Die Stimme der Wirtschaft. vbw

Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln
iwp

VORSICHT VOR KOMBILÖHNEN

Eine vergleichende Analyse ausgewählter Maßnahmen und Konzepte subventionierender Arbeitsmarktpolitik

VORSICHT VOR MASSENHAFTEM EINSATZ VON KOMBILÖHNEN

Johann Eekhoff und Steffen J. Roth

Vorwort 3

1. Einführung 6
- 1.1. Die Verbesserung der Arbeitsmarktsituation ist die wichtigste gesellschaftliche Aufgabe in Deutschland 8
- 1.2. Zur Erschließung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten müssen produktivitätsorientierte Löhne ermöglicht werden 12
- 1.3. Umstellung des vorherrschenden Lohnersatzsystems auf ein konsequentes Lohnergänzungssystem 13

2. Beurteilungskriterien 14
- 2.1. Plausible Erwartung gesamtwirtschaftlicher Beschäftigungssteigerungen 16
- 2.2. Vereinbarkeit mit sozialpolitischen Prinzipien 21
- 2.3. Konsistenz, Zukunftsfähigkeit und Finanzierbarkeit 25

3. Vergleichende Analyse verschiedener Kombilohn-Vorschläge 30
- 3.1. Theoretische Kategorien von Maßnahmen 32
- 3.2. Konkrete Modelle aktivierender Arbeitsmarktpolitik 44
  - 3.2.1. Freibetragsregelungen im Rahmen des AlG II 45
  - 3.2.2. Zusatzjobs – Ein-Euro-Jobs 52
  - 3.2.3. Das Liberale Bürgergeld 58
  - 3.2.4. Das Progressiv-Modell 63
  - 3.2.5. Die Magdeburger-Alternative 69
  - 3.2.6. Aktivierende Sozialhilfe 76

4. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse – Executive Summary 90

Literatur 102

Impressum 106

VORWORT

Deutschland muss seine Zukunftsfähigkeit sichern. Mehr Arbeit, mehr Arbeitsplätze und mehr Wirtschaftswachstum sind die entscheidenden Voraussetzungen, damit unser Land wieder aus der Talsohle kommt und den Anschluss an die europäische und globale Wirtschaftsentwicklung schafft.
Unsere Anstrengungen müssen vor allem dem Abbau der Arbeitslosigkeit gelten. Sechs Millionen Menschen ohne Arbeit sind das Unsozialste, was sich unsere Gesellschaft leistet! Und wir verspielen damit die Basis für Wohlstand und Wohlergehen der Menschen in unserem Land – und zwar sowohl für unsere Generation, als auch für die unserer Kinder. Arbeitslosigkeit bekämpfen bedeutet vor allem, das Millionenheer gering qualifizierter oder langfristig arbeitsloser Menschen in Arbeit zu bringen.
Nur wenn Einfache Arbeit in Deutschland wieder möglich ist, werden wir unsere Soziale Marktwirtschaft als das wirtschaftliche und gesellschaftliche Leitbild für Deutschland erhalten.
Deshalb hat das Institut für Wirtschaftspolitik (iwp) an der Universität zu Köln mit Unterstützung der vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft eine ordnungspolitische Analyse und Bewertung von aktuell diskutierten Instrumenten für den Niedriglohnsektor durchgeführt, deren Ergebnis Sie mit dieser Broschüre in den Händen halten. Wir wollen mit dieser Studie unseren Beitrag für mehr Klarheit und Ehrlichkeit in der politischen Debatte leisten. Deutschland kann es sich nicht leisten, dass die Diskussion über Einfache Arbeit überhastet und ohne Rücksicht auf die wirtschaftlichen Folgen für Unternehmen und Arbeitnehmer geführt wird.
Das Ergebnis der Studie bestätigt unsere Skepsis gegenüber Kombilohnmodellen. Kombilöhne kosten Geld und gefährden häufig Arbeitsplätze, die sich bisher im Wettbewerb behauptet haben. Dieses Resultat kann uns nicht zufrieden stellen. Wir werden deshalb unsere Untersuchungen fortsetzen, wo wir ansetzen müssen, um mehr Einfache Arbeit in Deutschland möglich zu machen. Der soziale Zusammenhalt unserer Gesellschaft hängt davon ab.

München, im Januar 2006

Randolf Rodenstock
Präsident
vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V.

1. Einführung

1.1. Die Verbesserung der Arbeitsmarktsituation ist die wichtigste gesellschaftliche Aufgabe in Deutschland

1.2. Zur Erschließung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten müssen produktivitätsorientierte Löhne ermöglicht werden

1.3. Umstellung des vorherrschenden Lohnersatzsystems auf ein konsequentes Lohnergänzungssystem

VORSICHT VOR MASSENHAFTEM EINSATZ VON KOMBI-LÖHNEN

Johann Eekhoff und Steffen J. Roth*

1. EINFÜHRUNG

1.1. Die Verbesserung der Arbeitsmarktsituation ist die wichtigste gesellschaftliche Aufgabe in Deutschland

In Deutschland fehlen heute rund sechs Millionen Arbeitsplätze.[1] Die Situation anhaltender Unterbeschäftigung ist nicht neu, die Krise am Arbeitsmarkt verschärft sich vielmehr seit rund 35 Jahren über gute und schlechte Konjunkturphasen hinweg immer mehr. Die Folgen der Arbeitslosigkeit sind dramatisch – aus der Sicht der Betroffenen ebenso wie aus der Sicht der Allgemeinheit. Zu beachten sind mindestens drei Problemdimensionen.

1.1.1. Die Verschwendung von Arbeitskraft

Die Beschäftigten orientieren sich in erster Linie an der Belastung durch Umverteilung zu Gunsten Arbeitsloser.

Aus der Sicht der Beschäftigten spielt die Frage eine große Rolle, in welchem Maße sie mit den Kosten in Folge von Arbeitslosigkeit belastet werden. Das sind einerseits die Kosten für steuerfinanzierte Transferzahlungen. Hinzu kommen höhere Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, die die Einnahmeausfälle daraus kompensieren müssen, dass die Kosten für öffentliche Leistungen auf weniger Schultern verteilt werden. Die Ausgabenbelastungen oder Mindereinnahmen der öffentlichen Haushalte aufgrund der offiziellen Arbeitslosigkeit werden für das Jahr 2002 auf rund 83 Mrd. Euro geschätzt.[2] Diese 83 Mrd. Euro mussten unmittelbar von den Netto-Steuerzahlern und den Beitragszahlern in den Sozialversicherungen getragen werden. Im Durchschnitt mussten die Erwerbstätigen also knapp 180 Euro pro Monat von Ihrem Einkommen abgeben.[3] Bei diesen Transfers handelt es sich jedoch gesellschaftlich gesehen nicht um Verschwendung, sondern um eine reine Umverteilung von Einkommen.

* Wir danken Oliver Arentz, Susanna Kochskämper, Vera Streibel und Michael Voigtländer für ihre wertvolle Unterstützung. Wesentliche Vorarbeiten zu dieser Studie entstanden im Forschungsprojekt „Nicht-intendierte Wirkungsmechanismen der Arbeitsmarktpolitik“, welches durch Förderung der Fritz Thyssen Stiftung ermöglicht wird.

1 Vgl. exemplarisch Fuchs, Walwei und Weber (2005), S. 3.

2 Vgl. Bach und Spitznagel (2003), S. 3-4. In dieser Größenordnung sind allerdings die Kosten für Teilnehmer an öffentlich finanzierten Maßnahmen sowie Kosten der so genannten stillen Reserve an Arbeitslosen nicht enthalten, was den Betrag deutlich unterzeichnet.

3 Grobe Überschlagskalkulation unter der Annahme von 38,67 Mio. Erwerbstätigen (Vorläufige Berechnung des Arbeitskreises „Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder“).

Gesamtwirtschaftliche Verschwendung liegt jedoch vielmehr im Verzicht auf die Arbeitskraft von sechs Millionen Menschen.

Tatsächliche gesellschaftliche Verschwendung resultiert aber aus dem Verzicht auf die Arbeitskraft von sechs Millionen Menschen: Deutschland leistet sich den Verzicht auf ihre Fähigkeiten, ihre Kenntnisse und ihre Leistungsbereitschaft. Dementsprechend werden weniger Waren produziert und Dienstleistungen bereitgestellt als bei Vollbeschäftigung möglich wäre. Schätzungen ergeben für das Jahr 2002 materielle Wohlfahrtseinbußen in Höhe von mehr als 230 Mrd. Euro. Das sind elf Prozent des Bruttoinlandprodukts.[4] Theoretisch könnten die Einkommen der Bürger also nicht nur im Schnitt um 180 Euro monatlich höher ausfallen, sondern es stünde gesamtwirtschaftlich ein um elf Prozent höheres Realeinkommen zur Verfügung, wenn das Arbeitskräftepotenzial produktiv eingesetzt würde.

1.1.2 Die Reduzierung der Leistungsanreize

Umverteilung erhöht jedoch die gesamtwirtschaftliche Verschwendung, indem sie Leistungsanreize reduziert, ...

Eine zweite Problemdimension ergibt sich aus den Folgen der Umverteilung zwischen den Bürgern. Es ist politisch unbestritten und ökonomisch gut zu begründen, dass alle Bürger in Deutschland gegen materielle Not abgesichert sein sollen. Man muss sich jedoch den Preis dieser sozialstaatlichen Garantie bewusst machen. Den zahlt die Gesellschaft nicht nur in Form der erwähnten Kosten der Arbeitslosigkeit, die sich in einer rein statischen Betrachtung ergeben. Hinzu treten dynamische Ineffizienzen durch Verzerrungen der Lohnsignale.

... und zwar sowohl für die Erwerbstätigen als auch für die Leistungsempfänger.

Aus der Umverteilung zwischen Erwerbstätigen und Arbeitslosen folgen auf beiden Seiten negative Veränderungen der Arbeitsanreize. Die Leistungsträger verspüren geringere Anreize, hohe Einkommen zu erzielen, da ihnen aufgrund der Besteuerung und Beitragsbelastung ein Teil der Einkommen verloren geht. Durch die Erzielung höherer Markteinkommen erhöht sich ihr materieller Wohlstand deutlich geringer, als ohne ein umverteilendes Steuer-Transfersystem. Die Transferempfänger verspüren ebenfalls geringere Anreize zur Erzielung eigener Markteinkommen, weil ihnen im Fall eigener Einkommen bedeutende Teile der Umverteilungstransfers entzogen werden.

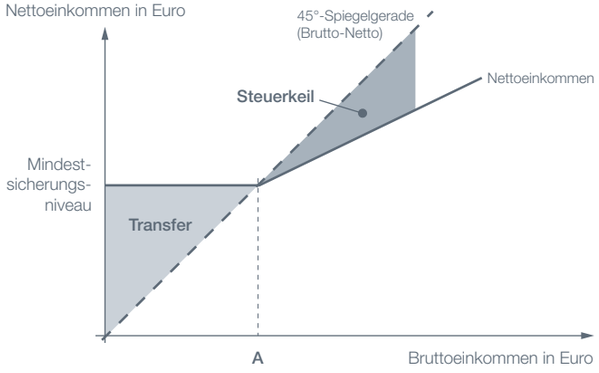
Die Erzielung höherer Markteinkommen erhöht ihren materiellen Wohlstand wesentlich geringer als es zunächst erscheint.

Dies sei kurz anhand der folgenden schematischen Darstellung verdeutlicht. Jedes Bruttoeinkommen wird bis zur Höhe der Mindestsicherung aufgestockt. Ein höheres Einkommen führt zu einer Kürzung der Transfers.

4 Vgl. Bach und Spitznagel (2003), S. 2-3.

In der Skizze verändert sich das Nettoeinkommen der betrachteten Person bis zum Erreichen eines Bruttoeinkommens in Höhe der Mindestsicherung nicht. Somit besteht für einen Transferempfänger kein monetärer Arbeitsanreiz, sofern er am Markt kein höheres Bruttoeinkommen als A erwirtschaftet.[5]

Veränderung der Arbeitsanreize durch das Steuer-Transfer-System



Der Keil aus Steuern und Abgaben verfälscht die Lohnsignale und untergräbt ihre Lenkungswirkung.

Zugleich wird der monetäre Anreiz zur Erzielung höherer Arbeitseinkommen bei den Arbeitnehmern reduziert, die die Umverteilung finanzieren. Zur Finanzierung werden Steuern und Abgaben auf alle Bruttoeinkommen rechts von Punkt A erhoben. Dadurch führt ein Teil dieser am Markt erzielbaren Bruttoeinkommen nicht zur Erhöhung der verfügbaren Nettoeinkommen der Beschäftigten.

Die durch den Steuer- und Abgabenkeil sowie die Transferentzugsrate verfälschten Lohnsignale können ihre Lenkungswirkung nur noch eingeschränkt erfüllen. Dem Prinzip nach lenken die Löhne in einem marktwirtschaftlich organisierten Wirtschaftssystem die vorhandenen Ressourcen dort in den Produktionsprozess, wo sich ihre Verwendung am meisten lohnt. Man muss sich verdeutlichen, dass über die Lohnanreize nicht allein die Entscheidung beeinflusst wird, ob eine Erwerbsperson überhaupt einer Arbeit nachgeht oder nicht. Höhere Löhne setzen auch Anreize zur Ausdehnung der Arbeitszeit,

5 Die im Arbeitslosengeld II und auch in der früheren Sozialhilfe gewährten Anrechnungsfreibeträge verkomplizieren die grafische Darstellung, ohne grundlegend etwas an der hier angestrebten Aussage zu ändern.

zur Aufnahme unbequemerer oder weiter vom Wohnort entfernter Tätigkeiten, zur Erledigung anspruchsvollerer oder stärker belastender Tätigkeiten, zur Fortbildung und Weiterqualifizierung, zur Arbeit zu unangenehmen Arbeitszeiten etc.

Ein neues, produktiveres Arbeitsverhältnis kommt immer dann zustande, wenn die höhere Produktivität die höhere Lohnforderung des Arbeitnehmers kompensieren kann. Durch den Steuer- und Abgabenkeil muss jedoch nicht nur die höhere Nettolohnforderung bedient werden, sondern der Arbeitnehmer muss die höheren Bruttoarbeitskosten erwirtschaften. Reicht die höhere Wertschöpfung zwar zur Erfüllung der höheren Nettolohnforderung aus, nicht jedoch zur Deckung der Differenz der Bruttoarbeitskosten, wird die Entstehung produktiverer Arbeitsverhältnisse verhindert.

1.1.3. Stigmatisierung und Ausgrenzung von Arbeitslosen

Arbeit dient nicht nur der Erzielung von Einkommen, sondern auch der Lebenserfüllung.

Arbeit dient in unserer Gesellschaft für die überwiegende Mehrzahl der Menschen nicht nur dem Zweck der Einkommenserzielung, sondern auch der Identitätsfindung und Sinnstiftung.

Die Bedeutung der Arbeit als Teilnahmemöglichkeit an der Erwerbsgesellschaft verbietet es, das Arbeitslosenproblem alleine durch Transfers zur Existenzsicherung lösen zu wollen. Die psycho-sozialen Kosten, die Langzeitarbeitslose durch den Verlust an Lebenszufriedenheit, durch die Minderung des Selbstwertgefühls und durch Entmutigung zu tragen haben, übersteigen in vielen Fällen die monetären Probleme.

Lange Arbeitslosigkeit kann diese Einstellung jedoch verändern ...

Selbstverständlich ist die jeweilige psycho-soziale Wirkung der Arbeit bzw. Arbeitslosigkeit stark vom Wertesystem der Individuen geprägt. Einzelnen Arbeitslosen kann durchaus scheinbar oder tatsächlich eine reine Einkommenssicherung ausreichen, weil sie Ihre Identität und Lebenserfüllung durch andere Kriterien definieren.

Die meisten Bürger bringen einer solchen Haltung Unverständnis entgegen. Auch wenn der Vorwurf mangelnden Bemühens nur auf kleine Teile der Arbeitslosen zutrifft, liegt darin jedoch sicherlich ein beachtlicher Teil der Stigmatisierung von Arbeitslosen begründet. In vielen Fällen dürfte die Einstellung dieser Arbeitslosen jedoch erst durch Resignation hervorgerufen worden sein und wäre vermeidbar gewesen, wenn die Betroffenen nicht bereits lange von der Teilnahme am Erwerbsleben ausgeschlossen wären.

... und die Gesellschaft damit langfristig destabilisieren.

Langfristig sind auch gesellschaftliche Destabilisierungstendenzen in Folge einer dauerhaften Ausgrenzung von Langzeitarbeitslosen vorstellbar: Plausibel erscheinen Zusammenhänge zwischen Arbeitslosigkeit und politischem Radikalismus, Kriminalität oder abnehmender Motivation zu gesellschaftlichem Engagement.[6] Auch das familiäre Umfeld von Langzeitarbeitslosen wird belastet, es kommt häufig zu zerrütteten Partnerschaften und ähnlichen Folgen, die ökonomisch schwer zu fassen, aber durchaus gewichtig sind. Eine Tolerierung der Unterbeschäftigung ist daher auch bei Gewährung von Transfers keine Option. Die Probleme sind nur vermeidbar, wenn arbeitslosen Bürgern die Möglichkeit gegeben wird, sich in die Gesellschaft einzubringen.

1.2. Zur Erschließung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten müssen produktivitätsorientierte Löhne ermöglicht werden

Es lohnt kaum, in dieser Studie eine weitere detaillierte Bestandsaufnahme des Beschäftigungsproblems in Deutschland zu verfassen. Die Abhandlungen darüber sind Legion. Hilfreich erscheint jedoch ein kurzer Blick auf die grundsätzlichen Zusammenhänge. Allzu häufig verliert sich die Diskussion in Details der sozial- und arbeitsrechtlichen Gesetze und Durchführungsrichtlinien, statistischen Abgrenzungsfeinheiten, Befragungsergebnissen oder spektakulären Einzelfallbetrachtungen. Dies droht den Blick auf das Wesentliche zu verstellen.

Deutschland geht keineswegs die Arbeit aus.

Deutschland geht keineswegs die Arbeit aus. Die Vorstellung, es könnte in Zukunft für grundsätzlich arbeitsfähige Personen keine Beschäftigung mehr geben, erscheint aus ökonomischer Perspektive absurd.[7] Solange die Menschen nicht wunschlos glücklich alle Bedürfnisse gesättigt sehen, die mit der Hilfe des Arbeitseinsatzes anderer Menschen befriedigt werden könnten, herrscht Knappheit am Arbeitsmarkt.

Angebot und Nachfrage finden jedoch nicht zueinander, da ein Missverhältnis zwischen Produktivität und Zahlungsbereitschaft besteht.

Dass Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot nicht zueinander finden, ist durch Unterschiede zwischen Zahlungsbereitschaft und Arbeitskosten erklärbar. Wie auf jedem Gütermarkt besteht auch auf dem Arbeitsmarkt ein Zusammenhang zwischen Preis und Menge bzw. zwischen Arbeitskosten und Beschäftigung. Bei hohen Preisen wird eine geringere Menge nachgefragt. Mit hinein spielt die Qualität des Angebotes: Bei höherer Qualität bzw. Produktivität senkt ein höherer Preis die Nachfrage nicht. Das Kernproblem der Arbeitslosigkeit in Deutschland besteht in einem Missverhältnis zwischen Produktivität und geforderten Löhnen und Lohnzusatzkosten. Arbeitsnachfrage ist grundsätzlich vorhanden, die herrschenden Preise übersteigen jedoch die Zahlungsbereitschaft und verhindern so die Entstehung von Beschäftigungsverhältnissen.

6 Vgl. u. a. Bach und Spitznagel (1998), S. 9 und Kempken und Trube (1997), S. 59-64.

7 Dennoch identifiziert Layard (1997), S. 13 eben diesen von ihm als „lump-of-labour fallacy" bezeichneten weit verbreiteten Irrtum als den Haupthinderungsgrund effektiver Politik gegen Langzeitarbeitslosigkeit.

Jobs entstehen erst, wenn sich die Löhne an die Produktivität anpassen können.

Um die Arbeitsplätze in Deutschland erhalten zu können bzw. um neue Beschäftigungsmöglichkeiten auch für gering produktive Arbeitskräfte zu erschließen, müssen sich die Löhne an die Produktivität anpassen können. Dies darf nicht die in der sozialen Marktwirtschaft elementare Garantie beeinträchtigen, allen in Deutschland beheimateten Personen eine soziale Mindestsicherung zu gewährleisten. Doch diese Mindestsicherung muss nicht allein über die am Markt erwirtschafteten Arbeitseinkommen gesichert werden. Die Mindestsicherung ist Aufgabe des Steuer-Transfer-Systems. Insbesondere in den für gering qualifizierte oder ältere Arbeitslose erreichbaren Beschäftigungen können produktivitätsgerechte Löhne das Existenzminimum nicht sichern. Eine Verhinderung der Entstehung entsprechender Beschäftigungsverhältnisse kann jedoch keine sinnvolle Lösung dieses Problems sein.

1.3. Umstellung des vorherrschenden Lohnersatzsystems auf ein konsequentes Lohnergänzungssystem

Die Garantie des sozio-kulturellen Existenzminimums ist ohne weiteres mit produktivitätsgerechten Lohnhöhen kompatibel, wenn das vorherrschende System der Transferzahlungen ohne Gegenleistung konsequent auf ein System der Selbsthilfe mit lohnergänzenden Transfers umgestellt wird.

Zur Gestaltung von Lohnergänzungs-Transfersystemen liegen zahlreiche Vorschläge vor. Die in diesem Zusammenhang aktuell neu entfachte Diskussion des massenhaften Einsatzes subventionierter Kombilohn-Maßnahmen ist der Anlass, in dieser Studie die Eignung solcher Konzepte näher zu untersuchen.

Vor einer Entscheidung für Kombilöhne sollte man deren Wirkung genau analysieren, am Besten anhand sozialpolitischer Kriterien.

Unter dem allgemeinen Begriff des Kombilohnes werden sehr unterschiedliche Konzepte diskutiert. Das vorliegende Gutachten diskutiert allgemeine Modellkategorien und ausgewählte konkret vorgeschlagene Kombilohn-Konzepte. Es soll erstens die politische Diskussion durch Klärung der unterschiedlichen Funktionsweisen und der unterschiedlichen zugrunde liegenden Annahmen und Vorstellungen versachlichen. Es soll zweitens die Beachtung wesentlicher Beurteilungskriterien anmahnen und an die Verantwortlichen appellieren, die Konzepte mit Augenmaß und Vorsicht zu prüfen. Der massenhafte Einsatz von subventionierenden Maßnahmen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik droht anderenfalls, gegen akzeptierte politische Prinzipien zu verstoßen und grundlegende Funktionsmechanismen der Arbeitsmärkte zu stören.

2. Beurteilungskriterien

2.1. Plausible Erwartung gesamtwirtschaftlicher Beschäftigungssteigerungen

2.2. Vereinbarkeit mit sozialpolitischen Prinzipien

2.3. Konsistenz, Zukunftsfähigkeit und Finanzierbarkeit

2. BEURTEILUNGSKRITERIEN

2.1. Plausible Erwartung gesamtwirtschaftlicher Beschäftigungssteigerungen

Die Integration eines Arbeitslosen bekämpft nur dann Arbeitslosigkeit, wenn sie nicht an anderer Stelle Beschäftigung verdrängt.

Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind nur zu rechtfertigen, wenn eine damit verbundene Beschäftigungssteigerung plausibel ist. Obwohl diese Forderung trivial klingt muss sie ausdrücklich betont werden: Allzu häufig wird der Erfolg einer Maßnahme lediglich daran gemessen, ob die Maßnahmenteilnehmer im Anschluss in den regulären Arbeitsmarkt integriert werden können. Eine solche Konzentration auf das Einzelschicksal der Betroffenen greift jedoch aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive zu kurz und verschleiert den Blick auf das eigentliche Problem. Die Integration eines einzelnen Arbeitslosen in Beschäftigung ist nur dann ein Erfolg im Kampf gegen die Unterbeschäftigung, wenn der Integrationserfolg nicht an anderer Stelle eine Erhöhung der Arbeitslosigkeit bewirkt.

Arbeitslosigkeit stellt aus ökonomischer Sicht ein Problem mangelnder Markträumung dar, die aus einer im Verhältnis zu den Löhnen zu geringen Produktivität der Arbeitslosen resultiert. Das Problem ist nur lösbar, wenn die Differenz zwischen den von Arbeitssuchenden geforderten bzw. am Markt vorherrschenden Löhnen und der erwarteten Wertschöpfung potenzieller zusätzlicher Beschäftigter reduziert wird. Daran müssen sich die diskutierten Instrumente messen lassen.

Die Wirkungsanalyse von Instrumenten erfordert, die Determinanten der Löhne zu untersuchen.

In der Literatur sind wesentliche Bestimmungsfaktoren der Löhne hinlänglich diskutiert. Dabei wird zweckmäßiger Weise nicht nur zwischen dem Arbeitsangebot und der Arbeitsnachfrage, sondern darüber hinaus zwischen dem aggregierten Arbeitsangebot der Individuen und dem kollektiven Arbeitsangebot unterschieden.[8] Dies trägt den in der Realität vorherrschenden kollektiven Lohnverhandlungen der Tarifvertragsparteien Rechnung. Vereinfacht gesprochen wird dadurch berücksichtigt, dass die Interessen von Langzeitarbeitslosen nicht im Mittelpunkt der Tarifverhandlungen stehen.
Auf die modellhafte Darstellung der Arbeitsmarktzusammenhänge wird hier verzichtet.[9] Stattdessen werden im Folgenden lediglich einige wesentliche Schlussfolgerungen der wissenschaftlichen Betrachtung zusammengefasst, die für die Beurteilung von Kombilohn-Maßnahmen besonders relevant sind.

8 Vgl. zu einer umfassenden und formell durchformulierten Modellbetrachtung beispielhaft Fehn (1997). Zur Einführung bieten sich Burda und Wyplosz (1997) oder Blanchard (1997) an.

9 Zu einer ausführlicheren Behandlung der Zusammenhänge vgl. Roth (2002). Dort werden die wesentlichen Parameter in einem stilisierten Makro-Modell quasi-gleichgewichtiger Arbeitslosigkeit zusammengefasst. Der Begriff quasi-gleichgewichtig entspricht dem zugrunde liegenden QERU-Konzept von Lindbeck (1993). Einerseits stimmen im quasi-gleichgewichtigen Ergebnis die Pläne der Arbeitsnachfrager und der Lohnsetzer überein, das Resultat beruht also nicht auf zyklischer Arbeitslosigkeit oder Irrtümern. Andererseits bleibt ein Angebotsüberschuss am Arbeitsmarkt bestehen.

2.1.1 Bestimmungsparameter der individuellen Lohnforderungen

Wissenschaftler führen die Arbeitslosigkeit auf strukturelle Probleme zurück, …

Unter Ökonomen besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass die strukturelle Arbeitslosigkeit in Deutschland nur nachrangig auf individuelle Anreiz- und Motivationsprobleme zurückzuführen ist. In vielen makroökonomischen Studien werden daher beinahe ausschließlich die Arbeitsnachfrage und das kollektive Arbeitsangebot genauer beleuchtet. In der öffentlichen Diskussion hingegen werden vorwiegend Diskussionen und Studien zur Bekämpfung von angeblicher‚Faulenzermentalität' oder zur Motivation von Transferbeziehern wahrgenommen, die ohne ausreichenden Mehrverdienst nicht arbeiten wollen: Das Problem überhöhter Anspruchslöhne wird in den Vordergrund gerückt.

… während in der öffentlichen Diskussion mangelnde individuelle Anreize im Vordergrund stehen.

Bei der Entscheidung über ihr individuelles Arbeitsangebot wägen die Individuen ab zwischen Kosten und Nutzen des Arbeitseinsatzes und des damit verbundenen Freizeitverzichts. Sie fordern einen Lohn, der sie entsprechend entschädigt. Die Höhe wird entscheidend mitbestimmt durch die auch bei Arbeitslosigkeit verfügbaren Einkommen: Transfers, Einkommen aus illegaler Beschäftigung oder unabhängig von der Arbeitsaufnahme verfügbare Zusatzeinkommen aus Vermögen. Darüber hinaus spielen das im Saldo empfundene Arbeitsleid bzw. die individuelle Freizeitpräferenz eine entscheidende Rolle. Schließlich spielen dynamische Wirkungen gegenwärtiger Arbeitsentscheidungen auf zukünftige Erwerbs- und Einkommenschancen eine Rolle. Sie werden wiederum beeinflusst durch die allgemeine Arbeitsmarktlage und durch die Wahrscheinlichkeit, im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine attraktivere Beschäftigungsmöglichkeit zu finden.

Im unteren Einkommensbereich erhöhen Markteinkommen das verfügbare Einkommen nicht. Man spricht von der Arbeitslosigkeitsfalle.

Da eine reguläre Beschäftigung durch die Anrechnung des erzielten Einkommens auf die Transfers in bestimmten Arbeitszeitbereichen – abhängig vom jeweiligen Lohnsatz – zu keiner oder einer nur geringen Erhöhung des verfügbaren Einkommens führt, fließt der Transferentzug in die individuelle Arbeitsentscheidung mit ein.[10] Ähnliche Überlegungen gelten, wenn während der offiziellen Arbeitslosigkeit Einkünfte aus illegaler Beschäftigung erzielt werden und die Möglichkeit zur Schwarzarbeit bei Aufnahme einer regulären Beschäftigung entfällt.

10 Vgl. Abschnitt 1.1.2.

2. BEURTEILUNGSKRITERIEN

Der Arbeitszeitbereich, in dem sich das verfügbare Einkommen durch Aufnahme einer regulären Beschäftigung nicht oder nicht ausreichend erhöht, wird häufig als „Arbeitslosigkeitsfalle“ bezeichnet. Dementsprechend bestimmen in dieser Argumentationslinie die Höhe der Transfers bei Arbeitslosigkeit, die persönliche Freizeitpräferenz, die Entdeckungswahrscheinlichkeit illegaler Arbeit und das in diesem Fall drohende Strafmaß die Attraktivität erreichbarer offizieller Beschäftigungsmöglichkeiten.[11]

Dieses Argument vernachlässigt jedoch immaterielle Arbeitsanreize …

Neben den monetären Arbeitsanreizen spielen jedoch auch immaterielle Anreize eine wichtige Rolle. Sie bestimmen die abstrakten Größen der Freizeitpräferenz bzw. des empfundenen Arbeitsleids. Arbeitsleid beinhaltet beispielsweise die aufzuwendende Anstrengung, negativ empfundenen Stress oder eine eventuell als entwürdigend empfundene Weisungsabhängigkeit. Umgekehrt ist unbezweifelt, dass es auch positive immaterielle Arbeitsanreize gibt.[12] Die Wünsche nach Kontakt und Umgang mit Kollegen, nach Anerkennung von anderen und nach dem Gefühl, gebraucht zu werden sind intuitiv nachvollziehbar. Untersuchungen weisen jedoch auch wissenschaftlich psychosoziale Folgen der Arbeitslosigkeit nach, und zwar bis hin zu ernsthaften psychischen und physischen Erkrankungen.

… und die Verbesserung zukünftiger Beschäftigungschancen durch eine Arbeitsaufnahme.

Anerkanntermaßen wirkt sich Arbeitslosigkeit des Weiteren negativ auf die späteren Wiederbeschäftigungschancen und die später erreichbare Einkommenshöhe aus. Umgekehrt muss deshalb jede Beschäftigung als Investition in spätere Möglichkeiten zur Einkommenserzielung verstanden werden: Sie ist mit Signal- und Qualifizierungseffekten verbunden. Ohne die Berücksichtigung dieser Wirkungen wäre die Aufnahme einer Lehre mit bescheidenem Einkommen, eines Studiums ohne laufendes Einkommen oder gar einer kostenpflichtigen Ausbildung nicht erklärbar. Die ausschließlich gegenwartsbezogene Betrachtung der Situation hilfebedürftiger Transferempfänger vernachlässigt diese dynamische Komponente. Selbst eine berufsfremde Beschäftigung, die nicht zur Aufrechterhaltung oder Weiterentwicklung spezifischer Qualifikationen beiträgt, bewirkt Effekte der Arbeitsgewöhnung, etwa Verlässlichkeit, Kommunikations- und Konfliktfähigkeit, Durchhaltevermögen und Teamfähigkeit. Gleichzeitig signalisiert der Beschäftigte Arbeitswilligkeit und Arbeitsfähigkeit.

Auch widerspricht die Ablehnung von Jobs gesellschaftlichen Normen.

Hinzu kommt der für die meisten Individuen wichtige Wunsch, sich entsprechend der gesetzlichen Regeln und gesellschaftlichen Normen zu verhalten. Diesen Normen entspricht die Forderung, sich durch Aufnahme einer Tätigkeit so weit wie möglich selbst zu helfen. Wird ein Verhalten im Widerspruch dazu jedoch als „Kavaliersdelikt“ behandelt oder gar implizit für zulässig erklärt, verliert dieser immaterielle Arbeitsanreiz an Bedeutung.

Die Empirie zeigt, dass die Arbeitslosigkeitsfalle nur für einen Teil der Arbeitslosen von Relevanz ist.

Folgt man der Hypothese der Arbeitslosigkeitsfalle müsste die Arbeitsverweigerung bei den Gruppen am größten sein, deren verfügbares Einkommen durch Aufnahme einer regulären Beschäftigung am geringsten steigt, bei denen der Abstand zwischen Lohn und Transferleistung also gering ist. Statistische Daten zeigen jedoch, dass hilfebedürftige Haushalte „… mit geringerem Lohnabstand, z. B. große Familien, eine deutlich höhere Arbeitsbereitschaft und niedrigere Arbeitslosigkeit aufweisen als allein Lebende, bei denen der Lohnabstand am höchsten ist. Offenbar weichen die dem gesetzlichen Lohnabstandsgebot zugrunde liegenden Verhaltensannahmen erheblich von der Realität ab.“[13] Die vorangegangene Erörterung hilft zu verstehen, dass dies keinesfalls auf irrationale Entscheidungen zurückzuführen ist. Es ist vielmehr umgekehrt richtig: Es wäre nicht nur moralisch außerordentlich fragwürdig, aufgrund des Transferanspruchs auf eine mögliche Erwerbstätigkeit zu verzichten, sondern darüber hinaus für viele Menschen auch ökonomisch unvernünftig.

