

Walwei, Ulrich; Dietz, Martin

Article

Mehr Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Walwei, Ulrich; Dietz, Martin (2007) : Mehr Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 60, Iss. 04, pp. 28-33

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164391>

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.

samtbedarf (also einschließlich des derzeitigen Bestands) von rund 700 000 Arbeitsgelegenheiten entsteht, der sich in der mittleren und längeren Frist indessen deutlich reduzieren dürfte, nachdem sich die Arbeitsangebotseffekte in Beschäftigungseffekte umgesetzt haben.

In allen untersuchten Szenarien kommt es mittelfristig bis langfristig im Saldo zu einer Entlastung der öffentlichen Haushalte. Die Einnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen steigen, und die Ausgaben für Sozialtransfers gehen in teilweise beträchtlichem Umfang zurück. Im Endeffekt ergibt sich bei Umsetzung des gesamten Kombilohnmodells eine Nettoentlastung von 12,9 Mrd. €.

Schlussbemerkung

Wie die quantitativen Größenordnungen der geschätzten Beschäftigungseffekte verdeutlichen, stellt die vorgeschlagene Reform des Arbeitslosengelds II keinen Königsweg zur Beseitigung der hohen Arbeitslosigkeit dar. Sie macht eine wachstumsfreundliche und beschäftigungsfreundliche Wirtschafts- und Sozialpolitik ebenso wenig entbehrlich wie weitere Reformen des institutionellen Regelwerks auf dem Arbeitsmarkt.

Der Vorschlag des SVR ist als Ganzes zu sehen und kann seine Wirkung nur in seiner Gesamtheit entfalten. Nur einzelne Module herauszuberechnen oder ihn auf bestimmte Zielgruppen zu beschränken, ist nicht zielführend, und die Umsetzung eines Kombilohns mit einem flächendeckenden oder branchenspezifischen Mindestlohns zu verbinden, wäre kontraproduktiv.



Martin Dietz*



Ulrich Walwei*

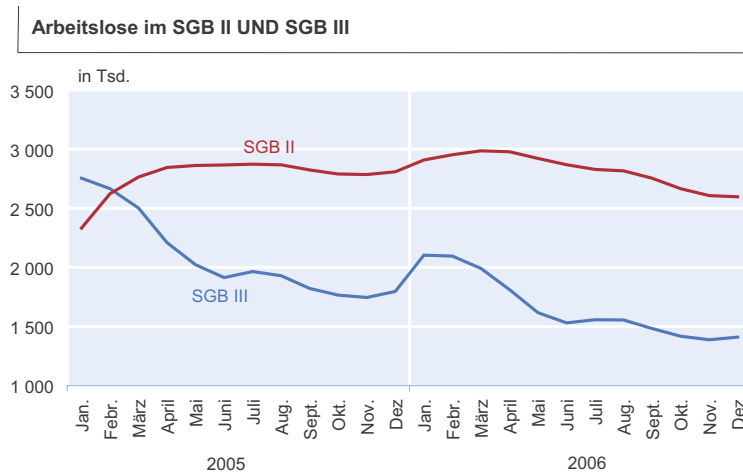
Mehr Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich

Die Beschäftigungssituation wettbewerbsschwacher Arbeitnehmer ist hierzulande nach wie vor ungünstig. Deutschland weist im internationalen Vergleich einen relativ hohen Anteil von Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen auf und Geringqualifizierte sind in besonders starkem Maße von Erwerbslosigkeit betroffen. Aufgrund dessen wird zunehmend – insbesondere auch in Regierungskreisen – diskutiert, ob durch eine Neuordnung des Niedriglohnbereichs die Chancen wettbewerbsschwacher Arbeitnehmer zum Einstieg in den Arbeitsmarkt und zum Verbleib in Beschäftigung nachhaltig verbessert werden können. Der folgende Beitrag beschreibt zunächst das zu lösende Problem und entwickelt daraus einen Vorschlag.

