

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

Article

Die zentralen Elemente der Aktivierenden Sozialhilfe

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Sinn, Hans-Werner; Holzner, Christian; Meister, Wolfgang; Ochel, Wolfgang; Werding, Martin (2007) : Die zentralen Elemente der Aktivierenden Sozialhilfe, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 60, Iss. 04, pp. 48-53

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164396>

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:

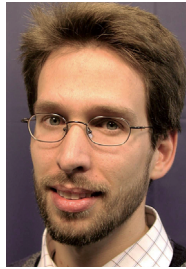
Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

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.



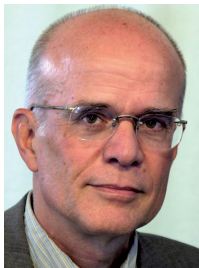
Hans-Werner Sinn



Christian Holzner



Wolfgang Meister



Wolfgang Ochel



Martin Werding

Die zentralen Elemente der Aktivierenden Sozialhilfe

Wachsende internationale Niedriglohnkonkurrenz hat in den letzten Jahrzehnten den Gleichgewichtslohn für gering qualifizierte Arbeit von der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung abgekoppelt. Dessen ungeachtet blieb der tatsächliche Lohn für solche Arbeit durch politische Mechanismen an die durchschnittliche Lohnentwicklung angekoppelt. Die politische Ankoppelung fand zum einen durch die gewerkschaftlichen Tarifvereinbarungen statt, zum anderen kam sie durch die Lohnersatzleistungen des Sozialstaates zustande, die faktisch eine Mindestlohnschranke implizierten. Die wachsende Schere zwischen tatsächlichen Löhnen und gleichgewichtigen Löhnen hat freilich eine Massenarbeitslosigkeit erzeugt, die heute kaum noch beherrschbar ist. Die Arbeitslosigkeit ist entstanden, weil die Arbeitgeber zu Ausweichreaktionen veranlasst wurden, die von der Aufgabe der arbeitsintensiven Sektoren über eine exzessive Automatisierung der Produktion bis hin zum Kapitalexport reichen. Deutschland ist zum OECD-Weltmeister bei der Arbeitslosenquote der Geringqualifizierten geworden.

Auch Erwerbsfähige mit mittleren Qualifikationen sind von der wachsenden Arbeitslosigkeit betroffen, denn durch den Mindestlohncharakter staatlicher Lohnersatzleistungen wird die gesamte Lohnverteilung nach oben gedrückt und zusammengestaucht. Im Gegensatz zu den anderen großen Industrieländern hat Deutschland die geringe Streuung seiner Lohnverteilung gegen die Kräfte der Globalisierung und der internationalen Niedriglohnkonkurrenz erfolgreich vertei-

digt. Mit einer wachsenden Massenarbeitslosigkeit hat es dafür aber einen hohen Preis zahlen müssen.

Seine sozialen Ziele hätte Deutschland auf anderem Wege besser erreichen können. Statt über eine politische Einflussnahme auf die Lohnverteilung kann man die Einkommensverteilung nämlich auch mit Hilfe eines staatlichen Lohnzuschussystems kompakt halten. Wenn der Staat Geringqualifizierten mehr Geld fürs Mitmachen und weniger fürs Wegbleiben vom Arbeitsmarkt zahlt, bleiben die Lohnansprüche niedrig, die Lohnskala spreizt sich, und Arbeitslosigkeit wird vermieden. Gleichzeitig verhindert der staatliche Zuschuss zum Lohn, dass die Einkommen Betroffener von der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung entkoppelt werden. Bei richtiger Dosierung hätte der Sozialstaat nicht mehr Geld ausgeben müssen als heute, der Lebensstandard der Geringqualifizierten hätte sich auf dem gleichen Niveau halten lassen wie heute, und doch hätte der Weg in die Arbeitslosigkeit vermieden werden können. Das Sozialprodukt wäre höher, und die Staatsquote wäre niedriger. Außerdem wäre die Unterschicht an arbeitslosen staatlichen Transferempfängern, die sich auch politisch und kulturell immer mehr von der Gesellschaft abkoppeln, nicht entstanden.