Dennoch kann kaum bezweifelt werden, dass viele Arbeitslose freiwillig Arbeitsplatzangebote ausschlagen bzw. sich nicht auf erreichbare vakante Stellen bewerben, weil die dort gebotene Entlohnung nicht ihren Ansprüchen genügt.

> Wenn einzelne Arbeitslose auf Grund ihrer persönlichen Lohnvorstellungen erreichbare Arbeitsplätze ablehnen, müssen diese Anspruchslöhne gesenkt werden. Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik müssen sich dann daran messen lassen, ob sie die Anspruchslöhne der Arbeitslosen soweit senken, dass diese bereit sind, erreichbare Beschäftigungsmöglichkeiten wahrzunehmen.

11 Die Analyse der so genannten Arbeitslosigkeitsfalle (auch Armuts- oder Sozialhilfefalle) übt aufgrund ihrer modelltheoretischen Eleganz auch auf Ökonomen große Faszination aus und findet dementsprechend häufig Eingang in theoretische Analysen. Eine Reduzierung dieser Anreizdilemmata ist jedoch fast immer nur ein Bestandteil der wissenschaftlichen Vorschläge. Interessierten politischen Kreisen gelingt es dennoch beinahe immer, in den praktisch durchgeführten Modellprojekten wesentliche andere Bestandteile der Vorschläge außer Acht zu lassen, die auch die Arbeitsnachfrage und das kollektive Arbeitsangebot beeinflussen würden.

12 Vgl. die Ergebnisse der Panel-Analyse von Winkelmann und Winkelmann (1998) zum empirischen Nachweis der extremen nicht-pekuniären Kosten der Arbeitslosigkeit, die im Umkehrschluss die hier zugrunde liegende These nicht-monetärer Arbeitsanreize stützen. Entsprechend resümieren auch Hackenberg und Wagner (1997), S. 221: „Von daher haben arbeitslose Menschen im Durchschnitt einen enormen Arbeitsanreiz.“

13 Volkert (2001), S. 1.

2.1.2. Bestimmungsparameter der kollektiven Lohnforderungen

In Deutschland werden Löhne meist auf kollektiver Ebene festgelegt – ohne Berücksichtigung der Interessen der Arbeitslosen.

Tatsächlich werden Löhne in Deutschland zum ganz überwiegenden Teil nicht individuell zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer ausgehandelt, sondern in kollektiven Tarifverhandlungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden festgelegt. Diese Lohnabschlüsse liegen in vielen Fällen oberhalb eines markträumenden Niveaus. Die beschäftigten Arbeitnehmer und ihre Vertreter verfolgen verständlicher Weise nicht in erster Linie die Interessen der Arbeitslosen, sondern beziehen diese vielmehr im Sinne einer möglichen Konkurrenz in ihr Kalkül ein. Da bereits beschäftigte Arbeitskräfte Produktivitätsvorsprünge gegenüber Arbeitslosen haben, können sie ihr Interesse an höheren Löhnen zumindest in einem gewissen Maße gegen die Interessen der Arbeitslosen an größeren Beschäftigungschancen durchsetzen. Allerdings verfolgen auch die Gewerkschaften neben dem Reallohnziel ein Beschäftigungsziel, um die Arbeitsplätze ihrer Mitglieder hinreichend zu sichern.

Auch auf dieser Ebene spielen Transfers jedoch eine indirekte Rolle.

Die Transferhöhe und die Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit bei Arbeitslosigkeit werden von den noch beschäftigten Arbeitnehmern als Rückfallposition berücksichtigt. Das Ziel höherer Löhne kann umso stärker verfolgt werden, je weniger schmerzhaft die damit eventuell drohende Arbeitslosigkeit erscheint. Gleichzeitig bestimmt der Anspruchslohn der Arbeitslosen, inwiefern diese durch die Bereitschaft zur Lohnunterbietung in Konkurrenz zu den Beschäftigten treten.

Grob vereinfacht können diese Mechanismen auch für Betriebe ohne Tarifbindung unterstellt werden. Grundsätzlich wird das herrschende Lohnniveau durch die Verträge der bereits Beschäftigten bestimmt. Eine spürbare Beschäftigungsausdehnung wird häufig nur möglich sein, wenn das Lohnniveau insgesamt sinkt. Im tarifungebundenen Bereich ist eine solche Lohnsenkung de jure leichter durchzuführen. Ob sie de facto zustande kommt, ist jedoch davon abhängig, ob ein wirkungsvoller Konkurrenzdruck durch Arbeitslose besteht.

> Wenn die vorherrschenden Löhne eine spürbare Beschäftigungsausdehnung verhindern, muss das Lohnniveau insgesamt auf ein produktivitätsgerechtes Maß gesenkt werden. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen müssen sich dann daran messen lassen, ob sie dazu geeignet sind, die kollektiv vereinbarten oder üblichen Löhne zu senken. Nur so werden Arbeitslosen tatsächlich höhere Beschäftigungschancen eingeräumt.

2.2. Vereinbarkeit mit sozialpolitischen Prinzipien

Sinnvolle Sozialpolitik erhöht den Wohlstand einer Gesellschaft.

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen befinden sich an der Schnittstelle zwischen Arbeitsmarkt und Sozialsystem. Sozialpolitische Prinzipien müssen daher explizit in die Beurteilung der Konzepte einbezogen werden.
Eine angemessene und wohlgestaltete Sozialpolitik muss keinesfalls die Leistungsfähigkeit einer Gesellschaft schmälern. Im Gegenteil: Sie kann den sozialen Zusammenhalt stärken und existenzielle Notlagen vermeiden. Präferenzgerecht gestaltete sozialpolitische Maßnahmen gehen mit einer entsprechenden Zahlungsbereitschaft der Bürger einher. Sofern die Bürger die Auswirkungen auf die marktwirtschaftlichen Anreizsysteme hinreichend berücksichtigen sind sie auch im ökonomischen Sinne effizient und gerechtfertigt. Sie müssen allerdings mit den drei folgenden Prinzipien vereinbar sein.

2.2.1. Gewährleistung einer sozialen Mindestsicherung

Hilfebedürftige haben ethisch und rechtlich einen Anspruch auf Unterstützung.

Arbeitslosigkeit, insbesondere dauerhaft anhaltende Langzeitarbeitslosigkeit, bedroht die materielle Situation der betroffenen Haushalte. Ohne kollektive Unterstützungssysteme könnte Arbeitslosigkeit existenzbedrohend wirken. Während das früher übliche Almosen eine freiwillige Unterstützungsleistung darstellt, erwächst dem Notleidenden aus dem modernen Menschenwürde-Konzept ein Anspruch auf Hilfe zur Aufrechterhaltung einer würdigen Lebensführung. Es ist im Europäischen Kulturkreis weder nach ethischen Normen noch nach der Gesetzeslage vertretbar, Hilfebedürftigen eine notwendige Unterstützung zu verweigern. Auf gesellschaftlicher Ebene bestätigt dies in Deutschland die verfassungsrechtliche Sozialstaatlichkeit in Verbindung mit der Achtung der Menschenwürde. Diese Verfassungsbestimmungen werden als „Fürsorgeanspruch“ des einzelnen gegen den Staat ausgelegt.[14] Trotz der Kritik an einzelnen Ausgestaltungsformen und der Notwendigkeit, die Höhe des im Mindestsicherungssystem garantierten Einkommens von Zeit zu Zeit zu überprüfen, erscheint das grundsätzliche Ziel einer materiellen Absicherung im Falle widriger Lebensumstände in Deutschland weitestgehend akzeptiert.

Das Mindestsicherungsniveau darf daher nicht langfristig unterschritten werden.

Ein Unterschreiten des als Mindestsicherung gewährten Einkommensniveaus für bestimmte Hilfebedürftige ist dementsprechend nicht ohne weiteres möglich. Vorübergehende Kürzungen im Sinne einer Sanktionierung von Fehlverhalten sind damit vereinbar. Grundsätzliche und dauerhafte Kürzungen hingegen bedeuten entweder die Aufgabe der grundsätzlichen Garantie der

14 Vgl. beispielhaft Hesselberger (1990), S. 163.

Mindestsicherung. Oder aber damit wird zumindest implizit ausgedrückt, dass das politisch definierte Mindestniveau höher ist als unbedingt erforderlich, so dass eine Kürzung der Transferleistungen nicht gegen die Garantie verstößt.

> Dauerhafte Kürzungen der Transferansprüche für Arbeitslose sind logisch nicht möglich, ohne die grundsätzliche Garantie der Mindestsicherung in Frage zu stellen oder das bisher gewährte Niveau als unangemessen großzügig zu betrachten.

2.2.2. Begrenzung der solidarischen Unterstützung durch das Bedürftigkeitsprinzip

Die Unterstützung muss sich jedoch auf das Notwendige beschränken,…

Welches konkrete Wohlstandsniveau zur Ermöglichung eines würdigen Lebens als erforderlich angesehen wird ist sowohl vom allgemeinen Wohlstand der Gesellschaft als auch von kulturellen und historischen Gegebenheiten abhängig. Es kann daher nicht abstrakt quantifiziert werden. Wohl aber gibt es theoretische Argumente, die eine Einschränkung der Umverteilung auf das Notwendige nahe legen. Umverteilung und der effiziente Einsatz von Produktionsmitteln können nicht isoliert voneinander betrachtet werden. Diese Erkenntnis ist unter anderem mit den Kosten der Verteilungssysteme, ineffizienten Verteilungsabläufen, Verlusten durch Lobbying und vor allem mit den oben skizzierten Veränderungen der Leistungsanreize hinlänglich gesichert. Sie lässt sich mit dem Bild des „Okun'schen Eimers“[15] verdeutlichen: Jede Umverteilung wirkt wie der Transport einer Flüssigkeit von einem Punkt zum nächsten mit Hilfe eines löchrigen Eimers. Teile der Flüssigkeit gehen beim Transport verloren.

... um negative Verhaltensanreize zu begrenzen.

Die Größe des gesamtgesellschaftlichen Kuchens ist abhängig von den Regeln, nach denen die Verteilung des Kuchens erfolgt.[16] Ähnlich wie Versicherungen verändert ein kollektives Mindestsicherungssystem die ökonomischen Verhaltensanreize und kann individuelle Verhaltensänderungen bewirken.[17]

15 Okun (1975), S. 91.

16 Speziell im hier diskutierten Zusammenhang der Einkommenssicherung von arbeitsfähigen Hilfebedürftigen belastet die Finanzierung der Umverteilung die Höhe der verfügbaren Arbeitseinkommen, damit die Arbeitskosten und letztendlich auch die Chancen der Wiedereingliederung von Arbeitslosen.

17 Die bereits erwähnte „Arbeitslosigkeitsfalle“ spiegelt diesen „Moral hazard“ Gedanken, demzufolge Arbeitslose aufgrund persönlicher Vorstellungen über angemessene Lohnhöhen und aufgrund der Absicherung durch das Mindestsicherungssystem erreichbare Arbeitsplätze ablehnen.

Zur Aufrechterhaltung eines Eigeninteresses der Versicherungsnehmer an der Schadensvermeidung bzw. -begrenzung nutzen Versicherungen die Technik der Eigenbeteiligung. Die Eigenbeteiligung in der sozialen Mindestsicherung besteht zum ersten darin, nur einen begrenzten Anteil des durchschnittlich erwarteten Einkommens zu versichern. Vor allem aber besteht die Eigenbeteiligung in der konsequenten Verpflichtung, bestehende Selbsthilfemöglichkeiten vorrangig zu nutzen.[18]

Hilfebedürftige sind verpflichtet, die notwendige Hilfe zu begrenzen.

Dem Konzept der Solidarität zur Begründung der Hilfe wird deshalb unmittelbar das Konzept der Subsidiarität zur Seite gestellt. Während die Solidarität einerseits einen Anspruch auf Hilfe beinhaltet, beschränkt die Subsidiarität den ableitbaren Hilfeleistungsanspruch auf das Notwendige. Umverteilung aus Solidarität ist grundsätzlich gegenseitig. Sie beinhaltet den ethischen Anspruch der Solidargemeinschaft an den Hilfeempfänger, seine Hilfebedürftigkeit nicht willentlich herbeizuführen oder beizubehalten und die notwendige Hilfe nach eigenen Kräften zu begrenzen.

Dazu gehört, die eigene Arbeitskraft einzubringen, ...

Auf arbeitslose Transferempfänger bezogen bedeutet dies in erster Linie, dass von arbeitsfähigen Hilfebedürftigen der Einsatz ihrer Arbeitskraft eingefordert werden muss, um die Hilfebedürftigkeit zu reduzieren oder zu beenden. Bedürftig und damit gegenüber der Gesellschaft anspruchsberechtigt ist nur derjenige Bürger, der seine wirtschaftliche Notlage nicht aus eigener Kraft beenden kann. Die Hilfebedürftigkeit liegt nur insoweit vor, wie die wirtschaftliche Notlage nicht aus eigener Kraft reduziert werden kann. Erst die nach Erbringung dieser Selbsthilfebemühungen noch verbleibende Mangelsituation begründet einen Anspruch gegen die Solidargemeinschaft.

Viele Entwicklungen des über Jahrzehnte angewachsenen Wohlfahrtsstaates laufen diesem Prinzip der Bedürftigkeitsorientierung allerdings diametral entgegen. Immer wieder wird die Zumutbarkeit einer Arbeitsaufnahme in Frage gestellt, die keine oder eine nur geringe Erhöhung der verfügbaren Einkommen gegenüber der Situation im untätigen Hilfebezug erwarten lässt.

… auch wenn das so erzielbare Einkommen nicht zur Finanzierung des Lebensunterhalts ausreicht.

Der Gedanke, Leistung müsse sich lohnen, entspringt durchaus dem zentralen Gedankengut einer sozialen Marktwirtschaft. Er darf allerdings nicht so missverstanden werden, als müsse man zwangsläufig in jeder Vollzeittätigkeit ausreichend verdienen, um für den Lebensunterhalt einer Familie aufkommen zu können.

18 Der Vorrang des Einsatzes eigener Arbeitskraft zur Reduzierung der Hilfebedürftigkeit entspricht dem Versuch, fortgesetztes Eigenverschulden zu vermeiden.

„Leistung muss sich lohnen“ heißt, die Arbeitsanreize Leistungsfähiger nicht übermäßig einzuschränken.

Die Forderung, Leistung müsse sich lohnen, begrenzt vielmehr die mit dem Gesamtsystem vereinbare Abgabenbelastung der Markteinkommen hochproduktiver Tätigkeiten. Die Leistung, die sich lohnen muss, um das wirtschaftliche Anreizsystem der Marktwirtschaft aufrechterhalten zu können, ist nicht ein bestimmter Anstrengungsgrad oder redliches Bemühen: Eine ökonomisch tragfähige Entlohnung für eine Erwerbstätigkeit kann niemals oberhalb der erbrachten Wertschöpfung liegen. Es geht um die Leistungsfähigkeit, die erst nach Sicherung der eigenen Existenz sinnvoll bemessen und zur Finanzierung der kollektiven Aufgaben herangezogen werden kann. Die Belastung dieser Leistungsträger durch Steuern und Abgaben darf aufgrund der Empfindlichkeit des Anreizmechanismus nicht überstrapaziert werden.

Einige Bürger sind nicht so leistungsfähig, dass sie zur Kollektivfinanzierung beitragen können. Sie sind im Gegenteil auf die Hilfe anderer angewiesen. Für sie gilt das Prinzip, dass ihr Hilfeanspruch bedürftigkeitsgeprüft erfüllt wird. „Leistung muss sich lohnen“ gilt hingegen erst an dem Punkt, an dem Individuen aufgrund ihrer Leistungsfähigkeit die Hilfebedürftigkeit verlassen.

Dieses Prinzip wird im Alltag häufig falsch interpretiert.

Diese Überlegungen sind nicht im kollektiven Bewusstsein der deutschen Bevölkerung verankert. Vielmehr haben die meisten Menschen eine unbewusste Vorstellung von angemessenen Lohnhöhen. Diese Vorstellung führt allerdings meist nicht dazu, dass die betroffenen Arbeitslosen höher entlohnte Stellen erreichen, sondern dass sie gar keiner Tätigkeit nachgehen. Einige Transferempfänger sind aufgrund ihrer Erwartungshaltung nicht dazu bereit, zu erreichbaren Löhnen einer Tätigkeit nachzugehen. Politiker, Experten und Praktiker in den Arbeitsagenturen tragen ihren Teil dazu bei, wenn sie öffentlich äußern, Selbsthilfebemühungen könnten von hilfebedürftigen Mitbürgern nicht erwartet werden, wenn sie nicht unmittelbar zu höheren verfügbaren Einkommen führen. Dieser Entwicklung muss dringend entgegengewirkt werden.

> Das Bedürftigkeitsprinzip fordert von jedem Hilfebedürftigen alle mit einem würdigen Leben vereinbaren Anstrengungen zur Beendigung oder Begrenzung der Hilfebedürftigkeit. Arbeitsfähige Hilfeempfänger schulden insbesondere den Einsatz der eigenen Arbeitskraft. Transfers, die über das durch die Bedürftigkeit erforderliche Maß hinausgehen, sind sozialpolitisch ungerechtfertigte Subventionen.

2.3. Konsistenz, Zukunftsfähigkeit und Finanzierbarkeit

Arbeitsmarktinstrumente müssen in ihrer langfristigen Wirkung betrachtet werden.

Im Kontext aktiver Arbeitsmarktpolitik stellt sich auch die Frage nach möglichen Selbstverstärkungstendenzen und Rückwirkungen. Es erscheint notwendig, die institutionelle Ausgestaltung der sozialen Sicherung auf ihre Zukunftsfähigkeit hin zu untersuchen, im System angelegte Problemverstärkungstendenzen zu identifizieren und ihnen entgegenzuwirken. Dazu ist eine dynamische Betrachtung der Institutionen, der Einstellungen und Normen und ihrer Wechselbeziehungen erforderlich. Regelungen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt opportun sein könnten, die Probleme in folgenden Zeiten jedoch verstärken, können allenfalls in wohlbegründeten vorübergehenden Ausnahmefällen akzeptiert werden, nicht aber als Prinzip.

2.3.1. Staatliche Eingriffe in den Arbeitsmarkt können das Problem der Arbeitslosigkeit mittel- und langfristig verschärfen

Staatliche Eingriffe bergen die Gefahr, die eigentlichen Ursachen der Arbeitslosigkeit zu verschleiern …

Aktive Arbeitsmarktpolitik kann das Problem der Arbeitslosigkeit mittel- und langfristig verschärfen, wenn in der öffentlichen Wahrnehmung die Verantwortung zunehmend beim Staat gesucht wird. Je weniger der Zusammenhang zwischen Arbeitsmarktsituation und Lohnabschlüssen gesehen wird, desto weniger ist mit beschäftigungsfreundlichen Löhnen zu rechnen. Je intensiver staatliche Akteure und Institutionen den Arbeitsmarkt durch aktive Arbeitsmarktpolitik zu entlasten versuchen, desto stärker wird die Fehlsteuerung der Lohnpolitik verschleiert.

Darüber hinaus besteht für die Politiker die Versuchung, sich die Zufriedenheit der Wählermehrheit zu erkaufen, die sich scheinbar sicher in Beschäftigung befindet. Die damit zu erwartenden privilegierenden Konkurrenzschutzmaßnahmen[19] verhindern die natürlichen Anpassungsprozesse der Märkte, was die Forderung weiterer Regulierungen des Arbeitsmarktes erwarten lässt. Die Verantwortung der Politik wird immer größer.

Es ist des Weiteren unzweifelhaft, dass Entscheidungen arbeitsloser Transferempfänger maßgeblich von ihren individuellen Wertesystemen abhängen. Zu nennen sind etwa die Eigenbemühung um berufliche Wiedereingliederung, der Anspruchslohn und die Kompromissbereitschaft zur Annahme unangenehmer oder außerhalb des ursprünglichen Berufsbilds liegender Beschäftigungen. Der Debatte um überhöhte Anspruchslöhne und mangelnde Arbeitsbereitschaft deutscher Arbeitsloser fehlt jede Grundlage, wenn

19 Vgl. beispielhaft die Diskussion um Mindestlöhne im ersten Halbjahr 2005.

… und das Wertesystem der Bürger langfristig zu verändern.

man von hilfebedürftigen Bürgern ausgeht, die „nichts umsonst“ wollen, deren Stolz es gebietet, „selbst für ihre Familie sorgen zu können“ und deren Ehrgefühl durch die mit Arbeitslosigkeit einhergehende Ausgrenzung massiv verletzt wird. Die vorherrschenden Einstellungen scheinen sich im Verlauf der vergangenen Jahre teilweise geändert zu haben.

Ökonomen betrachten die Präferenzen der Individuen in den meisten Fällen zumindest implizit als gegeben.[20] Tatsächlich eignet sich diese Annahme stabiler Präferenzen jedoch ausschließlich bei der Analyse kurzfristiger und individueller Entscheidungsfindungen. Im langfristigen Kontext der Betrachtung gesellschaftlicher Institutionen hingegen ist sie nicht angemessen, da diese Institutionen selbst Einfluss auf die Normbildung nehmen.

Normverletztendes Verhalten sollte daher nicht als Normalfall akzeptiert werden.

Unter diesem Aspekt sollte man bei der Gestaltung arbeitsmarktpolitischer Konzepte äußerst vorsichtig agieren. Der Wunsch der meisten Bürger, sich entsprechend der Gesetze und gesellschaftlichen Regeln zu verhalten, sollte von der Politik unterstützt werden. Ihre Bereitschaft darf nicht dadurch untergraben werden, dass normverletzendes Verhalten als Normalfall hingenommen wird. Die öffentliche Debatte um monetäre Arbeitsanreize gefährdet die Bereitschaft der Bürger, ihrer gesetzlich festgelegten Pflicht zur Selbsthilfe nachzukommen. Arbeitsmarktpolitische Konzepte, die Bürger finanziell belohnen, wenn sie aus Arbeitslosigkeit heraus eine Tätigkeit aufnehmen, forcieren diese Entwicklung weiter.

Diese Gefahr gewinnt an Bedeutung, wenn man berücksichtigt, dass eine Rückführung solcher Entwicklungen schwierig ist. Die veränderten Einstellungen gegenüber einem (auch dauerhaften) Transferbezug für arbeitsfähige Bürger bergen nicht nur die Gefahr einer zu stark oder zu häufig wahrgenommenen Hilfebeanspruchung ohne Gegenleistung. Zugleich treten Tendenzen einer Selbstverstärkung auf: Hat erst einmal eine „kritische Masse“ den Transferbezug als akzeptable Lösung angenommen und ihr Wertesystem geändert, ist die vormals gültige Norm eigenverantwortlicher Selbsthilfe nur schwer wieder herzustellen. Je mehr Bürger ehemals gültige Prinzipien und Normen ignorieren, umso leichter wird es anderen fallen, diesem Beispiel zu folgen.

20 Lindbeck und Nyberg (2001), S. 2 behaupten sogar, Ökonomen würden Normen oft als exogen gegeben behandeln, noch öfter aber würden sie Normen insgesamt ignorieren. Trotz des Einflusses der Wirtschaftspolitik auf Normänderungen und der Normänderungen auf die Wirkung der Wirtschaftspolitik würden diese Zusammenhänge von den „Ingenieuren“ heutiger Steuer- und Wohlfahrtssysteme selten antizipiert.

Das System der sozialen Sicherheit inklusive der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik darf nicht aus sich selbst heraus Inkonsistenz sowie schädliche Änderungen von Normen und Einstellungen verursachen.

2.3.2. Nur ausreichend wertschöpfende Maßnahmen finanzieren sich selbst

Modellrechnungen zur Finanzierbarkeit sind mit Vorsicht zu betrachten.

Beinahe jeder arbeitsmarktpolitische Vorschlag behauptet, im Saldo aus Ausgaben zur Finanzierung der Maßnahmen und Einsparungen an anderer Stelle mit sehr geringen Mitteln auszukommen, sich komplett selbst zu finanzieren oder gar insgesamt zu Ersparnissen zu führen. Tatsächlich sind entsprechende Modellrechnungen jedoch mit großer Vorsicht zu betrachten. So liegen den Berechnungen teilweise Prognosen über die Beschäftigungsentwicklung zugrunde, die tatsächlich kaum verlässlich möglich sind. Andere Fallstricke ergeben sich aus der häufig vorgenommenen Verrechnung der Kosten einer arbeitsmarktpolitisch gestalteten oder geförderten Beschäftigung mit den dann entfallenden Transferzahlungen. Eine solche Rechnung ist nur unter der äußerst resignativen Annahme sinnvoll, dass die betreffenden Personen ohne Förderung zwangsläufig erwerbslos bleiben würden und eine Verbesserung der Beschäftigungssituation auf anderem Wege ausgeschlossen ist. Zum dritten beziehen viele Berechnungen Ausgabenkürzungen an anderer Stelle ein, die nicht in jedem Fall unmittelbar mit der vorgeschlagenen Maßnahme zusammenhängen. Die Streichung alternativer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, die Auflösung der Bundesagentur für Arbeit oder die Herabsetzung der Transfers für Hilfebezieher können zwar unter näher zu prüfenden Umständen Einsparungen bewirken. Sie sind jedoch tendenziell unabhängig von einer bestimmten vorgeschlagenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahme und müssten unabhängig davon diskutiert werden.

Zuverlässiger ist die Analyse grundlegender realwirtschaftlicher Zusammenhänge.

In diesem Gutachten wird auf solche Berechnungen bewusst verzichtet. Der Schwerpunkt liegt vielmehr auf der Rückbesinnung auf grundsätzliche realwirtschaftliche Zusammenhänge: Dauerhaft finanzierbare Maßnahmen setzen an den Funktionsstörungen des Arbeitsmarktes an. Im Ergebnis führen sie zur Nutzung der Arbeitskraft der vormals Arbeitslosen, was positive Werte schafft. Die produktive Nutzung der Fähigkeiten und Kenntnisse der Arbeitslosen zur Herstellung zusätzlicher Güter oder zur Bereitstellung zusätzlicher Dienstleistungen ist immer dann wenigstens kostenneutral, wenn die einzelnen Maßnahmen und Tätigkeiten nicht mehr kosten als an zusätzlichen Werten geschaffen wird.

2. BEURTEILUNGSKRITERIEN

Jeder Reformvorschlag hingegen, der Kostenneutralität lediglich im Verhältnis zur Situation bei untätiger Arbeitslosigkeit erreicht, beinhaltet offensichtlich Maßnahmen, die die Solidargemeinschaft mehr belasten als sie an Werten schaffen.

Die häufig postulierte „Kostenneutralität“ muss an den richtigen Vergleichsgrößen gemessen werden.

Ein Zahlenbeispiel kann dies verdeutlichen. Angenommen sei ein arbeitsloser Familienvater, der aufgrund der Gegebenheiten seines Haushaltes AlG II-Ansprüche in Höhe von 1.000 Euro monatlich hat. Diese Person nimmt eine subventionierte Stelle an, in der der Arbeitgeber einen Nettolohn von 900 Euro zahlt und der ehemals Arbeitslose zusätzlich 300 Euro Subvention durch die Gesellschaft erhält. Aus dieser Konstellation kann gefolgert werden, dass die Wertschöpfung des Programmteilnehmers mindestens 900 Euro zuzüglich den beim Arbeitgeber anfallenden sonstigen Arbeitskosten entspricht. Zugleich kann festgehalten werden, dass die Gesellschaft im Vergleich zur Weiterzahlung der 1.000 Euro AlG II-Transfers Einsparungen in Höhe von 700 Euro monatlich erzielt.

Erreicht der Teilnehmer in der Beschäftigung nicht lediglich eine Wertschöpfung in Höhe von 900 Euro zuzüglich d er sonstigen Arbeitskosten des Arbeitgebers, sondern 1.050 Euro, wäre die Befreiung aus der Hilfebedürftigkeit auch ohne die Lohnsubvention möglich gewesen. Bei erfolgreicher Vermittlung und Erfüllung der Selbsthilfeverpflichtung durch die betreffende Person könnte die Gesellschaft Einsparungen in Höhe von 1.000 Euro verbuchen (der bisherige AlG II-Transfer). Die subventionierte Arbeitsstelle wäre um 300
Euro zu teuer. Diese 300 Euro stellen gegenleistungslose und nicht gerechtfertigte Transfers der Gesellschaft dar, von denen im Beispiel der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber jeweils 150 Euro erhalten.

Doch auch wenn der Programmteilnehmer durch seine Tätigkeit tatsächlich lediglich eine Wertschöpfung in Höhe von 900 Euro monatlich zuzüglich der sonstigen Arbeitskosten erzielen kann, ist die subventionierte Beschäftigung nicht die effizienteste Maßnahme: Die Gesellschaft hätte Einsparungen in Höhe von 900 Euro erzielen können, wenn die Durchsetzung der Selbsthilfeverpflichtung gelingen würde. Zusätzlich zu den 900 Euro Nettolohn hätte der Arbeitnehmer Anspruch auf 100 Euro ergänzende Transfers. Das sind 200 Euro weniger, als die Gesellschaft bei der geförderten Maßnahme aufbringen muss. Die Differenz stellt wiederum einen prinzipiell ungerechtfertigten Transfer an den Arbeitnehmer dar. Er erhöht sein verfügbares Einkommen auf 1.200 Euro monatlich, ohne dass dies durch eine entsprechende Bedürftigkeit begründet oder durch Leistung erwirtschaftet wäre.

Zur Erzielung einer effizienten Ressourcennutzung sind das Angebot und die Nachfrage aller Tätigkeiten zu ermöglichen, in denen der Einsatz eines arbeitsfähigen Hilfeempfängers einen höheren Nutzen erbringt als Kosten entstehen. Nur dadurch ist eine Finanzierung der Maßnahmen ohne die Gefahr beschäftigungsfeindlicher Rückwirkungen auf die reguläre Beschäftigung sicher gestellt. Subventionen beinhalten hingegen in vielen Fällen die ungerechtfertigte Bereicherung Dritter zulasten der Solidargemeinschaft.

3. Vergleichende Analyse verschiedener Kombilohn-Vorschläge

3.1. Theoretische Kategorien von Maßnahmen

3.2. Konkrete Modelle aktivierender Arbeitsmarktpolitik

- 3.2.1. Freibetragsregelungen im Rahmen des AlG II
- 3.2.2. Zusatzjobs – Ein-Euro-Jobs
- 3.2.3. Das Liberale Bürgergeld
- 3.2.4. Das Progressiv-Modell
- 3.2.5. Die Magdeburger-Alternative
- 3.2.6. Aktivierende Sozialhilfe

3. VERGLEICHENDE ANALYSE VERSCHIEDENER KOMBILOHN-VORSCHLÄGE

Nachfolgend werden theoretisch und politisch diskutierte Vorschläge analysiert.

Die vergleichende Analyse subventionierender Konzepte deckt einerseits das Spektrum der theoretischen Ansätze ab, diskutiert darüber hinaus jedoch auch aktuelle Politikvorschläge. In einem ersten Schritt werden die theoretischen Konzepte in Grundzügen dargestellt, analysiert und bewertet. Diese typisierte Diskussion soll verhindern, dass die Analyse im sich schnell ändernden tagespolitischen Kontext durch Variationen und Überarbeitungen der konkreten Vorschläge entwertet wird. Die Verweise auf die im zweiten Schritt zur Diskussion gestellten konkreten Vorschläge erleichtern die anschließende Anwendung der abstrakten Analyseergebnisse.

3.1. Theoretische Kategorien von Maßnahmen

Im Folgenden werden Konzepte der Beschäftigungsförderung durch Lohn- und Einkommenssubventionen sowie Beschäftigungsmaßnahmen außerhalb des regulären Arbeitsmarktes diskutiert. Erstere sind so genannte preisorientierte Ansätze, letztere mengenorientierte Maßnahmen.

3.1.1. Lohnsubventionen

Lohnsubventionen ignorieren die individuelle Bedürftigkeit und führen zu Diskriminierung.

Lohnsubventionen sind auf Beschäftigungsprobleme konzentriert. Fokussiert werden individuelle Arbeitseinkommen: Am Markt erzielbare Lohnsätze (z. B. Stundenlohnsätze) werden um steuerfinanzierte Transfers ergänzt. Auf die Gesamteinkommenssituation der Programmteilnehmer – insgesamt verfügbare (Haushalts-)Einkommen oder verwertbare Vermögen – wird dabei keine Rücksicht genommen. Damit erfolgt in reinen Lohnsubventions-Systemen keinerlei Bedürftigkeitsprüfung. Häufig sind die Programme befristet und auf bestimmte Zielgruppen beschränkt. Differenziert wird etwa nach Arbeitslosigkeitsdauer, nach Alter der betreffenden Erwerbspersonen oder nach Familienstand. Diese Indikatoren lassen jedoch keinerlei Rückschlüsse auf die Bedürftigkeit der geförderten Personen zu.

Zu unterscheiden sind zwei unterschiedliche Ansätze der Subventionierung: Entweder werden die Stundenlöhne der Erwerbspersonen aufgestockt, um die monetären Anreize zu erhöhen, eine Arbeit aufzunehmen. Oder die Arbeitgeber, werden subventioniert, um die Arbeitskosten zu reduzieren und die Arbeitsnachfrage zu erhöhen.

Arbeitnehmerseitige Lohnsubventionen

Arbeitnehmerseitige Lohnsubventionen identifizieren mangelnde Arbeitsanreize als Ursache der Arbeitslosigkeit.