Empirie/Bestandsaufnahme

Die Diskussion möglicher Optionen zur Neuordnung des Niedriglohnbereichs kommt an einer Tatsache nicht vorbei: In Deutschland existiert bereits ein Niedriglohnsektor, der zunehmend an Größe gewinnt und seit Ende der neunziger Jahre etwas über dem EU-Durchschnitt liegt (Rhein, Gartner und Krug 2005). Im Jahr 2004 verdienten 18,4% der Vollzeitbeschäftigten weniger als die Niedriglohnschwelle von zwei Dritteln des Medianeinkommens. Letzteres liegt in Gesamtdeutschland bei 1 722 € im Monat (Rhein und Stamm 2006). Bei einer Wochenarbeitszeit von 40 Stunden entspricht diese auf den Monatslohn bezogene Niedriglohnschwelle einem Stundenlohn von 9,80 € (Westdeutschland: 10,22 €; Ostdeutschland: 7,36 €). Werden zusätzlich Teilzeitbeschäftigte einbezogen, erhöht sich der

* Dr. Martin Dietz ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Dr. Ulrich Walwei ist Vizedirektor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Niedriglohnanteil sogar auf deutlich über 20% (Kalina und Bosch 2006).

Um zu verstehen, warum trotz dieser durchaus beachtlichen Größe ein weiterer Ausbau des Niedriglohnsegments nötig ist, genügt ein Blick auf die Höhe und die Struktur der Arbeitslosigkeit. Auch wenn sich die Situation am deutschen Arbeitsmarkt in den letzten Monaten etwas aufgehellt hat, hält sich der Rückgang bei den ALG-II-Empfängern in Grenzen (vgl. Abbildung). Im November 2006 zählten von den knapp 4,0 Mill. Arbeitslosen nur noch 1,4 Millionen zum Rechtskreis SGB III, während gut 2,6 Mill. Personen im Rechtskreis des SGB II zu verorten waren. Erschwerend kommt hinzu, dass ALG-II-Empfänger mit knapp 52% einen weit höheren Anteil von Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen verzeichnen als Bezieher des Arbeitslosengelds mit etwas weniger als 28%. Arbeitsmarktstatistiken zeigen, dass sich vor allem gering qualifizierte Langzeitarbeitslose beim (Wieder-)Einstieg in den Arbeitsmarkt schwer tun. Jedoch werden immer auch besser ausgebildete Arbeitnehmer von Freisetzungen erfasst und erleiden bei längerer Arbeitslosigkeit einen allmählichen Verlust ihrer Wettbewerbsfähigkeit.

Probleme und Ansatzpunkte für Reformen

Die hohe Langzeitarbeitslosigkeit ist nicht monokausal zu erklären. Sie ist zunächst Folge der bereits lang anhaltenden Beschäftigungskrise und der damit verbundenen Selektionsprozesse vor allem zu Lasten von wettbewerbschwachen Arbeitnehmern. Auf der Nachfrageseite hat der wirtschaftliche Strukturwandel zum Wegfall einfacher Tätigkeiten beigetragen. Für den »harten Kern« der Arbeitslosen fehlt es daher am benötigten Ausmaß adäquater Niedriglohnbeschäftigung. Ein Ausbau des Niedriglohnsektors wird zunächst durch die vergleichsweise hohen Sozialabgaben beschränkt, die insbesondere Beschäftigung am unteren

Ende der Lohnskala bremsen und den aus Anreizgründen wichtigen Abstand zu den Transferleistungen verringern. Ein hoher Abgabenkeil stellt international vergleichend angelegten Analysen zufolge die wichtigste Ursache von struktureller Arbeitslosigkeit dar (OECD 2006).

Auf der Nachfrageseite gewinnen bei hohen Sozialabgaben Beschäftigungsformen an Bedeutung, die wie Minijobs oder selbstständige Tätigkeiten nicht in gleichem Umfang durch Sozialversicherungsbeiträge belastet werden. Die bestehenden Subventionen zu Gunsten geringfügiger Teilzeitarbeit sorgen auf der Nachfrageseite dafür, dass einfache reguläre Arbeitsplätze nicht für den Personenkreis zugänglich sind, der darauf angewiesen ist. Im März 2006 übten knapp 6,6 Mill. Menschen einen Minijob aus, davon gut 1,8 Mill. Personen als Nebenverdienst. Dabei erfolgt die in Form einer Steuerfreiheit gewährte Subventionierung der Minijobs im Nebenverdienst unabhängig von der Bedürftigkeit der Geförderten.

