

“Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit”

	Seite
1. Problemlage und Anlass des Gutachtens	3
1.1 Befund: Hohe und persistente Arbeitslosigkeit gering qualifizierter Arbeitnehmer	4
1.2 Hauptsächliche Ursachen: Verlust von Arbeitsplätzen, beschäftigungsfeindliche Lohnpolitik und Fehlsteuerungen des institutionellen Regelwerkes	11
2. Die Verantwortung der Tarifpartner	14
2.1 Flexibilisierung der qualifikatorischen Lohnstruktur	14
2.2 Flexibilisierung des Regelwerks bei der Lohnbildung	15
3. Optionen zur Ausgestaltung der Systeme der sozialen Sicherheit	17
3.1 Beschäftigung im Niedriglohnsektor	17
3.2 Transferentzug, Anspruchslohn und Beschäftigung	19
3.3 Grundsätzliche Überlegungen zu den möglichen Therapiemaßnahmen	24
3.4 Alternative Lösungswege in der Praxis	27
3.4.1 Beschäftigungsverhältnisse mit eingeschränkter Sicherheit	27
3.4.2 Lohnsubventionen an Arbeitgeber	29

3.4.3	Lohnsubventionen an Arbeitnehmer: Kombilöhne	31
3.4.4	Beurteilung der deutschen Erfahrungen	33
3.4.5	Erfahrungen in den Vereinigten Staaten	34
3.4.6	Erfahrungen im Vereinigten Königreich	38
3.4.7	Der EITC/WFTC als Vorbild für Deutschland?	38
4.	Eckpunkte einer modifizierten Sozialhilfe	40
4.1	Prüfung der Arbeitsfähigkeit	41
4.2	Senkung des Anspruchslohns für Arbeitsfähige	42
4.3	Das Problem erfolgloser Arbeitssuche	43
4.4.	Zwei Reformoptionen	45
4.4.1.	Konsequenzen für die staatlichen Haushalte	48
4.4.2	Kommunen als Finanzierungsträger	49
4.4.3	Einbettung in das Steuer-Transfersystem	50
4.4.4	Eine Beispielsrechnung	52
5.	Eine Paketlösung für mehr Beschäftigung im Bereich der gering qualifizierten Arbeit	58

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat sich in mehreren Sitzungen, zuletzt am 28./29. Juni 2002 mit dem Thema

"Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit"

befasst und ist dabei zu folgender Stellungnahme gelangt:

1 Problemlage und Anlass des Gutachtens

Der Sozialstaat ist ein unverzichtbarer Bestandteil einer marktwirtschaftlichen Ordnung. Er schützt die Schwachen und lässt auch diejenigen am wirtschaftlichen Fortschritt partizipieren, die selbst nur wenig beizutragen vermögen. Dadurch trägt er zur Akzeptanz dieser Ordnung bei.

Die sozialen Schutzsysteme des Sozialstaates sind aber allzu häufig so gestaltet, dass sie den leistungsschwächeren Mitgliedern der Gesellschaft den Weg in den Arbeitsmarkt verbauen. In der Regel werden nämlich staatliche Leistungen nur dann zur Verfügung gestellt, wenn man nicht arbeitet, und weitgehend entzogen, wenn man es tut. Der Entzug der Leistungen wirkt gleichsam als Strafe für die Aufnahme von Arbeit, und er verhindert die Schaffung einer ausreichenden Zahl von Arbeitsplätzen, weil er mit den Alternativeinkommen, die der Staat anbietet, allzu hohe Anspruchslöhne der Betroffenen definiert.

Dies ist insbesondere für die gering Qualifizierten ein Problem, denn sie sind häufig nicht in der Lage, durch ihre Arbeit Werte zu schaffen, die die so gesetzten Anspruchslöhne übersteigen. Arbeitslosigkeit ist die Folge.

Dieses Gutachten beschäftigt sich speziell mit der staatlichen Sozialhilfe und zeigt Wege zur Umgestaltung dieser Schutzvorkehrung auf, bei denen der implizite Bestrafungseffekt durch den Leistungsentzug verringert wird. Im Wesentlichen geht es darum, Mittel von Nichterwerbstätigen in Richtung auf Erwerbstätige umzuschichten, die bei ihrer Arbeit nicht genug verdienen. Durch diese Umschichtung sinken die Anspruchslöhne, und die Marktlöhne für einfache Arbeit kommen ins Rutschen. Dadurch wird es für die Arbeitgeber rentabel,

Stellen zu schaffen, und zugleich erhalten die Betroffenen in der Summe aus selbst verdienstem und staatlichem Geld ein höheres Einkommen, als wenn sie weiterhin nur die Sozialhilfe bezögen.

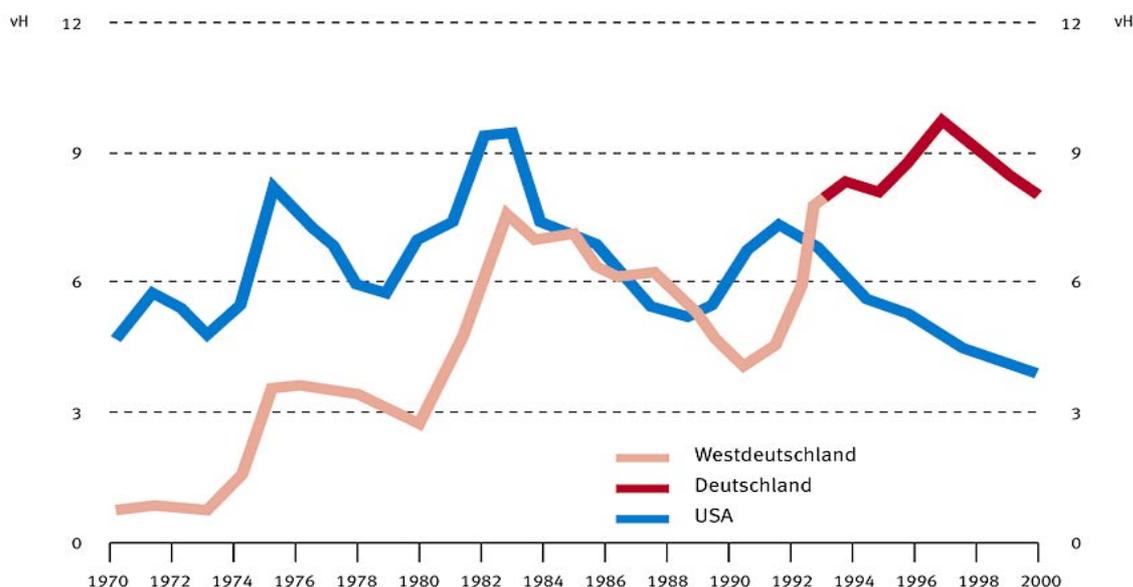
1.1 Der Befund: Hohe und persistente Arbeitslosigkeit gering qualifizierter Arbeitnehmer

Die Arbeitslosigkeit hat sich im letzten Jahrzehnt in Westdeutschland und Ostdeutschland verfestigt.¹ Damit unterscheidet sich Deutschland erheblich von anderen Ländern. Schaubild 1 vergleicht die zeitliche Entwicklung der standardisierten Arbeitslosenquoten in Westdeutschland und den USA. Die Arbeitslosenquote in den Vereinigten Staaten lag zwar während beträchtlicher Zeiträume, insbesondere in den siebziger Jahren, nicht unerheblich über der Arbeitslosenquote in Westdeutschland, jedoch weist sie generell einen Vorzug gegenüber der hiesigen Entwicklung auf. Die Arbeitslosenquote in den Vereinigten Staaten kehrte nach rezessiven Entwicklungen stets wieder zu einem Wert in der Größenordnung von etwa 5 bis 6 v.H. zurück. Hierzulande fällt die Arbeitslosenquote nach einer Rezession nicht wieder auf das vorherige Niveau zurück. Die Arbeitslosigkeit steigt längerfristig in Schüben an. Seit dreißig Jahren ist der ansteigende Trend ungebrochen. Damit geht ein wachsender Anteil der Langzeitarbeitslosen einher, also von Personen, die ununterbrochen länger als ein Jahr arbeitslos sind. Nach Berechnungen der OECD, die international vergleichbare Arbeitslosenquoten ermittelt, war dieser Anteil bis zum Jahr 2000 in Deutschland auf 51,5 v.H. gestiegen, während er in den Vereinigten Staaten stets in einem Bereich von unter 10 v.H. pendelte.²

¹ Vgl. dazu: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Gutachten "Langzeitarbeitslosigkeit" vom 19./20. Januar 1996.

² Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen insgesamt. Quelle: OECD, Employment Outlook Juni 2001, S. 227. Der Ländervergleich verlangt eine einheitliche statistische Basis, wie sie von der OECD geliefert wird. Auf Grund unterschiedlicher definitorischer Abgrenzungen weichen die Angaben der OECD von denen der Bundesanstalt für Arbeit teilweise erheblich ab, die für das Jahr 2000 einen Wert von gut 35 v.H. ausweist. Insofern ist der direkte Vergleich mit den nachfolgenden Schaubildern nur eingeschränkt möglich.

Schaubild 1: Arbeitslosenquoten in Deutschland und den USA



Quelle: OECD, Employment Outlook, verschiedene Jahrgänge.

Sperrklinkeneffekte und strukturelle Gründe scheinen in Deutschland nach einer Rezession die Wiederherstellung eines normalen Beschäftigungsstandes zu verhindern. Institutionelle Beschränkungen und Starrheiten, die im Tarifrecht und beim Kündigungsschutz zu suchen sind, stehen unter den möglichen Gründen an vorderster Stelle. Der Kündigungsschutz hilft den Arbeitsplatzbesitzern, verhindert aber allzu häufig den Zutritt derer, die vor den Werktoeren Einlass fordern. Die starren Flächentarifverträge verbieten es schwächeren Betrieben selbst dann, zum Zwecke der Wiederherstellung ihrer Wettbewerbsfähigkeit untertarifliche Löhne zu zahlen, wenn die Mehrheit der Belegschaft dies will. Allgemeinverbindlicherklärungen und restriktive Auslegungen des Günstigkeitsprinzips durch die Arbeitsgerichte tun das ihrige, solche Effekte zu verstärken.

Im Mittelpunkt der Ausführungen dieses Gutachtens stehen die Rückwirkungen, die vom Sozialstaat auf die Arbeitslosigkeit ausgeübt werden. Zwar wurde der Sozialstaat geschaffen, um auch die Auswirkungen der Arbeitslosigkeit abzufedern, aber mehr und mehr wird deutlich, dass er seinerseits Arbeitslosigkeit erzeugt, indem er den Menschen attraktive Alternativen zu einer regulären Beschäftigung anbietet. In der privaten Wirtschaft gibt es

immer weniger Arbeitsplätze, für die Löhne gezahlt werden können, die mit den Sozialeinkommen Schritt halten.

Das Problem ist im Bereich der gering Qualifizierten besonders gravierend, denn die geringen Einkommen, die sie selbst erwirtschaften könnten, liegen allzu häufig unter dem Mindesteinkommen, das bereits von den staatlichen Schutzsystemen gewährt wird. Wer keine abgeschlossene Schul- oder Berufsausbildung aufweist, wird mit deutlich höherer Wahrscheinlichkeit arbeitslos als ein durchschnittlicher Arbeitnehmer, und ähnlich ist es bei jenen, deren Wissen und Fähigkeiten als Folge des technischen Fortschritts entwertet wurde.

Das Gutachten konzentriert sich auf die Wirkungen der Sozialhilfe, weil diese Schutzvorrichtung die Kosten der einfachen Arbeit für die Unternehmen verteuert und auf diese Weise die Schaffung von Arbeitsplätzen verhindert. Dabei geht die Bedeutung der Sozialhilfe weit über die Zahl der arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger hinaus, weil sie unter Berücksichtigung der notwendigen Lohnabstände zwischen den Tarifgruppen auch die Löhne oberhalb der untersten Tarifgruppen beeinflusst. Sie ist eine wesentliche Erklärung dafür, dass es für gering Qualifizierte immer schwieriger wird, im produzierenden Gewerbe Beschäftigung zu finden, und dass sich bei ihnen die Arbeitslosigkeit massiert.

Nicht Gegenstand dieses Gutachtens sind die gravierenden Fehler und Unterlassungen, die an anderen Stellen zu beklagen sind und ebenfalls wesentlich miterklären, warum die Nachfrage nach einfacher Arbeit immer unzureichender geworden ist. Die Chancen, die gering qualifizierten Kräften in einer hoch entwickelten Volkswirtschaft verbleiben, liegen in einfachen Dienstleistungen und dort, wo sie – in einem gegenüber früher freilich stark reduziertem Umfang – komplementär zu qualifizierten Kräften, benötigt werden, komplementär zu den Kräften also, die Produktion handelbarer Güter in einem Hochlohnland allein wettbewerbsfähig machen können. Jede Ausbildung eines wenig Qualifizierten zu einer am Markt verlangten qualifizierten Kraft hilft nicht nur diesem selbst, sondern auch dem weiterhin wenig Qualifizierten, der nun komplementär zu ihm Beschäftigung findet. Jeder Qualifizierte, der nicht gezwungen wird, weniger zu arbeiten oder früher in den Ruhestand zu gehen, als er möchte, bringt für den Markt der wenig Qualifizierten den gleichen Gewinn. Für jeden Qualifizierten, der Überstunden leisten kann, müssen die Nichtqualifizierten dankbar sein, denn nur als Helfer der Qualifizierten haben viele von ihnen eine Beschäftigungschance. Schließlich: Die Zukunft wird mehr noch, als es heute schon der Fall ist, von der Einsicht bestimmt sein, dass jede qualifizierte Kraft, die nach Deutschland einwandert, schon deshalb ein Gewinn ist, weil sie die unzureichenden Beschäftigungschancen der heimischen Kräfte, die nur einfache

Arbeit anzubieten haben, verbessert. Nicht Substitution, sondern Komplementarität ist prägend für die Beschäftigungschancen namentlich der Kräfte geringster Qualifikationen.

Die hervorragende Bedeutung dieser Zusammenhänge sei ausdrücklich anerkannt. Aber Gegenstand speziell dieses Gutachtens sind sie nicht. Hier geht es um das Beschäftigungsproblem arbeitsloser gering Qualifizierter, die weniger lange arbeitslos blieben, wenn die ihnen zustehenden Transferleistungen so ausgestaltet wären, dass sie den Anreiz, zu marktgerechten Löhnen zu arbeiten, weniger beeinträchtigten.

Tabelle 1: Veränderung der Beschäftigung ausgebildeter und unausgebildeter Arbeitskräfte in Westdeutschland 1980 bis 1999^{a)}

Wirtschaftszweig	ausgebildet		unausgebildet	
	1000	v.H.	1000	v.H.
Produzierendes Gewerbe	- 405	- 5.9	- 1845	- 47.0
- Verarbeitendes Gewerbe	- 161	- 3.1	- 1591	- 48.6
Dienstleistungen	+ 2811	+ 45.0	+ 841	+ 36.2
- einfache Dienstleistungen	+ 507	+ 76.8	+ 516	+ 99.6
- gehobene Dienstleistungen	+ 1963	+ 71.9	+ 284	+ 37.9
- Banken, Versicherungen	+ 1349	+ 69.0	+ 268	+ 50.5
Staat	+ 153	+ 17.0	- 185	- 41.9
Insgesamt ^{b)}	+ 2548	+ 18.0	- 1204	- 17.8

a) Sozialversicherungspflichtige Beschäftigte; ausgebildet heißt mit Hauptschulabschluss und abgeschlossener Berufsausbildung oder Hochschulabschluss. Wirtschaftliche Zuordnung gemäß WS 73.

b) Einschl. nicht aufgeführter Wirtschaftszweige.

Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2000/01, "Chancen auf einen höheren Wachstumspfad", Stuttgart, S. 216.

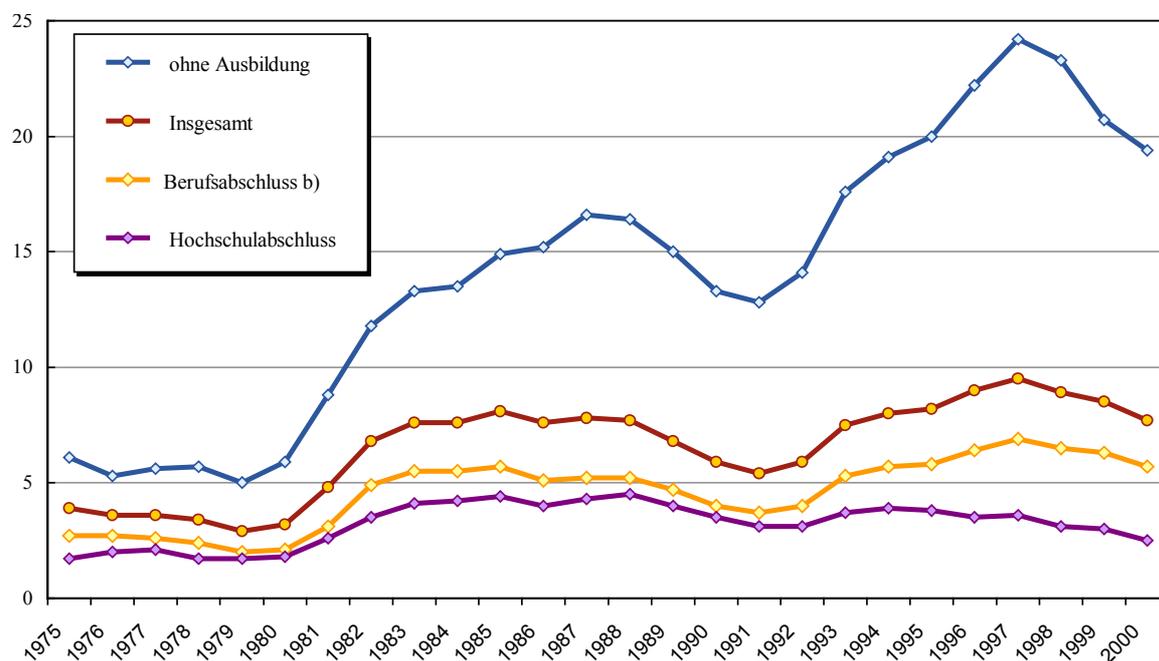
Tabelle 1 zeigt, wie sich die Beschäftigung der gering Qualifizierten im Zeitraum von 1980 bis 1999 in den verschiedenen Branchen verändert hat. Einem Rückgang um gut 1,8

Millionen im Produzierenden Gewerbe steht eine Zunahme von über 840 Tausend Personen im Dienstleistungssektor (ohne Staat) gegenüber, durchaus auch im Bereich gehobener Dienstleistungen und bei Banken und Versicherungen. Offenbar ging die Anzahl unausgebildeter Beschäftigter insgesamt um rund 1,2 Millionen Personen zurück.

Der Abbau der Arbeitsplätze im Bereich gering qualifizierter Arbeit gäbe als Begleiterscheinung eines Strukturwandels keinen Anlass zur Sorge, sondern könnte als gutes Zeichen für die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Deutschland gewertet werden, wenn die freigesetzten Arbeitskräfte nach erfolgreichen Weiterbildungsanstrengungen nun zu den ausgebildeten Beschäftigten gehörten, deren Anzahl gemäß Tabelle 1 um rund 2,5 Millionen Personen gestiegen ist. Das ist aber nicht der Fall. Stattdessen hat sich die Arbeitslosigkeit im Bereich gering qualifizierter Arbeit beträchtlich erhöht und befindet sich auf einem Besorgnis erregenden Niveau. Wie aus Schaubild 2 hervorgeht, übersteigt die Quote der Arbeitslosen ohne formalen Ausbildungsabschluss in zunehmendem Maße die der qualifizierten Arbeitslosen und liegt Ende der neunziger Jahre in Westdeutschland bei rund 20 v.H. Knapp die Hälfte aller Arbeitslosen in Westdeutschland besitzt keine abgeschlossene Berufsausbildung, während sich der entsprechende Anteil für die Erwerbstätigen auf ein Viertel oder weniger beläuft.³

³ Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsmarkt 2000, Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (49), Sondernummer v. 28.6.2001, S. 197.

Schaubild 2: Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten ^{a)}



- a) Arbeitslose in v.H. aller zivilen Erwerbspersonen (ohne Auszubildende) gleicher Qualifikation, Männer und Frauen, Westdeutschland.
- b) Berufsabschluss: betriebliche Ausbildung, Berufsfachschule, Fachschul-, Meister- und Techniker Ausbildung

Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, IAB-Werkstattbericht Nr. 4 v. 23.4.2002, S. 27.

Mitunter wird vermutet, dass sich gering qualifizierte Arbeitslose hauptsächlich in der Gruppe der Langzeitarbeitslosen, nicht aber bei den übrigen Arbeitslosen konzentrieren. Dies wird durch die Fakten nicht bestätigt. Die Anteile der Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung sind bei den Arbeitslosen insgesamt und bei den Langzeitarbeitslosen ungefähr gleich hoch. So belief sich der Anteil der Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung an den Arbeitslosen insgesamt in Westdeutschland in den Jahren 1992 und 2000 auf 46 beziehungsweise 48 v.H., während der Anteil der Langzeitarbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung an den Langzeitarbeitslosen insgesamt 53 beziehungsweise 48 v.H. betrug. Im Jahr 2000 waren die Anteile also gleich.⁴ Eine geringe Qualifikation hat im Vergleich zu einer guten Qualifikation mithin allgemein ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko zur Folge und bedingt nicht schon von sich aus eine höhere Wahrscheinlichkeit, zu den Langzeit-

arbeitslosen zu gehören. Neben anderen Einflussfaktoren, wie sie insbesondere durch ein hohes Lebensalter und gesundheitliche Einschränkungen gegeben sind, sind insbesondere die zunehmende Dequalifikation, Entmutigung und Stigmatisierung zu nennen, die zur Verfestigung (Hysteresis) einer wie auch immer hervorgerufenen Arbeitslosigkeit führen. Davon sind qualifizierte und gering qualifizierte Arbeitnehmer in gleicher Weise betroffen.

