

Sinn, Hans-Werner; Meister, Wolfgang; Ochel, Wolfgang; Werding, Martin

**Article**

## Reformkonzepte zur Erhöhung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich: Ein Überblick

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Sinn, Hans-Werner; Meister, Wolfgang; Ochel, Wolfgang; Werding, Martin (2007) : Reformkonzepte zur Erhöhung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich: Ein Überblick, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 60, Iss. 04, pp. 3-20

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164388>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Sozialstaat und Globalisierung

Seit dem Fall des Eisernen Vorhangs ist die Welt nicht mehr, wie sie war. Die 28% der Menschheit, von Polen bis China, die bis dahin im kommunistischen System gefangen waren, wollen nun das Marktspiel so betreiben, wie es die 15%, die in den OECD-Ländern leben, schon vorher getan haben. Und wenn man Indien hinzurechnet, dann treten nun sogar 45% der Menschheit der Marktwirtschaft westlichen Musters bei. Diese vielen Menschen sind arm, aber hoch motiviert und arbeitswillig. Sie bieten ihre Dienste auf dem Weltarbeitsmarkt an und bereiten zunächst den einfachen Arbeitern der westlichen Länder eine massive Niedriglohnkonkurrenz. Schon die Beteiligung der asiatischen Tigerländer hat in den siebziger und achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts eine erhebliche Niedriglohnkonkurrenz gebracht, die die Verteilung der Löhne der meisten großen Industrieländer stärker gespreizt hat. Die Beteiligung der ex-kommunistischen Länder und Indiens verstärkt diesen Trend noch und bereitet damit den Sozialstaaten Westeuropas erhebliche Schwierigkeiten.

Die westeuropäischen Länder haben sich dem Lohndruck bislang weitgehend widersetzt, indem sie ein Bollwerk aus expliziten gesetzlichen Mindestlöhnen und, noch effektiver, impliziten Mindestlöhnen auf dem Wege der Lohnersatzleistungen des Sozialstaates errichtet haben. Dadurch gelang es zwar, die Einkommensverteilung kompakt zu halten, doch war eine wachsende Massenarbeitslosigkeit am unteren Rand der Qualifikationsverteilung die Folge. Besonders Deutschland leidet unter einer hohen Langzeitarbeitslosigkeit und einer extrem hohen Arbeitslosigkeit der Geringqualifizierten. Kein OECD-Land hat eine höhere Arbeitslosenquote unter gering qualifizierten Arbeitnehmern mittlerer Altersgruppen als Deutschland.

Wenn keine größeren Reformen des deutschen Arbeitsmarktes und des Sozialsystems stattfinden, die den Markt-

kräften wieder mehr Raum gewähren, wird die deutsche Arbeitslosigkeit auf Dauer nicht zu beherrschen sein. Die Arbeitslosigkeit hat sich in einem linearen Trend, überlagert durch konjunkturelle Zyklen, über 35 Jahre hinweg aufgebaut. Eine Fortsetzung des Trends über abermals 35 Jahre würde den Anteil der offen und versteckt Arbeitslosen in Deutschland gegen 30% gehen lassen, was eine völlig unakzeptable Vorstellung ist. Dass die Konjunktur derzeit von neuem in eine günstige Richtung vom Trend abweicht, darf man nicht als Trendwende interpretieren.

Arbeitslosigkeit ist jedoch nicht gottgegeben; sie ist kein Schicksal, das man hinnehmen und verwalten muss. Diesbezügliche Aussagen mancher Soziologen rufen unter Ökonomen nur Kopfschütteln hervor. Arbeitslosigkeit entsteht vielmehr durch Ausweichreaktionen der Arbeitgeber, ausgelöst durch Löhne für einfache Arbeit, die oberhalb ihres markträumenden Niveaus festgezurret werden:

- Maschinen und Roboter treten an die Stelle von Menschen (»Werkhallen für Roboter«).
- Arbeitsintensive Binnensektoren werden zugunsten der wissens- und kapitalintensiven Exportsektoren aufgegeben, was bedeutet, dass nicht alle einfachen Arbeiter mitgenommen werden (»pathologischer Exportboom«).
- Durch Outsourcing werden die arbeitsintensiven Vorproduktketten verlagert, und die frei werdenden Produktionsfaktoren spezialisieren sich auf die kapital- und wissensintensiven Endstufen, was abermals zu einem Nettoverlust einfacher Arbeitsplätze führt (»Bassareffekt«).
- Der technische Fortschritt wird so gelenkt, dass ohne einfache Arbeit produziert werden kann (»Skill-biased technological progress«).
- Kapital wird als Finanzmittel oder durch Direktinvestitionen ins Ausland exportiert (»Kapitalflucht«).
- Haushaltsnahe Dienstleistungen werden als zu teuer empfunden und nicht mehr in Anspruch genommen (»Deutsche dienen nicht«).

Bis auf die letzte sind all diese Reaktionen zwar prinzipiell richtig für eine Volkswirtschaft, die an den Segnungen einer verbesserten internationalen Arbeitsteilung partizipieren möchte. Sie haben aber nur dann das richtige Ausmaß, wenn die Lohnstrukturen, von denen sie hervorgerufen werden, das Ergebnis eines freien Spiels von Angebot und Nachfrage auf den Arbeitsmärkten sind. Wird der Lohn für einfache Arbeit durch politische Einflussnahme oberhalb des markträumenden Niveaus festgehalten, dann werden die Reaktionen im Übermaß forciert mit der Folge, dass Arbeitslosigkeit entsteht und dass die Handelsgewinne, die eine effizient reagierende Volkswirtschaft erzielen kann, beeinträchtigt oder sogar aufgezehrt werden.

Die meisten Ökonomen sind sich einig, dass dieser Sachverhalt eine Abschaffung der expliziten und impliziten Mindestlöhne nahe legt, die durch einschlägige Gesetze und die Rückwirkungen des Sozialstaates zustande kommen. Für Deutschland heißt das, dass keine gesetzlichen Mindestlöhne eingeführt werden sollten und dass die Art und Weise, wie der Sozialstaat den weniger leistungsfähigen Mitgliedern der Gesellschaft unter die Arme greift, grundlegend verändert werden muss. Die bloße Finanzierung von Arbeitslosigkeit auf dem Wege des Lohnersatzes wird zunehmend als Irrweg der Sozialpolitik gesehen, weil sie implizit die Mindestlöhne erzeugt hat, die als wesentliche Ursache der deutschen Massenarbeitslosigkeit angesehen werden können.

Einigkeit besteht natürlich auch darin, dass die Bildung verbessert werden muss, um die Produktivität der bislang Geringqualifizierten anzuheben. Die Verbesserung des Schulsystems, von der Einrichtung flächendeckender Vorschulen über die Ganztagschule bis zu einem wettbewerblichen Universitätssystem, sind wenig kontrovers. Solche Maßnahmen können aber schon deshalb den Umbau des Sozialstaats nicht ersetzen, weil sie eine sehr lange Ausreifungszeit haben.

Im Kern geht es darum, weniger Geld fürs Wegbleiben und mehr fürs Mitmachen zu geben, um auf diese Weise die Lohnkosten direkt oder indirekt über eine Verringerung der Lohnansprüche zu senken. Welche Gewichte diese beiden Alternativen bei den Ökonomen erhalten, erklärt sich vor allem dadurch, wie eng die staatlichen Budgetzwänge gesehen werden. Fast alle Ökonomen sprechen sich für Zuschüsse an Geringverdiener aus, die an die Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses geknüpft sind. Ökonomen, die eine Mehrbelastung des Staates vermeiden wollen, plädieren zugleich dafür, die Leistungen für arbeitsfähige Personen, die nicht arbeiten, zu verringern oder im Austausch für diese Leistungen eine Arbeitsleistung zu verlangen.

## Die verglichenen Reformkonzepte

Nachdem das ifo Institut im Mai des Jahres 2002 seine Studie zur Aktivierenden Sozialhilfe vorgestellt hatte (vgl. Sinn et al. 2002), hat sich in Deutschland eine Diskussion zu den Möglichkeiten einer aktivierenden Sozialpolitik zum Zwecke der Entwicklung des Niedriglohnssektors ergeben, die bis zum heutigen Tage anhält und beständig an Breite gewinnt. Am Beginn der Diskussion standen noch im selben Jahr die Reaktionen der Hartz-Kommission, des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und des Sachverständigenrats, die wesentliche Elemente des ifo-Vorschlages übernahmen.<sup>1</sup> Es folgte die European Economic Advisory Group at CESifo, und dann kam die Politik mit der »Agenda 2010« und dem Entwurf eines »Existenzgrundlagengesetzes«, das nach einem Erfolg im Bundesrat auch in die Verhandlungen im Vermittlungsausschuss über die endgültige Fassung des »Vierten Gesetzes für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« einging, dort aber zurücktrat.<sup>2</sup> Die Magdeburger Alternative wurde entwickelt (vgl. Schöb und Weimann 2003), und mittlerweile erinnert man sich wieder an die alten Konzepte einer negativen Einkommensteuer oder eines Bürgergeldes, die schon ein Jahrzehnt früher vor allem von soziologischer Seite diskutiert worden waren, das IZA tritt für eine allgemeine Arbeitsverpflichtung für Sozialleistungsbezieher (*Workfare*) ein, und in Kiel wird die Idee der Einstellungsgutscheine propagiert. In diesem Schnelldienstheft wird der Versuch unternommen, Ordnung in die Vielfalt der inzwischen ausgearbeiteten Vorschläge zu bringen.

Zu diesem Zweck wurden einige der relevanten Autoren gebeten, ihre Vorstellungen in knapper Form für den ifo Schnelldienst darzulegen. Im Einzelnen sind dies:

- die Autoren des ifo Instituts (Hans-Werner Sinn, Christian Holzner, Wolfgang Meister, Wolfgang Ochel und Martin Werding; Aktivierende Sozialhilfe),
- Friedrich Breyer als Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft (BMW-Beirat),
- Wolfgang Franz vom Sachverständigenrat (Mehrheitsvorschlag SVR),
- Ulrich Walwei und Martin Dietz vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, die ihren gemeinsam mit Peter Bofinger von der Universität Würzburg erarbeiteten Vorschlag (negative Einkommensteuer) darlegen,

<sup>1</sup> Vgl. Kommission »Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« (2002); Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (2002); Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002, Tz. 432–482).

<sup>2</sup> Vgl. European Economic Advisory Group at CESifo (2002, Kap. 6); Entwurf eines »Existenzgrundlagengesetzes« (BT-Drs. 15/1523); »Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2954).

- Holger Bonin, Armin Falk und Hilmar Schneider vom Institut zur Zukunft der Arbeit (Workfare),
  - Dennis Snower, Alessio Brown und Christian Merkl vom Institut für Weltwirtschaft (Beschäftigungsgutscheine),
  - Ronnie Schöb und Joachim Weimann von der Universität Magdeburg (Magdeburger Alternative) und
  - Dieter Althaus, Ministerpräsident von Thüringen (Solidarisches Bürgergeld).
- Sie lehnen eine Senkung der Lohnkosten auf dem Wege über eine Verminderung des Realeinkommens der Betroffenen ab und fordern deshalb mehrheitlich eine Subventionierung der Beschäftigung.
  - Sie wollen die Betroffenen bevorzugt in reguläre Vollzeitbeschäftigung bringen. Die Subventionierung von Minijobs soll dagegen abgebaut werden.

Die einschlägigen Veröffentlichungen dieser Autoren sind in Kasten 1 zusammengestellt.

