzlichen Bonus erhalten und eben nicht alles, was sie hinzuverdienen, an Arbeitslosengeld einbüßen.

Freilich wird mit jedem Hinzuverdienst nicht nur ein Substitutionseffekt, sondern auch ein Einkommenseffekt ausgelöst. Der Substitutionseffekt bezeichnet den Umstand, dass mit dem höheren Ertrag der Arbeit implizit der Genuss von Freizeit (bzw. der nicht zur Erzielung von Arbeitseinkommen aufgewendeten Zeit) teurer wird und insofern ein Anreiz entsteht, mehr Zeit zum Einkommenserwerb zu verwenden. Der Einkommenseffekt bezeichnet den Umstand, dass die mit dem Hinzuverdienst erreichte Einkommenserhöhung auch den Nutzen der Freizeit (bzw. der nicht zur Erzielung von Arbeitseinkommen aufgewendeten Zeit) erhöhen könnte. Mit anderen Worten: Wenn die ALG II-Empfänger ihr Einkommen bereits mit einer relativ niedrigen Arbeitsleistung wesentlich aufbessern können, werden sie möglicherweise weniger Arbeit anbieten, als wenn sie diese Aufbesserung erst mit einem erheblich höheren Arbeitseinsatz erreichen würden. Insofern ist nicht ausgeschlossen, dass das Arbeitsangebot sogar zurückgeht, wenn die positiven Anreize ein bestimmtes Ausmaß übersteigen. Manche Sachverständige schätzen den Einkommenseffekt gerade im Bereich gering qualifizierter Arbeit

³⁶ Zu den Wirkungen einer Berufsunfähigkeitsversicherung auf das Arbeitsangebot vgl. J. Gruber (2000), Disability Insurance Benefits and Labor Supply, *Journal of Political Economy* 108, S. 1162-1183 mit empirischen Ergebnissen für Kanada und R.A de Mooij (1999), Disability Benefits and Hidden Unemployment in The Netherlands - Health, Reported Health, and Economic Incentives, *Journal of Policy Modeling* 21, S. 695-713 für die Niederlande.

als so bedeutsam ein, dass sie die Möglichkeit zur Aufstockung ganz und gar abschaffen wollen, um dadurch das Arbeitsangebot zu erhöhen.³⁷ Wer mehr als das ihm vom Staat garantierte Existenzminimum verdienen will, müsste dann eben mehr arbeiten, als dies heute – z.B. durch das Eingehen eines geringfügigen Beschäftigungsverhältnisses – möglich ist.

Es dürfen aber nicht nur diejenigen in den Blick genommen werden, die tatsächlich strikt zwischen der eigenen Erwerbstätigkeit und der Annahme von Transfers wählen könnten. Genau so wichtig ist es, die Folgen auf das Verhalten derjenigen abzuwägen, die bei zunehmendem Erwerbseinkommen mit einer immer geringeren Förderung – einem Förderungsentzug – rechnen müssen. In beiden Fällen ist die Parallelität zu den Problemen der Einkommensbesteuerung unübersehbar. Mit der Einkommensteuer „bestraft“ der Staat den Einkommenserwerb und steht im Verdacht, wegen des Substitutionseffekts die Erwerbsanreize zu mindern. Nichts anderes geschieht, wenn der Staat in dem Maße Transfers entzieht, wie der Empfänger eigenes Einkommen erwirbt, oder wenn der Staat umgekehrt umso höhere Transfers leistet, je mehr der einzelne den Erwerb eigenen Einkommens einschränkt.

Was allerdings die Rechtfertigung der Einkommensbesteuerung und des Transferentzugs angeht, darf eines nicht außer Acht gelassen werden: Mit der Einkommensteuer verschafft sich der Staat – zwangsweise – einen Anteil an dem vom einzelnen erworbenen Einkommen. Mit dem Transferentzug schränkt der Staat nur ein, was er zuvor gewährt hat und wessen der einzelne im bisherigen Umfang nicht mehr bedarf. Aus dem Erfordernis des Schutzes der verfassungsrechtlich garantierten Privatautonomie und privater Verfügungsrechte folgt, dass der Staat den potentiellen Transferempfängern sehr viel mehr abverlangen kann als den potentiellen Steuerzahlern. Konkret bedeutet das z.B., dass Unterstützung nur erhält, wer seine Erwerbsmöglichkeiten voll ausgeschöpft hat, dass sich aber die Steuerschuld nicht nach dem potentiellen, sondern nur nach dem tatsächlichen Einkommen richten kann³⁸ und dass Transfers bei steigendem Erwerbseinkommen schneller gekürzt werden dürfen, als die Steuerbelastung der Steuerzahler ansteigt.

Wenngleich letztlich (fast) alle Vorschläge darauf hinauslaufen, dass sich Erwerbstätigkeit stärker lohnt, lässt sich doch eine wesentliche Unterscheidung treffen. Zum einen können großzügige Hinzuverdienstmöglichkeiten zugelassen werden, so dass sich der Transferempfänger

³⁷ Vgl. zu dieser Diskussion auch H. Bonin und H. Schneider (2006), *Workfare: Eine wirksame Alternative zum Kombilohn*, IZA Discussion Paper No. 2399, Bonn.

³⁸ Es sei nicht verkannt, dass es im Sinne der Optimalsteuertheorie durchaus Gründe gibt, auch die Besteuerung nicht am tatsächlich erwirtschafteten Einkommen sondern an der Einkommenserzielungskapazität des Steuerpflichtigen zu orientieren. In die steuerpolitische Praxis haben diese Überlegungen aber zu Recht keinen Eingang gefunden. Viel zu vage wären die Steuerzumessungen. Schon um den Steuerpflichtigen nicht zu überfordern, müssten großzügige Sicherheitsmargen eingehalten werden, so dass am Ende doch kaum andere Ergebnisse zustande kämen, als wenn von vorneherein auf das tatsächliche Einkommen abgestellt würde.

nur einen vergleichsweise geringen Teil seines Erwerbseinkommens auf die Sozialtransfers anrechnen lassen muss. Lange Zeit wurde z.B. an der deutschen Sozialhilfe kritisiert, dass dem einzelnen wenig von seinen eigenen Anstrengungen verbleibt, d.h. dass er sich nahezu 100 % seines Erwerbseinkommens auf die Sozialhilfe anrechnen lassen musste. Damit erhielt – so jedenfalls eine weit geteilte Auffassung – die Sozialhilfe praktisch die Funktion eines Mindestlohns („Reservationslohns“), unter dem kein Sozialhilfeempfänger zur Arbeitsaufnahme bereit war. Anders ausgedrückt: Der Staat konkurrierte mit den privaten Arbeitgebern und dies besonders im Segment wenig produktiver Arbeit außerordentlich „erfolgreich“. Mit dem ALG II wurden die Hinzuverdienstmöglichkeiten erweitert. Wie schon dargelegt, kann jeder ALG II-Empfänger 100 € ohne Abstriche an seinen Transfers hinzuverdienen und muss sich 80 % von den darüber hinausgehenden 700 € anrechnen lassen. Man könnte aber daran denken, diese Hinzuverdienstmöglichkeiten auch noch zu erweitern. Würden derartige Anreize greifen, hätte dies gleich zwei Vorteile. Der Staat könnte Transferleistungen einsparen und die zuvor Arbeitslosen könnten auf diese Weise vielleicht wieder in ein reguläres Arbeitsverhältnis hineinwachsen.

Zum andern könnten die mit dem jeweiligen Bruttolohn erzielbaren Nettoeinkommen dadurch erhöht werden, dass die Lohnabzüge verringert werden. Da im Bereich von Niedriglöhnen in der Regel ohnehin kaum Einkommensteuer anfällt, kommt für diese Maßnahme vor allem eine Reduzierung von Sozialabgaben in Betracht. In einem funktionierenden Markt spielt es dabei keine Rolle, ob die Arbeitgeber- oder die Arbeitnehmerbeiträge gekürzt werden. Aber Funktionsstörungen des Arbeitsmarkts sind gerade der Ausgangspunkt der Probleme. Insofern stellt sich schon die Frage, ob eher Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberbeiträge gekürzt werden sollten. Wer in erster Linie verbesserte Anreize für Arbeitnehmer anstrebt, wird die Arbeitnehmerbeiträge kürzen oder – wie z.B. Bofinger et al. – bezuschussen wollen. Auch damit würde das Arbeitsangebot angeregt und über entsprechend ausgelöste Lohnsenkungen die Beschäftigung im Niedriglohnbereich erhöht. Zwar setzen ja bereits die Mini- und Midijobs an Sozialversicherungsbeiträgen an. Aber diese Modelle mögen als zu starr erscheinen und haben zudem den Nachteil, dass sie die Beschäftigten von vorneherein in ganz bestimmte Beschäftigungsformen drängen, die den Übergang in reguläre Beschäftigungsverhältnisse erschweren könnten. Insofern liegt es nahe, die partielle oder totale Beitragsfreistellung über den gesamten Niedriglohnbereich auszudehnen und so einen durchgängigen Anreiz zum Arbeitsangebot auch in regulären Beschäftigungsverhältnissen zu schaffen.

Das ist der Grundgedanke des Bofinger-Modells. Auch er möchte die Sonderrolle von Mini- und Midijobs beenden und plädiert für eine allgemeine Entlastung von Arbeitnehmerbeiträgen im Niedriglohnbereich. Aber die von ihm vorgeschlagenen Zuschüsse zu den Arbeitnehmerbeiträgen sollen nach der Zahl der Arbeitsstunden gestaffelt werden. Eine halbe Entlastung soll bei mindestens 15, die volle Entlastung bei mindestens 30 Wochenstunden gewährt werden. Das Einkommen des Begünstigten darf 750 € (Alleinstehender) bzw. 1.300 € (Paar) nicht überschreiten. Der so für einen Alleinstehenden maximale Zuschuss in Höhe von

rd. 160 € soll im Bereich zwischen 750 € und 1.300 € wieder abgeschmolzen werden. Daraus resultiert in diesem Bereich eine zusätzliche durchschnittliche Grenzzugsrate von 29 %. Zusammen mit dem ohnehin anfallenden Arbeitnehmerbeitrag ergibt sich hier eine Grenzzugsrate von rd. 50 %. Bei Paaren beträgt der maximale Zuschuss rd. 280 €, der in der Phase zwischen 1.300 € und 2.000 € abgeschmolzen werden soll. Wiederum zusammen mit dem Arbeitnehmerbeitrag, aber auch der einsetzenden Einkommensbesteuerung kann die Grenzbelastung in diesem Bereich auf 80 % ansteigen.³⁹

Für die Mindestarbeitszeiten spricht die Absicht, auf diese Weise die Abwanderung aus dem ersten Arbeitsmarkt einzudämmen und die Betroffenen in reguläre Arbeitsverhältnisse zu drängen. Für die Bedürfnisabhängigkeit spricht neben fiskalischen Gründen die Absicht, die Erwerbstätigkeit nicht bei denjenigen zu belohnen, die keiner Förderung bedürfen. Soweit die Beschäftigten allerdings im ALG II-Bezug verharren, haben sie von der Erstattung ihrer Sozialversicherungsbeiträge keinen Vorteil; denn diese werden in vollem Maße auf das ALG II angerechnet. Damit dieser Vorschlag greift, müssten Anpassungen am SGB II vorgenommen werden.

Die Wirkungen des Modells entsprechen also der Intention, die positiven Arbeitsanreize von den Mini- und Midijobs auf reguläre Arbeitsverhältnisse zu verlagern. Infolge der höheren Anrechnung dazu verdienten Einkommens und der hohen Grenzzugsrate oberhalb der für die volle Erstattung festgelegten Einkommensgrenzen sind aber auch Einschränkungen des Arbeitsangebots nicht auszuschließen, nämlich bei denen, die den Sprung aus dem ALG II-Bezug nicht schaffen können und bei denen, die, kaum aus dem ALG II-Bezug herausgetreten, ihre zuvor empfangenen Wohltaten wieder abgeben müssen.