Ausgangspunkt arbeitnehmerseitiger Lohnsubventionen ist die Annahme fehlender oder nicht ausreichender monetärer Arbeitsanreize auf Seiten arbeitsfähiger Transferempfänger. Dies entspricht der Argumentation, die durch die so genannte Arbeitslosigkeitsfalle beschrieben wird.[21] Unterstellt wird damit einerseits, dass die Zielgruppe in nennenswertem Ausmaß freiwillig auf Stellen zu gängigen Marktlöhnen verzichtet. Darüber hinaus wird angenommen, dass ausreichend unbesetzte Arbeitsplätze vorhanden sind.

Arbeitnehmer wägen dieser Argumentation zufolge ab zwischen Freizeitkonsum und Einkommenserzielung. Damit jemand Arbeit aufnimmt oder seine Arbeitszeit ausdehnt, muss ein bestimmter Anspruchslohn übertroffen werden. Indem die Lohnsubvention nach unterschiedlichen Haushaltstypen differenziert wird versucht man, unterschiedlich hohen Anspruchslöhnen Rechnung zu tragen: Häufig werden beispielsweise für unterhaltspflichtige Elternteile höhere Anspruchslöhne vermutet als für alleinstehende Erwerbspersonen.

Die Subvention verzerrt allerdings die Entscheidung zu Gunsten subventionierter Stellen.

Der Ansatz zielt auf die Erhöhung des aggregierten individuellen Arbeitsangebots, indem die Verdienstmöglichkeiten erhöht und damit die materiellen Arbeitsanreize gestärkt werden. Die Subvention reduziert jedoch zugleich das individuelle Arbeitsangebot hinsichtlich unsubventionierter Stellen: Der materielle Anreiz, eine unsubventionierte Stelle anzunehmen sinkt, da die Aussicht besteht, unter bestimmten Umständen eine subventionierte Stelle antreten zu können und damit ein höheres Einkommen zu erzielen. Die konkrete Wirkung hängt ab von der Zielgruppendefinition. Sind beispielsweise nur langzeitarbeitslose Transferbezieher teilnahmeberechtigt sinkt der Anreiz, innerhalb der ersten 12 Monate der Arbeitslosigkeit eine neue Stelle anzutreten. Werden nur Einkommensbezieher bestimmter Lohngruppen subventioniert sinkt der Anreiz, durch Weiterqualifizierung, Engagement oder die Bereitschaft zu schwerer, belastender oder unangenehmer Arbeit höhere Marktlöhne anzustreben.

Langfristig führt sie zu höheren kollektiven Lohnforderungen und damit zu Arbeitslosigkeit.

Hinsichtlich der in Abschnitt 2.1.2 untersuchten kollektiven Lohnsetzung überwiegen negative Effekte. Arbeitnehmerseitige Lohnsubventionen verbessern die Rückfallposition der noch beschäftigten Arbeitnehmer im Falle der Arbeitslosigkeit: Die Wiederbeschäftigungsmöglichkeiten bzw. die dann erreichbaren Einkommen werden erhöht. Dieser Effekt wirkt umso schwächer, je unwahrscheinlicher die Teilnahmeberechtigung für Bewerber ist, die

21 Vgl. Abschnitt 2.1.1.

3. VERGLEICHENDE ANALYSE VERSCHIEDENER KOMBILOHN-VORSCHLÄGE

erst kurze Zeit arbeitslos sind. Andererseits wird die Konkurrenz durch Arbeitslose wirkungsvoller, sofern die Lohnsubvention ihnen die Unterbietung der Marktlöhne der bereits Beschäftigten ermöglicht. Durch die Subvention können die Teilnehmer ihre Lohnforderung gegenüber potenziellen Arbeitgebern absenken, ohne ihre Einkommensansprüche ändern zu müssen. Wenn die Programme allerdings das Unterbieten der Tariflöhne oder der ortsüblichen Löhne untersagen oder Subventionen nur vorübergehend gewähren, ist dieser potenziell beschäftigungsfördernde Effekt vernachlässigbar. Insgesamt und auf Dauer führt eine Lohnsubvention jedoch eindeutig zu höheren Anspruchslöhnen der Arbeitslosen, da die Bereitschaft zur Aufnahme unsubventionierter Jobs sinkt. Damit kommt es nicht zu mehr, sondern zu weniger wirkungsvoller Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt. Hinzu tritt das eindeutige Signal, dass Politik und Gesellschaft die Verantwortung für die Beschäftigungssituation tragen. Das allgemeine Lohnniveau und die Anspruchslöhne der Arbeitssuchenden werden hingenommen, die Produktivitätslücke wird durch Subventionen zu schließen versucht.

Die Verpflichtung zur Selbsthilfe wird ausgehöhlt, das Bedürftigkeitsprinzip unterlaufen.

Da Lohnsubventionen das Transfersystem im Grundsatz unverändert lassen, bleibt das sozio-kulturelle Minimum unberührt gewährleistet. Allerdings wird von der Einforderung möglicher Selbsthilfe im Sinne des Bedürftigkeitsprinzips Abstand genommen. Die Teilnehmer bringen zwar ihre Arbeitskraft ein, bekommen aber in den meisten Fällen Transfers über das Niveau der Mindestsicherung hinaus. Theoretisch ist denkbar, dass die subventionierten Beschäftigten die Bedürftigkeitsschwelle trotz Subvention und Markteinkommen noch unterschreiten (und weiterhin ergänzende Hilfe beziehen müssen). Theoretisch denkbar sind auch Teilnehmer, die mit Markteinkommen und Subvention genau das verfügbare Einkommen erreichen, das sie als bedürftigkeitsgeprüften Transfer erhalten hätten. Auf beide Gruppen zielt das Modell jedoch eindeutig nicht ab. Alle anderen Teilnehmer – die eigentliche Zielgruppe – werden mit der Subvention über das bedürftigkeitsgeprüfte Niveau hinaus gefördert. Sie erfüllen demnach ihre Selbsthilfeverpflichtung nur zum Teil.

Hinzu kommt eine willkürliche Ungleichbehandlung von Transferempfängern und Beschäftigten.

Damit einher gehen Verstöße gegen das Gleichbehandlungsprinzip. Wenn nur vormals Arbeitslose in den Genuss der Lohnsubvention kommen, verfügt ihr Haushalt während der Laufzeit des Programms über ein höheres Einkommen als der gleich große Haushalt des Kollegen, der die gleiche Tätigkeit ausübt ohne vorher arbeitslos gewesen zu sein. Ähnliche Ungleichbehandlungseffekte ergeben sich, wenn beispielsweise nur Langzeitarbeitslose oder ältere Arbeitslose teilnahmeberechtigt sind und andere Gruppen von Arbeitslosen von der Teilnahme ausgeschlossen sind. Sofern das Programm nicht allen zur Zielgruppe gehörenden Personen angeboten wird, ergeben sich darüber hinaus willkürliche Abgrenzungen, etwa nach Zeitpunkt der Antragstellung oder Wohnort.

Langfristig fördern Lohnsubventionen eine Anspruchsmentalität.

Lohnsubventionen tragen eindeutig zu einer Erhöhung der Anspruchsmentalität bei, da sie den begünstigten Haushalten ein verfügbares Einkommen oberhalb des Bedürftigkeitsniveaus ermöglichen, ohne durch die erbrachte Wertschöpfung gedeckt zu sein. Signalisiert wird dann, dass die Gesellschaft nicht erwartet, dass Hilfebedürftige entsprechend ihrer Fähigkeiten Selbsthilfemöglichkeiten nutzen. Die Aufnahme einer Arbeit – so das Signal – wird nur dann erwartet, wenn monetäre Arbeitsanreize in Form einer spürbaren Erhöhung des Haushaltseinkommens gesetzt werden. Bei umfassenden und auf Dauer angelegten Lohnsubventionsprogrammen kann man sich leicht vorstellen, dass sich die Angehörigen der betroffenen Lohngruppen in wenigen Jahren an das neue Niveau des Lohnes zuzüglich der Subvention gewöhnt haben werden. Bereits heute heißt es, das Transferniveau des AlG II wirke als Determinante des Anspruchslohnes, unterhalb dessen Arbeitslose nicht zu arbeiten bereit seien. Nach kurzer Zeit dürfte sich die Haltung entsprechend anpassen. Dann wird es von vielen Bürgern als unzumutbar empfunden werden, das Arbeitslose unsubventionierte Jobs innerhalb eines Lohnbereichs annehmen, der in den Programmen noch gefördert wird.

Die Beschäftigungskosten übersteigen die Wertschöpfung.

Lohnsubventionen fördern reguläre Beschäftigung, d. h. die Teilnehmer des Subventionsprogramms verrichten am Markt produktive Arbeit, für die eine private Zahlungsbereitschaft besteht. Dennoch kann keine allgemeingültige Aussage darüber getroffen werden, ob die Maßnahme effizient ist. Zwar beschäftigen die Arbeitgeber die Teilnehmer nur, wenn sie im Produktionsprozess eine Wertschöpfung erbringen, die die Arbeitskosten des Unternehmens deckt. Zugleich ist es plausibel, dass die öffentliche Ersparnis bei der Transferzahlung größer ist als die gewährte Subvention. Allerdings ist zu erwarten, dass die Summe aus Arbeitskosten des Arbeitgebers und Subvention größer ist als die erreichte Wertschöpfung. Die für die Tätigkeit aufgewendeten Kosten überschreiten also den realwirtschaftlichen Nutzen der verrichteten Arbeit. Insbesondere, wenn die Aufnahme der Arbeit auch ohne zusätzliche Mittel durch alternative Aktivierungsstrategien erreicht werden könnte, muss die Maßnahme als ineffizient bezeichnet werden.

Elemente der arbeitnehmerseitigen Lohnsubvention finden sich sowohl in den so genannten Ein-Euro-Jobs (als zielgruppenorientierte Lohnsubvention) als auch im Progressiv-Modell (allgemeine Lohnsubvention).

3. VERGLEICHENDE ANALYSE VERSCHIEDENER KOMBILOHN-VORSCHLÄGE

Arbeitgeberseitige Lohnsubventionen

Arbeitgeberseitige Lohnsubventionen halten zu hohe Personalkosten für die Ursache der Arbeitslosigkeit.

Ausgangspunkt arbeitgeberseitiger Lohnsubventionen ist die Annahme, dass die Beschäftigung bestimmter Erwerbspersonen für die Arbeitgeber zu gegebenen Löhnen nicht rentabel ist. Unterstellt wird, dass die betroffenen Arbeitslosen gewillt sind, zu den herrschenden Löhnen Stellen anzunehmen. Die Arbeitgeber fragen ihre Arbeitskraft zu gegebenen Löhnen jedoch nicht nach, da sie lediglich eine geringe Produktivität erwarten. Über arbeitgeberseitige Lohnsubventionen wird versucht, die Lücke zwischen der erwarteten Grenzproduktivität der (Mehr-)Beschäftigung und den vorherrschenden Lohnsätzen zu schließen. Auch in diesem Ansatz wird als Grundproblem unterstellt, dass eine Marktlösung mit niedrigeren Lohnsätzen entsprechend der erwarteten Grenzproduktivität nicht erreichbar oder nicht gewollt ist. Auch in diesen Ansätzen kann nach Zielgruppen differenziert werden.

Kostensenkungen sollen die Arbeitsnachfrage erhöhen.

Arbeitgeberseitige Lohnsubventionen zielen in erster Linie auf eine Ausdehnung der Arbeitsnachfrage nach bestimmten Arbeitnehmern, indem deren Arbeitskosten gesenkt werden. Wirkungen auf das aggregierte individuelle Arbeitsangebot erfolgen lediglich mittelbar: Die Nachfrageausdehnung erhöht die Beschäftigungswahrscheinlichkeit und darüber tendenziell die Lohnerwartungen. Zumindest jedoch wird die Aufrechterhaltung überhöhter Anspruchslöhne begünstigt.

Hinzu kommen auch bei arbeitgeberseitigen Lohnsubventionen beschäftigungsfeindliche Effekte über Veränderungen der kollektiven Lohnsetzung zugunsten höherer Lohnforderungen. Immerhin gehen die Förderprogramme gerade zur Stützung ortsüblicher oder tariflicher Löhne den Weg einer Subvention statt einer gleichartig wirkenden Lohnsenkung. Im Regelfall wird eine ortsübliche oder tarifliche Entlohnung explizit als Bedingung einer Förderung von Beschäftigungsverhältnissen aufgeführt. Darüber hinaus wird eine Durchsetzung höherer Lohnabschlüsse einfacher, weil die Rückfallposition der Beschäftigten verbessert wird. Hinzu kommt unzweifelhaft auch bei dieser Instrumentenkategorie das Signal, die Gesellschaft trage die Verantwortung für Beschäftigungsprobleme und Lohnabstriche seien unzumutbar.

Dabei werden jedoch sozialpolitische Prinzipien verletzt.

Sowohl hinsichtlich der Gewährleistung des sozio-kulturellen Mindesteinkommens als auch hinsichtlich des Bedürftigkeitsprinzips und des Gleichbehandlungsgrundsatzes entsprechen die Auswirkungen denen der arbeitnehmerseitigen Subvention. Die Maßnahmen orientieren sich nicht an der Bedürftigkeit und führen daher in vielen Fällen zu verfügbaren Einkommen, die oberhalb des Mindestsicherungsbedarfs liegen. Immer dann, wenn gegen das Bedürftigkeitsprinzip verstoßen wird, entstehen auch Probleme der Ungleichbehandlung. Auch die zu erwartenden Wirkungen auf die Anspruchshaltung der vorher arbeitslosen Programmteilnehmer und anderer potenziell betroffener Bürger ähneln den Wirkungen der vorangegangenen Modellgruppe: Es wird nicht erwartet, dass arbeitslose Bewerber die Situation mangelnder Wertschöpfung durch eine Senkung ihrer Lohnforderungen lösen, sondern die Gesellschaft ermöglicht durch Subventionen eine Entlohnung oberhalb des Grenzwertprodukts.

Lohnsenkungen erscheinen diesem Instrument überlegen.

Auch die Effizienz der Maßnahmen kann nicht höher eingeschätzt werden als bei arbeitnehmerseitigen Lohnsubventionen: Es gibt alternative Strategien der Nachfrageausweitung, beispielsweise die Absenkung der Löhne für gering produktive Arbeitslose. Dieser Alternative sind arbeitgeberseitige Lohnsubventionen zumindest dann unterlegen, wenn die subventionierte Lohnzahlung zu höheren verfügbaren Einkommen führt, als nach einer Bedürftigkeitsprüfung angemessen wäre.

Als arbeitgeberseitige Lohnsubventionen sind wesentliche Elemente der Magdeburger Alternative (zielgruppenorientierte Lohnsubvention) und des Progressiv-Modells (allgemeine Lohnsubvention) ausgestaltet. Das Progressiv-Modell fördert darüber hinaus die Teilzeitbeschäftigung, anstatt konsequent die Mehrarbeit zu fördern.

3.1.2. Einkommenssubventionen

Einkommenssubventionen werden meist nicht nach Lohnsätzen und Arbeitszeit differenziert.

Der wichtigste Unterschied zu Lohnsubventionen ist, dass bei der Einkommenssubvention keine Differenzierung nach (Stunden-) Lohnsätzen erfolgt. Maßstab ist vielmehr das Haushaltseinkommen, welches in einer bestimmten Frist (Monat oder Jahr) insgesamt erzielt wird. Damit erhalten Erwerbspersonen mit gleichen Monats- oder Jahreseinkommen identische Subventionen: Die Subvention ist unabhängig davon, ob sich ein Monatseinkommen von 1.000 Euro aus dem Produkt von 20 Stunden Arbeit zu 50 Euro Stundenlohn oder aus dem Produkt von 80 Stunden Arbeit zu 12,50 Euro Stundenlohn ergibt.

Naturgemäß können Einkommenssubventionen nur arbeitnehmerseitig ausgestaltet werden. Da beachtliche Unterschiede zwischen verschiedenen Varianten der Einkommenssubvention bestehen, unterscheidet man allgemeine Einkommenssubventionen und zielgruppenorientierte Einkommenssubventionen.

3. VERGLEICHENDE ANALYSE VERSCHIEDENER KOMBILOHN-VORSCHLÄGE

Allgemeine Einkommenssubventionen

Modelle, die in Reinform bestimmte Haushaltseinkommen sichern, verfolgen eher das sozialpolitische Ziel der Armutsvermeidung als das spezielle Ziel einer Beschäftigungsförderung. Sie werden in der Literatur häufig unter dem Begriff „negative Einkommensteuer“ geführt, im deutschsprachigen Raum auch als „Bürgergeld“. Die Modelle beanspruchen, ihr Ziel in einem einfachen, transparenten, verwaltungstechnisch effizienten und möglichst widerspruchsfreien Steuer-Transfersystem zu verwirklichen.

Das führt zu fatalen Beschäftigungswirkungen.

Wenn sie nicht um die Erfordernis ergänzt werden, in einem bestimmten Umfang Arbeit aufzunehmen, haben diese Modelle fatale Beschäftigungswirkungen. Die Arbeitsnachfrage bleibt unbeeinflusst, das individuelle Arbeitsangebot passt sich an, um die Kombination von Markteinkommen und Einkommenssubvention zu optimieren. Wenn die Einkommenssubvention nicht nach geleisteter Arbeitszeit differenziert wird haben Arbeitnehmer in höheren Lohngruppen Anreize, ihre Arbeitszeit zu reduzieren. Die individuellen Anspruchslöhne steigen: Nur wenn die Bruttolöhne deutlich steigen, können Transferempfänger ihr verfügbares Einkommen durch Aufnahme einer vollwertigen Tätigkeit spürbar erhöhen.

Die kollektiven Lohnforderungen würden in einem solchen allgemeinen Einkommenssubventionsprogramm unzweifelhaft deutlich höher ausfallen: Einerseits aufgrund der höheren Anspruchslöhne der Arbeitssuchenden, darüber hinaus, weil die Rückfallposition der Beschäftigten im Falle von Arbeitslosigkeit deutlich verbessert würde. Auch bei der allgemeinen Einkommenssubvention würde die Verantwortung der Tarifparteien für die Beschäftigungssituation in der öffentlichen Wahrnehmung weiter verschleiert. Vor allem aber würde insgesamt der Zusammenhang zwischen selbst erwirtschaftetem Arbeitseinkommen und verfügbarem Einkommen der Bürger gelockert.

Gleichzeitig werden die sozialpolitischen Kriterien verletzt.

Ob die Vorschläge das sozio-kulturelle Mindestniveau weiterhin sicherstellen kommt darauf an, ob die Einkommenssubvention auf das unverändert fortbestehende Mindestsicherungssystem aufgesattelt wird oder ob vorher die Grundsicherung abgesenkt wird, so dass das Mindestniveau nur mittels der Subvention erreichbar ist. Beides ist problematisch: Entweder die allgemeine Einkommenssubvention gewährt auch Haushalten Transfers, die das gesellschaftlich definierte Existenzminimum bereits überschritten haben. Sie belastet die Netto-Steuerzahler damit stärker als ein streng definiertes Grundsicherungssystem. Oder aber das Konzept erfüllt nicht mehr ohne weiteres die Anforderung der Garantie des Existenzminimums, da dieses nur durch die Erzielung eigenen – subventionierten – Einkommens erreicht werden kann.

Die Modelle sind in dem Sinne bedürftigkeitsorientiert, als das die Gesamteinkommenssituation der Steuersubjekte berücksichtigt wird. Umgekehrt berücksichtigen sie zunächst nicht den Arbeitseinsatz der Transferempfänger. Eine Gleichbehandlung hinsichtlich des Bedürftigkeitsprinzips ist daher in diesen Systemen kaum zu erreichen: Die verfügbaren Einkommen weniger leistungsfähiger Haushalte, die keine oder nur geringe Einkommen erwirtschaften können, werden meist deutlich niedriger sein als die verfügbaren Einkommen leistungsfähiger Haushalte. Diese verbessern ihre Einkommenssituation unter Umständen trotz Reduzierung ihrer Eigenbemühungen.

Mögliche positive Anreizwirkungen in unteren Einkommensgruppen werden durch gegenläufige Anreize bei höheren Einkommen konterkariert.

Solange nicht durch zusätzliche Regelungen sichergestellt wird, dass die geförderten Personen und Haushalte selbst ein höchstmögliches Einkommen erwirtschaften, untergräbt die Einkommenssubvention die Prinzipien der Eigenverantwortlichkeit und Subsidiarität. Diese Tendenzen wirken in einer Marktwirtschaft eindeutig selbstzerstörerisch. Die Höhe des Schadens hängt von flankierenden Regelungen und dem Einkommensbereich ab, in dem Subventionen gewährt werden. Auch die Auswirkungen einer solchen Reform auf Effizienz und Finanzierbarkeit der Transfersysteme hängen in starkem Maße von der konkreten Ausgestaltung ab. Generell gilt jedoch, dass den möglichen positiven Leistungsanreizen in niedrigen Einkommensbereichen gravierende negative Anreize in höheren Einkommensbereichen gegenüber stehen.

Das weiter unten dargestellte und diskutierte Konzept des Liberalen Bürgergeldes entspricht einer solchen allgemeinen Einkommenssubvention.

Zielgruppenorientierte Einkommenssubvention

Die Beschränkung auf Zielgruppen soll Kosten und Fehlanreize begrenzen.

Um die negativen Anreize für leistungsfähige Haushalte zu vermeiden und die Kosten einzugrenzen nehmen stärker beschäftigungspolitisch motivierte Vorschläge eine Zielgruppendefinition vor. Sie beschränken beispielsweise den Teilnehmerkreis auf vorherige Langzeitarbeitslose, befristen die Programmteilnahme auf beispielsweise ein Jahr und stellen zusätzliche Anforderungen an die Teilnehmer, wie beispielsweise eine Mindestwochenarbeitszeit von 15 Stunden. Zum Teil sehen die Programme darüber hinaus von einer Gesamteinkommensbetrachtung ab und betrachten lediglich Arbeitseinkommen und pauschalierte Transferansprüche.

3. VERGLEICHENDE ANALYSE VERSCHIEDENER KOMBILOHN-VORSCHLÄGE

Die Beschäftigungswirkungen fallen je nach Ausgestaltung deutlich weniger schädlich aus als bei allgemeinen Einkommenssubventionen. Zwar bleibt die Arbeitsnachfrage unverändert. Die individuellen Leistungsanreize werden jedoch in niedrigen Einkommensbereichen gestärkt, ohne dass die Leistungsanreize für nicht förderberechtigte leistungsfähigere Haushalte unmittelbar gesenkt werden. Allerdings könnten die positiven Anreize im unteren Einkommensbereich durch entgegen gerichtete beschäftigungsfeindliche Reaktionen in der kollektiven Lohnsetzung überkompensiert werden. Je nach Ausgestaltung der Programme könnte die Stärkung der individuellen Arbeitsanreize bei den Arbeitslosen eine Senkung der Anspruchslöhne ermöglichen. Umgekehrt wird allerdings die Rückfallposition der noch Beschäftigten im Falle der Arbeitslosigkeit gestärkt. Darüber hinaus wird die Verantwortung der kollektiven Lohnabschlüsse für die Beschäftigungssituation bzw. Einkommenssicherung der Arbeitslosen auch hier verschleiert.

Dies geht jedoch mit zweifelhaften Ungleichbehandlungen einher.

Wiederum muss im Einzelnen geprüft werden, ob das Mindestsicherungsniveau für alle Bürger garantiert bleibt. Mit einer konsequenten Umsetzung des Bedürftigkeitsprinzips ist das Konzept dann nur schwer kompatibel. Wenn durchgängig ein positiver materieller Arbeitsanreiz etabliert und gleichzeitig die Mindestsicherung garantiert werden soll, müssen aus rein technischen Gründen auch Haushalte in höheren Einkommensbereichen subventioniert werden, die nicht bedürftig sind.

Überall, wo gegen das Bedürftigkeitsprinzip verstoßen wird, liegt eine Ungleichbehandlung zwischen unterschiedlich leistungsfähigen Haushalten vor. Zielgruppenorientierte Einkommenssubventionen könnten darüber hinaus aufgrund der Eingrenzung der Teilnahmeberechtigten zusätzlich gegen das Gleichbehandlungsprinzip verstoßen.

Je nachdem, ob die Einkommenssubvention zusätzlich neben die unveränderte Grundsicherung tritt oder mit einer Absenkung des Transferniveaus im Falle fehlender oder geringer Einkünfte einhergeht, werden die Normen und Einstellungen in gegenteilige Richtungen verändert. Während im ersten Fall eine Zusatzbelohnung für das eigentlich ohnehin verpflichtende Eigenbemühen etabliert wird, stärkt die Reform im zweiten Falle die Einforderung der Eigenbemühung dadurch, dass von der bedingungslosen Mindestsicherung Abstand genommen wird.

Je nach Ausgestaltung und Beschäftigungseffekt kann eine zielgruppenorientierte Einkommenssubvention erhebliche Effizienzsteigerungen bewirken, wenn das erhöhte Arbeitsangebot die Anreizminderungen leistungsfähigerer Haushalte überkompensiert und auf eine entsprechende Nachfrage am Arbeitsmarkt stößt. Dazu allerdings bedarf es der Erschließung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten im regulären Arbeitsmarkt und grundlegender Gesetzesänderungen zum Transfersystem, inklusive der deutlichen Absenkung des gegenleistungslosen Transferbezugs arbeitsfähiger Hilfeempfänger.

Sowohl die Freibeträge für selbst erwirtschaftetes Arbeitseinkommen im AlG II als auch die Hauptelemente der Aktivierenden Sozialhilfe können als zielgruppenorientierte Einkommenssubventionen charakterisiert werden.

3.1.3. Arbeitsgelegenheiten an einem zweiten Arbeitsmarkt

Klassische Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind aus der Mode, ihre Nachfolger allerdings nicht wesentlich weniger schädlich.

Klassische Instrumente der Schaffung von Arbeitsgelegenheiten am zweiten Arbeitsmarkt werden von der weit überwiegenden Mehrzahl der Wissenschaftler und den allermeisten Politikern als untauglich abgelehnt. Während etwa Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen noch vor einigen Jahren regelmäßig eingesetzt wurden, werden sie heute allenfalls zur Abfederung regionaler oder individueller Härten noch geduldet. Daher können diese Instrumente aus der näheren Betrachtung ausgeklammert werden.

Beachtung schuldet man jedoch verschiedenen derzeit praktizierten oder vorgeschlagenen Einsätzen arbeitsloser Transferempfänger in sozialrechtlich organisierten Maßnahmen. Als Kernproblem der Unterbeschäftigung werden dabei nicht ausschließlich fehlende monetäre Anreize diagnostiziert, sondern zumindest auch ein Mangel regulärer Beschäftigungsmöglichkeiten für große Teile der (Langzeit-) Arbeitslosen.

Die künstlich geschaffenen Beschäftigungsverhältnisse …

Abstrahiert man von dem Hinzuverdienst, den die Beschäftigten häufig zusätzlich zum Transfereinkommen erreichen können, so handelt es sich bei den skizzierten Maßnahmen um künstlich initiierte Arbeitsgelegenheiten bei eigentlich regulären Arbeitgebern. Die Tätigkeiten dürfen meist nur bei steuerrechtlich als „gemeinnützig“ anerkannten Trägern oder bei der öffentlichen Hand angesiedelt sein und nicht im Wettbewerb zu regulären Arbeitsplätzen stehen. Daraus ergibt sich zwangsläufig die Notwendigkeit, auch die Bereitstellung des Arbeitsplatzes zu subventionieren.

Ziel ist die Erprobung der Arbeitswilligkeit der Transferempfänger. Darüber hinaus sollen die Teilnehmer elementare Arbeitsfähigkeiten wiedererlernen.

… sollten nicht als erhöhte Arbeitsnachfrage fehlinterpretiert werden.

Falls es gelingt, einen Wettbewerb mit unsubventionierter regulärer Beschäftigung um dieselben Tätigkeiten zu verhindern, erhöhen die Beschäftigungsmaßnahmen die Nachfrage nach Arbeitskräften nicht. Die Addition der künstlichen Beschäftigungsstellen zur regulären Arbeitsnachfrage ist ökonomisch

3. VERGLEICHENDE ANALYSE VERSCHIEDENER KOMBILOHN-VORSCHLÄGE

unsinnig: Solange in den Maßnahmen keine Tätigkeit verrichtet wird, die am Markt nachgefragt und durch entsprechende Zahlungsbereitschaft finanziert wird, besteht keine reguläre Arbeitsnachfrage. Die Bereitschaft eines Arbeitgebers, gegen Zahlung entsprechender Subventionen Stellen bereit zu stellen, muss entweder als karitatives Engagement gewertet werden oder als zusätzliches unternehmerisches Betätigungsfeld gelten: Arbeitgeber lassen sich dafür bezahlen, dass sie künstliche Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitslose bereitstellen. Dies ist keine tatsächliche Beschäftigungssteigerung. Wenn hingegen ein Wettbewerb der subventionierten Beschäftigung mit regulären Arbeitsplätzen nicht ausgeschlossen oder gar eindeutig vorhanden ist, kommt es sogar zu einem negativen Nachfrageimpuls: Die Maßnahmen verdrängen private Arbeitsnachfrage nach produktiv beschäftigten regulären Arbeitnehmern.

Eine Erhöhung des individuellen Arbeitsangebots ist unsicher.

Wird eine solche künstliche und subventionierte Beschäftigung Arbeitslosen angeboten, deren Arbeitsbereitschaft und Arbeitsfähigkeit außer Frage steht, so schwächt dies das aggregierte individuelle Arbeitsangebot am regulären Arbeitsmarkt. Zum einen werden die materiellen Anreize zur Suche und Aufnahme einer regulären Beschäftigung gesenkt, da in den Maßnahmen Hinzuverdienste zum unveränderten Transfereinkommen erreichbar sind. Zum anderen werden die immateriellen Anreize zur Suche einer produktiven Beschäftigung gemindert, da die Beschäftigungsmaßnahme die immateriellen Bedürfnisse zumindest teilweise bereits befriedigt, etwa durch Zusammentreffen mit Kollegen oder die Integration in Arbeitszusammenhänge.

Allerdings könnte das aggregierte individuelle Arbeitsangebot gestärkt werden, wenn die Maßnahmen verpflichtend wären und in erster Linie Arbeitssuchende herangezogen würden, die bislang nicht bereit sind zu arbeiten – und etwa aufgrund einer höheren Freizeitpräferenz oder illegaler Beschäftigung in der Schattenwirtschaft bislang überhöhte Anspruchslöhne fordern. Für diesen Teil der Arbeitslosen würde die Beschäftigungsmaßnahme den Freizeitkonsum bzw. die alternative Beschäftigung bei gleichzeitigem Transferbezug verhindern. Somit würden die Anspruchlöhne sinken, die Annahme einer regulären Beschäftigung würde attraktiver. Um einen tatsächlichen Beschäftigungseffekt zu erzielen müssen allerdings reguläre Stellen erreichbar sein, die den betreffenden Personen entweder attraktivere Arbeitsbedingungen oder höhere Verdienstmöglichkeiten bieten als die künstlichen Beschäftigungsmaßnahmen. Außerdem ist nicht ersichtlich, warum Maßnahmen zur Erprobung der Arbeitsbereitschaft mit höheren Transfers an die Teilnehmer einhergehen sollten.

Auf kollektiver Ebene sind die Angebotswirkungen eindeutig negativ.

Attraktive Beschäftigungsmaßnahmen lassen unzweifelhaft höhere kollektive Lohnforderungen erwarten. Ein Teil der Arbeitslosen wird durch die Beschäftigungsmaßnahmen gebunden. Er tritt weniger in Konkurrenz zu höher entlohnten Beschäftigten und wird in der Öffentlichkeit nicht oder in weniger starkem Ausmaß als arbeitslos wahrgenommen.

Die Schaffung staatlich organisierter, künstlicher Beschäftigungsverhältnisse lenkt sehr stark von der Verantwortung der Tarifabschlüsse für die Beschäftigungssituation ab. Die Bedingung, die künstlich geschaffenen Stellen nicht mit regulären Arbeitnehmern konkurrieren zu lassen, verstärkt diese Wirkung. Beides muss in der Öffentlichkeit so interpretiert werden, als gäbe es nicht ausreichend Arbeit für alle Arbeitnehmer. Es impliziert, niedrigere Arbeitskosten könnten entweder nicht zur Verbesserung der Beschäftigungssituation beitragen oder seien unerreichbar.

Großzügige Aufwandspauschalen verstoßen gegen Gleichbehandlungs- und Bedürftigkeitsprinzip …

Die Transfers zur Sicherung des sozio-kulturellen Existenzminimums bleiben den Teilnehmern während der Beschäftigungsmaßnahme gewöhnlich uneingeschränkt erhalten. Häufig erhalten sie zusätzlich so genannte Aufwandspauschalen, die jedoch nicht an den tatsächlichen Aufwendungen orientiert sind, sondern großzügiger ausfallen. Teilweise wird ihnen sogar explizit eine Anreizfunktion zugesprochen. Durch die Gewährung großzügiger Aufwandspauschalen verstoßen die Maßnahmen jedoch gegen das Bedürftigkeitsprinzip. Zugleich bewirken sie einen Verstoß gegen das Gleichbehandlungsprinzip: Die so erreichten Einkommen oberhalb des Mindestsicherungsniveaus belassen den Teilnehmern höhere verfügbare Einkommen als Transferempfängern, die nicht erwerbsfähig sind und Arbeitslosen, für die keine Beschäftigungsmaßnahme zur Verfügung steht. Teilweise erreichen die Teilnehmer sogar höhere verfügbare Einkommen als vergleichbare Haushalte mit einer regulären Beschäftigung.

… und lassen schädliche Wirkungen auf gesellschaftliche Normen und Einstellungen erwarten.