Die alternativen Reformkonzepte zur Erhöhung der Beschäftigung im Niedriglohnsektor weisen eine Reihe von Gemeinsamkeiten auf:

- Sie gehen übereinstimmend davon aus, dass die Arbeitslosigkeit überwiegend strukturell und nicht konjunkturell bedingt ist. Die Arbeitslosigkeit kann durch eine Senkung der Lohnkosten bzw. eine verstärkte Lohnspreizung verringert werden.
- Sie zielen zuallererst auf eine Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitsloser im ersten Arbeitsmarkt. Eine auf Dauer angelegte Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt (z.B. in Form von ABM-Stellen) wird abgelehnt.

Neben diesen grundlegenden Gemeinsamkeiten weisen die Modelle aber auch erhebliche Unterschiede auf. Diese zeigen sich insbesondere im Instrumentarium, mit dem die Wiedereingliederung gering qualifizierter Langzeitarbeitsloser in den ersten Arbeitsmarkt gefördert werden soll. Grundsätzlich lassen sich dabei veränderte finanzielle Anreize und Workfare-Ansätze unterscheiden, deren gemeinsames Ziel es ist, die Lohnansprüche zu senken und dadurch Stellen zu schaffen.

Unter Workfare versteht man einen Politikansatz, bei dem erwerbsfähige Personen im Gegenzug zum Bezug staatlicher Transfers (*»Welfare«*) zugleich Arbeitsgelegenheiten wahrnehmen müssen, die von der öffentlichen Hand bereitgestellt werden. Die Ausübung von Workfare-Jobs wird dabei zur Bedingung dafür gemacht, dass Arbeitslose das volle Arbeitslosengeld II beziehen können. Die Sanktionen bei Nichtannahme von Workfare sind unterschiedlich. Eben-

### Kasten 1

#### Grundlegende Veröffentlichungen zu den vorgestellten Förderkonzepten

ifo	Sinn, H.-W., C. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2002), »Aktivierende Sozialhilfe, Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum«, <i>ifo Schnelldienst</i> 55(9), 1–52. Sinn, H.-W., C. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2006), »Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo Instituts«, <i>ifo Schnelldienst</i> 59(2), 6–27. Sinn, H.-W., C. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2006), <i>Redesigning the Welfare State, Germany's Current Agenda for an Activating Social Assistance</i> , Edward Elgar, Cheltenham, Northampton, MA.
BMWi-Beirat	Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2002), <i>Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit</i> , BMWi Dokumentation 512.
SVR	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002), <i>Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum (Jahresgutachten 2002/03)</i> , Wiesbaden (insbes. Textziffern 432–482). Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006), <i>Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerechtes Kombilohnmodell</i> , Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden.
Bofinger et al.	Bofinger, P., M. Dietz, S. Genders und U. Walwei (2006), <i>Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für existenzsichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich</i> , Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (SWMA), o.O.
IZA	Bonin, H. und H. Schneider (2006), »Workfare: Eine wirksame Alternative zum Kombilohn«, <i>IZA Discussion Paper</i> No. 2399. O. V. (2006), »Das Workfare-Modell des IZA: Grundstein zur Überwindung der Beschäftigungskrise«, <i>IZA Compact</i> , Oktober, 1–4.
IfW	Brown, A.J.G., C. Merkl und D.J. Snower (2006), »Comparing the Effectiveness of Employment Subsidies«, <i>Kiel Working Paper</i> No. 1302. Presseerklärung des IfW, »Beschäftigungssubventionen im Vergleich: Einstellungsgutscheine effektiver als Kombilöhne«, November 2006.
Magdeburger Alternative	Schöb, R. und J. Weimann (2003), »Kombilohn: Die Magdeburger Alternative«, <i>Perspektiven der Wirtschaftspolitik</i> 1, 1–16. Schöb, R. und J. Weimann (2006), <i>Arbeit ist machbar: Die Magdeburger Alternative: eine sanfte Therapie für Deutschland</i> , 5. Aufl., Stekovics, Dössel.
Solidarisches Bürgergeld	Althaus, D., <i>Das solidarische Bürgergeld</i> , Erfurt o.J.

so kann die dabei einzusetzende Arbeitszeit variieren. Im Rahmen einer Beschäftigung in öffentlicher Regie kann außerdem auch vorgesehen werden, dass die Arbeitslosen an private Unternehmen verliehen werden. Workfare ist für die Gesellschaft nützlich, weil sinnvolle Arbeit geleistet wird. Außerdem macht es die Verweigerung regulärer Arbeit weniger attraktiv, ohne dass damit eine Senkung des Haushaltseinkommens gegenüber der heutigen Situation verbunden ist.

Bei den finanziellen Anreizen kann zwischen einer Subjektförderung und einer Objektförderung unterschieden werden, also zwischen Zuschüssen an die betroffenen Individuen und Zuschüssen an ihre Arbeitgeber. In beiden Fällen soll durch die Kombination von Löhnen und staatlichen Transfers («Kombilöhnen») ein ausreichendes Einkommen trotz verringerter Lohnkosten gesichert werden. Bei der Subjektförderung kann es sich entweder um erhöhte Hinzuverdienstmöglichkeiten von Empfängern von Arbeitslosengeld II oder um eine Reduktion oder Bezuschussung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung handeln, die die Anspruchslöhne der Arbeitnehmer senken und auf diese Weise zusätzliche Stellen schaffen. Bei der Objektförderung können die Lohnkostenzuschüsse gewährt oder die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung gesenkt bzw. bezuschusst werden, was die Lohnkosten direkt verringert.

Die Anspruchslöhne können schließlich noch dadurch gesenkt werden, dass das Niveau des Arbeitslosengeldes II für Bezieher, die arbeitslos bleiben oder die zumindest nicht intensiv genug nach einer Beschäftigung suchen, abgesenkt wird. Die Niveauabsenkung hat den doppelten Vorteil, dass sie zur Schaffung neuer Stellen beiträgt und den Staat finanziell entlastet. Ohne weitere Schutzvorkehrungen wie die Bereitstellung staatlicher Stellen würde sie aber das Risiko neuer Armut implizieren.

Einen anderen Ansatz bildet die Gewährung eines bedingungslosen Grundeinkommens auf einem Niveau oberhalb des Arbeitslosengeldes II, das bei wachsendem Einkommen abgeschmolzen und mit der Einkommensteuer verrechnet wird. Wenn hohe Transferenzugsraten vermieden werden sollen, verursacht dieser Ansatz extrem hohe Budgetkosten für den Staat, was andere Steuerquellen verlangt.

Abgesehen vom Instrumentarium unterscheiden sich die Reformkonzepte auch dadurch, ob der begünstigte Personenkreis befristet oder unbefristet gefördert wird. Dabei werden befristete Leistungen eher für neu aufgenommene Beschäftigungsverhältnisse gewährt. Die Abgrenzung der Zielgruppen solcher befristeter Leistungen ist dabei häufig sogar noch enger. Unbefristete Leistungen sind überwiegend nicht nur auf neu aufgenommene Beschäftigungsverhältnisse begrenzt, sondern richten sich an einen breiteren Empfängerkreis.

## Die Vorschläge im Einzelnen

Tabellen 1 und 2 vergleichen die Reformvorschläge der genannten Autoren im Detail.

Das Konzept des *ifo Instituts* besteht im Wesentlichen aus den folgenden fünf Elementen: (1) einer auf 500 € erhöhten Hinzuverdienstgrenze beim Arbeitslosengeld II, (2) einer individuellen Lohnsteuergutschrift für die ersten 200 € in Höhe der Arbeitgebersozialbeiträge nebst einem Erlass der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer in diesem Bereich, (3) einer Absenkung des Transferentzugs oberhalb von 500 €, (4) einer Streichung des Regelsatzes des Arbeitslosengeldes II bei Nichtannahme einer Beschäftigung (doch Weitergewährung des Wohnungszuschusses und des Kindergeldes) und (5) des Angebots von Workfare, bei dessen Ausübung das volle Arbeitslosengeld II in heutiger Höhe gewährt wird. Durch diese fünf Kernelemente soll die Mindestlohnsicherung des jetzigen Systems durch eine Mindesteinkommenssicherung ersetzt werden. Die Aufstockung geringer Löhne zu akzeptablen Haushaltseinkommen soll die Lohnansprüche senken, damit die Arbeitgeber daraufhin neue Stellen schaffen. Wer trotz der neuen Stellen vergeblich nach Arbeit sucht, kann zu einem Lohn in Höhe des heutigen Arbeitslosengeldes II bei seiner Kommune Beschäftigung verlangen. Insofern kann niemand, der arbeitswillig ist, unter das heutige Grundsicherungsniveau fallen. Die Kommune erhält im Gegenzug das Recht, die Arbeitsleistung bei sich selbst einzusetzen oder sie zu einem frei aushandelbaren Honorarsatz auf dem Wege über Zeitarbeitsfirmen in der Privatwirtschaft anzubieten.

Der *BMWi-Beirat* hat zwei Vorschläge zur Reform der Grundsicherung unterbreitet. Option I ähnelt dem Konzept des *ifo Instituts*. Sie beinhaltet eine starke Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten zum Arbeitslosengeld II. Bei einem Alleinstehenden wird bis zu einem Bruttoeinkommen von 440 € pro Monat kein Transfer entzogen, zwischen 440 € und 900 € liegt die Transferentzugsrate bei 40%, über 900 € bei 30%. Außerdem werden Workfare-Stellen angeboten, bei deren Annahme das volle Arbeitslosengeld II gewährt wird. Anderenfalls wird der Regelsatz des Arbeitslosengeldes II vollständig abgesenkt, und es werden Lebensmittelscheine ausgegeben. Bei der moderateren Option II ist eine Beschäftigung von Arbeitslosen in staatlicher Regie nicht vorgesehen. Gleichwohl wird der Regelsatz für Arbeitslosengeld-II-Bezieher ohne reguläre Beschäftigung – wenn auch nur mäßig – abgesenkt. Die Hinzuverdienstmöglichkeiten zum Arbeitslosengeld II werden aber auch hier deutlich verbessert.

Der *Sachverständigenrat* schlägt ebenfalls ein ähnliches Konzept vor wie das *ifo Institut*. Er empfiehlt jedoch im Vergleich zu *ifo* und zur ersten Variante des Wissenschaftlichen Beirats eine weniger starke Absenkung des Regelsatzes



Tab. 1  
Strategische Ansatzpunkte der Konzepte [hier nur Stichworte, Details in Tabelle 2!]