Auch das Modell eines Bürgergelds enthält in bestimmten jüngeren Fassungen den Verzicht auf Sozialabgaben. Stattdessen sollen aber die Unternehmen eine Lohnsummensteuer zahlen, was – entsprechende Sätze vorausgesetzt – unterm Strich auf das Gleiche hinausläuft, da es die Arbeitskosten nicht ändert. Allein optisch mag sich der Arbeitnehmer entlastet fühlen. Das ist freilich das Gegenteil dessen, was der Beirat und andere der größeren Transparenz wegen seit Jahren fordern, nämlich eine volle Auszahlung der Arbeitgeberbeiträge an den Arbeitnehmer und dessen alleinige Verpflichtung zur Zahlung der Sozialabgaben.

Im Übrigen werden von den Befürwortern des Bürgergelds mögliche Arbeitsanreize unterschiedlich bewertet. Die einen sehen keinen Nachteil darin, dass Menschen unbeschäftigt bleiben und die notwendigen Existenzmittel vom Staat erhalten. Dies ist eine Position, die der Beirat nicht teilt. Er geht, wie schon einleitend festgestellt, davon aus, dass grundsätzlich jedermann, der dazu in der Lage ist, für sich selbst sorgen sollte. Der Beirat distanziert sich damit von heute gelegentlich verlautbarten Vorstellungen, nach denen die Gesellschaft die materiellen Grundlagen dafür bereitzustellen habe, dass die Entscheidung zur Erwerbstätigkeit und damit zur Eigenversorgung in das Belieben des Einzelnen gestellt wird.

³⁹ Berechnungen nach ver.di, Wirtschaftspolitische Informationen 1/2007, Niedriglohn-Subvention, S. 7/8.

Die anderen erkennen im Bürgergeld auch einen positiven Impuls auf das Arbeitsangebot. Erwirbt ein Bürgergeldempfänger eigenes Einkommen, ist darauf der „normale“ Einkommensteuersatz anzuwenden. Dies hat zur Folge, dass der Steuerpflichtige nunmehr das ihm rechnerisch zugemessene Bürgergeld zurückzahlt, bis an der so genannten Transfergrenze sein Erwerbseinkommen auch sein verfügbares Einkommen darstellt. Zugleich bleibt ihm aber schon vom ersten Euro seines selbst erworbenen Einkommens ein beachtlicher Nettoverdienst, da die Grenzzugsrate des Bürgergelds dem Steuersatz entspricht und damit – je nach Ausgestaltung – nach Angaben der Befürworter nicht über 50 %, also weit unterhalb der geltenden Raten liegt. Damit würde – so die Verfechter der Idee – die Bereitschaft zum eigenen Einkommenserwerb auch bei Transferempfängern wach gehalten. Zudem würde mit dem allein vom eigenen, nach finanzamtlichen Methoden ermittelten Erwerbseinkommen abhängigen und zudem „unbürokratisch“ und „bürgerfreundlich“ gewährten Bürgergeld jedem Bürger eine sichere Existenzgrundlage verschafft, auf deren Basis er dann – auch zu geringen Lohnsätzen – zusätzliches Markteinkommen erwerben könnte. Die Gewerkschaften könnten daher ihre Zustimmung zu – beschäftigungsförderlichen – Lohnsenkungen im Bereich niedrig produktiver Arbeit nicht verweigern. Bei alledem bliebe in Not geratenen Bürgern der oft als entwürdigend empfundene Gang zu Arbeits- und Sozialämtern erspart; sie könnten ihre Ansprüche gewissermaßen mit ihrer Einkommensteuererklärung geltend machen.

Realistisch betrachtet hat dieses Bild eine Reihe von Schönheitsfehlern.

- Die bürgerfreundliche Gewähr des Bürgergeldes könnte viele Bürger dazu verleiten, sich mit dem Empfang der finanzamtlichen Überweisung zu begnügen und auf den Erwerb von – offiziellem – Einkommen zu verzichten.⁴⁰ Sie lebten damit ohne Not auf Kosten anderer. Dies würde die Solidarität innerhalb der Gesellschaft in den Grundfesten erschüttern.
- Ausländische Bürger könnten sich zu einer Wohnsitzverlagerung nach Deutschland animiert fühlen. Zumindest EU-Ausländern dürfte das Bürgergeld nur schwer zu verweigern sein.
- Die Höhe des Bürgergelds ist durchaus attraktiv. Nach den bekanntesten Versionen würde z.B. eine vierköpfige Familie monatlich 1.800 € erhalten, wobei möglicherweise noch andere Sozialleistungen hinzukämen. Bei einem Steuersatz von 50 % läge die Transfergrenze in der beachtlichen Höhe von 3.600 € Monatseinkommen.
- Der unterstellte Steuersatz von 50 % führt noch zu einem anderen Problem. Zusammen mit den Sozialabgaben – selbst wenn man nur Arbeitnehmerbeiträge berücksichtigt – bewirkt die Besteuerung eine Grenzzugsrate von 70 %. Sie würde sich weiter erhöhen, wenn Wohngeld und Ausbildungsförderungsleistungen zunächst zusätzlich gewährt und mit steigendem Einkommen entfallen würden.

⁴⁰ In diesem Fall würde also der in Abschnitt D II, S. 26/27 beschriebene Einkommenseffekt besonders drastisch durchschlagen.

- Nach neueren Berechnungen des IZA und des Sachverständigenrates⁴¹ ist das Bürgergeldkonzept fiskalisch nicht tragbar. Dies gilt selbst dann, wenn man berücksichtigt, dass es bei der Finanzierung aller öffentlichen Maßnahmen letztlich stets um ein Abwägen zwischen verschiedenen Dringlichkeiten geht. Um das Bürgergeld zu finanzieren, müsste der Staat seine Ausgaben in anderen wichtigen Bereichen – wie etwa der Bildung oder der Familienförderung – erheblich einschränken oder die Steuern massiv erhöhen.

Insgesamt ist Bürgergeldkonzepten gemein, dass sie sehr freundlich gegenüber allen sind, die Transfers beanspruchen wollen. Es setzt nahezu einseitig auf eine „Belohnung“ des Arbeitswilligen und verzichtet völlig auf eine „Bestrafung“ des Arbeitsunwilligen. Es ist zu befürchten, dass die Welt nicht ganz so heil ist.

Von anderem Zuschnitt ist das ifo-Modell. Während es denjenigen, die einer Beschäftigung nachgehen, ähnliche Anreize bietet, geht es – wie oben dargelegt – harscher mit denjenigen um, die arbeitsfähig sind, aber eine angebotene Arbeitsgelegenheit ausschlagen. Im Einzelnen soll nach dem ifo-Modell ALG II-Empfängern für Löhne unter 200 € noch ein Zuschuss in Höhe von 20 % sowie die Übernahme des Arbeitnehmeranteils ihrer Sozialversicherung gewährt werden. Bei Löhnen zwischen 200 € und 500 € monatlich wird der Lohnzuschuss konstant gehalten; allerdings fallen nun Sozialversicherungsbeiträge an. Bei Einkommen ab 500 € schließlich wird zunächst der Lohnzuschuss und dann die Übernahme der Arbeitnehmerbeiträge abgeschmolzen. Das ifo hält als Folge seines Modells eine Senkung der Niedriglöhne in der mittleren Frist um 10 % und langfristig um 32,5 % für möglich und damit verbunden eine Erhöhung der regulären Beschäftigung um mittelfristig 730.000 und langfristig 3,2 Mio. Arbeitsplätze. Letzteres würde dem gesamten Arbeitskräftepotential an Geringqualifizierten entsprechen.⁴² Das IZA erwartet allerdings nur Beschäftigungszuwächse im Umfang von 900.000 Stellen.

Allen diesen finanziellen Anreizen zur Aufnahme einer – möglichst regulären – Erwerbsarbeit ist freilich eines gemeinsam: Was immer an Vorteilen im untersten Lohn- oder Einkommenssegment gewährt wird, muss auf den folgenden Stufen gekürzt und schließlich zur Gänze gestrichen werden. Das bedeutet, dass mit jeder Begünstigung im untersten Bereich die Grenzbelastung in den anschließenden Einkommensklassen zunimmt. Angesichts der Tatsache, dass auch bei weit unterdurchschnittlichen Einkommen die Grenzbelastung von Arbeitseinkommen bereits durch Sozialabgaben und Einkommensteuer bei 40 % und mehr liegt, können sich durch die Entzugsrate leicht Grenzbelastungen von 70 % oder 80 % ergeben. Um derartige Grenzbelastungen zu vermeiden, gibt es nur zwei Möglichkeiten: Entweder die

⁴¹ Das IZA berechnet die fiskalischen Kosten des Bürgergelds in der Althaus-Variante auf rd. 220 Mrd. € der SVR auf 228 Mrd. €

⁴² H.-W. Sinn und andere (2006), a.a.O., S. 12.

Steuer- und Abgabensätze werden insgesamt drastisch reduziert oder die hohen Grenzbelastungen werden auf andere Tarifbereiche verschoben.

Betrachtet man eine drastische Steuer- und Abgaben- und damit auch Ausgabensenkung als wenig realistisch, kommt nur eine Verschiebung der Grenzbelastungen in Frage. Wenig würde es dabei helfen, den Anstieg der Grenzbelastungen erst im mittleren Einkommensbereich beginnen zu lassen; denn dies wäre fiskalisch sehr aufwändig und darüber hinaus auch mit schädlichen Anreizeffekten verbunden. Erwägenswert ist aber eine Verschiebung der Grenzbelastung nach unten. Je stärker das im Eingangsbereich verdiente Einkommen auf das ALG II angerechnet wird, desto geringer kann die Grenzbelastung auf den folgenden Stufen ausfallen. Allerdings würde dadurch zumindest im Eingangsbereich die Funktion des Arbeitsanreizes von der Belohnung des Arbeitsbereiten auf die Sanktionierung des Arbeitsverweigerers verschoben.

IV. Sanktionen versus Belohnungen

Die vielfältigen auf eine Stimulierung des Arbeitsangebots ausgerichteten Vorschläge unterscheiden sich somit wesentlich in der Gewichtung von Sanktionen bei Arbeitsverweigerung und von Belohnungen der Arbeitsaufnahme (im Niedriglohnbereich). Am einen Ende des Spektrums steht das IZA-/BMWi-Modell, in dem Markteinkommen unter dem Existenzminimum nur noch auf das Niveau des ALG II angehoben werden. Für eine Arbeitsaufnahme (im Niedriglohnsektor) gibt es also überhaupt keinen materiellen positiven Anreiz. Zugleich werden alle nicht am regulären Arbeitsmarkt tätigen Hilfeempfänger zu einer „Gegenleistung“ verpflichtet. Jeder nicht in Ausbildung befindliche Hilfeempfänger erhält ein öffentliches Beschäftigungs- oder Ausbildungsangebot im Umfang von 39 Wochenstunden. Bei Ablehnung geht der Transferanspruch verloren.

Am anderen Ende des Spektrums steht das Bürgergeld. Jeder, der aus welchen Gründen auch immer kein eigenes Einkommen erzielt, erhält die Existenzsicherung vom Staat. Um ihn dennoch zur Arbeitsaufnahme zu bewegen, darf er vom ersten Euro selbst verdienten Einkommens an die Hälfte (oder einen anderen hohen Anteil) anrechnungsfrei einnehmen. Da er auf diese Weise – je nach Familiengröße – auch bei einem respektablen Einkommen einen Teil seines Bürgergeldes behält, entsteht auch bei Einkommen über dem Existenzminimum eine sehr hohe Grenzzugsrate.