Zentrale Postulate für ein Zuschussystem für Geringverdiener

Wenn man das Versäumte heute nachholen will, muss man ein System von Lohnzuschüssen entwickeln, das die folgenden Eigenschaften aufweist:

- *Dauerhaft:* Die Lohnzuschüsse müssen dauerhaft gewährt werden, weil die gleichgewichtige Lohnstruktur dauerhaft von jener abweicht, die den verteilungspolitischen Vorstellungen einer sozialen Marktwirtschaft entspricht.
- *Universell:* Sie müssen universell, auch an die bereits zu niedrigen Löhnen Beschäftigten, gewährt werden, weil diese ebenfalls zu den Betroffenen der zunehmenden Lohnspreizung gehören und ebenfalls massiv von Armut oder Arbeitslosigkeit bedroht sind.
- *Bedarfsabhängig:* Um die fiskalischen Kosten zu begrenzen und die Bedürftigen zielgenau zu erreichen, dürfen sich die Zuschüsse allerdings nicht an niedrigen Löhnen allein, sondern an den gesamten Einkommensverhältnissen des jeweiligen Haushalts orientieren, was eine Ausgestaltung als negative Einkommensteuer nahe legt.
- *Fördernd:* Außerdem müssen die herkömmlichen Lohnersatzleistungen und damit insbesondere die Leistungen an Personen, die erwerbsfähig sind, aber nachweislich keine reguläre Arbeit aufnehmen wollen, im Gegenzug zurückgefahren werden.

- *Lückenlos*: Das System muss mit einem Schutz gegen unfreiwillige Arbeitslosigkeit ausgestattet sein, so dass niemand, der arbeiten will, bei seinem Einkommen unter das heutige Niveau des Arbeitslosengeldes II (ALG II) fällt, weil er keine Stelle findet.
- *Marktgerecht*: Schließlich dürfen die Lohnzuschüsse nicht mit gesetzlich geregelten Mindestlöhnen verbunden werden, welche die für mehr Beschäftigung im Niedriglohnbereich erforderlichen Lohnsenkungen von vornherein verhindern würden.

Die Aktivierende Sozialhilfe

Die Aktivierende Sozialhilfe des ifo Instituts beschreibt für Deutschland einen gangbaren Weg in Richtung Vollbeschäftigung, ohne die Einkommen der Geringverdiener zu gefährden. Da die jüngste Reform der sozialen Sicherung Langzeitarbeitsloser bereits einige Grundelemente dieser Aktivierenden Sozialhilfe enthält (insbesondere die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sowie kommunale Jobs), sind die nötigen Modifikationen des dadurch geschaffenen ALG-II-Systems begrenzt (vgl. dazu Sinn et al. 2002; 2006a; 2006b). Die Aktivierende Sozialhilfe bezieht sich nur auf erwerbsfähige Personen. Die derzeitigen Regelungen für nicht erwerbsfähige Personen werden nicht verändert.

Dies sind die Kernelemente des Vorschlags:

- 1) Erhöhung der Hinzuverdienstgrenze, unterhalb derer der Transferentzug völlig unterbleibt, von derzeit 100 € auf 500 €.
- 2) Deutliche Absenkung der Transferentzugsrate für Einkommen oberhalb von 500 €.
- 3) Ersatz der Minijobregeln durch eine Befreiung von Arbeitnehmersozialbeiträgen für die ersten 200 € Monatseinkommen sowie Bezuschussung der ersten 200 € Monatseinkommen durch eine Lohnsteuergutschrift (in Höhe der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung).
- 4) Senkung des ALG II für erwerbsfähige Personen, die keinerlei Einkommen aus einer regulären Beschäftigung erzielen und deren beitragsbezogene Ansprüche gegen die Arbeitslosenversicherung ausgelaufen sind (es sei denn, es würden nicht genug kommunale Jobs angeboten, siehe 5).
- 5) Verpflichtung der Kommunen, flächendeckend ein Beschäftigungsangebot für erwerbsfähige Personen zu schaffen, die dafür einen Lohn in Höhe des heutigen ALG II erhalten.
- 6) Das Recht der Kommunen, die ihnen anvertrauten Arbeitsuchenden bei sich selbst zu beschäftigen oder, zu einem frei aushandelbaren Honorarsatz, auf dem Wege

über Zeitarbeitsfirmen zur Beschäftigung in der privaten Wirtschaft weiterzuvermitteln.