1.2 Hauptsächliche Ursachen: Verlust von Arbeitsplätzen, beschäftigungsfeindliche Lohnpolitik und Fehlsteuerungen des institutionellen Regelwerkes

Die Konzentration der Arbeitslosigkeit bei den gering Qualifizierten wird häufig auf zwei Gründe zurückgeführt:

- Der arbeitssparende technische Fortschritt, der insbesondere gering qualifizierte Arbeit freisetzt, hat in den vergangenen Jahren zugenommen, und zugleich ist die Bedeutung der Sektoren, die hochqualifizierte Fachkräfte in der Produktion einsetzen, gestiegen.
- Auf Grund der zunehmenden Internationalisierung der Märkte intensiviert sich die Niedriglohnkonkurrenz mit den Ländern der dritten Welt und Osteuropas. Die weltweite Arbeitsteilung schreitet in der Weise fort, dass hochentwickelte Volkswirtschaften die Produktion und den Export solcher Güter forcieren, die sich durch eine hohe Intensität qualifizierter Arbeit auszeichnen, und gleichzeitig den Import derjenigen Güter erhöhen, zu deren Erstellung vor allem gering qualifizierte Arbeit erforderlich ist.

Die grundsätzliche Relevanz beider Phänomene kann nicht bestritten werden. Es wäre aber falsch, sie gleichsam mechanistisch für die wachsende Arbeitslosigkeit im Bereich der gering Qualifizierten verantwortlich zu machen, denn wie auch immer sich die Wettbewerbssituation und der technische Fortschritt verändern: stets lässt sich eine akkommodierende Lohnentwicklung finden, die eine Zunahme der Arbeitslosigkeit verhindert. Die exogenen Einflüsse werden erst dann zum Problem für die Arbeitsmärkte, wenn die Löhne der betroffenen Arbeitnehmer nicht auf diese Entwicklungen reagieren und von marktfremden Erwägungen und Kräften bestimmt werden.

⁴ Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsmarkt 2000, S. 197, Arbeitsmarkt 1993, S. 125.

So wäre in Deutschland eine Spreizung der Lohnstruktur gemäß der Qualifikation erforderlich, um dem Konkurrenzdruck Stand zu halten und die Arbeitsplätze der gering Qualifizierten trotz der technischen Entwicklungen zu sichern. Wie jedoch empirische Studien belegen, sind die westdeutschen Löhne für gering qualifizierte Arbeit im Vergleich zu denen für Arbeitskräfte mittlerer Qualifikation überproportional angehoben worden, das heißt, in diesem Segment hat eine Kompression der qualifikatorischen Lohnstruktur stattgefunden, mithin genau das Gegenteil dessen, was zur Erhaltung der Arbeitsplätze erforderlich gewesen wäre.⁵

Dies heißt nicht, dass sich durch eine geeignete Lohnpolitik jegliche Arbeitslosigkeit vermeiden ließe. Friktionelle Ursachen kann man nie ausschließen, und im Bereich der gering Qualifizierten muss man immer mit einem etwas höheren Maß an Arbeitslosigkeit rechnen. Selbst die Vereinigten Staaten, in denen die niedrigsten Löhne sehr viel stärker vom Durchschnitt abweichen als in Deutschland, liegt die prozentuale Arbeitslosigkeit der gering Qualifizierten etwas über jener der höher Qualifizierten⁶.

Dennoch kommt den Tarifparteien ein erheblicher Teil der Verantwortung für die wachsende Arbeitslosigkeit bei den gering Qualifizierten zu. Durch die Sockelbeträge, die bei den Tarifverhandlungen immer wieder von neuem gefordert und gewährt wurden, kam es zu einer erheblichen Egalisierung der Lohnneinkommen und einer Vernichtung von Stellen im Niedriglohnbereich. Die Tarifpartner hätten besser daran getan, die Auswirkungen des arbeitssparenden technischen Fortschritts und der internationalen Verflechtung der Märkte durch eine stärkere Lohnspreizung wenigstens zeitlich abzufedern und zu strecken, um damit den betroffenen Arbeitnehmern Zeit für die notwendigen Anpassungsmaßnahmen (Weiterqualifikation, sektorale und/oder berufliche Umorientierung) zu gewähren.

Der Staat hatte die Konsequenzen dieser Politik zu tragen, indem er immer mehr Steuergelder für die Unterstützung der Arbeitslosen eintreiben musste. Es wäre jedoch zu einfach, ihn nur als Opfer der Lohnpolitik der Tarifparteien darzustellen, denn durch die institutionellen Verhältnisse, die er selbst geschaffen hat, hat er das Verhalten der Tarifparteien selbst

⁵ Vgl. B. Fitzenberger, *Wages and Employment Across Skill Groups. An Analysis for West Germany*, ZEW Economic Studies, Band 6, Heidelberg (Physica) 1999, und die dort angegebene Literatur.

⁶ Mitte der neunziger Jahre belief sich die Arbeitslosenquote für gering qualifizierte Arbeitnehmer in den Vereinigten Staaten auf 8 v.H. im Vergleich zu einer Arbeitslosenquote insgesamt in Höhe von 5.6 v.H. Die entsprechenden Ziffern für Westdeutschland – berechnet nach dem gleichen Konzept wie in den Vereinigten Staaten – belaufen sich auf 13.1 und 6.5 v.H. Die Vergleichbarkeit dieser Arbeitslosenquoten leidet indessen unter unterschiedlichen Bildungsniveaus der Arbeitskräfte in den jeweiligen Qualifikationsgruppen, die auf formalen Bildungsabschlüssen beruhen. Andere Werte erhält man bei einer Umrechnung auf vergleichbare Kenntnisse im Lesen und Rechnen, wie beispielsweise Arbeitslosenquoten von 16.5 v.H. (Westdeutschland) und 7.1 v.H. (Vereinigte Staaten) für die unterste Gruppe einer "literacy proficiency" ebenfalls Mitte der neunziger Jahre. Quelle: R. B. Freeman und R. Schettkat, *The Role of Wage and Skill Differences in US-German Employment Differences*, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 219, 1999, S. 49-66.

mitbeeinflusst. Neue Niedriglohngruppen konnten sich nämlich bislang wegen des "Lohnabstandsgebots" bezüglich der Sozialhilfe nicht entwickeln, und bestehende Niedriglohngruppen wurden abgeschafft oder konnten nicht besetzt werden. Der Begriff des Lohnabstands wird in der sozialpolitischen Diskussion in zweierlei Bedeutung verwendet:

- Auf der einen Seite geht es um die Bestimmung des § 22 (4) Bundessozialhilfegesetz (BSHG), wonach die Sozialhilfe für ein Ehepaar mit drei Kindern so zu bemessen sei, dass sie geringer ist als das verfügbare Haushaltseinkommen, wenn ein Elternteil einer Vollzeitbeschäftigung nachgeht und einer unteren Lohngruppe angehört.
- Auf der anderen Seite wird das Gebot von den Tarifparteien so verstanden, dass die Löhne in den unteren Lohngruppen hinreichend weit über der Sozialhilfe liegen und die betroffenen Arbeiter und ihre Familien von der Sozialhilfe unabhängig machen sollen.

Insbesondere die zweite Interpretation hat dazu beigetragen, dass sich die Sozialhilfe als eine Art Lohnuntergrenze etabliert hat, unterhalb derer die Aufnahme einer Arbeit als „unzumutbar“ gilt. Sie hat die Tariflöhne weit oberhalb der Arbeitsproduktivität weiter Bevölkerungskreise zementiert und massive unfreiwillige Arbeitslosigkeit herbeigeführt.

Dies trifft insbesondere für Familien mit Kindern zu, unter anderem wegen der spezifischen Konstruktion des Familienlastenausgleichs, die dazu führt, dass wegen des Bedarfsprinzips in der Sozialhilfe dort für Kinder Transferleistungen gewährt werden, die das Kindergeld oder den Kinderfreibetrag bei regulärem Einkommen übersteigen. So belief sich im Jahr 2001 im früheren Bundesgebiet das monatliche Haushaltsnettoeinkommen einer fünfköpfigen Familie mit einem Arbeitnehmer, der den typischen Niedriglohn von brutto 2550 DM (das entspricht 17 DM oder 8,70 € pro Stunde) verdiente, einschließlich Kindergeld und Wohngeld auf 3401 DM. Dieselbe Familie besaß, sofern keine weiteren Einkommen vorhanden waren, hingegen einen monatlichen Sozialhilfeanspruch in Höhe von 3648 DM.⁷ Erst mit einem monatlichen Arbeitseinkommen des Alleinverdieners von mehr als 2970 DM (knapp 20 DM bzw. gut 10 € pro Stunde) konnte diese Familie über ein höheres Gesamteinkommen verfügen, als wenn sie nur von den Sozialhilfeleistungen gelebt hätte. Die eigentliche Ursache dafür, dass die Sozialhilfe (bzw. der auf eine Arbeitsstunde bei Vollzeitbeschäftigung entfallende Bruchteil) eine Lohnuntergrenze bildet, liegt darin begründet, dass ein bei der Bemessung der Hilfe unberücksichtigt bleibender Hinzuverdienst zur Arbeitslosenhilfe und Sozial-

hilfe nur in engen Grenzen möglich ist. Bei der Arbeitslosenhilfe liegt der maximale anrechnungsfreie Hinzuverdienst bei derzeit 165 Euro monatlich, und bei der Sozialhilfe liegt der entsprechende Wert bei 70 Euro. Die "Transferentzugsrate", also der Verlust an Unterstützung für jeden zusätzlichen Euro Einkommen, beläuft sich zunächst auf 85 und später auf 100 v.H.⁸ Dies kommt einer konfiskatorischen Besteuerung gleich. Der Einzelne muss sich faktisch zwischen den Alternativen „Lohneinkommen“ und „Transfereinkommen“ entscheiden. Kombinationen zwischen beiden Einkunftsarten sind unattraktiv, es sei denn, man arbeitet in der Schattenwirtschaft. Deren Relation zum offiziell gemessenen Bruttoinlandsprodukt stieg im Zeitraum der Jahre 1980 bis 2000 in (West-) Deutschland von rund 11 auf 16 v.H.⁹

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass der Lohn wie jeder andere Preis in der Marktwirtschaft vor allem die Funktion hat, einen Ausgleich von Angebot an und Nachfrage nach Arbeit in der jeweiligen Qualifikationsstufe herbeizuführen. Belegt man ihn mit einer davon ganz unabhängigen Aufgabe, nämlich eine menschenwürdige Existenz einer großen Familie mit nur einem Verdiener zu garantieren, so kann er – bei Menschen mit relativ geringer Qualifikation – seine Ausgleichsfunktion nicht mehr wahrnehmen, und Arbeitslosigkeit ist die notwendige Folge. Dies ist die Situation, die wir heute beobachten.

2 Die Verantwortung der Tarifpartner

Ohne eine ausreichende Anzahl wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze ist eine Politik zur Verringerung der Arbeitslosigkeit im Bereich gering qualifizierter Arbeit letztlich zum Scheitern verurteilt. Es ist nicht so, dass arbeitslose Transfergeldempfänger lediglich dazu gebracht werden müssten, ausreichend vorhandene Beschäftigungsmöglichkeiten wahrzunehmen. Vielmehr müssen die nötigen Arbeitsplätze erst geschaffen werden, und das setzt eine substantielle Senkung der Arbeitskosten im Niedriglohnbereich voraus. Wenngleich der Sozialpolitik hierbei aus den genannten Gründen eine zentrale Rolle zukommt, tragen doch die Tarifpartner die primäre Verantwortung.

⁷ Quelle: A. Boss, Sozialhilfe, Lohnabstand und Leistungsanreize und Mindestlohnarbeitslosigkeit, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere Nr. 1075, Kiel 2001.

⁸ Vgl. Abschnitt 3.4.1 für Einzelheiten.

⁹ Quelle: F. Schneider, Schattenwirtschaft in Deutschland: Fluch oder Segen? Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Mitteilungen 4/2001, Tübingen, S. 4-21. Ab 1995 Wert für Deutschland, davor Westdeutschland.

2.1 Flexibilisierung der qualifikatorischen Lohnstruktur

Die Tarifvertragsparteien müssen ihren Beitrag zur Schaffung neuer wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze im Bereich gering qualifizierter Arbeit leisten, indem sie die vergangene Entwicklung teilweise korrigieren und eine Absenkung der Entgelte in den unteren Lohngruppen vornehmen.

Die damit verbundene Herausforderung ist beachtlich. Wählt man die Resultate einer neueren ökonometrischen Studie zum ungefähren Anhaltspunkt, so macht allein die Halbierung der Arbeitslosenquote im Bereich gering qualifizierter Arbeit eine Reduktion der dortigen Nominallöhne in der Größenordnung von etwa 20 v.H. erforderlich.¹⁰ Zwar haben solche Nominallohnsenkungen auch Preissenkungen zur Folge, so dass die Reallohnsenkungen, insbesondere auch in längerfristiger Betrachtung, geringer ausfallen. Gleichwohl ist eine weitere Spreizung der qualifikatorischen Lohnstruktur unerlässlich.

Kommen die Tarifvertragsparteien ihrer Verantwortung nicht nach, so fällt dem Gesetzgeber die Aufgabe zu, zu prüfen, ob und wie für die Gruppe der gering Qualifizierten eine tariffreie Zone eingerichtet werden kann. Auf eine derartige gesetzliche Einschränkung der Tarifautonomie sollten es die Tarifvertragsparteien in ihrem eigenen Interesse nicht ankommen lassen.

Allerdings gibt es zwei Auswege, die harten Konsequenzen einer weiteren Spreizung der Lohnstruktur abzumildern. Der eine besteht in einer Weiterqualifikation der Arbeitnehmer möglichst am Arbeitsplatz, bis zumindest die Produktivität erreicht wird, welche die Arbeitskosten in Höhe des Mindestlohnes, der momentan noch durch Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe bestimmt wird, rechtfertigt. Einen solchen Lösungsweg zu verfolgen ist sicherlich nicht völlig aussichtslos und aller Anstrengungen von Arbeitnehmern, Unternehmen, Tarifvertragsparteien und staatlichen Institutionen wert. Gleichwohl mögen sich die Erfolge angesichts der Fähigkeiten vieler gering qualifizierter Arbeitsloser in Grenzen halten.

Der andere Weg liegt in der partiellen Umstrukturierung der Sozialhilfe von einer Lohnersatz- zu einer Lohnergänzungszahlung. Dieser Weg ermöglicht, wie noch ausführlich erläutert wird, die erforderliche Lohnspreizung und federt zugleich ihre Verteilungskonsequenzen ab.

¹⁰ B. Fitzenberger und W. Franz, Jobs. Jobs? Jobs! Orientierungshilfen für den Weg zu mehr Beschäftigung, in: W. Franz, H. Hesse, H. J. Ramser und M. Stadler (Hrsg.), Wirtschaftspolitische Herausforderungen zur Jahrhundertwende, Tübingen 2001, S. 3-41.

2.2 Flexibilisierung des Regelwerks bei der Lohnbildung

Die angemahnte beschäftigungsfreundliche Lohnstrukturpolitik muss mit Hilfe eines flexiblen Regelwerkes bei der Lohnbildung unterstützt, statt wie bisher behindert werden. Die dafür erforderlichen Maßnahmen stehen auf nahezu jeder Reformagenda von nationalen und internationalen Institutionen, wenn es um die Lösung der Arbeitsmarktprobleme in Deutschland geht, und brauchen daher nur kurz angedeutet zu werden.

Der Gesetzgeber sollte die Möglichkeit zur Allgemeinverbindlicherklärung wesentlich restriktiver handhaben, indem er beispielsweise präzisiert, worin das "öffentliche Interesse" (§ 5 Abs. 1 Tarifvertragsgesetz TVG) bei einer Allgemeinverbindlichkeit besteht, auf jeden Fall aber eindeutig klarstellt, dass die Abwehr unliebsamer (ausländischer) Konkurrenz oder andere protektionistische Absichten definitiv nicht im öffentlichen Interesse liegen. In diesem Zusammenhang sollte die im Rahmen der Neufassung des Arbeitnehmerentsendegesetzes vom 19.12.1998 dort in § 1 Abs. 3 erlaubte "Rechtsverordnungsermächtigung" des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, Tarifverträge auch ohne Einschaltung des eigentlich zuständigen Tarifausschusses für allgemeinverbindlich zu erklären, umgehend außer Kraft gesetzt werden. Zu verlockend sind diese Einfallstore eines Protektionismus, insbesondere wenn sie dann auch noch mit dem gesetzlichen Zwang einer "Tariftreue" als Voraussetzung für die Vergabe öffentlicher Aufträge ausgestattet werden, einmal ganz von der Frage abgesehen, inwieweit "Tariftreue" mit den Grundsätzen einer sparsamen öffentlichen Haushaltswirtschaft und mit den derzeitigen EU-Richtlinien zur Vergabe öffentlicher Aufträge vereinbar ist.

Des Weiteren sollte sich der Gesetzgeber der Flexibilisierung des "Günstigkeitsprinzips" (§ 4 Abs. 3 TVG) annehmen. Gemäß dieser Rechtsvorschrift sind vom Tarifvertrag abweichende Abmachungen nur zulässig, "soweit sie durch den Tarifvertrag gestattet sind oder eine Änderung der Regelungen zugunsten des Arbeitnehmers enthalten". Leitgedanke einer Reform sollte sein, dass ein Mehr an Arbeitsplatzsicherheit unter Inkaufnahme eines Weniger an effektiven Arbeitsentgelten (beispielsweise durch unbezahlte Mehrarbeit oder Verringerung von Einmalzahlungen wie Weihnachts- und Urlaubsgeld) ebenfalls mit dem Günstigkeitsprinzip vereinbar sein kann, jedenfalls solange dem berechtigten Schutzbedürfnis des Arbeitnehmers vor Willkür Rechnung getragen wird, indem die genannten abweichenden Regelungen zeitlich und quantitativ begrenzt werden. Der Gesetzgeber könnte im Tarifvertragsgesetz entweder vorschreiben, dass jeder Tarifvertrag eine solche Möglichkeit "gestat-

tet", oder einräumen, dass sich Arbeitnehmer bei höherer Arbeitsplatzsicherheit ebenfalls "günstiger" stellen, und damit eine entgegengesetzte Ansicht des Bundesarbeitsgerichts korrigieren, nach der ein solches für Arbeitnehmer möglicherweise essentielles Entscheidungsproblem einen unzulässigen Sachgruppenvergleich darstelle, weil "Äpfel mit Birnen" verglichen würden.¹¹

3 Optionen zur Ausgestaltung der Systeme der sozialen Sicherheit

3.1 Beschäftigung im Niedriglohnssektor

Wie schon festgestellt wurde, konzentriert sich die Arbeitslosigkeit in Deutschland auf den Bereich der gering Qualifizierten. Maßnahmen zur Mobilisierung des Arbeitsmarktes müssen deshalb in erster Linie an diesem Segment des Arbeitsmarktes ansetzen.

Die Anzahl erwerbsfähiger, aber nicht erwerbstätiger Sozialhilfeempfänger in Deutschland belief sich Ende des Jahres 2000 je nach Abgrenzung auf ca. 660 bis 730 Tsd. Personen. Die Gruppe der gering Qualifizierten beschränkt sich aber nicht auf diese Gruppe. Hinzu kommen gering qualifizierte Arbeitslose, die Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe beziehen, sowie Personen, die geringfügig beschäftigt sind und deshalb in der diesen Berechnungen zugrunde liegenden Sozialhilfestatistik der Gruppe der Erwerbstätigen zugerechnet werden, sowie diejenigen Sozialhilfeempfänger, welche gemäß der amtlichen Klassifikation "wegen häuslicher Bindung nicht erwerbsfähig" sind. Unter Berücksichtigung der Beschäftigten in Arbeitsbeschaffungs- und Struktur Anpassungsmaßnahmen und unter Abzug von Doppelzählungen beträgt das Gesamtpotenzial für einen Niedriglohnssektor bis zu 2,7 Mio. Personen. Zieht man hiervon eine friktionelle Arbeitslosigkeit von rund einem Fünftel ab, so ergibt sich ein Potenzial für zusätzliche Beschäftigung im Niedriglohnssektor von knapp 2,3 Mio. Personen.¹² Gelänge die Aktivierung dieses Potenzials, so stiege die Zahl

¹¹ Beschluss des Bundesarbeitsgerichts vom 20.4.1999 – 1 ABR 72/98 (EzA Art. 9 GG Nr. 65), dort Ziffer B III 1b, aa.

¹² Vgl. H.-W. Sinn, C. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding, Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum, ifo Schnelldienst (Sonderausgabe) Nr. 9/2002, Mai 2002, München, sowie H. Schneider, K. F. Zimmermann, H. Bonin, K. Brenke, J. Haisken-DeNew und W. Kempe, Beschäftigungspotenziale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich, Institut Zukunft der Arbeit (IZA), Mai 2002, Bonn.

der Beschäftigten in Deutschland um ca. 6 Prozent.¹³

Eine solche Beschäftigungszunahme hätte einen nicht unerheblichen Wachstumsschub zur Folge. Ein Wachstumsschub wäre nicht nur im Hinblick auf das offiziell errechnete Sozialprodukt zu erwarten, sondern auch, wenn man in Rechnung stellt, dass die Schwarzarbeit zurückgedrängt würde und insofern nicht gemessene Teile des Sozialprodukts entfielen. Schwarzarbeit zu leisten heißt nämlich oft genug auch, die marktwirtschaftliche Arbeitsteilung auszuhebeln und mit suboptimaler Kapitalausstattung zu wirtschaften. Die Überführung von Schwarzarbeitern in die reguläre Wirtschaft würde deshalb nicht nur das gemessene Sozialprodukt, sondern auch das tatsächliche Sozialprodukt einschließlich des illegal erwirtschafteten Teils vergrößern. Im Übrigen wäre ja sicherlich nur ein Teil der in den regulären Arbeitsmarkt zu integrierenden Personen als Schwarzarbeiter zu klassifizieren.