Solche künstlichen Beschäftigungsmaßnahmen können Normen und Einstellungen durch mindestens drei Ausgestaltungsmerkmale in eine falsche Richtung verändern. Erstens erwecken die politischen Akteure den Eindruck, zur Beschäftigung der Arbeitslosen seien keine produktiven Tätigkeiten erreichbar. Die Forderung an den Staat, Stellen zu schaffen, erscheint zunehmend als Normalfall. Zweitens unterstützt der Staat die Teilnehmer häufig über das bedürftigkeitsgeprüfte Maß hinaus. In den künstlichen Beschäftigungsmaßnahmen zahlt die Gesellschaft dafür, dass grundsätzlich arbeitsfähige Bürger beschäftigt werden und belohnt die Teilnehmer zusätzlich durch höhere Transfers. Drittens sind Verdrängungseffekte der Maßnahmen in der Praxis nie auszuschließen. Tatsächlich ohne Konkurrenzeffekte auf reguläre Arbeitsverhältnisse wären nur vollkommen unproduktive

3. VERGLEICHENDE ANALYSE VERSCHIEDENER KOMBILOHN-VORSCHLÄGE

Tätigkeiten. Es müssten Aufgaben formuliert werden, die keinem Bürger einen Zusatznutzen bringen. Solche Beschäftigungen würden jedoch jegliche Hoffnung auf Integrationseffekte durch Arbeitsgewöhnung und Qualifizierung ersticken. Sie würden auch kaum zur Erhöhung der Lebenszufriedenheit der Teilnehmer beitragen. Jede sinnvolle Maßnahme jedoch droht unmittelbar die Nachfrage nach regulärer Arbeit zu untergraben. Mittel- bis langfristig droht eine Verschiebung der Beschäftigungsstruktur hin zu immer mehr unproduktiver Arbeit: Die Maßnahmenteilnehmer, deren Beschäftigung höhere Kosten als Wertschöpfung hervorbringt, gefährden reguläre Beschäftigung, sowohl direkt durch die Verdrängung von Arbeitsnachfrage als auch indirekt durch höhere Steuern und Abgaben zu ihrer Finanzierung. Die öffentlichen Haushalte stehen nicht zuletzt aufgrund teurer Beschäftigungsmaßnahmen unter Druck. Solche Maßnahmen dürfen daher unter keinen Umständen dauerhaft und in großem Umfang etabliert werden, sondern sind allenfalls kurzfristig zur Überprüfung der Beschäftigungsfähigkeit und Arbeitswilligkeit einzelner Arbeitsloser gerechtfertigt.

Prominenteste Maßnahme dieser Gestalt sind die seit der Implementierung von Hartz IV in großer Anzahl bereit gestellten Arbeitsgelegenheiten nach § 16, Abs. 3 SGB II, die so genannten Ein-Euro-Jobs.

3.2. Konkrete Modelle aktivierender Arbeitsmarktpolitik

Konkrete Vorschläge verknüpfen meist Bestandteile verschiedener theoretischer Kategorien.

Konkrete Vorschläge lassen sich selten unmittelbar und eindeutig einer einzigen der oben diskutierten theoretischen Kategorien zuordnen. Häufig werden Kombinationen gewählt, Einschränkungen vorgenommen oder die Kategorien mit zusätzlichen Regeln verknüpft. Auf der Grundlage der in Abschnitt 2.2 entwickelten Kriterien und der im vorangehenden Abschnitt analysierten grundsätzlichen Wirkungen einzelner theoretischer Konzepte lassen sich die folgenden Vorschläge und Maßnahmen nun jedoch bewerten.

Zunächst werden die Regelungen des Arbeitslosengeldes II untersucht. Insbesondere die Freibetragsregelungen bzw. Hinzuverdienstmöglichkeiten durch Anrechnungsfreibeträge stellen ein kombiniertes Einkommen dar, bei dem sich Transfereinkommen und Arbeitseinkommen zu mehr als dem bedürftigkeitsgeprüften Transferanspruch ergänzen. Anschließend werden die Regelungen der so genannten Ein-Euro-Jobs beleuchtet, die als Arbeitsgelegenheiten im SGB II geregelt sind. Nach der Betrachtung dieser aktuell bestehenden Regelungen werden Vorschläge aus dem politischen Spektrum untersucht: Das Liberale Bürgergeld (FDP) und das Progressiv-Modell (GRÜNE). Schließlich werden die wissenschaftlichen Vorschläge der Aktivierenden Sozialhilfe und der Magdeburger Alternative diskutiert.

3.2.1. Freibetragsregelungen im Rahmen des AlG II

Die Freibeträge des AIG II wirken wie eine zielgruppenorientierte Einkommenssubvention.

Mit der Umsetzung der neuen Arbeitsmarkt- und Sozialrechtsbestimmungen (Hartz IV) wurden für AlG II-Bezieher Freibetragsregelungen eingeführt, innerhalb derer Hinzuverdienste nicht vollständig angerechnet werden.[22] Im Zuge der „Nachbesserungen“ von Hartz IV wurden die Freibetragsgrenzen sogar nochmals ausgedehnt. Die Freibeträge wirken wie eine zielgruppenorientierte Einkommenssubvention und erfolgen mit dem Ziel, die Anreize für AlG II-Empfänger zur Beschäftigungsaufnahme zu verbessern.

Seit dem 1. Oktober 2005 wird beschäftigten AlG II-Empfängern nach § 30 SGB II bei einem Eigenverdienst bis 400 Euro ein pauschaler Grundfreibetrag in Höhe von 100 Euro gewährt, um Werbungskosten, private Versicherungen oder Beiträge zur Riester-Rente abzudecken. Ab einem Eigenverdienst von 400 Euro können höhere Aufwendungen geltend gemacht werden. Zusätzlich zum Grundfreibetrag verbleiben einem arbeitenden AlG II-Bezieher bei einem Einkommen bis 800 Euro 20 Prozent des Einkommens oberhalb des Grundfreibetrags. Für Bruttoeinkommen, die 800 Euro übersteigen, gilt ein Freibetrag von 10 Prozent. Die Höchstgrenze liegt bei 1.200 Euro für Hilfebedürftige ohne Kinder und bei 1.500 Euro für Hilfebedürftige mit Kindern. Bezugsgröße ist das Bruttoeinkommen der Bedarfsgemeinschaft[23]. Damit ergibt sich ein maximaler Hinzuverdienst von 280 Euro für AlG II-Bezieher ohne Kinder bzw. von 310 Euro für AlG II-Bezieher mit Kindern.

Beispiel:
Alleinstehender AlG II-Transferempfänger mit mindestens 1.200 Euro Bruttoeinkommen:

Grundfreibetrag	**EUR 100,-**
+ 20% von EUR 700,- (= Freibetrag übersteigendes Bruttoeinkommen bis EUR 800,-)	**EUR 140,-**
+ 10% von EUR 400,- (= EUR 800,- übersteigendes Bruttoeinkommen/Monat bis max. EUR 1.200,-)	**EUR 40,-**
Summe	**EUR 280,-**

22 Ähnliche Regelungen kannten auch die vorherigen Systeme der Sozialhilfe bzw. der Arbeitslosenhilfe.

23 Grundsätzlich besteht eine Bedarfsgemeinschaft aus unter einem Dach lebenden Partnern und ihren Kindern. Aber auch bei sonstigen Formen der Haushaltsgemeinschaft von verwandten oder verschwägerten Personen wird eine Bedarfsgemeinschaft vermutet. Zur Widerlegung dieser Vermutung bedarf es einer Erklärung der Betroffenen.

3. VERGLEICHENDE ANALYSE VERSCHIEDENER KOMBILOHN-VORSCHLÄGE

Ausgangspunkt ist die Annahme fehlender monetärer Arbeitsanreize.

Die Freibetragsregelungen sind von der Überlegung getragen, dass zumindest ein Teil der AIG II-Empfänger grundsätzlich Arbeit finden könnte, aber bei voller Anrechnung der erzielten Einkommen auf die gewährte Unterstützungsleistung kein ausreichendes Eigeninteresse daran hat. Gleichzeitig greifen die bereits thematisierten Vorstellungen, nach denen das Prinzip, „Leistung muss sich lohnen“ fälschlicherweise auf Personen übertragen wird, die hilfebedürftig sind, da ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit im Verhältnis zum Mindestsicherungsbedarf zu niedrig ist.

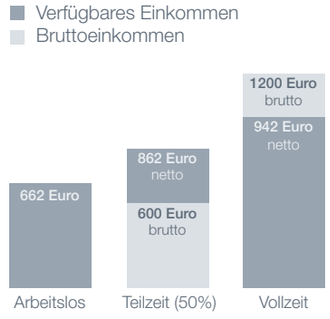
Die Freibeträge erhöhen die Arbeitsanreize nur geringfügig, verzerren sie aber deutlich.

Selbst wenn man der These fehlender materieller Arbeitsanreize zustimmt ist fraglich, ob die Anreize durch die Freibeträge in ausreichendem Maße erhöht werden, um eine grundlegende Verhaltensänderung zu bewirken. Die Ausgestaltung der Anrechnungsfreigrenzen als Einkommenssubvention verzerrt das Arbeitsangebot deutlich in Richtung von Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen. Die Hypothese fehlender monetärer Arbeitsanreize kann nur für gering produktive Arbeitslose plausibel sein, deren erreichbare Bruttolöhne selbst bei Vollzeittätigkeit keine wesentlich höheren verfügbaren Einkommen erwarten lassen als im arbeitslosen Transferbezug. Gerade für diese Gruppe steigen die finanziellen Arbeitsanreize zur Aufnahme einer Vollzeittätigkeit aber kaum.

Die Anreizwirkungen sollen beispielhaft verdeutlicht werden. Bei Vollzeittätigkeit könnte ein alleinstehender Erwerbstätiger annahmegemäß ein Bruttoeinkommen in Höhe von 1.200 Euro pro Monat erzielen. Arbeitet er nicht, hätte er zur Mindestsicherung einen Transferanspruch in Höhe von 662 Euro pro Monat[24]. Dieser Person bleibt nach den Freibetragsregelungen im AIG II-System bei Vollzeiterwerbstätigkeit ein verfügbares Einkommen in Höhe von 942 Euro. Würde dieselbe Erwerbsperson nur halbtags arbeiten und somit lediglich einen monatlichen Bruttolohn von 600 Euro erzielen, läge das verfügbare Einkommen bei 862 Euro. Der materielle Anreiz, statt einer Halbtagsstelle eine Vollzeitbeschäftigung anzunehmen, beschränkt sich auf die Differenz in Höhe von 80 Euro.

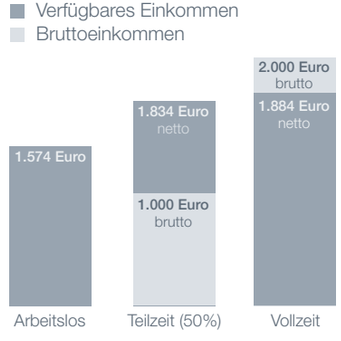
24 Unter der Annahme des Eckregelsatzes (West) in Höhe von 345 Euro und Leistungen für Unterkunft und Heizung gemäß § 22 SGB II (künftig vereinfachend: „Wohnkosten“) in Höhe von 317 Euro pro Monat.

Verfügbare Einkommen eines alleinstehenden Transferempfängers im AIG II je nach Arbeitsumfang
(Annahme 1.200 Euro brutto bei Vollzeitstelle)



Für Transferbezieher mit unterhaltspflichtigen Angehörigen wirkt derselbe verzerrende Effekt noch in weit höhere Einkommensbereiche hinein. So verbleibt einer Familie mit einer allein verdienenden Frau mit 1.000 Euro Halbtags-Bruttolohn, zwei Kindern und einem Partner, der die Kinder betreut, ein verfügbares Einkommen von 1.834 Euro. Bei einer Verdopplung der Arbeitszeit und einem entsprechend verdoppelten Bruttomonatseinkommen von 2.000 Euro steigt das verfügbare Einkommen der vierköpfigen Familie um lediglich 50 Euro auf 1.884 Euro.

Verfügbare Einkommen einer vierköpfigen Familie mit Alleinverdiener im AIG II je nach Arbeitsumfang
(Annahme 2.000 Euro brutto bei Vollzeitstelle)



3. VERGLEICHENDE ANALYSE VERSCHIEDENER KOMBILOHN-VORSCHLÄGE

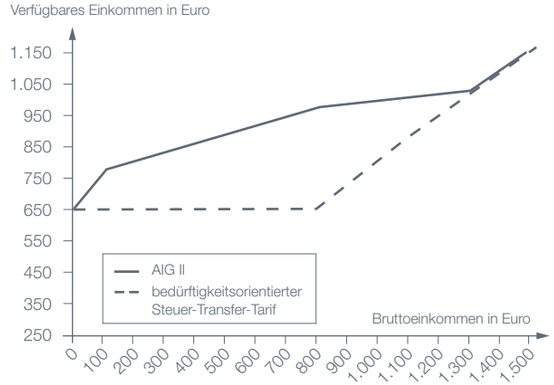
Dies wird deutlich beim konkreten Vergleich mit einem rein bedürftigkeitsgeprüften System.

Der Vergleich des Nettoeinkommens bei AlG II-Bezug mit einem konsequent bedürftigkeitsorientierten System zeigt die Nebenwirkungen jeder monetären Anreizerhöhung in niedrigen Einkommensbereichen. In einem rein bedürftigkeitsorientierten System ergänzender Transfers erfährt ein Hilfeempfänger auch bei Erfüllung seiner gesetzlichen und moralischen Pflicht zur Selbsthilfe keine Erhöhung seines verfügbaren Einkommens, solange er hilfebedürftig bleibt. Beim AlG II hingegen werden monetäre Anreize zur Aufnahme einer Arbeit gesetzt. Bei einem alleinstehenden Transferempfänger steigt das verfügbare Einkommen bis zu einer Bruttoeinkommenshöhe von 1.200 Euro monatlich mit jedem selbst erwirtschafteten Euro an. Allerdings beträgt die als Grenzsteuerbelastung wirkende Transferentzugsrate bereits im Einkommensbereich zwischen 100 und 800 Euro 80 Prozent und steigt dann zwischen 800 und 1.200 Euro auf 90 Prozent an. Ab 1.200 Euro wird jeder selbst verdiente Euro wieder komplett entzogen, bis der übliche Steuer-Transfer-Tarif erreicht wird.

In einem rein bedürftigkeitsorientierten System würden keinerlei monetäre Anreize bis zu einem Bruttoeinkommen von 800 Euro pro Monat gesetzt.[25] Danach allerdings würde die betrachtete Person das Grundsicherungssystem verlassen und sich in den normalen Einkommensteuertarif und die normale gesetzliche Sozialabgabenpflicht begeben. Die monetären Arbeitsanreize wären dann größer als im System mit Freibetragsregelungen. Bei unveränderten Steuer- und Abgabensätzen würde sich das verfügbare Einkommen des alleinstehenden Transferempfängers durch den Wechsel von einer Halbtagstätigkeit zu einer Vollzeitstelle um rund 237 Euro pro Monat erhöhen. Hinzu kämen Einsparungen bei den Transferträgern, weshalb die Steuer- und Abgabensätze langfristig womöglich sogar gesenkt werden könnten.

24 Gerechnet wurde für den Beispielhaushalt des alleinstehenden Hilfeempfängers mit einem Mindestsicherungsanspruch in Höhe von 662 Euro pro Monat. Bei einem Bruttomonatsverdienst von 800 Euro verblieben nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von 168 Euro noch 632 Euro netto. Hinzu kämen in einem bedürftigkeitsorientierten Lohnergänzungssystem 30 Euro aufstockende Hilfe durch die Solidargemeinschaft. Bei einem Bruttomonatsverdienst von 900 Euro hingegen würde der alleinstehende Person nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge über rund 710 Euro verfügen. Es bestünde kein Hilfeanspruch mehr.

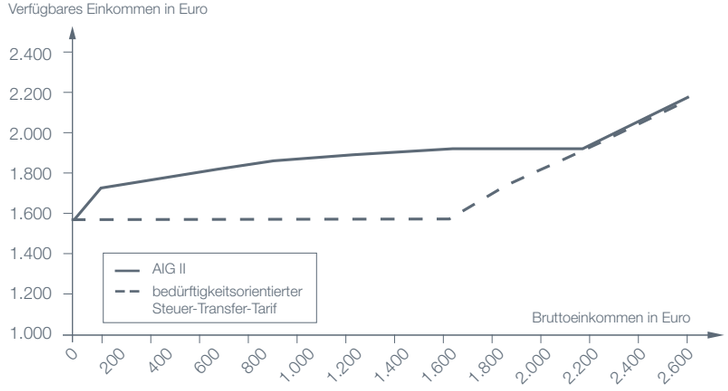
Einkommensvergleich AIG II und bedürftigkeitsorientierter Steuer-Transfer-Tarif
(Single-Haushalt)



Die Freibetragsregelungen nach § 30 SGB II setzen also nur bedingt und nur in niedrigen Einkommensbereichen Anreize zur Aufnahme einer Tätigkeit. Diese Anreize sind umso geringer, je höher das selbst erwirtschaftete Einkommen ist. Der Preis für diese Arbeitsanreize im unteren Einkommensbereich ist die Zerstörung monetärer Arbeitsanreize in höheren Einkommensbereichen. Es wird also attraktiv, aus untätiger Arbeitslosigkeit heraus eine Teilzeitbeschäftigung aufzunehmen, im Gegenzug sinkt jedoch der monetäre Anreiz, von einer Teilzeitbeschäftigung auf eine Vollzeitstelle zu wechseln. Für Vollzeitbeschäftigte wird der Wechsel auf eine Teilzeitstelle attraktiv.

Teilzeitjobs werden finanziell attraktiver, Vollzeitstellen verlieren an Attraktivität.

Einkommensvergleich AIG II und bedürftigkeitsorientierter Steuer-Transfer-Tarif
(Familie, 2 Kinder)



3. VERGLEICHENDE ANALYSE VERSCHIEDENER KOMBILOHN-VORSCHLÄGE

Die Gesamtwirkung auf das Arbeitsangebot ist unklar.

Aufgrund dieser gegenläufigen Effekte kann a priori keine Aussage darüber getroffen werden, ob die großzügigeren Freibetrags- und Anrechnungsregelungen insgesamt zu einem größeren oder kleineren aggregierten individuellen Arbeitsangebot führen.

Es droht die zunehmende Vernachlässigung des Selbsthilfevorrangs.

Die implizit durch die Hinzuverdienstmöglichkeiten angelegte Erhöhung der Anspruchslöhne birgt die Gefahr der zunehmenden Vernachlässigung des Selbsthilfevorrangs. Die Akzeptanz der angeblichen Notwendigkeit monetärer Arbeitsanreize lässt erwerbsfähige Transferbezieher glauben, einen Anspruch auf steuerfinanzierte Hilfe zu haben, wenn das Antreten einer Arbeitsstelle oder eine Ausdehnung der Arbeitszeit das verfügbare Einkommen nicht spürbar erhöhen. Eine konsequente Weiterverfolgung dieses Anreizgedankens würde die zusätzliche Förderung in höheren Einkommensbereichen erfordern, um durchgängig spürbare materielle Arbeitsanreize zu setzen.[26] Es kann aber nicht sinnvoll sein, immer größere Anteile der Bevölkerung mit steuerfinanzierten Transfers zu versorgen und damit die Steuerbelastung für die zunehmend kleiner werdende Gruppe der Nettozahler immer weiter zu steigern.

Bei den Lohnverhandlungen sind höhere Forderungen zu erwarten.

Die erwartete Wirkung der Hinzuverdienstmöglichkeiten auf die kollektiven Lohnverhandlungen ist eindeutig kontraproduktiv. Die Lohnforderungen dürften höher ausfallen als ohne das Instrument. Gründe dafür sind die verbesserte Rückfallposition der von Arbeitslosigkeit bedrohten Beschäftigten und die zu erwartende Steigerung der Anspruchslöhne der Hilfebezieher.

Das Bedürftigkeitsprinzip und der Gleichbehandlungsgrundsatz werden verletzt. Nicht jeder bekommt die Chance zu zusätzlicher Subventionierung.

Selbstverständlich bleibt die Mindestsicherung aller Bürger von den Freibetrags- und Anrechnungsregelungen unberührt; die Gewährleistung eines würdigen Lebens ist also nicht gefährdet. Allerdings wird der Ansatz der bedürftigkeitsgeprüften Unterstützung zugunsten der monetären Anreizsetzung aufgegeben. In den vorstehenden Abbildungen stellt der gesamte Bereich zwischen dem Verlauf des bedürftigkeitsgeprüften Transfers und dem Nettoeinkommensverlauf des AlG II Mittel dar, deren Gewährung nicht durch eine Bedürftigkeit der betreffenden Personen begründbar ist. De facto bewirken die Hinzuverdienstmöglichkeiten, dass arbeitsfähigen Hilfeempfängern die Verpflichtung zur Selbsthilfe teilweise erlassen wird. Dadurch kommt es zu einer unterschiedlichen Behandlung von nicht-erwerbsfähigen Sozialhilfe-Empfängern und erwerbsfähigen AlG II-Empfängern. Die Besserstellung der AlG II-Bezieher, die durch die Freibeträge ein höheres verfügbares Einkommen erzielen können, ist nicht mit dem Bedürftigkeitsprinzip vereinbar und muss als Ungleichbehandlung gebrandmarkt werden.

26 Diese Effekte werden weiter unten beim „Liberalen Bürgergeld“ offensichtlich.

Neben der Arbeitsfähigkeit determiniert zudem die Marktnachfrage nach den individuellen Fähigkeiten die Höhe der Transfers: Nicht alle arbeitsfähigen Transferempfänger haben das Glück, eine Beschäftigung zu finden. Finden sie keine, profitieren sie auch nicht von den Zuverdienstmöglichkeiten. Sie haben keine Chance, ihr verfügbares Einkommen um 280 Euro (ohne Kinder) bzw. 310 Euro (mit Kindern) zu erhöhen. Selbst innerhalb der Gruppe der arbeitsfähigen Transferempfänger, die eine Arbeit aufnehmen, erfolgt eine Ungleichbehandlung je nach erreichbarem Markteinkommen. Wer lediglich Stundenlöhne von 6 Euro erzielen kann muss für die gleiche absolute Transfersumme doppelt so lang arbeiten wie Hilfebedürftige mit einem Stundenlohn von 12 Euro.

Noch einmal: Wer dies akzeptabel findet unterliegt dem Missverständnis bezüglich der Belohnung nach Leistung. Die Transferempfänger sind jedoch per Definition nicht ausreichend leistungsfähig, um sich aus der Abhängigkeit von Transfers zu befreien. Im Transfersystem sollte das Bedürftigkeitsprinzip gelten, demzufolge weniger leistungsfähige Mitmenschen stärker auf Unterstützung angewiesen sind als leistungsfähigere. Eine Person, die lediglich 6 Euro Bruttostundenlohn erreichen kann muss daher mehr Unterstützung durch die Gesellschaft erfahren als jemand, der doppelt so leistungsfähig ist und 12 Euro Bruttostundenlohn erzielen kann.

Der fiskalische Effekt ist unklar. Dennoch ist das Instrument ineffizient.

Die unmittelbare fiskalische Belastung der Gesellschaft durch die großzügigeren Hinzuverdienstmöglichkeiten sinkt mit der Zahl der AlG II-Empfänger, die Arbeit aufnehmen, da ihr Hilfebedarf abnimmt.[27] Andererseits steigt der Transferbedarf durch die Erweiterung des Kreises der Bezugsberechtigten und mit der Anzahl der Transferempfänger, die aufgrund der problematischen Arbeitsanreize in höheren Einkommensbereichen ihre Selbsthilfemöglichkeiten einschränken. Geht man davon aus, dass viele Hilfebezieher auch ohne zusätzliche monetäre Anreize bereit sind, eine Arbeit aufzunehmen oder dass sie auf anderem Weg dazu gebracht werden können, ihrer Selbsthilfeverpflichtung nachzugehen, sind die Freibetragsregelungen des AlG II eindeutig ineffizient. Der Eigenverdienst könnte und müsste voll auf die Hilfeleistungen angerechnet werden.

27 Sofern die betreffenden Personen mehr als 100 Euro brutto pro Monat verdienen.

3. VERGLEICHENDE ANALYSE VERSCHIEDENER KOMBILOHN-VORSCHLÄGE

3.2.2. Zusatzjobs – Ein-Euro-Jobs

Ein-Euro-Jobs müssen im öffentlichen Interesse liegen.

Im Rahmen der Arbeitsmarkt- und Sozialreformen von Hartz IV wurde unter anderem das Instrument der Ein-Euro-Jobs geschaffen und in § 16, Abs. 3 des SGB II geregelt. Zulässig sind dabei nur „im öffentlichen Interesse liegende“ und zusätzliche Beschäftigungsgelegenheiten bei Kommunen, Wohlfahrtsverbänden, Vereinen oder Stiftungen. So soll verhindert werden, dass die Arbeitsgelegenheiten im Wettbewerb mit regulärerer Beschäftigung stehen. Zudem muss die Wochenarbeitszeit unter der Arbeitszeit liegen, die bei Vollzeitbeschäftigung üblich ist. Die Dauer der Maßnahme ist in der Regel auf sechs bis neun Monate begrenzt. Der arbeitsbedingte Mehraufwand (z. B. Arbeitskleidung und Fahrtkosten) soll dem AlG II-Empfänger in Form einer „angemessenen Mehraufwandsentschädigung“ von bis zu 2 Euro pro Stunde vergolten werden. Eine Verrechnung mit dem AlG II findet nicht statt. Zudem erhält der Träger der Maßnahme eine Entschädigung für möglicherweise anfallende Kosten (z. B. Regie- und Betreuungskosten).

De Facto werden Lohnsubventionen gezahlt, nicht Aufwandspauschalen.

Bei den Ein-Euro-Jobs handelt es sich um subventionierte Arbeitsgelegenheiten. Da die Mehraufwandsentschädigung nicht pauschal, sondern in Abhängigkeit von der geleisteten Stundenzahl gezahlt wird, ist sie nicht als Aufwandspauschale, sondern als (zielgruppenorientierte) Lohnsubvention zu bewerten: Der tatsächliche Mehraufwand einer Beschäftigung steigt in den seltensten Fällen proportional zu den geleisteten Arbeitsstunden.

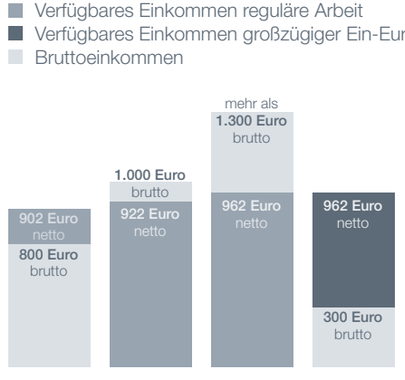
Eine unmittelbare Folge des Wettbewerbsverbots zu regulärer Beschäftigung ist, dass theoretisch nur Tätigkeiten verrichtet werden können, die ansonsten nicht nachgefragt worden wären. Die Arbeitsnachfrage wird somit nicht gestärkt.

Der Andrang auf die bereitgestellten Jobs übersteigt die verfügbaren Arbeitsgelegenheiten.

Für AlG II-Bezieher ist die Annahme einer angebotenen zumutbaren Beschäftigungsgelegenheit grundsätzlich verpflichtend, andernfalls drohen Transferkürzungen. Mit dem Angebot eines Ein-Euro-Jobs bestünde somit die Möglichkeit, die Einsatzbereitschaft von Hilfebeziehern zu überprüfen und die Situation der Arbeitslosigkeit im Vergleich zu einer Beschäftigungsaufnahme unattraktiver zu machen. Erste Erfahrungen zeigen jedoch, dass viele Arbeitslose freiwillig an einer solchen Maßnahme teilnehmen möchten, sie also keinesfalls als Nutzeneinbuße empfinden. Dies kann als Indiz für starke immaterielle Anreize vieler Menschen interpretiert werden, die beispielsweise die Integration in die Erwerbsgesellschaft als Wert ansehen und auch dann einer Beschäftigung nachgehen möchten, wenn sich ihr verfügbares Einkommen nicht wesentlich erhöht. Dann allerdings bräuchte man keine Lohnsubvention. Eine andere Interpretation wäre, dass die gewährte Mehraufwandsentschädigung als ausreichender materieller Arbeitsanreiz wirkt. Unterstellt man beispielhaft eine anrechnungsfreie Entschädigung in Höhe von 300 Euro monatlich[28], so ergibt dies zuzüglich des Transferbezugs eines einzelnen Arbeitslosen in Höhe von 662 Euro monatlich ein verfügbares Einkommen in Höhe von 962 Euro pro Monat.[29] Es liegt nahe, dass diese Erhöhung zumindest für Single-Haushalte ohne anderenfalls erzielbare Einkünfte aus illegaler Beschäftigung attraktiv ist.

Dann allerdings muss zugleich konstatiert werden, dass die Maßnahme umgekehrt die materiellen Anreize zur Aufnahme einer regulären Beschäftigung empfindlich schwächt: Ein verfügbares Einkommen oberhalb dieser 962 Euro pro Monat würde derselbe Haushalt trotz Freibetragsregelungen erst bei Aufnahme einer Beschäftigung mit einem monatlichen Bruttoeinkommen über 1.300 Euro erreichen. Solange dieses nicht erreichbar oder mit einem höheren Arbeitsleid als in der Maßnahme verbunden ist, wird jeglicher materieller Anreiz zur Aufnahme einer regulären Beschäftigung zerstört.

Verfügbare Einkommen eines alleinstehenden Transferempfängers im AlG II mit Ein-Euro-Job oder regulärer Arbeit je nach Bruttolohnhöhe

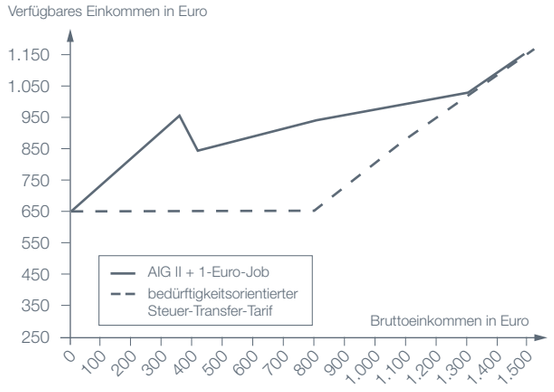


28 Dies ist allerdings ein für die Arbeitsgelegenheiten sehr hoher Zuverdienst, da die Teilnehmer nicht vollzeitbeschäftigt sein sollen und der übliche Rahmen der Aufwandsentschädigung zurzeit bei 2 Euro pro Stunde ausgeschöpft ist.

29 Unter der Annahme des Eckregelsatzes im alten Bundesgebiet von 345 Euro und einem beispielhaften Wohngeld von 317 Euro monatlich.

3. VERGLEICHENDE ANALYSE VERSCHIEDENER KOMBILOHN-VORSCHLÄGE

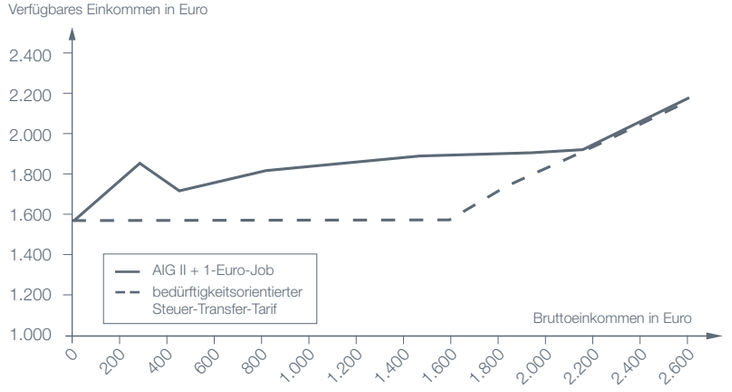
Einkommensvergleich AIG II, 1-Euro-Job und bedürftigkeitsorientierter Steuer-Transfer-Tarif (Single-Haushalt)



Für eine vierköpfige Familie mit einer erwerbsfähigen Person stellt sich die Situation aufgrund der größeren Bedürftigkeit des Haushalts und damit höheren Transfers etwas anders dar. Aber auch hier gilt, dass der Haushalt erst durch eine reguläre Beschäftigung mit 1.400 Euro Bruttoeinkommen das durch eine Arbeitsgelegenheit verfügbare Einkommen in Höhe von 1.874 Euro monatlich erhalten könnte.[30] Um spürbar über dieses Einkommensniveau hinaus zu kommen wäre sogar ein Bruttoeinkommen von 2.100 Euro monatlich erforderlich: Im Bruttoeinkommensbereich zwischen 1.500 und 2.000 Euro erhält der Haushalt nach den gültigen Freibetragsregelungen ein verfügbares Einkommen in Höhe von 1.884 Euro. Um mehr als diese 10 Euro Differenz kann sich der betrachtete Beispielhaushalt erst bei Erreichen eines Bruttoeinkommens von 2.100 Euro monatlich oder mehr verbessern.

30 Der Betrag ergibt sich unter der Annahme der Regelsätze in den alten Bundesländern (insgesamt 1.036 Euro) zuzüglich Wohnkostenerstattung (538 Euro monatlich). Das ergibt einen Transferanspruch in Höhe von 1.574 Euro pro Monat. Im Beispiel erlaubt der Zusatzjob damit ein verfügbares Einkommen in Höhe von bis zu 1.874 Euro monatlich.

Einkommensvergleich AIG II, 1-Euro-Job und bedürftigkeitsorientierter Steuer-Transfer-Tarif (Familie, 2 Kinder)



Durch Schaffung der Arbeitsgelegenheiten nach § 16 (3) SGB II wird die Situation der Arbeitslosigkeit für viele Arbeitslose attraktiver. Die materiellen Anreize zur Annahme einer niedrig entlohnten Beschäftigung im regulären Arbeitsmarkt werden hingegen weiter herab gesetzt.

Reguläre Jobs werden hingegen unattraktiver.