Hartz-Reformen

Um der anhaltenden Arbeitsmarktkrise in Deutschland entgegenzuwirken, wurde von der Hartz-Kommission im Sommer 2002 eine umfassende Arbeitsmarktreform initiiert. Von besonderer großer Bedeutung ist die Anfang 2005 erfolgte Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (Hartz IV). Im Ergebnis fallen die Transferleistungen bei längerer Dauer der Arbeitslosigkeit häufig geringer aus. Die Anspruchsvoraussetzungen haben sich durch striktere Zumutbarkeitskriterien und weiter gehende Mitwirkungspflichten verschärft.

Auch wenn die Reformen aufgrund positiver Anreizwirkungen grundsätzlich in die richtige Richtung weisen, bestehen weiterhin institutionelle Barrieren, die eine Wiedereingliederung von Arbeitslosen gerade im Niedriglohnsegment erschweren. So ist der Verbleib im Transfersystem für Personen, die am ersten Arbeitsmarkt nur über ein niedriges Lohnpotential verfügen, aus finanziellen Gründen rational. Ähnliches gilt für große Bedarfsgemeinschaften: Hier ist die Ursache aber in der Höhe der Transferleistungen zu sehen, denen – solange nur ein Verdienender unterstellt wird oder werden kann – häufig ein für die Arbeitslosen kaum erzielbarer Marktlohn entspricht (Cichorek et al. 2005). Gewöhnungsprozesse können die Tendenz zu einem dauerhaften Bezug staatlicher Leistungen weiter verstärken.

Auch die Hinzuverdienstregelungen im SGB II bieten die Möglichkeit, es sich mit einer Kombination aus Transferleistungen und geringfügiger Beschäftigung einzurichten. Aktuell besteht ein anrechnungsfreier Grundfreibetrag von

100 €. Von jedem zusätzlich verdienten Euro verbleiben bis zu einem Bruttoeinkommen von 800 € 20% beim Hilfeempfänger, über 800 € steigt die Transferentzugsrate auf 90%. Ab einer Obergrenze von 1 200 € werden Zusatzeinkommen voll angerechnet.

Da niedrige Einkommen weniger stark auf die Transferleistung angerechnet werden, entstehen für ALG-II-Bezieher vor allem Anreize zur Aufnahme von Mini- und Midijobs sowie von Teilzeitstellen. Eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit (bis zur Vollzeitarbeit) ist hingegen wenig attraktiv. Tatsächlich werden die Hinzuverdienstmöglichkeiten vor allem im unteren Segment rege genutzt: im September 2005 erzielten 51% der Erwerbstätigen in Bedarfsgemeinschaften ein Einkommen unter 400 €. Insgesamt wird rund 900 000 Personen – oder 19% der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen – im SGB II Einkommen angerechnet (Koch und Walwei 2006). Gerade bei diesem Personenkreis stellt sich die Frage, wie die Bedingungen in Richtung einer Existenz sichernden Erwerbstätigkeit nachhaltig verbessert werden können.

Zwischenfazit

In den meisten Fällen ist der Wiedereinstieg für die Problemgruppen am Arbeitsmarkt nur über eine niedrig entlohnte Tätigkeit zu realisieren. Oftmals ist sogar eine zusätzliche Förderung über Kombilöhne oder Lohnkostenzuschüsse nötig. Trotz der Hartz-Reformen existiert jedoch weiterhin kein ausreichender Markt für niedrig entlohnte, Existenz sichernde Beschäftigung. Hauptursachen hierfür sind institutionelle Regelungen, die sowohl das Angebot voll sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze im Niedriglohnsegment verhindern als auch die Aufnahme solcher Tätigkeiten unattraktiv machen. Weiterführende Reformen müssen daher an beiden Marktseiten ansetzen.