Um den gewünschten Aktivierungseffekt zu erreichen, wird man nicht in erster Linie auf die Verbesserung der Motivation der von Arbeitslosigkeit betroffenen Menschen setzen müssen. Arbeitslosigkeit wird von den meisten Betroffenen als bedrohlicher Zustand angesehen, dessen Überwindung höchste Priorität genießt. An der Bereitschaft der gut zwei Millionen erwerbslosen gering Qualifizierten, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren, sollte man insgesamt nicht zweifeln. Faulheit, auf die es kein Recht gibt, ist nicht das primäre Problem.

Das Problem liegt vielmehr bei den fehlenden Stellen. Es sind derzeit nicht genug Stellen vorhanden, um allen Arbeitsuchenden eine Beschäftigungsmöglichkeit zu verschaffen. Auf den Arbeitsmärkten herrscht der Drehtüreffekt: Nach zum Teil erstaunlich kurzen Fristen finden Arbeitslose neue Stellen, aber sie ersetzen in der Regel nur andere Menschen, die stattdessen arbeitslos werden. Die Gesamtzahl der Arbeitslosen verringert sich nicht, sondern sie steigt. Wie schon erwähnt, ist seit nunmehr dreißig Jahren der Trend der ansteigenden Arbeitslosigkeit ungebrochen, ungeachtet der konjunkturellen Schwankungen um den Trend, die von vielen stets wieder von neuem als Trendwende interpretiert werden.

Der Grund für die fehlenden Stellen ist sicherlich nicht in einer grundsätzlichen Schwäche der Marktwirtschaft zu suchen. Die Marktwirtschaft ist in der Lage, fast allen, die bereit sind zu arbeiten, Arbeit zu verschaffen. Man muss die Marktwirtschaft nur wirken lassen. Die entscheidende Voraussetzung für die Schaffung von Arbeitsplätzen ist, dass der Lohn für einen jeden Typus von Arbeit durch das Zusammenspiel von Nachfrage und Angebot

¹³ Hierbei ist unberücksichtigt geblieben, dass durch die neuen Regelungen auch jene Personen angesprochen werden, die bislang der stillen Reserve zuzurechnen waren. Dies bedeutet zum einen, dass das Potenzial für mögliche Beschäftigungseffekte im Niedriglohnbereich noch größer ist. Zum anderen kann es sein, dass bislang nicht registrierte Arbeitslose in Zukunft von der Statistik erfasst werden und dass sich insofern die gemessenen Arbeitslosenzahlen in geringerem Umfang verringern.

gebildet wird. Bis auf eine friktionelle Restarbeitslosigkeit sind freie Arbeitsmärkte prinzipiell in der Lage, Vollbeschäftigung zu schaffen. Dies kann angesichts der allgemeinen Konfusion in der öffentlichen Diskussion zu diesem Thema nicht häufig genug betont werden.

Das freie Spiel der Kräfte wird in Deutschland freilich durch vielerlei institutionelle Störeinflüsse behindert. Defekte im System der kollektiven Lohnverhandlung gehören dazu genauso wie ein überzogener gesetzlicher Kündigungsschutz oder die im letzten Abschnitt diskutierten staatlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Lohnflexibilität wie Allgemeinverbindlicherklärungen oder Tariftreuegesetze.

Vor allem aber sind es auch die Rückwirkungen des Sozialstaates auf den Arbeitsmarkt, die erhebliche Störungen mit sich bringen. Die Politik der Lohnersatzzahlung bei fehlender Erwerbstätigkeit ist als Schutz gegen die Konsequenzen der Arbeitslosigkeit gut gemeint, doch definiert sie Grenzen, unter die die Gewerkschaften mit ihren Lohnforderungen nicht gehen wollen. Allzu häufig liegen dann die dadurch erkämpften Tariflöhne über der Produktivität der Betroffenen, also der Wertschöpfung, die sie durch ihre Arbeit erbringen können. Da kein Unternehmer jemanden einstellt, der mehr kostet, als er bringt, ist Arbeitslosigkeit die unweigerliche Folge. Zwar gibt es für das Potenzial an niedrig Qualifizierten ein Potenzial an Stellen, nur handelt es sich dabei nicht um Stellen, auf denen sich Löhne erwirtschaften lassen, die mit den Ersatzleistungen des Sozialsystems Schritt halten können.

Zur Lösung dieses Problems ist der zumindest partielle Wechsel von Lohnersatz- zu Lohnergänzungsleistungen unerlässlich. Die Gelder, die der Staat unter der Bedingung des Nichtstuns zur Verfügung stellt, müssen teilweise umgeschichtet werden, um Beschäftigung zu bezahlen. Je mehr staatliches Geld Geringverdienern hinzugezahlt wird und je weniger an Erwerbslose gezahlt wird, desto geringer sind die Anspruchslöhne, die Unternehmen überbieten müssen, um Arbeitnehmern einen Anreiz zum Arbeiten zu bieten, und desto größer ist die Menge an Stellen, die sie rentabel bewirtschaften können.

Dieser Abschnitt diskutiert die grundsätzlichen Möglichkeiten und die bisherigen Versuche, das Sozialsystem so zu reformieren, dass die Anspruchslöhne fallen und Stellen geschaffen werden, ohne dass den Betroffenen deshalb Nachteile erwachsen.

3.2 Transferenzug, Anspruchslohn und Beschäftigung

Vielerorts wird die wachsende Arbeitslosigkeit auf den technischen Fortschritt, die angeblich schlechte Ausbildung der Deutschen oder irgendwelche mechanischen Gesetzmäßigkeiten, die eine Verbindung zwischen Wachstum und Beschäftigung herstellen, zurückgeführt.

Während manche dieser Erklärungen bei einem gegebenen Lohnniveau oder einem gegebenen Zeitpfad der Lohnentwicklung relevante Teilaspekte des Problems beschreiben, verdecken sie die Tatsache, dass sich, gegeben alle anderen Einflussgrößen, bei freier Lohnbildung auf jedem Teilsegment des Arbeitsmarktes stets ein Lohnniveau einstellen würde, bei dem zumindest angenähert Vollbeschäftigung herrscht. Ein höherer Lohn, bei dem die Menge der Stellen, die sich rentabel bewirtschaften lassen, für eine Vollbeschäftigung zu klein ist, würde nämlich von den Marktteilnehmern selbst gesenkt. Die Unternehmer würden angesichts des Überschusses der Arbeitsuchenden die angebotenen Löhne drücken, und die Arbeitslosen würden sich den Unternehmen selbst zu niedrigeren Löhnen anbieten. Bei niedrigeren Löhnen würde ein größerer Teil der potenziell verfügbaren Stellen, die sonst nur in den Köpfen der Unternehmer und auf dem Reißbrett existieren, realisiert. Erst wenn es keinen Überschuss an Arbeitsuchenden mehr gibt und es immer schwieriger wird, offene Stellen zu besetzen, käme der Lohnverfall zum Stoppen. Das Angebot an und die Nachfrage nach Arbeitskräften wären im Gleichgewicht.

Schaubild 3: Lohn und Beschäftigung auf einem ungestörten Arbeitsmarkt

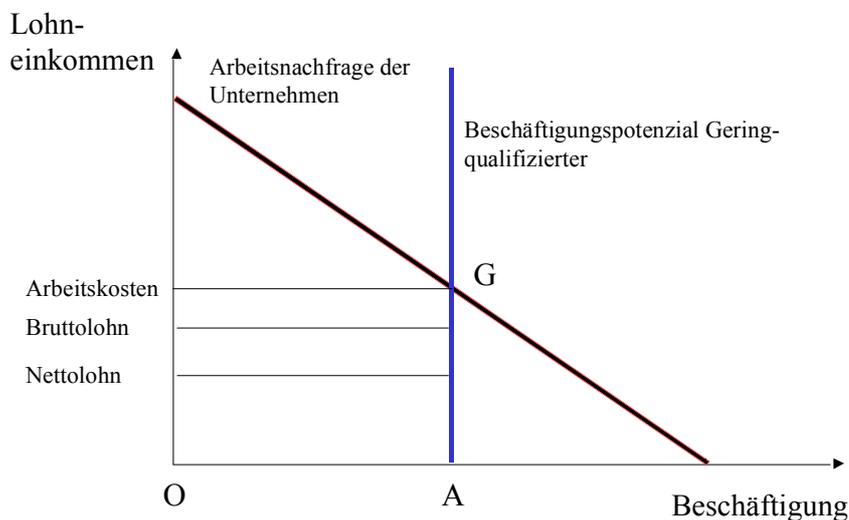


Schaubild 3 verdeutlicht die Situation für den Markt der gering Qualifizierten. An der Ordinate ist das Lohneinkommen dargestellt, das bei einer Vollzeitbeschäftigung erzielbar ist. Zu Illustrationszwecken werden nur Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse unterstellt. An der Abszisse ist das Beschäftigungsvolumen abgetragen. Die blaue Senkrechte (Angebotskurve) liegt bei einer Beschäftigungsmenge OA, die das vorhandene Niedriglohnpotenzial angibt. Der Einfachheit halber wird unterstellt, dass das Potenzial derer, die zu arbeiten bereit sind, lohnunabhängig ist, dass also das Arbeitsangebot völlig unelastisch ist. Diese Annahme trifft die Wirklichkeit in erster Näherung.

Die fallende, rote Kurve ist die Kurve der Arbeitsnachfrage der Unternehmen oder genauer: die Kurve der Nachfrage nach Arbeitskräften. Sie entsteht durch Reihung der potenziell verfügbaren Stellen nach der Wertschöpfung, die sie erbringen würden, oder, anders interpretiert, durch Reihung nach den maximalen Arbeitskosten, die die Stellen gerade noch tragen könnten, ohne unrentabel zu werden. Wenn man die potenziell verfügbaren Stellen von links nach rechts als Säulen abträgt, deren Höhe diese Wertschöpfung angibt, und dabei mit der höchsten Wertschöpfung beginnt und dann sukzessive zu niedrigeren Werten weitergeht, entsteht die Nachfragekurve. Sie ist von links nach rechts geneigt. In der Abbildung ist sie der Einfachheit halber als linear angenommen. Die Nachfragekurve hat ihren Namen, weil sie an der Horizontalen zeigt, wie viele Stellen bei einem jeweils vorgegebenen Marktlohn rentabel wären, wie er an der Senkrechten ablesbar ist. Offenbar ist die Zahl der rentablen Stellen, also

die Nachfrage nach Arbeitskräften, umso größer, je niedriger der Lohn ist. Bei einer Senkung des Lohns steigt die Menge der Stellen, deren Wertschöpfung den Lohn übersteigt und die deshalb von gewinnmaximierenden Arbeitgebern zur Verfügung gestellt werden.

Im Marktgleichgewicht G spielt sich der Lohn auf einem Niveau ein, bei dem die Nachfrage nach Arbeitskräften, also die realisierte Teilmenge der potenziell verfügbaren Stellen, gerade so groß wie das Beschäftigungspotenzial ist. Das durch die Senkrechte gegebene Angebot ist dann der auf der fallenden Kurve dargestellten Nachfrage gleich. Dabei ist zu beachten, dass das Marktgleichgewicht, das in den Diagrammen dargestellt ist, immer nur für einen bestimmten Zeitpunkt gilt. Sich ändernde Marktverhältnisse, technischer Fortschritt und viele Effekte mehr wirken beständig auf die Lage der Kurven und haben zur Folge, dass sich der markträumende Lohn in der Regel im Zeitablauf ändert.

Nun gibt es zu einem jeden Zeitpunkt unter realistischen Bedingungen freilich nicht nur *einen* Lohn, über den man sprechen muss, sondern drei verschiedene:

- den Nettolohn, den der Beschäftigte nach Abzug aller Abgaben erhält,
- den Bruttolohn, wie er auf seiner Lohnsteuerkarte vermerkt ist, und
- die Arbeitskosten, die beim Unternehmen entstehen, wenn man die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, die tarifvertraglich fixierten Sachleistungen des Betriebes und die Mehrwertsteuer hinzuaddiert, soweit dieses Unternehmen mehrwertsteuerpflichtig ist.¹⁴

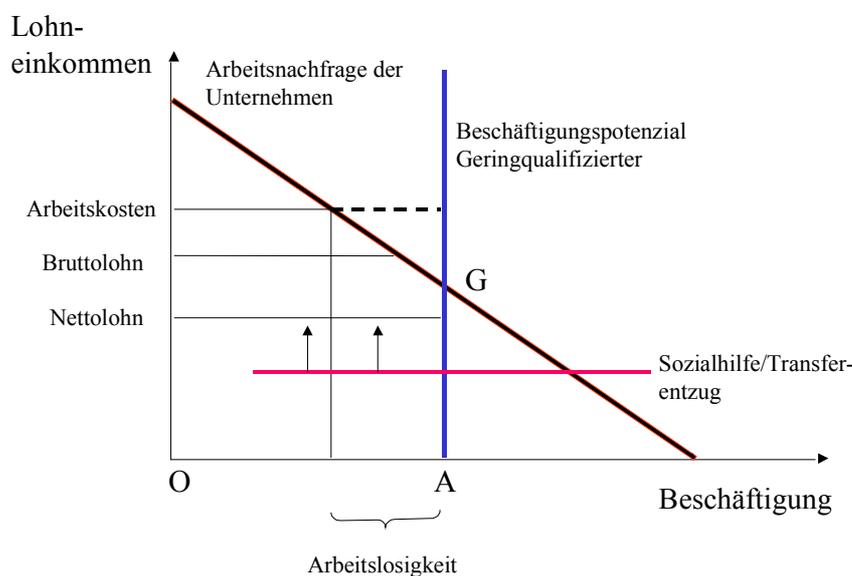
Die Unternehmer machen ihre Entscheidung, Stellen zu schaffen, wesentlich von den Arbeitskosten abhängig. Bei gegebenen Arbeitskosten interessiert sie weder der Brutto- noch der Nettolohn. Es sind deshalb die Arbeitskosten, die durch die Kräfte des Marktes so bestimmt werden, dass der Schnittpunkt im obigen Diagramm realisiert wird. Wie es zeichnerisch dargestellt ist, ergeben sich Brutto- und Nettolohn als Residuum nach Abzug der Mehrwertsteuer, Arbeitgeberbeiträge und betrieblichen Sachleistungen bzw. zusätzlich durch Abzug der Arbeitnehmerbeiträge und der persönlichen Einkommensteuer.

Wie erwähnt, kann das Erreichen des Marktgleichgewichts G durch großzügige Lohnersatz Einkommen verhindert werden, die der Staat zur Verfügung stellt. Zu diesen Lohnersatz Einkommen gehören im weiteren Sinne die Arbeitslosenhilfe, Frührenten und vor allem die Sozialhilfe. Schaubild 4 verdeutlicht die Wirkung der staatlichen Lohnersatz Einkommen

¹⁴ Die Mehrwertsteuer muss berücksichtigt werden, weil sie auch die Wertschöpfung belastet, die auf den Einsatz von Arbeit zurückzuführen ist. Dabei geht es nicht um die Mehrwertsteuer der von den Arbeitnehmern konsumierten Güter, sondern um jene Steuer, die beim Arbeitgeber anfällt, sofern dieser mehrwertsteuerpflichtig ist. Die Mehrwertsteuer verzerrt das Arbeitsangebot, insbesondere auch die Wahl

am Beispiel der Sozialhilfe. Es wird etwas vergrößernd unterstellt, dass es sich dabei um einen Transfer handelt, der nur gezahlt wird, wenn man nicht arbeitet, doch entfällt, wenn man arbeitet, d.h. der o.g. maximale Hinzuverdienst bei der deutschen Sozialhilfe wird ignoriert.

Schaubild 4: Die Wirkung der Sozialhilfe



Die Sozialhilfe ist unter diesen Voraussetzungen eine Untergrenze für den Nettolohn, zu dem ein Sozialhilfeberechtigter zu arbeiten bereit ist, falls er nicht bereits in der Arbeit als solcher Befriedigung findet. Sie definiert einen Anspruchslohn, der vom Netto-Marktlohn mehr oder weniger deutlich übertroffen werden muss und der u. a. auch durch die Gewerkschaften eingefordert wird, die ja in den Tarifverhandlungen für Niedriglohngruppen stets den „Lohnabstand“ gewahrt wissen wollen (vgl. Abschnitt 2). Ein niedriger Sozialhilfesatz, der deutlich unter dem Nettolohn liegt, der sich im Marktgleichgewicht G ergibt, wäre kein Problem. Doch ein hinreichend hoher Wert, wie er in Schaubild 4 dargestellt ist, macht das Erreichen dieses Gleichgewichts unmöglich. Wird die Sozialhilfe über einen kritischen Punkt

zwischen legaler Arbeit und Schwarzarbeit, in ähnlicher Weise wie die unmittelbar auf den Lohn bezogenen Abgaben.

hinaus erhöht, so steigen bei gegebenem Mindest-Lohnabstand der Nettolohn, der Bruttolohn und, was entscheidend ist, die Arbeitskosten der Unternehmen. Arbeitslosigkeit ist die Folge.

Dass gerade die Sozialhilfe für die Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht wird, ist nicht frei von einer gewissen Paradoxie. Denn immerhin soll die Sozialhilfe diejenigen auffangen, die keine Arbeit finden. Es ist aber hier wie bei vielen gut gemeinten Eingriffen in das Marktgeschehen. Häufig schaden Schutzvorkehrungen nach einer Reaktion der Märkte gerade denen, die man schützen wollte. Die Sozialhilfe wurde nämlich im Laufe der letzten Jahrzehnte nicht an die sich verändernden wirtschaftlichen Gegebenheiten angepasst. Wachstumsprozesse, technische Erfindungen, neue Wettbewerbsverhältnisse und viele Dinge mehr führen zu einer fortwährenden Veränderung des markträumenden Lohnniveaus und damit des Spielraums für störungsfrei mögliche Sozialhilfezahlungen. Wird dieser Spielraum überschritten, treten die beschriebenen Probleme auf. Nach der Einschätzung des Beirats ist dies in Deutschland heute der Fall. Niveau und vor allem Ausgestaltung der Sozialhilfe sind ein wesentlicher Grund für das hohe Beschäftigungsdefizit bei den gering Qualifizierten.

Dabei beschränken sich die relevanten Effekte nicht auf diejenigen unter den gering Qualifizierten, die arbeitsfähig sind und Sozialhilfe beziehen. Vielmehr sind auch viele qualifizierte und gering qualifizierte Personen betroffen, die Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe beziehen. Ein Zusammenhang mit diesen Personengruppen ergibt sich aus zwei Gründen. Zum einen hat die Arbeitslosenhilfe, deren Ausgestaltung in einem engen Zusammenhang mit der Sozialhilfe steht, sehr ähnliche Wirkungen auf die Anspruchslöhne wie die Sozialhilfe selbst. Auch sie ist eine Lohnersatzleistung, die bei Aufnahme einer Beschäftigung entfällt. Zum anderen sorgt der Lohnabstand zwischen den Tarifgruppen, den die Gewerkschaften bei den Tarifverhandlungen stets berücksichtigen, dafür, dass sich ein hohes Sozialhilfeniveau auch in entsprechend höhere Löhne der nächsthöheren Tarifstufen überträgt und dort ebenfalls Arbeitslosigkeit erzeugt. Große Teile des Tarifgefüges und des sozialen Schutzsystems für Arbeitslose hängen direkt oder indirekt von der Sozialhilfe ab. Die Bedeutung der Sozialhilfe für die Arbeitsmärkte ist deshalb weitaus größer, als es die Zahl der erwerbsfähigen Sozialhilfebezieher vermuten lässt. Die Sozialhilfe zieht in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung eine Untergrenze in das Tarifgefüge ein, die über die genannten Effekte maßgeblich zur Arbeitslosigkeit auch unter denjenigen beiträgt, die keine Sozialhilfe beziehen.

3.3 Grundsätzliche Überlegungen zu den möglichen Therapiemaßnahmen

Aus der im Zusammenhang mit Schaubild 4 gegebenen Diagnose folgen gedanklich zunächst zwei mögliche Ansatzpunkte für eine Therapie.

(i) Umfang und Dauer der Leistungen aus der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe werden für arbeitsfähige Bezieher dieser Transferzahlungen drastisch reduziert.

(ii) Um den Keil zwischen den Arbeitskosten der Unternehmen und den Nettoentgelten der Arbeitnehmer zu verringern, richtet man entweder in größerem Umfang als bisher Beschäftigungsverhältnisse mit eingeschränkter sozialer Sicherheit ein oder man bezuschusst staatlicherseits die Beiträge zur Sozialversicherung.

Die erste dieser Möglichkeiten ist nur in begrenztem Umfang verfügbar, denn bei einer größeren Absenkung der Einkommen der Geringverdiener entstehen beträchtliche verfassungsrechtliche Risiken. Zu bedenken ist nämlich, dass sowohl diejenigen unter den Erwerbsfähigen, die keine Arbeit finden, als auch jene Personen, die im Niedriglohnsektor beschäftigt sind und nun eine Lohnsenkung erfahren, schlechter gestellt sind als vorher.