Die Bestimmungsparameter der kollektiven Lohnsetzung werden damit eindeutig in Richtung höherer Löhne verändert. Die Teilnehmer an den Maßnahmen haben durch die Zusätzlichkeit der Tätigkeiten kaum die Möglichkeit, marktfähige Fertigkeiten und Kenntnisse zu erwerben, die ihre Chancen auf ein reguläres Beschäftigungsverhältnis erhöhen. Die Begrenzung des Arbeitsumfangs verhindert sogar den Nachweis, dass die Teilnehmer regelmäßig einer Beschäftigung im üblichen Umfang nachgehen können. Nur öffentliche und gemeinnützige Einrichtungen dürfen Ein-Euro-Jobs anbieten. Privatwirtschaftliche Unternehmen bekommen hingegen keine Gelegenheit, einen Langzeitarbeitslosen und seine Qualifikationen unverbindlich kennen zu lernen. Das eigentliche Ziel der Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser wird somit nur sehr unentschlossen verfolgt.

Die kollektiven Lohnforderungen werden höher.

Die Konkurrenz zwischen Beschäftigten und Arbeitssuchenden wird geschwächt, da die Anspruchslöhne steigen und Arbeitslose in künstlichen Beschäftigungen geparkt werden. Die Rückfallposition der Beschäftigten verbessert sich. Die öffentliche Wahrnehmung tendiert beobachtbar zur Annahme, die Bereitstellung ausreichender Beschäftigungsmaßnahmen sei Aufgabe der Politik. Negative Folgen überhöhter Tarifabschlüsse werden daher tendenziell nicht mehr den eigentlich verantwortlichen Tarifvertragsparteien angelastet, sondern der Politik.

3. VERGLEICHENDE ANALYSE VERSCHIEDENER KOMBILOHN-VORSCHLÄGE

Die Ein-Euro-Jobs führen zu massiver Ungleichbehandlung …

Aus sozialpolitischer Sicht kommt es durch die Ein-Euro-Jobs zu massiver Ungleichbehandlung. Nicht die Bedürftigkeit, sondern die Arbeitsfähigkeit entscheidet über die Höhe der gewährten Transfers. Es ist nicht zu rechtfertigen, dass – bei gleichem Bedarf der Haushalte – ein AlG II-Empfänger durch die Aufnahme eines Ein-Euro-Jobs ein höheres verfügbares Einkommen erhält als ein Sozialhilfeempfänger. Staatliche Hilfeleistungen sollten alleine an die finanzielle Bedürftigkeit der Antragsteller geknüpft sein. Alles andere läuft der Idee einer sozialen Absicherung gegen existenzbedrohende Einkommensausfälle zuwider und verletzt das Subsidiaritätsprinzip.

… und verletzen das Selbsthilfegebot.

Mit den Ein-Euro-Jobs werden zudem Hinzuverdienstmöglichkeiten geschaffen, die gegen das Selbsthilfegebot im Bedürftigkeitsprinzip verstoßen. Gerechtfertigt wäre allein eine Entschädigung für den tatsächlich arbeitsbedingten Mehraufwand. Ein darüber hinausgehender Hinzuverdienst ist vollständig auf die Transferhöhe anzurechnen, andernfalls nutzen die Hilfeempfänger ihre Leistungsfähigkeit eben gerade nicht im vollen Umfang zur Sicherung ihres Lebensunterhalts.

Dass nicht alle Interessenten einen Zusatzjob bekommen führt zu willkürlicher Ungleichbehandlung.

Weiterhin steht zu befürchten, dass es zu willkürlicher Ungleichbehandlung innerhalb der Gruppe der AlG II-Empfänger kommt. Aufgrund der stark begrenzten Einsatzmöglichkeiten und den Kosten der Beschäftigungsförderung wird es nicht möglich sein, allen interessierten AlG II-Empfängern einen Zusatzjob anzubieten. Folglich muss anhand weiterer Kriterien differenziert werden, wer eine Stelle erhalten soll und wer leer ausgeht. Zugangsvoraussetzung soll eine ansonsten schlechte Arbeitmarktperspektive sein. Es ist leicht ersichtlich, dass dieses Kriterium stark interpretationsbedürftig ist und mit großer Wahrscheinlichkeit zu Ungleichbehandlungen führt, die nicht zu rechtfertigen sind.

Die Subventionierung unproduktiver Tätigkeit belastet die Steuerzahler und schürt eine fatale Anspruchsmentalität.

Bereits in Abschnitt 2.3.2 wurde ausgeführt, dass eine Kosten verursachende Beschäftigung grundsätzlich leistungsfähiger Erwerbspersonen kein Leitbild einer sinnvollen Arbeitsmarktpolitik sein kann. Bei den Ein-Euro-Jobs handelt es sich jedoch um genau so ein Negativ-Summen-Spiel: Es müssen zusätzliche Gelder aufgewendet werden, ohne dass ein entsprechender Wert geschaffen wird.

Zu erwarten ist die fatale Stärkung einer doppelten Anspruchsmentalität: Der Staat erscheint dafür zuständig, Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen, indem er Maßnahmenträger dafür bezahlt, Menschen einer Tätigkeit nachgehen zu lassen. Zusätzlich wird der Eindruck erweckt, die teilnehmenden Personen hätten einen Anspruch auf materielle Besserstellung, obwohl die Wertschöpfung ihrer Arbeit offensichtlich nicht einmal die Kosten der Bereitstellung der Stellen deckt.

Ein weiterer Nachteil sind die fiskalischen Kosten, die der Gesellschaft entstehen: Zusätzlich zum AlG II müssen die Aufwandsentschädigungen für Teilnehmer und Träger der Maßnahme finanziert werden. Das erfordert zusätzliche Steuereinnahmen oder eine höhere Staatsverschuldung. Die damit verbundenen negativen Effekte für die Wirtschaft führen der Tendenz nach ihrerseits zu höherer Arbeitslosigkeit.

Die Subvention gemeinnütziger Arbeitgeber diskriminiert private Unternehmen und gefährdet reguläre Beschäftigung.

Zugleich setzen die Subventionen auf Seiten der Maßnahmenträger Anreize, die wahre Produktivität einer Tätigkeit zu verschleiern, um die staatliche Subvention zu erhalten: Besonders lohnend ist der Einsatz von Ein-Euro-Jobs, wenn der tatsächlich geschaffene Wert in der betreffenden Tätigkeit sehr wohl die Mehrkosten der Arbeitsorganisation aufwiegt oder sogar übersteigt. Die Kontrollmöglichkeiten der Arbeitsverwaltung dürften selten ausreichen, dies aufzudecken. Es ist also zu vermuten, dass ein Großteil der Ein-Euro-Jobs das geforderte Zusätzlichkeitskriterium nicht erfüllen wird. In diesem Fall kommt es zur verdeckten Subventionierung der Maßnahmenträger (Wohlfahrtsverbände, Vereine, Stiftungen). Diese ruft unzulässige Wettbewerbsverzerrungen zwischen gemeinnützigen Arbeitgebern und privatwirtschaftlichen Unternehmen hervor. Die Wirtschaftlichkeit der Unternehmen und damit die dort vorhandene reguläre Beschäftigung werden gefährdet.

Das so genannte Zusätzlichkeitskriterium ist aus ökonomischer Sicht ohnehin fragwürdig. Letztlich dient dieses Konkurrenzverbot in erster Linie dem Schutz von Tariflöhnen, die gemessen an der Knappheitssituation oberhalb der produktivitätsgerechten Lohnhöhe liegen. Bei Aufhebung des Zusätzlichkeitskriteriums und gleichzeitiger Freigabe der Einsatzmöglichkeiten würden insbesondere die untersten Tariflohngruppen unter Druck geraten; Lohnsenkungen wären unvermeidlich. Dies dürfte der Hauptgrund für die vehemente Einforderung des Konkurrenzverbots seitens der Gewerkschaften sein.

Sichtbarer Ausdruck der Mängel der Ein-Euro-Jobs ist die Begrenzung der Beschäftigungsdauer. Die zeitliche Einschränkung ist nur erforderlich, um Haushaltsbelastungen und Ungerechtigkeiten zu begrenzen.

3. VERGLEICHENDE ANALYSE VERSCHIEDENER KOMBILOHN-VORSCHLÄGE

3.2.3. Das Liberale Bürgergeld

Die Idee des Liberalen Bürgergeldes wird von der FDP bereits seit 1994 diskutiert. Konkretisiert wurde der Vorschlag im Jahr 2005 durch die Kommission „Bürgergeld – Negative Einkommenssteuer“ unter Vorsitz des stellvertretenden Bundesvorsitzenden der FDP, Andreas Pinkwart.

Das Bürgergeld soll das sozialpolitische Instrumentarium vereinheitlichen.

Mit dem Liberalen Bürgergeld wird versucht, das sozialpolitische Instrumentarium zu vereinheitlichen und gleichzeitig Leistungsanreize für Transferempfänger zu setzen. Konkret wird vorgeschlagen AlG II, Bafög, Wohngeld und Kindergeld in einen einheitlichen Transferanspruch zu überführen. Lediglich die Sozialhilfe für nicht Erwerbsfähige soll als isoliertes Instrument erhalten bleiben. Die Höhe des Bürgergeldanspruchs soll auf der Basis pauschalierter Bedarfe für Lebenshaltung und Unterkunft bestimmt werden.

Lohneinkommen werden noch weniger stark auf die Transfers angerechnet als beim AlG II.

Arbeitsmarktpolitische Effekte lässt das Liberale Bürgergeld dadurch erwarten, dass Lohneinkommen in noch geringerem Maße auf den Transferanspruch angerechnet werden sollen als beim AlG II. Bei höheren Einkommen soll der Bürgergeldanspruch direkt mit den Steuern- und Sozialabgaben eines Erwerbstätigen verrechnet werden, um ein einheitliches Steuer-Transfer-Schema zu realisieren.

Für Einkommen bis 600 Euro monatlich soll ein anteiliger Freibetrag von 40 Prozent gewährt werden. Für Einkommen bis 1.200 Euro sinkt dieser auf 20 Prozent, für Einkommen über 1.500 Euro beträgt er noch 10 Prozent. Der Transferbereich des Sozialsystems wird damit stark ausgedehnt. Während er beim AlG II für Alleinstehende bei einem Bruttolohn von 1.200 Euro endet, bestünde beim Bürgergeld auch bei 1.600 Euro noch ein Anspruch auf staatliche Unterstützung. Für Familien sind die Grenzen entsprechend höher.

Das verfügbare Einkommen der Hilfebezieher würde spürbar ansteigen. Eine Familie mit zwei Kindern und einem Bruttoeinkommen von 2.000 Euro realisiert nach AlG II ein verfügbares Einkommen von 1.849 Euro, nach dem Bürgergeldmodell dagegen 2.059 Euro.

Das Konzept entspricht einer allgemeinen Einkommenssubvention.

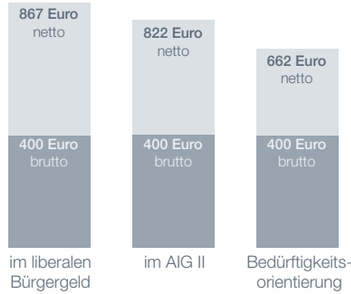
Mit dem Konzept des Liberalen Bürgergelds möchte die FDP das in der Literatur als negative Einkommensteuer bekannte Konzept umsetzen. Solch ein Transferschema ist als allgemeine Einkommenssubvention zu typisieren.

Ergänzt werden soll die Einkommenssubvention durch Sanktionen für Hilfebedürftige, die keine zumutbare Arbeit annehmen. Vorgeschlagen wird, den Bürgergeldanspruch in diesem Fall um 30 Prozent zu kürzen. Damit bleibt die FDP jedoch hinter der bereits bestehenden Regelung zurück: Derzeit kann der Transferanspruch bei jeder Ablehnung um 30 Prozent gekürzt und bei der vierten Ablehnung komplett gestrichen werden. Die darüber hinaus vorgesehenen Verwaltungsvereinfachungen sind wenig konkret und für die arbeitsmarktpolitische Analyse wenig relevant.

Arbeitsmarktpolitisch soll das Konzept die Arbeitslosigkeitsfalle überwinden.

Das Konzept der negativen Einkommenssteuer zielt im beschäftigungspolitischen Kontext primär auf die Überwindung der so genannten Arbeitslosigkeitsfalle ab. Die aktuelle Ausgestaltung des Mindestsicherungssystems wirkt dieser Argumentation nach beschäftigungsfeindlich, weil viele Transferempfänger ihr Einkommen durch eine Arbeitsaufnahme nur unwesentlich steigern können. Selbst bei Anerkennung dieser strittigen Prämisse ist von einer Umsetzung des Modells abzuraten: Die zu erwartenden Beschäftigungseffekte sind gering, da sehr starke Anreize gesetzt werden, eine Teilzeitbeschäftigung aufzunehmen

Verfügbare Einkommen eines alleinstehenden Transferempfängers im liberalen Bürgergeld, mit Minijob im AlG II, und nach rein bedürftigkeitsorientierter Lohnergänzung



Die Angebotseffekte in niedrigen Einkommensbereichen sind positiv, …

Im Vergleich mit der geltenden AlG II-Regelung können Transferempfänger ihr verfügbares Einkommen beim Bürgergeld durch die Aufnahme von Mini- oder Teilzeitjobs deutlich anheben. Ein Single-Haushalt kann sein verfügbares Einkommen durch einen mit 400 Euro entlohnten Mini-Job gegenüber den AlG II-Freibetragsregelungen um 45 Euro erhöhen. Damit sollte ein spürbarer Effekt auf das Arbeitsangebot in niedrigen Einkommensbereichen verbunden sein. Ebenso wie bei den Hinzuverdienstregelungen des AlG II entsteht jedoch auch beim Bürgergeld ein Problem hinsichtlich der Anreize zur Erzielung höherer Einkommen.

3. VERGLEICHENDE ANALYSE VERSCHIEDENER KOMBILOHN-VORSCHLÄGE

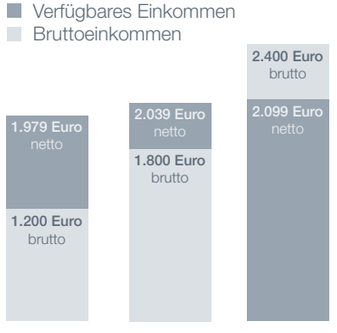
… in den höheren Einkommensbereichen jedoch problematisch.

Dieses grundsätzliche Problem des Konzepts der negativen Einkommensteuer liegt beim Übergang vom Transfer- in den Steuerbereich. Wenn die positiven Arbeitsanreize über den gesamten Transferbereich erhalten werden sollen, kann die Besteuerung erst bei deutlich höheren Einkommen einsetzen als im jetzigen System. Es wäre mit erheblichen Steuerausfällen zu rechnen, die entweder durch höhere Steuersätze, eine größere Staatsverschuldung oder radikale Ausgabensenkungen finanziert werden müssten. Alle drei Optionen erscheinen derzeit nicht realisierbar, so dass sich die FDP entschieden hat, den Steuertarif nur geringfügig zu verändern. Dadurch nehmen die Arbeitsanreize jedoch mit steigendem Einkommen schnell deutlich ab. Der Erhöhung der finanziellen Arbeitsanreize im Mini-Jobbereich stehen entsprechend geringere Anreize für den Vollzeitbereich gegenüber.

Die insgesamt höheren Hinzuverdienstmöglichkeiten verschieben das Anreizproblem in höhere Einkommensbereiche als bei den AlG II-Regelungen. So kann ein Single-Haushalt sein verfügbares Einkommen durch einen Bruttolohnzuwachs von 1.200 Euro auf 1.500 Euro nur um 30 Euro erhöhen: Die Transferentzugsrate liegt bei 90 Prozent.

Auch für Familien ergibt sich ein großer Einkommensbereich mit entsprechend hohen Grenzbelastungen. Aufgrund ihres höheren Bedarfs ist ihre Situation noch gravierender. Bei einem allein verdienenden Elternteil mit zwei Kindern und nicht erwerbsfähigem Partner erhöht die Verdopplung eines Bruttolohnes von 1.200 Euro auf 2.400 Euro das verfügbare Einkommen um lediglich 120 Euro. Die Familie verfügt bei Vollzeittätigkeit der Erwerbsperson über ein Einkommen von 2.099 Euro. Würde dieselbe Person nur halbtags arbeiten, verblieben der Familie 1.979 Euro.

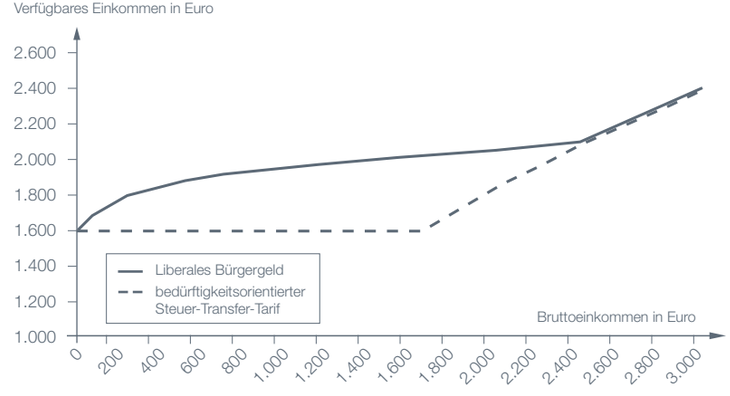
Verfügbare Einkommen einer vierköpfigen Familie bei unterschiedlichen Bruttoeinkommen (liberales Bürgergeld)



Die Folgen dieser Anreizstruktur entsprechen denen des AlG II: Transferempfänger werden verstärkt versuchen, Mini-Jobs und Teilzeitstellen zu besetzen. Sie werden jedoch kaum ein Interesse haben, Teilzeitstellen zugunsten von Vollzeitstellen aufzugeben. Bereits Vollzeitbeschäftigte haben einen Anreiz, auf Teilzeitstellen zu wechseln. Mehr und mehr Beschäftigte werden Transferempfänger. Darüber hinaus nimmt das Bürgergeld in erheblicher Weise Anreize, Einkommen durch eine Ausweitung der Arbeitszeit, durch Qualifizierung oder die Übernahme beschwerlicher oder unangenehmer Tätigkeiten zu erhöhen. Aufgrund der geringen Produktivität vieler Transferempfänger wird die staatliche Unterstützung damit dauerhaft notwendig bleiben.
Wiederum lohnt der Vergleich mit einem Steuer-Transfer-System, in dem lediglich eine konsequent bedürftigkeitsorientierte Mindestsicherung durch Lohnergänzung gewährt wird.

Bei mittleren Einkommen steigt die Grenzbelastung auf 90 Prozent.

Einkommensvergleich Liberales Bürgergeld und bedürftigkeitsorientierter Steuer-Transfer-Tarif (Familie, 2 Kinder)



In einem rein bedürftigkeitsorientierten System hätte die vierköpfige Beispielfamilie bis zu einem Bruttoeinkommen von 1.600 Euro pro Monat keinerlei monetäre Arbeitsanreize. Danach allerdings würde der Haushalt das Grundsicherungssystem verlassen und normal steuer- und sozialabgabenpflichtig. Das Markteinkommen würde mit einer impliziten Grenzbesteuerung von ca. 50 Prozent belastet, die sich aus der Summierung von Einkommenssteuer und Solidaritätszuschlag, Kirchensteuer und Sozialversicherungsbeiträgen ergibt. Das verfügbare Einkommen der vierköpfigen Familie würde sich durch einen Wechsel des Erwerbstätigen von einer Halbtagstätigkeit mit 1.200 Euro zu einer Vollzeiterwerbstätigkeit mit 2.400 Euro Bruttomonatseinkommen um 516 Euro erhöhen. Durch Einsparungen bei den Transferausgaben könnten die Steuer- und Abgabensätze womöglich sogar gesenkt werden.

Dies zerstört die Anreize zu Mehrarbeit, Qualifizierung und Engagement.

Beim Liberalen Bürgergeld steigt das Einkommen lediglich um 120 Euro. Der gleiche Haushalt unterläge bis zu einem Markteinkommen von 2.400 Euro monatlich einer impliziten Grenzbesteuerung von 90 Prozent.

Aufgrund dieser gegenläufigen Anreizwirkungen kann beim Liberalen Bürgergeld ähnlich wie beim AIG II keine eindeutige Aussage getroffen werden, ob das aggregierte individuelle Arbeitsangebot insgesamt gestärkt oder geschwächt wird.

Hohe Lohnforderungen und negative Arbeitsanreize dürften die Arbeitsmarktsituation verschlechtern.

In den kollektiven Lohnverhandlungen würde sich das Bürgergeld sehr wahrscheinlich in höheren Lohnforderungen niederschlagen. Durch die höhere Absicherung bei Arbeitslosigkeit verbessert sich die Rückfallposition der noch Beschäftigten deutlich. Begünstigt werden hohe Lohnforderungen weiterhin durch die Struktur des Bürgergeldes, die eine Erhöhung der Anspruchslöhne erwarten lässt: Nur wenn die Bruttolöhne deutlich steigen, können Transferempfänger ihr verfügbares Einkommen durch Aufnahme einer vollwertigen Tätigkeit spürbar erhöhen. Insgesamt ist daher anzunehmen, dass das Bürgergeld die Arbeitsmarktlage weiter verschlechtert.

Nicht-arbeitsfähige Transferempfänger werden diskriminiert, …

Das Bürgergeld ergänzt die jetzige Mindestsicherung um großzügigere Freibetragsregeln, die existenzielle Einkommenssicherung bleibt also für alle Bürger grundsätzlich erhalten. Die Orientierung an der Bedürftigkeit und die konsequente Einforderung der Selbsthilfebemühung zur Reduzierung der Hilfebedürftigkeit werden jedoch nahezu aufgegeben. Durch die hohen Freibeträge und den erweiterten Transferbereich wird den Empfängern der Leistungen ein Lebensstandard zugestanden, der weit über der bisherigen sozialen Mindestsicherung liegt und dessen Rechtfertigung problematisch ist. Hinzu kommt ein Gleichbehandlungsproblem, da dieses höhere verfügbare Einkommen aus anreiztheoretischen Gründen nicht allen Bürgen zugestanden wird, sondern als Einkommenssubvention nur demjenigen, der eigene Einkommen erwirtschaftet. Damit diskriminiert das Liberale Bürgergeld nicht-erwerbsfähige Transferempfänger. Gleichermaßen folgt daraus eine Diskriminierung zwischen Transferempfängern, die ein subventioniertes Markteinkommen mit geringem Arbeitszeiteinsatz erreichen und Transferempfängern, die dieses Einkommen nicht oder gerade eben erreichen können.

… sozialpolitische Prinzipien unterlaufen.

Mit der Beschäftigung wird ein Tatbestand subventioniert, der aus sozialpolitischer Sicht selbstverständlich sein sollte. Jeder Transferempfänger ist als Gegenleistung für die gesellschaftliche Hilfe verpflichtet, seinen Hilfebedarf insbesondere durch die Nutzung der eigenen Arbeitskraft zu minimieren. Werden nun finanzielle Anreize zur Arbeitsaufnahme gesetzt wird dieses wichtige sozialpolitische Prinzip unterlaufen: Die Arbeitsaufnahme ist nicht mehr selbstverständlich, der Staat gerät zunehmend in die Pflicht, Selbsthilfe finanziell zu honorieren. Die hohen Transferentzugsraten senken die Selbsthilfebereitschaft weiter, Vollzeittätigkeit und Qualifizierung verlieren an Attraktivität. Da der Lebensstandard bereits bei Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung deutlich steigt werden zwar möglicherweise mehr Menschen überhaupt arbeiten, gleichzeitig wird jedoch der dauerhafte Transferbezug für große Teile der Erwerbspersonen wahrscheinlicher. Vor diesem Hintergrund ist das Bürgergeld kein nachhaltiges Instrument: Die Gesellschaft kann nicht dauerhaft tolerieren, dass tatsächliche und potenzielle Transferempfänger ihre Arbeitsmarktanstrengungen begrenzen.

Die Finanzierung des Instruments ist unsicher.

Darüber hinaus stellen ein womöglich insgesamt reduziertes Arbeitsangebot und die zusätzlich gewährten Transfers die Finanzierung des Konzepts massiv in Frage. Die FDP hat sich zwar für eine Variante der negativen Einkommensteuer entschieden, die nicht den gesamten Steuertarif verschiebt; dennoch wird der Transferbereich deutlich ausgeweitet, ohne die Kosten durch eine erhöhte Beschäftigung im unteren Lohnbereich oder anderweitig ausreichend zu kompensieren. Streichungen von Bafög, Wohngeld und Kindergeld stehen in keinem Zusammenhang zu beschäftigungspolitischen Maßnahmen und können nicht als deren Gegenfinanzierung betrachtet werden. Über den Sinn und die politische Durchsetzbarkeit dieser Streichungen müsste separat diskutiert werden.

Das Bürgergeld verfehlt seine arbeitsmarktpolitischen Ziele.

Das Konzept der negativen Einkommensteuer ist theoretisch interessant und wirkt auch auf politische Vertreter immer wieder anziehend. Es passt jedoch nicht in das sozialpolitische Konzept der Bundesrepublik Deutschland. Sofern an einer allgemeinen Grundsicherung festgehalten werden soll, muss die negative Einkommensteuer zusätzlich zur bestehenden Umverteilung gewährt werden.[31] Dies erhöht entweder das Transfervolumen zu Lasten der verbleibenden Steuerzahler dramatisch oder beeinträchtigt die Arbeitsanreize in mittleren Einkommensbereichen. Beim Bürgergeld ist der zweite Effekt vorherrschend. Damit verfehlt das Konzept sein wesentliches arbeitsmarktpolitisches Ziel.

3.2.4. Das Progressiv-Modell

Das Progressiv-Modell wurde im Juni 2005 von der arbeitsmarktpolitischen Sprecherin von Bündnis 90/Die Grünen, Thea Dückert, in die Diskussion eingebracht.

31 Zu einer Sonderlösung dieses Dilemmas vgl. weiter unten das Konzept der Aktivierenden Sozialhilfe.

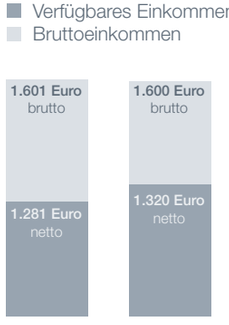
3. VERGLEICHENDE ANALYSE VERSCHIEDENER KOMBILOHN-VORSCHLÄGE

Sozialabgaben werden im Niedriglohnbereich gesenkt. Die Folge sind problematische Sprungstellen.

Frau Dückert identifiziert die hohen Lohnzusatzkosten als das Kernproblem des deutschen Arbeitsmarktes. Sozialversicherungsbeiträge von 42 Prozent wirken – so die Argumentation – insbesondere im niedrig entlohnten Dienstleistungssektor beschäftigungsfeindlich und begünstigen Schwarzarbeit. Aus diesem Grund wird vorgeschlagen, die Sozialversicherungsbeiträge künftig progressiv zu gestalten. Lohneinkommen bis 400 Euro sollen lediglich mit 20 Prozent Sozialabgaben belastet werden, Lohneinkommen bis 800 Euro mit 25 Prozent. Bis zu einem Bruttoarbeitseinkommen von 1.200 Euro soll die Belastung auf 30 Prozent und bis zu 1.600 Euro auf 35 Prozent steigen. Bis zu einem Einkommen von 2.000 Euro werden 40 Prozent fällig, erst ab 2.000 Euro der volle Satz von derzeit 42 Prozent.

Wichtig ist, dass die Beitragssätze jeweils auf das gesamte Einkommen angewendet werden, anders als etwa im Steuerrecht. Dadurch entstehen Sprungstellen in der Belastung. Wer 1.600 Euro verdient, muss zusammen mit seinem Arbeitgeber 560 Euro an Sozialabgaben zahlen, wer dagegen 1.601 Euro verdient, zahlt zusammen mit dem Arbeitgeber mehr als 640 Euro. Folglich realisiert ein Arbeitnehmer mit 1.600 Euro Bruttolohn ein Nettoeinkommen, das 39 Euro höher ist als bei einem Bruttoeinkommen von 1.601 Euro. Diese Ausgestaltung nimmt die Autorin ausdrücklich bewusst in Kauf.

Negativer Anreiz im Progressiv-Modell durch Sprungstellen in der Belastung



Die Sprungstellen setzen Anreize, weniger zu arbeiten.

Unter formalen Gesichtspunkten teilen sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Sozialversicherungsbeiträge. Entsprechend wirken auch die Beitragsrabatte auf beide Seiten. Da die Sozialversicherungsbeiträge an den Arbeitnehmerstatus geknüpft sind, kann das Progressiv-Modell am ehesten als allgemeine, arbeitnehmer- und arbeitgeberseitige Lohnsubvention typisiert werden. Entgegen der ursprünglichen Intention von Lohnsubventionen wirkt das Progressiv-Modell allerdings zumindest an den Sprungstellen einer Ausdehnung der Arbeitszeit entgegen, setzt also negative Arbeitsanreize. Es wird also nicht durchgängig die Mehrarbeit, sondern insbesondere die Teilzeitarbeit gefördert.

Bereits ab dem ersten Euro wird der volle Versicherungsschutz gewährt – die Finanzierungsprobleme der Sozialversicherungen werden verschärft.

Weiterhin ist vorgesehen, dass – anders als bei der derzeitigen Mini-Job Regel – bereits ab dem ersten Euro Beitragszahlung der volle Versicherungsschutz gewährt wird. Mit der Umsetzung des Vorschlags würde sowohl die Mini-Job Regelung redundant, nach der Arbeitgeber pauschal 25 Prozent an die Sozialversicherungsträger und den Fiskus abführen müssen, als auch das Gleitzonen-Modell (Midi-Job) bis zu einem Einkommen von 800 Euro. Die Folge sind Beitragsausfälle und höhere Ausgaben der Sozialversicherungen durch zusätzliche Mitglieder mit lediglich geringen Beiträgen. Die Grünen-Politikerin geht davon aus, dass sich die Beitragsausfälle zum Teil durch eine Beschäftigungsausweitung selbst tragen. Der Rest der Kosten soll durch Steuerfinanzierungen aufgefangen werden.

Die Wirkung auf die Arbeitsnachfrage hängt davon ab, wie stark die Löhne reguliert sind. Im Bereich flexibler Löhne könnte sich die Beschäftigung dank einer größeren Nachfrage erhöhen, …

Die Arbeitgeber entscheiden auf der Basis der Bruttoarbeitskosten über ihre Arbeitsnachfrage. Wie sich diese Kosten zusammensetzen, ist dabei nachrangig. Um unter dieser Voraussetzung die Wirkung der Beitragsrabatte auf den Arbeitsmarkt analysieren zu können ist es zweckdienlich, zwischen flexiblen Löhnen und dem tariflich entlohnten Bereich des Arbeitsmarktes zu unterscheiden.

Schon aufgrund der aktuell gültigen Regelungen sind Mini-Jobs aufgrund ihrer geringen Steuer- und Sozialabgabenbelastung äußerst attraktiv. Mit der Umsetzung des Progressiv-Modells sinkt die Belastung mit Abgaben bis zu einem Lohneinkommen von 400 Euro noch einmal um weitere 5 Prozentpunkte, im Bereich bis 800 Euro sogar um bis zu 17 Prozentpunkte. Im Mini-Job Bereich kann tendenziell von flexiblen Löhnen ausgegangen werden. Durch die Staffelung der Sozialabgaben wird der Keil zwischen den Brutto- und Nettolöhnen in den unteren Einkommensbereichen verringert. Die Unternehmen können höhere Bruttolöhne zahlen, da sie weniger Sozialversicherungsbeiträge abführen müssen, und werden dies im Wettbewerb um die besten Bewerber für Mini-Jobs zunächst auch tatsächlich tun. Wird nun in Folge dieser Lohnsteigerung jedoch das Arbeitsangebot erhöht, dürften die Bruttolöhne wieder etwas sinken. Insgesamt kann mit einer Stärkung der Arbeitsnachfrage in diesem Bereich des Arbeitsmarktes und erhöhter Beschäftigung gerechnet werden.

3. VERGLEICHENDE ANALYSE VERSCHIEDENER KOMBILOHN-VORSCHLÄGE

… dabei wird jedoch die eigentliche Zielgruppe nicht erreicht.

Ob damit jedoch die intendierten arbeitsmarktpolitischen Ziele erreicht werden, erscheint fraglich. Eine Beschäftigung im besonders privilegierten Niedrigeinkommensbereich bis 400 oder 800 Euro monatlich ist insbesondere für die so genannte stille Reserve von Interesse, also Studenten, Rentner oder Partner von bisherigen Alleinverdienern. Die Mitglieder dieser Gruppen müssen nicht alleine von dem selbst erwirtschafteten Lohn leben, sondern sehen ihn als Hinzuverdienst an. Durch die Beitragsrabatte und die darüber höheren Bruttolöhne werden sie besonders animiert, in den Arbeitsmarkt einzutreten. Für die Gruppe der Langzeitarbeitslosen hingegen ist die Regelung wenig interessant, da ihre Hinzuverdienste weitgehend mit dem AlG II verrechnet werden. Von den möglichen Lohnerhöhungen werden sie folglich deutlich weniger profitieren, so dass sich ihre Arbeitsangebotsentscheidungen nicht wesentlich ändern werden.

Das Arbeitsangebot der Transferempfänger steigt kaum, die Arbeitsnachfrage wird zunächst ausgeweitet.

Da die Beitragsrabatte bis zu einem Lohneinkommen von 2.000 Euro gewährt werden betrifft das Progressiv-Modell auch tariflich entlohnte Bereiche. Dort sind die Bruttolöhne relativ starr und werden sich kaum an die veränderte Sozialabgabensituation anpassen. Bereits beschäftigte Arbeitnehmer realisieren in diesem Fall einen unmittelbaren Nettolohnzuwachs, für ihre Arbeitgeber sinken die Bruttoarbeitskosten. Das Arbeitsangebot wird durch diese Nettolohnerhöhung kaum verändert, da für Personen mit im Verhältnis zum Lohn relativ hohen Transferansprüchen die Anrechnung auf das AlG II unverändert bleibt. Für arbeitslose Erwerbspersonen, die bereits ohne das Progressiv-Modell bei Beschäftigung ein deutlich höheres Einkommen erzielen würden als im Transferbezug, sind Arbeitsanreizprobleme als Ursache der Arbeitslosigkeit hingegen sehr unwahrscheinlich. Auch ihr Arbeitsangebot wird dementsprechend kaum beeinflusst.