Wie immer lassen sich unterschiedliche ökonomische Konzeptionen nach ihren allokativen und nach ihren verteilungspolitischen Konsequenzen beurteilen. Aus allokativer Sicht hat das IZA-/BMWi-Modell einen großen Vorzug: Es setzt die ALG II-Empfänger unter erheblichen Druck, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um in ein reguläres, mehr als die Existenz sicherndes Beschäftigungsverhältnis zu gelangen. Auf der anderen Seite ist der Anreiz zur Aufnahme einer nicht Existenz sichernden Beschäftigung relativ gering, da gegenüber einer öffentlichen

Arbeitsgelegenheit keinerlei Zusatzverdienst entsteht. Es ist allerdings nicht auszuschließen, dass die Hilfeempfänger auch so eine reguläre Tätigkeit einer Beschäftigung in einem öffentlichen Arbeitsprogramm vorziehen. Klärungsbedürftig ist aber die Frage, was man genau unter einer regulären Tätigkeit zu verstehen hat, also ob sie z.B. zwingend 39 Wochenstunden umfassen muss, um den Betroffenen vor einer Kürzung seines ALG II-Anspruchs zu bewahren.⁴³ Ein wesentlicher allokativer Vorteil des Modells liegt in seiner die Möglichkeit zur Schwarzarbeit stark einschränkenden Wirkung, da den Betroffenen dafür einfach die Zeit genommen wird. Wie es scheint, besteht für Minijobs und möglicherweise sogar für nicht Existenz sichernde Teilzeitarbeit keinerlei Raum mehr. Dies wiederum ist insoweit allokativ nachteilig, als auch diese Jobs geeignet sind, Humankapital zu bewahren und einen Wiedereinstieg in ein reguläres Arbeitsverhältnis zu ermöglichen. Andererseits treffen gerade die Minijobs auf Skepsis bei Ökonomen. Sie verdanken ihre Existenz neben den für sie geltenden arbeitsmarktpolitischen Sonderregeln wesentlich einer ungerechtfertigten staatlichen Begünstigung.

Im Vergleich zum IZA-/BMWi-Modell sind die Anreizwirkungen des Bürgergeldes zwiespältig. Zwar kann der ALG II-Empfänger mehr von seinem Hinzuverdienst als bei jedem anderen Modell behalten. Es bleiben ihm aber auch die Möglichkeiten eines unbehelligten Freizeitgenusses oder der Schwarzarbeit. So dürfte es im Niedriglohnbereich nicht wenige geben, die ihre Bemühungen um eigene Erwerbsmöglichkeiten gänzlich einstellen und sich mit einem Leben vom bürgerfreundlichen und sicheren Bürgergeld einrichten.

Mit Blick auf verteilungspolitische und möglicherweise auch gesellschaftspolitische Normen plädieren viele für das Bürgergeld und gegen das als rigoros empfundene IZA-/BMWi-Modell. Mit dem Bürgergeld soll Schluss mit einer stigmatisierenden Ausgrenzung sozial Schwacher sein; vielmehr soll Solidarität zwischen den Starken und Schwachen herrschen.⁴⁴ Dagegen würde das IZA-/BMWi-Modell, so der Vorwurf, erst recht die soziale Kluft markieren: Auf der einen Seite diejenigen, die es am Markt geschafft haben – auf der anderen Seite die vom Staat zu Erwerbstätigkeit Verpflichteten. Doch dies ist eine einseitige Sichtweise, die der Beirat nicht teilt. Ihr gegenüber steht eine andere Interpretation von Solidarität. Wer erwerbsfähig ist, soll sich auch selbst um einen Erwerb kümmern und sich nicht von der Allgemeinheit alimentieren lassen. Auch ist es nicht solidarisch, wenn sich arbeitsfähige Bürger erst dann zur Arbeitsaufnahme entschließen, wenn sie von regulär arbeitenden Bürgern

⁴³ In dieser Hinsicht ist das IZA mit seinem Konzept rigorosier als das BMWi: Den vollen ALG II-Anspruch bewahrt ein auf dem regulären Arbeitsmarkt Tätiger nur, wer er auch dort mindestens 39 Wochenstunden arbeitet.

⁴⁴ Für manche Verfechter des Bürgergeldes garantiert erst ein bedingungsloses Grundeinkommen „ein Leben in Freiheit und Würde“ (G. Werner, Die Welt vom 25.4.2007). Andere sehen gerade die Freiheit in Gefahr („Infragestellung der freiheitlichen ... Gesellschaft“), weil mit der Zahlung des Bürgergeldes die „Unterstellung einer schwachen, aus sich selber nicht lebensfähigen Gesellschaft mitschwingt.“ (P. Nolte, Welt am Sonntag vom 29.4.2007, S. 28).

bezuschusst werden. Auch dies stößt an die Grenzen nicht nur der Finanzierbarkeit, sondern auch einer wohl verstandenen Solidarität.

V. Beschäftigungseffekte und ihre fiskalischen Folgen

Angesichts der vorliegenden Schätzergebnisse über den Beschäftigungserfolg und die fiskalischen Effekte der verschiedenen Modelle stellt sich die Frage, welches Modell aus der Perspektive eines Vergleichs von Nutzen und Kosten vorteilhaft sein könnte. Eine solche Einschätzung ist allerdings mit Unsicherheiten behaftet: Erstens werden die quantitativen Auswirkungen der Reformen im Niedriglohnbereich in der Regel mit Hilfe von Simulationsmodellen gewonnen, die notwendigerweise die komplexen Zusammenhänge auf dem deutschen Arbeitsmarkt und das verzwickte deutsche Sozial- und Arbeitsrecht nur vereinfacht darstellen können. Die Zunahme der Bedarfsgemeinschaften nach der Hartz IV-Reform mag als Warnung für zu starke Vereinfachungen bei der Abbildung von Rechtsänderungen in Simulationsmodellen gelten. Zweitens müssen bei den Simulationen Annahmen über Reaktionen des Arbeitsangebots und der Arbeitsnachfrage auf Veränderungen in der Anreizstruktur getroffen werden. Die Schätzergebnisse hängen daher von den gewählten Lohnelastizitäten des Arbeitsangebots und der Arbeitsnachfrage ab. Drittens gilt auch für strukturelle Reformen, was Lucas mit Blick auf die Fiskal- und Geldpolitik bereits in den 1970er Jahren anmahnte:⁴⁵ Die durch Reformen verursachten Verhaltens- und Erwartungsänderungen können zu Anpassungen in der Wirtschaft führen, die vorher nicht abschätzbar sind. Jede Änderung in der Wirtschaftspolitik ändert notwendigerweise auch die Struktur des für die Prognose unterstellten ökonometrischen Modells. In unserem Zusammenhang bedeutet dies, dass die auf Basis der alten Rahmenbedingungen geschätzten Elastizitäten möglicherweise unter den neuen Rahmenbedingungen nicht mehr gelten. Die durchgeführten Prognosen erweisen sich dann letztlich als unzuverlässig.

Betrachtet man die quantitativen Auswirkungen der verschiedenen Modelle in Tabelle 2 vor diesem Hintergrund, so fällt auf, dass die Bürgergeldkonzepte im Vergleich von Beschäftigungswirkungen und fiskalischen Effekten am schlechtesten abschneiden. Sie implizieren jedoch auch die stärksten Veränderungen im Sozial- und Arbeitsrecht, so dass die geschätzten Arbeitsmarkt- und Haushaltseffekte am unzuverlässigsten sein dürften. Für das Althaus-Modell errechnet das IZA 412.000 zusätzliche Beschäftigte bei einer Nettobelastung der öffentlichen Haushalte von knapp 220 Mrd. €⁴⁶ Der Sachverständigenrat kommt zu ähnlich

⁴⁵ Siehe R.E. Lucas (1976), *Econometric Policy Evaluation: A Critique*, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 1, S. 19-46.

⁴⁶ Vgl. H. Schneider (2007), *Aktuelle Modelle zur Förderung des Niedriglohnsektors im IZA-Simulator*, mimeo, Berlin. C. Fuest et al. (2007b) *Bürgergeldkonzept von Dieter Althaus: Beschäftigungs- und Finanzierungswirkungen*, *ifo Schnelldienst* 10/2007, S. 36-40, errechnen Belastungen der öffentlichen

hohen fiskalischen Belastungen in Höhe von 228 Mrd. €⁴⁷ Unter weiter gehender Berücksichtigung von Arbeitsangebotseffekten würden aber 1,2 Mio. zusätzliche vollzeitäquivalente Stellen entstehen. Zur besseren Einschätzung beider Effekte errechnet er in zwei Alternativen die Beschäftigungseffekte bei vollständiger Gegenfinanzierung. Die Arbeitsangebotseffekte sind dann mit in der ersten Alternative 227.000 weniger und in der zweiten Alternative 101.000 zusätzlichen Beschäftigungsverhältnissen eher gering. Nicht viel besser ergeht es dem Mitschke-Vorschlag gemäß den Berechnungen von Fuest et al. Hier stehen 415.000 zusätzlich Beschäftigten fiskalische Kosten in Höhe von 18,6 Mrd. € gegenüber.⁴⁸ Lediglich der HWWI-Vorschlag führt nach Angaben der Autoren zu Einsparungen für die öffentlichen Haushalte, und zwar in Höhe von 7,8 Mrd. € bei einem positiven Beschäftigungseffekt von 520.000 bis 1,2 Mio. je nach Szenario.⁴⁹ Während in den ersten beiden Fällen jedoch gängige Simulationstechniken mit typischen Lohnelastizitäten unterstellt werden, findet sich im HWWI-Vorschlag lediglich eine überschlägige Rechnung ohne Modellierung von Verhaltensanpassungen. Der HWWI-Vorschlag ist nicht zuletzt auch der radikalste Bürgergeldvorschlag, indem nahezu alle anderen Sozialleistungen völlig entfallen. Ein solches Szenario ist nicht nur im Hinblick auf die Zielgenauigkeit bestimmter Transferprogramme fragwürdig, sondern auch aus polit-ökonomischen Gründen äußerst zweifelhaft. Nicht zuletzt ergibt sich die Komplexität des heutigen Transfersystems aus dem Wirken bestimmter Interessen- und Bedürfnisgruppen im politischen Entscheidungsprozess, die sich einer Streichung spezifischer Transfers widersetzen werden. Bei aller Unsicherheit in den Schätzergebnissen ist hinsichtlich des Bürgergeldes offenbar nicht von der Hand zu weisen, dass die erzielbare Verbesserung auf dem Arbeitsmarkt durch zu hohe Belastungen der öffentlichen Haushalte erkaufte wird.

Die hohen fiskalischen Kosten von Bürgergeldkonzepten lassen sich vor allem auf deren „Unbedingtheit“ und „Voraussetzungslosigkeit“ zurückführen. Dies verdeutlicht etwa der Kölner Kombilohn, der neben einem Element des Grundbedarfs auch Elemente der negativen Einkommensteuer enthält, zudem aber die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder die Teilnahme

Haushalte in Höhe von 188 Mrd. € bei negativen Arbeitsangebotseffekten in Vollzeitäquivalenten von gut 800.000. Auch bei einer weniger teuren Anpassung und Weiterentwicklung des Konzepts erhalten diese Autoren keine wesentlich günstigeren Ergebnisse im Kosten-Nutzen-Vergleich.

⁴⁷ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2007), *Das Erreichte nicht verspielen*, Jahrgutachten 2007/2008, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, S. 223ff.

⁴⁸ Vgl. C. Fuest et al. (2006), *Aufkommens-, Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen einer Reform des Steuer- und Transfersystems nach dem Bürgergeld-Vorschlag von Joachim Mitschke*, Gutachten im Auftrag der Humanistischen Stiftung, FiFo Berichte No. 8, Köln, September 2006.

⁴⁹ Vgl. Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut (HWWI) (2007), *Bedingungsloses Grundeinkommen und Solidarisches Bürgergeld – mehr als sozialutopische Konzepte*, HWWI, Hamburg, März 2007.

an Workfare-Programmen zur Voraussetzung für die Transferzahlung macht.⁵⁰ Nach Berechnung der Autoren ergeben sich im Fall einer 50%igen Transferentzugsrate 440.000 zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse bei annähernder Kostenneutralität. Auch die jüngsten Ergebnisse aus einer Studie für die Schweiz von Leu et al. (2007), in der die Wirksamkeit von erwerbsabhängigen Steuergutschriften mit Hilfe von Simulationstechniken untersucht wird, liefern Belege dafür, dass Elemente der negativen Einkommensteuer, selbst wenn sie an die Erwerbstätigkeit geknüpft werden, zu einem ungünstigen Kosten-Nutzen-Verhältnis führen.⁵¹ Die Autoren errechnen Beschäftigungseffekte, die vernachlässigbar gering sind. Die Erhöhung des Arbeitsangebots durch vorherige Transferempfänger im Niedriglohnbereich würde durch die Reduktion des Arbeitsangebots bereits zuvor Erwerbstätiger kompensiert. Die fiskalischen Belastungen wären hingegen, angesichts des relativ hohen Schweizer Sozialhilfeniveaus, sehr hoch, so dass entweder höhere Steuerbelastungen oder eine Absenkung des Grundsicherungsniveaus erfolgen müssten. Beides sei jedoch nicht hinnehmbar.