Charakteristika	ifo	BMWi-Beirat	SVR	Bofinger et al.	IZA	ifW	Magdeburger Alternative	Solidarisches Bürgergeld
Kernelemente	Höherer Hinzuverdienst Lohnsteuergutschrift niedrigerer Transferentzug Workfare, sonst Absenkung des ALG II Abschaffung der Minijobs	Option I: Höherer Hinzuverdienst niedrigerer Transferentzug Workfare, sonst Absenkung des ALG II Option II: Höherer Hinzuverdienst niedrigerer Transferentzug schwache Absenkung des ALG II	Höherer Hinzuverdienst niedrigerer Transferentzug Workfare, sonst Absenkung des ALG II Senkung des SV-Beitrags der Arbeitgeber im Mini- und Midijob-Bereich	Zuschuss zum SV-Beitrag der Arbeitnehmer Reduzierung der Hinzuverdienstmöglichkeiten im Minijob-Bereich; Verzicht auf Subvention für atypische Erwerbsformen.	Workfare (sonst Verzicht auf ALG II)	Zuschuss zu den Arbeitskosten durch Einstellungs-gut-scheine für Arbeitgeber (Objekt-förderung)	Zuschuss zu den gesamten SV-Beiträgen für neu geschaffene Arbeitsplätze in der untersten Lohngruppe (Objektförderung)	Bedingungs-looses Grund-einkommen oberhalb des ALG II Verrechnung mit der Ein-kommensteuer
Unterstellter Wirkungs-zusammenhang	Schaffung neuer Stellen durch Senkung der Ansprüche gering qualifizierter Arbeitskräfte	Schaffung neuer Stellen durch Senkung der Ansprüche gering qualifizierter Arbeitskräfte	Schaffung neuer Stellen durch Senkung der Ansprüche gering qualifizierter Arbeitskräfte und durch Senkung des SV-Beitrags der Arbeitgeber	Schaffung neuer Stellen durch Senkung der Ansprüche gering qualifizierter Arbeitskräfte	Schaffung neuer Stellen durch Senkung der Ansprüche gering qualifizierter Arbeitskräfte	Einstellung von Langzeitarbeitslosen und gering quali-fizierten Arbeitskräften führt zu Lerneffekten, die die Arbeitsproduktivität vergrößern und die Zahl der Stellen auch nach Aus-laufen der Förde-rung erhöhen	Schaffung neuer Stellen durch direkte Senkung der Lohnkosten gering qualifizierter Arbeitskräfte	Schaffung neuer Stellen durch Senkung der Ansprüche-löhne

Quelle: Zusammenstellung des ifo Instituts.

zes des Arbeitslosengeldes II und eine andere Ausgestaltung der Hinzuverdienstmöglichkeiten. Einen Hinzuverdienst ermöglicht das SVR-Konzept erst bei Löhnen oberhalb von 200 €, mit einer 50%igen Anrechnung eigenen Einkommens im Bereich bis 800 €. Auch der SVR schlägt ein Workfare-Angebot vor, dessen Wahrnehmung zum Bezug des vollen Arbeitslosengeldes II berechtigt. Daneben sind komplementäre Maßnahmen vorgesehen wie eine Senkung des Sozialversicherungsbeitrags der Arbeitgeber bei Bruttolöhnen zwischen 200 € und 800 €. Der Sachverständigenrat unterstellt im Wesentlichen dieselben Wirkungszusammenhänge auf dem Arbeitsmarkt wie das ifo Institut, mit einer Verringerung der Anspruchslöhne, einer Senkung der Arbeitskosten und einer Erhöhung der Arbeitsnachfrage im Niedriglohnbereich.

*Bofinger et al.* halten eine Absenkung des Niveaus des Arbeitslosengeldes II für nicht akzeptabel. Außerdem haben sie Vorbehalte gegenüber der Errichtung eines größeren Workfare-Sektors. Sie plädieren vielmehr für großzügige staatliche Zuschüsse zu den Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung als wichtigstes Element ihres Vorschlags. Bofinger et al. wollen Einkommen bis zu 750 € (für Alleinstehende) und 1 300 € (für Paare) pro Monat vollständig von Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung befreien. Die Arbeitgeberbeiträge müssen jedoch ungeschmälert getragen werden. Außerdem sollen die Hinzuverdienstmöglichkeiten im Minijob-Bereich reduziert und Subventionen für andere atypische Erwerbsformen abgeschafft werden. Die Autoren erwarten, dass es zu Lohnkonzessionen bei den Arbeitnehmern kommt, wodurch sich die Nachfrage nach einfacher Arbeit ausweitet.

Das *IZA* steht der Einführung von Kombilöhnen sowie einer Änderung des Tarifverlaufs beim Arbeitslosengeld II skeptisch gegenüber. Effektiv seien solche Maßnahmen nur, wenn gleichzeitig das Arbeitslosengeld II abgesenkt würde. Das sei aber zurzeit politisch nicht durchsetzbar. Deshalb plädiert das IZA dafür, das Niveau des Arbeitslosengeldes II nicht in Frage zu stellen, seine Gewährung aber von einer Gegenleistung in Form von Workfare (d.h. öffentlich organisierter Vollzeitbeschäftigung) abhängig zu machen. Wer das Workfare-Angebot nicht annimmt, muss freilich auf sein Arbeitslosengeld II verzichten. Da das ungekürzte Arbeitslosengeld II nur noch mit einem Zeiteinsatz erhältlich ist, der dem Zeiteinsatz in einer Tätigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt entspricht, wird der Anreiz, eine gering bezahlte Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt aufzunehmen, beträchtlich gesteigert. Die im Niedriglohnbereich geforderten Löhne fallen, und die Nachfrage nach Arbeitskräften für einfache Tätigkeiten in der Privatwirtschaft nimmt entsprechend zu.

Das *IfW* steht allen bisher vorgestellten Konzepten skeptisch gegenüber. Es favorisiert stattdessen befristete Lohn-

kostenzuschüsse für neu eingestellte Langzeitarbeitslose bzw. für gering qualifizierte Arbeitslose. Diese sollen Arbeitgebern in Form von Einstellungsgutscheinen gewährt werden. Von der gezielten Reduzierung der Arbeitskosten versprechen sich die Autoren eine Zunahme der Neueinstellungen zuvor Arbeitsloser. »Drehtüreffekte«, welche bei befristeten Fördermaßnahmen und der Förderung von Teilgruppen der jeweiligen Arbeitsmärkte vermutet werden, stellen aus Sicht des IfW makroökonomisch gesehen kein größeres Problem dar.

Die *Magdeburger Alternative* will nicht – wie die ersten vier Konzepte – abwarten, bis durch die Senkung der Lohnansprüche die Löhne tatsächlich fallen und die Arbeitsnachfrage steigt. Ihre Urheber plädieren vielmehr für eine Objektförderung durch eine Befreiung der Arbeitgeber von den (gesamten) Sozialversicherungsbeiträgen, welche die Arbeitskosten unmittelbar senkt. Um »Mitnahmeeffekte« auf Seiten der Arbeitgeber zu vermeiden, werden von Arbeitslosengeld-II-Empfängern neu aufgenommene Beschäftigungsverhältnisse in der untersten Lohngruppe nur dann gefördert, wenn sich gemessen an einem Stichtag der Beschäftigungsstand eines Unternehmens in dieser Lohngruppe erhöht (auch neu gegründete Unternehmen werden in die Förderung einbezogen). Außerdem bekommen bestehende Unternehmen für jeden zusätzlich geschaffenen Arbeitsplatz die Sozialversicherungsbeiträge für einen bereits vorher in der untersten Lohngruppe Beschäftigten erstattet, um Auslagerungen von Arbeitsplätzen zu vermeiden. Das Problem, dass auf diese Weise neu gegründete Firmen viel stärker als schon vorhandene Firmen gefördert werden, sehen die Autoren als gering an. Die Magdeburger Alternative verspricht sich von der Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge eine rasche Ausweitung der Arbeitsnachfrage.

Das *Solidarische Bürgergeld*, vorgeschlagen vom thüringischen Ministerpräsidenten Althaus und hier stellvertretend für einige weitere »Bürgergeld-Konzepte« betrachtet, sieht die Gewährung eines bedingungslosen Grundeinkommens für Erwachsene in Höhe von monatlich 800 € pro Kopf und eines Kinderbürgergeldes in Höhe von 500 € pro Kind vor, von denen jeweils 200 € den Charakter einer Gesundheits- und Pflegeprämie haben. Sämtliche Sozialversicherungsbeiträge entfallen. Stattdessen zahlen die Arbeitgeber eine Lohnsummensteuer für ihre Arbeitnehmer. Das Bürgergeld wird mit eigenem Einkommen ab dem ersten Euro zu einer Transferenzzugsrate von 50% abgeschmolzen. Bis zu einem Bruttoeinkommen von 1 600 € sinkt es daher um 50 Cent je Euro zusätzlichen eigenen Einkommens. Ab einem Bruttoeinkommen von 1 600 € halbiert sich das Bürgergeld von 800 € auf 400 €. Im Gegenzug sinkt der Einkommensteuersatz auf 25% ab.

Tab. 2  
Synopse von ausgewählten Konzepten zur Förderung der Beschäftigung von gering qualifizierten Arbeitslosen in Deutschland

Charakteristika		ifo	BMWi-Beirat	SVR	Bofinger et al.	IZA	ifw	Magdeburger Alternative	Solidarisches Bürgergeld
Finanzielle Anreize									
1	Zielgruppe	Gering qualifizierte Arbeitslose (einschl. Langzeitarbeitslose)	Gering qualifizierte Arbeitslose (einschl. Langzeitarbeitslose)	Gering qualifizierte Arbeitslose (einschl. Langzeitarbeitslose)	Gering qualifizierte Arbeitslose (einschl. Langzeitarbeitslose)	Gering qualifizierte Arbeitslose (einschl. Langzeitarbeitslose)	Langzeitarbeitslose und gering qualifizierte Arbeitslose	Arbeitslose	Alle Personen
2	Hinzuverdienstmöglichkeiten für Transferbezieher; Lohnzuschüsse für Beschäftigte	Lohnsteuergutschrift von 20% bis 200 € mtl.; voller Hinzuverdienst bis 500 €; Absenkung des Transferentzugs jenseits dieser Grenze	Voller Hinzuverdienst bis 440 € mtl.; Absenkung des Transferentzugs jenseits dieser Grenze	Kein Hinzuverdienst bis 200 € mtl.; Absenkung des Transferentzugs von 200 bis 800 €	Geringere Hinzuverdienstmöglichkeiten im Minijob-Bereich				Keine Hinzuverdienstgrenzen, Absenkung des Transferentzugs
3	Senkung bzw. Bezuschussung des SV-Beitrags der Arbeitnehmer	Befreiung von SV-Beiträgen der Arbeitnehmer bis 200 €; Zuschuss wird jenseits 500 € mtl. mit Lohnsteuergutschrift abgeschmolzen	Option I: Zuschuss im Eingangsbereich erwägenswert	Erhöhung der Arbeitnehmer-SV-Beiträge zwischen 200 und 480 € mtl.; Senkung zwischen 480 und 800 €	Wochenstunden > 30 15-30 < 15 Zuschuss % 100 50 0			Zuschuss in Höhe der gesamten SV-Beiträge für jeden in einem Unternehmen neu geschaffenen Arbeitsplatz in der untersten Lohngruppe (und für die gleiche Zahl bereits Beschäftigter)	(Beitrag entfällt)
4	Senkung bzw. Bezuschussung des SV-Beitrags der Arbeitgeber	(Lohnsteuergutschrift entspricht SV-Beitrag der Arbeitgeber)	Option I: Zuschuss im Eingangsbereich erwägenswert	Senkung der Arbeitgeber-SV-Beiträge zwischen 200 und 800 € mtl.					(Beitrag entfällt; stattdessen Lohnsummensteuer)



Charakteristika	ifo	BMWi-Beirat	SVR	Bofinger et al.	IZA	ifW	Magdeburger Alternative	Solidarisches Bürgergeld
5 Zuschuss zu den Arbeitskosten (an die Arbeitgeber)						Einstellungsgutscheine für Arbeitgeber (unterschiedliche Varianten; z.B. Senkung der Arbeitskosten um 17% für Langzeitarbeitslose mit geringer Qualifikation); selbstfinanzierendes Programm		
6 Geförderte Beschäftigung	SV-pflichtige Beschäftigung, Obergrenze des Bruttoeinkommens je nach individueller Haushaltssituation (z.B. ca. 1.800 € mtl. bei Singles)	SV-pflichtige Beschäftigung, Obergrenze des Bruttoeinkommens je nach individueller Haushaltssituation	SV-pflichtige Beschäftigung, insbes. solche mit Bruttoeinkommen zwischen 200 € und 800 € pro Monat	Zu 3: Beschäftigung bis zu einem Bruttoeinkommen von 750 € (Singles) und von 1.300 € (Paare) mtl.		Neu aufgenommene Beschäftigung zuvor Arbeitsloser	Neu aufgenommene Beschäftigungen in der untersten Lohngruppe, sofern sich der Beschäftigungsstand des Unternehmens dadurch erhöht; auch gültig für neu gegründete Unternehmen	Jede reguläre Beschäftigung
7 Dauer der Förderung	Unbefristet	Unbefristet	Unbefristet	Unbefristet	Unbefristet	Befristet	Unbefristet	Unbefristet
8 Teilzeitstellen	Ja	Ja	Ja, angestrebt werden Stellen ab 15 Wochenstunden	Orientierung hin auf Vollzeitstellen	Keine Angabe	Keine Angabe	Keine Angabe	Ja