Zu betrachten ist daher wohl vorwiegend der Effekt auf die Arbeitsnachfrage. Hier ist immerhin in einem ersten Schritt zu erwarten, dass die Senkung der Arbeitskosten die Arbeitsnachfrage erhöht. Zur Bewertung der insgesamt zu erwartenden Beschäftigungseffekte sind jedoch die wohl unbeabsichtigten Nebenwirkungen des Vorschlags sowie die Auswirkungen auf die kollektive Lohnsetzung einzubeziehen.

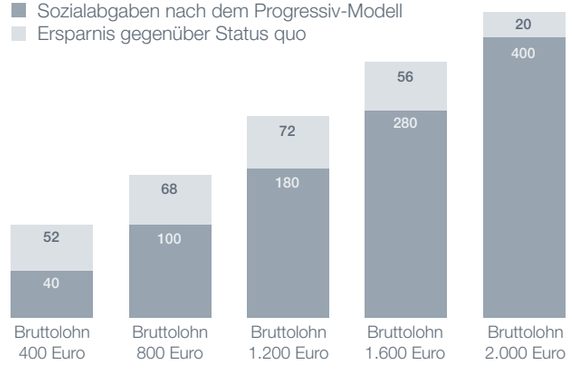
Die Löhne werden sich an den Rabattgrenzen einpendeln – das minimiert die Sozialabgaben.

Sowohl bei flexiblen als auch bei tariflich vereinbarten Löhnen könnten aus der Umsetzung des Vorschlags Lohnerhöhungen resultieren. Aufgrund der Sprungstellen ist zu erwarten, dass sich die Löhne und Beschäftigungszeiten bis zu den verschiedenen Grenzen für die Beitragsrabatte einpendeln werden. Daran haben sowohl Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber ein Interesse, da aus einer geringfügig höheren Entlohnung sowohl deutlich höhere Bruttoarbeitskosten als auch deutlich niedrigere Nettolöhne folgen würden. Für die Finanzierung der Sozialversicherungen ist diese Minimierung der Beitragsbelastung problematisch.

Die Struktur der Arbeitsnachfrage wird verzerrt, was zu Effizienzverlusten und weiteren Einnahmeausfällen führt.

Ein großes Problem ist der zu erwartende Struktureffekt auf Seiten der Arbeitsnachfrage. Für Unternehmen wird es lohnend, Arbeitsstellen aufzuteilen: Je kleinteiliger ein Arbeitsplatz ausgestaltet wird, desto geringer sind die Bruttoarbeitskosten.[32] Dementsprechend fördert das Modell mehr noch als die bisherige Mini-Job Regel vor allen Dingen Teilzeitarbeit und geringfügige Beschäftigung, und zwar nicht nur im Niedriglohnbereich, sondern auch im Tarifbereich. Daraus folgen nicht nur weitere Finanzierungsprobleme der Sozialversicherungen, sondern auch ein gesamtwirtschaftlicher Effizienzverlust: Die Änderung der Arbeitsfrage folgt nicht betrieblichen Erfordernissen, sondern der veränderten sozialrechtlichen Ausgestaltungen.

Zuschüsse für Arbeitgeber nach dem Progressiv-Modell



Das Instrument wirkt nur bei denen, die kein Anreizproblem haben – und damit auch nicht subventioniert werden müssten.

Das Progressiv-Modell stimuliert die Arbeitsnachfrage nach Teilzeitkräften und Mini-Jobbern. Hierüber erhalten Langzeitarbeitslose theoretisch eine größere Chance, wieder in den Arbeitsmarkt einzutreten und einen Teil ihres Lebensunterhaltes selbst zu bestreiten. Diese verbesserten Chancen werden jedoch nur dann genutzt, wenn die mangelnden monetären Arbeitsanreize kein wesentliches Problem darstellen. Dann allerdings ist unklar, warum überhaupt eine arbeitnehmerseitige Lohnsubvention gezahlt werden sollte.

32 Zumindest wenn die Stellen kurzfristig besetzt werden können und die Fixkosten pro Arbeitskraft gering sind.

Der Weg in eine reguläre Vollzeitbeschäftigung, die ein Einkommen oberhalb der Bedürftigkeit sichert, wird durch das Progressiv-Modell hingegen tendenziell erschwert. Für die Unternehmen wird es unattraktiver, im Niedriglohnbereich Vollzeitarbeitsplätze einzurichten. Von der Tendenz her bewirkt das Modell folglich, dass sich die Abhängigkeit von staatlichen Transfers verfestigt. Daher muss der positive Effekt der erhöhten Arbeitsnachfrage auf die Beschäftigungssituation stark relativiert werden: Die neu geschaffenen Teilzeitstellen sind ungeeignet, die AlG II-Empfänger von der staatlichen Abhängigkeit zu lösen. Die Umstrukturierung kommt wie bereits die Reduktion der Sozialabgaben vor allen Dingen Mitgliedern der stillen Reserve zu Gute, deren Existenzminimum ohnehin gesichert ist. Eine Verringerung der bestehenden Arbeitslosigkeit ist daraus nicht zu erwarten.

Die Beschäftigten werden versuchen, die Kostenentlastung der Arbeitgeber über höhere Löhne abzuschöpfen.

Da die Anrechnungsregelungen im AlG II die erhoffte Stärkung des aggregierten individuellen Arbeitsangebots weitestgehend aufzehren, müssen die Beschäftigten kaum mit erhöhter Konkurrenz seitens der Arbeitslosen rechnen. Denkbar ist daher, dass sie die zusätzlichen finanziellen Spielräume der Arbeitgeber zu Lohnerhöhungen nutzen. Das hängt in erster Linie von ihrer Einschätzung ab, ob die zur Lohnverhandlung stehenden Beschäftigungsverhältnisse problemlos in mehrere Stellen aufgeteilt werden können – denn dann könnte der Arbeitgeber sie kostensparend durch mehrere geringfügig Beschäftigte ersetzen. Wo eine solche Konkurrenz besteht, sind keine oder nur geringe Lohnerhöhungstendenzen zu erwarten. Wo hingegen keine Aufspaltung der Arbeitsplätze droht, sind deutlich höhere Lohnforderungen zu erwarten.

Die Verteilungswirkungen sind völlig unsystematisch.

Bei einer Umsetzung des Progressiv-Modells bliebe die Mindestsicherung für alle Bürger erhalten. Wie die Analyse gezeigt hat, profitiert von dem Modell allerdings gerade nicht die Gruppe der Bedürftigen. Stattdessen realisieren Mitglieder der stillen Reserve, die weder auf Transfers noch auf eine Beschäftigung angewiesen sind, sowie bereits Beschäftigte Sondervorteile zu Lasten der Gesellschaft. Diese Umverteilungswirkung kann nicht intendiert sein und entspricht in keiner Weise dem Bedürftigkeitsprinzip. Mit dieser völlig unsystematischen Umverteilung wird auch das Gleichbehandlungskriterium verletzt. Noch nicht einmal die Beschäftigungseffekte im Bereich der geringfügigen Beschäftigung können diese Kritik abschwächen: Das Modell führt zu einer weiteren Aufspaltung des Arbeitsmarktes, ohne das Problem der Arbeitslosigkeit wesentlich zu reduzieren.

Die Sozialsysteme werden inkonsistenter und dürften

Gleichzeitig werden die Sozialsysteme zunehmend ihrer Konsistenz beraubt: Der Zusammenhang zwischen Beitragszahlung und Versicherungsanspruch wird weiter aufgelöst. Dies birgt zusätzliche Gefahren höherer kollektiver Lohnforderungen: Wenn den Beiträgen kein angemessener Nutzen gegenübersteht nehmen die Beitragszahler sie als gegenleistungslose Belastung wahr. Die zusätzlichen Ansprüche, die nicht gegenfinanziert sind, und der Rückgang der Beitragseinnahmen aus bestehenden Beschäftigungsverhältnissen bewirken steigende Defizite in den Sozialversicherungszweigen. Die verbleibenden „normalen“ Beitragszahler und die Gesamtheit der Steuerzahler müssen dafür aufkommen, was wiederum negative Beschäftigungseffekte bewirkt.

weiter an Akzeptanz verlieren.

3.2.5. Die Magdeburger Alternative

Die Magdeburger Alternative wurde im Jahr 2003 im akademischen Umfeld entwickelt.[33] Die Autoren unterstellen explizit, dass eine größere Lohnflexibilität im institutionellen Rahmen der Bundesrepublik Deutschland nicht erreichbar sei. Da jedoch die hohe Arbeitslosigkeit im Sektor der Geringqualifizierten vor allen Dingen auf die mangelnde Arbeitsnachfrage bei gegebenen Tariflöhnen zurückzuführen ist wird vorgeschlagen, die Symptome dieses Problems durch eine dauerhafte arbeitgeberseitige Lohnsubvention zu behandeln.

Die Autoren resignieren in Sachen Lohnflexibilisierung.

Konkret sieht die Magdeburger Alternative vor, dass künftig der Staat dauerhaft die kompletten Sozialversicherungsbeiträge neu eingestellter, vorher langzeitarbeitsloser Mitarbeiter (AlG II-Empfänger) übernimmt. Für den Arbeitnehmer ändert sich hierdurch zunächst nichts: Sein durch eine bestimmte Beschäftigung erreichbarer Nettolohn bleibt im Vergleich zur Situation ohne Subvention zunächst unverändert. Auch die Sozialversicherungsansprüche bleiben im vollen Umfang erhalten. Für den Arbeitgeber jedoch sinken die Bruttoarbeitskosten deutlich um etwa 35 Prozent. Insgesamt ist die Magdeburger Alternative daher als permanente, zielgruppenorientierte arbeitgeberseitige Lohnsubvention zu typisieren.

Der Staat übernimmt die Sozialversicherungsbeiträge neu eingestellter Langzeitarbeitsloser.

Die Anknüpfung der Subvention an die Sozialversicherungsbeiträge ist aus ökonomischer Sicht vollkommen willkürlich. Der gleiche Effekt könnte durch eine direkte prozentuale Übernahme der Bruttoarbeitskosten erzielt werden. Vermutlich ist der Weg über die Sozialversicherungsbeiträge politisch jedoch leichter zu vermitteln.

Die Gewährung der Subvention ist an mehrere Bedingungen geknüpft. Erstens wird sie nur für neu eingestellte Erwerbspersonen gezahlt, die bereits keinen Anspruch mehr auf das beitragsfinanzierte Arbeitslosengeld I haben.

Zu Vermeidung eines Drehtüreffekts wird die Förderung an Bedingungen geknüpft.

33 Schöb und Weimann (2003) und (2004).

3. VERGLEICHENDE ANALYSE VERSCHIEDENER KOMBILOHN-VORSCHLÄGE

Die Maßnahme ist also zielgruppenorientiert. Zweitens müssen die neu eingestellten Arbeitnehmer in die unterste Tarifgruppe eingeordnet werden, die Magdeburger Alternative zielt also ausschließlich auf eine Belebung des Niedriglohnbereiches ab. Und drittens schließlich wird die Lohnsubvention nur dann ausbezahlt, wenn das Unternehmen die Zahl seiner insgesamt in der niedrigsten Lohngruppe Beschäftigten durch die Einstellung des Langzeitarbeitslosen erhöht – also eine unternehmensspezifisch festgelegte Beschäftigungsschwelle überschreitet. Diese Schwellen sollen vergangenheitsbezogen festgelegt werden. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass die Unternehmen unsubventionierte Arbeitnehmer durch subventionierte ersetzen, es also zu einem reinen Drehtüreffekt kommt.

Mitnahmeeffekte wollen die Autoren durch eine Verdopplung der Subvention verhindern.

Die Beschäftigungsschwellen sollen gleichzeitig Mitnahmeeffekte verhindern, ein weiteres bekanntes Problem arbeitgeberseitiger Lohnsubventionen: Für ein Unternehmen ist es lohnend, subventionierte Arbeitnehmer anstelle von anderenfalls ohnehin eingestellten unsubventionierten Beschäftigten einzustellen. Die Beschäftigungsschwellen können Mitnahmeeffekte jedoch allenfalls begrenzen. Es besteht beispielsweise die Möglichkeit, diese Regel durch Firmenneugründungen oder die Verlagerung von Arbeitsplätzen in Tochtergesellschaften zu umgehen.

Zu Vermeidung dieser Anreize wird vorgeschlagen, für jeden neu geschaffenen Arbeitsplatz auch einen bereits bestehenden Arbeitsplatz in der untersten Tarifstufe zu subventionieren. Bei einer Verdopplung der Beschäftigtenzahl in der untersten Lohnstufe würden somit für alle Arbeitnehmer die kompletten Sozialversicherungsbeiträge übernommen. Die dauerhafte Subvention pro neu beschäftigtem Arbeitnehmer erhöht sich damit auf bis zu 70 Prozent der Bruttoarbeitskosten.

Neben der Gefahr der Auslagerung erkennen die Autoren auch die nahe liegende Gefahr höherer Lohnforderungen in den betroffenen Tarifgruppen: Die Beschäftigten könnten versuchen, die Kostenvorteile des Arbeitgebers über höhere Löhne abzuschöpfen. Um das zu vermeiden wird vorgeschlagen, die Subventionen nur dann zu zahlen, wenn die Nettolöhne in der untersten Tarifgruppe nicht schneller steigen als die Nettolöhne in den übrigen Lohngruppen.

Die Magdeburger Alternative belebt zwar tatsächlich das Arbeitsangebot, …

Die Magdeburger Alternative zielt auf eine Stimulierung der Arbeitsnachfrage: Eine arbeitgeberseitige Lohnsubvention in der vorgeschlagenen Höhe führt zumindest im ersten Schritt zu einer erheblichen Reduzierung der Bruttoarbeitskosten und lässt damit eine Belebung der Arbeitsnachfrage erwarten. Diese konzentriert sich auf den Niedriglohn-Sektor, wirkt durch Komplementaritätsbeziehungen jedoch auch darüber hinaus. Allerdings ist bezüglich der positiven Effekte auf den Arbeitsmarkt von einigen Einschränkungen auszugehen.

… wird aber Mitnahmeeffekte der Unternehmen nicht vollständig vermeiden können.

Zwar schenken die Autoren der Magdeburger Alternative dem Ausschluss von Fehlanreizen besondere Beachtung: Sowohl die Beschäftigungsschwellen als auch die Subventionierung der bereits Beschäftigten verfolgen das Ziel, eine Mitnahme der Subvention ohne tatsächliche Beschäftigungserhöhung zu verhindern. Die Erfahrungen der Vergangenheit haben jedoch gezeigt, dass die Unternehmen in der Regel findiger sind als die Planer der Modelle, wenn es um das Erkennen solcher Schlupflöcher geht.

Eine Möglichkeit könnte darin bestehen, möglichst viele Arbeitnehmer nachträglich in die unterste Lohnstufe zu gruppieren: So würden sie die Schwellenwerte auch dann erreichen, wenn sie unsubventionierte Beschäftigte in den untersten Lohngruppen durch subventionierte substituieren. Als Kompensation könnten den von der Herabstufung betroffenen Arbeitnehmern geldwerte Vorteile, Arbeitszeitverkürzungen oder Ähnliches angeboten werden. Auch das Problem der Auslagerung von Beschäftigung in neu gegründete (Tochter-)Unternehmen wird durch die Regeln nicht gebannt. Nur wenn das Bestandsunternehmen die Beschäftigtenzahl verdoppelt realisiert es die gleiche Subvention wie ein neues Unternehmen. Daher ist es in vielen Fällen rein theoretisch günstiger, die förderberechtigten Arbeitsbereiche auszugründen. Die Folge wäre eine geringere Beschäftigungswirkung.

Hinzu kommen Probleme durch die Ungleichbehandlung von bereits beschäftigten und neu eingestellten Arbeitnehmern. Schon an sich ist die Ungleichbehandlung nicht zu rechtfertigen, sie mündet jedoch darüber hinaus in Wettbewerbsprobleme: Neu gegründete Unternehmen werden die Bestandsunternehmen aufgrund der Arbeitskostenvorteile leicht unterbieten können. Davon sind insbesondere arbeitsintensive Branchen betroffen, beispielsweise der Dienstleistungssektor. Gesamtwirtschaftlich sind damit Effizienzverluste verbunden, die wiederum negative Rückwirkungen auf den Arbeitsmarkt haben.

Die Beschäftigungsschwellen beschleunigen den Strukturwandel.

Des Weiteren werden die Beschäftigungsschwellen den Strukturwandel beschleunigen und so den Impuls für die Arbeitsnachfrage relativieren. Für Unternehmen in wachsenden Branchen wird die Einhaltung der Beschäftigungsschwelle leicht zu erfüllen sein. Wahrscheinlich sind in diesen Branchen ohnehin Einstellungen geplant, so dass die Subvention die Einstellungen nicht herbeiführt, sondern nur begünstigt. Es kommt zu Mitnahmeeffekten. Strukturschwache Branchen hingegen werden von der Lohnsubvention nicht

3. VERGLEICHENDE ANALYSE VERSCHIEDENER KOMBILOHN-VORSCHLÄGE

profitieren können, da eher ein Abbau von Arbeitsplätzen ansteht. Somit belohnt der Staat Unternehmen in aufstrebenden Branchen und bestraft, zumindest implizit, Unternehmen weniger boomender Branchen.

Das ist nicht grundsätzlich negativ zu bewerten, relativiert jedoch den Beschäftigungsimpuls.

Solche Struktureffekte sind volkswirtschaftlich nicht eindeutig zu bewerten. Grundsätzlich ist Strukturwandel in einer sich weiter entwickelnden Volkswirtschaft und bei zunehmender internationaler Arbeitsteilung ein normales Phänomen und häufig die Grundlage für Wohlfahrtssteigerungen. Allerdings bestimmen funktionierende Märkte von selbst das optimale Tempo der Anpassungen. Negative Wohlfahrtseffekte könnten zudem aus politischen Maßnahmen zur Abfederung struktureller Entwicklungen folgen. Die Versuche, mit dem Strukturwandel verbundene individuelle bzw. gruppenspezifische Härten abzufedern sind wiederum kostenintensiv und wirken in die entgegengesetzte Richtung.

Abgesehen von der strukturellen Wirkung entsteht ein konjunkturelles Problem, da die Lohnsubventionen prozyklisch wirken. In Phasen des Aufschwungs werden die Unternehmen gefördert, da zusätzliche Beschäftigte eingestellt werden. Während einer Rezession, die üblicherweise mit einem Beschäftigungsrückgang verbunden ist, werden sie hingegen über den Rückgang der Gütermarktnachfrage hinaus durch den Verlust der Subventionen belastet.

Durch eine Verzerrung der Arbeitsnachfrage wird Langzeitarbeitslosigkeit gefördert.

Hinzu kommt ein negativer Nebeneffekt der Zielgruppenbeschränkung auf AlG II-Empfänger: Für Arbeitslose, die noch Leistungen nach AlG I erhalten, entsteht eine zusätzliche Hürde für den Eintritt in den Arbeitsmarkt, denn Arbeitgeber werden die kostengünstigeren AlG II-Empfänger bevorzugen. Mitunter könnte ein Arbeitgeber einen Arbeitslosen sogar auffordern, mit einer Bewerbung bzw. dem Antritt der Stelle zu warten, bis ihm AlG II gezahlt wird. Damit fördert die Magdeburger Alternative die Langzeitarbeitslosigkeit: Die zu erwartende erhöhte Nachfrage nach vorher arbeitslosen AlG II-Empfängern geht zulasten der Nachfrage nach AlG I-Berechtigten.

Auf die Bereitschaft zur Teilnahme am Arbeitsmarkt, also das aggregierte individuelle Arbeitsangebot, gehen von der arbeitgeberseitigen Lohnsubvention keine unmittelbaren Effekte aus. Der Nettolohn, an dem die individuelle Arbeitsangebotsentscheidung ausgerichtet wird, bleibt von der Maßnahme zunächst unberührt. Lediglich, wenn die Lohnsubvention zu Tariflohnsteigerungen führen würde, könnte es in der Folge zu einer positiven Reaktion des individuellen Arbeitsangebots kommen. Durch die Subvention angestoßene Tariflohnerhöhungen sollen jedoch aufgrund ihrer negativen Beschäftigungseffekte zu Recht verhindert oder zumindest in Maßen gehalten werden.

Fast alle Parameter der kollektiven Lohnforderungen werden in Richtung aggressiverer Lohnforderungen verändert.

Ob Erhöhungen der Tariflöhne tatsächlich verhindert werden können, hängt maßgeblich von den Effekten der Subvention auf die Parameter der kollektiven Lohnsetzung ab. Durch die Übernahme von bis zu 70 Prozent der Bruttolohnkosten entsteht eine erhebliche Entlastung der Arbeitgeber und damit ein erheblicher zusätzlicher Verteilungsspielraum für die Tarifparteien. Es ist zu bezweifeln, dass dieser Vorteil allein zur Beschäftigungsausdehnung genutzt werden würde. Wenn es den Unternehmen nicht unmittelbar gelingt entsprechend viele qualifizierte Langzeitarbeitslose zu rekrutieren, wird Druck zu höheren Tariflöhnen im unteren Bereich entstehen. Doch auch bei ausreichendem Arbeitsangebot werden die Gewerkschaften ihre Verhandlungsposition voraussichtlich nutzen können, einen Teil der entstandenen Spielräume über Lohnerhöhungen, Arbeitszeitverkürzungen ohne vollen Lohnausgleich oder die Ausweitung sonstiger geldwerter Leistungen abzuschöpfen.

Die Verhinderung der Konkurrenz zwischen Arbeitslosen und bereits Beschäftigten wird ausdrücklich angestrebt, denn die Substitution eines bereits beschäftigten Mitarbeiters durch einen vorher Arbeitslosen berechtigt das Unternehmen gerade nicht zur Förderung. Da durch die sinkenden Bruttoarbeitskosten mit einer Stärkung der Arbeitsnachfrage zu rechnen ist, erhöhen sich die Wiederbeschäftigungschancen im Falle einer Entlassung. Damit verbessert sich die Rückfallposition der von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmer. Darüber hinaus wird die Verantwortung für die Beschäftigungssituation durch die Maßnahme massiv auf den Staat verlagert: Außergewöhnlich ausdrücklich werden die überhöhten Lohnabschlüsse durch die Autoren resigniert als unabänderlich akzeptiert. Wie bei jeder dauerhaften Lohnsubventionen besteht die Gefahr, dass die Tarifpartner die Verantwortung für den Arbeitsmarkt immer weiter an den Staat abtreten: Durch die teilweise Übernahme der Lohnkosten erhalten die Arbeitsmarktparteien dauerhaft die Möglichkeit, Verträge zu Lasten der Steuerzahler zu schließen.

Die Schranken für die Lohnentwicklung sind nur begrenzt wirksam …

Selbst wenn die Anknüpfung der Subventionen an die proportionale Lohnentwicklung bei einer praktischen Umsetzung des Konzepts durchgehalten würde, werden die Löhne der unteren Tarifgruppen dadurch nicht tatsächlich produktivitätsgerecht und knappheitsorientiert begrenzt. Es ist davon auszugehen, dass in höheren Einkommensklassen durchschnittlich höhere Produktivitätsfortschritte zu verzeichnen sind als im Niedriglohnbereich. Proportionale Lohnzuwächse tragen der tatsächlichen Produktivitätsentwicklung somit nicht Rechnung. Die bereits heute zu hohen Tariflöhne unterer Lohngruppen sind gerade ein Grund für die überproportionale Arbeitslosigkeit der gering produktiven Arbeitnehmer. Sollte aufgrund der Subvention tatsächlich eine zusätzliche Beschäftigung vieler Langzeitarbeitsloser erreicht werden, ist darüber hinaus zumindest in einem ersten Schritt zu erwarten, dass

3. VERGLEICHENDE ANALYSE VERSCHIEDENER KOMBILOHN-VORSCHLÄGE

die durchschnittliche Produktivität in diesem Tarifsegment zurückgeht. Die Löhne in den unteren Tarifgruppen müssten bei freier Marktentwicklung also deutlich langsamer steigen als in höheren Lohngruppen. Die vorgeschlagene Begrenzung auf durchschnittliche Lohnsteigerungsraten ermöglicht es, die Löhne in der untersten Tarifgruppe eindeutig über das produktivitätsgerechte Maß hinaus anzuheben. Denkbar ist darüber hinaus, dass die Subventionen zur Quersubventionierung von Lohnerhöhungen in den mittleren und oberen Tarifklassen genutzt werden. Schließlich haben sowohl die Arbeitgeber- als auch Arbeitnehmervertretung ein Interesse, die Förderung zu erhalten.

… und bergen die Gefahr, dass Tariflöhne auch für bislang flexible Branchen quasi verpflichtend gemacht werden.

Aus der Tariforientierung des Gesamtansatzes resultieren weitere bedenkliche Nebenwirkungen. In einigen Feldern des Niedriglohnbereichs spielen Tariflöhne bislang eine sehr geringe Rolle. Die Subvention ist an die Einstellung von Arbeitnehmern in der untersten Tarifgruppe geknüpft, eine Unterbietung dieser Tariflöhne wird durch die Autoren als nahezu ausgeschlossen erklärt. Das legt nahe, dass die Gewerkschaften die Zahlung von Tariflöhnen als Bedingung für die Gewährung der Subvention durchsetzen können. Dann wären bisher tarifungebundene Unternehmen und private Haushalte gezwungen, den Tariflohn einer verwandten Branche zu zahlen, um von der Magdeburger Alternative zu profitieren. Da dieser Lohn dann auch für vorher nicht langzeitarbeitslose Arbeitnehmer gezahlt werden müsste, entstünde ein erheblicher Lohnerhöhungsdruck auf den Niedriglohnbereich. Über die tatsächliche Relevanz dieses Szenarios kann natürlich nur spekuliert werden; zumindest sollte man sich dieser Gefahr jedoch bewusst sein.

Die Bedürftigkeitsgrenze wird durch Gewährung der Lohnsubventionen maßgeblich überschritten.

An den sozialen Sicherungssystemen soll prinzipiell festgehalten werden, so dass die Sicherstellung eines sozio-kulturellen Existenzminimums weiterhin für jeden Bürger gegeben ist. Problematisch ist jedoch, dass das Bedürftigkeitsprinzip mit der Einführung der Lohnsubventionen vollständig ignoriert würde.

Diejenigen, die im Zuge der Lohnsubventionierung einen Arbeitsplatz erhalten, erzielen vielfach einen Nettolohn oberhalb der Bedürftigkeitsgrenze, insbesondere in Kombination mit weiteren Transferzahlungen durch die AlG II-Freibetragsregelungen. Geht man davon aus, dass die Zielgruppe auf einem flexiblen Arbeitsmarkt und ohne Markteingriff einen sehr viel geringeren Lohn erhalten hätte wird deutlich, dass die Umverteilung über das eigentlich notwendige Maß hinausgeht.

Die Diskriminierung zwischen Empfängern unterschiedlicher Transfers ist nicht zu rechtfertigen.

Aus dieser zusätzlichen Umverteilung folgt ein Verstoß gegen das Gleichbehandlungsprinzip, da voraussichtlich nicht alle AlG II-Empfänger einen subventionierten Arbeitsplatz erhalten. Nur ein Teil von ihnen erhält also die Möglichkeit, ihr verfügbares Einkommen durch einen Nettolohn oberhalb ihrer Produktivität zu erhöhen. Noch gravierender ist die Ungleichbehandlung gegenüber Sozialhilfeempfängern. Wer nicht erwerbsfähig ist hat keine Chance, von der zusätzlichen Umverteilung zu profitieren. Aber auch die AlG I-Empfänger werden benachteiligt, denn für ihre Neueinstellung erhalten Arbeitgeber keine Lohnsubvention.

Die langfristige Finanzierbarkeit des Instruments erscheint fraglich.

Das Modell der Magdeburger Alternative verfolgt keine kurzfristigen Ziele, sondern soll der langfristigen Stabilisierung des Arbeitsmarktes dienen. Daher sollen die gewährten Subventionen permanent gezahlt werden. Über einen längeren Zeitraum gesehen ist jedoch damit zu rechnen, dass sich die Gruppe der geförderten Personen stark ausweitet: Einerseits durch eine tatsächliche Beschäftigungsausweitung, andererseits aber auch als Resultat gelungener Umgehungsstrategien seitens der Unternehmen. Es ist zweifelhaft, ob ein solches System, bei dem der Staat reguläre Arbeitsverhältnisse unabhängig von der absoluten Lohnhöhe und unabhängig von der Bedürftigkeit der beschäftigten Personen bezuschusst, langfristig tragbar ist.

Eine marktkonforme Lösung des diagnostizierten Problems wäre die Absenkung der Löhne auf ein produktivitätsgerechtes Niveau. Sie würde durch Umsetzung der Magdeburger Alternative in weite Ferne gerückt. Die Gesellschaft alimentiert die überhöhten Tariflöhne und verzichtet auf einen Großteil der Steuer- und Sozialbeiträge, die bei einer marktkonformen Beschäftigung der Geringqualifizierten möglich wäre. Eventuellen fiskalischen Einsparungen der AlG II-Transferzahlungen steht der dauerhafte Verzicht auf die Sozialversicherungsbeiträge leistungsfähiger und nicht bedürftiger Arbeitnehmer in den unteren Tariflohngruppen entgegen.

Der Ausschluss der AlG I-Bezieher führt zu einer zusätzlichen Belastung für die beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherung sowie aus volkswirtschaftlicher Perspektive zu einer Ressourcenverschwendung: Mit steigender Dauer der Arbeitslosigkeit gehen mehr und mehr allgemeine und berufsspezifische Fähigkeiten der Arbeitslosen verloren.

Die Inkaufnahme der Probleme wäre nur zu rechtfertigen, wenn eine Lohnflexibilisierung tatsächlich ausgeschlossen wäre.

Die Autoren erkennen einen Großteil der hier geäußerten Probleme und versuchen, diese durch Zusatzregelungen zu begrenzen. Die Inkaufnahme der verbleibenden Schwierigkeiten rechtfertigen sie damit, dass sich aus der Maßnahme im Vergleich zur fortbestehenden Arbeitslosigkeit ein fiskalischer Überschuss ergeben würde. Die fiskalischen Effekte lassen sich aufgrund der schwer prognostizierbaren Wirkungen des Konzepts allerdings kaum verlässlich bestimmen. Es bestehen erhebliche fiskalische Risiken. Vor allem aber ist die gesamte Perspektive nur dann stimmig, wenn eine Lohnflexibilisierung

und marktgerechte Beschäftigung von gering produktiven Erwerbspersonen tatsächlich dauerhaft ausgeschlossen werden muss.

3.2.6. Aktivierende Sozialhilfe

Das Modell kombiniert eine Einkommenssubvention mit dem Angebot von Arbeitsgelegenheiten.

Das vom ifo-Institut München entworfene Modell der Aktivierenden Sozialhilfe umfasst drei Elemente: Erstens sollen die staatlich gewährten Sozialleistungen deutlich gesenkt werden, um die Anreize zur Arbeitsaufnahme zu stärken. Mit dem gleichen Ziel soll Beziehern niedriger Lohneinkommen zweitens eine Lohnsteuergutschrift gewährt werden. Und drittens soll sich der Staat verpflichten, jedem arbeitswilligen Hilfeempfänger eine Arbeitsgelegenheit anzubieten.

Die ersten beiden Maßnahmen können zusammengefasst werden. Hierbei handelt es sich vereinfachend um eine zielgruppenorientierte Einkommenssubvention. Obwohl die Einkommenssubvention in Form einer Lohnsteuergutschrift gezahlt wird, liegt keine reine Lohnsubvention vor, da das Gesamt-Haushaltseinkommen die Höhe der gewährten Subvention bestimmt. So sollen neben den Lohneinkommen aller Haushaltsmitglieder auch sonstige Einkommen und Vermögenswerte berücksichtigt werden. Üblicherweise werden solche Einkommenssubventionen über das Steuersystem unter dem Oberbegriff „Negative Einkommenssteuer“ diskutiert.

Bei dem dritten Punkt handelt es sich um staatlich organisierte Arbeitsgelegenheiten, die im Gegensatz zu den Ein-Euro-Jobs allerdings bewusst im Wettbewerb mit regulärer Beschäftigung stehen. Wie später dargelegt wird, ist die Ergänzung der Einkommenssubvention um die Bereitstellung der Arbeitsgelegenheiten erforderlich, um trotz einer Absenkung der Transfers bei Untätigkeit die Mindestsicherung zu garantieren.

Kern des Konzepts ist eindeutig die Einkommenssubvention, was auch durch die Prioritätensetzung der Autoren in den jeweiligen Darstellungen deutlich wird.[34] Da die flankierenden staatlich geschaffenen bzw. organisierten Arbeitsgelegenheiten die Wirkungen der Einkommenssubvention zum Teil konterkarieren, mindestens jedoch stark relativieren, wird eine separate Analyse der Instrumente vorgenommen.

34 Die nachfolgende Darstellung stützt sich im Wesentlichen auf die Veröffentlichung „Aktivierende Sozialhilfe – Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum“ von Sinn, Holzner, Meister, Ochel und Werding im ifo Schnelldienst, Heft 9 von 2002. Neuere Angaben zur konkreten Ausgestaltung stammen aus Zeitungsinterviews mit Hans-Werner Sinn.

Zur Komponente der Einkommenssubvention

Als Hauptursache der Arbeitslosigkeit wird die Arbeitslosigkeitsfalle identifiziert.

Nach Ansicht der Autoren ist die Hauptursache der hohen Arbeitslosigkeit das hohe Niveau der gewährten Transferleistungen bei Arbeitslosigkeit. Diese machten die Arbeitsaufnahme für viele Hilfebezieher unattraktiv. Die Arbeitslosigkeit gering produktiver Arbeitnehmer wird also auch hier durch die so genannte Arbeitslosigkeitsfalle erklärt.

Transferkürzungen und Freibeträge sollen die Arbeitsanreize erhöhen.