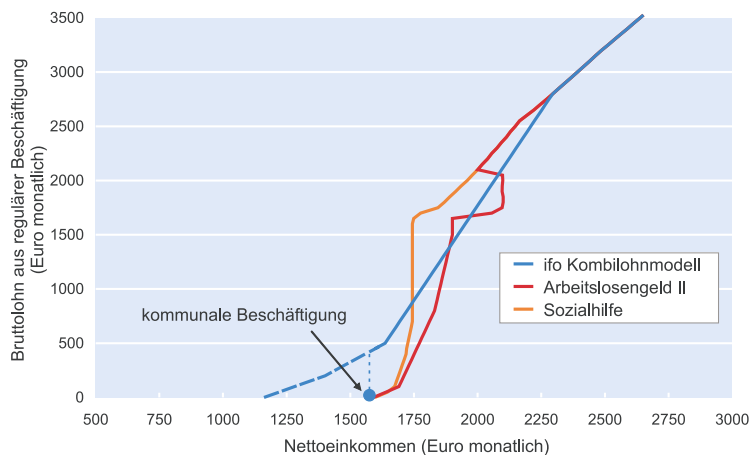
Der Mindestlohnanspruch Arbeitsuchender wird durch die Differenz zwischen den Transfers ohne und mit Arbeit definiert, denn diese Differenz misst, wie viel Förderung man durch die Aufnahme einer Arbeit verliert. Je weniger staatliches Geld man bei einer Arbeitsaufnahme verliert und je mehr man bekommt, desto geringer ist der Lohn, den man verlangen muss, um sich durch die Arbeitsaufnahme nicht schlechter zu stellen. Die Elemente 1 bis 4 dienen allesamt dazu, den effektiven Verlust an Transferansprüchen zu verringern, um auf diese Weise den Lohn für einfache Arbeit zu senken und damit neue Stellen zu schaffen. Nach Schätzung des ifo Instituts reicht die Anreizwirkung aus, mittelfristig eine Lohnsenkung um ca. 10% zu ermöglichen und dadurch mehr als 700 000 neue reguläre Jobs zu schaffen. Längerfristig, wenn sich die gesamte Lohnskala ausspreizt, wird der Weg zurück zur annähernden Vollbeschäftigung möglich sein.

Schön wäre es, man könnte den Nettoverlust an Transfers allein dadurch verringern, dass man bei gegebenem Sockel des ALG II den Transferentzug verringert bzw. Lohnsubventionen zahlt (Elemente 1 bis 3). Diese Idee, die der Kern vieler Bürgergeld-Vorschläge ist, scheitert allerdings an der staatlichen Budgetbeschränkung. Will man eine Mehrbelastung des Staates vermeiden, muss man den Verlust an Transferansprüchen bei Arbeitsaufnahme auch dadurch verringern, dass man die Förderung im Falle der Nichtarbeit selbst vermindert (4). Der ifo-Vorschlag schont die Staatskasse.

Zugleich vermeidet der ifo-Vorschlag freilich einen Einkommensverlust bei den Betroffenen. Durch die Wahl der Hinzuverdienstgrenze (1) die Bestimmung der Transferentzugsrate (2) bei höherem Einkommen und die Ausgestaltung der Befreiungsgrenze für die Arbeitnehmersozialbeiträge und die Lohnsteuergutschrift (3) wird die Senkung der Sockelförderung (4) sowie die zu erwartende Lohnsenkung so kompensiert, dass man bereits bei einer Halbtagsbeschäftigung im privaten Sektor wieder ein Gesamteinkommen erzielt, wie es heute ein arbeitsloser ALG-II-Empfänger hat. Dies wird durch die Brutto-Netto-Kurve aus der Abbildung, die für die Aktivierende Sozialhilfe gilt, verdeutlicht. Wer indes mehr als nur halbtags arbeitet – und das kann er, weil die Stellen vorhanden sein werden –, der stellt sich sogar besser als ein heutiger ALG-II-Empfänger. Insofern ist die Aktivierende Sozialhilfe ein Programm zur Erhöhung des Lebensstandards am unteren Rand der Einkommensverteilung.

Obwohl der ifo-Vorschlag eine Job-Maschine im privaten Sektor in Gang setzt, sind die kommunalen Stellenangebote, die in Höhe des heutigen ALG-II-Mindesteinkommens

Haushaltsnettoeinkommen: Ehepaar (eine Erwerbsperson) mit zwei Kindern
Westdeutschland; Rechtsstand 4. Vierteljahr 2005



Anmerkungen: Berücksichtigt werden allein Arbeitseinkommen sowie die Effekte von Arbeitslosengeld II, Wohnkostenzuschüssen und Wohngeld, Kinderzuschlag und Kindergeld, Lohnsteuer (inkl. Solidaritätszuschlag), Kirchensteuer und Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitnehmer. Maßgeblich sind die jeweiligen Regelungen für Westdeutschland (Rechtsstand: 4. Quartal 2005).