Reformvorschläge

Die amtierende Bundesregierung hat sich für die nahe Zukunft weitere Schritte mit Blick auf die Integration wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer vorgenommen. In diesem Zusammenhang diskutiert die Arbeitsgruppe »Arbeitsmarkt« der Koalition einerseits die Ausweitung befristeter Kombilohnansätze wie z.B. des Hamburger Modells. Erste Evaluationen zeigen, dass zielgruppenorientierte Lohnsubventionen auf Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerseite die Wiedereingliederungschancen der Teilnehmer erhöhen können (Jirjahn et al. 2006). Allerdings antizipieren die Beteiligten die Befristung der Förderung, so dass nicht von einer dauerhaften Verbesserung der Rahmenbedingungen für Beschäftigung am unteren Ende der Lohnskala auszugehen ist.

Daher werden verstärkt Vorschläge diskutiert, die weitgehende Veränderungen der Rahmenbedingungen am Arbeits-

markt vorschlagen. Die Modelle unterscheiden sich weniger in der Diagnose des Problems als in der Wahl der Mittel, durch die eine Verbesserung der Arbeitsmarktlage erreicht werden soll. So setzt die Magdeburger Alternative auf ein System unbefristeter Lohnkostenzuschüsse für die unteren Tarifgruppen (Schöb und Weimann 2004). Davon unterscheiden sich die Vorschläge des ifo Instituts (»Aktivierende Sozialhilfe«), des Sachverständigenrats und vom IZA, die die Anreize für eine Arbeitsaufnahme im Niedriglohnsegment über eine Kombination aus weniger großzügigen Transferleistungen und/oder einer verstärkter Aktivierung erreichen wollen (Workfare-Ansätze).

Im Folgenden wird ein Ansatz vorgestellt, der in einem Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (SMWA) erarbeitet wurde (Bofinger et al. 2006). Dabei handelt es sich um einen pragmatischen Vorschlag, der sich innerhalb des neuen Rechtsrahmens im SGB II bewegt. Im Vordergrund steht eine konsistente Neuordnung des Niedriglohnbereichs mit dem Ziel einer konsequenten Förderung Existenz sichernder Beschäftigung.

Vorschlag im SMWA-Gutachten

Im Vordergrund des Vorschlags steht eine Verbesserung der Rahmenbedingungen am unteren Ende der Lohn- und Einkommensskala, so dass möglichst viele Menschen einer Existenz sichernden Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt nachgehen können und möglichst wenige Personen allein oder überwiegend auf den Bezug von Transferleistungen angewiesen sind. Indem arbeitsmarktfernen Grundsicherungsempfängern neue Perspektiven aufgezeigt werden, trägt der Ansatz außerdem zur sozialen Inklusion bei.

Der Vorschlag setzt an den in der Analyse herausgestellten Beschränkungen des Niedriglohnsektors an: der Belastung niedrig entlohnter Beschäftigung durch Sozialabgaben, der Hinzuverdienstregelungen im SGB II sowie der relativen Begünstigung atypischer Beschäftigungsformen auf der Nachfrageseite.

Abgabensenkung im Niedriglohnbereich durch eine Einkommensteuergutschrift

Die hohen Sozialabgaben bremsen wissenschaftlichen Befunden zufolge insbesondere am unteren Ende der Lohnskala den Beschäftigungsaufbau. Im Gutachten wird daher eine gezielte Senkung der Sozialversicherungsbeiträge für Geringverdiener vorgeschlagen, die als negative Einkommensteuer ausgestaltet werden könnte. Dahinter steht das Ziel, dass möglichst viele Bürger durch eine Vollzeitbeschäftigung ein Existenz sicherndes Nettoeinkommen erwirtschaften können. Der Sozialversicherungszuschuss wird in Höhe des jeweiligen Arbeitnehmeranteils zur

Sozialversicherung gewährt. Um die Förderung kleiner Teilzeitbeschäftigungen auszuschließen, wird die Zuschussung an die Arbeitszeit gekoppelt. Der volle Zuschuss wird nur bei Tätigkeiten mit einer durchschnittlichen Wochenarbeitszeit von mehr als 30 Stunden gewährt; zwischen 15 und 30 Wochenstunden wird er halbiert und unter 15 Stunden die Woche entfällt er. Die Unterstützung gilt im Niedriglohnbereich, das heißt für Erwerbseinkommen bis 750 € bei Singles.