Zur Lösung dieses Anreizproblems soll zum einen die Höhe der staatlichen Grundsicherung für arbeitsfähige Hilfebedürftige drastisch gesenkt werden, zum anderen sollen die Hinzuverdienstmöglichkeiten deutlich verbessert werden. Im ursprünglichen Vorschlag war vorgesehen, erwerbsfähigen Hilfeempfängern nur noch die Wohnkosten zu erstatten.[35] Ziel ist es, den durch die Transfers wesentlich mitbestimmten Anspruchslohn im unteren Lohnsegment zu senken und die Aufnahme einer Arbeit attraktiver zu machen. Gleichzeitig sollen die Hinzuverdienstmöglichkeiten für Geringverdiener durch Lohnsteuergutschriften verbessert werden, um die Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme nochmals zu steigern.

Die Grenzbesteuerung steigt auf maximal 70 Prozent.

Konkret sollen für einen Haushalt mit nur einem erwerbsfähigen Transferbezieher die ersten 200 Euro Eigenverdienst anrechnungsfrei bleiben; dem Arbeitnehmer sollen zudem die Sozialversicherungsbeiträge erlassen werden.[36] Das Einkommen bis 200 Euro soll darüber hinaus vom Staat mit 20 Cent pro Euro bezuschusst werden. So erzielt ein Arbeitnehmer bei einem Eigenverdienst von 200 Euro ein zusätzliches verfügbares Einkommen in Höhe von 240 Euro (200 Euro plus 200 x 20 Cent), das verfügbare Einkommen steigt also stärker als das am Markt erzielte Lohneinkommen. Im Bereich zwischen 200 und 400 Euro (bzw. zwischen 200 und 500 Euro in neueren Quellen) erhält der Arbeitnehmer einen betragsmäßig unveränderten Zuschuss in Höhe von 40 Euro. Da aber das 200 Euro überschreitende Markteinkommen auch für den Arbeitnehmer sozialversicherungspflichtig ist, erhöht jeder zusätzlich verdiente Euro das verfügbare Einkommen des Arbeitnehmers in diesem Bereich

35 Neuere Einlassungen von Hans-Werner Sinn fordern eine Kürzung des ALG II um rund ein Drittel (ca. 1.050 Euro statt 1.550 Euro für eine Familie mit zwei Kindern). In den grafisch dargestellten Beispielen wird analog zum wissenschaftlich veröffentlichten Modell lediglich ein Grundtransfer in Höhe der auch bei den anderen Modellen zugrunde liegenden erstattungsfähigen Wohnkosten angenommen. Da aber sicher scheint, dass das ifo-Institut eine Ausdehnung der zweiten Anrechnungsstufe auf 200 bis 500 Euro plant, wurde dies in der grafischen Darstellung bereits berücksichtigt.

36 Der Arbeitgeberanteil an den Sozialversicherungsbeiträgen wird jedoch ab dem ersten Euro fällig.

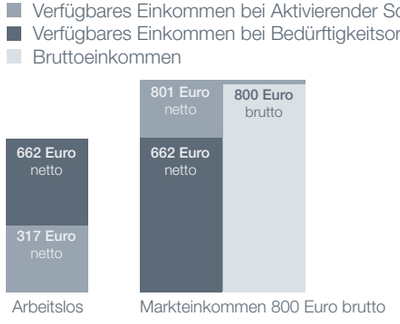
3. VERGLEICHENDE ANALYSE VERSCHIEDENER KOMBILOHN-VORSCHLÄGE

nur noch um 80 Cent.[37] Bei darüber hinausgehenden Einkommen werden die Zuschüsse mit einer Rate von maximal 50 Prozent abgeschmolzen. Dabei soll es auch beim Einsetzen der Steuerpflicht nicht zu Entzugsraten über 50 Prozent kommen. Gemeinsam mit den Sozialversicherungsbeiträgen unterliegen demnach Bruttoeinkommen oberhalb von 500 Euro einer impliziten Grenzbesteuerung in Höhe von rund 70 Prozent, d. h. von jedem zusätzlich verdienten Euro verbleiben dem Transferempfänger 30 Cent.

Ein Single verlässt das Transfersystem erst bei 1.600 Euro Bruttoeinkommen. Bereits ab 800 Euro sind die Arbeitsanreize geringer als im bedürftigkeitsorientierten System.

Im Vergleich zu einem rein bedürftigkeitsorientierten Steuer-Transfer-System ohne Subventionierung ergeben sich daraus für den Beispielhaushalt eines erwerbsfähigen Singles im Transferbezug mit einem Bruttoeinkommen bis 800 Euro erhebliche monetäre Arbeitsanreize. Im bedürftigkeitsgeprüften System könnte diese Person ihr verfügbares Einkommen nicht über das Mindestsicherungsniveau hinaus erhöhen: Durch Arbeit erzieltes Lohneinkommen reduziert in vollem Umfang die von der Solidargemeinschaft in Anspruch genommene Hilfe.

Verfügbares Einkommen eines alleinstehenden Transferempfängers in der Aktivierenden Sozialhilfe und nach rein bedürftigkeitsorientierter Lohnergänzung

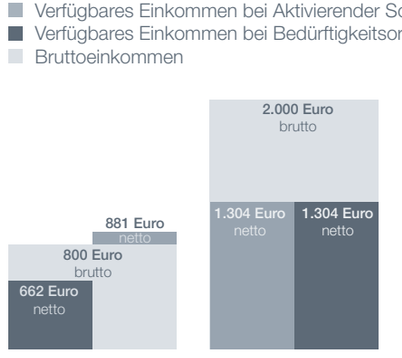


Im Bruttoeinkommensbereich oberhalb von 800 Euro monatlich kehrt sich der Effekt allerdings um. Zwar sind die monetären Arbeitsanreize des Erwerbsfähigen in der Aktivierenden Sozialhilfe auch bei monatlichen Bruttolohneinkommen oberhalb von 800 Euro noch immer positiv, sie fallen jedoch geringer aus als bei einem rein bedürftigkeitsorientierten System. In letzterem ist bereits die normale Grenzbelastung einer regulären Tätigkeit erreicht.

37 Die geringfügige Abweichung zur Grafik beruht auf dem Umstand, dass dort zur besseren Vergleichbarkeit mit den anderen Modellen mit einer Sozialabgabenquote von 21 Prozent gerechnet wurde, während das ifo-Institut von 20 Prozent ausgeht.

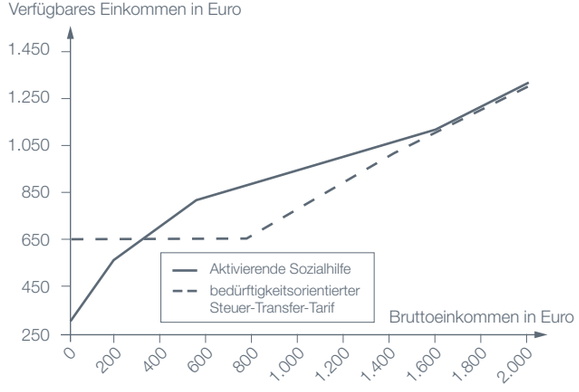
Immerhin rund 50 Prozent des zusätzlich erwirtschafteten Einkommens verbleiben damit beim Arbeitnehmer. Die Grenzbelastung im ifo-Modell steigt in diesen Einkommensbereichen hingegen auf rund 70 Prozent.

Verfügbares Einkommen eines alleinstehenden Transferempfängers in der Aktivierenden Sozialhilfe und im bedürftigkeitsorientierten Transfer



Obwohl der Vorschlag des ifo-Instituts durch die deutliche Absenkung der Grundtransfers Spielraum gewinnt, die subventionierten Einkommensklassen trotz moderater Grenzbelastung mit Steuern und Abgaben nicht zu sehr auszudehnen, verlässt der Single Haushalt das Transfersystem erst bei einem Bruttoeinkommen von mehr als 1.600 Euro monatlich.

Einkommensvergleich Aktivierender Sozialhilfe und bedürftigkeitsorientierter Steuer-Transfer-Tarif (Single-Haushalt)



3. VERGLEICHENDE ANALYSE VERSCHIEDENER KOMBILOHN-VORSCHLÄGE

Ähnlich verlaufen die Anreizstrukturen für die vierköpfige Beispielfamilie.

Die Wohnkosten werden im Vorschlag der Aktivierenden Sozialhilfe übernommen. Sie erhöhen sich bei größeren Haushalten. Auch die Hinzuverdienstmöglichkeiten für den gemeinsam veranlagten Haushalt steigen im Modell der Aktivierenden Sozialhilfe mit der Zahl der im Haushalt lebenden erwerbsfähigen Personen. Aufgrund von Einsparungspotenzialen durch gemeinsames Wirtschaften werden die Freibeträge und Anrechnungszonen jedoch nicht auf ein Vielfaches angehoben, sondern erhöhen sich mit jeder weiteren erwerbsfähigen Person nur um 80 Prozent.[38] Im Falle der vierköpfigen Beispielfamilie ist jedoch nur eine Person erwerbsfähig, der Partner steht dem Arbeitsmarkt aufgrund der Kinderbetreuung nicht zur Verfügung. In diesem Fall erhöht sich auch im System der Aktivierenden Sozialhilfe der dem Haushalt zur Verfügung stehende Grundtransfer um die Regelsatzleistungen des nicht-erwerbsfähigen Erwachsenen und der zwei Kinder.

Die Familie verlässt das Transfersystem erst bei 2.700 Euro Bruttoeinkommen. Ab 1.600 Euro sind die Arbeitsanreize geringer als im bedürftigkeitsorientierten System.

Die Familie würde in einem rein bedürftigkeitsorientierten Transfersystem mit einem eigenem Arbeitseinkommen zunächst die in Anspruch genommene Transferunterstützung reduzieren, ohne ihr verfügbares Einkommen zu erhöhen. Erst bei einem monatlichen Bruttoeinkommen von mehr als 1.600 Euro erfolgt der Übergang von der Hilfebedürftigkeit in den normalen Steuertarif. Derselbe Haushalt verfügt im System der Aktivierenden Sozialhilfe über den gesamten Einkommensbereich hinweg über erhebliche monetäre Arbeitsanreize. Ab einem Bruttoeinkommen in Höhe von 1.600 Euro monatlich fallen die monetären Arbeitsanreize jedoch aufgrund der Abschmelzung der Einkommenssubvention geringer aus als im normalen Steuertarif: Dies ist wieder an der im Vergleich der beiden Geraden geringeren Steigung erkennbar. Eine vollständige Befreiung aus dem Transfersystem und der Übergang in den normalen Steuertarif erfolgen erst bei einem Bruttoeinkommen von mehr als 2.700 Euro monatlich. (siehe Grafik S. 81)

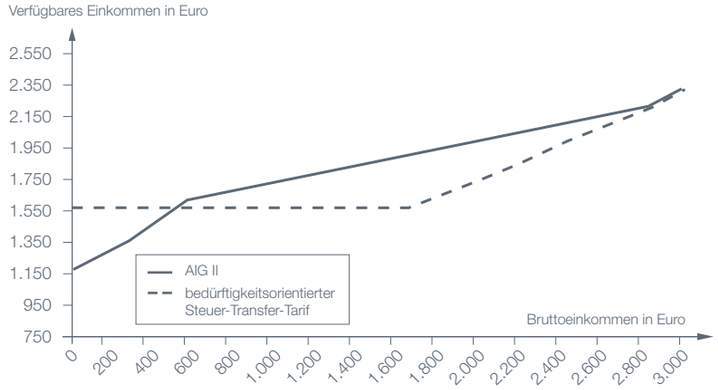
Die Autoren unterstellen eine ausreichende Arbeitsnachfrage und identifizieren ein zu schwaches Arbeitsangebot als Hauptursache der Arbeitslosigkeit. Das Konzept der Aktivierenden Sozialhilfe zielt folgerichtig nicht auf eine Stärkung der Arbeitsnachfrage ab. Auf einem unregulierten Arbeitsmarkt würde durch die Aktivierende Sozialhilfe jedoch zweifellos auch die Arbeitsnachfrage gestärkt, wenn das Lohnniveau aufgrund der Kürzung der Grundtransfers und der Einkommenssubvention stark sinken würde.

Die Aktivierende Sozialhilfe reagiert

Unter der Annahme, dass die bestehende Arbeitslosigkeit tatsächlich überwiegend auf mangelnde monetäre Arbeitsanreize seitens der Arbeitnehmer

38 Dies spiegelt denselben Gedanken wie die im AlG II bestehende Reduzierung der Regelsätze bei mehreren Haushaltsangehörigen.

Einkommensvergleich Aktivierende Sozialhilfe und bedürftigkeitsorientierter Steuer-Transfer-Tarif (Familie, 2 Kinder)



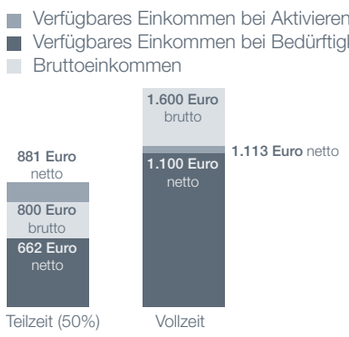
zurückzuführen ist, wäre die Einkommenssubventions-Komponente des ifo-Vorschlags eine konsequente Reaktion. Die Kombination aus einer Absenkung der Grundsicherung bei gleichzeitiger Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten erhöht die monetären Arbeitsanreize deutlich und führt dabei weniger als andere Subventionsmodelle in das Dilemma, den durch Transfers bezuschussten Einkommensbereich extrem ausdehnen zu müssen. Es ist aufgrund der kräftig reduzierten Transferansprüche bei Untätigkeit nahezu auszuschließen, dass arbeitsfähige Transferempfänger eine zumutbare Tätigkeit ablehnen. Eine Ausnahme stellen höchstens die Personen dar, die über andere Einkommensquellen beispielsweise aus Schwarzarbeit verfügen. Das aggregierte individuelle Arbeitsangebot bisheriger Arbeitsloser wird mit diesem Vorschlag mithin unzweifelhaft deutlich gestärkt.

entschlossen auf fehlende monetäre Arbeitsanreize – fraglich ist jedoch, ob diese das entscheidende Problem sind.

Durch die Bezuschussung niedrigerer Lohneinkommen wird die Arbeitsangebotsentscheidung der Individuen insgesamt allerdings wie bei jeder Einkommenssubvention verzerrt. Der Arbeitsangebotseffekt bei bereits beschäftigten Arbeitnehmern fällt also zumindest teilweise negativ aus: So werden z. B. Teilzeitjobs gegenüber einer Vollbeschäftigung attraktiver, da diese mit einer hohen Lohnsteuergutschrift bei gleichzeitig hohem Freizeitanteil verbunden sind. Je größer die Freizeitpräferenz der Individuen ist, desto eher werden sie sich für eine Reduzierung ihres Arbeitsangebotes entscheiden bzw. ihr Arbeitsangebot in Reaktion auf die Subvention nicht über eine Teilzeitbeschäftigung hinaus ausweiten. Da die betroffenen Einkommensbereiche erhebliche Teile der Erwerbsbevölkerung umfassen, dürfen solche möglicherweise negativen Arbeitsangebotsreaktionen nicht vernachlässigt werden. (siehe Grafik S. 82)

3. VERGLEICHENDE ANALYSE VERSCHIEDENER KOMBILOHN-VORSCHLÄGE

Verfügbares Einkommen eines alleinstehenden Transferempfängers in der Aktivierenden Sozialhilfe und im Bedürftigkeitsorientierten Transfer je nach Arbeitsumfang (Annahme 1.600 Euro brutto bei Vollzeitstelle)



Voraussetzung für tatsächliche Beschäftigungseffekte sind Lohnsenkungen, da sich sonst keine ausreichende Arbeitsnachfrage entfaltet.

Nicht nur aufgrund dieser gegenläufigen Anreizeffekte sind die Folgen für die Beschäftigungssituation zunächst ungewiss. Da die Arbeitsnachfrage zu den heute geltenden tariflichen oder üblichen Löhnen nicht ausreicht, um allen erwerbsfähigen Arbeitslosen eine Arbeitsaufnahme zu erlauben, ist eine Absenkung der Löhne notwendige Bedingung für einen Abbau der Arbeitslosigkeit. Mindestens für den tarifvertraglich geregelten Bereich des Arbeitsmarktes wären deutliche Lohnkürzungen in den unteren Tarifgruppen die Voraussetzung für tatsächliche Beschäftigungswirkungen. Grundsätzlich führt eine Lohnsenkung in der untersten Tariflohngruppe dazu, dass die Löhne von Arbeitern höherer Tarifgruppen ebenfalls sinken werden, sofern die Beschäftigten relativ leicht durch vorher Arbeitslose zu ersetzen sind. Je enger die Substitutionsbeziehung zwischen den Tariflohngruppen ist, desto stärker wird der Lohndruck sein. Das ifo-Institut erwartet, dass die Löhne in den unteren Tarifgruppen im Durchschnitt um ca. 16,5 Prozent sinken werden; für die unterste Tarifgruppe wird sogar eine Lohnsenkung um 30 Prozent erwartet. Umgekehrt gilt für Arbeitnehmer, deren Produktivität durch den Einsatz zusätzlicher Mitarbeiter aus den unteren Tariflohngruppen steigt, dass ihr Lohn in Folge der höheren Grenzproduktivität steigen wird. Tendenziell stehen benachbarte Lohngruppen eher in einer Substitutions-Beziehung zueinander, während die Komplementarität mit zunehmendem Lohnabstand steigt. Dementsprechend würde die gesamte Lohnstruktur der Tendenz nach gespreizt.

Dem dürften die Gewerkschaften in kurzer Frist kaum zustimmen.

Aufgrund der zu erwartenden Folgewirkungen für weitere Tarifgruppen werden die Gewerkschaften einer gravierenden Senkung der Einstiegstarife ablehnend gegenüberstehen. Von Seiten des ifo-Instituts wird vorgebracht, dass die Bereitschaft der Gewerkschaften zu Lohnsenkungen dadurch erhöht würde, dass viele der hiervon betroffenen Arbeitnehmer im Gegenzug in den Genuss einer Lohnsteuergutschrift kämen, sich also nicht schlechter stellten. Es darf jedoch bezweifelt werden, dass die Lohnsteuergutschrift in allen Fällen ausreicht, um den vollen Lohnverlust zu kompensieren.

Die Veränderung der individuellen Arbeitsanreize ist so stark, dass die Konkurrenz zwischen arbeitslosen Beschäftigungssuchenden und beschäftigten Arbeitnehmern erheblich steigt. Sofern eine untertarifliche Entlohnung nicht durch zusätzliche staatliche Reglementierungen wie Allgemeinverbindlichkeitserklärungen oder Mindestlöhne ausgeschlossen wird dürfte das Kostendifferential so groß werden, dass immer mehr Arbeitsnachfrager im Falle unveränderter Tariflöhne die Tarifbindung in Frage stellen würden. Da zugleich die Rückfallposition der von Arbeitslosigkeit bedrohten Beschäftigten erheblich verschlechtert wird, könnten die kollektiven Lohnforderungen langfristig tatsächlich moderater werden.

Das Existenzminimum ist nur dann gesichert, wenn ausreichend Beschäftigungsgelegenheiten zur Verfügung stehen.

Allerdings ist bei den bisher beschriebenen Elementen des Vorschlags nicht gewährleistet, dass jeder Bürger die heute garantierte sozio-kulturelle Existenzsicherung erhält. Für die beispielhaft angenommene arbeitsfähige alleinstehende Person beträgt der ohne eigenes Arbeitseinkommen garantierte Transfer im Vorschlag der Aktivierenden Sozialhilfe nur noch 317 Euro zur Erstattung der Wohnkosten. Ein Anspruch auf den im AlG II gewährten zusätzlichen Regelsatz in Höhe von 345 Euro monatlich hat der Hilfebedürftige nach den Vorstellungen des ifo-Instituts nicht mehr. Diese Kürzung der heutigen Mindestsicherung um mehr als 50 Prozent erscheint zunächst nahezu undenkbar.

Allerdings sieht der Vorschlag diese Kürzung nur für arbeitsfähige Transferbezieher vor. Diese wiederum können ihre Situation dank der sehr großzügigen Hinzuverdienstmöglichkeiten im unteren Einkommensbereich relativ schnell soweit verbessern, dass sie wieder ein verfügbares Einkommen in Höhe der heutigen Mindestsicherung erreichen. Der alleinstehende Hilfeempfänger des Beispiels erreicht bereits bei einem Bruttomonatsverdienst von 400 Euro ein höheres verfügbares Einkommen als im untätigen Transferbezug des AlG II.

Die Einforderung einer möglichen Selbsthilfe durch Arbeit ist gesetzlich geregelt. Von einem alleinstehenden arbeitsfähigen Hilfeempfänger zu fordern, durch eigene Arbeit ein Bruttoeinkommen in Höhe von 400 Euro monatlich zu erzielen, erscheint nicht einmal besonders anspruchsvoll: Dieses ist immerhin bereits mit einer Halbtagsarbeit zu einem Bruttostundenlohn von fünf Euro zu erreichen. Sollte der Hilfebedürftige nicht bereit sein, einer solchen Erwerbstätigkeit nachzukommen, besteht auch keine Verpflichtung der Solidargemeinschaft zur Garantie des heute gültigen Mindestsicherungsniveaus.

3. VERGLEICHENDE ANALYSE VERSCHIEDENER KOMBILOHN-VORSCHLÄGE

Es ist jedoch äußerst fraglich, ob innerhalb kurzer Frist Millionen Stellen …

Allerdings muss der Transferempfänger tatsächlich die Möglichkeit haben, eine entsprechende Arbeit aufnehmen zu können. Dazu müssten ausreichend Stellen vakant sein. Es ist jedoch fraglich, ob die Arbeitsnachfrage innerhalb kürzester Zeit nach Einführung eines solchen Systems bereits ausreichen würde, Arbeitsplätze im benötigten Umfang bereitzustellen.[39] Selbst wenn man mittel- und langfristig eine Öffnung der Lohnstrukturen unterstellt ist zu befürchten, dass eine Nachfrageausdehnung um mehrere Millionen Arbeitskräfte kurzfristig ausbleibt: Viele Unternehmen haben sich durch Verlagerung einfacher Jobs ins Ausland oder entsprechende Rationalisierungsmaßnahmen an die seit Jahrzehnten auf hohem Niveau verharrenden Einstiegslöhne angepasst. Eine Umkehr dieser Entwicklung und die Erschließung neuer Stellen im benötigten Umfang erfordert Zeit. Einzig der Dienstleistungssektor dürfte recht zeitnah mit der Schaffung neuer Arbeitsplätze auf eine Lohnsenkung reagieren können.

… mit teils besonderen Anforderungen entstehen.

Damit aber nicht genug. Als „arbeitsfähig“ werden nach § 7 und 8 SGB II alle Personen zwischen 15 und 65 Jahren eingestuft, die aufgrund ihres persönlichen Gesundheitszustands mindestens einer Arbeit von 3 Stunden täglich nachgehen können und nicht durch sonstige Gründe an der Erwerbstätigkeit gehindert sind. Ein Bruttoeinkommen von 400 Euro monatlich wäre bei 3 Stunden täglicher Arbeit erst ab Stundenlöhnen von mehr als 6,50 Euro erreichbar. Ob und wie schnell entsprechende Arbeitsstellen am regulären Markt entstehen, die den speziellen Erfordernissen für derart eingeschränkt arbeitsfähige Personen entsprechen, ist fraglich.

Ohne weiteres wäre bei der bisher besprochenen Reform also keine Garantie des sozio-kulturellen Mindestlebensstandards mehr gegeben.

Zusätzliche Transfers an nicht bedürftige Personenkreise sind vorprogrammiert.

Umgekehrt können ausreichend leistungsfähige Transferempfänger und bereits Beschäftigte dank der Einkommenssubvention schon ab sehr geringen Bruttomonatslöhnen von 400 oder 500 Euro zum Teil erheblich höhere verfügbare Einkommen erzielen als in einem bedürftigkeitsorientierten System gerechtfertigt ist. Jeder alleinstehende Arbeitnehmer mit einem Bruttomonatslohn zwischen 400 und 1.600 Euro würde nach den vorliegenden Vorschlägen transferberechtigt und mit Hilfe der kollektiv zu finanzierenden Transfers Einkommen oberhalb der heute gültigen Mindestsicherung erreichen.

39 Das ifo-Institut (2002) gibt die Zahl der benötigten Stellen mit 2,3 Mio. an. Alleine die Zahl offiziell als arbeitslos registrierter AlG II-Empfänger betrug im Juli 2005 jedoch bereits 2,8 Mio. Menschen.

In einem rein bedürftigkeitsorientierten Steuer-Transfer-System ohne Subventionierung gelten alleinstehende Arbeitnehmer mit Bruttolöhnen ab 800 Euro pro Monat bereits als ausreichend leistungsfähig, um durch Steuern zur Finanzierung des Gemeinwesens beizutragen. Im geltenden AlG II-System erreichen alleinstehende Transferempfänger den normalen Steuertarif immerhin ab einem Bruttomonatslohn von 1.200 Euro. Im System der Aktivierenden Sozialhilfe unterliegen sie hingegen erst bei über 1.600 Euro monatlich dem normalen Steuertarif.

Die vierköpfige Beispiel-Familie würde im Bruttoeinkommensbereich zwischen 500 und 2.700 Euro über Einkommen verfügen, die oberhalb der heute gültigen Bedürftigkeitsgrenzen liegen. Erst ab 2.700 Euro Bruttolohn würde sie in den normalen Steuertarif wechseln. Ohne Subventionierung hingegen würde ein nur bedürftigkeitsorientiert unterstützter Haushalt den Transferanspruch bereits bei 1.700 Euro verlieren. Im gültigen AlG II verliert die Familie bei 2.100 Euro Bruttomonatseinkommen den Hilfeanspruch. Die Umsetzung der Aktivierenden Sozialhilfe wäre also mit einer erheblichen Ausdehnung der staatlichen Umverteilungsmaßnahmen über das heute gewährte Maß hinaus verbunden.

Dies bewirkt zugleich eine Diskriminierung nicht-arbeitsfähiger Hilfebedürftiger.

Wiederum ergibt sich parallel zum Verstoß gegen das Bedürftigkeitsprinzip ein Problem der Ungleichbehandlung. Da es sich bei der Aktivierenden Sozialhilfe um eine arbeitsmarktpolitisch motivierte zielgruppenorientierte Einkommenssubvention handelt, diskriminiert das Instrument nicht-arbeitsfähige Transferempfänger, arbeitsfähige Transferempfänger, die keine Stelle am regulären Arbeitsmarkt erreichen[40] und auch andere Niedrigeinkommensbezieher. Die beiden ersten Gruppen erhalten lediglich die soziale Mindestsicherung, wie sie auch in einem rein bedürftigkeitsorientierten System gewährt würde. Transferempfänger, die eine Stelle finden können, würden hingegen dank der Subvention auf weit höhere Einkommen zurückgreifen können. Die Gruppe der Niedrigeinkommensbezieher, die ihren Lebensunterhalt beispielsweise dank Einkommen aus Vermietung und Verpachtung bestreiten, erhalten oberhalb der Bedürftigkeit ebenfalls keine Subventionierung. Sie werden sogar bereits bei Einkommenshöhen zur Steuerzahlung herangezogen, bei denen Arbeitnehmer noch subventioniert werden.

40 Diese Gruppe wird mit Beschäftigungsmaßnahmen versorgt und erhält nur das bedürftigkeitsorientierte Mindesteinkommen (vgl. weiter unten).

3. VERGLEICHENDE ANALYSE VERSCHIEDENER KOMBILOHN-VORSCHLÄGE

Aufgrund der Ausdehnung des Umverteilungsspektrums muss auch die vom ifo-Institut in Aussicht gestellte Gegenfinanzierung der Maßnahme in Frage gestellt werden. Nach Rechnung des ifo-Instituts stehen dem finanziellen Mehrbedarf für die Subventionierung nicht bedürftiger Haushalte zwar Einsparungen aufgrund der Kürzung der Grundleistungen gegenüber. Diese Verrechnung wäre allerdings nur zulässig, wenn es weder alternative Wiedereingliederungsmaßnahmen noch im AlG II Kürzungen bei Arbeitsverweigerung geben würde.

Die Subvention nicht bedürftiger Haushalte erfordert Steuererhöhungen oder eine größere Schuldenaufnahme.

Doch selbst bei Akzeptanz dieser Berechnungsgrundlage bleibt es fraglich, ob der Saldo positiv ist. Neben der Möglichkeit negativer Angebotsreaktionen in höheren Einkommensgruppen hängt dies entscheidend davon ab, wie viele Hilfebezieher eine reguläre Beschäftigung finden und statt der vollen staatlichen Unterstützung nur noch einen Lohnsteuerzuschuss erhalten. Damit sich die Maßnahme selber trägt, müssten laut ifo-Institut zwischen 60 und 80 Prozent aller erwerbsfähigen Hilfebezieher eine reguläre Beschäftigung finden. Das entspräche 1,7 bis 2,2 Millionen neuen Stellen am regulären Arbeitsmarkt. Aufgrund der oben angeführten Argumente scheint ein solches Szenario zumindest in kurzer Frist nicht wahrscheinlich. Es ist also davon auszugehen, dass zusätzlicher Finanzierungsbedarf entsteht. Um diesen zu decken, müssten zusätzliche Steuereinnahmen generiert werden oder die Staatsverschuldung weiter ausgedehnt werden. Beides hätte für die Wirtschaft negative Folgen und würde der Tendenz nach zu Arbeitsplatzverlusten führen, wodurch der Transferbedarf wiederum steigen würde.

Die Einforderung der Selbsthilfe ist systemgerecht, die Subventionierung großer Teile der Erwerbstätigen hingegen höchst fragwürdig.

Die Einforderung von Selbsthilfe und die Kürzung der Transfers für arbeitsunwillige Personen stabilisieren das Gesamtsystem der subsidiären Grundsicherung und können mit großer Akzeptanz in der Bevölkerung rechnen.[41] Eine dauerhafte Subventionierung von Einkommensbeziehern oberhalb der Bedürftigkeit erscheint hingegen in höchstem Maße fragwürdig. Je nach Reaktion des aggregierten Arbeitsangebotes könnten erhebliche Teile der Erwerbsbevölkerung aufgrund der Subventionierung einen Anreiz haben, ihre Arbeitszeit, ihr Engagement und ihre (Weiter-) Qualifizierungsanstrengungen zu reduzieren. Innerhalb weniger Jahre würde sich eine Anspruchshaltung entwickeln. Die Subventionierung wäre selbst dann nur noch schwer rückgängig zu machen, wenn der erhoffte arbeitsmarktpolitische Erfolg ausbliebe.

41 Dies gilt allerdings nicht im Falle einer Versagung der bisher garantierten Mindestsicherung für Arbeitssuchende, die trotz aller Bemühung keine Stelle antreten können. Deshalb ergänzt das ifo-Institut seinen Vorschlag um das Element der Beschäftigungsmaßnahmen, die im Folgenden in die Beurteilung des Vorschlags mit einbezogen werden.

Die Umsetzung des Vorschlags erfordert erhebliche Gesetzesänderungen.

Die Durchführbarkeit des Vorschlages erfordert erhebliche gesetzliche Änderungen. Insbesondere die gravierende Kürzung der Grundsicherung für arbeitsfähige, aber arbeitslose Transferempfänger wird schwierig zu vermitteln und durchzusetzen sein. Der arbeitsmarktpolitische Erfolg des Konzepts hängt unmittelbar davon ab, ob und wie schnell die bislang verkrustete Lohnstruktur unter Druck gerät und die Löhne in den unteren Gruppen sinken. Erst unter der Bedingung dieser Lohnreaktion ist mittel- und langfristig mit der Schaffung ausreichender Beschäftigungsmöglichkeiten am regulären Arbeitsmarkt zu rechnen.

Zur Komponente der Arbeitsgelegenheiten

Flankierende Arbeitsgelegenheiten sollen verhindern, dass Menschen unter das Existenzminimum rutschen.

Das Problem der nicht mehr garantierten Mindestsicherung für arbeitswillige Hilfebedürftige, die trotz Eigenbemühung keine Stelle am regulären Arbeitsmarkt finden, wird von den Autoren anerkannt. Flankierend wird daher die Organisation von Arbeitsmöglichkeiten vorgeschlagen. In diesen Maßnahmen sollen – soweit den kurzen Erläuterungen zu entnehmen ist – die Teilnehmer möglichst produktiv und als Leiharbeitnehmer auch in der Privatwirtschaft eingesetzt werden. Der Staat garantiert dabei unabhängig von der erreichten Wertschöpfung des einzelnen jedem Teilnehmer genau die Einkommenshöhe, die in der bisherigen Mindestsicherung gewährt wird. Diese ergänzende Maßnahme verhindert, dass Personen mit einem Einkommen unterhalb des sozio-kulturellen Existenzminimums leben müssen, weil sie keine Stelle am regulären Arbeitsmarkt finden oder ihre Wertschöpfung kein ausreichendes Einkommen ermöglicht.

Die flankierenden Arbeitsgelegenheiten konterkarieren die finanziellen Anreize.

Allerdings wird mit dieser – aus sozialpolitischen Gründen notwendigen – Ergänzung des Vorschlags der oben dargelegte Effekt der Einkommenssubvention auf das aggregierte individuelle Arbeitsangebot heutiger Transferempfänger erheblich entkräftet. Soweit es sich bei den staatlichen Beschäftigungsmöglichkeiten wie vorgesehen um produktive Tätigkeiten und nicht schikanöse „Strafarbeiten“ handelt, verlieren einige Hilfebezieher einen Großteil der Anreize, sich eigenständig um eine reguläre Arbeit zu bemühen. Betroffen ist insbesondere exakt die Gruppe der Geringproduktiven, bei denen der theoretische Fall der Arbeitslosigkeitsfalle tatsächlich greifen könnte. Bei Personen, die ihr verfügbares Einkommen in einer regulären Stelle nicht oder nur unerheblich erhöhen können, entfallen die oben dargestellten Anreizwirkungen einer Absenkung des Sicherungsniveaus. Nur bei hinreichend großer Arbeitsproduktivität würde die Subventionierung oberhalb der Bedürftigkeit positive Anreize bewirken.