Die zweite Möglichkeit scheint näher zu liegen, und in der Tat gibt es, wie in der Folge noch erläutert wird, eine Reihe von Vorschlägen, die sich hier einreihen. Man erkennt an Schaubild 4 unmittelbar, dass es bei gegebenem Niveau der Sozialhilfe möglich ist, die Beschäftigung zu erhöhen, wenn die lohnbezogenen Abgaben der Unternehmen und/oder die Abgaben der privaten Haushalte gesenkt werden. Dabei macht es freilich keinen Unterschied, welche dieser Abgaben gesenkt werden, denn es kommt nur auf die Summe der auf den Lohn bezogenen Abgaben an. Der Unterscheidung zwischen einer Senkung der Abgaben der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die nach Meinung mancher zu isolierten Effekten auf die Nachfrage nach und das Angebot an Arbeitskräften führt, fehlt eine tragfähige ökonomische Basis. Langfristig kommt es auf diese Unterscheidung nicht an. Bei einem festen Lohnabstand zur Sozialhilfe, wie er von den Arbeitnehmern und ihren Gewerkschaften verlangt wird, wirken beide Arten von Abgabensenkung vor allem dadurch, dass sie die Arbeitskosten der Unternehmen verringern und die Unternehmen daraufhin veranlassen, mehr Stellen zur Verfügung zu stellen.

Eine weitere Möglichkeit, die notwendige Senkung der Arbeitskosten der Unternehmen herbeizuführen, erkennt man, wenn man bedenkt, dass der wahre Grund für den problematischen Effekt auf den Anspruchslohn in der Höhe des Transferentzugs liegt. Nicht der Transfer in Form der Sozialhilfe ist für die Reaktion des Arbeitnehmers das Problem, sondern der Umstand, dass er einen Teil der Sozialhilfe verliert, wenn er Arbeit aufnimmt. Der Transferent-

zug ist die Differenz zwischen dem Transfer im Fall der Nichtbeschäftigung und im Fall der Beschäftigung. Nur im Umfang dieses Transferentzugs wird ein Mindestlohnanspruch an ein Beschäftigungsverhältnis definiert. In Schaubild 4 kann man deshalb die Horizontale, die die Lohnuntergrenze darstellt, mit dem Transferentzug gleichsetzen.

Der Niedriglohnsektor kann durch eine Senkung des Transferentzugs mobilisiert werden, und gemäß der obigen Überlegungen kann das zweierlei heißen, nämlich den Sockelbetrag der Sozialhilfe abzusenken oder einen Teil dieses Sockelbetrages auch bei einem Niedriglohn-Beschäftigungsverhältnis weiterhin zu zahlen. Obwohl beide Maßnahmen gleiche Wirkungen im Hinblick auf die Absenkung der Lohnuntergrenze haben, unterscheiden sie sich im Hinblick auf die Verteilungswirkungen zwischen den Steuerzahlern und den Geringverdienern.

Die Absenkung des Sockelbetrags führt zu fiskalischen Entlastungen und erhöht die Beschäftigung, senkt aber die Nettoeinkommen der gering Qualifizierten. Die Weiterzahlung von Sozialhilfe im Beschäftigungsfall belastet die Steuerzahler und erhöht die Beschäftigung, ohne die Nettoeinkommen der gering Qualifizierten abzusenken. Die Weiterzahlung eines Teils der Sozialhilfe ist von der Sache her eine Lohnsubvention und unterscheidet sich im Hinblick auf ihre ökonomischen Wirkungen kaum von den oben an zweiter Stelle genannten Maßnahmen zur Senkung der lohnbezogenen Abgaben (Senkung oder Bezuschussung der Sozialabgaben). Dies alles muss beachtet werden, wenn man Vorschläge zur Wiederherstellung eines Niedriglohnsektors unterbreitet. Nach Auffassung des Beirats kommt angesichts der hohen Staatsquote und der exorbitanten Abgabenbelastung normaler Arbeitsverhältnisse unter den heutigen Verhältnissen nur eine für den Staat belastungsneutrale Reform in Frage. Der Vorschlag des Beirats sieht deshalb vor, dass sowohl der Transferentzug als auch der Sockelbetrag der Sozialhilfe deutlich abgesenkt werden.

Diese Maßnahmen sollten auch die Gewerkschaften zu einer moderateren Lohnpolitik im Niedriglohnsektor veranlassen. Implizit stellen nämlich auch sie bei ihrer Tarifpolitik auf den Transferentzug ab. Bei einem vollständigen Transferentzug wählen sie für die niedrigsten Tarifgruppen einen gewissen Abstand zur Sozialhilfe. Wird ein Teil dieses Transfers auch im Falle der Beschäftigung weiterhin gewährt, wird also dem Arbeitnehmer faktisch eine Lohnsubvention gezahlt, so ist zu vermuten oder doch zumindest zu verlangen, dass die Gewerkschaften den geforderten Mindestlohn im Ausmaß dieser Lohnsubvention senken werden, denn jetzt muss nur noch der Abstand zwischen der Sozialhilfe und der Summe aus Nettomarktlohn und Lohnsubvention hergestellt werden. Dies aber heißt nichts anderes, als dass

sich in den Tarifverhandlungen ein Nettolohn in Höhe des Transferentzugs zuzüglich des Lohnabstands einstellen wird.

Die für die weitgehende Beseitigung der Arbeitslosigkeit im Niedriglohnsektor notwendige Senkung des Transferentzugs lässt sich nur sehr schwer schätzen. Die genaue Gestalt der Arbeitsnachfragekurve der Unternehmen und damit der quantitative Zusammenhang zwischen Lohnsenkung und Beschäftigungsausweitung ist nur annäherungsweise bekannt. Nach der schon zitierten Studie verlangt eine Halbierung der Arbeitslosigkeit im Niedriglohnbereich eine Lohnsenkung dort von etwa 20 Prozent.¹⁵ Bei festem prozentualen Lohnabstand und konstanten Abgabequoten würde dies eine Senkung des Transferentzugs (noch einmal: des Transfers selbst oder der Entzugsrate) in der Größenordnung von ebenfalls 20% implizieren. Um die Arbeitslosigkeit bis auf eine unvermeidliche friktionelle Restkomponente (20 %) zu beseitigen, wäre eine höhere Senkung des Transferentzugs erforderlich. Unterstellt man die Gültigkeit der in der Studie verwendeten Schätzgleichung für die Arbeitsnachfrage auch außerhalb des Schätzbereichs, so errechnet sich eine notwendige Absenkung des Transferentzugs in der Größenordnung von einem Drittel. Dies entspricht einer Nachfrageelastizität von ungefähr -1 .¹⁶

Angesichts der Unsicherheit über die Schätzung ist freilich nicht auszuschließen, dass eine größere Absenkung erforderlich ist, um das nötige Maß an Lohnflexibilität zu erreichen. Da der Transferentzug nur eine Lohnuntergrenze festlegt, die der Nettomarktlohn nicht unterschreiten kann, würde eine über ein Drittel hinausgehende Absenkung des Transferentzugs vermutlich nicht zu einer weiteren Senkung des Lohnsatzes im Niedriglohnsektor führen. Vielmehr könnte man dann um so sicherer sein, dass die in Schaubild 3 verdeutlichte Marktlösung zustande kommt.

¹⁵ Fitzenberger und Franz, a.a.O.

¹⁶ Eine Minderheit des Beirats hält die Unterstellung, die Arbeitslosigkeit im Niedriglohnbereich lasse sich mittels einer Absenkung des Transferentzugs um ein Drittel bis auf einen Rest in Höhe der Friktionsarbeitslosigkeit zurückführen, für empirisch unbegründet. Eine solche Senkung, die in ausgewogenem Maße eine Senkung der Sozialhilfe selbst sein müsste (soweit der Sozialhilfeberechtigte arbeitsfähig ist), hält auch sie für angeraten. Aber so weitreichende Wirkungserwartungen lassen sich damit nach Meinung der Minderheit nicht verbinden. Eine andere Minderheit des Beirates hält es für notwendig, hierauf wie folgt zu antworten: Es ist angebracht, Wirkungserwartungen, die durch ökonometrische Studien abgestützt sind, in einem Gutachten des Beirats zu quantifizieren. Die ökonometrische Forschung ist vorangeschritten und sollte deshalb heutzutage auch in einem wirtschaftspolitischen Gutachten ihren Widerhall finden.

3.4 Alternative Lösungswege in der Praxis

3.4.1 Beschäftigungsverhältnisse mit eingeschränkter Sicherheit

Eine erste Gruppe von Reformvorschlägen, auch aus dem politischen Raum stammend, hat eine Ausweitung von Beschäftigungsverhältnissen mit eingeschränkter oder fehlender sozialer Sicherheit zum Inhalt.

Anknüpfungspunkt solcher Vorschläge sind die Neuregelungen bezüglich der "geringfügigen Beschäftigung", wie sie die Bundesregierung vorgenommen hat. Demnach gilt seit dem 1.4.1999 ein Beschäftigungsverhältnis sozialversicherungsrechtlich als "geringfügig", wenn es regelmäßig weniger als 15 Stunden in der Woche ausgeübt wird und wenn das daraus erzielte Monatsentgelt 325 Euro (vormals 630 DM) nicht übersteigt. Davon zu unterscheiden ist sozialversicherungsrechtlich die kurzfristige Beschäftigung, die auf jährlich bis zu zwei Monate oder 50 Tage beschränkt ist und nicht berufsmäßig ausgeübt wird. Die Einnahmen aus geringfügiger Beschäftigung sind bis zur Geringfügigkeitsgrenze steuerfrei, sofern die Summe der anderen Einkünfte des Betroffenen nicht positiv ist. Dagegen ist Arbeitslohn aus kurzfristiger Beschäftigung grundsätzlich steuerpflichtig: De facto hat der Arbeitnehmer allerdings nur dann Steuern zu entrichten, wenn seine gesamten Einkünfte den Grundfreibetrag übersteigen. Die Entgelte aus kurzfristiger Beschäftigung unterliegen nicht der Sozialversicherungspflicht, während im Fall einer geringfügigen Beschäftigung der Arbeitgeber an die Gesetzliche Rentenversicherung einen Beitrag in Höhe von 12 v.H. und, sofern der geringfügig Beschäftigte Mitglied der Gesetzlichen Krankenversicherung ist, an diese einen Beitrag in Höhe von 10 v.H. entrichten muss. Die Arbeitnehmer können neben den damit erworbenen Rentenansprüchen die sonstigen Leistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung (z.B. Rehabilitationsmaßnahmen) erhalten, wenn sie durch Zuzahlung den 12 v.H.-Arbeitgeberbeitrag auf den jeweils gültigen vollen Beitragssatz aufstocken.

Seit Einführung der Meldepflicht für geringfügig entlohnte Beschäftigte (April 1999) liegen neuere Angaben über die Anzahl und Struktur dieser Arbeitnehmer vor.¹⁷ Demnach waren im Juli 2000 in Deutschland knapp 4.1 Millionen Personen geringfügig beschäftigt. Dies entspricht zwar einem Anteil von rund 13 v.H. aller sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten, auf Grund der geringen Arbeitszeiten indes nur 4 v.H. des Arbeitsvolumens. Der weitaus größte Anteil der geringfügig entlohten Beschäftigten entfällt mit knapp 71 v.H. auf

Frauen. Überproportional im Vergleich zur Gesamtbeschäftigung vertreten sind auch die Altersgruppen "jünger als 25 Jahre" (also Schüler und Studierende) und "älter als 54 Jahre". Die meisten geringfügig Beschäftigten sind im Dienstleistungssektor und dort vornehmlich im Reinigungsgewerbe tätig.

Es kann bezweifelt werden, dass die bloße Ausweitung der Schwellen für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse einen wesentlichen Beitrag zur Lösung des Problems der Arbeitslosigkeit unter den gering Qualifizierten bringt. Immerhin besteht die Gefahr, dass Unternehmen vorhandene Vollzeitarbeitsplätze in geringfügige Beschäftigungsverhältnisse zerlegen, wofür es anekdotische Evidenz gibt. Es muss gefragt werden, ob nebenerwerbstätige Hausfrauen, Schüler, Studenten und Rentner tatsächlich die ins Blickfeld genommene Zielgruppe darstellen. Des Weiteren ist zu bedenken, dass eine Heraufsetzung der Geringfügigkeitsschwelle das Übergangsproblem nur auf eine höhere Einkommensebene verlagert, es sei denn, der Gesetzgeber macht sich Überlegungen zu einem gleitenden Übergang zwischen geringfügigen und normalen Beschäftigungsverhältnissen zu eigen. Schließlich gilt: Wenn aus geringfügiger Entlohnung überproportionale Ansprüche an die Systeme der sozialen Sicherung erwachsen, müssen diese Lasten anderweitig aufgebracht werden, mit allen bekannten unerwünschten Folgewirkungen.

3.4.2 Lohnsubventionen an Arbeitgeber

Bereits das Bundessozialhilfegesetz gestattet es in gebotenen Einzelfällen, Sozialhilfeempfängern auch durch Zuschüsse an den Arbeitgeber zu helfen, einen Arbeitsplatz zu finden (§ 18 Abs. 4 BSHG). Nach vorliegenden Informationen scheint sich aber die Inanspruchnahme dieser Möglichkeit in engen Grenzen zu halten,¹⁸ möglicherweise weil das Antragsverfahren mit einem nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand verbunden und es ohnehin schwierig ist, Sozialhilfeempfänger durch Subventionierung der Arbeitskosten auf Arbeitsplätze zu vermitteln.

Im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik werden Zuschüsse zu den Arbeitskosten in zahlreichen Varianten gewährt. Meist ist an die Gewährung dieser Subventionen die Bedingung geknüpft, dass es sich um schwer vermittelbare Arbeitslose wie etwa Langzeitarbeits-

¹⁷ Die folgenden Angaben sind entnommen aus: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2001/02, Für Stetigkeit – Gegen Aktionismus, Stuttgart 2001, Ziffer 169.

¹⁸ Vgl. H. Buslei und V. Steiner, Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich, ZEW Wirtschaftsanalysen, Schriftenreihe des ZEW, Band 42, Baden-Baden (Nomos) 1999, S. 53 f.

lose handeln muss und der Arbeitgeber die Anzahl der Beschäftigten in einem bestimmten Zeitraum vor und/oder nach Bewilligung der Fördermaßnahme nicht verringern darf. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit können als Beispiele die Eingliederungszuschüsse (§§ 217 – 224 Sozialgesetzbuch Drittes Buch, SGB III), der Eingliederungsvertrag (§§ 229 – 234 SGB III), das Sonderprogramm der Bundesregierung "Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose" (BHI-Programm) sowie verschiedene Programme speziell für Ostdeutschland genannt werden, die im SGB III als "Strukturanpassungsmaßnahmen Ost für Wirtschaftsunternehmen" enthalten sind (SAM OfW, §§ 272 – 279, § 415 SGB III).

Die bisherigen empirischen Untersuchungen zum "Erfolg" dieser Maßnahmen kommen insgesamt zu recht skeptischen Einschätzungen.¹⁹ In Westdeutschland ist die Inanspruchnahme angesichts der Anzahl der Arbeitslosen und insbesondere der Langzeitarbeitslosen eher als gering anzusehen, vor allem wohl deshalb, weil die Förderung im Regelfall den Abschluss eines unbefristeten Arbeitsvertrages voraussetzt und die Fördermittel begrenzt waren. Dass eine Ausweitung des Fördervolumens zu einer erhöhten Inanspruchnahme führen kann, lassen die Befunde für die Strukturanpassungsmaßnahmen Ost für Wirtschaftsunternehmen vermuten. Doch ist eine hohe Inanspruchnahme allein noch kein Erfolgsausweis.

Derzeit läuft ein "Sonderprogramm zur Erprobung von Modellansätzen zur Förderung der Beschäftigung von Gering Qualifizierten und Langzeitarbeitslosen".²⁰ In der Öffentlichkeit ist es unter der Bezeichnung "Chancen und Anreize zur Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten" (CAST) bekannt, wird vom Bund finanziert und geht auf das vierte Spitzengespräch des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit vom 12.12.1999 zurück. Das Sonderprogramm enthält ein Kombilohnmodell, das "Mainzer Modell", welches im nächsten Abschnitt vorgestellt wird, und eine Arbeitgeberförderung im Rahmen des "Modells der Saar-Gemeinschaftsinitiative" (SGI-Modell). Seit der bundesweiten Einführung des "Mainzer Modells" werden im Rahmen des CAST-Modells allerdings keine Bewilligungen mehr erteilt.

Das SGI-Modell wird von Juli 2000 bis Ende 2002 in allen Arbeitsamtsbezirken des Saarlandes und in den sächsischen Arbeitsamtsbezirken Chemnitz und (seit Sommer 2001) Zwickau erprobt. Gefördert wird in Form eines pauschalen Zuschusses zu den Arbeitgeberbeiträgen der Sozialversicherung, welcher bis zu einem Bruttostundenlohnsatz von 10 DM 100 v.H. beträgt und dann degressiv verläuft, bis er bei 18 DM entfällt. Die maximale Förderdauer beläuft sich auf nunmehr 36 Monate. Die ursprüngliche Beschränkung auf einen be-

¹⁹ Ebenda, S. 55.

stimmten Personenkreis ist entfallen, es muss sich aber um zusätzliche Arbeitsplätze handeln, vorrangig in kleinen und mittleren Unternehmen. Ende Oktober 2001 hatten insgesamt 128 Personen die Förderung des SGI-Modells in Anspruch genommen, davon 4 Personen in Ostdeutschland.²¹

3.4.3 Lohnsubventionen an Arbeitnehmer: Kombilöhne

Die zweite Modellvariante des oben angesprochenen CAST-Sonderprogramms beinhaltet Lohnsubventionen an Arbeitnehmer im Rahmen des "Mainzer Modells", welches ursprünglich auf Überlegungen der rheinland-pfälzischen Landesregierung zurückgeht. Das "Mainzer Modell" wurde in einigen Arbeitsamtsbezirken in Rheinland-Pfalz und in Brandenburg ab Juli 2000 erprobt. Seit März 2002 bis Ende 2003 wird es bundesweit befristet durchgeführt.²² Die folgenden Ausführungen beziehen sich, soweit nichts anderes ausdrücklich vermerkt wird, auf das bundesweit eingeführte Modell.

Das Modell soll die Aufnahme einer gering bezahlten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung durch Zuschüsse an die Arbeitnehmer erleichtern. Für Ledige oder Alleinerziehende mit einem monatlichen Arbeitsentgelt unter 897 Euro (Paare: 1707 Euro) wird derzeit ein Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen in Höhe bis zu 66 Euro (133 Euro) monatlich gewährt. Neben diesen Zuschüssen ist ein Zuschlag zum Kindergeld möglich, der je Kind bis zu 75 Euro im Monat beträgt. Die Zuschüsse sinken mit steigendem Einkommen und werden nicht auf die Sozialhilfe angerechnet. Anträge können bis spätestens sechs Wochen nach Aufnahme der Beschäftigung beim Arbeitsamt gestellt werden.

Mit der Regelung, dass die Zuschüsse nicht auf die Sozialhilfe angerechnet werden, ist ein gravierender Nachteil oder zumindest eine Unsicherheit bei der regional begrenzten Variante des "Mainzer Modells" beseitigt worden, weil dort früher zum Teil anders verfahren wurde. Ein anderer, nicht weniger erheblicher Nachteil der regionalen Variante wurde aber nicht beseitigt. Nach Berechnungen des ifo Instituts sinkt zwar in jenem Modell die Grenzbelastung in v.H. des Wertgrenzproduktes der Arbeit bei einem Einkommen von 325 Euro auf einen negativen Wert, so dass entsprechende Anreize zur Arbeitsaufnahme bestehen, jedoch steigt sie danach wieder an und erreicht schließlich im Bereich der Abschmelzung des Programms Werte von über 100 v.H., in der Spitze sogar 124 v.H., wenn zugleich ein Anspruch

²⁰ Vgl. dazu B. Kaltenborn, Kombilöhne in Deutschland, IAB-Werkstattbericht Nr. 14 vom 5.12.2001.

²¹ Ebenda S. 49, Abbildung 10.

²² Presse-Information Nr. 23/02 der Bundesanstalt für Arbeit vom 22.3.2002.

auf Sozialhilfe besteht.²³ Bei dem Regierungsvorschlag ist dieser Wert gegenüber der ursprünglichen Ausgestaltung des Mainzer Modells zwar ein wenig reduziert worden, er liegt aber im Abschmelzungsbereich immer noch bei 110 v.H.

Der Grund hierfür liegt darin, dass das Mainzer Modell zum Sozialhilfesystem hinzutritt, welches, wie schon erläutert, in weiten Bereichen bereits für sich genommen eine Grenzbelastung von 100 v.H. erzeugt. Durch die korrigierende Wirkung der Sozialhilfe wird der Einfluss der Arbeitnehmer-Beiträge zur Sozialversicherung auf das Nettoeinkommen bereits voll kompensiert; das heißt, die zusätzlichen Beiträge, die ab einem Einkommen von 325 Euro einsetzen, werden von der Sozialhilfe übernommen. Wenn nun diese Beiträge ohne Anrechnung auf die Sozialhilfe subventioniert werden, wie es vorgesehen ist, so ergibt sich im Einführungsbereich ein Zuwachs an Nettoeinkommen, wenn das Bruttoeinkommen steigt. Die Grenzbelastung sinkt unter 100 v.H., wie es gewünscht ist. Aus dem gleichen Grunde entsteht aber im Abschmelzungsbereich eine Grenzbelastung über 100 v.H. Mehr Bruttoeinkommen bedeutet in diesem Bereich bereits ohne das Mainzer Modell nicht mehr Nettoeinkommen, weil die Sozialhilfe zurückgefahren wird. Mit dem Mainzer Modell wird zusätzlich der Zuschuss zu den Arbeitnehmerbeiträgen zurückgefahren. Das Nettoeinkommen fällt, wenn das Bruttoeinkommen steigt.