Der Vorschlag von Bofinger et al. lässt ebenfalls keine besonders günstigen Effekte erwarten. Gemäß den eigenen Berechnungen der Autoren sind bei seiner Umsetzung Ausfälle von Sozialabgaben in Höhe von 3,2 Mrd. € zu erwarten, die Autoren äußern sich allerdings zu den Gesamteffekten nicht. Das IZA errechnet demgegenüber insgesamt eine Entlastung der öffentlichen Hand von 900 Mio. € aufgrund einer Erhöhung der Beschäftigung um 46.000 Vollzeitstellen.⁵² Diese Berechnungen werden von Haan und Steiner im Wesentlichen gestützt.⁵³ Demnach stehen 52.000 zusätzlichen Vollzeitstellen Einsparungen der öffentlichen Hand in Höhe von 1,16 Mrd. € gegenüber. Die Beschäftigungseffekte sind also insgesamt bescheiden, es würden allerdings auch keine allzu hohen fiskalischen Belastungen verursacht. Doch stellt sich die Frage, ob sich dafür auch die politischen Transaktionskosten einer solchen

⁵⁰ Siehe C. Fuest et al. (2007), *Wider die Arbeitslosigkeit der beruflich Geringqualifizierten: Entwurf eines Kombilohnverfahrens für den Niedriglohnsektor*, Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge No. 07-1, Köln; C. Fuest et al. (2007a), *Der Kölner Kombilohn für den Niedriglohnsektor*, ifo Schnelldienst 11/2007, S. 25-29.

⁵¹ Siehe R.E. Leu et al. (2007), *Erwerbsabhängige Steuergutschriften: Möglichkeiten und Auswirkungen einer Einführung in der Schweiz*, Bericht zuhanden des Eidgenössischen Finanzdepartements, des Eidgenössischen Departements des Innern und des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, Bern, August 2007.

⁵² P. Bofinger und andere (2006), *Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für Existenzsichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich*, Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit, Würzburg; H. Bonin, U. Rinner und H. Schneider (2007), *Untersuchung der beschäftigungs- und finanzpolitischen Auswirkungen des Bofinger/Walwei-Konzepts zur Neuordnung des Niedriglohnbereichs*, Bericht für das Bundesministerium der Finanzen, IZA Research Report No. 11, Bonn, Februar 2007.

⁵³ P. Haan und V. Steiner (2007), *Mehr Beschäftigung durch Subventionierung der Sozialbeiträge? Eine empirische Evaluation aktueller Reformvorschläge*, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 8, S. 378-388.

Reform lohnen. Jede nennenswerte Änderung am Sozialrecht könnte politische Verwerfungen auslösen, wie die Hartz-Reformen verdeutlichen. Zudem hat der Vorschlag von Bofinger et al. den Nachteil, dass ihn die Autoren mit der Einführung eines *allgemeinen* gesetzlichen Mindestlohns verbunden haben, der den deutschen Arbeitsmarkt weiter belasten dürfte (siehe Abschnitt F). Der Beitrag dieses Vorschlags zur Bewältigung der Arbeitslosigkeit im Niedriglohnbereich ist somit ebenfalls unzureichend, auch wenn seine Umsetzung im Unterschied zu den Bürgergeldvorschlägen keine zusätzlichen Belastungen der öffentlichen Haushalte verursachen würde.

Die verbleibenden Vorschläge sind sich in der Grundkonzeption relativ ähnlich. Es verwundert daher auch nicht, dass, bei näherem Hinsehen, die zu erwartenden Beschäftigungseffekte und fiskalischen Auswirkungen ähnlich sind. Dies ist offensichtlich so beim IZA- und BMWi-Vorschlag.⁵⁴ Beide Vorschläge bauen auf konsequentes Workfare und erzielen so deutlich günstigere Relationen von fiskalischen Kosten und Beschäftigungseffekten. Letztere liegen jeweils bei etwa 1,4 Millionen zusätzlichen Beschäftigten und gut 25 Mrd. € Mehreinnahmen für die öffentlichen Haushalte. Der IZA-Vorschlag dürfte hinsichtlich der simulierten Beschäftigungseffekte noch etwas günstiger sein, weil er in einer größeren Zahl an Vollzeitäquivalenten mündet. Auch der ifo-Vorschlag führt langfristig zu Einsparungen in Höhe von 21,2 Mrd. €⁵⁵ Es werden jedoch langfristig gut doppelt so viele zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse wie beim IZA- und beim BMWi-Vorschlag erwartet. Dies dürfte vor allem darauf zurückzuführen sein, dass der ifo-Vorschlag bei seiner Umsetzung Lohnsenkungen im Niedriglohnbereich um knapp ein Drittel des heutigen Lohnniveaus voraussetzt.

Der Sachverständigenrat geht in seinem Vorschlag von geringeren Lohneinbußen im Niedriglohnbereich aus. In der Darstellung der Beschäftigungseffekte seines Vorschlags verdeutlicht er, dass insbesondere der Zwang zur Arbeitsaufnahme zu einer starken Ausweitung der Beschäftigung, in der rigidesten Alternative bis zu 1,45 Mio. zusätzlichen Beschäftigten,

⁵⁴ H. Bonin und H. Schneider (2007), *Untersuchung der beschäftigungs- und finanzpolitischen Auswirkungen eines Konzepts für existenzsichernde Beschäftigung des Bundesministeriums für Wirtschaft*, Kurzexpose für das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, IZA Research Report No. 12, Bonn, März 2007; H. Schneider und andere (2002), *Beschäftigungspotenziale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich*, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, IZA Research Report No. 5, Bonn, Mai 2002; H. Bonin und H. Schneider (2006), *Workfare: Eine wirksame Alternative zum Kombilohn*, IZA Discussion Paper No. 2399, Bonn.

⁵⁵ H.-W. Sinn und andere (2006), *Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo-Instituts*, ifo München, Januar 2006; H.-W. Sinn und andere (2006a), *Redesigning the Welfare State: Germany's Current Agenda for an Activating Social Assistance*, Edward Elgar, Cheltenham.

führt.⁵⁶ In diesem Fall sind erhebliche Einsparungen von 35 Mrd. € zu erwarten. Bei weniger rigiden Varianten des Vorschlags ließen sich immerhin noch gut 370.000 zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse bei Einsparungen von knapp 14 Mrd. € realisieren.

Der Vergleich dieser beiden Modelle offenbart, welche Maßnahmen die Haupteffekte des jeweiligen Reformvorschlags hervorrufen. Während der IZA-/BMWi-Vorschlag vornehmlich auf Workfare setzt, kombiniert der ifo-/SVR-Vorschlag Workfare mit besseren Hinzuverdienstmöglichkeiten. Gemäß den Simulationsrechnungen ist es aber auch im ifo-/SVR-Vorschlag die Verpflichtung zur Arbeitsaufnahme, die zu besonders günstigen Beschäftigungseffekten und fiskalischen Auswirkungen führt. Beschäftigungseffekte gehen somit vor allem vom Druck zur Arbeitsaufnahme aus. Die besseren Hinzuverdienstmöglichkeiten stabilisieren hingegen vor allem die Einkommenssituation Geringqualifizierter. Sie federn somit den arbeitsmarktpolitisch gebotenen Zwang zur Arbeitsaufnahme für erwerbsfähige Geringqualifizierte sozialpolitisch ab.

E. Stimulierung der Arbeitsnachfrage

Bei den verschiedenen Möglichkeiten einer Belohnung des eigenen Einkommenserwerbs lassen sich grundsätzlich Objekt- und Subjekt-bezogene Maßnahmen unterscheiden. Vieles spricht für eine Subjekt-bezogene Förderung. Sie wird an der Bedürftigkeit des Förderungsempfängers orientiert und kann insofern den Förderkreis zielgenau abgrenzen. Andererseits verursacht gerade dies auch die meisten Probleme, etwa vor allem die Ermittlung der Bedürftigkeit des Begünstigten, die Einschätzung der Anreizwirkungen, die Festlegung der geeigneten Grenzzuzugsrate, usw.

Man kann daher auch einer Objekt-bezogenen Förderung einiges abgewinnen. Unmittelbar gefördert würde der Arbeitsplatz und erst mittelbar der Arbeitnehmer. Ausgangspunkt dieser Überlegung ist zunächst einmal die Feststellung, dass es vor allem die Geringqualifizierten sind, die von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Es muss also vorrangig darum gehen, Arbeitsplätze für diese Gruppe zu schaffen. Ein Weg dahin sind Versuche, die sich im so genannten Niedriglohnssektor bildenden Löhne wieder wettbewerbsfähig zu machen. Dies lässt sich aber nur bedingt, d.h. über einen weiten Umweg, erreichen, wenn man Zahlungen an alle Niedrigeinkommensbezieher leistet und damit auf ein zusätzliches Angebot und einen entsprechenden Lohndruck spekuliert. Es genügt ja nicht, dass die geförderten Arbeitnehmer erklären, auch zu niedrigeren Löhnen arbeiten zu wollen. Es muss auch Unternehmen geben, die zu entsprechenden Anstellungsverträgen bereit sind. Damit ist nicht ohne weiteres zu rechnen; denn die Einführung derartiger Niedriglohnbereiche könnte bei vielen Unternehmen

⁵⁶ SVR (2006a), *Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell*, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

zumindest kurzfristig zu innerbetrieblichen Auseinandersetzungen führen.⁵⁷ Zudem stehen sich auf dem Arbeitsmarkt die Tarifpartner mit ihrer Verhandlungsmacht gegenüber. Während der Wettbewerb auf dem Gütermarkt zu niedrigeren Preisen zwingt, kommen niedrigere Löhne aufgrund des Widerstands der Gewerkschaften überhaupt nicht oder erst allmählich zustande. Angesichts der globalisierten Wirtschaft neigen Arbeitgeber dazu, Tarifkonflikten im Niedriglohnbereich auszuweichen und Lohnerhöhungen hinzunehmen. Im Gegenzug investieren sie im Ausland und schaffen dort Arbeitsplätze für Geringqualifizierte. Der für den Erfolg der Kombilohnmodelle notwendige Lohndruck ist deshalb keineswegs sichergestellt.

Sehr viel direkter wirken Lohnsubventionen an die Arbeitgeber. Sie würden die Arbeitskosten unmittelbar senken, ohne dass sich die Bruttolöhne verändern müssten. Dadurch könnten die Arbeitgeber trotz der bestehenden Arbeitsmarktrigiditäten dazu bewogen werden, die erforderlichen Arbeitsplätze für Geringqualifizierte zu schaffen. Dagegen lässt sich einwenden, dass von dieser „Objektförderung“ auch Arbeitnehmer profitieren würden, die gar nicht bedürftig sind, weil sie z.B. über ein hohes Vermögen oder über private Unterhaltsansprüche verfügen. Wie groß diese Mitnahmeeffekte sind, ist allerdings umstritten.

Für die Vergabe von befristeten Einstellungsgutscheinen an Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose wirbt das IfW.⁵⁸ Der Arbeitgeber kann sie für die Dauer eines Jahres in Lohnkostenzuschüsse einlösen, die während dieser Zeit kontinuierlich abnehmen. Sie sind umso höher, je länger der Neueingestellte arbeitslos war und je geringer er qualifiziert ist. Gegen den Einwand des Drehtüreffekts – sobald die Subventionen auslaufen, werden die Betroffenen entlassen und durch neue Arbeitnehmer ersetzt – setzt das IfW den Klebeffekt: Die Neueingestellten würden durch ihre Beschäftigung erheblich an Produktivität gewinnen und die Einstellungs- und Ausbildungskosten würden sich nicht ständig wiederholen. Sollten die Betroffenen nach Auslaufen der Zuschüsse dennoch entlassen werden, so würden sie zunächst zu Kurzzeitarbeitslosen mit entsprechend höheren Einstellungschancen. Das IfW betont aber, dass die Lohnkostenzuschüsse nur parallel zu Sanktionen gegen Arbeitsverweigerer eingesetzt werden sollen. Nach Berechnungen aus dem IfW würden sich selbst finanzierende Einstellungsgutscheine zu einer Reduktion der Langzeitarbeitslosigkeit in Höhe von 120.000

⁵⁷ Für diese Behauptung lässt sich eine ganze Reihe von ökonometrischen und experimentellen Studien ins Feld führen. Eine der interessantesten Analysen liefert T.F. Bewley (1999), *Why Wages Don't Fall during a Recession*, Harvard University Press, Cambridge für den deregulierten amerikanischen Arbeitsmarkt. Gemäß dieser Untersuchung sind es vor allem Gerechtigkeitsüberlegungen, die ein Absinken der Löhne in der Rezession verhindern. Die Unternehmen greifen lieber zu Entlassungen als die im Betrieb verbleibenden Arbeitskräfte durch Lohnsenkungen zu demotivieren.

