

Existenzsicherung und Erwerbsanreiz

Kurzfassung eines Gutachtens des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen¹

1	Einleitung	67
2	Die geltende Rechtslage	68
3	Reformen des Arbeitslosengeldes II für mehr Beschäftigung	70
3.1	Bürgergeldmodelle: Keine Pflicht zur Arbeit	70
3.2	Fördern und Fordern	70
3.3	Ausschließlich auf Workfare setzen	71
3.4	Bezuschussung von Lohnkosten	71
4	Wie sollte der Niedriglohnsektor reformiert werden?	73

- Das Gutachten analysiert eine Vielzahl von Kombilohnmodellen unter Berücksichtigung der zu erwartenden Kosten und Beschäftigungseffekte.
- Von der Umsetzung von Bürgergeldmodellen oder von Vorschlägen zu einem bedingungslosen Grundeinkommen wird abgeraten, da diese mit nicht zu bewältigenden fiskalischen Risiken und ungewissen Beschäftigungseffekten verbunden wären.
- Der Beirat favorisiert zur Stimulierung von Arbeitsangebot und -nachfrage im Niedriglohnbereich den Workfare-Ansatz, verbunden mit Lohnsubventionen für Geringqualifizierte in einem eng begrenzten Rahmen.

1 Einleitung

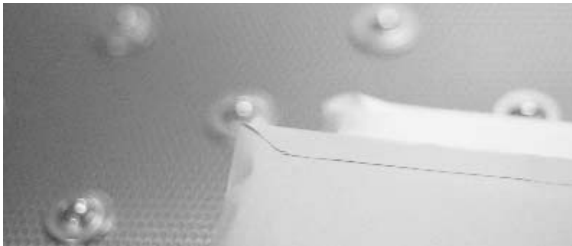
Die Berufsaussichten für niedrig qualifizierte Arbeitnehmer haben sich in den letzten Jahrzehnten zusehends verschlechtert. Im April 2008 waren in Deutschland von 3,4 Mio. Arbeitslosen 2,4 Mio. Arbeitslosengeld II-Empfänger. Auch bei weiterhin guter Konjunktur ist nicht zu erwarten, dass die Arbeitslosigkeit im Niedriglohnsektor ohne Reformen auf ein hinnehmbares Niveau sinken wird. Diese Einschätzung wird durch die unterschiedliche Entwicklung verschiedener Segmente des Arbeitsmarkts gestützt. Während die Arbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB III (Arbeitslosengeldempfänger) im Vormonatsvergleich um 6 % zurückging und im

Vorjahresvergleich sogar um 23 % gesunken ist, nahm die Zahl der Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II (ALG-II-Empfänger) im Vormonatsvergleich um 1 % ab und verringerte sich im Vorjahresvergleich nur um 10 %. Die Persistenz der Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter ist somit erheblich, auch wenn diese von der konjunkturell günstigen Entwicklung am Arbeitsmarkt ebenfalls erfasst werden.

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

¹ Die Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats sind als Beitrag zum allgemeinen Diskurs zu verstehen. Sie geben nicht notwendigerweise die Meinung des Bundesministeriums der Finanzen wieder. Die Langfassung des Gutachtens erscheint in der Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen.

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 existenzsichernden Löhnen in Frage zu stellen.