Das abgabenfreie Grundeinkommen ist bei kinderlosen Paaren entsprechend höher festzulegen: Ausgehend vom Konzept der Bedürftigkeit wäre der für einen Alleinstehenden geltende abgabenfreie Betrag von 750 € um den Regelsatz für einen Ehepartner von 301 € sowie um die höheren Kosten für Unterkunft und Heizung zu erhöhen. Das ergäbe einen Betrag von 1 180 €. Um auch hier einen Anreiz in Richtung Existenz sichernde Beschäftigung zu schaffen, sollte das abgabenfreie Grundeinkommen noch etwas höher ausfallen, so dass ein Betrag von 1 300 € vorgesehen ist. Auch hier wird die Zahlung des vollen Zuschusses an die Auflage geknüpft, dass die Partner zusammen mindestens 60 Stunden arbeiten. Für den halben Zuschuss sind 30 Stunden ausreichend.

Um die Kosten des Konzepts zu begrenzen, wird eine Gleitzone etabliert, innerhalb der die negative Einkommensteuer wieder auf null zurückgeführt wird. Bei Singles reduziert sich der Zuschuss bis bei 1 300 € brutto der Nettolohn mit dem zurzeit erzielbaren Nettolohn identisch ist. Um in der Gleitzone Transferentzugsraten von mehr als 40% zu vermeiden, bedarf es bei Paaren eines etwas breiteren Abschmelzbereiches von 1 301 bis 2 000 €.

Die negative Einkommensteuer ist im Rahmen der jährlichen Steuererklärung zu beantragen, kann aber monatlich ausbezahlt werden, wenn der Sozialversicherungszuschuss als Freibetrag auf der Lohnsteuerkarte eingetragen wird. Weitere Einkünfte werden bei der Bemessungsgrundlage für die negative Einkommensteuer berücksichtigt.

Kinder

Bei Haushalten mit Kindern stellt sich bei der Zusammenführung des Transfersystems mit dem geltenden Abgabensystem ein weiteres Problem: Kinder erhalten im ALG-II-Bezug Zahlungen, die über dem regulären Kindergeld liegen. Der Übergang vom ALG II in ein Existenz sicherndes Beschäftigungsverhältnis ist also umso schwieriger, je mehr Kinder sich in einer Bedarfsgemeinschaft befinden: Eltern müssen einen noch höheren Lohn erreichen, um unabhängig vom ALG II zu sein. Deshalb empfiehlt sich im Bereich des Grundeinkommens wie auch der Gleitzone ein dem Regelsatz des ALG II angepasstes Kindergeld. Um die Kosten dieser Maßnahme in Grenzen zu halten und gleichzeitig ei-

ne zu hohe Transferentzugsrate zu vermeiden, sollte für Erwerbstätige mit Kindern nach der Gleitzone für das Abschmelzen der negativen Einkommensteuer eine weitere Gleitzone von 400 € etabliert werden, innerhalb derer das erhöhte Kindergeld sukzessive abgebaut wird.

Ein wichtiger Spezialfall sind alleinerziehende Hilfebedürftige. Diesem Personenkreis ist weniger durch zusätzliche Einkommenszuschüsse geholfen, vielmehr fehlt es an bezahlbaren Kinderbetreuungseinrichtungen mit langen Öffnungszeiten. Um die Wahrscheinlichkeit einer Arbeitsaufnahme zu erhöhen, sollten Betreuungskosten immer dann von den SGB-II-Trägern übernommen werden, wenn Personen bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit hierdurch aus der Bedürftigkeit kommen.