⁵⁸ Vgl. dazu D.J. Snower (1994), *Converting Unemployment Benefits into Employment Subsidies*, *American Economic Review, Papers and Proceedings* 84 (2), S. 65-70; J. M. Orszag und D.J. Snower (2003), *Designing Employment Subsidies*, *Labour Economics* 10, S. 557-572; A.J.G. Brown, C. Merkl und D.J. Snower (2006), *Comparing the Effectiveness of Employment Subsidies*, Kiel Working Paper No. 1302, November.

Personen führen. Würden 2 Milliarden € für Einstellungsgutscheine ausgegeben, könnten sogar 400.000 neue Arbeitsplätze geschaffen werden.⁵⁹

Ein ähnlicher Vorschlag wird bereits in der Praxis erprobt. Das Hamburger Modell ist ein auf maximal 10 Monate befristeter Lohnkostenzuschuss für Langzeitarbeitslose. Er wird zu gleichen Teilen von der ARGE Hamburg an Arbeitnehmer und Arbeitgeber ausgezahlt. Gefördert werden Arbeitsverhältnisse mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von mehr als 15 Stunden. Bei einer Arbeitszeit von weniger als 35 Wochenstunden beträgt die Förderung 125 € je Monat, bei einer Arbeitszeit von mindestens 35 Stunden 250 €. Der Zuschuss ist sozialversicherungs- und steuerfrei. Zusätzlich erhält der Arbeitnehmer einen Bildungsgutschein über bis zu 2.000 €. Der Arbeitgeber muss für die Förderung eine zusätzliche, sozialversicherungspflichtige Stelle schaffen, deren Bezahlung ortsüblichen Bedingungen entspricht. Der Lohn muss also über 400 € liegen, darf aber gleichzeitig 1.700 € nicht überschreiten. Die Förderung wird zunächst ein halbes Jahr gewährt, bei einer anschließenden Übernahme in ein unbefristetes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis für weitere 4 Monate. Insgesamt ist die Förderungsdauer kürzer als im Vorschlag des IfW.

Eine wissenschaftliche Evaluierung der Auswirkungen des Hamburger Modells steht zwar noch aus, aber es wird bereits aus unterschiedlicher Richtung kritisiert. Die einen beklagen die Subventionierung von Arbeitgebern und fordern statt Lohnkostenzuschüssen höhere Nettolöhne, die anderen verweisen auf die hohen Kosten und fordern stattdessen Lohnsenkungen ohne staatliche Ausgleichstransfers. Letztlich geht es aber auch hier wieder um die Frage „Drehtüreffekt“ oder „Klebeeffekt“. Wenn viele Langzeitarbeitslose auf diese Weise den Weg zurück in Dauerarbeitsverhältnisse schaffen, ist dem vordringlichen sozialpolitischen Ziel gedient und die Kosten würden sich lohnen.

Zur Vermeidung des Drehtüreffekts hat sich die „Magdeburger Alternative“ ein besonderes Rezept einfallen lassen:⁶⁰ Danach soll ein Zuschuss in Höhe der gesamten Sozialbeiträge nicht nur für jeden neu eingestellten, sondern gleichzeitig für einen bereits beschäftigten Arbeitnehmer geleistet werden. Die Subvention erfolgt unbegrenzt bis zu einem Bruttoverdienst von 1.200 € monatlich. Durch die mit diesem Modell gesetzten Anreize soll ein Drehtüreffekt vermieden werden. Die Kehrseite des Vorschlags besteht aber in der offensichtlichen Begünstigung bereits bestehender und wachsender Unternehmen (im Gegensatz zu schrumpfenden und neu gegründeten Unternehmen), denn nur erstere können sich die volle Förderung „verdienen“. Gemäß neueren Berechnungen der Autoren resultiert eine Umsetzung der Magdeburger Alternative in 1,7 Millionen zusätzlichen Beschäftigungsverhältnissen bei

⁵⁹ Siehe zu diesen Berechnungen A. Boss, A.J.G. Brown, C. Merkl und D.J. Snower (2007), *Einstellungsgutscheine: Konkrete Ausgestaltung für Deutschland*, Kiel Working Paper No. 1327, Juni.

⁶⁰ Siehe dazu R. Schöb und J. Weimann (2003), Kombilohn: Die Magdeburger Alternative, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 4, S. 1-16.

einer Nettoentlastung der öffentlichen Haushalte in Höhe von 3,6 Milliarden €⁶¹ Bei diesen Berechnungen werden jedoch die Anpassungen auf dem Arbeitsmarkt stark vereinfachend abgebildet. Für die Nachfrageseite des Arbeitsmarkts wird eine konstante Lohnelastizität unterstellt – eine Vorgehensweise, die sich auch in anderen Studien findet. Die Arbeitsangebotsseite wird nicht differenziert modelliert. Damit wird eine Situation betrachtet, in der ausschließlich unfreiwillige Arbeitslosigkeit besteht. Dass Arbeitnehmer oft nur geringe Anreize haben, einen Arbeitsplatz zu suchen, wird vernachlässigt. Es ist daher möglich, dass die tatsächlichen Beschäftigungseffekte moderater und die fiskalischen Erträge geringer sind.

Ein Nachteil aller bisherigen quantitativen Angaben zu den Beschäftigungswirkungen und den fiskalischen Effekten der auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes ansetzenden Lohnsubventionen besteht im hypothetischen Charakter der vorgelegten Simulationsrechnungen. Praktische Erfahrungen mit Lohnsubventionen im Ausland deuten jedoch darauf hin, dass sie auch in Deutschland positive Beschäftigungsimpulse auslösen könnten. In der Schweiz existiert mit dem so genannten Zwischenverdienst bereits seit 1982 eine Lohnsubvention. Diese arbeitsmarktpolitische Maßnahme ist nicht ganz mit den bereits diskutierten Kombilohnmodellen vergleichbar, da sie auf die Bezieher von Arbeitslosengeld, also auf Kurzarbeitslose, und nicht auf erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger bzw. Langzeitarbeitslose abzielt. Gefördert werden Arbeitnehmer, die vorübergehend eine reguläre Beschäftigung zu einem niedrigeren Lohn als das ihnen zustehende Arbeitslosengeld annehmen, aber weiterhin in der Arbeitslosenversicherung verbleiben. Für diese Arbeitsverhältnisse werden Kompensationszahlungen geleistet, die einerseits den Arbeitnehmer besser stellen und andererseits zu Einsparungen für die Arbeitslosenversicherung führen. Der Arbeitgeber zahlt hingegen nur den niedrigeren Marktlohn. Diese Lohnsubvention ist nicht nur auf einen engeren Personenkreis beschränkt, sondern wird zudem nur befristet gewährt. Die Evaluationsstudien zum Zwischenverdienst belegen, dass diese Lohnsubvention zu einer deutlichen Steigerung der Wiederbeschäftigungschancen von Arbeitslosen führt.⁶²

Wie sich zeigt, konzentrieren sich die meisten auf eine Stimulierung der Arbeitsnachfrage gerichteten Vorschläge auf bestimmte Gruppen von Arbeitslosen, z.B. Ältere oder Jüngere, Langzeitarbeitslose, Geringqualifizierte. Das hat nicht nur praktische Abgrenzungsprobleme zur Folge, sondern verlangt auch eine ökonomische Rechtfertigung dafür, dass Menschen, die letztlich das gleiche Schicksal teilen, unterschiedlich behandelt werden. Vor allem aber führen derartige Differenzierungen zu dem Problem, dass Arbeitgeber möglicherweise nicht geförderte Beschäftigte gegen geförderte Arbeitslose auswechseln (Drehtüreffekt). Sicherlich ist es von

⁶¹ Siehe dazu A. Knabe, R. Schöb und J. Weimann (2006), Marginal Employment Subsidization: A New Concept and a Reappraisal, *Kyklos* 59, S. 557-577.

⁶² Siehe dazu M. Gerfin und M. Lechner (2002), A Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policies in Switzerland, *Economic Journal* 112, 854-893; M. Gerfin, M. Lechner und H. Steiger (2005), Does Subsidised Temporary Employment Get the Unemployed Back to Work? An Econometric Analysis of Two Different Schemes, *Labour Economics* 12, S. 807-835.

hoher Priorität, insbesondere Jugendlichen einen Start in ihr Berufsleben zu ermöglichen. Und sicherlich ist auch von Gewicht, dass vor allem Langzeitarbeitslosen der Verfall ihres Humankapitals, also ihrer individuellen Arbeitsbefähigungen, droht. Wenn aber die Beschäftigung der einen mit dem Arbeitsplatzverlust der anderen erkaufte werden muss, ist wenig gewonnen. Insofern spricht vieles für eine eher allgemeine als spezielle Stimulierung der Arbeitsnachfrage. Das kann aber nicht so weit gehen, dass am Ende jeder Arbeitsplatz öffentlich subventioniert wird. Wie oben dargelegt, gibt es gute Gründe, beim Niedriglohnssektor anzusetzen. Wegen des Drehtüreffekts wäre es allerdings falsch, die Förderung von vorneherein zu befristen. Wichtig ist es vielmehr, den Subventionsbedarf regelmäßig zu überprüfen: Die Zuschüsse könnten reduziert werden, sobald die Zahl gering qualifizierter Arbeitsloser eine vorher festgelegte Höhe unterschreitet.

Neben dem Drehtüreffekt könnte auch befürchtet werden, dass die Arbeitgeber die Löhne für Geringqualifizierte bei Zahlung von Lohnsubventionen so weit absenken, dass letztlich deutliche Belastungen für den Staat entstehen würden. Allerdings gibt es auch ein Anreizproblem von Lohnsubventionen auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes. Die Tarifvertragsparteien könnten sich auf Kosten des Staates einigen und höhere Lohnabschlüsse für Geringqualifizierte vereinbaren, weil die dadurch drohende Arbeitslosigkeit mit Hilfe der Lohnsubvention durch den Staat aufgefangen würde. Beiden Anreizen könnte beispielsweise dadurch entgegen gewirkt werden, indem Lohnsubventionen nur in einem festen Korridor von Stundenlöhnen oder Monatsgehältern gezahlt würden.

F. Anmerkungen zum gesetzlichen Mindestlohn

Garantiert der Staat die Sicherung der wirtschaftlichen Existenz seiner Bürger, mag dies – wie manche meinen – die individuellen Leistungskräfte freisetzen und so das volkswirtschaftliche Ergebnis verbessern. Andere sehen gerade in der Existenzsicherung eine der wesentlichen Triebkräfte menschlicher Leistungsbereitschaft und befürchten ein Nachlassen individueller Anstrengungen, wenn für die wirtschaftliche Existenz gewissermaßen von Staats wegen gesorgt ist. Diese Befürchtung scheint allerdings unbegründet, soweit sich Menschen mit ihrem Arbeitseinsatz weit höhere Ansprüche erfüllen können und wollen, als ihnen ein staatlich garantiertes Existenzminimum ermöglicht. Anders, wenn Menschen mit eigenen Kräften auch beim besten Willen kaum mehr zu erwirtschaften vermögen, als ihnen der Staat ohnehin garantiert. Dies ist der Grund dafür, dass sich die möglichen Konflikte zwischen staatlicher Existenzsicherung und Wahrung individueller Leistungsbereitschaft vor allem im Bereich gering qualifizierter Arbeit ergeben. Und deswegen wird auch in diesem Bereich das Arsenal von Sanktionen um verschiedene positive, den Arbeitseinsatz belohnende Regelungen ergänzt. Wer arbeitet, erhält auf diese Weise neben seinem Arbeitsentgelt – direkt oder indirekt – einen Zuschuss vom Staat, im Ergebnis also einen „Kombilohn“. Er ist höher als das von ihm selbst Erwirtschaftete und jedenfalls nach dem Konzept auch höher als das, was er aus eigener Kraft

erwirtschaften könnte. Da er seine wirtschaftliche Existenz nicht selbständig sichern kann, hilft ihm der Staat.