2 Die geltende Rechtslage

Dabei geht die geltende Rechtslage auf eine grundlegende Reform der traditionellen Absicherung zurück. Mit der Hartz-IV-Reform wurde die zuvor an bedürftige Erwerbsfähige geleistete Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe zusammengelegt. Mit einer Strategie des Förderns und Forderns wird stärker auf die Beschäftigung niedrig qualifizierter Arbeitsloser gesetzt. Wer sich in Deutschland rechtmäßig aufhält, hilfsbedürftig und erwerbsfähig ist, erhält seitdem staatliche Transfers entsprechend den Regeln des Arbeitslosengeldes II (§ 19 SGB II). Es 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 ihre Möglichkeiten für eine Selbstversorgung ausgeschöpft haben. So müssen sie zunächst auf ihr Vermögen zurückgreifen, auch wenn bestimmte Vermögensgegenstände, wie z. B. Wohneigentum in angemessener Größe, Hausrat oder ein angemessenes Auto, anrechnungsfrei sind und gewisse Freibeträge bestehen. Zudem müssen ALG-II-Empfänger vorrangig ihre privaten Unterhaltsansprüche gegenüber dem heutigen oder früheren Ehepartner, aber auch für die vom Gesetzgeber geschaffenen Ansprüche gegenüber Partnern in einer eheähnlichen Lebensgemeinschaft geltend machen. Wichtig ist vor allem, 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 erheblich gesenkt und der Regelsatz kann im Wiederholungsfalle auf null reduziert werden.

Alles zusammengenommen fordert der Staat heute einiges, bevor er Zahlungen leistet. Manche Politiker und Ökonomen wollen daher die Anspruchsvoraussetzungen wesentlich entschärfen und die Existenzsicherung mit einem allgemeinen „Bürgergeld“ gewährleisten. Damit dürfte jedoch der Druck auf die Arbeitslosen nachlassen, ihre Möglichkeiten zum eigenen Broterwerb 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.

Diese Förderung erfolgt dadurch, dass dem ALG-II-Empfänger Hinzuverdienstmöglichkeiten eingeräumt werden. So kann er 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) dazuverdienen. Dieser ist – je nach Leistungsträger – auf 160 € bis 180 € monatlich begrenzt. Bei den Minijobs (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 ihnen netto; von dem darüber hinausgehenden Einkommen dürfen sie 20 % bis zu einem Einkommen von 800 € und 10 % von einem Einkommen zwischen 800 € und 1200 € (ohne Kinder) bzw. 1500 € (mit Kindern) für sich behalten.² 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 1015 €, bei (Ehe-)Paaren mit einem Kind 1324 €, mit zwei Kindern 1636 € und mit vier Kindern 2177 € betragen. 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.

Bewertet man das ALG II mit Blick auf die aktuelle Arbeitsmarktlage, kann das Erreichte in der Tat noch nicht befriedigen. Weder ist es – trotz jüngst viel versprechender Besserungen –

² Hier handelt es sich 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.

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?

3 Reformen des Arbeitslosengeldes II für mehr Beschäftigung

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 (siehe Tabelle für eine Zusammenfassung der Vorschläge).

3.1 Bürgergeldmodelle: Keine Pflicht zur Arbeit

Eine erste Gruppe von Modellen konzentriert sich auf positive Anreize auf das Arbeitsangebot (Vorschlag 7 der Tabelle). 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 erzielttem Einkommen sollen zur Arbeitsaufnahme motivieren. Einige Vertreter derartiger Modelle sehen aber auch keinen Nachteil, wenn die Zahlungsempfänger auf eine Arbeitsaufnahme verzichten.

3.2 Fördern und Fordern

Eine zweite Gruppe von Modellen, zu denen unter anderen das ifo-Modell (Vorschlag 5 der Tabelle) oder das Modell des Sachverständigenrats (Vorschlag 1 der Tabelle) zählen, 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 einerseits noch deutlichere Kürzungen seines Arbeitslosengelds als im geltenden Recht erfahren. Öffentliche Arbeitsgelegenheiten und die Vermittlung in private Beschäftigungsverhältnisse gegebenenfalls über Leiharbeitsfirmen sollen dafür sorgen, dass jeder Arbeitslose auch einen Arbeitsplatz erhält. Andererseits sollen die Hinzuverdienstmöglichkeiten der ALG-II-Empfänger verbessert werden.



3.3 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 (Vorschlag 3 der Tabelle) und das Bundeswirtschaftsministerium (Vorschlag 4 der Tabelle). 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.

3.4 Bezuschussung von Lohnkosten

Bei Modellen der Bezuschussung der Arbeitsnachfrage 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. Derartige Vorschläge werden vom Institut für Weltwirtschaft und der Magdeburger Alternative unterbreitet.³

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.