Quelle: ifo Berechnungen.

entlohnt werden, essenziell für den sozialverträglichen Übergang vom heutigen passivierenden zu einem neuen aktivierenden Sozialstaat, weil die notwendigen neuen Stellen im Übergang nur sukzessive entstehen werden. Da die Kommunen für den Notfall, dass Arbeitsuchende im privaten Sektor keine Arbeit finden, mit ihren Stellen bereit stehen, kann beim ifo-Vorschlag niemand, und wirklich niemand, unter das heutige ALG-II-Einkommen rutschen, wenn er arbeitet. Das ist ein Aspekt, den Kritiker des ifo-Vorschlages häufig übersehen.

Während in der Privatwirtschaft eine Halbtags­tätigkeit im Niedriglohnsektor ausreicht, ein Gesamteinkommen in Höhe des heutigen ALG-II-Niveaus zu erhalten, muss man bei der Kommune freilich ganztags arbeiten, um auf das gleiche Niveau zu kommen. Insofern bleiben die Anreize erhalten, primär eine Anstellung in der Privatwirtschaft zu suchen, anstatt sich auf den Staat zu verlassen.

Da die Kommunen verpflichtet werden, hinreichend viele Stellen zu schaffen, erübrigt sich die heutige Beweis­pflicht des Staates, nach der das ALG II nur dann gekürzt werden kann, wenn eine zumutbare Arbeit abgelehnt wird. Wer nicht arbeitet, erhält weniger Unterstützung, aber jedem wird eine kommunale Arbeit angeboten. Sollte eine Kommune dieser Verpflichtung nicht nachkommen, hat der Arbeitslose das Recht, auch ohne Arbeit eine Unterstützung in Höhe des heutigen ALG II zu verlangen. Freilich wäre dies der Ausnahmefall, dessen Vorliegen er nachweisen muss. Die Umkehr der Beweislast wird erheblich zur Mobilisierung des

Arbeitsmarktes und zur Vereinfachung des Zuschuss­systems beitragen.

Manchmal wird befürchtet, dass die kommunalen Stellen private Wirtschaftsaktivität verdrängen. Diese Befürchtung ist im Aggregat unberechtigt, weil der Staat ja keine neuen Mittel benötigt, um die Arbeitsleistung zu kaufen. Das Geld, das ihm heute für eine Vergabe von Aufträgen an den privaten Sektor zur Verfügung steht, bleibt ihm ungeschmälert für diesen Zweck erhalten. Dessen ungeachtet kann es freilich zu einer Verlagerung dieser Mittel auf andere Aufträge kommen, wenn die kommunal beschäftigten Arbeitslosen Aufgaben erledigen, die sonst das lokale Handwerk erledigt hätte. Element 6 vermeidet auch dieses Problem, denn die dem Staat anvertrauten Arbeitskräfte können der Privatwirtschaft selbst gegen Honorar zur Arbeitsleistung angeboten werden. Aus dem vermeintlichen Nachteil des privaten Handwerks wird dann ein Vorteil. Man denke nur

an die Bedeutung der Elemente 5 und 6 für die Schwarzarbeit. Zum einen kommen die Kunden der ehemaligen Schwarzarbeiter nun zu den Handwerkern, weil die bisherigen Schwarzarbeiter täglich acht Stunden bei der Gemeinde sein müssen und keine Zeit für Schwarzarbeit mehr haben. Zum anderen können die Handwerker eben diese ehemaligen Schwarzarbeiter bei sich beschäftigen, um die zusätzlichen Kundenwünsche zu befriedigen. So gesehen wird die Aktivierende Sozialhilfe zu einem Programm zur Integration der Schwarzarbeit in das private Handwerk.