Von daher gesehen verwundert die geringe Inanspruchnahme der regionalen Variante des "Mainzer Modells" kaum: Bis Oktober 2001 verzeichnete man in Rheinland-Pfalz 553 und in Brandenburg 101 Förderzugänge, der Kindergeldzuschlag – er gilt nur in Rheinland-Pfalz – wurde 300-mal in Anspruch genommen.²⁴ Hochrechnungen für Deutschland ergeben jährliche Förderzugänge in der Größenordnung von rund 34 Tsd. Personen, allerdings für die regional begrenzte Version.²⁵ Für dieses Programm berechnet sich je Teilnehmer eine insgesamt maximale Fördersumme zwischen 2377 und 13.037 Euro, je nach Familienstand (für Alleinstehende mit einem Kind: 7515 Euro, für Paare mit zwei Kindern: 12.898 Euro).²⁶

Neben zahlreichen Varianten des "Mainzer Modells" – wie beispielsweise in den Bundesländern Bremen, Hessen und Nordrhein-Westfalen und als "PLUSLohn" in den Städten Duisburg und Köln – wird ein anderes Modell in einigen Kommunen in Baden-Württemberg

²³ Vgl. H.-W. Sinn, Die Höhle in der Eiger-Nordwand. Eine Anmerkung zum Mainzer Modell und zum Wohlfahrtsstaat an sich, ifo Schnelldienst 3/2002 vom 13.2.2002, S. 20-25. Die Grenzbelastung bezieht die Lohnsteuer, die Sozialversicherungsbeiträge des Arbeitnehmers und des Arbeitgebers, das Kindergeld, die Sozialhilfe, die Leistungen des Mainzer Modells und die vom Arbeitgeber auf die Wertschöpfung der Arbeit zu entrichtende Mehrwertsteuer ein.

²⁴ Quelle: B. Kaltenborn, a.a.O., S. 49, Abbildung 10.

²⁵ Ebenda S. 50.

²⁶ Ebenda S. 45 (auf Euro umgerechnet).

erprobt, das "Einstiegsgeld für Langzeitarbeitslose".²⁷ Die Erprobungsphase ist auf Ende 2002 befristet. Die genaue Ausgestaltung der Förderkonditionen obliegt der Kommune, woraus sich die vielfältigen Varianten erklären. Gefördert werden in der Regel langzeitarbeitslose Sozialhilfebezieher, die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen und bei denen ohne diese Förderung weiterhin Sozialhilfebedürftigkeit bestünde. Das monatlich gewährte "Einstiegsgeld" bemisst sich in einigen Kommunen als 50 v.H. des Brutto- oder Nettoentgelts, teilweise mit einer Obergrenze (in Mannheim: 1500 DM monatlich), in anderen als Festbetrag (in Esslingen: 500 DM monatlich für Alleinstehende, 700 DM für Mehrpersonenhaushalte). Die Förderung erstreckte sich über ein Jahr, sie wird nicht auf die Sozialhilfe angerechnet und unterliegt nicht der Einkommensteuer. Bis zum Oktober 2001 belief sich die Inanspruchnahme auf 596 Personen.²⁸

Schließlich ist darauf zu verweisen, dass bereits seit April 1996 eine Regelförderung nach SGB III, die Arbeitnehmerhilfe gemäß § 421 SGB III existiert. Sie stellt eine Ermessensleistung dar und wurde zunächst nur Beziehern von Arbeitslosenhilfe gewährt, für den Zeitraum 1998 bis 2002 können aber auch Arbeitslose gefördert werden, die mindestens sechs Monate vor Förderbeginn Arbeitslosengeld bezogen haben.

3.4.4 Beurteilung der deutschen Erfahrungen

Die neuen Versuche zur Mobilisierung des Niedriglohnbereichs zeigen vom Grundsatz her in die richtige Richtung, denn heute wird die Nichtarbeit in zu starkem Umfang belohnt und die Arbeit zu stark belastet. Eine faktische Entlastung der Arbeit durch Lohnsubventionen korrigiert dieses Missverhältnis und trägt im Prinzip dazu bei, die Arbeitskosten der Unternehmen zu senken und auf diese Weise neue Stellen zu schaffen.

Die Schwierigkeiten und damit die skeptische Einschätzung der dargestellten Lohnsubventionen beginnen, wenn sie im Gesamtzusammenhang des sozialpolitischen Fördersystems gesehen werden – beispielsweise in Form der dargestellten Wechselwirkungen zwischen Sozialhilfe und der Förderung nach dem Mainzer Modell, die zu abwegigen Implikationen, nämlich Grenzbelastungen von mehr als 100 Prozent, führen – und wenn für die theoretischen Parameter empirische Werte geschätzt, Nebenwirkungen einbezogen und Finanzierungsaspekte bedacht werden. Wenn es auch sicherlich angezeigt ist, die Evaluierungsergebnisse von

²⁷ Vgl. dazu A. Spermann, Das "Einstiegsgeld" für Langzeitarbeitslose, *Wirtschaftsdienst* 76 (5), 1996, S. 240-246.

²⁸ Quelle: B. Kaltenborn 2001, a.a.O., S. 49, Abbildung 10.

Modellversuchen, die sich derzeit noch in der Erprobung befinden, abzuwarten, so dämpfen bisher vorliegende Resultate und die vorhandenen empirischen Untersuchungen die Erwartungen an die bislang durchgeführten Modellversuche. Ein substanzieller Abbau der Arbeitslosigkeit kann dadurch nicht erreicht werden.

Die bisherigen Modellversuche sind allesamt zu wenig durchdacht. Es fehlt die konsistente Verzahnung mit dem restlichen Sozial- und Abgabensystem, ein Entwurf aus einem Guss. Außerdem sind die bei den Versuchen angedachten Lösungen zu teuer. Da sie Eckregelsätze der Sozialhilfe unangetastet lassen, führen sie zu zum Teil exorbitant hohen fiskalischen Belastungen für den Staat. Nach der Meinung des Beirats darf die Mobilisierung des Niedriglohnsektors nicht mit einer Erhöhung der staatlichen Ausgaben einher gehen. An einer flankierenden Senkung der Eckregelsätze der Sozialversicherung führt kein Weg vorbei. Die Senkung dieser Eckregelsätze hat für sich genommen eine Entlastung des Staatsbudgets und über die Senkung der Lohnuntergrenze im Tarifsysteem gleichzeitig eine Mobilisierung des Arbeitsmarktes zur Folge. Sie muss Teil eines jeden Reformvorschlags sein, der für sich in Anspruch nimmt, tragfähig zu sein.

3.4.5 Erfahrungen in den Vereinigten Staaten

Die Sozialpolitik in den Vereinigten Staaten vollzog im Jahre 1996 unter der Clinton-Administration mit dem "Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act" (PRWORA) einen deutlichen Kurswechsel hin zu einem noch ausgeprägteren Gegenleistungsprinzip. Finanzielle Bedürftigkeit allein rechtfertigt nach dieser Vorstellung noch keine staatlichen Geldtransfers, hinzu kommen müssen eine Arbeitsaufnahme, zumindest aber nachdrückliche individuelle Anstrengungen, um einen Arbeitsplatz zu finden. Fordern und Fördern im Sinne einer Reziprozität kennzeichnen die Sozialpolitik in den Vereinigten Staaten. Wer die Reziprozität nicht akzeptiert, dem drohen empfindliche Sanktionen bis hin zu einem Verweis ausschließlich auf Essensmarken (food stamps) und einem eingeschränkten Krankenversicherungsschutz, gegebenenfalls nur für Kinder.²⁹

Zwei spezifische Elemente des neu geschaffenen Systems sozialer Sicherung seien kurz skizziert:

²⁹ Vgl. N. Berthold und S. v. Berchem, Sozialpolitik und hohe Arbeitslosigkeit – amerikanische Verhältnisse auch für Deutschland? Wirtschaftsdienst 81 (11), 2001, S. 630-638; Buslei und Steiner, a.a.O., ZEW Wirtschaftsanalysen, Schriftenreihe des ZEW, Band 42, Baden-Baden (Nomos) 1999; European Economic Advisory Group at CESifo, Report on the European Economy 2002, CESifo Forum Spezial, Februar 2002, Kapitel 6; OECD, Benefit Systems and Work Incentives, Paris 1999.

- (i) An Stelle zahlreicher Einzelprogramme des vorherigen Systems trat ein Sozialhilfeprogramm für bedürftige Familien, nämlich die "Temporary Assistance for Needy Families" (TANF). Diese TANF-Mittel werden als pauschale Zuweisung seitens der Bundesregierung an die Einzelstaaten gewährt, allerdings nur bei festgelegter Eigenleistung des Bundesstaates (in Anlehnung an die Beträge, die er im Jahre 1994 für das frühere AFDC-Programm (Aid to Families with Dependent Children) ausgegeben hat). Eine weitere Voraussetzung für die Zuweisung des Pauschalbetrags besteht darin, dass in dem betreffenden Bundesstaat entweder ein genau spezifizierter, zunehmender Anteil der Sozialhilfeempfänger arbeitet (im Jahre 2002: die Hälfte mit mindestens 30 Stunden je Woche) oder die Anzahl der Sozialhilfeempfänger sinkt. Wie die einzelnen Bundesstaaten diese Ziele erreichen, ist weitgehend in ihr Belieben gestellt. Demzufolge existiert in den Vereinigten Staaten eine Vielzahl höchst unterschiedlich konzipierter Programme, wobei die konkrete Umsetzung mehr und mehr auf die kommunale Ebene verlagert wird.

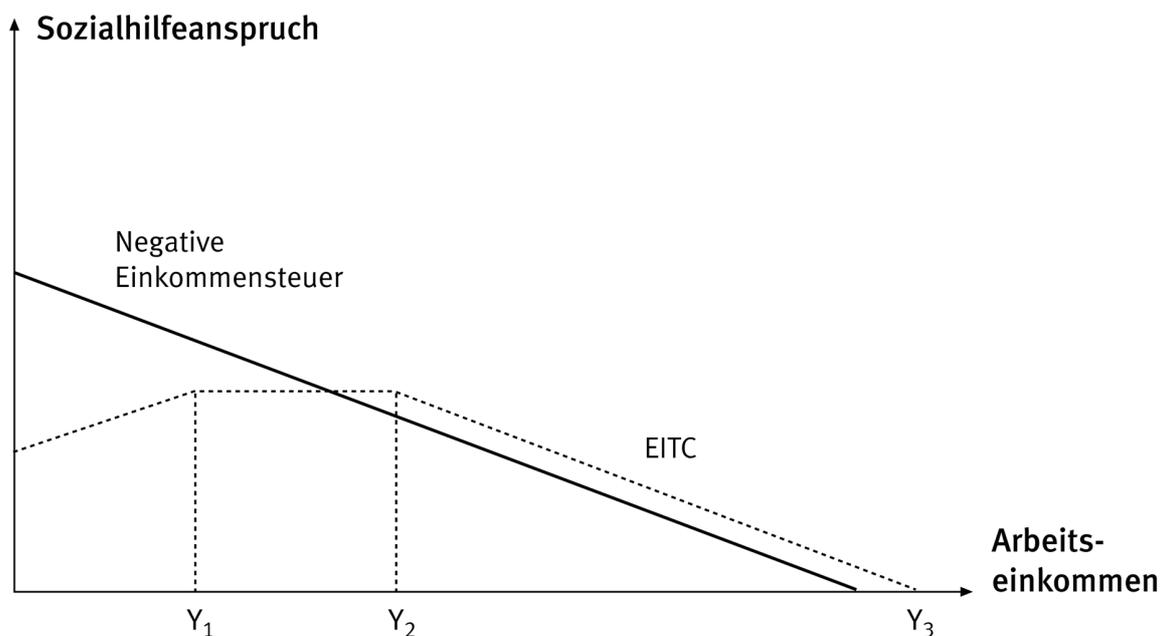
Der Bezug der Sozialhilfe ist in der Regel auf einen Zeitraum von in der Summe etwa 5 Jahren während des gesamten Lebens befristet. Voraussetzung zum Bezug ist zumindest die Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme. Der Staat unterstützt diese Bereitschaft mit Hilfe von Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen, Hilfen bei der Suche nach einem Arbeitsplatz oder Hilfen bei der Kinderbetreuung. Für solche Maßnahmen werden mittlerweile bereits rund die Hälfte der Zuweisungen des Bundes verwendet, die andere Hälfte wird für finanzielle Transfers ausgegeben (früher belief sich diese Relation auf etwa 20 zu 80 v.H.)

- (ii) Der zweite Aspekt besteht in einer negativen Einkommensteuer, dem bereits mehrfach erwähnten "Earned Income Tax Credit" (EITC), der bereits im Jahre 1975 eingeführt und danach mehrfach modifiziert wurde. Das Programm wendet sich vornehmlich an Familien mit Kindern und belohnt die Arbeit im Niedriglohnsektor. Gewährt wird eine Steuergutschrift in v.H. des Bruttoarbeitseinkommens. Übersteigt diese Steuergutschrift die aus dem steuerpflichtigen Einkommen resultierende Steuerschuld, wird der Differenzbetrag an die Familie ausbezahlt.

Ohne auf alle technischen Einzelheiten einzugehen, sei die Methodik an dem Beispiel einer Familie mit mindestens zwei Kindern und für das Jahr 2001 illustriert. Insgesamt

gibt es drei Phasen, wie sie im Schaubild 5 dargestellt sind. Für ein Jahreseinkommen zwischen 1 und 10.020 Dollar ("phase-in") beläuft sich die Steuergutschrift auf 40 Cents für jeden zusätzlich verdienten Dollar, das heißt maximal ist eine Steuergutschrift in Höhe von 4008 Dollar am Ende der ersten Phase erreichbar. Dieser Betrag bleibt in der zweiten Phase konstant, die bis 13.090 Dollar reicht. In der dritten Phase ("phase-out") sinkt die Steuergutschrift um 21,06 Cents je Dollar, bis sie bei einem Einkommen von 32.121 Dollar auf Null gesunken ist.³⁰ In dieser dritten Phase erreicht die Grenzbelastung des Einkommens (also der marginale Steuersatz auf das Arbeitseinkommen plus die Reduktion der Steuergutschrift) einen Wert von rund 50 v.H.

Schaubild 5: Graphische Darstellung des Earned Income Tax Credit



Im Jahre 1999 erhielten knapp 19 Millionen Arbeitnehmer eine Steuergutschrift mit einem durchschnittlichen Betrag von 1632 Dollar (Quelle: Economic Report of the President 2001, S. 200). Die entscheidende Frage lautet natürlich, inwieweit dadurch tatsächlich eine Arbeitsaufnahme im Niedriglohnsektor stimuliert wurde. Die Beantwortung dieser Frage hängt davon ab, in welcher Phase sich der Betreffende befindet.

³⁰ $(32.121 - 13.090) \times 0.2106 = 4008$.

- Für diejenigen Personen, die bisher nicht gearbeitet haben, lohnt sich eindeutig die Arbeitsaufnahme im Niedriglohnsektor.
- Im Bereich der Steigung von mehr als Eins und in dem mittleren Bereich, in dem die Steigung Eins ist, sind keine problematischen Effekte auf das Arbeitsangebot zu erwarten.
- Im Abschmelzbereich des EITC ist mit einem gewissen Rückgang des Arbeitsangebotes zu rechnen.

Mittlerweile gibt es eine Vielzahl von empirischen Studien, die zumeist auf ökonometrischen Analysen beruhen.³¹ Sie bestätigen im Wesentlichen diese auf theoretischer Basis ermittelten Einschätzungen. Obwohl insbesondere aus methodischer Sicht längst nicht alle Fragen zufriedenstellend geklärt sind, lassen die Untersuchungen den Schluss zu, dass der EITC die Erwerbsbeteiligung deutlich erhöht und zu einer erheblichen Mobilisierung des Niedriglohnsektors in den USA beigetragen hat. Bislang nicht beschäftigten Personen gelang es, den Einstieg in ein Arbeitsverhältnis zu finden, und ganz allgemein wurde die Einstellung zur Arbeit deutlich zum Positiven hin verändert. Zwar sind die Löhne, die dabei gezahlt wurden, extrem niedrig, aber durch die Kombination mit der Lohnsubvention entsteht für die Beschäftigten ein vergleichsweise attraktives Gesamteinkommen. Allerdings hat sich bei Personen, deren Einkommen im Abschmelzbereich des EITC liegt, eine gewisse Verringerung des Arbeitsangebots ergeben. Wegen der relativ hohen Grenzbelastung, die durch die Abschmelzung zustande kam, haben es manche vorgezogen, weniger Stunden pro Woche zu arbeiten.

Was das TANF-Programm anbelangt, so ist die Anzahl der Sozialhilfeempfänger in der letzten Dekade rückläufig. Dies ist nicht nur der hervorragenden wirtschaftlichen Entwicklung in den Vereinigten Staaten geschuldet, sondern auch auf die Sozialhilfereform und den EITC zurückzuführen. Seit dem Jahre 1996 hat sich die Anzahl der Familien, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, in etwa halbiert und der Council of Economic Advisers (CEA) schätzt, dass rund ein Drittel des Rückgangs zwischen 1996 und 1998 der Sozialhilfereform des Jahres 1996 zuzurechnen ist. Insbesondere haben von diesem Programm Frauen mit niedrigen

³¹ Eine neuere Übersicht über einschlägige Studien bieten V. J. Hotz und J. K. Scholz, *The Earned Income Tax Credit*, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 8078, Januar 2001, Cambridge (Mass.).

Qualifikationen und allein erziehende Mütter profitiert.³² Auf der anderen Seite kommen empirische Studien zu dem Resultat, dass die TANF-Programme kaum den besonders benachteiligten Familien genutzt haben, denen ohnehin sehr schwer zu helfen ist, sondern deren Situation habe sich eher noch verschlechtert.³³

3.4.6 Erfahrungen im Vereinigten Königreich

Wie die Vereinigten Staaten kann auch das Vereinigte Königreich auf eine längere Erfahrung mit einer Unterstützung von Arbeitnehmern im Niedriglohnbereich zurückblicken.³⁴

Bereits im Jahre 1971 wurde ein Family Income Supplement (FIS) eingeführt, der 1998 vom Family Credit (FC) mit insgesamt großzügigeren Regelungen, die 1992 und 1995 nochmals verbessert wurden, und 1999 vom Working Families' Tax Credit (WFTC) abgelöst, der im April 2000 dann voll umgesetzt wurde. In aller Kürze dargestellt, wird ein WFTC an alle Familien mit Kindern im Niedriglohnbereich gewährt, bei denen mindestens ein Erwachsener nicht weniger als 16 Stunden in der Woche arbeitet. Ein „basic credit“ in Höhe von gut 59 Pfund pro Woche wird um knapp 12 Pfund ergänzt, wenn ein Erwachsener mindestens 30 Stunden pro Woche arbeitet. Oberhalb eines Nettoeinkommens von 93 Pfund pro Woche wird der WFTC um 55 Pence je zusätzlich verdientem Pfund abgeschmolzen. Kindererziehungskosten werden in Höhe von 70 v.H. bis zu einer Obergrenze von wöchentlich 140 Pfund bei mehreren Kindern erstattet. Im Jahre 2000 erhielten rund 1.1 Millionen Personen einen WFTC, die Gesamtkosten beliefen sich auf gut 5 Mrd. Pfund, das sind etwa 0.6 v.H. des Bruttoinlandsproduktes. Seit 1998 werden darüber hinaus langzeitarbeitslose Jugendliche mit Hilfe von Sonderprogrammen gefördert.

Mit der Anzahl von 1.1 Mio. geförderten Personen ist noch nicht gesagt, dass es sich dabei um zusätzliche Beschäftigte handelt, deren Arbeitsaufnahme durch den WFTC induziert wurde. Diesbezügliche empirische Untersuchungen kommen zu recht skeptischen Einschätzungen.³⁵ Zwar ist der WFTC grundsätzlich geeignet, die Arbeitsaufnahme im Niedriglohnbereich anzuregen, jedoch gibt es auch gegenläufige institutionelle Regelungen. Zum einen

³² B. D. Meyer und D. T. Rosenbaum, Making Single Mothers Work: Recent Tax and Welfare Policy and its Effects, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 7491, Januar 2000, Cambridge (Mass.).

³³ R. M. Blank und D. T. Ellwood, The Clinton Legacy for America's Poor, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 8437, August 2001, Cambridge (Mass.).

³⁴ Vgl. zum Folgenden: R. Blundell und H. Hoynes, Has "In-Work" Benefit Reform Helped the Labour Market? National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 8546, Oktober 2001, Cambridge (Mass.); D. Card und R. B. Freeman, What Have Two Decades of British Economic Reform Delivered? National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 8801, Februar 2002, Cambridge (Mass.); European Economic Advisory Group at CESifo, a.a.O.

³⁵ Vgl. R. Blundell und H. Hoynes, a.a.O.

werden die „in-work benefits“ bei der Berechnung anderer Transferzahlungen als Einkommen angerechnet, beispielsweise beim „Housing Benefit“-Programm, zum anderen wurden andere Unterstützungsprogramme großzügiger ausgestaltet, mit der Folge verringerter Anreize zur Arbeitsaufnahme.

3.4.7 Der EITC als Vorbild für Deutschland?

Ein wesentliches Element des EITC-Modells ist ein mit dem Arbeitseinkommen nicht fallender, sondern zunächst steigender Transfer seitens des Staates. Dahinter steht die Vorstellung, dass der Anspruch auf ein Maximum an staatlicher Hilfe ein gewisses Maß an Eigenleistung der Betroffenen voraussetzt. Wer selbst gar nicht arbeitet, obwohl er arbeitsfähig ist, erhält weniger Unterstützung vom Staat als jemand, der arbeitet und dabei nur wenig verdient. Hilfe setzt Selbsthilfe voraus.