Allerdings lautet eine bekannte Forderung, dass jedermann bei entsprechendem Einsatz in der Lage sein müsse, die materiellen Grundlagen seiner Existenz – und der Existenz seiner Familie – aus eigener Kraft sicherzustellen. Mit anderen Worten: Der Lohn für einen voll Erwerbstätigen müsse diese Mindesthöhe erreichen. Wenn dies der Markt nicht von sich aus leiste, müsse der Gesetzgeber nachhelfen, in dem er einen Mindestlohn festlege.⁶³ Gewiss hat ein solcher Mindestlohn eine Reihe von Vorteilen:

- Zunächst einmal wäre das arbeitsethische Postulat erfüllt: Arbeitskraft wird mindestens so hoch bewertet, dass der arbeitende Mensch vom Ergebnis seiner Arbeit leben kann.
- Auch arbeitsmarktpolitisch wäre es sicher angenehm, wenn man sich um das Setzen positiver Arbeitsanreize keine Gedanken mehr zu machen brauchte. Der Lohn wäre gewissermaßen Anreiz genug.

Diesen Vorteilen steht allerdings ein wesentlicher Nachteil gegenüber: Soll der gesetzliche Mindestlohn tatsächlich greifen, also auf ein höheres Lohnniveau festgelegt werden, als es ohnehin bestünde, dürfte er zu Entlassungen führen. Zwar wird es einigen Arbeitgebern, insbesondere bei international nicht-handelbaren Gütern, durchaus gelingen, die höheren Arbeitskosten über höhere Preise an die Konsumenten weiter zu geben. Aber unterm Strich dürfte die Arbeitslosigkeit zunehmen. Auch lässt sich die Konkurrenz ausländischer Arbeitsanbieter nicht auf so einfache Weise abschütteln. Nur wenige Güter und Dienstleistungen sind international nicht handelbar.⁶⁴ Kommen die ausländischen Arbeiter nicht mehr selbst ins Land, so kommt eben doch ihre Arbeitskraft – in Form von Produkten oder elektronisch übertragbaren Dienstleistungen. Und finden inländische Arbeitgeber keine billigen

⁶³ Gelegentlich wird ein gesetzlicher Mindestlohn auch als Bedingung für die Einhaltung des so genannten Lohnabstandsgebots genannt. Dies ist gewissermaßen die Umkehrung dessen, was bisher als Konsequenz des Lohnabstandsgebots gesehen wurde, nämlich die Verpflichtung des Gesetzgebers, den Regelsatz der Sozialhilfe so zu bemessen, „dass bei Haushaltsgemeinschaften von Ehepaaren mit drei Kindern die Regelsätze zusammen mit Durchschnittsbeträgen der Leistungen ... und unter Berücksichtigung eines durchschnittlich abzusetzenden Betrages ... unter den erzielten monatlichen durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelten unterer Lohn- und Gehaltsgruppen einschließlich anteiliger einmaliger Zahlungen zuzüglich Kindergeld und Wohngeld in einer entsprechenden Haushaltsgemeinschaft mit einer allein verdienenden vollzeitbeschäftigten Person bleiben.“ (§ 28 Abs. 4 SGB XII). Bemerkenswerter Weise findet sich dieses Lohnabstandsgebot bei der Festlegung der ALG II-Regelsätze nicht (§ 20 SGB II).

⁶⁴ Zu nennen wären die Leistungen von Gebäudereinigern und Bauarbeitern. Gerade diese werden aber bereits durch das Entsendegesetz geschützt. Mag sein, dass man den Anwendungsbereich des Entsendegesetzes, wie von der Koalition beschlossen, auf einige wenige andere, international nicht-handelbare Leistungen ausdehnen könnte. Man muss sich allerdings darüber im Klaren sein, dass den Vorteilen der geschützten Leistungsanbieter Nachteile der Leistungsnachfrager gegenüberstehen.

Arbeitskräfte im Inland, dann produzieren sie eben im Ausland. Oder sie ersetzen im Inland den Einsatz von Arbeit durch Kapital.

Diese Wirkungsweise eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns ist nicht nur zwischen den sich am Arbeitsmarkt gegenüberstehenden Interessenverbänden umstritten. Auch Ökonomen sehen einen solchen Mindestlohn mittlerweile differenzierter. Bis in die 1990er Jahre galt es als sicher, dass Mindestlöhne mit Arbeitslosigkeit einhergehen müssten,⁶⁵ auch wenn damals schon gelegentlich behauptet wurde, dass die Wirkung von Mindestlöhnen in der Diskussion überschätzt sei.⁶⁶ Seit der Studie von *Card* und *Krueger*⁶⁷, die keine Effekte einer Erhöhung des Mindestlohns auf die Beschäftigung Geringqualifizierter in der Fast-Food-Industrie in New Jersey feststellen, wird die Wirkung gesetzlicher Mindestlöhne deutlich weniger pauschalierend diskutiert. Dennoch ist davon auszugehen, dass ein Mindestlohn zwar in einzelnen Industrien nicht die erwarteten Folgen haben mag, im Aggregat aber die Beschäftigung reduziert.⁶⁸

Einiges deutet darauf hin, dass allgemeine gesetzliche Mindestlöhne vornehmlich dann keine oder nur geringfügige adverse Beschäftigungseffekte auslösen, wenn sie faktisch keine Bindungswirkung entfalten, sei es, weil der Mindestlohn sehr niedrig gesetzt, sei es, weil er umgangen wird. Wenn der Mindestlohn jedoch Bindungswirkung entfaltet, so erhöht sich die Arbeitslosigkeit. Dies wird u.a. durch eine jüngere Studie für das Vereinigte Königreich belegt.⁶⁹ Allgemeine gesetzliche Mindestlöhne werden darüber hinaus als besonders schädlich angesehen, wenn sie auf einen inflexiblen Arbeitsmarkt treffen. Beschränken strenge Kündigungsschutzvorschriften die Arbeitgeber bereits darin, mit Entlassungen auf ungünstige wirtschaftliche Entwicklungen zu reagieren, so verhindert ein Mindestlohn auch noch die dann erforderlichen Lohnabsenkungen.⁷⁰ Die wirtschaftlichen Probleme werden verschärft.

⁶⁵ Siehe dazu den Übersichtsaufsatz von C. Brown, C. Gilroy und A. Kohen (1982), *The Effect of the Minimum Wage on Employment and Unemployment*, *Journal of Economic Literature* 20, S. 487-528.

⁶⁶ Siehe dazu C. Brown (1988), *Minimum Wage Laws: Are They Overrated?*, *Journal of Economic Perspectives* 2 (3), S. 133-145.

⁶⁷ Siehe D. Card und A.B. Krueger (1994), *Minimum Wages and Employment: A Case-Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania*, *American Economic Review* 84, S. 772-793.

⁶⁸ Zu diesem Urteil gelangen D. Neumark und W. Wascher (2007), *Minimum Wages and Employment*, IZA Discussion Paper No. 2570, Januar 2007, in ihrem jüngsten Übersichtsaufsatz zu den empirischen Effekten von Mindestlöhnen.

⁶⁹ Siehe S. Machin, A. Manning und L. Rahman (2003), *Where the Minimum Wage Bites Hard: Introduction of Minimum Wages to a Low Wage Sector*, *Journal of the European Economic Association* 1, S. 154-180.

⁷⁰ Vgl. O. Blanchard (2006), *European Unemployment: The Evolution of Facts and Ideas*, *Economic Policy* 45, S. 5-59 für eine ähnliche Argumentation.

Für Deutschland haben *König und Möller* eine viel beachtete Studie vorgelegt.⁷¹ Sie untersuchen mit Hilfe von Individualdaten aus der Beschäftigtenstatistik des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) die Effekte des durch das Entsendegesetz von 1996 festgelegten Mindestlohns in der deutschen Bauwirtschaft und liefern damit zugleich eine erste wissenschaftliche Evaluation des Gesetzes. Diese Studie ist intensiv diskutiert und mit dem Vorwurf methodischer Mängel kritisiert worden.⁷² Ungeachtet des methodischen Disputs bestätigen die Ergebnisse dieser Studie auf frappierende Weise die zuvor getroffene Einschätzung. Die Einführung eines Mindestlohns in der Bauwirtschaft durch das Entsendegesetz erhöhte das Arbeitsplatzrisiko der davon betroffenen ostdeutschen Arbeitnehmer signifikant. Da der Mindestlohn für die Bauwirtschaft in den neuen Ländern zu einer relevanten Lohnkompression führte, ergeben sich signifikante Beschäftigungsverluste. Für Westdeutschland berichten die Autoren einen positiven Effekt, der jedoch allenfalls schwach signifikant und daher nicht hinreichend verlässlich ist. Hier war der Mindestlohn aufgrund der tatsächlichen Lohnentwicklung zu niedrig, um die Lohnspreizung zu mindern, so dass ein nennenswerter Beschäftigungseffekt nicht zweifelsfrei festzustellen ist. Anders gewendet: Entweder wirkt ein Mindestlohn bindend und führt dann zu Beschäftigungsverlusten, oder er hat keine Bindungswirkung und damit auch keine Beschäftigungseffekte. Neuere Berechnungen des ifo Instituts belegen, dass diese Beschäftigungsverluste ausgehend von einem Mindestlohn von 4 € je Stunde mit steigenden Mindestlöhnen in Ost- und in Westdeutschland überproportional ansteigen würden.⁷³

In der Diskussion um einen gesetzlichen Mindestlohn wird – zumeist von dessen Gegnern – auch darauf verwiesen, dass mit dem ALG II bereits ein faktischer Mindestlohn gegeben sei, sodass es einerseits keinen Sinn mache, noch einen weiteren Mindestlohn einzuführen, und andererseits dessen Nachteile – in Form von steigender Arbeitslosigkeit – bereits an den ALG II-Leistungen deutlich würden. Die Analogie zwischen einem gesetzlichen Mindestlohn und dem ALG II gilt allerdings nur begrenzt. Wie auch oben deutlich gemacht, kann der Bezug von ALG II keinesfalls als sichere Alternative zum eigenen Einkommenserwerb betrachtet werden; denn Arbeitsanbieter haben generell nicht die Möglichkeit, Arbeitsgelegenheiten mit Blick auf

⁷¹ Vgl. M. König und J. Möller (2007), *Mindestlohneffekte des Entsendegesetzes? Eine Mikrodatenanalyse für die deutsche Bauwirtschaft*, IAB Discussion Paper No. 30/2007.

⁷² Siehe dazu die Kritik von J. Kluge und C.M. Schmidt (2007), Mindestlöhne ohne Reue – eine aussichtsreiche Option für Deutschland, *Handelsblatt*, Montag 10.12.2007, http://www.handelsblatt.com/news/default_302030_1363517.aspx (download am 4.1.2008) sowie die Replik von M. König und J. Möller (2007), Mindestlohn-Debatte: Ein „gewaltiger Denkfehler“, *Handelsblatt*, 10.12.2007, http://www.handelsblatt.com/News/Konjunktur-%d6konomie/%d6konomische-Nachrichten/_pv/_p/302030/_t/ft/_b/1363522/default.aspx/mindestlohn-debatte-ein-gewaltiger-denkfehler.html (download vom 4.1.2008).