Die Abbildung zeigt neben der Brutto-Netto-Kurve der Aktivierenden Sozialhilfe die entsprechenden Kurven für das alte Sozialhilfesystem, das vor Einführung des ALG II in Deutschland galt (freilich fortgeschrieben auf der Basis der Sozialhilfe des Jahres 2005) sowie das jetzige ALG-II-System. Beide Systeme sind im Grunde bereits negative Einkommensteuern, weil sie die Beziehung zwischen Brutto- und Nettoeinkommen eindeutig festlegen, wenn auch die Zuschüsse nicht vom Finanzamt ausgezahlt werden. Man sieht, dass das alte Sozialhilferecht die Betroffenen vor eine unbezwingbare Eiger-Nordwand stellte: Transferentzugsraten von 100% für einen breiten Bereich von Bruttolöhnen sorgten nach diesem Recht dafür, dass der erforderliche Anstieg (d.h. die erforderliche Erhöhung des Bruttolohnes zur Steigerung des Nettoeinkommens) im Niedriglohnbereich nahezu senkrecht verlief. Nach dem Übergang zum ALG II hat sich die Situation etwas verbessert. Die Transferentzugsraten betragen im Bereich eines Monatslohnes zwischen 100 € und 800 € 80% und jenseits von 800 € 90%. In einem kleinen Bruttolohnbe-

reich knapp unter 2 000 € beträgt die Entzugsrate weiterhin 100%. Wegen einer komplizierten Wechselwirkung zwischen der ALG-II-Förderung und dem Kinderzuschlag entsteht nun sogar ein gefährlicher Überhang in der Eiger-Nordwand, dessen Überwindung von unten her so gut wie ausgeschlossen ist. Erst bei Einkommen oberhalb von 2 000 € flacht die Kurve so ab, dass Anstrengungen für ein höheres Bruttoeinkommen sich wirklich lohnen. Die Aktivierende Sozialhilfe bewirkt hingegen, dass die Eiger-Nordwand teilweise abgetragen und der steile Anstieg aufgeschüttet wird. Dies macht den Weg zu einem höheren Haushaltseinkommen durch eigene Anstrengung auch für Personen mit niedriger Leistungsfähigkeit begehbar. Der geringe Transferentzug impliziert niedrige Mindestlohnforderungen, die wiederum neue Stellen schaffen.

Eine Bemerkung zu den Mitnahme- und Drehtüreffekten

Solange die Kombilohndebatte in Deutschland ohne Bezug auf konkrete Modelle geführt wird, wird immer wieder eingewandt, dass Kombilöhne Mitnahmeeffekte im Sinne einer Subventionierung auch ansonsten profitabler Jobs mit sich bringen oder dass sie, teilweise erst durch Maßnahmen zur Vermeidung solcher Wirkungen, Drehtüreffekte nach sich ziehen, bei denen geförderte Beschäftigung existierende Jobs verdrängt.

Diese Einwände beschreiben Effekte, die sicherlich auftreten werden. Sie sind aber keine sinnvollen Einwände, weil diese Effekte bei allen Fördermaßnahmen zur Belebung des Niedriglohnsektors auftreten, wie auch immer sie gestaltet sind. Auf einem Arbeitsmarkt gibt es auf die Dauer nur ein Niveau der Lohnkosten für einen Typ von Arbeit. Jedweder Versuch, die Lohnkosten zwischen neu beschäftigten Arbeitnehmern und bereits beschäftigten Arbeitnehmern zu differenzieren und insofern Mitnahme- und Drehtüreffekte zu vermeiden, ist zum Scheitern verurteilt. Wer etwas anderes behauptet, negiert das »Law of one price«, eines der Fundamentalsätze der Ökonomie. Es kann insofern kein Ziel sein, Mitnahmeeffekte zu vermeiden. Vielmehr geht es darum, für diese Mitnahmeeffekte so viel Beschäftigung wie möglich zu einzukaufen. Dies schließt die Förderung nur eines Teil der Arbeitnehmer auf einem Arbeitsmarkt aus. Die geförderten Arbeitnehmer würden dabei immer zum tatsächlich beschäftigten (»intramarginalen«) Angebot, ohne dass sich die Lohnkosten der Grenzanbieter auf diesem Markt und damit das Beschäftigungsvolumen verändern würde. Wenn man fördert, muss man alle fördern, die auf der entsprechenden Qualifikationsstufe tätig sind. Nur dann erzielt man neben dem Mitnahmeeffekt auch einen Beschäftigungseffekt.

Der ifo-Vorschlag berücksichtigt diese Erkenntnis. Wegen der Senkung der Lohnansprüche Gringqualifizierter wird

es für die bislang Arbeitslosen neue Stellen geben. Zugleich gerät aber auch der Lohn der bereits Beschäftigten unter Druck. Die Ausgestaltung des ifo-Vorschlags als negative Einkommensteuer stellt sicher, dass auch diese Personen quasi automatisch in den Genuss der Förderung kommen. Die negativen verteilungspolitischen Implikationen des Mitnahmeeffektes werden abgefedert, wenn nicht vermieden, und zugleich erhöht sich die Beschäftigung. Das ist es, was realistischerweise von einem effizient konstruierten Vorschlag zur Belebung des Niedriglohnsektors erwartet werden kann.