Mit der amerikanischen Sozialhilferegelung ist deshalb eine in einem längeren Eingangsbereich negative Grenzbelastung des selbst verdienten Einkommens verbunden, die in auffälligem Kontrast zum deutschen System steht, das in weiten Teilen durch eine Grenzbelastung von 100% gekennzeichnet ist.

Gegen eine negative Grenzbelastung spricht auf den ersten Blick die Vermutung, dass sie einen Keil zwischen die Arbeitsproduktivität und den Nutzen alternativer Verwendung der Zeit (beispielsweise zur Betreuung der eigenen Kinder) schiebe und die Betroffenen dazu veranlasse, mehr als die volkswirtschaftlich effiziente Arbeitsleistung zu erbringen.

Diese Vermutung trägt aber nicht sehr weit, denn es sprechen eine Reihe von Gründen für den amerikanischen Weg.³⁶

- Wer eine Beschäftigung im Niedriglohnsektor aufnimmt, wird mit gewisser Wahrscheinlichkeit später den Aufstieg in höhere Positionen der Lohnhierarchie schaffen, aus denen heraus er dann steuerpflichtig wird und höhere Sozialversicherungsbeiträge leistet. Damit führt der Einstieg in ein Beschäftigungsverhältnis zu einer fiskalischen Externalität mit positiven Effekten für andere Nutznießer des Staatsbudgets und für die Steuerzahler.
- Mit der Beschäftigungsaufnahme wird die familiäre Situation der Betroffenen stabilisiert, wodurch insbesondere für die heranwachsenden Kinder ein günstigeres Umfeld geschaffen wird. Die Fehlorientierung, die die bei den Eltern erlebte Arbeitslosigkeit oder Schwarzarbeit für die Kinder bedeutet, wird vermieden. Die Subventionierung der Arbeit leistet einen wichtigen Beitrag zu Erziehung der nachfolgenden Generation.

- Die Aufnahme einer regelmäßigen Beschäftigung lenkt von problematischen Ersatzaktivitäten ab, die bis hin zu kriminellen Handlungen reichen können.
- Schließlich wäre es legitim, wenn die Steuerzahler als Finanziere der Grundsicherung positive Transfers an die Bereitschaft der Empfänger knüpfen, durch Arbeit an der Finanzierung ihres Lebensunterhalts beizutragen.

Wie weit man diesen Überlegungen bei der Gestaltung eines deutschen Systems der aktivierenden Sozialhilfe folgen sollte, ist eine Werturteilsfrage, die letztlich nur von den politischen Instanzen beantwortet werden kann. Der Beirat stellt im folgenden alternative Modelle zur Absenkung der Lohnuntergrenze vor. Ihnen ist gemein, dass in einem Eingangsbereich mit einem „anrechnungsfreien Hinzuverdienst“ auf den Transferentzug verzichtet wird, so dass die Grenzbelastung der Wertschöpfung auf den Wert abgesenkt wird, der durch die Sozialversicherungsbeiträge und die Mehrwertsteuer definiert wird. Bei einer Variante eines Modells wird in einem gewissen Eingangsbereich außerdem zusätzlich eine Freistellung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung gewährt.

Das Modell des EITC ist ganz konsequent daraufhin abgestellt, dass Menschen mit geringer Leistungsfähigkeit arbeiten sollen, und es hat dieses Ziel auch in hohem Maße erreicht. Dennoch ist der beobachtbare negative Arbeitsanreiz im Abschmelzungsbereich des Programms als eine unliebsame Begleiterscheinung zu verbuchen. Auch bei einem auf die deutschen Verhältnisse angepassten Modell ist dies ein Problem, dem der Beirat bei seinen Überlegungen eine besondere Aufmerksamkeit widmet.

Bei allem muss man freilich auch beachten, dass der EITC vor allem auch zur Erhöhung des Einkommens der "working poor" und nicht nur zur Erhöhung der Anreize zur Arbeitsaufnahme geschaffen wurde. Solche Anreize waren im amerikanischen System schon vorher vorhanden, denn in den Vereinigten Staaten ist der Arbeitsmarkt weitgehend unreguliert und es gab und gibt kein Sozialhilfesystem, das dem deutschen entspricht. Insofern sind die relevanten Effekte, die sich bei einer Sozialreform auf dem deutschen Arbeitsmarkt ergeben würden, nicht auf die Effekte begrenzt, die sich in den Vereinigten Staaten durch die Einführung des EITC ergaben. Wenn in Deutschland an Stelle des existierenden Sozialhilfesystems ein dem amerikanischen System ähnliches Anreizsystem eingeführt würde, käme es mit sehr ho-

³⁶ Vgl. H.-W. Sinn, C. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding, Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum, ifo Schnelldienst (Sondernummer) Nr. 9/2002 v. 14.5.2002, München.

her Wahrscheinlichkeit zu erheblichen Mobilisierungseffekten. Ein Gutteil des amerikanischen Jobwunders ließe sich auf Deutschland übertragen.

4 Eckpunkte einer modifizierten Sozialhilfe

Einer Reform der Sozialhilfe sind Grenzen gesetzt, die sich vor allem daraus ergeben, dass ein Existenzminimum gewährleistet sein muss, auf das jeder Bedürftige nach Urteilen des Bundesverfassungsgerichts einen Rechtsanspruch besitzt (vgl. Abschnitt 3.5.2 [ii]).

Mit aller Deutlichkeit muss hervorgehoben werden: Wer aus Gründen, die er nicht zu vertreten hat, bedürftig ist und der Unterstützung der Gemeinschaft der Bürger bedarf, dem darf eine solche Hilfe nicht versagt werden. Die Solidarität der Gesellschaft stößt jedoch dann an Grenzen, wenn zumutbare eigene Anstrengungen, die Bedürftigkeit zu überwinden, unterbleiben oder sogar diesbezügliche Angebote, wie etwa Arbeitsplatzofferten, zurückgewiesen werden.

Während über solche Grundsätze hierzulande vermutlich ein weitgehender Konsens herrscht, gehen die Meinungen darüber, was unter "bedürftig", "nicht zu vertreten" oder "zumutbar" genau zu verstehen ist, auseinander. Dies wird, um nur ein Beispiel zu nennen, an der kontroversen Diskussion über die Messung der Armut schnell deutlich. Letztlich enthalten diese Begriffe Werturteile, über die die Gesellschaft durch ihre politischen Repräsentanten befinden muss. Die Wissenschaft kann Grundlagen zur Entscheidungsfindung beitragen, indem sie Handlungsoptionen und deren Konsequenzen aufzeigt – nicht mehr, aber auch nicht weniger.

4.1 Prüfung der Arbeitsfähigkeit

Damit ist der Hintergrund umrissen, vor dem der Beirat unterschiedliche Modelle zur Reform der Sozialhilfe vorträgt und kritisch würdigt. Diese Überlegungen beziehen sich in erster Linie auf die Senkung der Anspruchslöhne der arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger und setzen deshalb eine klare Definition und Überprüfbarkeit der Arbeitsfähigkeit voraus. Dabei muss es sich nicht unbedingt um eine Entweder-Oder-Entscheidung handeln. Zu denken ist auch an unterschiedliche Grade der Arbeitsfähigkeit, etwa im Hinblick auf den zeitlichen Umfang oder die Art der Tätigkeit. Insoweit gesundheitliche Gründe einer Erwerbstätigkeit entgegen stehen, sind diese von medizinischen und arbeitswissenschaftlichen Sachverständigen in einem geeigneten Verfahren festzustellen. Den Sachverständigen sind möglichst konkrete Richtlinien zur Beurteilung des Grades und der Art der Arbeitsfähigkeit an die Hand zu ge-

ben. Die Prüfung ist von Zeit zu Zeit auf Antrag des Betroffenen oder des Sozialamts zu erneuern.

Darüber und über andere Gründe, die gegen eine Arbeitsaufnahme sprechen mögen, hat der Gesetzgeber zu befinden. So hat er zu entscheiden, inwieweit Alleinerziehenden eine Arbeitsaufnahme zugemutet werden kann, insbesondere wenn bedarfsgerechte Kindergartenplätze in ausreichender Anzahl zur Verfügung stehen. Je großzügiger der Gesetzgeber seine Kriterien spezifiziert, desto geringer ist der Abbau der Arbeitslosigkeit, mit dem man rechnen kann.

4.2 Senkung des Anspruchslohns für Arbeitsfähige

Die Kernaufgabe bei der Schaffung eines Niedriglohnsektors liegt darin, dass neue Stellen geschaffen werden, und dies setzt eine Reform der Sozialhilfe voraus, die die Anspruchslöhne und mit ihnen die tatsächlichen Löhne senkt. Zur Erinnerung sei noch einmal das Ergebnis der Analyse genannt: Eine wesentliche Ursache für die Unfähigkeit des Arbeitsmarktes, trotz einer Änderung der Wettbewerbsverhältnisse und anderer exogener Einflussfaktoren Vollbeschäftigung für gering Qualifizierte zu sichern, liegt in der fehlenden Lohnflexibilität im Niedriglohnbereich. Dabei ist die Sozialhilfe, oder genauer, der Entzug der Sozialhilfe bei der Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses das Hauptproblem, denn dadurch wird eine Untergrenze für den Nettolohn erzeugt. Die Anspruchsberechtigten und die Gewerkschaften halten bei ihren Lohnforderungen einen gewissen Abstand zu dem solcherart begründeten Transferentzug ein. Wenn die entsprechenden Arbeitskosten die Produktivität der Betroffenen überschreiten, ist keine für die Arbeitgeber rentable Beschäftigung möglich. Der Transferentzug muss also gesenkt werden, wenn die Arbeitslosigkeit im Niedriglohnsektor beseitigt werden soll. Dies kann durch eine Senkung des Eckregelsatzes der Sozialhilfe, also des Sockelbetrages der Sozialhilfe, oder durch eine Senkung der Transferentzugsrate geschehen.

Die Senkung des Eckregelsatzes steht nicht im Widerspruch zum Bundessozialhilfegesetz, sondern ist in einem gewissen Umfang sogar schon dort angelegt. Nach § 18 Abs. 1 BSHG muss jeder erwerbsfähige Empfänger von Sozialhilfe seine Arbeitskraft anbieten und im Rahmen der Zumutbarkeit einsetzen. Bei einer Weigerung verwirkt er nach § 25 Abs. 1 BSHG seine Ansprüche auf Hilfe zum Lebensunterhalt. In der Praxis wird meistens so verfahren, dass die Sozialhilfe nach erstmaliger Ablehnung eines zumutbaren Arbeitsplatzes um 25

v.H. gekürzt wird und die Zahlungen bei mehrmaliger Weigerung sukzessive auf null abgesenkt werden.

Allerdings reicht die gesetzliche Regelung in dieser Form noch nicht aus, die nötige Lohnflexibilität herzustellen, denn in der Rechtspraxis wird eine verfügbare Arbeit nicht als zumutbar angesehen, wenn sie zu einem Stundenlohn bezahlt wird, der bei einer Vollzeitbeschäftigung zu einem Einkommen unterhalb der Sozialhilfe führen würde. Die Lohnuntergrenze, die aus der Existenz der Sozialhilfe resultiert, wird deshalb auch bei strenger Gesetzesauslegung nicht verringert. Im Übrigen haben die Gemeinden, von wenigen Ausnahmen abgesehen, von ihrem Recht, im Ausgleich für die Sozialhilfe kommunale Arbeit zu verlangen und die Sozialhilfe bei einer Verweigerung dieser Arbeit zu senken, keinen Gebrauch gemacht. Eine wirkliche Problemlösung bietet nur eine Regelung, die vom Konzept der zumutbaren Arbeit Abstand nimmt und den Sockelbetrag der Sozialhilfe für alle erwerbsfähigen, aber nicht erwerbstätigen Sozialhilfebezieher senkt.

Wie erläutert, kommt freilich aus verteilungspolitischen Erwägungen die alleinige Senkung des Sockelbetrages kaum in Frage. Vielmehr sollte zugleich die Transferenzugsrate gesenkt werden, damit die Betroffenen bei der Aufnahme einer Arbeit in der Summe aus eigenem Lohn und verbleibender Sozialhilfe auf ein aus sozialer Sicht akzeptables Einkommen kommen können. Diesem Petitum ließe sich auf die Weise Rechnung tragen, dass eigenes Einkommen bis zur Differenz zwischen dem Sockelbetrag und der Sozialhilfe für Nicht-Arbeitsfähige anrechnungsfrei bleibt. Für darüber hinaus gehende Einkommen könnte ein Transferenzug beginnen, der freilich so auszutarieren wäre, dass nach einer Berücksichtigung der Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge und Steuern insgesamt eine noch erträgliche Grenzbelastung entsteht.

4.3 Das Problem erfolgloser Arbeitssuche und der notwendige Mindestschutz

Ein Problem bei einer Reform nach dem so beschriebenen Muster liegt in den verfassungsmäßigen Schranken für eine Mindestsicherung, die zu beachten sind. Für Personen, die "auf Grund ihrer persönlichen Lebensumstände oder gesellschaftlicher Benachteiligungen an ihrer persönlichen oder sozialen Entfaltung gehindert sind" (BVerfGE 100, 271, 284) muss der Staat die "Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein" (BVerfGE 40, 121, 133; 82, 60, 80) schaffen. Wie hoch der in der Rechtsgemeinschaft anerkannte Mindestbedarf ist, obliegt der Einschätzung des Gesetzgebers, dem hier ein weiter Gestaltungsspielraum zu-

steht (BVerfGE 87, 153, 170; 82, 60, 80), jedoch könnten die Grenzen enger gezogen sein, als es mit einer Mobilisierung des Niedriglohnssektors vereinbar ist.

Deshalb mag erwogen werden, die notwendige Senkung des Transferentzugs, also die Zuzahlung an Erwerbstätige, allein oder vornehmlich durch die Senkung der Transferentzugsrate herbeizuführen, ohne den Sockelbetrag nennenswert zu senken. Eine solche Lösung wäre aber mit hohen, ja wahrscheinlich prohibitiv hohen Kosten für das Staatsbudget verbunden und kommt deshalb kaum in Frage. Muss die Nebenbedingung der Belastungsneutralität für den Staat berücksichtigt werden, so kann die zur Beseitigung der Lohnuntergrenze notwendige Senkung des Transferentzugs nicht ohne eine erhebliche Senkung des Sockelbetrages erreicht werden. Kernelement einer anzustrebenden Reform muss es deshalb sein, Mittel von der Sozialhilfe für Nichterwerbstätige in Zahlungen an im Niedriglohnbereich Erwerbstätige umzuschichten.

Diese Umschichtung wirft vermutlich dann keine verfassungsrechtlichen Probleme auf, wenn das Umschichtungsvolumen klein ist oder wenn jeder, der es möchte, eine Stelle findet und in der Summe aus Zuzahlung und Lohn so viel Einkommen erwirbt, wie es das Verfassungsgericht verlangt. Diese zweite Voraussetzung lässt sich indes auch bei gut funktionierenden Märkten in ihrer Striktheit nicht erfüllen.

Deshalb wird in der öffentlichen Diskussion vorgeschlagen (und in den USA zum Teil praktiziert), den Betroffenen ein staatlich organisiertes Beschäftigungsverhältnis anzubieten, wenn sie in der Privatwirtschaft keine Anstellung finden. Auch in Deutschland gibt es solche Modelle, wie etwa das bereits erwähnte "Leipziger Modell", welches jedoch eingestellt worden ist.³⁷

Das Problem einer solchen Lösung liegt vor allem in möglichen Verdrängungseffekten des örtlichen privaten Sektors, denn es ist sehr schwer, Beschäftigungsmöglichkeiten in ausreichender Anzahl im öffentlichen Sektor zu finden, die wirklich zusätzlich sind und nicht von privaten Unternehmen wahrgenommen werden. Gesamtwirtschaftlich sind die Verdrängungseffekte zwar nicht vorhanden, denn wenn die Kommune statt regulärer Arbeitskräfte nunmehr Sozialhilfeempfänger beschäftigt, kann sie die dadurch eingesparten Ausgaben anderweitig tätigen, und Bedarf an zusätzlichen Arbeiten gibt es sicherlich genug. Dennoch gibt

³⁷ Vgl. R. Schöb, Kommunale Beschäftigungsgesellschaften: Nur mehr eine Nachbetrachtung?, ifo Schnelldienst 4/2002, S.19 – 25.

es Verschiebungen der Nachfrage, die zu punktuellen Härten bei den lokalen Anbietern führen können.

Die bisherigen Erfahrungen mit öffentlichen Beschäftigungsgesellschaften sind nicht sonderlich ermutigend. Sie führen zu einer nicht wünschenswerten Ausweitung des Staatssektors und bringen die Betroffenen dem eigentlichen Ziel, nämlich einer Integration in den "ersten" Arbeitsmarkt nicht wesentlich näher. Deswegen ist, wie noch erläutert wird, daran zu denken, dass der Staat nur in einem rechtlichen Sinne als notfalls möglicher Arbeitgeber auftritt, doch die Arbeit auf dem Wege über Dienstleistungsverträge im privaten Sektor verrichten lässt.

4.4 Zwei Reformoptionen

Zur Lösung der geschilderten Probleme sollte zunächst die Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe zu einem einheitlichen System zusammengeführt werden und sodann sollte die Sozialhilfe alter Art zugunsten einer Zuzahlung zu privaten Beschäftigungsverhältnissen im Niedriglohnbereich reduziert werden. Das Spektrum der möglichen Politikmaßnahmen kann durch zwei Optionen beschrieben werden, die der Beirat hier zur Diskussion stellt.

Der Beirat kann hier nicht auf die Differenzierung der Vorschläge nach den Familienverhältnissen und sonstige Sondersituationen wie sie durch Kinder, Alter, Krankheit und anderes bestimmt sind, eingehen, die eine differenzierte Antwort des Sozialstaates verlangen. Er ist sich dieser Probleme bewusst, wenn er hier nur beispielhaft den Standardfall eines Alleinverdieners mit einem Kind behandelt.

Der Beirat erkennt auch nicht, dass nicht alle Betroffenen die Einsicht oder auch die Kraft haben, den monetären Anreizen zur Erwerbsarbeit, die sich aus dem hier vorgeschlagenen System ergeben, zu folgen. Daraus kann sich abweichendes Verhalten bis hin zur Kriminalität ergeben. Dieses Problem kann jedoch schon bisher nicht allein dadurch gelöst werden, dass Sozialhilfe ohne eine angemessene Mitwirkung der Betroffenen gewährt wird. Die Erfahrungen zeigen vielmehr, dass der Sozialstaat die monetären Anreize in jedem Fall entschlossener als bisher durch hinreichend wirksame soziale Dienste wie Beratung, Betreuung und Familienfürsorge und ähnliches begleiten muss. Hier geht es indes darum, wirksame monetäre Anreize zu setzen.

Option I: *Stark abgesenkter Sockelbetrag und Hilfen zur Arbeit*

Die erste Option setzt konsequent auf die Hilfe zur Selbsthilfe. Der Sockelbetrag wird im Vergleich zur heutigen Sozialhilfe, die die Richtschnur für die Nicht-Arbeitsfähigen bleiben soll, deutlich abgesenkt. Die Hilfe soll aber hoch genug sein, Obdachlosigkeit und extreme Armut zu vermeiden.

Im Ausgleich wird die Grenze für den anrechnungsfreien Hinzuverdienst erheblich ausgedehnt, und zwar so weit, dass ein Nettoeinkommen in der Höhe der jetzigen Sozialhilfe erreicht werden kann, ohne dass ein Transferentzug stattfindet. Erst danach wird der Sockelbetrag allmählich abgeschmolzen, wobei die Transferentzugsrate sehr viel niedriger ist als im heutigen System.

Die Option ist so auszutarieren, dass trotz der erforderlichen Lohnreduktion für den durchschnittlichen Transferempfänger bereits eine Halbtagsbeschäftigung ausreichen wird, in der Summe aus Sozialhilfe und eigenem Lohn ein Nettoeinkommen in Höhe der heutigen Sozialhilfe zu erwirtschaften.³⁸

Als Variante der Option ist daran zu denken, in einem Eingangsbereich zusätzlich auf die Erhebung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung zu verzichten, die in der Summe immerhin eine Grenzbelastung des Einkommens von ca. 40% implizieren. Auf diese Weise würde der Anstoß verstärkt, ein Beschäftigungsverhältnis in der Privatwirtschaft zu suchen, denn den Betroffenen wird es bereits bei einem Arbeitseinsatz unterhalb einer Halbtagsbeschäftigung gelingen, ein Gesamteinkommen in Höhe der heutigen Sozialhilfe zu erzielen.