Charakteristika	ifo	BMW-Bericht	SVR	Bofinger et al.	IZA	ifW	Magdeburger Alternative	Solidarisches Bürgergeld
9	Abschaffung der bisherigen Regelungen (SV-Beiträge ab dem ersten € Arbeitseinkommen; Ausnahme: siehe 3)	Abschaffung der bisherigen Regelungen (SV-Beiträge ab dem ersten € Arbeitseinkommen)	Absenkung der Schwelle für Minijobs auf einen Brutto-lohn von 200 €, die Gleitzone für die Midijobs von 200 € bis 800 € (Senkung der Belastungen durch SV-Beiträge insbes. für Arbeitgeber)	Siehe 2				Keine Sonderbehandlung
<b>Absenkung des Niveaus der Transferleistungen</b>								
10	Absenkung des Niveaus des ALG II?	Bei Nichtaufnahme der kommunalen Arbeit Streichung des Regelsatzes; Beibehaltung des Wohn- und Heizkostenzuschusses sowie des Kindergeldes	Bei Nichtaufnahme der kommunalen Arbeit Absenkung des Regelsatzes um 30%; Beibehaltung des Wohn- und Heizkostenzuschusses	Herrschende Rechtslage	Bei Nichtaufnahme der kommunalen Arbeit: Streichung des Regelsatzes, Ansonsten keine Angabe	Herrschende Rechtslage	Kürzung oder gänzliche Streichung bei Ablehnung zumutbarer Arbeit	Bürgergeld statt ALG II, keine Kürzung bei Ablehnung zumutbarer Arbeit
<b>Workfare/Arbeitsgelegenheiten</b>								
11	Zielgruppe für Angebot kommunaler Arbeit	ALG-II-Bezieher, die auf dem ersten Arbeitsmarkt keine Stelle finden können	ALG-II-Bezieher, die auf dem ersten Arbeitsmarkt keine Stelle finden können	Alle ALG-II-Bezieher			(kommunale Beschäftigung als Option)	

Charakteristika	ifo	BMW-Berat	SVR	Bofinger et al.	IZA	IfW	Magdeburger Alternative	Solidarisches Bürgergeld
12 Art der kommunalen Tätigkeit	Kommunale Beschäftigung bzw. Weiterverleih der kommunal Beschäftigten unter Einschaltung privater Zeitarbeitsfirmen	Kommunale Beschäftigung bzw. Weiterverleih der kommunal Beschäftigten unter privater Zeitarbeitsfirmen	Kommunale Beschäftigung; auch Verleih auf den ersten Arbeitsmarkt		Kommunale Beschäftigung			
13 Wöchentliche Arbeitszeit bei kommunaler Tätigkeit	Vollzeit	Vollzeit	30 Stunden pro Woche		Vollzeit			
14 Vergütung der kommunalen Tätigkeit	Ungekürzter ALG-II-Anspruch	Ungekürzter ALG-II-Anspruch	Ungekürzter ALG-II-Anspruch		Ungekürzter ALG-II-Anspruch			
<b>Sonstiges</b>								
15 Sonstige Vorschläge	Verzicht auf Subventionen für atypische Erwerbsformen							

Quelle: Zusammenstellung des ifo Instituts.

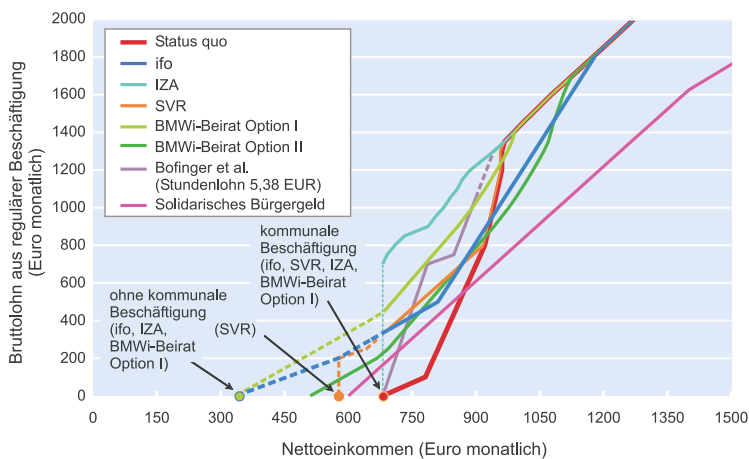
### Einkommenswirkungen und Arbeitsanreize der Reformmodelle

Welche Einkommens- und Anreizwirkungen von den alternativen Modellen für den Niedriglohnsektor ausgehen, lässt sich durch den Blick auf die qualitative Ausgestaltung dieser Modelle kaum erfassen, und es kommt schon gar nicht auf die Semantik an. Begriffe wie »negative Einkommensteuer«, »Bürgergeld« oder »Aktivierende Sozialhilfe« verdeutlichen die Unterschiede jedenfalls nicht. Vielmehr kommt es auf die Details des Tarifverlaufs an, den diese Modelle implizieren. Erst, wenn man weiß, wie viel Bruttoeinkommen man jeweils erwirtschaften muss, um auf alternative Nettoeinkommenshöhen zu kommen, wird die Anreizstruktur klar. Abbildung 1 zeigt diesen Zusammenhang für verschiedene Reformmodelle für zwei alternative Familienstände an: eine alleinstehende Person und eine Familien mit zwei Kindern unter 14 Jahren mit einem erwerbstätigen Familienmitglied.

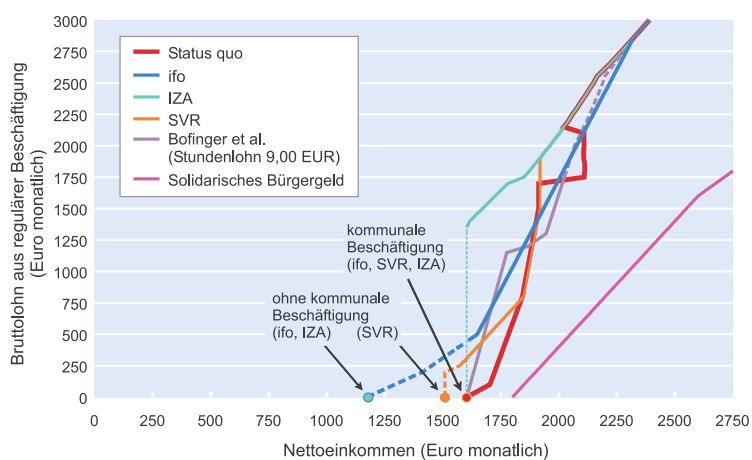
In den Vergleich sind die Vorschläge des ifo Instituts, des BMWi-Beirats, des Sachverständigenrates, von Bofinger et al., des Instituts zur Zukunft der Arbeit und das Solidarische Bürgergeld einbezogen. Daneben wird, dargestellt durch die rote Kurve, das geltende Recht (Status quo) abgebildet. Nicht aufgenommen in die graphische Gegenüberstellung sind das Modell des IfW und die Magdeburger Alternative, deren Einkommenswirkungen und Anreizmechanismen sich in dieser Form nicht sinnvoll abbilden lassen.

Man sieht sehr deutlich, wie unbefriedigend die derzeitige Situation ist. Obwohl die Hartz-IV-Reform den Transferentzug, der zuvor in weiten Einkommensbereichen bei 100% lag, etwas reduziert hat, erzeugt das deutsche Sozialsystem noch immer eine kaum bezwingbare Eiger-Nordwand für arbeitswillige Bürger mit geringer Qualifikation und dementsprechend niedrigen Bruttoeinkommen. Länger zu arbeiten, sich zu qualifizieren oder sich mehr anzustrengen, um dadurch mehr Bruttoeinkommen zu erzielen, lohnt sich kaum. In einem weiten Einkommensbereich, der sich bei Einzelpersonen bis zu etwa 1 200 € und bei der Familie bis zu 1 700 € monatlich erstreckt, ist mit einem Mehr an Bruttoeinkommen kaum ein nennenswertes Mehr an Nettoeinkommen verbunden. Bei einem Bruttolohnanstieg von 1 200 auf 1 335 € (Single) bzw. von 1 500 auf 1 700 € (Familie) bleibt das Nettoeinkommen sogar konstant. Schon das Einkommen, das man ohne jegliche Arbeit erhält, ist beachtlich. So verfügt der Single monatlich über ein Nettoeinkommen in Höhe von 681 €

**Abb. 1a**  
**Haushaltsnettoeinkommen: Alleinstehende Person**  
 Westdeutschland; Rechtsstand 2. Halbjahr 2006



**Abb. 1b**  
**Haushaltsnettoeinkommen: Ehepaar (eine Erwerbsperson) mit zwei Kindern**  
 Westdeutschland; Rechtsstand 2. Halbjahr 2006



und die Familie über 1 603 €. Dabei sind die beitragsfreie Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung noch gar nicht gerechnet. Wenn man allein den freien Kranken- und Pflegeversicherungsschutz zu einer Prämie berücksichtigt, die von einer privaten Versicherung für das von der gesetzlichen Krankenversicherung bzw. der sozialen Pflegeversicherung abgedeckte Leistungspaket verlangt wird (abhängig von Alter, Geschlecht etc. in der Größenordnung von 300 € bzw. 850 €), ergibt sich ein vom Staat ohne Arbeit zur Verfügung gestelltes monatliches Einkommen des Single in Deutschland von etwa 1 000 € und ein Einkommen der Familie von etwa 2 450 €.

Die Reformvorschläge modifizieren den Tarifverlauf des ALG II auf verschiedene Weise. Dabei liegen die Vorschläge des ifo Instituts, des Sachverständigenrates, des BMWi-Beirats sowie von Bofinger et al., wie man sieht, näher beieinander,

als es die öffentliche Diskussion dieser Vorschläge bisweilen vermuten lässt. Nur das IZA-Modell und das Solidarische Bürgergeld von Dieter Althaus weichen, in entgegengesetzter Richtung, stärker von diesen Vorschlägen ab, wobei IZA aber im Hinblick auf die Bedeutung der kommunalen Arbeit doch wieder eng mit dem Vorschlag des Sachverständigenrates und des ifo Instituts verwandt ist.

Die Berechnungen, die den Abbildungen zugrunde liegen, sind im Detail außerordentlich kompliziert und wurden in enger Abstimmung mit den in diesem Heft vertretenen Autoren durchgeführt. Sie beziehen sich auf die im zweiten Halbjahr 2006 geltenden Transferregelungen und Abgabensätze für Westdeutschland. Die Grundsicherung besteht nach geltendem Recht aus dem Regelsatz und den Kosten für Unterkunft und Heizung. Unterstellt wird für die Haushalte jeweils, dass ihre Aufwendungen für Unterkunft und Heizung den durchschnittlichen Aufwendungen bedürftiger Haushalte gleicher Größe entsprechen.<sup>3</sup> Weichen die tatsächlichen Wohnkosten im Einzelfall von diesen Durchschnittswerten ab, so hat dies im unteren Einkommensbereich ein anderes Nettoeinkommen zur Folge.