ALG-II-Niveau weitgehend beibehalten und Hinzuverdienstmöglichkeiten modifizieren

Durch die Neuordnung der Hinzuverdienstmöglichkeiten sollen Brücken in eine Existenz sichernde Beschäftigung gebaut werden. Weil durch das ALG II das soziokulturelle Existenzminimum garantiert wird, sollen insbesondere niedrige Zusatzverdienste stärker auf die Transferleistung angerechnet werden. Daher wird die Streichung des Freibetrags vorgeschlagen. Bei einem Hinzuverdienst verbleiben bis zu einem monatlichen Einkommen von 750 € bei Singles bzw. 1 300 € bei Paarhaushalten 15% beim Transferbezieher. Den Empfängern der staatlich garantierten Grundsicherung wird somit ein größerer Eigenbeitrag zum Lebensunterhalt zugemutet. Der nur geringfügig nicht angerechnete Teil des Lohns ist als Mehraufwandsentschädigung zu sehen, der den wachsenden Werbungskosten mit zunehmender Erwerbstätigkeit Rechnung tragen soll. Durch diese Regelung verringert sich aus statischer Perspektive vor allem der Anreiz, eine Beschäftigung mit wenigen Arbeitsstunden aufzunehmen oder aufrechtzuerhalten. Um die angestrebten Wirkungen auch beim Übergang vom ALG I ins ALG II zu erzielen, ist die Streichung des befristeten Zuschlags im SGB II nötig. Die bestehende Regelung führt dazu, dass sich der Lohnabstand zwischen Grundsicherung (einschließlich Zuschlag) und erzielbarem Nettolohn vermindert und die Anreizstrukturen zu Lasten der Erwerbstätigkeit verzerrt werden. Der Vorschlag im Gutachten will jedoch Aktivität belohnen und auf diese Weise eine Humankapitalentwertung durch einen längeren Verbleib in Arbeitslosigkeit vermeiden.

Abbau der Privilegien für Mini- und Midjobs

Schließlich sollen spezifische Vergünstigungen für atypische Erwerbsformen abgebaut werden, insbesondere die bestehenden Subventionen zu Gunsten von Minijobs. Es ist zu erwarten, dass auf diese Weise ein Teil der momentan in geringfügiger Beschäftigung ausgeübten Tätigkeiten in sozi-

alversicherungspflichtige Jobs umgewandelt wird. Da die jüngsten Evaluationsberichte keine Hinweise darauf finden, dass Minijobs als Einstiegshilfe in reguläre Beschäftigung genutzt werden, liegt eine Abschaffung der Vergünstigungen aus beschäftigungspolitischer Sicht nahe.

Folgen einer Umsetzung des Vorschlags

In Kombination mit einer Absenkung der Hinzuverdienstmöglichkeiten – insbesondere bei sehr geringen Monatseinkommen – würde es bei Umsetzung des Vorschlags für ALG-II-Bezieher attraktiver, sich um eine Existenz sichernde Beschäftigung zu bemühen. Zudem würden die Anreize zur Aufnahme eines steuer- oder abgabenfreien Zweitjobs stark eingeschränkt. Denn sobald der Bruttolohn aus der ersten und zweiten Beschäftigung die Gleitzone überschreitet, entfällt jeglicher Zuschuss. Die Förderung von Zweitbeschäftigungen ohne Prüfung der Bedürftigkeit ist nicht zu rechtfertigen, auch weil sie eine ungerechtfertigte Benachteiligung von Überstunden im selben Unternehmen gegenüber Zweitjobs in einem anderen Unternehmen darstellt.

Auch für Verheiratete wird die Aufnahme einer zusätzlichen Beschäftigung im Niedriglohnsegment unattraktiver. Sobald die Summe beider Bruttolöhne über der Grenze der Gleitzone von 2 000 € liegt, würde jeder zusätzliche Verdienst voll der Steuer- und Abgabenbelastung unterliegen. Verteilungspolitisch ist dies zu rechtfertigen, da diese Personen bereits durch das steuerliche Splitting sowie die kostenfreie Mitversicherung in der Gesetzlichen Krankenversicherung und die Hinterbliebenenrente bei der Gesetzlichen Rentenversicherung begünstigt werden.

Grundsätzlich hat ein den Bedarf sicherndes Vollzeiteinkommen gegenüber dem aufstockenden ALG-II-Bezug den Vorteil, dass keine Vermögensanrechnung vorgenommen wird und dass Einkommen von steuerlich nicht mit zu veranlagenden Mitgliedern der Bedarfsgemeinschaft nicht berücksichtigt werden. Positiv wirkt sich zudem der psychologische Faktor aus, sich nicht mehr im Status eines ALG-II-Beziehers zu befinden.