3. VERGLEICHENDE ANALYSE VERSCHIEDENER KOMBILOHN-VORSCHLÄGE

Der Anreizeffekt für solche tatsächlich gering produktiven Erwerbspersonen beschränkt sich dann auf den Entzug der vorher im theoretischen Modell der Arbeitslosigkeitsfalle „genossenen“ Freizeit. Personen, auf die diese Vermutung der freiwilligen Arbeitslosigkeit zutrifft, würden sich allerdings verstärkt darum bemühen, als arbeitsunfähig eingestuft zu werden. Die im Zuge von Hartz IV entbrannte Diskussion hat gezeigt, dass die Unterscheidung nicht immer eindeutig zu treffen ist. Im Zweifel müsste auf nicht-arbeitsfähig entschieden werden, weil ein Fehlurteil in die andere Richtung einen arbeitsunfähigen Hilfeempfänger dazu verurteilen würde, unterhalb des Existenzminimums zu leben.

Kann nicht allen Arbeitsfähigen ein Job angeboten werden, wäre die Transferkürzung sozialpolitisch nicht tragbar.

Durch die Ergänzung des Vorschlags um staatlich organisierte Beschäftigungsmöglichkeiten ergeben sich darüber hinaus beachtliche praktische Probleme. Um die Mindestsicherungsgarantie aufrecht zu erhalten muss man tatsächlich jedem arbeitsfähigen Hilfebezieher eine staatlich organisierte Beschäftigungsmaßnahme anbieten, wenn man ihm keine erreichbare reguläre Beschäftigung nachweisen kann. In Anbetracht der erforderlichen Zahl der Maßnahmen ist dies eine kaum zu bewältigende Herausforderung für die Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen. Falls die Bereitstellung nicht hinreichend gelingen sollte müssten letztlich wohl allen Hilfebeziehern auch ohne eine Beschäftigung Transfers bis zum bisherigen Mindestsicherungsniveau gewährt werden. Damit entfiele der Bereich der Kürzung im Grundsicherungssystem bei der praktischen Umsetzung der Maßnahme unter Umständen vollkommen. Übrig bliebe im Extremfall lediglich eine Einkommenssubvention oberhalb der Bedürftigkeit.

4.

Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse – Executive Summary

4. ZUSAMMENFASSUNG DER UNTERSUCHUNGS-ERGEBNISSE – EXECUTIVE SUMMARY

Arbeitslosigkeit ist die Folge eines Ungleichgewichts von Arbeitskosten und potenzieller Wertschöpfung der Arbeitssuchenden.

Aus ökonomischer Perspektive handelt es sich bei andauernder Arbeitslosigkeit um eine Funktionsstörung des Arbeitsmarktes. Diese Funktionsstörung verhindert ein Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage. Vereinfacht ausgedrückt liegt das Kernproblem darin, das die am Markt vorherrschenden bzw. von Arbeitssuchenden geforderten Löhne kostspieliger sind als der Wert, den diese potenziell Beschäftigten erwirtschaften können. An dieser Feststellung setzen alle diskutierten Arbeitsmarktinstrumente an.

Um das Problem der Unterbeschäftigung ursachengerecht anzugehen, müssen die Löhne und die erwartete Wertschöpfung einander angeglichen werden. Sofern Arbeitslose nicht bereit sind, erreichbare Stellen zu Marktlöhnen anzunehmen, ihre Anspruchslöhne also relativ zur erwarteten Wertschöpfung zu hoch sind, muss versucht werden, diese Anspruchslöhne abzusenken. Sofern Arbeitslose hingegen unabhängig von ihrer persönlichen Anspruchshaltung keine Beschäftigung zu den am Markt vorherrschenden Löhnen finden, ist eine generelle Lohnsenkung auf ein produktivitätsgerechtes Maß anzustreben. Natürlich würden in beiden Fällen auch Produktivitätssteigerungen einen Beschäftigungsanstieg ermöglichen.

Kombilöhne bekämpfen nicht die Ursache der Arbeitslosigkeit, sondern therapieren mit Subventionen die Symptome.

Die meisten unter dem Oberbegriff des „Kombilohns“ firmierenden Vorschläge gehen allerdings implizit oder explizit davon aus, dass zumindest kurz- und mittelfristig weder die Löhne noch die Produktivität durch politische Maßnahmen beeinflusst werden können. Sie bekämpfen deshalb die Symptome an Stelle der eigentlichen Ursachen der Unterbeschäftigung. Im Sinne einer solchen Symptombehandlung streben sie an, mit Subventionen entweder eine künstliche zusätzliche Arbeitsnachfrage zu schaffen (mengenorientierte Arbeitsmarktpolitik) oder die Differenz zwischen Lohnforderung und Zahlungsfähigkeit der Arbeitgeber zu überbrücken (preisorientierte Arbeitsmarktpolitik).

Ansätze mengenorientierter Arbeitsmarktpolitik werden wissenschaftlich schon lange scharf kritisiert. Hinzu kommen inzwischen ausreichend negative Erfahrungen. Daher steht der weit überwiegende Teil der Experten in Wissenschaft, Politik und Praxis diesen Instrumenten inzwischen äußerst skeptisch gegenüber. Sie werden nur noch halbherzig und für Ausnahmefälle vorgeschlagen. Selbst die früher stark genutzten Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen werden heute kaum noch unterstützt.

Die größten Kritikpunkte sind, dass in künstlichen Beschäftigungsmaßnahmen entweder kaum Fähigkeiten, Erfahrungen, Kenntnisse und Kontakte vermittelt werden können, die eine anschließende Integration ermöglichen, oder starke Wettbewerbsverzerrungen gegenüber privaten Unternehmen auftreten. Verwertbare Fähigkeiten können nur marktnahe Beschäftigungen vermitteln. Je eher in den Maßnahmen Tätigkeiten verrichtet werden, die eine spätere Eingliederung erleichtern würden, desto größer ist logischerweise die Konkurrenz zu regulärer Beschäftigung. Lässt man diese Konkurrenz der subventionierten Maßnahmen zu regulärer Beschäftigung zu, kommt es jedoch zu einer Schwächung der Nachfrage am regulären Arbeitsmarkt. Die Beschäftigungssituation insgesamt verschlechtert sich also eher weiter.

Das Instrument der so genannten Ein-Euro-Jobs entspricht einem solchen mengenorientierten Ansatz der Schaffung künstlicher Stellen.

Sie können auf Seiten der Arbeitgeber oder auf Seiten der Arbeitnehmer eingesetzt werden.

Preisorientierte Arbeitsmarktpolitik kann an beiden Marktseiten ansetzen: Durch Subventionen kann der Staat den Arbeitgebern einen Teil der Arbeitskosten erstatten. So können Unternehmen höhere Löhne zahlen als nach der Wertschöpfung im Arbeitsprozess angemessen und finanzierbar wäre (Arbeitgeberseitige Lohnsubventionen). Oder den betreffenden Arbeitnehmern wird zusätzlich zu den vom Arbeitgeber gezahlten Löhnen eine Subvention gezahlt. So werden insgesamt verfügbare Einkommen ermöglicht, die auch überhöhten Anspruchslöhnen genügen (Arbeitnehmerseitige Lohnsubventionen, Einkommenssubventionen).

In theoretischer Hinsicht sind arbeitgeberseitige und arbeitnehmerseitige Subventionen äquivalent. Auf Arbeitsmärkten mit freier Lohnbildung – also ohne Tariflöhne – würden bei Aufwendung gleicher Beträge dieselben Beschäftigungsergebnisse erzielt. Tatsächlich ist der Arbeitsmarkt in Deutschland aber keineswegs ein Markt mit freier Lohnbildung.

Subventionen an die Arbeitnehmer haben nur dann eine Wirkung, wenn Beschäftigungsverhältnisse ausschließlich an zu hohen Lohnerwartungen scheitern.

Nimmt man an, dass die Nominallöhne nach unten starr sind, so würden arbeitnehmerseitige Subventionen lediglich die verfügbaren Einkommen von Arbeitnehmern erhöhen, die auch ohne diese Subvention eine Stelle im regulären Markt hätten besetzen können. Die Subvention entfaltet nur dann eine beschäftigungspolitische Wirkung, wenn bereits vor ihrer Einführung Stellen in entsprechenden Lohnbereichen vakant sind. Gleichzeitig müssen entsprechend viele Arbeitslose aufgrund ihrer fachlichen Eignung und Produktivität zur Besetzung dieser Stellen geeignet sein, sie aber aufgrund höherer Anspruchslöhne nicht annehmen.

Die entsprechenden Konzepte unterstellen damit, dass eine erhebliche Anzahl arbeitsloser Menschen ihren Status als Arbeitslose einer Beschäftigung vorziehen. Diese Menschen nehmen – so die Annahme – trotz der anders

4. ZUSAMMENFASSUNG DER UNTERSUCHUNGSERGEBNISSE – EXECUTIVE SUMMARY

lautenden gesetzlichen Vorschrift und trotz der ethischen Norm der Selbsthilfe keine erreichbare Stelle am regulären Markt an, solange sie ihnen nicht zu spürbar höheren verfügbaren Einkommen verhilft. Nur wenn diese Annahme zutrifft, entfalten diese Maßnahmen tatsächlich eine beschäftigungssteigernde Wirkung (und nicht lediglich Mitnahmeeffekte).

Diese Unterstellung wird allenfalls Teilen der Arbeitslosen gerecht. Darüber hinaus müssten die Subventionen dieser Programme hoch genug sein, die Kosten-Nutzen-Abwägung dieser Gruppe umzukehren. Dies würde z. B. im Falle der kleinen Gruppe von Arbeitslosen, die illegal einer Beschäftigung in Schwarzarbeit nachgehen, sicherlich enorme Subventionshöhen erfordern.

Kombilöhne belohnen diejenigen, die sich bisher gesetzeswidrig verhalten.

Ein Problem dieser Modelle besteht also in der Konzentration auf die Teilgruppe der Arbeitslosen, die sich missbräuchlich mit dem Transferbezug arrangiert haben. Wer sich bislang gesetzeswidrig nicht darum bemüht, seinen Lebensunterhalt soweit wie möglich aus eigener Kraft zu bestreiten, wird mit Hilfe von Kombilöhnen nun finanziell dafür belohnt, dass er sein sozialschädliches Verhalten ändert. In Anbetracht der damit unzweifelhaft einhergehenden Erhöhung der Anspruchsmentalität und Aushöhlung der Normen und Werte eigenverantwortlicher Bürger sollte eine solche Strategie sehr sorgfältig durchdacht werden.

Sowohl die Freibeträge im Arbeitslosengeld II (AlG II) und die Transfers bei den Ein-Euro-Jobs als auch der FDP-Vorschlag des Liberalen Bürgergeldes zielen auf die Belohnung dieser Zielgruppe. Auch das Progressiv-Modell und der Vorschlag der Aktivierenden Sozialhilfe entfalten zum Teil ähnliche Wirkung.

Wenn Arbeitskosten das Problem sind könnten Subventionen an die Arbeitgeber helfen – auch sie sind jedoch problematisch.

Falls viele Arbeitslose aber mangels fachlicher Eignung oder niedriger Produktivität keine ausreichende Wertschöpfung erwarten lassen, um zu bestehenden Löhnen kostendeckend beschäftigt zu werden, laufen arbeitnehmerseitige Subventionen ins Leere. Sie finden trotzdem keine Stelle, da die Einstellungskosten unverändert hoch bleiben. Die Entlastung der Arbeitgeber von einem Teil der Arbeitskosten erlaubt in diesem Fall theoretisch die Einstellung von Arbeitslosen, auch wenn deren Wertschöpfung niedriger liegt als die bestehenden Lohnkosten. Zu diesem Zweck könnte jede Beschäftigung im entsprechenden Lohnbereich gefördert werden. Das würde allerdings erhebliche fiskalische Belastungen durch so genannte Mitnahmeeffekte verursachen. Diesen Weg wählt die zweite Komponente des Progressiv-Modells. Eine Abwandlung ist, nur Subventionen im Falle der Neueinstellung vormals Arbeitsloser zu zahlen. Gleichzeitig muss dann jedoch durch flankierende Regelungen vermieden werden, dass bereits Beschäftigte Arbeitnehmer durch vorher Arbeitslose substituiert werden. Diesen Ansatz verfolgt die Magdeburger Alternative.

Neben vieler Detailkritik müssen allen diesen Instrumenten oder Ansätzen vor allen Dingen folgende generelle Einwände entgegen gehalten werden.

Die subventionierten Beschäftigungen kosten mehr, als sie erwirtschaften. Dies ist keine geeignete Leitidee.

(1) Die staatlich finanzierte Überbrückung der Differenz zwischen Anspruchslöhnen und Produktivität bedeutet eine Förderung von Beschäftigungsverhältnissen, die weniger Werte schaffen als sie an Kosten verursachen. Gäbe es kein Grundsicherungssystem, für das ebenso staatliche Mittel aufgewendet werden, würde deshalb jede Beschäftigung dieser Art das Volkseinkommen schmälern, statt es zu erhöhen. Dies kann unmöglich eine tragende Leitidee der Arbeitsmarktpolitik darstellen.

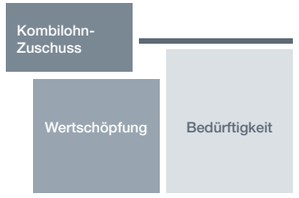
Relativiert wird diese Kritik durch die Hoffnung einiger Protagonisten der Konzepte, dass die subventionierte Beschäftigung die Produktivität der Teilnehmer in überschaubarer Zeit ausreichend erhöht, um die Programme verlassen zu können. Dazu müssten jedoch darüber hinaus auch ausreichend Vakanzen für diese dann etwas produktiveren Arbeitnehmer bestehen. Der oben angeführten Kritik entgegnet wird selbstverständlich auch der Hinweis auf das tatsächlich bestehende Transfersystem, welches ebenfalls Kosten verursacht, die im Falle der subventionierten Beschäftigten zum Teil eingespart werden können.

Sowohl der Hinweis auf mögliche Produktivitätssteigerungen als auch die Einbeziehung der möglicherweise im Transfersystem erzielbaren Ausgabenreduzierungen ist eigentlich unberechtigt: Nur wenn die eigentliche Ursache der Arbeitslosigkeit nicht bekämpft werden kann, und deshalb lediglich eine Symptombehandlung im Sinne einer Schmerztherapie erreichbar wäre, sind dies zulässige Argumente. Dies würde voraus setzen, dass die Anspruchslöhne nicht gesenkt werden können, d. h. ohne diese Subventionen nicht erreicht werden kann, dass Arbeitslose einer Beschäftigung nachgehen.

Subventionen verändern die Anspruchsmentalität zu Gunsten höherer Lohnforderungen.

(2) Die Subventionsprogramme beeinflussen zweifellos ihrerseits wiederum die Anspruchslöhne der Arbeitssuchenden. Die Einführung großer Subventionsprogramme lässt bereits kurzfristig erwarten, dass sich sowohl die Programmteilnehmer an die nur dank der Subventionierung erreichbaren Einkommenshöhen gewöhnen. Auch die Beschäftigten werden sich zu höheren Lohnforderungen ermutigt fühlen. Dabei sind die verfügbaren Einkommen, die Teilnehmer der Kombilohn-Programme erzielen, nicht durch bedürftigkeitsorientierte Unterstützungsleistungen der Solidargemeinschaft begründbar, denn sie übertreffen das Niveau der Mindestsicherung in den meisten Fällen.

4. ZUSAMMENFASSUNG DER UNTERSUCHUNGSERGEBNISSE – EXECUTIVE SUMMARY

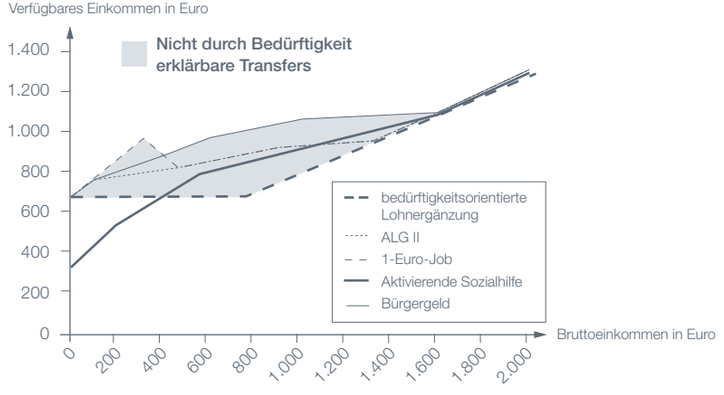


Kombilöhne sind nicht durch Bedürftigkeit gerechtfertigt und führen zu Ungleichbehandlung.

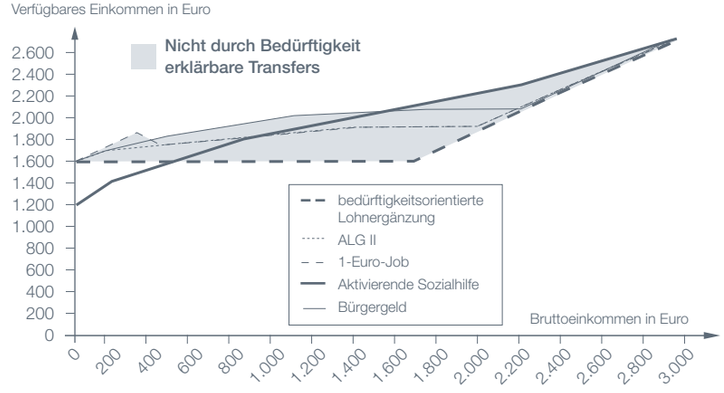
Subventionierende Kombilöhne sind also in vielen Fällen Luxusvarianten eines Lohnergänzungssystems. Wer arbeitet und über Kombilohnzuschüsse ein verfügbares Einkommen oberhalb der Bedürftigkeit erhält, wird nicht nur trotz geringerer Wertschöpfung auf das Niveau der sozialen Mindestsicherung gehoben. Die Solidargemeinschaft unterstützt die Teilnehmer noch über das Mindestsicherungsniveau hinaus. Damit kostet die Tätigkeit eines Kombilohn-Teilnehmers insgesamt mehr als an Wertschöpfung erbracht wird und ist nicht durch die Bedürftigkeit der betreffenden Personen erklärbar, sondern nur durch die unterstellte mangelnde Bereitschaft zur Selbsthilfe. Diese Verstöße gegen das Bedürftigkeitsprinzip bewirken regelmäßig zugleich Verstöße gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz, da nur die Programmteilnehmer entsprechend besser gestellt werden.

Natürlich bedeutet dies zugleich eine höhere finanzielle Belastung der Steuerzahler. Diese müssen höhere Transferaufwendungen finanzieren, als in einem rein bedürftigkeitsorientierten Lohnergänzungssystem ohne Zusatzsubventionierung notwendig wäre.

Verfügbare Einkommen eines alleinstehenden Hilfeempfängers



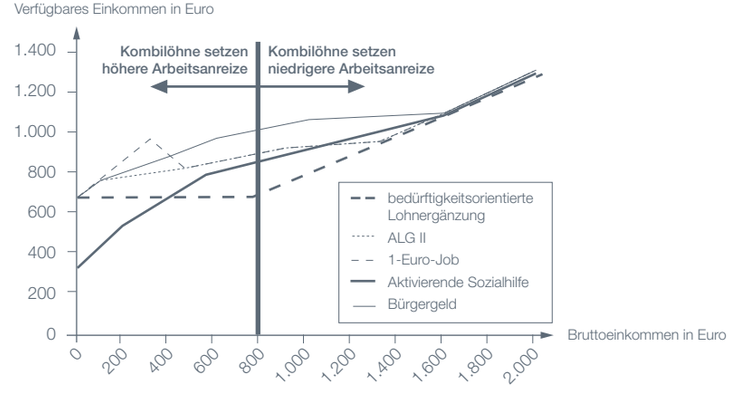
Verfügbares Einkommen einer Familie (Alleinverdiener, Partner, 2 Kinder)



(3) Gleichzeitig bewirkt der in höhere Einkommensbereiche ausgedehnte Transferbereich, das zwar in den unteren Einkommensbereichen Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung gesetzt werden, in mittleren und höheren Einkommen die Arbeitsanreize hingegen geschwächt werden. Häufig resultiert daraus eine Teilzeitförderung zu Lasten von Vollzeitstellen. Monetäre Anreize zu Mehrarbeit, zu (Weiter-)Qualifizierung, zur Annahme unangenehmer und belastender Tätigkeiten, etc. werden hingegen empfindlich geschwächt: Im Vergleich zu einem bedürftigkeitsorientierten System ohne Subventionen erlauben sie bei jedem zusätzlich am Markt erzielten Euro Arbeitseinkommen nur noch geringere Steigerungen der verfügbaren Einkommen.

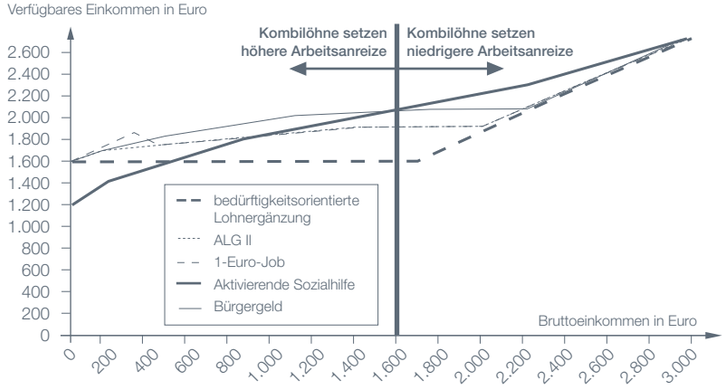
Die Arbeitsanreize werden nur in den unteren Lohnbereichen erhöht, in höheren Bereichen sinken sie hingegen.

Verfügbare Einkommen eines alleinstehenden Hilfeempfängers



4. ZUSAMMENFASSUNG DER UNTERSUCHUNGSERGEBNISSE – EXECUTIVE SUMMARY

Verfügbares Einkommen einer Familie (Alleinverdiener, Partner, 2 Kinder)



Die Therapie der Symptome hat zu viele, zu ernste Nebenwirkungen.

Diese Schwierigkeiten haben alle arbeitnehmerseitig subventionierenden Kombilohn-Vorschläge gemeinsam. Aus diesen Gründen dürfen diese Konzepte allenfalls vorsichtig für einzeln begründete Fälle eingesetzt werden. Für den massenhaften Einsatz für Großteile der Arbeitslosen sind sie hingegen nicht geeignet. Die Symptombehandlung birgt eine zu große Gefahr schädlicher Nebenwirkungen, die das zugrunde liegende Problem mittel- und langfristig eher noch verschärfen: Tendenziell wäre mit höheren Anspruchslöhnen der Arbeitssuchenden und höheren Lohnforderungen der Beschäftigten zu rechnen, die nicht durch eine entsprechend höhere Produktivität gerechtfertigt wären.

Die Aktivierende Sozialhilfe versucht, einen Schritt weiter zu gehen …

Nur das Modell der Aktivierenden Sozialhilfe geht einen Schritt weiter als die üblichen Kombilohn-Vorschläge. Es versucht, zusätzlich zur Subventionierung auch ursachenorientiert vorzugehen und Druck auf die Anspruchslöhne arbeitsloser Transferempfänger auszuüben. Auf den ersten Blick scheint dies durch empfindliche Kürzungen der gegenleistungslos gewährten Transfers zu gelingen.

… scheitert aber an praktischen Problemen …

Um weiterhin in allen Fällen arbeitswilligen Transferempfängern eine gesellschaftlich akzeptierte Mindestsicherung garantieren zu können, bedarf dieser erste Schritt allerdings der Flankierung durch staatlich organisierte Beschäftigungsmaßnahmen. Damit droht das Konzept der Aktivierenden Sozialhilfe bereits aus praktischen Gründen zu scheitern: Die Transferträger dürften mit seiner Einführung überfordert sein, da sie jedem Arbeitslosen, der keine reguläre Stelle findet, sofort eine staatlich organisierte Beschäftigung anbieten müssten. Dabei würden unverzüglich zwei bis drei Millionen staatlich organisierte Stellen geschaffen werden müssen.

Auch die Transfergestaltung selbst mutet fragwürdig an. Wenn eigentlich auf die Gegenleistung arbeitsfähiger Transferempfänger bestanden werden soll, ist nicht einsichtig warum Arbeitslose, die auch keine der staatlich organisierten Beschäftigungen annehmen, überhaupt noch Transfers erhalten sollten. Dem Vorschlag zufolge würden beispielsweise auch Arbeitslose noch die Wohnkostenerstattung beanspruchen können, die lieber einer illegalen Schwarzarbeit nachgehen. Hinzu kommt, dass auch das Konzept der Aktivierenden Sozialhilfe mit zusätzlichen Subventionen arbeitet, die weit über die Bedürftigkeit der Haushalte hinausgehen. Eine vierköpfige Familie mit einem Alleinverdiener würde erst bei einem Bruttomonatsverdienst über 2.700 Euro nicht mehr gefördert, sondern ins normale Steuersystem einbezogen.

… und bietet ebenfalls Transferleistungen, die nicht durch die Bedürftigkeit der Empfänger begründbar sind.

Die Ein-Euro-Jobs sollten wieder abgeschafft, keinesfalls aber weiter ausgedehnt werden. Wenige Teilnehmer werden bislang zwecks Feststellung ihrer Arbeitsbereitschaft zur Teilnahme gezwungen. Die Subventionierung ihrer Einkommen ist unverständlich – sie sind ohnehin zur Selbsthilfe verpflichtet. In ihrer aktuellen Gestaltung stellen Ein-Euro-Jobs in erster Linie diejenigen finanziell besser, die freiwillig an den Maßnahmen teilnehmen. Diese Besserstellung ist darüber hinaus nicht durch Bedürftigkeit begründbar. Da diese kostenträchtigen Maßnahmen zudem nicht allen teilnahmebereiten Arbeitslosen angeboten werden können, führt das Instrument selbst innerhalb der eigentlichen Zielgruppe zu erheblichen Ungleichbehandlungen. Darüber hinaus werden die individuellen Anspruchslöhne der (potenziellen) Teilnehmer erhöht und es ist mit höheren Forderungen im kollektiven Lohnverhandlungsprozess zu rechnen. Hinzu kommt eine Gefährdung privatwirtschaftlicher Beschäftigung. Einerseits aufgrund des Finanzierungserfordernisses, darüber hinaus durch erhebliche Wettbewerbsverzerrungen, da die subventionierte Beschäftigung auf Tätigkeiten bei kommunalen und karitativen Arbeitgebern beschränkt ist, private Arbeitgeber also ausgeklammert sind.

Ein-Euro-Jobs führen zu Ungleichbehandlung und gefährden die privatwirtschaftliche Beschäftigung.

Das Progressiv-Modell verursacht unüberschaubar diffuse Effekte. Zu erwarten ist in erster Linie eine Privilegierung geringfügiger Beschäftigung, die deutlich über die bestehenden Mini-Job-Regelungen hinausgeht. Der Beschäftigungseffekt insgesamt ist nicht eindeutig abzusehen. Anzunehmen ist allerdings, dass zusätzliche Jobs in erster Linie von Menschen aus der so genannten stillen Reserve angenommen werden, hilfebedürftige Arbeitslose hingegen kaum zusätzlich beschäftigt werden. Teilweise dürfte dies zulasten bisher bestehender Vollzeit-Arbeitsplätze gehen. Die unsystematische Schwächung der Sozialversicherungszweige und die Verzerrung der Arbeitsnachfrage zugunsten von Teilzeitarbeitsverhältnissen sind ordnungspolitisch scharf zu kritisieren.

Aus ordnungspolitischer Sicht ist das Progressiv-Modell scharf zu kritisieren.

4. ZUSAMMENFASSUNG DER UNTERSUCHUNGSERGEBNISSE – EXECUTIVE SUMMARY

Auch die Magdeburger Alternative stellt keine Lösung dar.

Die Magdeburger Alternative wäre nur diskussionswürdig, wenn man die äußerst pessimistische Einschätzung der Autoren teilt, dass die Verbesserung der Beschäftigungssituation durch produktivitätsgerechte Löhne auch langfristig unerreichbar ist. Die dauerhafte Alimentierung überhöhter Löhne zerstört dauerhaft die Anreiz- und Signalwirkungen, die freien Löhnen auf dem Arbeitsmarkt eines marktwirtschaftlichen Systems zukommen – und dies für große und durch das Konzept vermutlich weiter zunehmende Teile der Erwerbsbevölkerung. Dabei ignoriert der Vorschlag das Prinzip der Bedürftigkeitsorientierung ebenso wie den Gleichbehandlungsgrundsatz. Zudem birgt die Maßnahme erhebliche finanzielle Risiken: Zum einen wird die Anspruchsmentalität dauerhaft massiv gestärkt, zum anderen werden die Tarifparteien von der beschäftigungspolitischen Verantwortung befreit. Solange alternative Wege mit Hoffnung auf beschäftigungsfreundliche Lohnabschlüsse denkbar sind, sollte von einer solchen Lösung dringend Abstand genommen werden.

Vor einem massenhaften Einsatz subventionierender Kombilöhne muss somit nachdrücklich gewarnt werden. Eine tatsächliche Verbesserung der Arbeitsmarktlage in Deutschland bedarf der Suche nach ursachengerechten Maßnahmen.

LITERATUR

Bach, Hans-Uwe u. Spitznagel, Eugen (1998)
Was kostet die Arbeitslosigkeit wirklich?
IAB Kurzbericht 17/1998, Nürnberg

Bach, Hans-Uwe u. Spitznagel, Eugen (2003)
Gesamtfiskalische Modellrechnungen.
Was kostet uns die Arbeitslosigkeit?
IAB Kurzbericht 10/2003, Nürnberg

Blanchard, Oliver J. (1997)
Macroeconomics
New Jersey (Prentice-Hall)

Burda, Michael u. Wyplosz, Charles (1997)
Macroeconomics. A European Test
2. Aufl., Oxford (Oxford University Press)

Fehn, Rainer (1997)
Der strukturell bedingte Anstieg der Arbeitslosigkeit in Europa.
Ursachen und Lösungsansätze
Monographien der List Gesellschaft 19, Baden-Baden (Nomos)

Fuchs, Johann; Walwei, Ulrich u. Weber, Brigitte (2005)
Die ‚Stille Reserve' gehört ins Bild vom Arbeitsmarkt
IAB Kurzbericht 21/2005, Nürnberg

Hackenberg, Helga u. Wagner, Gert (1997)
Arbeitsanreize und Arbeitshemmnisse für Sozialhilfeempfänger
in: Wirtschaftsdienst, 77. Jg., H. 4, S. 220-226

Hesselberger, Dieter (1990)
Das Grundgesetz. Kommentar für die politische Bildung
7. verbesserte Aufl., Bonn (Luchterhand)

Kempken, Jürgen u. Trube, Achim (1997)
Effektivität und Effizienz sozialorientierter Hilfen zur Arbeit
Münster (LIT Verlag)

Layard, Richard(1997)
How to Prevent Long-Term Unemployment
in: Beihefte der Konjunkturpolitik: Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung, 46. Jg., S. 9-25

Lindbeck, Assar (1993),
Unemployment and Macroeconomics
Cambridge, Mass (MIT Press)

Lindbeck, Assar u. Nyberg, Sten (2001)
Raising Children to Work Hard: Altruism, Work Norms and
Social Insurance
nstitute for International Economic Studies Seminar Papers 691, Stockholm

Okun, Arthur M. (1975)
Equality and efficiency, the big tradeoff
Washington D.C. (The Brookings Institution)

Roth, Steffen J. (2002)
Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik. Gemeinnützige Beschäftigung
als Brücke zwischen Sozialsystem und Arbeitsmarkt
Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik 125, Köln

Schöb, Ronnie u. Weimann, Joachim (2004)
Arbeit ist machbar. Die Magdeburger Alternative –
Eine sanfte Therapie für Deutschland
Dößel. ((Janos Stekovics)

Schöb, Ronnie u. Weimann, Joachim (2003)
Kombilohn: Die Magdeburger Alternative
in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik Vol. 4, S. 1-16

Sinn, Hans-Werner, Holzner, Christian, Meister, Wolfgang, Ochel,
Wolfgang u. Werding, Martin (2002)
Aktivierende Sozialhilfe – Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum
in: ifo Schnelldienst, 52. Jg., H. 9, München

Volkert, Jürgen (2001)
Lohnabstandsgebot, Verpflichtung zur Arbeit und Sozialhilfefallen
Beitrag zur IAW-Tagung „Kombi-Einkommen“, Stuttgart, 20.-21.9.2001.

Winkelmann, Liliana u. Winkelmann, Rainer (1995)
Happiness and Unemployment: A Panel Data Analysis for Germany
in: Konjunkturpolitik, 41. Jg., H.4, S. 293-307.

Winkelmann, Liliana u. Winkelmann, Rainer (1998)
Why Are the Unemployed So Unhappy? Evidence from Panel Data
in: Economica, 65. Jg., S. 1-15.

IMPRESSUM

Redaktion:
Dr. Steffen J. Roth
Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln
Pohligstrasse 1
50969 Köln
www.uni-koeln.de/wiso-fak/iwp

Herausgeber
vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V.
Max-Joseph-Straße 5
80333 München
www.vbw-bayern.de

Ansprechpartner
Hubertus Räde
Ingo Schömmel
vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V.
Max-Joseph-Straße 5, 80333 München
Telefon 089-551 78-210, bzw. -215
Telefax 089-551 78-214, bzw. -222
E-Mail hubertus.raede@vbw-bayern.de
ingo.schoemmel@vbw-bayern.de

Konzeption und Gestaltung
KNOBLINGDESIGN, München
www.knoblingdesign.de

Druck
Druck & Medien Schreiber GmbH, Oberhaching

vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V.
Max-Joseph-Straße 5
80333 München
Telefon 089-551 78-100
Telefax 089-551 78-111
E-Mail info@vbw-bayern.de

www.vbw-bayern.de