Wirkungen auf Löhne und Beschäftigung

Da der Reformvorschlag der Aktivierenden Sozialhilfe den Mindestlohncharakter staatlicher Sozialleistungen beseitigt, der vom derzeitigen Sicherungssystem erzeugt wird, ist damit zu rechnen, dass sich die Lohnstruktur hinreichend weit aufspreizen wird, um die Arbeitslosigkeit im Niedriglohnbereich langfristig bis auf eine verbleibende friktionelle Arbeitslosigkeit zu beseitigen.

Die zur Integration des gesamten Arbeitskräftepotentials gering qualifizierter Arbeitsloser notwendige Absenkung der Löhne hängt von der Arbeitsnachfrage-Elastizität im Niedriglohnbereich, von der Zahl der derzeit im Niedriglohnbereich Beschäftigten sowie von der Zahl der in den Arbeitsmarkt zu integrierenden gering qualifizierten Arbeitslosen ab. Das ifo Institut unterstellt bei seinen Berechnungen für die Arbeitsmarkteffekte der Aktivierenden Sozialhilfe eine langfristige Nachfrageelastizität von -1 , d.h., eine 1%ige Lohnsenkung steigert die Zahl der Jobs im Niedriglohnsektor jeweils um 1%. Die Zahl der in Deutschland im Niedriglohnbereich Beschäftigten liegt je nach Art der Abgrenzung zwischen 4,6 und 6,6 Mill. Personen. Die Zahl von rund 4,6 Millionen entspricht der der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die keinen formalen Berufsabschluss haben (vgl. Sinn et al. 2002, 42). Konzentriert man sich hingegen auf die Qualifikationsanforderungen am Arbeitsplatz, so ergibt sich eine Zahl von 6,6 Millionen Personen, die auf Stellen arbeiten, bei denen keine speziellen Qualifikationsanforderungen gestellt werden (vgl. Sinn et al. 2006a, 12).

Das Arbeitskräftepotential gering qualifizierter Arbeitsloser umfasst nicht nur die seit über 30 Jahren stetig ansteigende Zahl an Arbeitslosen, die keinen formellen Berufsabschluss besitzen. Hinzu kommen Langzeitarbeitslose, die zwar formell eine abgeschlossene Berufsausbildung aufweisen, deren Qualifikation aufgrund lang anhaltender Arbeitslosigkeit von potentiellen Arbeitgebern aber als entwertet eingeschätzt wird. Nach diesem Maßstab sind effektiv bis zu drei Viertel der derzeit registrierten Arbeitslosen (darunter sowohl Arbeitslosengeld- als auch Arbeitslosengeld-

II-Bezieher), zuzüglich der darin noch nicht enthaltenen Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, als Arbeitskräftepotential für den unterentwickelten Niedriglohnbereich des deutschen Arbeitsmarktes einzustufen (vgl. Sinn et al. 2006a, 8). Je nach konjunktureller Lage liegt das ungenutzte Arbeitskräftepotential gering qualifizierter Erwerbsloser derzeit zwischen 3 und 4 Mill. Personen. Unter Berücksichtigung einer immer existierenden friktionellen Arbeitslosigkeit wären demnach zwischen 2,4 und 3,2 Mill. zusätzliche Arbeitsplätze notwendig, um Vollbeschäftigung im Arbeitsmarkt für Geringqualifizierte zu erreichen. Für eine Arbeitsnachfragefunktion mit konstanter Lohnelastizität von – 1 ergibt sich für den angestrebten Beschäftigungseffekt von 2,4 bis 3,2 Mill. zusätzlichen Arbeitsplätzen im Niedriglohnsektor eine längerfristig erforderliche Bruttolohnsenkung um rund ein Drittel.