Erwerbsfähige erhalten in Deutschland das Arbeitslosengeld II, nicht erwerbsfähige Angehörige das so genannte Sozialgeld. Für Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit gibt es einen Freibetrag von 100 € monatlich. Darüber hinaus gehende Arbeitseinkommen werden bis 800 € Bruttoeinkommen zu 80%, zwischen 800 und 1 200 € (bzw. zwischen 800 und 1 500 € bei Hilfeempfängern mit mindestens einem Kind) zu 90% auf den Transfer angerechnet. Für Einkommen oberhalb dieser Grenzen gilt Vollerrechnung. Als weitere Transferleistungen sind das Wohngeld, das Kindergeld und der Kinderzuschlag zu betrachten. Für letzteren besteht ein Anspruch allerdings nur innerhalb recht enger Einkommensgrenzen. Bezug von Wohngeld ist ALG-II-Empfängern nicht möglich (Kinderzuschlag-Berechtigten hingegen schon). Für die Sozialversicherungspflicht gilt die Geringfügigkeitsgrenze von 400 €, niedrigere Einkommen sind auf Arbeitnehmerseite nicht beitragspflichtig, auf Arbeitgeberseite wird ein Pauschalsatz von 30% des Bruttolohnes fällig. Im Einkommensbereich von 400 bis 800 € (brutto) bezahlt der Arbeit-

<sup>3</sup> Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2005, 100ff.). Die dort für den Zeitpunkt 1. Januar 2004 genannten Beträge wurden anhand der Preisentwicklung auf Mitte 2006 fortgeschrieben.

**Kasten 2****Hinweise zur graphischen Darstellung der Reformmodelle**

Die graphische Darstellung der Reformmodelle entstand mit freundlicher Unterstützung der jeweiligen Urheber. Die Verantwortung liegt bei den Autoren dieses Beitrags.

Bei dem Vergleich der Reformmodelle ist zu beachten, dass sie Kombilohnelemente und Workfare in unterschiedlicher Weise einbeziehen. ifo, SVR und die Option I des BMWi-Beirats kombinieren den Kombilohn mit Workfare, Bofinger et al. befürworten einen Kombilohn ohne Workfare, und IZA vertraut einem reinen Workfare-Ansatz. Die individuellen Anreizwirkungen, eine reguläre Arbeit aufzunehmen, können wegen etwaiger Komplementaritäten in den folgenden Abbildungen nicht vollständig dargestellt werden.

Die Modelle des IfW und der Magdeburger Alternative werden nicht in den graphischen Vergleich einbezogen. Das Modell des IfW setzt auf befristete Lohnkostenzuschüsse für zuvor Langzeitarbeitslose, die nicht alle Haushalte der hier betrachteten Art treffen und nicht dauerhaft gelten. Die Effekte sind mit denen der anderen hier erfassten Modelle daher nicht vergleichbar. Bei der Magdeburger Alternative fließt die Förderung über die Arbeitgeber und bezieht sich auf die Sozialversicherungsbeiträge für jeweils einen zusätzlich eingestellten und einen bereits beschäftigten Arbeitnehmer. Wiederum betreffen sie nicht alle Haushalte und beeinflussen überdies nicht direkt den Zusammenhang zwischen ausgewiesenem Bruttolohn und Nettoeinkommen der Arbeitnehmer. Der Zusammenhang zwischen Bruttowertschöpfung der menschlichen Arbeit und Nettolohneinkommen wird darüber hinaus nicht in eindeutiger Weise beeinflusst.

geber den vollen Beitrag zur Sozialversicherung (20,55%), der Beitrag des Arbeitnehmers steigt gleitend von ca. 9,5 auf 21,7% (Kinderlose) bzw. 21,45% (Arbeitnehmer mit mindestens einem Kind).<sup>4</sup>

**Erläuterung der Tarifverläufe**

Im *ifo-Modell* wird die Aufnahme regulärer Arbeit dadurch gefördert, dass dem Arbeitnehmer von seinem erzielten Nettoeinkommen ein viel größerer Anteil verbleibt als nach geltendem Recht. So steigt das Nettoeinkommen bei Bruttolöhnen bis 200 € durch einen Zuschuss sogar zusätzlich um 20%. Für Einkommen zwischen 200 € und 500 € bleibt der Transfer konstant, lediglich die Arbeitnehmersozialbeiträge schmälern hier den Einkommenszuwachs. Bei Einkommen über 500 € wird die Transferleistung so abgeschmolzen, dass vom Nettoanstieg 71,7% (bei Alleinstehenden) bzw. 71,45% (bei Hilfeempfängern mit Kind) angerechnet werden.<sup>5</sup> Dies gilt, bis der gesamte Transferanspruch abgebaut ist. Sonderregelungen für geringfügige Arbeitsverhältnisse gibt es nicht mehr, sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer zahlen vom ersten Euro an den vollen Beitragsatz zur Sozialversicherung. An Transferleistungen ist nur noch das Kindergeld zu beachten, während Wohngeld und Kinderzuschlag entfallen. Ein zentrales Element des ifo-Vorschlags ist die Verfügbarkeit einer Arbeitsgelegenheit in kommunaler Trägerschaft, die auch auf dem Wege einer Leiharbeit im privaten Sektor organisiert werden kann. Das heutige Arbeitslosengeld II wird ungeschmälert zum Lohn für diese kommunale Tätigkeit. Dieser Aspekt garantiert, dass niemand eine Senkung seines Lebensstandards im Vergleich zur heutigen Rechtslage befürchten muss, wenn er keine Stelle im privaten Sektor findet. Andererseits wird die Tätigkeit im privaten Sektor sehr attraktiv gemacht. Der

Tarifverlauf ist so definiert, dass man bereits bei einer Halbtagsstelle im privaten Sektor, auf der man etwa 450 € Bruttoeinkommen verdient, wieder auf das gleiche Nettoeinkommen kommt wie bei einer Vollzeitbeschäftigung bei der Kommune bzw. wie heute als arbeitsloser ALG-II-Empfänger. Wer mehr als halbtags arbeitet, erzielt ein höheres Realeinkommen als der heutige ALG-II-Empfänger.

Der ifo-Vorschlag wird durch die blauen Kurven der beiden Teile von Abbildung 1 verkörpert. Man sieht, dass er im Gegensatz zur herrschenden Rechtslage durchweg durch einen wesentlich flacheren Anstieg der Brutto-Netto-Kurve gekennzeichnet ist und keinerlei Sprünge, senkrechte Absätze oder dergleichen Unregelmäßigkeiten aufweist. Er gewährt bei geringer Arbeitsleistung weniger als das ALG II, bei höherer Arbeitsleistung in Teilen aber auch mehr Nettoeinkommen. Der Bereich bis zu einem Nettoeinkommen in Höhe des jetzigen ALG II ist gestrichelt gezeichnet, um anzudeuten, dass sich in diesem Bereich arbeitswillige Personen nicht aufhalten werden, weil ja die kommunale Beschäftigung stets als Alternative vorhanden ist.

Der *BMWi-Beirat* stellt zwei Varianten zur Diskussion. Gemäß Option I wird die Transferleistung bei Ablehnung einer Arbeitsgelegenheit in kommunaler Trägerschaft so stark gekürzt, dass nur noch die Wohn- und Heizkosten gewährt werden. Gleichzeitig wird die Einkommensgrenze für anrechnungsfreien Hinzuverdienst deutlich angehoben. Der Transferentzug beginnt erst, wenn das Nettoeinkommen den Regelsatz von 345 € übertrifft, was bei einem Bruttolohn von rund 440 € pro Monat eintritt. Bei Einkommen über 440 € kommt eine Transferentzugsrate von 40%, bei Einkommen über 900 € von 30% zum Tragen, um der dann einsetzenden zusätzlichen Belastungen durch die Besteuerung Rechnung zu tragen.

<sup>4</sup> Die unterschiedlichen Beitragssätze erklären sich durch den zusätzlichen Beitragssatz in Höhe von 0,25 Prozentpunkten, den Kinderlose zur sozialen Pflegeversicherung entrichten müssen.

<sup>5</sup> Diese Reduktionsrate ist jeweils um 50 Prozentpunkte höher als der gesamte Beitragssatz der Arbeitnehmer zur Sozialversicherung.

In Option II werden keine Arbeitsgelegenheiten angeboten und keine Workfare-Pflichten eingefordert. Dafür wird die Transferleistung für Sozialleistungsbezieher, die keinerlei regulärer Beschäftigung nachgehen, nur um 25% vermindert



(Regelsatz plus Kosten der Unterkunft). Da das Ausgangsniveau der Leistungen somit höher ausfällt als in Option I, bleiben nur Einkommen bis ca. 220 € anrechnungsfrei. Für höhere Einkommen gelten wieder die oben genannten Transferentzugsraten von 40 bzw. 30%. In beiden Varianten werden die derzeitigen Sonderregelungen für die Beitragspflicht zur Sozialversicherung im unteren Einkommensbereich (Geringfügigkeitsgrenze, Gleitzone) aufgehoben. Sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer zahlen vom ersten Euro an den normalen Beitragssatz. Allerdings hat der BMWi-Beirat seine Modelle nur für alleinstehende Personen ausformuliert, so dass die Darstellung für den Familienhaushalt hier unterbleibt.

Auch der Sachverständigenrat (SVR) plädiert für eine Absenkung des Regelsatzes für erwerbsfähige Arbeitslose, die das Angebot einer öffentlich organisierten Arbeitsgelegenheit ablehnen. Die Minderung beträgt hier 30%. Vorgesehen ist eine volle Anrechnung eigenen Einkommens, solange dieses Einkommen geringer als 200 € pro Monat (neue Geringfügigkeitsschwelle) ist. Damit verfolgt der Rat die Absicht, die Förderung auf Arbeitsplätze mit einer gewissen Mindestarbeitszeit zu konzentrieren, was einen größeren Integrationserfolg erwarten lässt (vgl. SVR 2006, 83). Bei Einkommen über 200 € wird ein Bonus in Höhe von 40 € gewährt, außerdem bleiben festgelegte Anteile des Einkommens von der Anrechnung auf den Transferbezug freigestellt. Das sind 50% für Einkommen zwischen 200 und 800 € bzw. 10% im Einkommensbereich zwischen 800 und 1 200 € (Alleinstehende) bzw. bis 1 500 € (Familien). Das Kindergeld wird in der jetzigen Form fortgeführt, zusätzlich besteht im Einzelfall Anspruch auf Wohngeld. An Sozialversicherungsbeiträgen haben Arbeitgeber für Einkommen bis 200 € pauschal 25% zu entrichten, während für den Arbeitnehmer zunächst keine Abgabepflicht besteht. Für Einkommen zwischen 200 und 800 € gibt es eine neue Gleitzone, wobei anders als im geltenden System nicht die zu entrichtenden Beiträge, sondern die effektiven Beitragssätze linear an das »normale« Niveau herangeführt werden. Dabei beläuft sich das Startniveau (bei einem Bruttolohn von 200,01 €) für den Arbeitgeberbeitrag auf 15%, für den Arbeitnehmerbeitrag auf 0%.