Da der Kern dieser Option in einer erheblichen Härte gegenüber den Nichtarbeitenden liegt, kann der Staat nicht umhin, denjenigen, die ohne Erfolg einen Arbeitsplatz gesucht ha-

³⁸ Eine Beispielsrechnung möge dies erläutern. Geht man davon aus, dass, wie schon in Abschnitt 3 unterstellt worden ist, der derzeit übliche Niedriglohn von 8,70 € um ein Drittel fällt und dass die monatliche Arbeitszeit bei 150 Stunden liegt, so ergibt sich ein Vollzeit-Brutto-Niedriglohn von 870 €. Im Fall einer Halbtagsbeschäftigung wird dem gemäß ein Bruttolohn von 435 € verdient, was nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer einem Nettolohn von etwa 348 € entspricht. Setzt man den reduzierten Sockelbetrag der Sozialhilfe bei der Option mit 312 € an (vgl. auch die nachfolgende Darstellung der Option I), so läge das gesamte Einkommen im Fall einer Halbtagsbeschäftigung bei 660 €, wenn kein Transferentzug stattfände. Da dies mehr ist als jenes Nettoeinkommen (die derzeitige Sozialhilfe in Höhe von 624 €), bis zu dem der Hinzuverdienst in der Tat ohne Transferentzug erlaubt sein soll, folgt, dass es bei der Option I möglich sein wird, auf dem privaten Arbeitsmarkt bereits bei einer Halbtagsbeschäftigung ein Einkommen oberhalb der Sozialhilfe zu erreichen.

ben, selbst einen solchen Arbeitsplatz anzubieten.³⁹ Jedermann soll im Notfall die Möglichkeit erhalten, zum reduzierten Sockelbetrag die Differenz zur herkömmlichen Sozialhilfe hinzu zu verdienen und so das soziokulturelle Existenzminimum zu erreichen, wie es verfassungsrechtlich geboten ist. Dabei soll ein Einkommen in Höhe der heutigen Sozialhilfe allerdings erst bei einer Vollzeit-Beschäftigung erreicht werden, um so den Anreiz aufrecht zu erhalten, in die Privatwirtschaft zu wechseln.

Da eine Beschäftigung in staatlicher Regie in vielerlei Hinsicht problematisch ist, muss dem Staat im Falle einer mutwilligen Arbeitsverweigerung die Möglichkeit der erleichterten Kündigung gewährt werden.

Es ist empfehlenswert, die Beschäftigung in staatlicher Regie so zu organisieren, dass die Betroffenen auf dem Wege über private Leiharbeitsfirmen in der Privatwirtschaft tätig werden. Zwar besteht das Arbeitsverhältnis, sofern es überhaupt von den Betroffenen gewünscht wird, mit den Kommunen, und die Kommunen zahlen einen festgesetzten Lohn. Die Kommunen erhalten aber das Recht, die Dienste der sich an sie wendenden Interessenten privaten Leiharbeitsfirmen zur Verfügung zu stellen, die diese Leistungen ihrerseits zu frei aushandelbaren Honorarsätzen der Privatwirtschaft anbieten. In diesem Fall kommt es zu keinerlei Verdrängung privatwirtschaftlicher Tätigkeit, und es ist ein Maximum an Effizienz beim Einsatz der verfügbaren Arbeitskräfte sichergestellt.

Eine weitere denkbare Alternative liegt darin, dass der Staat diejenigen, die in der Privatwirtschaft nicht zum Zuge kamen und die ein Einkommen in Höhe der heutigen Sozialhilfe verdienen wollen, den Organisationen der freien Wohlfahrtspflege zur Verfügung stellt, ähnlich wie es ja heute bereits bei den Zivildienstleistenden der Fall ist.

Die heutigen Erfahrungen mit kommunalen Beschäftigungsverhältnissen lassen nicht erwarten, dass diese Beschäftigungswege größere Produktivitätsgewinne mit sich bringen werden. Aber sofern die Produktivität und folglich die Einnahme aus dem Verleih der Betroffenen hoch genug ist, die Kosten der Administration der Beschäftigung zu decken, ergeben sich zumindest keine fiskalischen Belastungen für den Staat und somit auch keine relevanten volkswirtschaftlichen Verluste. Den Vergleich mit dem äußerst ineffizienten Status quo, bei

³⁹ Ein Mitglied des Beirats wendet sich gegen die Verknüpfung einer drastischen Senkung der Sozialhilfe (Beiratsoption I) mit einer Bereitstellung von Arbeitsplätzen in staatlicher Regie. Die angedachte drastische Senkung der Sozialhilfe soll zu einer entsprechenden Senkung der Löhne im Niedriglohnbereich und damit zur Schaffung neuer Arbeitsplätze in Millionenhöhe im privaten Sektor führen. Wenn man darauf nicht rechnen kann, dann sollte die Sozialhilfe weniger stark abgesenkt werden. Denn es ist keine erfolgversprechende Lösung, in staatlicher Regie die Beschäftigung und Vermittlung gering Qualifizierter zu betreiben. Soweit die Meinung dieses Beiratsmitglieds.

dem die Betroffenen das gleiche Geld vom Staat erhalten, ohne dafür irgendwelche Leistungen zu erbringen, darf man nicht aus dem Auge verlieren.

Man darf auch die heutigen Verhältnisse mit ihrem sicheren und reichlichen Sozialhilfeanspruch für diejenigen, deren Beschäftigungsverhältnis wegen mangelnder Arbeitsleistung aufgelöst wird, nicht als Maßstab für die zu erwartenden Probleme nehmen. Sofern die Option I realisiert wird, liegt die Alternative zur staatlichen Beschäftigung nur noch im Bezug einer sehr deutlich abgesenkten Rest-Sozialhilfe. Dies wird die nötigen Anreize setzen, die Arbeit ordentlich zu machen, um sie nicht zu verlieren.

Im Übrigen ist zu bedenken, dass beide Beschäftigungswege nur Möglichkeiten sind, die denjenigen, die nicht in der Privatwirtschaft unterkommen, angeboten werden. Wer von diesen Möglichkeiten keinen Gebrauch macht, wird über hinreichende andere Einkommen verfügen. Es kommt zu einer Selbstselektion der wirklich Bedürftigen.

Problematisch ist allerdings, dass mit wachsendem Abstand zwischen den Transferansprüchen von Arbeitsfähigen und Nicht-Arbeitsfähigen die Angehörigen der ersten Gruppe einen immer größeren Anreiz erhalten, sich als nicht arbeitsfähig einstufen zu lassen. Die Option I setzt also ein gut funktionierendes System der Prüfung der Arbeitsfähigkeit voraus, das dem heute schon praktizierten System der ärztlichen Prüfung der Arbeitsfähigkeit bei der Lohnfortzahlung entspricht.

Option II: Mäßig abgesenkter Sockelbetrag ohne Hilfen zur Arbeit

In der zweiten Option wird der Sockelbetrag im Vergleich zur Sozialhilfe für Nicht-Arbeitsfähige zwar abgesenkt, aber nur so weit, wie es das Verfassungsgericht akzeptiert, ohne dass der Staat dem Empfänger das Arbeitsplatzrisiko abnimmt. Der Absenkungsbetrag darf dabei nur so groß sein, dass der Betroffene, wenn er es will, diese Differenz auf jeden Fall hinzu verdienen kann, z.B. im Sektor der privaten Haushalte. Der Eingangsbereich, bei dem ein Hinzuverdienst nicht auf die Sozialhilfe angerechnet wird, ist deutlich kürzer als bei der Option I.

Wie bei der Option I wird die Transferentzugsrate jenseits der Hinzuverdienstgrenze gegenüber dem heutigen System drastisch gesenkt, um so die nötige Verringerung der Lohnuntergrenze im Tarifsysteem herbeizuführen (vgl. Abschnitt 3).

Auch bei einer Realisierung dieser Option steht es den Organisationen der freien Wohlfahrtspflege frei, Beschäftigungsmöglichkeiten für arbeitsfähige Transferempfänger zu schaffen, wenn sie dies für notwendig halten. Die Kommunen würden aber auf diesem Gebiet

ausschließlich als Vermittler von Arbeitsplätzen tätig werden – diese Aufgabe liegt in ihrem eigenen Interesse, weil mit wachsendem Arbeitseinkommen der Transfer abgeschmolzen wird –, aber sie tragen nicht die Ausfallhaftung der Zuweisung eines kommunalen Arbeitsplatzes.

Der Vorteil der Option II liegt darin, dass sie eine wesentlich moderatere Reform ist, die weniger grundlegende Änderungen von rechtlichen Rahmenbedingungen verlangt und insbesondere auf das Instrument der staatlichen Beschäftigungsgarantie verzichten kann. Mögliche Nachteile können je nach Ausgestaltung in einem unzureichenden Mobilisierungseffekt und/oder den fiskalischen Kosten gesehen werden.

4.4.1 Konsequenzen für die staatlichen Haushalte

Im Hinblick auf die Finanzierung einer Reform der Sozialhilfe sollte eine Belastungsneutralität für den Staat oder besser noch eine Entlastung des staatlichen Budgets die oberste Maxime sein. Die Zeiten, in denen für gute Zwecke neue Anspruchstatbestände geschaffen werden, die zu einer zusätzlichen Belastung führen, sind im Zuge des internationalen Standortwettbewerbs beendet, sie waren auch schon früher problematisch. Es wäre mit dem Ziel einer Mobilisierung des Arbeitsmarktes auch nicht vereinbar, wenn wegen höherer fiskalischer Kosten der Niedriglohnsektor um den Preis einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit bei den qualifizierteren Berufen geschaffen würde.

Die vorgestellten Reformoptionen müssen auch in dieser Hinsicht überprüft werden. Sie implizieren eine Umschichtung von Finanzmitteln zwischen verschiedenen staatlichen Haushalten (Bundesanstalt für Arbeit und Kommunen), und möglicherweise können nicht alle Elemente einer Reform in einem Schritt durchgesetzt werden. Die Unsicherheiten über die Beschäftigungswirkungen dürfen zudem nicht unterschätzt werden.

Wenn zunächst noch sehr viele Personen unbeschäftigt bleiben und andererseits die bereits geringfügig Beschäftigten von der Senkung der Transferentzugsrate profitieren, kann es anfangs zu zusätzlichen Belastungen des Staates kommen. Möglicherweise findet der Budgetausgleich erst dann statt, wenn die Beschäftigungswirkungen eingesetzt haben und der Sozialhilfeanspruch insofern gefallen ist. Je stärker diese Gefahr eingeschätzt wird, desto mehr spricht für eine Reform in der Nähe der Option I. Gegenüber der Option II hat Option I den grundsätzlichen Vorteil einer geringeren Belastung des Staatsbudgets, und zwar insbesondere auch in der Anfangsphase, bevor es zur Mobilisierung des Arbeitsmarktes gekommen ist. Dem steht freilich der beschriebene Nachteil der staatlichen Bereitstellung von Arbeitsplätzen entgegen.

4.4.2 Kommunen als Finanzierungsträger

Wenn die Reform nicht durch eine Absenkung der Sozialhilfe für arbeitsfähige Nichterwerbstätige und Umschichtung der eingesparten Mittel zugunsten der Erwerbstätigen finanziert werden kann, stellt sich die Frage der Aufbringung der Finanzmittel. Die Finanzierung der Sozialhilfe obliegt allein den Kommunen, damit diese genügend Anreize besitzen, den Sozialhilfeempfängern den Weg in privatwirtschaftliche Beschäftigungsverhältnisse zu ebnet, was vermutlich weniger nachdrücklich betrieben würde, falls der Bund die Kosten übernehme. Aufgrund der Einbeziehung der bisherigen Empfänger von Arbeitslosenhilfe in das System ist allerdings mit einer Mehrbelastung der Kommunen zu rechnen, für die eine Kompensation ins Auge gefasst werden muss. Diese Kompensation sollte nicht in Abhängigkeit der tatsächlichen Zahlungen der Kommune erfolgen, weil davon falsche Anreize ausgingen. Vielmehr ist an mit der Einwohnerzahl gewichtete Pauschalbeträge zu denken, die der Bund in Form einer Abtretung eines Teils des Umsatzsteueraufkommens zur Verfügung stellt. Für eine (längere) Übergangszeit können für die horizontale Verteilung dieser Mittel zusätzliche Indikatoren herangezogen werden, wie etwa die örtliche Arbeitslosenquote.

4.4.3 Einbettung in das Steuer-Transfer-System

Es kann nicht die Funktion dieses Gutachtens sein, eine detaillierte Abschätzung der zusätzlichen Kosten bzw. Einsparungen der hier vorgestellten Reformoptionen gemessen am Status quo vorzunehmen. Solche Berechnungen sind zum einen sehr aufwändig, zum anderen hängen die Ergebnisse sehr stark von Annahmen über die relevanten Verhaltensänderungen der Akteure, vor allem der Tarifparteien ab. Des Weiteren variiert die Stärke dieser Reaktionen sehr nach der Fristigkeit der Betrachtung.

Auf der anderen Seite ist es erforderlich zu zeigen, dass sich eine solche Sozialhilfereform in das übrige Steuer-Transfer-System einbetten lässt, ohne dass Friktionen an anderer Stelle entstehen. So wurde in der Diskussion über die Idee eines „Bürgergeldes“ in den vergangenen beiden Jahrzehnten hervorgehoben, dass dieses Konzept zu einer erheblichen Erhöhung des Grundfreibetrags der Einkommensteuer und somit zu gravierenden Steuerausfällen führen müsse.

Die Verträglichkeit des Sozialhilfe- mit dem Steuersystem hängt wiederum an zwei Merkmalen, nämlich dem Tarifverlauf, der die Höhe des Transfers in Abhängigkeit vom eigenen Einkommen beschreibt, und den sonstigen Bezugsbedingungen (z.B. Anrechnung des Vermögens oder des Einkommens von Angehörigen). Bezüglich des zweiten Merkmals ist es

sinnvoll davon auszugehen, dass die Bedingungen des bestehenden Sozialhilfesystems übernommen werden. Frühere Berechnungen zur Finanzierbarkeit einer "negativen Einkommenssteuer" gingen in ihren Ergebnissen auch deshalb weit auseinander, weil unterschiedliche Bezugsbedingungen unterstellt wurden.

Bei der Beschreibung des Tarif eines einfachen Transfersystems spielen folgende markante Parameter eine Rolle:

- Der Sockelbetrag, der vom Staat gezahlt wird, wenn das Markteinkommen null beträgt,
- Die Höhe des anrechnungsfreien Hinzuverdienstes,
- Die Transferentzugsrate für darüber hinausgehendes Markteinkommen: Dies ist der Prozentsatz um den sich der Transfer für jeden Euro zusätzlichen Markteinkommens verringert;

Aus diesen drei Größen lässt sich berechnen:

- Die Transfergrenze: Das ist die Höhe des Markteinkommens, bei der der Transfer vollständig abgeschmolzen ist.

Weitere wichtige Größen sind:

- Die Grenzbelastung des Bruttoeinkommens, die misst, welchen Anteil der Staat von einem zusätzlich verdienten Euro Bruttoeinkommen vom Arbeitnehmer einbehält.
- Die Grenzbelastung der Bruttowertschöpfung der Arbeit, die misst, welchen Anteil der Staat von einem durch Arbeitseinsatz zusätzlich erwirtschafteten Euro Wertschöpfung beim Arbeitgeber und Arbeitnehmer einbehält.

Die Grenzbelastung des Bruttoeinkommens errechnet sich als die Summe aus der Transferentzugsrate und dem Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung sowie, falls die Transfergrenze über dem Einkommensteuer-Freibetrag liegt, im relevanten Bereich auch noch dem individuellen Steuersatz. Die Grenzbelastung der Bruttowertschöpfung errechnet sich durch die gemeinsamen Effekte der Grenzbelastung des Bruttoeinkommens, der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung sowie der Mehrwertsteuer, sofern der Arbeitgeber mehrwertsteuerpflichtig ist.

In diesem Zusammenhang tritt die Frage auf, ob die Sozialversicherungsbeiträge im vollen Umfang als Steuern aufzufassen sind. Für die Beiträge zur Pflegeversicherung und zur gesetzlichen Krankenversicherung kann diese Frage ohne weiteres bejaht werden, weil einem

zusätzlichen Beitrag (bis auf einen Anteil von 6% des GKV-Beitrags, der zur Finanzierung des Krankengelds dient) keine zusätzlichen Leistungen gegenüber stehen. Beiträge zur Arbeitslosen- und Rentenversicherung begründen zwar zusätzliche Leistungsansprüche, diese werden aber von den Betroffenen oft nicht ins Kalkül gezogen – was im Niedriglohnbereich zu Recht geschieht, da sie sich erst dann auswirken, wenn die gesetzliche Altersrente höher ist als die Sozialhilfe.

Eine weitere Problematik in diesem Zusammenhang ist die Zone der ersten 325 €, für die keine Sozialversicherungsbeiträge beim Arbeitnehmer anfallen. Da es sich hierbei allerdings nicht um einen Freibetrag, sondern lediglich um eine Freigrenze handelt, die sich auf Einkommen oberhalb von 325 € nicht auswirkt, wird in den folgenden Berechnungen von der Befreiung abgesehen.

4.4.4 Eine Beispielsrechnung

Im Folgenden sollen einige mögliche Tarifverläufe beispielhaft skizziert und die mit ihnen verbundenen Grenzbelastungen aufgezeigt werden: Den Ausgangspunkt bildet der heute im früheren Bundesgebiet für Alleinlebende geltende Bedarfssatz von 624 €, der sich aus dem Regelsatz, den typisierten Wohnungskosten (einschließlich Heizkosten) und einmaligen Leistungen zusammensetzt.

Für Option II sei angenommen, dass der Sockelbetrag für Arbeitsfähige um 25 Prozent auf 468 € abgesenkt wird. Bleiben die ersten 196 € Einkommen anrechnungsfrei, so steigt das verfügbare Einkommen (nach Abzug von 40 € Beiträgen zur Sozialversicherung) auf 624 €, also den Wert der Sozialhilfe für Arbeitsunfähige.

Arbeitseinkommen bis zu 870 € bleiben bei einem Grundfreibetrag von ca. 7.200 € im Jahr (= 600 € monatlich) wegen des pauschalierten Abzugs von Werbungskosten und der Abzugsfähigkeit der Sozialversicherungsbeiträge (von 180 €) steuerfrei. In der Zone zwischen 196 und 870 € Einkommen setzt sich die Grenzbelastung aus der Transferentzugsrate und dem Sozialversicherungsbeitrag zusammen. Setzt man erstere durchgängig auf 40 Prozent fest, so bleibt die Grenzbelastung in dieser Zone konstant bei 60 Prozent.

Bleibt die Transferentzugsrate auf dem Niveau von 40 Prozent fixiert, so entsteht im Bereich oberhalb von 870 € ein Problem, weil dort die Steuerpflicht beginnt. Die Grenzbelastung steigt um den Eingangssteuersatz, der wegen der Absetzbarkeit der Sozialversicherungsbeiträge effektiv 15,8 % beträgt, auf 76,4 Prozent und wächst dann mit der Zunahme des Grenzsteuersatzes auf bis zu 96 Prozent. Der Sozialtransfer ist bei einem Arbeitseinkommen

von 1.367 € im Monat vollständig abgeschmolzen. Jenseits dieses Betrags sinkt die Grenzbelastung auf die Summe aus Steuersatz und Sozialversicherungsbeitrag.⁴⁰

Eine so hohe Grenzbelastung muss allerdings wegen der mit ihr verbundenen Anreizwirkungen als äußerst problematisch angesehen werden. Senkt man deshalb die Transferentzugsrate in der Zone ab 870 € Arbeitseinkommen auf 30% ab, so steigt die Transfergrenze auf 1.532 €, und die Grenzbelastung unter Einschluss der Steuer sinkt auf 66,4 Prozent bis 86 Prozent.

Für Option I seien ein Sockelbetrag von 50 Prozent der Sozialhilfe für Arbeitsunfähige, also 312 €, ein anrechnungsfreier Hinzuverdienst von 393 € und eine Transferentzugsrate von zunächst 40% unterstellt. Senkt man letztere bei Einsetzen der Steuerpflicht wiederum auf 30 Prozent ab, so ergibt sich eine Grenzbelastung im Einkommensbereich zwischen 870 und 1.274 € in Höhe von 66,4 Prozent bis 75,5 Prozent.⁴¹

Die Beispielrechnung zeigt, dass man in jedem Fall erhebliche Grenzbelastungen des Bruttoeinkommens in Kauf nehmen muss und dennoch eine deutliche Verschiebung der Grenze für das Auslaufen des Transfers für die betrachtete Gruppe der Niedrigeinkommensbezieher ohne anrechenbares Vermögen gegenüber der heutigen Situation erhält. Bei gleichen Transferentzugsraten liegt die Transfergrenze in Option I um ca. 260 € im Monat niedriger als in Option II, wo sie, wie erwähnt, bei 1532 € angesiedelt ist.

Die nachstehenden Abbildungen illustrieren die genauen Verläufe des Haushaltsnettoeinkommens bei variierendem Bruttoarbeitseinkommen (für den Fall alleinstehender Erwerbspersonen in Westdeutschland) im Status quo sowie bei den reformierten Sozialtransfers gemäß Optionen I und II. Ausgewiesen werden dabei jeweils auch die Grenzbelastungen des Bruttoarbeitseinkommens sowie der Wertschöpfung, die damit verbunden sind. Die (Brutto-)Wertschöpfung einer zusätzlichen Arbeitsstunde übersteigt den Bruttolohn um den Betrag weiterer Abgaben, nämlich die Arbeitgeberanteile der Sozialversicherungsbeiträge und die Mehrwertsteuer auf die jeweils erbrachte Leistung. Die marginale Belastung der Wertschöpfung fällt noch höher aus als jene des Bruttoarbeitseinkommens. Sie bewegt sich im Fall von Option I im Bereich zwischen 43,3 Prozent und 82,5 Prozent, im Fall von Option II zwischen 43,3 Prozent und 90 Prozent.

Abgesehen vom Grenzbereich, bei dem die Reformmodelle jenseits des Niedriglohnbereichs in die Einkommens- und Belastungsverläufe des Status quo übergehen, ergibt sich

⁴⁰ Verrechnet man den Transferanspruch mit der Einkommensteuer, so ist allerdings schon bei einem Arbeitseinkommen von 1192 € der Punkt erreicht, wo der Nettotransfer null ist.