Die vom ifo Institut vorgeschlagene Strategie, diese Lohnsenkung den Marktkräften zu überlassen, aber durch eine staatliche Lohnsteuergutschrift gezielt abzufedern, bedeutet nicht, dass der Lohn für einfache Arbeit ins Bodenlose fällt. Zwar wird es keine allgemeine Lohnuntergrenze mehr geben, die sich vorab leicht beziffern oder sogar gesetzlich regeln lässt. Aber in jedem betroffenen Arbeitsmarktsegment kommt irgendwo der Punkt, an dem bei gegebener Zahl von Arbeitsanbietern und gegebener Technologie der Gleichgewichtslohn erreicht ist. Würden die Löhne noch weiter sinken, überwöge plötzlich die Zahl der offenen Stellen, und die Arbeitgeber müssten die Löhne wieder hoch setzen, um vorhandene Arbeitskräfte zu halten und weitere Bewerber zu finden. Wie bereits erläutert, ist dieser Punkt erreicht, wenn die heute geltenden Niedriglöhne im Durchschnitt um ein Drittel gefallen sind.

Wegen der Lohnsteuergutschrift hat die Bruttolohnsenkung um rund ein Drittel, die auch die bereits im Niedriglohnbereich Beschäftigten trifft, keine entsprechend hohe Senkung ihrer Nettoeinkommen zur Folge. Außerdem verdienen in vielen Fällen die Partner der im Niedriglohnbereich Beschäftigten ein zusätzliches Einkommen. Vor allem stehen den Einkommensverlusten für im Niedriglohnbereich Beschäftigte gestiegene Chancen, beschäftigt zu bleiben, gegenüber. Die Gefahr, den Arbeitsplatz zu verlieren und damit noch weniger zum Lebensunterhalt zur Verfügung zu haben, wird durch die Schaffung neuer Arbeitsplätze deutlich verringert. Dieser Vorteil kann die zu erwartenden Einkommenseinbußen leicht aufwiegen.

Natürlich profitieren auch andere von den für mehr Beschäftigung Geringqualifizierter erforderlichen Lohnsenkungen. Unternehmen können sich den Aufwand für Arbeitsplatzverlagerungen oder für teure Maschinen sparen. Arbeitnehmer mit höherer Qualifikation, deren Leistungen Komplemente der Leistungen Geringqualifizierter sind, werden verstärkt benötigt. Sie und die Kapitaleigner werden Einkom-

menstzuwächse erzielen. Zum einen führen diese Einkommenszuwächse zu Mehreinnahmen des Staates, was die sinkenden Steuern und Sozialabgaben von bereits im Niedriglohnbereich Beschäftigten kompensiert. Zum anderen sind sie Teil eines notwendigen Anpassungsprozesses der primären Lohn- und Einkommensverteilung, die für einen Beschäftigungszuwachs erforderlich ist. Nochmals ist zu betonen, dass die Einbußen der von der Lohnsenkung Betroffenen Dank der Lohnsteuergutschrift und der gestiegenen Wahrscheinlichkeit, den Arbeitsplatz zu behalten, ausgeglichen werden. Entscheidend sind schließlich die verbesserten Chancen derzeit Arbeitsloser, endlich einen neuen Arbeitsplatz zu finden.

Fiskalische Effekte

Die fiskalischen Effekte eines Reformprogramms zu berechnen, ist stets mit besonderem Aufwand verbunden. Das ifo Institut hat einen solchen Aufwand betrieben und in detaillierten Rechnungen versucht, die zu erwartenden fiskalischen Effekte getrennt für verschiedene Einkommensklassen abzuschätzen. Die Resultate werden in den zitierten Studien ausführlich dargelegt. Der Tarifverlauf der Lohnsteuergutschrift wurde mehrfach variiert, um sicherzustellen, dass dem Staat keine neuen Belastungen entstehen und dass zugleich die nötigen Anreizwirkungen für den Arbeitsmarkt erzielt werden.

Kurzfristig, nach Einführung der Aktivierenden Sozialhilfe, wird es noch keine starken Verhaltensreaktionen geben. Die Aktivierende Sozialhilfe ist so konstruiert, dass sie auch dann keine Zusatzkosten für den Staat verursacht. Konkret wird angenommen, dass im Jahr der Umstellung die Arbeitsverpflichtung in Form kommunaler Arbeit oder alternativ durch ein Beschäftigungsangebot bei einer Zeitarbeitsfirma noch nicht gegenüber jedem Arbeitslosen eingelöst werden kann. Kurzfristig stehen zu diesem Zweck – unter neuen Rahmenbedingungen – in erster Linie nur die in Verbindung mit dem »ALG II« geschaffenen Arbeitsgelegenheiten (»Ein-Euro-Jobs«) zur Verfügung. In dieser Einführungsphase können daher, wie auf der Basis der gegenwärtigen Sanktionsmöglichkeiten, die Leistungen an erwerbsfähige Sozialleistungsempfänger nur in beschränktem Umfang gekürzt werden, wenn sie ihre Pflichten verletzen. Der Mehrzahl der weiterhin arbeitslosen Transferbezieher wird demnach zunächst Leistungen in der Höhe des heutigen ALG II ausgezahlt.