Das Modell von *Bofinger et al.* sieht vor, das gegenwärtige Grundsicherungsniveau beizubehalten. Bei der Förderung wird eine Optionsmöglichkeit gewährt: Zum einen wird die Einkommensanrechnung so modifiziert, dass grundsätzlich 15% des erzielten Nettolohnes anrechnungsfrei bleiben. Zum anderen setzt die Förderung am Kriterium der geleisteten Wochenarbeitszeit an und wird in Form eines Zuschusses zu den Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitnehmer gewährt. Sobald das Nettoeinkommen unter Berücksichtigung des Zuschusses dasjenige bei Anwendung der geänderten Einkommensanrechnung übersteigt, sollte diese Option gewählt werden. Für die Sozialversicherungsbeiträge

gibt es (wie im ifo-Modell) keine Sonderregelungen mehr. Allerdings sind die Arbeitgeber und Arbeitnehmer vom ersten Euro an mit den jeweiligen Abgabensätzen beitragspflichtig. Beträgt die wöchentliche Arbeitszeit mindestens 15 Stunden, wird ein Zuschuss in Höhe der Hälfte des Sozialversicherungsbeitrags des Arbeitnehmers gewährt. Ab einer Wochenarbeitszeit von 30 Stunden wird sogar der volle Beitrag zur Sozialversicherung übernommen. Im Falle eines Alleinstehenden wird der Zuschuss bei Einkommen ab 751 € brutto wieder reduziert, wobei die Verminderung linear so gestaltet wird, dass er bis zu einem Bruttolohn von 1 300 € auf null fällt. Bei Familien ist der Zuschuss etwas anders gestaltet. Zum einen wird der Einkommensbereich für die Reduktion des Sozialversicherungszuschusses auf 1 301 € bis 2 000 € brutto angehoben. Zum anderen wird eine zusätzliche Förderung gewährt, die an dem Tatbestand ansetzt, dass der Regelsatz für Kinder bei der Grundsicherung (mit 207 € als so genanntes Sozialgeld für Angehörige von Arbeitslosengeld-II-Empfängern) höher ist als das gesetzliche Kindergeld (154 €). Die Differenz von 53 € pro Kind und Monat wird den Bedürftigen zunächst voll bezahlt und erst bei Bruttoeinkommen über 2 000 € bis 2 400 € (Paare mit einem Kind) bzw. bis 2 800 € (Paare mit zwei Kindern) linear vermindert.

Da Bofinger et al. eine Förderung in Abhängigkeit von der geleisteten Wochenarbeitszeit vorsehen, lässt sich der Modellvorschlag nicht eindeutig im Brutto-Netto-Diagramm darstellen. Er ist insofern keine negative Einkommensteuer mit einem festen Tarifverlauf. Vielmehr ergeben sich je nach Stundenlohnsatz unterschiedliche Tarifverläufe. Hier wird auf Wunsch der Autoren für den Alleinstehenden ein Stundenlohn von 5,38 € gewählt, weil dann die für die Förderung nötigen Arbeitszeitschwellen bei einem Bruttolohn von 350 € (halbe Förderung) sowie 700 € (volle Förderung, also brutto gleich netto) erreicht werden.<sup>6</sup> In diesem Beispiel ist die modifizierte Hinzuverdienstvariante bis zu einem Einkommen von 700 € attraktiver, so dass die Person erst bei einer Wochenarbeitszeit von mehr als 30 Stunden und dem vollen Zuschuss aus der Bedürftigkeit geführt wird. Im Fall des Ehepaares mit zwei Kindern wurde, ebenfalls auf Wunsch der Autoren, wegen der höheren Einkommensgrenze für das Abschmelzen des Zuschusses mit einem Bruttostundenlohn von 9 € gerechnet. Mit dieser etwas unsystematischen Wahl der Stundenlohnsätze wird sichergestellt, dass sowohl beim Alleinstehenden als auch bei der Familie die volle Förderung bei einem Monatslohn gewährt wird, der unterhalb des Abschmelzbereiches liegt.<sup>7</sup> Besonders zu erwähnen

<sup>6</sup> Die Mindestarbeitszeit für den halben Sozialversicherungszuschuss beträgt 15 Wochenstunden (oder 65 Stunden im Monat), für die volle Förderung: 30 Wochenstunden (130 Stunden im Monat). Wenn – wie bei dem hier dargestellten Fallbeispiel – bei 350 € die halbe Förderung erreicht wird, ergibt sich hieraus ein Stundenlohnsatz von  $350 \text{ €} / 65 = 5,38 \text{ €}$ .

<sup>7</sup> Die Linien bei Bofinger et al. sind in den Abbildungen ab einem Bruttolohn von 1 050 € (Single) bzw. 1 750 € (Familie) gestrichelt gezeichnet, weil sie bei den hier unterstellten Stundenlöhnen Wochenarbeitszeiten von über 45 Stunden repräsentieren würden.

ist auch, dass Bofinger et al. bei der Konzeption und Konstruktion ihres Modells – insbesondere im Fall des Alleinstehenden – von niedrigeren Aufwendungen für Unterkunft und Heizung ausgegangen sind, als in den folgenden Beispielrechnungen angesetzt wurden. Unterschiedlich hohe Ansätze für diese Kosten können spürbare Auswirkungen auf die Position der einzelnen Verlaufskurven zueinander haben. Um 100 € pro Monat geringere Wohnungskosten für den Single-Haushalt bewirken z.B., dass die Nettoeinkommenskurve nach Bofinger et al. die – entsprechend abgesenkte – Status-quo-Linie bei einem Bruttoeinkommen von ca. 950 € schneidet, und nicht wie in der Abbildung 1a generell darunter bleibt.

Im Modell des IZA wird ein ganz anderer Ansatz verfolgt. Da das Modell vor allem auf einem Workfare-Ansatz basiert, eine Sozialleistung also nur unter der Bedingung von öffentlich organisierter Arbeit als Gegenleistung gewährt, ist mit regulärer Arbeit hier folgerichtig zunächst kein zusätzliches Nettoeinkommen verbunden. Ein Freibetrag vom erzielten Einkommen wird nicht gewährt. In der graphischen Darstellung unterscheidet sich dieser Ansatz damit auf den ersten Blick nicht von einem Modell, das einen Transferentzug von 100% vorsieht. De facto ist die Wirkung jedoch ganz anders, denn ein höheres Einkommen entsteht nicht durch eine Erhöhung der Arbeitsleistung und eine entsprechende Steigerung des Bruttoeinkommens, sondern durch den bloßen Wechsel von der kommunalen Arbeit zur Arbeit im ersten Arbeitsmarkt. Ein Haushalt kann in diesem Modell einen Einkommenszuwachs erst realisieren, wenn das Bruttoeinkommen so hoch ist, dass das resultierende Nettoarbeitseinkommen (evtl. einschließlich Kindergeld bzw. Wohngeld) vom Betrag her größer ist als die Grundsicherung. Dieser Schwellenwert liegt unter den angenommenen Rahmenbedingungen für den Alleinstehenden bei etwa 735 € Bruttomonatslohn, für die Familie mit zwei Kindern bei etwa 1 385 €. Einige nicht unwichtige Details bleiben beim IZA-Modell allerdings offen: So ist unklar, wie mit Personen verfahren wird, die nur eine reguläre Beschäftigung mit geringem Umfang ausüben und zur Sicherung ihres Lebensunterhalts ergänzende Sozialleistungen beanspruchen. Nicht ausgeführt wird ferner, ob zusätzlich zur Streichung des Eckregelsatzes beim ALG II noch weitere Sozialleistungen gekürzt werden, wenn die kommunale Arbeit gänzlich abgelehnt wird.

Einen nochmals anderen Weg beschreitet das *Solidarische Bürgergeld*, bei dem die Leistungen zur Grundsicherung erwerbsfähiger Personen (und letztlich aller Bürger) tendenziell erhöht werden. Eine Gegenleistung in Form von Arbeit wird hier nicht verlangt. Stattdessen soll Beschäftigung durch einen deutlich niedrigeren Transferentzug in Höhe von nur 50% und einen radikalen Umbau des gesamten Steuer-, Sozialversicherungs- und Transfersystems gefördert werden. Das Bürgergeld in Höhe von 800 € monatlich für Erwach-

sene (und 500 € für Kinder) enthält dabei eine Kranken- und Pflegeversicherungspauschale von 200 € je Person. Aus Vergleichsgründen wird diese Pauschale hier nicht als frei verfügbares Nettoeinkommen ausgewiesen. Das Nettoeinkommen eines Haushalts bei einem Bruttolohn von null ergibt sich daher aus effektiven Bürgergeldbeträgen von 600 € je Erwachsenen und 300 € je Kind. Bis zu einem Bruttomonatslohn von 1 600 € steigt das Nettoeinkommen im Falle eines Ein-Verdiener-Haushalts linear um die Hälfte des Bruttolohns an, jenseits dieser Schwelle um 75% des darüber hinaus gehenden Bruttolohns. Bei Haushalten mit mehreren Erwerbstätigen erhöht sich diese Einkommensgrenze. Die Arbeitnehmersozialbeiträge entfallen, Arbeitgeber zahlen eine Lohnsummensteuer in Höhe von 10 bis 12% (in den Beispielrechnungen wurde ein Satz von 11% angenommen).

### Die Grenzbelastungen der Wertschöpfung der Arbeit

Noch präziser und ökonomisch korrekter als durch die Brutto-Netto-Einkommenskurven lassen sich die Anreizwirkungen der unterschiedlichen Modellansätze beschreiben, wenn man die Grenzbelastung der privaten Wertschöpfung berechnet. Diese Grenzbelastung misst, wie viel der Staat von einer zusätzlichen Einheit privater Wertschöpfung durch Abgaben und Transferentzug insgesamt bekommt. Sie ist die aus ökonomischer Sicht relevante Größe, weil es letztlich nach entsprechender Anpassung der Lohnsätze für das Marktgeschehen gleichgültig ist, ob die Traglast einer Abgabe oder eines Transferentzugs beim Arbeitgeber oder beim Arbeitnehmer liegt. Wichtig ist nur die Bemessungsgrundlage selbst.

Die private Wertschöpfung des Arbeitnehmers wird mit den Lohnkosten dieses Arbeitnehmers zuzüglich der Mehrwertsteuer gleichgesetzt, denn genau diese Größe misst, was die Kunden dem Arbeitgeber für eine weitere Einheit Arbeitsleistung mindestens zahlen müssen, damit bei ihm keine Verluste entstehen. Die private Wertschöpfung besteht also aus dem Bruttoarbeitseinkommen, den Sozialversicherungsbeiträgen des Arbeitgebers und der auf diese Summe anfallenden Mehrwertsteuer (zum 2006 geltenden Normalsatz von 16%).<sup>8</sup> Zu unterscheiden von der privaten Wertschöpfung ist die Wertschöpfung bei der kommunalen Arbeit. Sie wird hier nicht explizit betrachtet.