⁷³ Siehe dazu J. Ragnitz und M. Thum (2008), Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen - eine Erläuterung zu den Berechnungen des ifo Instituts, *ifo Schnelldienst* 1/2008, S. 16-20.

einen arbeitsfreien Bezug von ALG II auszuschlagen. Vielmehr riskieren sie dabei ein ganzes Bündel von Sanktionen, so dass es nicht wenige gibt, die – etwa an der Schwelle von ALG I zum ALG II – auch schlecht bezahlte und weit unter ihrem Potential angesiedelte Arbeit annehmen, um die mit dem Bezug von ALG II verbundenen Eingriffe in ihre Privatsphäre abzuwehren.⁷⁴

So bleibt es dabei, dass bei einer Entscheidung über einen gesetzlichen Mindestlohn zwischen einem arbeitsethischen Vorteil (und dem damit verbundenen Motivationsschub) und einem Verlust an Arbeitsplätzen abzuwägen ist. Insbesondere Staaten mit hoher Arbeitslosigkeit und einem inflexiblen Arbeitsmarkt, wie etwa Deutschland, können sich einen – wirksamen – gesetzlichen Mindestlohn nicht leisten. Dadurch würden weitere Arbeitsplätze insbesondere im Niedriglohnbereich vernichtet und die Arbeitslosigkeit würde sich erneut verfestigen.

G. Die Rolle der Tarifparteien

Keine Reform der Sozialgesetzgebung kann die geschilderten Probleme lösen, ohne dass die Tarifpartner ihren Beitrag leisten; denn viele Arbeitgeber und Arbeitnehmer werden in ihrem individuellen Handeln durch die Vorgaben ihrer Verbände beschränkt. Insofern ist es zunächst einmal wichtig, wie die einzelnen Vorschläge von den Tarifpartnern eingeschätzt werden. Darüber hinaus ist zu fragen, inwieweit die Wirksamkeit der Vorschläge vom Verhalten der Tarifparteien abhängt.

Die Arbeitgeberverbände warnen vor einem gesetzlichen Mindestlohn und vor einer Ausdehnung des Entsendegesetzes. Dies hält aber einzelne Unternehmen nicht davon ab, Mindestlöhne zu vereinbaren, um sich lästiger Konkurrenten zu erwehren. Gegen einen Kombilohn in der einen oder anderen Form sind keine Einwände bekannt. Workfare-Modelle scheinen ausdrücklich befürwortet zu werden. Die Gewerkschaften streiten für den gesetzlichen Mindestlohn, obwohl damit die Tarifautonomie eingeschränkt wird, und lehnen Kombilöhne ab. Sie argumentieren, dass mit dem Mindestlohn jeder vollbeschäftigte Arbeitnehmer von seinem Arbeitseinkommen leben können soll. Insofern ist es konsequent, Modelle zu verwerfen, bei denen der Lohn nur einen Teil des Existenzminimums abdeckt und der fehlende Teil mit staatlichen Transfers finanziert werden muss. Aus dieser Perspektive sind auch Bürgergeldmodelle abzulehnen.

⁷⁴ Demgegenüber erklärte lt. Die Welt vom 26.3.2007 der CDU-Politiker M. Fuchs, dass das ALG II zu einem de facto Stundenlohn von 4,5 € bis 5 € führe. „Kein rational denkender Mensch arbeitet für weniger Geld“. Empirische Untersuchungen scheinen diese These insofern zu stützen, als die Lohnansprüche von ALG II-Empfängern auch nach längerer Arbeitslosigkeit im Schnitt über der Vergütung ihrer jeweils letzten Beschäftigung und damit generell wohl auch über ihrem ALG II liegen.

Darüber hinaus sind die Entscheidungsträger in Gewerkschaften daran interessiert, ihre Verhandlungsposition in Tarifverhandlungen zu stärken und die Unterstützung der Gewerkschaftsführung durch die Mitglieder zu stärken. Dies lässt sich um so eher erreichen,

- je mehr die Abschlüsse auch den Nettolohn bestimmen (und nicht etwa mit größeren Transferverlusten einhergehen) und
- je höher die staatliche Absicherung ist, wenn vereinbarte Lohnerhöhungen zu Beschäftigungsverlusten führen.

Das spricht aus gewerkschaftlicher Sicht eindeutig für eine hohe staatliche Grundsicherung und eher gegen Lohnzuschüsse an – regulär – beschäftigte Arbeitnehmer. Durch Workfare wird die staatliche Absicherung weniger komfortabel; deshalb schwächt Workfare die Verhandlungsposition der Gewerkschaften.

Sehr unterschiedlich beurteilen die Tarifpartner das Anwachsen der Minijobs. Während die Arbeitgeberverbände die Minijobs generell als eine wünschenswerte Deregulierung des Arbeitsmarkts betrachten, beklagen die Gewerkschaften die mit den Minijobs verbundene Verdrängung regulärer Arbeitsverhältnisse. Letztlich würden die Arbeitgeber die Befreiung der Arbeitnehmer von Sozialversicherungsbeiträgen zur Lohnsenkung nutzen. Die Gewerkschaften haben aus ihrer Sicht durchaus Recht: Mit Hilfe der Minijobber können sich die Arbeitgeber den mit den Gewerkschaften vereinbarten Tarifabschlüssen entziehen. Minijobs treten zunehmend in Konkurrenz zu regulären Arbeitsverhältnissen.⁷⁵ Zudem zählen große Gruppen von Minijobbern nicht zur typischen Klientel der Gewerkschaften, wie z.B. Studenten, Schüler oder Zweitverdiener aus gut situierten Haushalten.

Die Kooperation der Tarifpartner ist bei allen Reformvorhaben erforderlich, wenn auch je nach Stoßrichtung der Reform mit unterschiedlicher Funktion. Bei allen Maßnahmen, die auf eine Verschärfung von Anspruchsvoraussetzungen und Sanktionen abzielen, geht es zunächst darum, dass die vom Staat erhobenen Forderungen als volkswirtschaftlich und gesellschaftspolitisch gerechtfertigte Anliegen gewürdigt und nicht von vornherein verdammt werden. Wahrscheinlich hieße es aber die Gewerkschaften zu überfordern, wenn man ihnen auch noch die Rolle eines Vermittlers aufbürden wollte – zwischen denjenigen, die vom Staat Leistungen erhalten, und denjenigen, die sie aufbringen müssen.

Wichtiger ist die Funktion der Tarifpartner bei der Umsetzung negativer und positiver Arbeitsangebotsanreize in zusätzliche Beschäftigung; denn diese kann jedenfalls in der ersten Runde nur dann eintreten, wenn die Arbeitskosten fallen, so dass das erhöhte Arbeitsangebot auch auf eine entsprechend erhöhte Arbeitsnachfrage trifft. Verhindern die Gewerkschaften die Entstehung Markt räumender Löhne, würden alle auf die Stimulierung des Arbeitsangebots gerichteten Maßnahmen ins Leere fallen.

⁷⁵ Dies gilt auch für Beschäftigungsverhältnisse in Privathaushalten. Insbesondere im haushaltsnahen Bereich sind die Minijobs aber in der dort üblichen Hinterziehungsanfälligkeit begründet.

Schließlich sind auch die Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsnachfrage auf die Kooperation der Tarifpartner angewiesen. Leistet der Staat bei der Beschäftigung Geringqualifizierter Lohnkostenzuschüsse, muss er sicher sein, dass deren Lohnkosten senkende Wirkung nicht von anschließenden Lohnerhöhungen zunichte gemacht wird. Ein derartiges „Stillhalten“ sollte den Gewerkschaften freilich leichter fallen, als die Zustimmung zu Lohnsenkungen, wie sie ihnen bei den angebotsfördernden Maßnahmen abverlangt wird.

H. Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Die verschiedenen Konzepte, mit denen die Existenzsicherung Hilfsbedürftiger erreicht werden soll, ohne die Beschäftigung Geringqualifizierter zu gefährden, setzen auf unterschiedliche Anreizmechanismen.

Bürgergeldmodelle: Keine Pflicht zur Arbeit

Eine erste Gruppe von Modellen konzentriert sich auf positive Anreize auf das Arbeitsangebot. Dazu zählen alle Vorschläge, die – wie das Bürgergeld, das unbedingte Grundeinkommen oder auch die negative Einkommensteuer – ausschließlich auf Existenz sichernde Zahlungen des Staates setzen. Idealerweise sollen in diesen Zahlungen alle oder doch die meisten heute gewährten Sozialleistungen aufgehen. Auf Bedürftigkeitsprüfungen, insbesondere auch auf Nachweise, dass der Empfänger keine Möglichkeit zur Erzielung eigenen Einkommens besitzt, wird verzichtet. Die Arbeitsaufnahme soll dann vor allem dadurch zustande kommen, dass sich der Unterstützungsempfänger frei von Existenzsorgen eine für ihn passende Beschäftigung sucht. Da ihm bei geringem eigenem Einkommen dank vergleichsweise geringer Anrechnungsraten ein hoher Anteil verbleibt, wird er zusätzlich zur Arbeitsaufnahme motiviert. Einige Vertreter derartiger Modelle sehen aber auch keinen Nachteil, wenn die Zahlungsempfänger auf eine Arbeitsaufnahme verzichten.

Gegen diese Vorschläge spricht insbesondere:

- Es ist nicht vertretbar, alle (oder nahezu alle) Sozialleistungen in einem für alle gleichen Bürgergeld aufgehen zu lassen. Die meisten Sozialleistungen sind auf ganz bestimmte Ziele oder Problemgruppen gerichtet, was sich durch einen bloßen Bezug auf das Einkommen überhaupt nicht abbilden lässt. Man denke nur an so verschiedene Leistungen wie Kriegsoferentschädigungen, Elterngeld, Ausbildungsbeihilfen, Zuschüsse zur Bildung bestimmter Alterseinkommen, usw. Insofern hat die Idee des Bürgergelds eine gewisse Affinität zur Utopie einer Alleinsteuern. Dies schließt nicht aus, dass insgesamt die Vielzahl der heute gewährten Sozialleistungen überprüft werden sollte.
- Bedürftigkeit lässt sich nicht einfach als negative steuerliche Leistungsfähigkeit verstehen. Während sich die steuerliche Leistungsfähigkeit einigermaßen durch das

tatsächlich erzielte Bruttoeinkommen indizieren lässt und z.B. die vom Einkommensbezieher aufgewendete Mühe – aus Praktikabilitätsgründen – unberücksichtigt bleibt, kann ein geringes Bruttoeinkommen keinesfalls als alleiniger Indikator von Bedürftigkeit hingenommen werden. Bevor der Staat den Unterhalt übernimmt, sollte er sehr wohl prüfen, wie viel Mühe der potentielle Sozialhilfeempfänger für die Erzielung seines Einkommens aufgewendet hat oder ob Vermögen vorliegt. Grundsätzlich muss der Staat nicht nach den gleichen Maßstäben geben, wie er nimmt.

- Wenn der Staat wirklich bürgerfreundlich, unbürokratisch, auf eine bloße Einkommensteuererklärung hin einem Alleinstehenden monatlich z.B. 600 € und einer Familie mit zwei Kindern z.B. 1.800 € auszahlt, dürfte es nicht wenige geben, die sich damit zufrieden geben und ihren Lebensstandard allenfalls durch gelegentliche Schwarzarbeit aufbessern. Bei alledem ist es nicht überraschend, dass die Kosten bis auf über 200 Mrd. € jährlich veranschlagt werden. Diese Belastung ist fiskalisch nicht zu bewältigen.
- Zu bezweifeln ist, dass eine Senkung der Transferentzugsrate, wie sie in den gängigen Vorschlägen vorgesehen ist, die wirksamsten Anreize setzt. Bei hinreichend scharfen Sanktionen auf eine Arbeitsverweigerung bedarf es im Grunde keiner weiteren finanziellen Anreize zur Arbeitsaufnahme.
- Im Ergebnis erlaubt ein bedingungsloses Grundeinkommen ein Leben auf Kosten anderer. Der Empfänger solcher Sozialtransfers wird in keiner Weise dazu angehalten, zunächst für sich selbst zu sorgen und einen Beitrag für die Gesellschaft im Gegenzug für erhaltene Zahlungen zu leisten. Diese für die Nachhaltigkeit von Sozialsystemen so wichtigen Gedanken der Subsidiarität und des Gebens und Nehmens werden zugunsten eines unbedingten Nehmens aufgegeben. Dadurch werden die Grundlagen des Sozialsystems erschüttert.