Ergänzende Maßnahmen

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

würden. So verdienten im Jahr 2004 nur etwa 2,4% der Vollzeitbeschäftigten weniger als 4,50 €.

Die Nachfrage nach Arbeitskräften im Niedriglohnbereich soll zudem von abgesenkten Einstiegstarifen für Langzeitarbeitslose und der Erschließung neuer Beschäftigung in Privathaushalten profitieren. Die arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen im SGB II sollen noch mehr auf den ersten Arbeitsmarkt und das Niedriglohnsegment konzentriert werden. Durch die Verkürzung eines Teils der Arbeitsgelegenheiten, die Einführung von Pflichtpraktika, die Nutzung von Gutscheinen bei Lohnsubventionen verbessern sich die Voraussetzungen für ein wirksames Fordern. Zu einer administrativen Entlastung für die Bedarfsträger des SGB II kommt es, weil viele Personen durch die Steuergutschrift vom Finanzamt betreut werden und weniger Vorgaben beim Einsatz von Wiedereingliederungsmaßnahmen gemacht werden. Die Bedarfsträger des SGB II können sich damit verstärkt der Arbeitsmarktintegration der Hilfebedürftigen widmen. Sie werden in die Lage versetzt, sich noch intensiver mit der Förderung arbeitsmarktferner Grundsicherungsempfänger zu befassen und die Arbeitsbereitschaft vermeintlich arbeitsunwilliger ALG-II-Bezieher zu prüfen. Indem der potentielle Aussteuerungsbeitrag bei frühzeitigem Erkennen von Risiken zur frühzeitigen Förderung von ALG-I-Empfängern genutzt wird, soll sich schließlich der Nachschub in das ALG II verringern.

Fazit

Die Vorschläge bieten die Chance, mit Hilfe eines noch stärker auf Fördern und Fordern setzenden Gesamtansatzes schwer vermittelbare Personengruppen in den Arbeitsmarkt zurückzuführen und damit der Persistenz von Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken.

Entscheidend für die Beurteilung jedweder Reformoption ist das Verhältnis von fiskalischen Kosten und Beschäftigungseffekten. Die fiskalischen Kosten des Ansatzes ergeben sich aus der Finanzierung einer negativen Einkommensteuer sowie des höheren Kindergelds und möglicher Einsparungen an ALG II. Dabei ist zwischen den Einführungskosten (Erst-rundeneffekt, ausgehend von der gegebenen Lohnverteilung) und den Gesamtkosten nach Berücksichtigung von Änderungen des Arbeitsnachfrage- und Angebotsverhaltens zu unterscheiden.

Ein erster Anhaltspunkt für die möglichen Einführungskosten lässt sich aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamts für 2003 gewinnen. Auf diese Weise lässt sich ein Sozialabgabenausfall in Höhe von 3 Mrd. € berechnen. Hinzu kämen Kosten für das erhöhte Kindergeld in Höhe von bis zu 1 Mrd. €. Insgesamt dürften die Einführungskosten nach ersten Schätzungen

nicht mehr als 4 Mrd. € betragen. Dabei sind mögliche Einsparungen aus der Streichung des befristeten Zuschlags und des Wegfalls der Privilegien für Mini- und Midijobs noch nicht berücksichtigt. Geht man dann – wie erhofft – von Änderungen des Arbeitsnachfrage- und Arbeitsangebotsverhaltens mit dem Ergebnis positiver Arbeitsmarkteffekte im Niedriglohnbereich aus, würde sich bei zusätzlicher Beschäftigung in dem geförderten Einkommenssegment der Zuschussbedarf zwangsläufig erhöhen. Dem gegenüber stünden aber geringere Zahlungen für das ALG II, so dass längerfristig mit einer Reduzierung der anfänglichen Belastung zu rechnen sein dürfte.