Die Berechnungen stellen auf die prozentuale Grenzbelastung der privaten Wertschöpfung ab. Die Grenzbelastung misst, welchen Anteil der zusätzlichen privaten Wertschöpfung aus einer erhöhten Arbeitsleistung der Staat für seine Zwecke absorbiert. Die Differenz bis zum Wert von 100%

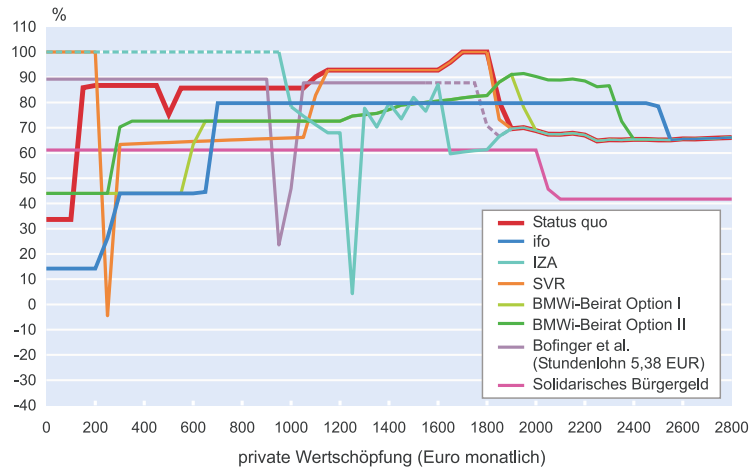
<sup>8</sup> Zu dieser Abgrenzung vgl. Sinn et al. (1999, 4) und Sinn (2004, Kapitel 6).

misst dementsprechend den Anteil dieser Wertschöpfung, der dem Arbeitnehmer ausbezahlt wird. Manchmal findet man Rechnungen, in denen die Grenzbelastung als Prozentsatz des zusätzlichen Bruttolohns statt der zusätzlichen Wertschöpfung ausgewiesen wird. Solche Berechnungen machen keinen Sinn, weil die Höhe der Grenzbelastung dann von der relativen Aufteilung der Sozialleistungen auf den Arbeitgeber und den Arbeitnehmer abhängt, und zwar auch dann, wenn der ökonomische Gesamtbelastungsverlauf exakt der gleiche ist. Die Wertschöpfung wurde für die Zwecke der Rechnung in Stufen von 50 € variiert.<sup>9</sup> Zu jedem Wertschöpfungsbetrag auf der Abszisse ist auf der Ordinate der Prozentanteil abgetragen, um den das Nettoeinkommen der nächsten 50 € Wertschöpfung durch die genannten Abgaben bzw. durch Transferrückzahlung vermindert wird.<sup>10</sup>

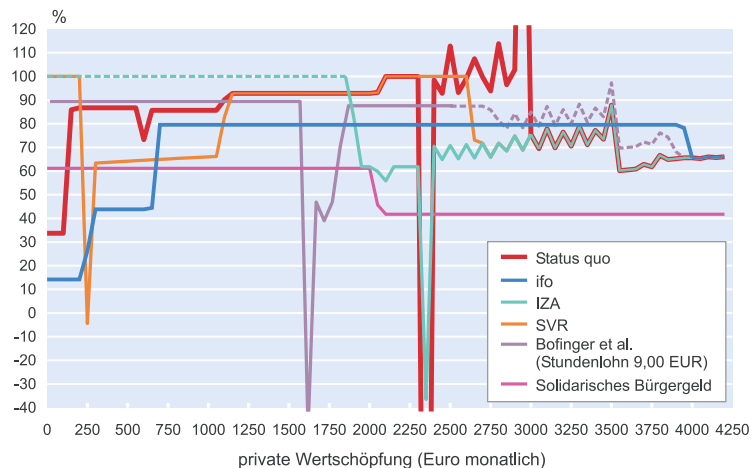
Zu beachten ist, dass die Reformansätze gegenüber dem Status quo mehrheitlich Änderungen bei der Sozialversicherungspflicht des Arbeitgebers vorsehen (Modifizierung bzw. Abschaffung der Geringfügigkeitsgrenze und der Gleitzone für Midijobs, Lohnsummensteuer beim Solidarischen Bürgergeld). Das führt dazu, dass ein und dieselbe private Wertschöpfung im unteren Einkommensbereich für verschiedene Modelle durchaus einen unterschiedlichen Bruttolohn repräsentieren kann.

Als staatliche Abgaben werden in die Berechnung die Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern, Lohnsteuer und Solidaritätszuschlag sowie Kirchensteuer (mit einem Satz von 8%<sup>11</sup>), und, wie erwähnt, die Mehrwertsteuer einbezogen. Außerdem ist der bei steigendem Einkommen wirkende Trans-

**Abb. 2a**  
Grenzbelastung der privaten Wertschöpfung  
Alleinstehende Person  
Westdeutschland; Rechtsstand 2. Halbjahr 2006



**Abb. 2b**  
Grenzbelastung der privaten Wertschöpfung  
Ehepaar (eine Erwerbsperson) mit zwei Kindern  
Westdeutschland; Rechtsstand 2. Halbjahr 2006



ferentzug bei den einzelnen Sozialleistungen zu berücksichtigen, der in ähnlicher Form zur Grenzbelastung der privaten Wertschöpfung beiträgt wie eine steigende staatliche Abgabe.

In den Grenzbelastungsverläufen der betrachteten Modelle werden jeweils die oben beschriebenen Spezifika der einzelnen Ansätze sichtbar. Die auffallenden Ausschläge der Grenzbelastung nach unten repräsentieren beim SVR das Einsetzen der Bonuszahlung, bei Bofinger et al. den Beginn der Zone mit der Übernahme des vollen Sozialversiche-

<sup>9</sup> In der Regel entspricht ein Wertschöpfungszuwachs von 50 € bei einem gesamten Sozialversicherungsbeitragssatz des Arbeitgebers von 20,55% und einem Normalsatz der Mehrwertsteuer von 16% (Regelungen im zweiten Halbjahr 2006) ein um 35,75 € höherer Bruttolohn. Nur für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse bzw. in der Gleitzone im SVR-Modell gelten für den Arbeitgeber andere Abgabensätze (ebenso für Einkommen oberhalb der Bemessungsgrenze für die Kranken- und die Pflegeversicherung, die hier aber nicht betrachtet werden). Beim Solidarischen Bürgergeld entsprechen 50 € Wertschöpfung über den ganzen Einkommensbereich jeweils 38,83 € Bruttolohn (50,00/1,16 = 43,10; 43,10/1,11 = 38,83).

<sup>10</sup> Eine kleinere Schrittweite würde (wegen der zahlreichen Schwellenwerte, Rundungsregeln, Abschneidegrenzen etc.) teilweise zu sehr großen Sprüngen in der Grenzbelastung und damit zu einem unübersichtlichen Verlauf führen. Eine größere Schrittweite würde hingegen eine starke Glättung der Kurven bewirken und damit evtl. Informationen über die Lage von Sprungstellen bzw. Knicken in der Einkommensfunktion verschleiern.

<sup>11</sup> Beim Solidarischen Bürgergeld wurde ohne Kirchensteuerabzug gerechnet, weil sonst beim Einsetzen der Einkommensteuerpflicht (ab 1 600 € brutto) das Haushaltsnettoeinkommen um 32 € (Einkommensteuer: 25% von 1 600 € = 400 €, davon 8% sind 32 €) absinken würde.

rungsbeitrags, beim IZA-Modell einen sprunghaft höheren Wohngeldanspruch<sup>12</sup>, und beim Status quo im Fall der Familie den plötzlichen Anspruch auf Kinderzuschlag und Wohngeld. (Man beachte, dass sich die in den Abbildungen gestrichelt dargestellte Grenzbelastungsquote von 100% im unteren Einkommensbereich, die den IZA-Vorschlag kennzeichnet, nur auf die private Wertschöpfung bezieht, die an die Stelle der nicht explizit ausgewiesenen Wertschöpfung auf den kommunalen Jobs tritt.) Der über die hier abgebildete Skala nach oben hinausgehende Ausschlag der Grenzbelastung im geltenden Recht markiert den abrupten Wegfall des Kinderzuschlags.<sup>13</sup> Das oszillierende Auf und Ab im Wertschöpfungsbereich zwischen 1 300 und 1 650 € (Single, kommt hier nur beim IZA-Modell zum Tragen) bzw. zwischen 2 400 und 3 500 € (Ehepaar mit zwei Kindern, bei allen Modellen außer dem ifo-Modell) ist den Rundungsregeln beim Wohngeld geschuldet.<sup>14</sup>

Die auf einem etwas höheren Niveau verlaufende Grenzbelastungskurve bei Bofinger et al. beinhaltet zusätzlich den Effekt der in diesem Einkommensbereich sukzessive verminderten Zulage zum Kindergeld. Die insgesamt recht hohe Grenzbelastung von etwa 90% in den beiden Optionen des BMWi-Beirats im Einkommensbereich oberhalb von 1 345 € brutto (das entspricht einer Wertschöpfung von 1 880 €) resultiert aus zwei Eigenheiten der Besteuerung. So wird hier zum einen die Nullzone für den Solidaritätszuschlag verlassen und der so genannte Überleitungsbereich erreicht, in dem dieser Zuschlag besonders schnell steigt. Zum anderen sinken in diesem Einkommensbereich die im Besteuerungsverfahren anerkannten Vorsorgeaufwendungen, wodurch das zu versteuernde Einkommen rascher wächst als der Bruttolohn. Dadurch wird die marginale Steuerbelastung zusätzlich erhöht. Die hohe Grenzbelastung ergibt sich also nicht aus der grundlegenden Ausgestaltung der Vorschläge, sondern bildet eine zufällige Belastungsspitze des geltenden Systems ab.

Niedrige Grenzbelastungen von Wertschöpfung und Bruttolohn – möglichst über einen breiteren Bereich, nicht im Sinne einzelner Ausschläge – implizieren jeweils grundsätzlich niedrigere Anspruchslöhne und damit mehr Stellen, denn da die Arbeitnehmer mehr vom ökonomischen Ertrag ihrer Leistung behalten dürfen als bei einer höheren Grenzbe-

lastung, entsteht bei dem von ihnen gewünschten Nettolohn, was immer er sei, ein geringeres Niveau der Lohnkosten inklusive aller Steuern und Abgaben. Nach diesem Maßstab versprechen die Modelle von ifo und SVR, bei etwas unterschiedlichen Verläufen von Transfer und Grenzbelastung, im Bereich von Bruttolöhnen bis 750 € (Alleinstehende) bzw. 1 500 € (Ehepaare mit zwei Kindern) die größte Zahl neu geschaffener Jobs. Bei höherer Wertschöpfung ergeben sich bei mehreren Modellen erratische Ausschläge der Grenzbelastungen, und diese erreichen oder überschreiten in mehreren Fällen die Schwelle von 100%. Einzig das ifo-Modell sorgt in diesem Bereich für eine konstante Grenzbelastung, die allerdings wegen der generell hohen Abgabenbelastung in Deutschland immer noch bei knapp 80% liegt.

Eine Sonderstellung hinsichtlich der Grenzbelastungen von Bruttolohn und Wertschöpfung nimmt das Solidarische Bürgergeld ein. Zwar deuten die niedrigen Grenzbelastungen auf vergleichsweise niedrige Anspruchslöhne hin. Dem steht jedoch der enorme finanzielle Aufwand gegenüber, der durch andere staatliche Abgaben gedeckt werden muss. Die Verläufe der Kurven in den Abbildungen 1a und 1b legen insbesondere im Vergleich mit dem ifo-Modell, das bei leichten Budgetüberschüssen fast finanzierungsneutral konstruiert ist, nahe, dass das Modell in dieser Form, mit der vorgesehenen niedrigen Transferentzugsrate und dem niedrigen Steuersatz, nicht finanzierbar ist.

Während die Abbildungen auf die Grenzbelastungen der privaten Wertschöpfung abstellen, argumentieren Befürworter eines reinen Workfare-Ansatzes wie IZA, dass die Grenzbelastung nicht mehr so bedeutsam sei, wenn die Aufnahme einer regulären Beschäftigung im Vergleich zur kommunalen Arbeit (Workfare) nicht mehr mit der zusätzlichen Anstrengung verbunden ist, überhaupt zu arbeiten. Trotz niedriger effektiver Einkommenszuwächse und eher geringer, empirisch beobachteter Lohnelastizitäten des Arbeitsangebots erwarten sie daher zu Recht auch von ihren Modellen nennenswerte Beschäftigungsanreize. Die Abschätzung der Beschäftigungswirkungen von Workfare ebenso wie die des Zusammenspiels von Workfare und finanziellen Arbeitsanreizen, das in den Modellen von ifo und SVR erzeugt wird, ist aber mit Unsicherheiten behaftet. In jedem Fall dürften das Modell des Sachverständigenrates, Option I des wissenschaftlichen Beirats und das ifo-Modell schon deshalb mehr Arbeitsplätze schaffen, weil sie zusätzlich zum Workfare auch noch niedrigere Grenzbelastungswerte einführen.

Für das ifo-Modell wurde auf der Basis detaillierter arbeitsmarkttheoretischer Modellüberlegungen längerfristig ein Nettogewinn von 3,2 Mill. regulären Arbeitsplätzen prognostiziert, der sich auf Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte konzentriert. Ganz langfristig kann sogar erwartet

<sup>12</sup> Bei diesem Arbeitseinkommen setzt die Steuerpflicht ein, dadurch wird das Einkommen im Sinne des Wohngeldanspruchs sprunghaft geringer, was zu einem höheren Wohngeld führt.