Wenn die kommunale Beschäftigung noch nicht in vollem Umfang gewährleistet werden kann, ist im Jahr der Umstellung auch noch keine messbare Lohnsenkung und somit auch keine nennenswerte Beschäftigungsreaktion zu erwarten. Trotzdem kann die Aktivierende Sozialhilfe in dieser Phase zumindest nicht teurer werden, als es das geltende

Recht schon ist. Für alle arbeitslosen Transferbezieher, denen keine kommunale Beschäftigung oder eine Tätigkeit in Zeitarbeit angeboten werden kann, fallen dieselben Kosten an wie unter dem geltenden Recht.

Bei einem gezielten und möglichst rasch zu betreibenden Ausbau von Möglichkeiten zur kommunalen Beschäftigung und der Vergabe von Aufträgen zur Betreuung arbeitsloser Transferbezieher an Zeitarbeitsfirmen entfaltet die Aktivierende Sozialhilfe ihre Wirkung. Solange noch nicht das gesamte ungenutzte Arbeitskräftepotential von Geringqualifizierten in den Niedriglohnsektor integriert ist, muss den weiterhin Arbeitslosen eine Beschäftigung bei der Kommune oder bei einer Zeitarbeitsfirma angeboten werden. Die effektive Überprüfung der Bereitschaft der Sozialleistungsempfänger, eine Arbeit aufzunehmen, ist damit gewährleistet. Durch das Zusammenspiel mit den ansonsten eintretenden Leistungskürzungen und den stark verbesserten Hinzuverdienstmöglichkeiten werden die Transferbezieher verstärkt bereit sein, eine reguläre Beschäftigung auch zu niedrigeren Löhnen anzunehmen. Die Nachfrage nach diesen Arbeitskräften erhöht sich immer weiter, bis langfristig Vollbeschäftigung im Niedriglohnbereich herrscht.

Die wachsende Beschäftigung schafft nicht nur Vorteile für Arbeitskräfte und Arbeitgeber, sie erhöht auch die Einnahmen der Sozialversicherung, die Steuerneinnahmen und verringert die Transferzahlungen. Das ifo Institut schätzt, dass sich die durch das Konzept der Aktivierenden Sozialhilfe langfristig Einsparungen im Staatshaushalt ergeben, die jährlich im Bereich zweistelliger Milliarden-Beträge liegen (vgl. Sinn et al. 2006a, 16).

Fazit

Der ifo-Vorschlag zur Reform des Sozialleistungssystems zielt darauf ab, den deutschen Arbeitsmarkt im Bereich niedriger Einkommen wieder funktionsfähig zu machen, ohne den erreichten Standard des sozialen Schutzes zu verringern und ohne das Staatsbudget zusätzlich zu belasten. Dieses Ziel kann durch eine grundlegende Reform der sozialen Grundsicherung erwerbsfähiger Personen erreicht werden, die auf einen Wechsel vom derzeitigen System der Lohnersatzleistungen zu einem System lohnergänzender Sozialleistungen (»Kombilöhne«) hinaus läuft. Dieser Wechsel beseitigt die vom heutigen System erzeugte Lohnuntergrenze, führt zu einer marktgerechten Lohnspreizung und veranlasst die Arbeitgeber, zusätzliche Arbeitsplätze bereit zu stellen. Gleichzeitig wird das staatliche Budget entlastet. Eventuelle Einkommenseinbußen betroffener Arbeitnehmer werden durch staatliche Transfers vermindert und können durch bessere Beschäftigungschancen vollends aufgewogen werden.

Literatur

- Sinn, H.-W., Chr. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2002), »Aktivierende Sozialhilfe: Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum«, *ifo Schnelldienst* 55(9), 3–52.
 Sinn, H.-W., Chr. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2006a), »Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohnmodell des ifo Instituts«, *ifo Schnelldienst* 59(2), 6–27.
 Sinn, H.-W., Chr. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2006b), *Redesigning the Welfare State: Germany's Current Agenda for an Activating Social Assistance*, Edward Elgar, Cheltenham und Northampton, MA.