⁴¹ Der Nettotransfer ist bei einem Markteinkommen von 1118 € null.

allerdings jeweils eine deutlich stärkere Zunahme des Haushaltseinkommens durch die Erzielung von Arbeitseinkommen sowie eine geringere Grenzbelastung. Für die Reformoption I führen Bruttoarbeitseinkommen zwischen 750 und 1.250 € zu höheren Haushaltsnettoeinkommen als im Status quo, für Option II gilt dasselbe bei Arbeitseinkommen zwischen 500 und 1.500 €, mit teilweise sogar deutlich höheren Einkommen.

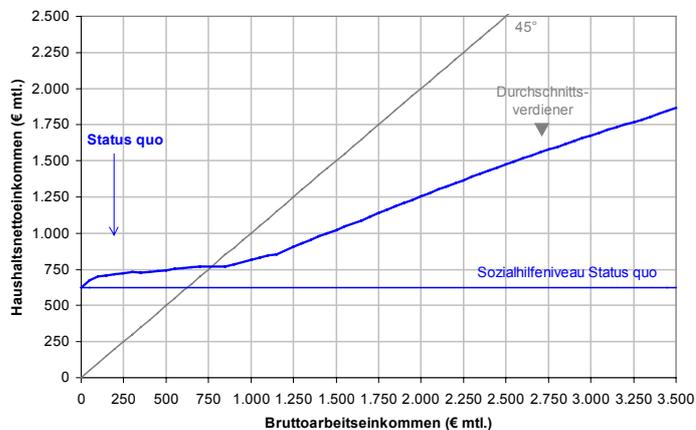
Obwohl hier keine fiskalischen Belastungsrechnungen durchgeführt werden können, ist es doch nützlich, sich an Hand der jeweiligen Abbildungen a) im Falle der Optionen I und II klar zu machen, wo die Entlastungs- und Belastungseffekte für das Staatsbudget liegen. Eine Entlastung kommt im Bereich jener Einkommen zustande, bei denen die neue Kurve des Nettoeinkommens unter der alten liegt, also jeweils im Eingangsbereich. Eine Belastung ergibt sich im Bereich der Einkommen, bei denen die neue Kurve über der alten liegt. Die Nettoeffekte auf das Staatsbudget hängen von der Stärke der Besetzung der Einkommensklassen vor und nach der Reform ab, aber diese Besetzung zu schätzen ist sehr schwierig, denn einerseits fallen die Lohnsätze, und andererseits steigt das Arbeitsangebot. Wegen der extrem starken Besetzung der Einkommensklassen im Bereich von 1000 € bis 1500 € ist es aber klar, dass die Belastungseffekte in diesem Bereich besonders stark zu Buche schlagen. Dies könnte insbesondere bei dem für die Option II sich ergebenden Kurvenverlauf ein Problem sein. Starke fiskalische Belastungen können deshalb bei Option II nicht ausgeschlossen werden. Um die Belastung zu reduzieren, könnte man die Transferentzugsrate bei dieser Option zu erhöhen versuchen, aber dann stiege die ohnehin sehr hohe Grenzbelastung des Einkommens und der Wertschöpfung noch weiter an.

Option I birgt demgegenüber wegen des nur geringfügigen Überlappungsbereichs mit der Status-quo-Kurve im Bereich von 750 € bis etwa 1250 € weniger Gefahren. Durch die radikale Kürzung des Sockelbetrages der Sozialhilfe bringt sie große Mobilisierungseffekte und zugleich eine wahrscheinliche Entlastung des Staatsbudgets mit sich. Ihr Nachteil liegt, wie beschrieben, darin, dass sie die Kommunen mindestens formal als Arbeitgeber auf den Plan ruft.

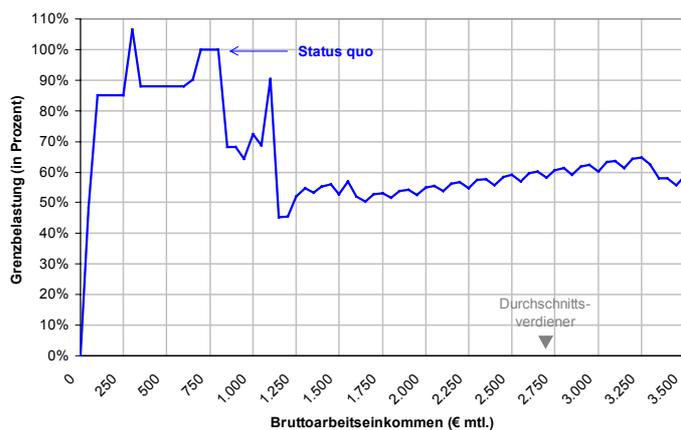
Der Beirat sieht es nicht als seine Aufgabe an, zwischen den Optionen zu wählen. Gleichwohl hat er diese Optionen dargestellt, weil sie das Spektrum sinnvoller Reformmöglichkeiten vorstellen, aus dem die Politik wählen kann.

Status quo (alleinlebende Erwerbsperson, Westdeutschland)

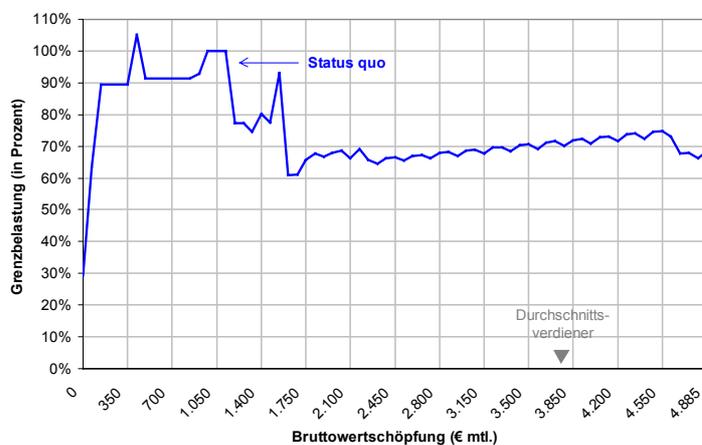
a) Haushaltsnettoeinkommen Status quo



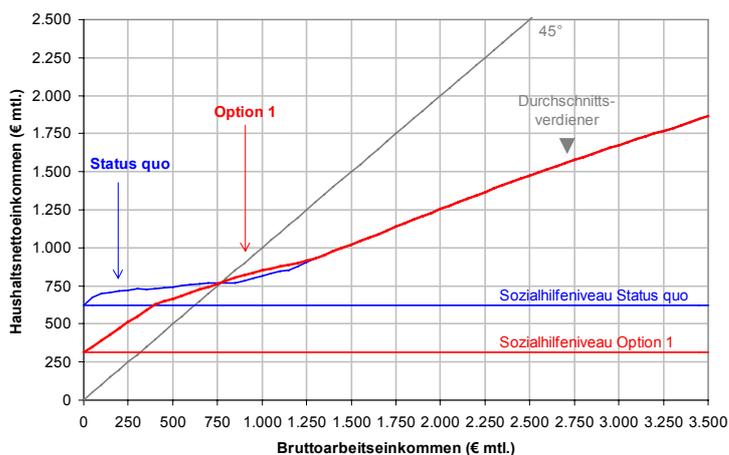
b) Grenzbelastung des Bruttoarbeitseinkommens Status quo



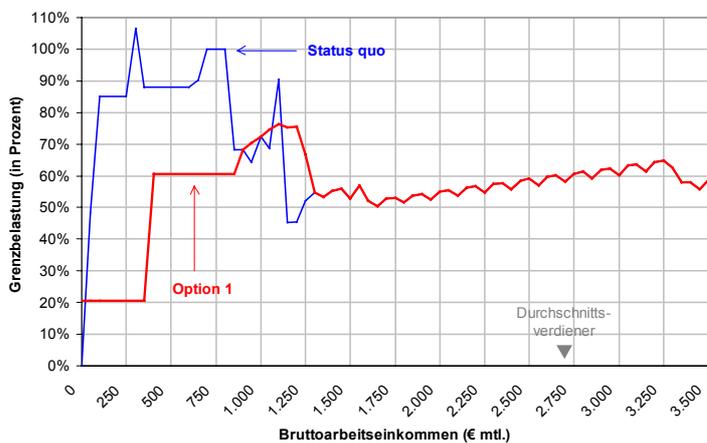
c) Grenzbelastung der Wertschöpfung Status quo



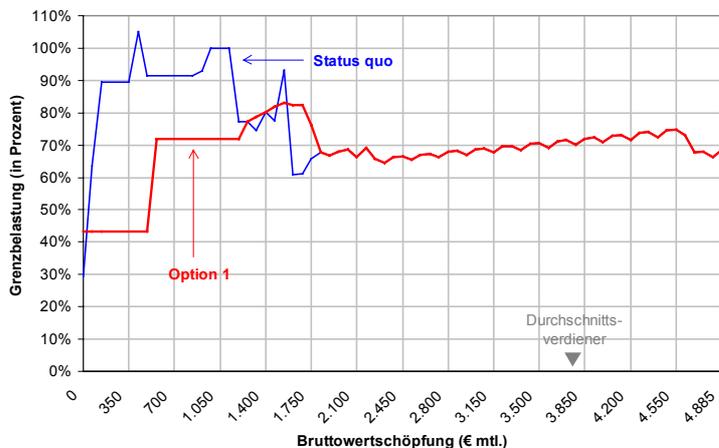
a) Haushaltsnettoeinkommen Option I



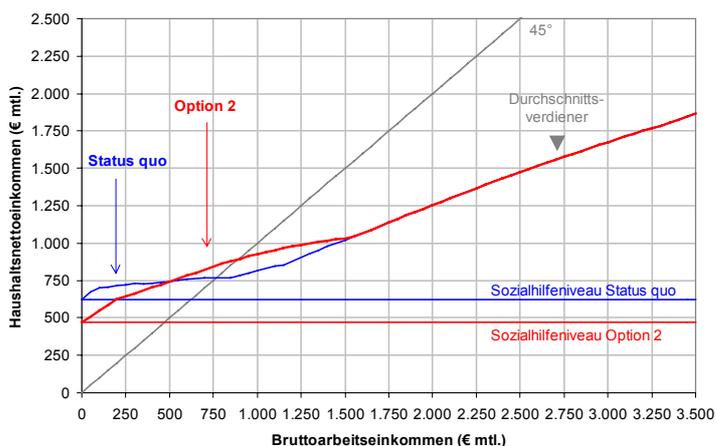
b) Grenzbelastung des Bruttoarbeitseinkommens Option I



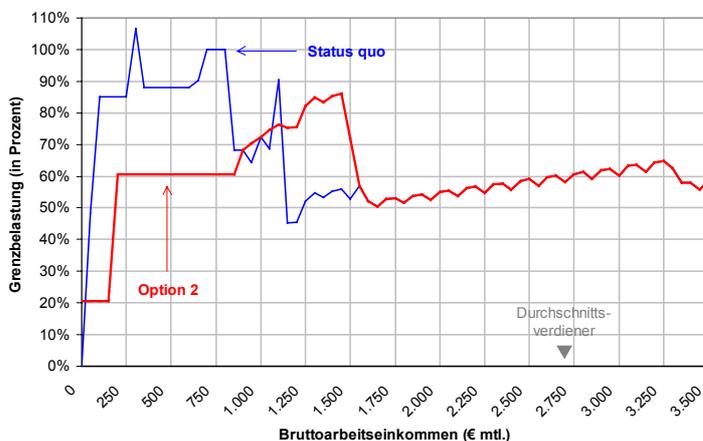
c) Grenzbelastung der Wertschöpfung Option I



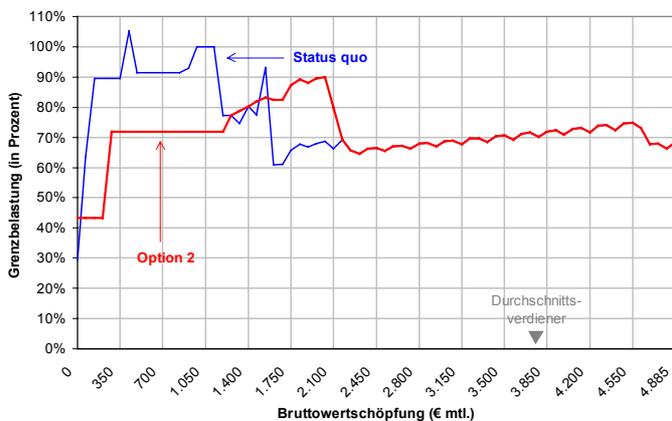
a) Haushaltsnettoeinkommen Option II



b) Grenzbelastung des Bruttoarbeitseinkommens Option II



c) Grenzbelastung der notwendigen Wertschöpfung Option II



5 Eine Paketlösung für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit

Der Abbau der erschreckend hohen Arbeitslosigkeit im Bereich gering qualifizierter Arbeit stellt eine Aufgabe mit sehr hoher, wenn nicht höchster Priorität für die Tarifvertragsparteien und die staatliche Wirtschaftspolitik dar. Für beide Gruppen von Akteuren besteht dringender Handlungsbedarf. Wer sich dem verweigert, verliert jegliche Glaubwürdigkeit, wenn er zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit aufruft. Die Strategie für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit wird aber nicht allein dadurch zu einer Paketlösung, dass unterschiedliche Akteure ihren Beitrag dazu liefern, sondern auch auf Grund der Interaktion zwischen ihnen. Wettbewerbsfähige Arbeitsplätze können nur geschaffen werden, wenn neue Niedriglohngruppen eingerichtet werden, die unter den derzeitigen Mindestlöhnen liegen. Die Tarifpartner werden aber nur dann bereit sein, dies zu tun, wenn der Staat die zur Unterstützung der Bedürftigen verfügbaren Mittel partiell von Lohnersatz- zu Lohnergänzungsleistungen umschichtet.

Der Vorteil dieses Politikwechsels liegt vor allem darin, dass der Transferentzug bei der Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses gesenkt und damit die Lohnuntergrenze reduziert wird, die das Sozialsystem derzeit in das Tarifgefüge einzieht. Hinzu kommt der Vorteil, dass die Lohnergänzungsleistungen jedem die Chance auf ein angemessenes Einkommen sichern und das Entstehen einer Klasse der "working poor" vermeiden helfen. Dies sollte die Reform auch unter den gesellschaftlichen Gruppen konsensfähig machen.

Die Tarifvertragsparteien tragen für die Schaffung von Arbeitsplätzen die Verantwortung, doch die staatliche Wirtschaftspolitik muss die Führungsrolle übernehmen, indem sie nun endlich die Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe zusammenschließt und letztere so ausgestaltet, dass sie kein Beschäftigungshemmnis mehr darstellt. Eine stärkere Spreizung der qualifikatorischen Lohnstruktur und eine Flexibilisierung des Regelwerkes auf dem Arbeitsmarkt sind unumgängliche Voraussetzungen für eine ausreichende Reduzierung der Arbeitslosigkeit unter den gering Qualifizierten, und diese Spreizung kann nur mit einer Reform des Sozialsystems zustande kommen.

Praktisch lassen sich die Zuzahlungen durch eine Reform der Sozialhilfe realisieren, die durch folgende Kernelemente gekennzeichnet ist: Der Sockelbetrag für Arbeitsfähige wird deutlich gesenkt. Im Gegenzug werden die Hinzuverdienstbedingungen gegenüber dem heutigen Recht deutlich verbessert, indem die effektive Grenzsteuerbelastung für niedrige Einkommen drastisch gesenkt wird. Gleichzeitig trägt eine Umkehrung des Regelausnahmeverhältnisses dazu bei, die heute de jure schon bestehende Arbeitsverpflichtung konsequent

durchzusetzen, indem Arbeitsfähige, die nicht arbeiten, automatisch nur noch den Sockelbetrag erhalten und nicht nur dann, wenn sie eine nachgewiesene Arbeitsstelle abgelehnt haben. Bei erfolgloser Arbeitssuche springt der Staat als Arbeitgeber ein, allerdings zu Löhnen, die den Anreiz zur intensiven Suche nach einer Stelle im "ersten" Arbeitsmarkt sicherstellen. Nicht alle diese Reformelemente sind neu, bei manchen handelt es sich aber um neue Wege, um den Grundprinzipien des Sozialhilferechts besser Geltung zu verschaffen, als es in der bisherigen Praxis der Fall ist.

Die Tarifvertragsparteien sollten es in ihrem eigenen Interesse nicht darauf ankommen lassen, dass eine Verweigerungshaltung mit der Einrichtung tariffreier Lohnsegmente beantwortet wird. Die Tarifautonomie deckt nicht jedes Fehlverhalten. Das Pflichtenheft der staatlichen Wirtschaftspolitik beinhaltet unter anderem eine wesentlich eingeschränkte Möglichkeit der Allgemeinverbindlicherklärung unterer Lohngruppen, die Abkehr von Überlegungen zur Tariftreue bei öffentlichen Aufträgen und die Flexibilisierung des Günstigkeitsprinzips, ohne dabei schutzwürdige Interessen der Arbeitnehmer preiszugeben.

Hamburg, den 29. Juni 2002

Der Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats
beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

Prof. Dr. Wernhard Möschel

**Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats beim
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie**

Dr. Wernhard Möschel (Vorsitzender)
Professor für Bürgerliches Recht,
Handels- und Wirtschaftsrecht
an der Universität Tübingen

Dr. Charles B. Blankart (Stellvertretender Vorsitzender)
Professor für Wirtschaftswissenschaften
an der Humboldt-Universität zu Berlin

Dr. Dr. h.c. mult. Horst Albach
Professor für Betriebswirtschaftslehre
an der Humboldt-Universität zu Berlin

Dr. Hermann Albeck
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Saarbrücken

Dr. Peter Bernholz
Professor für Nationalökonomie,
insbesondere Geld- und Außenwirtschaft,
an der Universität Basel

Dr. Norbert Berthold
Professor für Volkswirtschaftslehre an der
Bayerischen Julius-Maximilians-Universität in Würzburg

Dr. Dres. h.c. Knut Borchardt
Professor für Wirtschaftsgeschichte und
Volkswirtschaftslehre an der Universität München

Dr. Axel Börsch-Supan
Direktor des Mannheimer Forschungsinstituts Ökonomie
und Demographischer Wandel
Professor für Makroökonomik und Wirtschaftspolitik
an der Universität Mannheim

Prof. Dr. Friedrich Breyer
Professor für Volkswirtschaftslehre,
an der Universität Konstanz

Dr. Ernst Dürr
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Erlangen-Nürnberg

Professor Dr. Christoph Engel
Geschäftsführender Direktor der
Max-Planck-Projektgruppe Bonn und
Professor für Rechtswissenschaften
an der Universität Osnabrück

Dr. Wolfgang Franz
Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Mannheim

Dr. Dr. h.c. Gérard Gäfgen
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Konstanz

Dr. Dr. h.c. mult. Herbert Giersch
Professor für Nationalökonomie,
insbesondere für Wirtschaftspolitik,
an der Universität Kiel

Dr. Jürgen von Hagen
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Bonn
Leiter des ZEI Bonn

Dr. Dres. h.c. Heinz Haller
Professor für Finanzwissenschaft
und Wirtschaftstheorie
an der Universität Zürich

Dr. Dr. h.c. Herbert Hax
Professor für Betriebswirtschaftslehre
an der Universität zu Köln

Dr. Martin Hellwig
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Mannheim

Dr. Dr. h.c. Helmut Hesse
Präsident der Landeszentralbank in der Freien Hansestadt
Bremen, in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt i.R.
Honorarprofessor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Göttingen

Dr. Dres. h.c. Norbert Kloten
Präsident der Landeszentralbank in Baden-Württemberg i.R.
Honorarprofessor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Tübingen

Professor Dr. Günter Knieps
Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft
und Regionalpolitik; Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Dr. Dr. h.c. mult. Wilhelm Krelle
Professor für wirtschaftliche Staatswissenschaften
an der Universität Bonn

Dr. Dr. h.c. Ernst-Joachim Mestmäcker
Professor, ehem. Direktor am Max-Planck-Institut für
ausländisches und internationales Privatrecht in Hamburg

Dr. Manfred Neumann
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Erlangen-Nürnberg

Dr. Manfred J.M. Neumann
Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften,
insbesondere Wirtschaftspolitik,
an der Universität Bonn

Dr. Dr. h.c. mult. Helmut Schlesinger
Präsident der Deutschen Bundesbank i.R.
Honorarprofessor an der Hochschule für
Verwaltungswissenschaften Speyer

Dr. Dr. h.c. Hans K. Schneider
Professor für wirtschaftliche Staatswissenschaften
an der Universität zu Köln

Dr. Monika Schnitzer
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Dr. Olaf Sievert
Präsident der Landeszentralbank in den
Freistaaten Sachsen und Thüringen, Leipzig i.R.
Honorarprofessor an der Universität des Saarlandes

Dr. Hans-Werner Sinn
Präsident des Ifo-Instituts München
Professor für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft
Universität München

Dr. Manfred E. Streit
Em. Wissenschaftliches Mitglied
des Max-Planck-Instituts zur Erforschung
von Wirtschaftssystemen in Jena

Dr. Roland Vaubel
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Mannheim

Dr. Christian Watrin
Professor für wirtschaftliche Staatswissenschaften
an der Universität Köln

Dr. Carl Christian von Weizsäcker
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität zu Köln

Dr. Dr. h.c.mult. Hans F. Zacher
Professor für öffentliches Recht an der Universität München,
em. Wissenschaftliches Mitglied des Max-Planck-Instituts für
ausländisches und internationales Sozialrecht in München

Ruhende Mitgliedschaften

Professor Dr. Otmar Issing
Mitglied des Direktoriums der Europäischen Zentralbank
Frankfurt/Main

Professor Dr. Horst Siebert
Präsident des Instituts für Weltwirtschaft
Professor für Theoretische Volkswirtschaftslehre
an der Universität Kiel

Dr. Eberhard Wille
Professor für Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft
an der Universität Mannheim