<sup>13</sup> Zum Zusammenwirken von Kinderzuschlag und anderen Transfers vgl. Meister (2006, 12 ff.).

<sup>14</sup> In den Wohngeldtabellen ist das relevante Einkommen in Schritten von 10 € abgestuft. Weil der Arbeitnehmer von seinem Einkommen sowohl Sozialbeiträge als auch Steuern zu entrichten hat, werden ihm bei der Ermittlung des Gesamteinkommens nach den Wohngeldtabellen vom Bruttolohnzuwachs nur 70% angerechnet. Da 70% von 35,75 € 25,03 € sind, generiert ein Anstieg der Wertschöpfung in den genannten Stufen von 50 € (was 35,75 € brutto entspricht) immer abwechselnd ein um zwei bzw. drei Zehn-Euro-Schritte höheres Wohngeld-Einkommen.



werden, dass sich die gesamte Lohnskala so weit nach unten hin ausspreizt, dass die deutsche Massenarbeitslosigkeit auch außerhalb des Niedriglohnsektors allmählich bis auf einen friktionellen Rest verschwindet. Bei den beiden Modellen des Sachverständigenrates und des wissenschaftlichen Beirates, die ebenfalls mit dem Workfare-Ansatz arbeiten, aber etwas höhere Grenzbelastungen aufweisen, sind etwas schwächere Mobilisierungseffekte zu erwarten.

Das Institut für Weltwirtschaft schlägt vor, befristete Lohnsubventionen für Neueinstellungen von Langzeitarbeitslosen oder von niedrig qualifizierten Arbeitnehmern in Form von Einstellungsgutscheinen zu gewähren. Dabei unterscheiden die Autoren selbstfinanzierende Programme und Programme, die mit einem zusätzlichen jährlichen Ausgabenvolumen verbunden sind. Sie ermitteln die Beschäftigungseffekte mit Hilfe eines mikroökonomisch fundierten und dynamischen theoretischen Modells. Dieses Modell wird mit Daten kalibriert, um die Reaktionen auf die Beschäftigungssubventionen realistisch widerzuspiegeln. Selbstfinanzierende Einstellungsgutscheine für Langzeitarbeitslose schaffen langfristig 120 000 neue Arbeitsplätze. Ein Programm in Höhe von 2 Mrd. € für Einstellungsgutscheine für Langzeitarbeitslose schafft 400 000 Arbeitsplätze und reduziert die Langzeitarbeitslosigkeit um 20%. Einstellungsgutscheine für niedrig qualifizierte Arbeitslose würden 280 000 zusätzliche Arbeitsplätze generieren und die Langzeitarbeitslosigkeit um 14% senken.

Die Magdeburger Alternative sieht vor, die für mehr Beschäftigung im Niedriglohnsektor erforderlichen Lohnzuschüsse zum Zweck der Lohnkostensenkung direkt an die jeweiligen Arbeitgeber zu zahlen. Die staatliche Übernahme der gesamten Sozialversicherungsbeiträge führt dazu, dass die Arbeitskosten für neu eingestellte Arbeitskräfte um 70% sinken (um 35% für den zusätzlich Beschäftigten selbst und um weitere 35% für eine schon vorhandene Arbeitskraft). Bei einer Arbeitsnachfrageelastizität von  $-0,5$  und einer Niedriglohnschwelle von 1 500 € ermitteln die Autoren einen zusätzlichen Beschäftigungseffekt von 1,8 Mill. Personen. Die berechneten Beschäftigungseffekte dürften aber überzeichnet sein, da sie Mitnahme- und Verdrängungseffekte nur unzureichend berücksichtigen.

Schwierig zu bestimmen sind schließlich auch die Auswirkungen der verschiedenen Modelle auf die öffentlichen Haushalte. Grundsätzlich gilt: Niedrige »Ausgangsniveaus« der Transfers im Sinne abgesenkter Ansprüche für arbeitslose Personen (d.h. solche mit einem Bruttolohn von null) senken die Ausgaben, niedrige Grenzbelastungen durch einen weniger starken Transferentzug erhöhen sie. Eine Reduktion der Transferentzugsrate zur Verbesserung der Arbeitsanreize dürfte ohne die in den Modellen von ifo und SVR vorgesehene Senkung der Leistungen für weiterhin Arbeitslose

daher nicht finanzierbar sein. Darüber hinaus hängen die Effekte der verschiedenen Modelle für die öffentlichen Ausgaben und Einnahmen von ihren Beschäftigungswirkungen ab sowie von etwaigen Kosten der Organisation von Workfare. Wiederum gibt es für einige der Modelle Schätzungen der mit ihnen verbundenen fiskalischen Effekte, die sich aber ebenfalls nicht miteinander vergleichen lassen.

### Schlussbemerkung

Die deutsche Sozialpolitik hat die institutionellen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes in den letzten Jahrzehnten Schritt für Schritt verändert und unterminiert. Ausgehend von der Idee des unabänderlich schrumpfenden Jobkuchens hat sie mit enormen finanziellen Anstrengungen die Lohnersatzsysteme und Frühverrentungsmodelle geschaffen, die heute zunehmend als Problem für den Arbeitsmarkt erkannt werden. Man wollte diejenigen alimentieren, die aus dem Arbeitsmarkt heraus fielen, und zudem Plätze für junge Arbeitnehmer frei machen. Die Ökonomen des Landes, insbesondere der Sachverständigenrat, haben diese Politik immer wieder kritisiert und gewarnt, dass sie zu einer Jobvernichtung größeren Ausmaßes führen würde. Aber die Politiker haben die Warnungen in den Wind geschlagen, und sie haben sich lieber auf ihre Intuition verlassen und dem Drängen der Interessengruppen nachgegeben, anstatt eine Politik zu betreiben, die den Nutzen des Volkes in seiner Gesamtheit vermehrte. Die Deutschen wurden zu einem Volk von Versuchskaninchen für Experimente der Sozialpolitik, die aus der Sicht der Volkswirtschaftslehre nur scheitern konnten.

Die hier vertretenen Ökonomen und Autoren eint das Ziel, eine Wiederholung dieser Fehler zu vermeiden. Es gibt konsistente ökonomische Modelle, deren Realisation eine erhebliche Mobilisierung des Arbeitsmarktes für die Geringqualifizierten erwarten lässt, ohne dass deshalb Menschen in die Armut gestürzt werden. Fast alle Modelle gehen davon aus, dass es besser ist, das Mitmachen statt das Wegbleiben zu bezahlen, und jedenfalls sind sie alle von dem ernsthaften Bemühen getragen, unser Land für die Kräfte der weiter voranschreitenden Globalisierung und des internationalen Niedriglohnwettbewerbs fit zu machen. Dabei werden die sozialen Ziele nicht aus dem Auge gelassen. Auch diejenigen Modelle, die Kürzungen des Eckregelsatzes der staatlichen Hilfen für den Fall der Nichtarbeit vorsehen, bieten mit der Garantie einer kommunalen Arbeitsgelegenheit einen lückenlosen Schutz vor einem Abgleiten des Lebensstandards unter das Niveau des heutigen Arbeitslosengeldes II.

Die Politik ist nun zum Handeln aufgefordert, wenn sie den Niedriglohnsektor reformieren möchte. Die Vorschläge liegen auf dem Tisch. Sie beschreiben einen Rahmen für sinn-



volle Maßnahmen, innerhalb dessen man sich bewegen sollte. Selten ist die Vorbereitung für ein größeres Gesetzesvorhaben dieser Art von Seiten der Fachwissenschaft so gründlich diskutiert und vorbereitet worden, und selten gab es unter den Ökonomen einen größeren Grundkonsens über die nötigen Maßnahmen. Zu hoffen steht, dass die Politik nicht abermals eigene Theorien über die Wirkungsweise des Arbeitsmarktes verfolgt, dass sie den Prozess des konzeptlosen Herumexperimentierens mit den Bürgern dieses Landes beendet und dass sie ihre Beratungsresistenz endlich überwindet.

## Literatur

Althaus, D. (o.J.), *Das solidarische Bürgergeld*, Erfurt.

Bofinger, P., M. Dietz, S. Genders und U. Walwei (2006), *Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für existenzsichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich*, Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (SMWA), o. O.

Bonin, H. und H. Schneider (2006), »Workfare: Eine wirksame Alternative zum Kombilohn«, *IZA Discussion Paper* No. 2399.

Brown, A.J.G., C. Merkl und D.J. Snower (2006), »Comparing the Effectiveness of Employment Subsidies«, *Kiel Working Paper* No. 1302.

Bundesagentur für Arbeit (2005), *Merkblatt Kinderzuschlag*.

Bundesministerium der Finanzen (2006), »Interaktiver Abgabenrechner«, <http://www.abgabenrechner.de/>.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2005), »Einkommensrechner«, <http://www.arbeitsmarktreform.de/Arbeitsmarktreform/Redaktion/Binaer/einkommensrechner.property=blob,bereich=arbeitsmarktreform,sprache=de,rwb=true.xls>.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2006), *Statistisches Taschenbuch*, 2006, Berlin.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2004), *A bis Z zum Kinderzuschlag*, Berlin.

Bundesministerium für Gesundheit (2006), *Gesetzliche Krankenversicherung, Mitglieder, mitversicherte Angehörige, Beitragssätze und Krankenstand, Monatswerte Juli bis Dezember 2006*, Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2005), *Hartz IV – Menschen in Arbeit bringen*, Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2006), *Wohngeld 2006, Ratschläge und Hinweise*, Berlin.

European Economic Advisory Group at CESifo (2002), *Report on the European Economy 2002*, CESifo Group, München.

Haufe, *Lohnsteuer Super Tabelle*, verschiedene Jahrgänge.

Institut für Weltwirtschaft (2006), »Beschäftigungssubventionen im Vergleich: Einstellungsgutscheine effektiver als Kombilöhne«, Presseerklärung November.

Kommission »Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« (»Hartz-Kommission«, 2002), *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* (Endbericht), BMWA, Berlin.

Meister, W. (2006), »Der Kinderzuschlag für Geringverdiener – ein Beispiel für mangelhafte Abstimmung im deutschen Transfersystem«, *ifo Schnelldienst* 59(16), 12–20.

O. V. (2006), »Das Workfare-Modell des IZA: Grundstein zur Überwindung der Beschäftigungskrise«, *IZA Compact*, Oktober, 1–4.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002), *Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum (Jahresgutachten 2002/03)*, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006), *Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell*, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden.

Schöb, R. und J. Weiman (2003), »Kombilohn: Die Magdeburger Alternative«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 1, 1–16.

Schöb, R. und J. Weiman (2006), *Arbeit ist machbar: Die Magdeburger Alternative: eine sanfte Therapie für Deutschland*, 5. Aufl., Stekovics, Dössel.

Sinn, H.-W. (2004), *Ist Deutschland noch zu retten?*, Ullstein, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2002), *Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit*, BMWi Dokumentation 512.

Sinn, H.-W., C. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2002), »Aktivierende Sozialhilfe, Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum«, *ifo Schnelldienst* 55(9), 1–52.

Sinn, H.-W., C. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2006), »Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo Instituts«, *ifo Schnelldienst* 59(2), 6–27.

Sinn, H.-W., C. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2006), *Re-designing the Welfare State, Germany's Current Agenda for an Activating Social Assistance*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton, MA.

Sinn, H.-W., W. Leibfritz und A. Weichenrieder (1999), »ifo Vorschlag zur Steuerreform«, *ifo Schnelldienst* 52(18), 3–18.