Im Übrigen ist das Entstehen zusätzlicher Arbeitsverhältnisse davon abhängig, dass die großzügigen Hinzuverdienstmöglichkeiten (geringen Kürzungen des Bürgergelds) das Arbeitsangebot erhöhen und dadurch Lohnsenkungen bewirken, die ihrerseits die Arbeitsnachfrage stimulieren.

Fördern und Fordern

Eine zweite Gruppe von Modellen, zu denen unter anderen das ifo-Modell zählt, verbindet positive und – im Vergleich zum geltenden Recht erhöhte – Anreize auf das Arbeitsangebot in Form von Einkommenszuschüssen (Fördern) mit strengen Anforderungen an die eigene Leistungsbereitschaft der Zahlungsempfänger (Fordern). Die positiven Anreize zur Arbeitsaufnahme werden also durch negative Anreize für das Nichtarbeiten unterstützt. Wer Arbeitsmöglichkeiten ausschlägt, soll empfindliche Kürzungen seines Arbeitslosengelds

erfahren. Öffentliche Arbeitsgelegenheiten und die Vermittlung in private Beschäftigungsverhältnisse gegebenenfalls über Leiharbeitsfirmen sollen dafür sorgen, dass jeder Arbeitslose auch die Möglichkeit zum Eigenerwerb erhält.

Die Effektivität dieser Modelle beruht wesentlich auf dieser Verpflichtung zur Arbeitsaufnahme. Sie veranlasst den Arbeitslosen mehr als positive Anreize dazu, auf den Arbeitsmarkt zu drängen. Ob es dadurch aber zu neuen privaten Beschäftigungsverhältnissen kommt, hängt – wie bei der ersten Gruppe von Modellen – davon ab, dass das zusätzliche Arbeitsangebot Lohnsenkungen bewirkt, die ihrerseits die Arbeitsnachfrage erhöhen.

Ausschließlich auf Workfare setzen

Wegen der überragenden Bedeutung der eben geschilderten negativen Anreize setzt eine dritte Gruppe von Modellen ausschließlich auf ein Fordern. Prominente Befürworter dieser Modelle sind das Institut für die Zukunft der Arbeit und das Bundeswirtschaftsministerium. Der Staat bzw. die Kommunen sollen stets eine hinreichend große Anzahl von Arbeitsgelegenheiten bereitstellen oder doch zumindest im privaten Sektor anregen, so dass jeder Arbeitslose auch Arbeit findet. Nimmt er diese Arbeitsgelegenheit nicht wahr, sollen seine Leistungen empfindlich gekürzt werden. Ein zusätzlicher Anreiz mit großzügigen Hinzuverdienstmöglichkeiten sei nicht notwendig oder könne doch zumindest aus Kostengründen unterbleiben. In der Tat rechnen Vertreter eines derartigen reinen Workfare mit hohen Einsparungen öffentlicher Mittel.

Ob es tatsächlich zu zusätzlichen Beschäftigungsverhältnissen am regulären Arbeitsmarkt kommt, hängt aber – wie bei den beiden ersten Konzeptionen – entscheidend davon ab, dass sich das zusätzliche Arbeitsangebot auch zusätzliche Arbeitsnachfrage verschaffen kann. Voraussetzung dafür ist eine hinreichende Flexibilität der Löhne. Derartige Bedingungen herrschen am deutschen Arbeitsmarkt aber nur teilweise. Dort, wo Löhne durch Tarifverträge bestimmt sind, werden Gewerkschaften kaum dazu bereit sein, die erforderlichen Lohnsenkungen zuzulassen. Auch Unternehmen könnten zögern, massive Lohnsenkungen vorzunehmen, wenn dadurch der Betriebsfrieden aufs Spiel gesetzt wird.

Bezuschussung von Lohnkosten

Diesem zentralen Einwand trägt eine vierte Gruppe von Modellen Rechnung, die nicht nur das Arbeitsangebot, sondern auch direkt die Arbeitsnachfrage stimulieren will. Bei diesen Modellen spielen die Bereitstellung öffentlicher Arbeitsgelegenheiten bzw. die Vermittlung in die Privatwirtschaft durch Leiharbeitsfirmen und die dadurch auf das Arbeitsangebot ausgelöste stimulierende Wirkung ebenfalls die zunächst entscheidende Rolle. Gleichzeitig soll aber dafür gesorgt werden, dass das Arbeitsangebot Geringqualifizierter auch auf eine zusätzliche Nachfrage stößt, ohne dass es überall zwingend zu praktisch schwer durchsetzbaren Lohnsenkungen kommen muss. Diese Aufnahmekapazität könnte der Arbeitsmarkt dadurch

gewinnen, dass die Arbeitgeber für die im kritischen Bereich gezahlten Löhne Lohnzuschüsse erhalten. Die Arbeitskosten würden im relevanten Teilarbeitsmarkt der Geringqualifizierten von den Löhnen abgekoppelt.

In diese Gruppe fallen unter anderem das „Hamburger Modell“ und der Vorschlag des Instituts für Weltwirtschaft. Unternehmer werden für die Neueinstellung von bestimmten Gruppen von Arbeitslosen subventioniert. Da sich dadurch die Lohnkosten verringern, müsste – normale Reaktionen der Arbeitsnachfrage vorausgesetzt – die Beschäftigung der geförderten Arbeitslosen steigen. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass diese zusätzliche Beschäftigung zu Lasten anderer Beschäftigter erfolgt, sich insgesamt die Arbeitslosigkeit also nicht verringert. Dies mag zwar den Einsatz derartiger Subventionen nicht völlig ausschließen, wenn es gute Gründe gibt, die Beschäftigung gerade besonderer Gruppen – z.B. Jugendlicher oder Langzeitarbeitsloser – zu wünschen. Insgesamt ist aber der mögliche „Drehtüreffekt“ ein schwerer Einwand gegen derartige Maßnahmen.

Um diesen Drehtüreffekt auszuschließen, liegt es nahe, mögliche Lohnsubventionen nicht gezielt auf bestimmte Gruppen von Arbeitslosen auszurichten, sondern generell einzusetzen. Allerdings nur bei niedrig produktiver Arbeit; denn es sind die Arbeitsanbieter in diesem Bereich, die – trotz der unbestreitbaren gesamtwirtschaftlichen Vorteile der gewachsenen internationalen Arbeitsteilung und des technischen Wandels – als „Problemgruppe“ betrachtet werden können. Ihre Verluste partiell zu kompensieren, lässt sich nicht nur verteilungspolitisch, sondern auch allokatiospolitisch rechtfertigen: Die Beschäftigung anders kaum noch konkurrenzfähiger Geringqualifizierter ist auch bei staatlicher Subventionierung volkswirtschaftlich ertragreicher als ihre Nichtbeschäftigung.

Empfehlungen des Beirats

Unter Abwägung der Vor- und Nachteile dieser vier Modellgruppen gelangt der Beirat zu den folgenden Empfehlungen:

- Das Bürgergeld – oder bedingungslose Grundeinkommen – ist der falsche Weg.
- Allgemeine gesetzliche Mindestlöhne verringern die Beschäftigung Geringqualifizierter und verschärfen damit die deutschen Arbeitsmarktprobleme.
- Reformen, die nicht lediglich auf eine Alimentierung Arbeitsloser zielen, kommen nicht ohne negative Anreize aus. Wer erwerbsfähig ist und keine Arbeit findet, kann vom Staat nur dann Zuwendungen erhalten, wenn er im Gegenzug zu arbeiten bereit ist. Den Arbeitslosen sollten daher Arbeitsgelegenheiten im öffentlichen Bereich oder die Vermittlung in privatwirtschaftliche Beschäftigung durch Leiharbeitsfirmen angeboten werden. Wird eine solche Arbeitsaufnahme verweigert, sollte der Bezug staatlicher Transfers – also heute das Arbeitslosengeld II – empfindlich gekürzt werden. Für ein derartiges Workfare-Modell spricht nicht zuletzt, dass von ihm anders als von anderen

Formen der Existenzsicherung keine oder doch nur geringe Anreize für die Immigration von ausländischen Arbeitslosen ausgehen.

Wie der dadurch ausgelöste Lohndruck flankiert werden soll, ist jedoch nicht leicht zu entscheiden. Vieles spricht dafür, den ALG II-Empfängern großzügigere Hinzuverdienstmöglichkeiten einzuräumen (Subjektförderung). Zusätzlich verdientes Einkommen sollte nicht zur Gänze auf das Arbeitslosengeld angerechnet werden. Dadurch bleiben auch bei geringer Entlohnung noch positive Arbeitsanreize erhalten.

Einiges spricht aber auch für eine Subventionierung der Arbeitsplätze Geringqualifizierter (Objektförderung). Schließlich kommt es darauf an, dass Arbeitslose, die aus der Workfare drängen, auch einen regulären Arbeitsplatz finden. Um dafür die Chancen zu erhöhen, könnte man den Arbeitgebern, also den Arbeitsnachfragern, für jeden Arbeitsplatz Geringqualifizierter einen Zuschuss zahlen. Dadurch sinken die für die Unternehmen relevanten Arbeitskosten und es entstehen positive Anreize zur Schaffung von Arbeitsplätzen im geförderten Bereich. Allerdings erfordert eine solche Politik eindeutige Regeln, um die Verdrängung normaler Arbeitsplätze zu vermeiden und allzu starke Mitnahmeeffekte zu verhindern. Auch gilt es auszuschließen, dass die Tarifparteien die Lohnsubventionen für ihre jeweils eigenen Ziele und zu Lasten der Allgemeinheit nutzen: die Arbeitgeber zu Lohnsenkungen und die Gewerkschaften zu höheren Lohnforderungen. Also dürfen allgemeine Lohnsubventionen für Geringqualifizierte nur in einem engen Lohnkorridor zugelassen werden.

Lohnaufstockungen an die Arbeitnehmer und Lohnzuschüsse an die Arbeitgeber stehen insoweit im Konkurrenzverhältnis, als sie beide aus öffentlichen Mitteln gespeist werden müssen. Sie sind aber auch in Kombination vorstellbar. Welches Gewicht dabei der einen oder der anderen, die Workfare ergänzenden Maßnahme zukommen sollte, ist nicht allgemein vorzugeben, sondern könnte nach entsprechenden empirischen Experimenten entschieden werden. Deutschland hat einen solchen Weg mit den begonnenen Arbeitsmarktreformen im Grunde eingeschlagen; sie sollten nicht zurück genommen, sondern durch ein konsequenteres Workfare fortentwickelt werden.

**Verzeichnis der Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats
beim Bundesministerium der Finanzen**

Prof. Dr. Clemens Fuest (Vorsitzender)	Köln
Prof. Dr. Kai A. Konrad (Stellv. Vorsitzender)	Berlin
Prof. Dr. Dieter Brümmerhoff	Rostock
Prof. Dr. Thiess Büttner	München
Prof. Dr. Werner Ehrlicher	Freiburg/Br.
Prof. Dr. Lars P. Feld	Heidelberg
Prof. Dr. Lutz Fischer	Hamburg
Prof. Dr. Heinz Grossekkettler	Münster/W.
Prof. Dr. Günter Hedtkamp	München
Prof. Dr. Klaus-Dirk Henke	Berlin
Prof. Dr. Johanna Hey	Köln
Prof. Dr. Bernd Friedrich Huber	München
Prof. Dr. Wolfgang Kitterer	Köln
Prof. Dr. Gerold Krause-Junk	Hamburg
Prof. Dr. Alois Oberhauser	Freiburg/Br.
Prof. Dr. Rolf Peffekoven	Mainz
Prof. Dr. Dieter Pohmer	Tübingen
Prof. Dr. Helga Pollak	Göttingen
Prof. Dr. Wolfram-F. Richter	Dortmund
Prof. Dr. Ulrich Schreiber	Mannheim
Prof. Dr. Hartmut Söhn	Passau
Prof. Dr. Christoph Spengel	Mannheim
Prof. Dr. Klaus Stern	Köln
Prof. Dr. Marcel Thum	Dresden
Prof. Dr. Dietmar Wellisch	Hamburg
Prof. Dr. Wolfgang Wiegard	Regensburg
Prof. Dr. Berthold Wigger	Nürnberg
Prof. Dr. Horst Zimmermann	Marburg/Lahn