³ Vgl. dazu A.J.G. Brown, C. Merkl und D.J. Snower (2006), Comparing the Effectiveness of Employment Subsidies, Kiel Working Paper No. 1302, November, A. Boss, A.J.G. Brown, C. Merkl und D.J. Snower (2007), Einstellungsgutscheine: Konkrete Ausgestaltung für Deutschland, Kiel Working Paper No. 1327, Juni, R. Schöb und J. Weimann (2003), Kombilohn: Die Magdeburger Alternative, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 4, S. 1-16, A. Knabe, R. Schöb und J. Weimann (2006), Marginal Employment Subsidization: A New Concept and a Reappraisal, Kyklos 59, S. 557-577.

Tabelle: 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 Mrd. € und 34,6 Mrd. € je nach Szenario; Entlastung für den konkreten Vorschlag langfristig 12,9 Mrd. €	ca. 370 000 bis 1,45 Mio. zusätzliche 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. 1300 € (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. 46 000 zusätzliche Beschäftigte bzw. 146 000 Vollzeitäquivalente
(3) Institut für die Zukunft der Arbeit (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) Bundeswirtschaftsministerium (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
(5) ifo	Wie SVR, aber Beibehaltung des Kindersozialgeldes	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. 730 000 (mittelfristig) und 3,2 Mio. (langfristig) zusätzliche Beschäftigte
(6) Kölner Kombilohn	Gering entlohnte (bis 1400 €/Monat) Beschäftigung für mindestens ein halbes Jahr; ohne Arbeit bisherige Transferleistungen bei Gegenleistung von 35 h/W gemeinnützige 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 20 000 €; 50 %-60 % Transferentzugsrate	Kostenneutralität bei 50 % Transferentzugsrate und Variante A bei Workfare	ca. 440 000 zusätzliche Beschäftigte bei der kostenneutralen Variante
(7) Bürgergeldkonzepte	Bürgergeld statt ALG II; keine Sanktionen bei fehlender Arbeitsbereitschaft	Anrechnung zwischen 30 % und 50 % (verstanden als Steuersatz); Ersatz der SV-Beiträge durch Lohnsummensteuer	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): 412 000 zusätzliche Beschäftigte und 619 000 Vollzeitäquivalente SVR (Althaus): 1,2 Mio. Vollzeitäquivalente; bei vollständiger Gegenfinanzierung im Vergleich zur Ausgangssituation rd. 227 000 weniger bis 101 000 mehr vollzeitäquivalent Beschäftigte HWWI: 520 000 bis 1,2 Mio. zusätzliche Beschäftigte Fuest et al. (Mitschke): 415 000 zusätzliche Beschäftigte, 115 000 Vollzeitstellen und 1,2 % höheres BIP

noch Tabelle: Reformvorschläge zur Stimulierung des Arbeitsangebots im Vergleich

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*, Kurzexpose für das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, IZA Research Report No. 12, Bonn, März 2007.
- (5) 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.
- (6) 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.
- (7) 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.

4 Wie sollte der Niedriglohnsektor reformiert werden?

Jede der zuvor genannten vier Modellgruppen hat Vor- und Nachteile, die der Beirat gegeneinander abwägt. Dabei gelangt er zu den folgenden Empfehlungen:

Das Bürgergeld – oder bedingungslose Grundeinkommen – ist der falsche Weg. Wenn der Staat ohne strikte Bedürftigkeitsprüfung, auf eine bloße Einkommensteuererklärung hin, einem Alleinstehenden monatlich z. B. 600 € und einer Familie mit zwei Kindern z. B. 1800 € 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. 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 Gegen-

zug 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 wird das Sozialsystem in seinen Grundfesten 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 entschei-

den. Vieles spricht dafür, den ALG-II-Empfängern großzügigere Hinzuverdienstmöglichkeiten einzuräumen (Subjektförderung). Zusätzlich verdienten 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 zurückgenommen, sondern durch ein konsequenteres Workfare fortentwickelt werden.