Eine weitere offene Frage betrifft die Beschäftigungseffekte des Ansatzes. Zunächst ist zu erwarten, dass sich die Beschäftigungschancen für die Problemgruppen am Arbeitsmarkt vergrößern. Außerdem könnte sich die Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen durch den Sozialversicherungszuschuss erhöhen, da sie trotz niedrigerer Bruttolöhne netto mehr auf dem Konto hätten. Kommt es auf diese Weise zu Bruttolohnsenkungen, verringern sich auch die Arbeitskosten und die Arbeitsnachfrage im Niedriglohnbereich zieht an. A priori können jedoch keine Aussagen über die Arbeitsangebotseffekte gemacht werden. Ob und inwieweit der Ansatz zu einer zumindest teilweisen Selbstfinanzierung führt, ist ebenfalls weitergehenden Modellrechnungen vorbehalten. Die fiskalischen Effekte des Ansatzes und seine Wirkungen auf das Arbeitsangebot werden zurzeit im Auftrag der Bundesregierung untersucht.

Literatur

- Böfinger, P., M. Dietz, S. Genders und U. Walwei (2006), *Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich*, Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (SWMA), August.
- Cichorek, A., S. Koch und U. Walwei (2005), *Arbeitslosengeld II. Höhere Arbeitsanreize geplant*, IAB-Kurzbericht Nr. 7/13.5.
- Jirjahn, U., S. Koch, Chr. Pfeifer und G. Tsertsvadze (2006), *Kombilohn in Hamburg. Befristete Lohnsubventionen mit nachhaltigem Erfolg*, IAB-Kurzbericht Nr. 20/27.11.
- Kalina, Th. und C. Bosch (2006), *Mindestens sechs Millionen Niedriglohnbeschäftigte in Deutschland: Welche Rolle spielen Teilzeitbeschäftigung und Minijobs?*, IAT-Report 2006-03.
- Koch, S. und U. Walwei (2006), »Hinzuverdienstregelung im SGB II: Quo vadis?«, *Wirtschaftsdienst* 86(7), 423–427
- OECD (2006), *OECD Employment Outlook 2006 – Boosting Jobs and Incomes*, Paris.
- Rhein, Th. und M. Stamm (2006), *Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland – deskriptive Befunde zur Entwicklung seit 1980 und Verteilung auf Berufe und Wirtschaftszweige*, IAB-Forschungsbericht Nr. 12.
- Rhein, Th., H. Gartner und G. Krug (2005), *Niedriglohnsektor: Aufstiegschancen für Geringverdiener verschlechtert*, IAB-Kurzbericht Nr. 3/10.3.
- Schöb, R. und J. Weimann (2004), *Arbeit ist machbar*, Janos Stekovic Verlag, Döbel.



Holger Bonin*



Armin Falk*



Hilmar Schneider*

Workfare – praktikabel und gerecht

Der Schlüssel zur Überwindung der strukturellen Arbeitslosigkeit in Deutschland liegt in der Schaffung von Erwerbsanreizen für Geringqualifizierte. Kombilöhne eignen sich dafür schlecht. Beim bestehenden Niveau der Grundsicherung scheitern sie an den Grenzen der Finanzierbarkeit. Effektive und finanzierbare Kombilohnmodelle verlangen eine Absenkung der Grundsicherung. Diese ist jedoch – mit oder ohne Kombilohn – politisch kaum durchsetzbar. Dagegen ist das auf dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung beruhende Workfare-Modell effektiv, obwohl es auf eine Absenkung der Grundsicherung und Kombilohnenlemente prinzipiell verzichtet. Eine Kopplung der sozialen Grundsicherung an die Pflicht zur Aufnahme einer Beschäftigung erhöht das Angebot auf dem weitgehend ausgetrockneten Markt

* Dr. Holger Bonin ist wissenschaftlicher Mitarbeiter, Prof. Dr. Armin Falk ist Direktor des Gebiets »Forschung« und Dr. Hilmar Schneider ist Direktor des Gebiets »Arbeitsmarktpolitik« am Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn.

Der vorliegende Beitrag entstand im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Projekts »Workfare statt Welfare – Anreizwirkungen und Akzeptanz«, das seit 2004 auf der Grundlage des DFG-Schwerpunktprogramms »Flexibilitätspotenziale bei heterogenen Arbeitsmärkten« (SPP 1169) finanziert wird.