



9 | 2002

55. Jg., 19.–20. KW, 14. Mai 2002

**ifo Schnelldienst**

**Sonderausgabe**

## **Aktivierende Sozialhilfe**

Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum

*Hans-Werner Sinn*

*Christian Holzner*

*Wolfgang Meister*

*Wolfgang Ochel*

*Martin Werding*



Institut für  
Wirtschaftsforschung

**ifo Schnelldienst** ISSN 0018-974 X

Herausgeber: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.,  
Poschingerstraße 5, 81679 München, Postfach 86 04 60, 81631 München,  
Telefon (089) 92 24-0, Telefax (089) 98 53 69, e-mail: ifo@ifo.de.

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn, Prof. Dr. Gebhard Flaig,  
Dr. Heidemarie C. Sherman, Dr. Gernot Nerb, Dr. Martin Werding,  
Dr. Robert Koll, Dr. Wolfgang Ochel.

Vertrieb: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design

Satz und Druck: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

Nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

### ifo Reformvorschlag

Aktivierende Sozialhilfe

Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum

3

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

Der Sozialstaat wurde geschaffen, die Fehlfunktionen des Arbeitsmarktes zu korrigieren und mehr soziale Gerechtigkeit herzustellen, als es der Markt vermag. Aber der Sozialstaat trägt seinerseits zu den sichtbaren Defekten des Arbeitsmarktes bei. Besonders problematisch ist die heutige Sozialhilfe, weil sie eine feste Lohnuntergrenze in das Tarifsysteem einzieht. Kaum jemand ist bereit, zu einem Lohn unterhalb der Sozialhilfe zu arbeiten. Andererseits stellt kein Unternehmen jemanden ein, dessen Lohn höher ist als die Wertschöpfung, die er zu leisten vermag. Arbeitslosigkeit im Niedriglohnbereich ist die Folge.

Das ifo Institut hat die Initiative ergriffen. Es zeigt einen Weg auf, die problematischen Implikationen der Sozialhilfe zu vermeiden und den Arbeitsmarkt im Niedriglohnbereich wieder funktionsfähig zu machen. Im Wesentlichen geht es darum, denjenigen, die durch ihre eigene Arbeit kein hinreichendes Einkommen verdienen können, durch Lohnergänzungsleistungen statt durch Lohnersatzleistungen zu helfen. Die Bedingung für die staatliche Hilfe ist also, dass man gemäß der eigenen Leistungsfähigkeit selbst einen Beitrag leistet. Die Bedingung ist nicht mehr, wie es heute der Fall ist, dass man sich aus dem regulären Arbeitsmarkt zurückzieht.

Durch diese Änderung der Bedingung für staatliche Hilfe kämen die Löhne im Niedriglohnbereich ins Rutschen, und es würde für Unternehmen und private Haushalte attraktiv, neue Jobs zu schaffen. Der Vorschlag ist so austariert, dass für den Staat keine zusätzlichen Lasten entstehen und dass ehemalige Sozialhilfeempfänger trotz der Lohnsenkung bereits bei einer Halbtagsbeschäftigung in der Summe aus selbst verdientem Lohn und staatlicher Unterstützung mehr Einkommen erzielen, als sie heute an Sozialhilfe erhalten.

Eine Zusammenfassung der Studie finden Sie auf den Seiten 49–51.

## Inhalt

Existenzsicherung im Sozialstaat .....	3
I. Anreize des Sozialhilfesystems .....	4
Entwicklung der Zahl der Sozialhilfeempfänger .....	4
Entwicklung der Arbeitslosigkeit .....	6
Schwarzarbeit .....	7
Das Arbeitskräftepotenzial Geringqualifizierter .....	7
Warum die Sozialhilfe Arbeitslosigkeit erzeugt .....	8
II. Reformansätze .....	13
Das »Mainzer Modell« und andere deutsche Experimente .....	13
Welfare to Work in den USA .....	16
Steuergutschriften an Arbeitnehmer im Niedriglohnbereich in Großbritannien und Frankreich .....	17
III. Der ifo Vorschlag: aktivierende Sozialhilfe .....	19
Drei Schritte zur Reform des Sozialhilfesystems .....	19
Begleitende Reformen der Arbeitsmarktpolitik .....	21
Der Sinn von Lohnzuschüssen: Verteilungs- und Anreizespekte .....	23
Kommunale Beschäftigung für Sozialhilfeempfänger .....	25
Kinderbezogene Leistungen .....	28
Die Gestalt der Lohnsteuergutschrift und der Verlauf des Haushaltsnettoeinkommens bei variierendem Bruttolohn .....	30
Lohn-, Beschäftigungs- und Wachstumseffekte .....	40
Verteilungswirkungen .....	43
Fiskalische Effekte .....	45
Zusammenfassung .....	49
Literatur .....	51

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

### Existenzsicherung im Sozialstaat

Bei allem konjunkturellen Auf und Ab hat sich in Deutschland in den letzten dreißig Jahren ein bedrohlicher Trend zu mehr Arbeitslosigkeit herausgebildet, der noch immer nicht gebrochen ist. In jedem Wirtschaftsboom glaubt die Politik an eine Trendwende, weil sich die Arbeitsmarktzahlen temporär verbessern, aber in der nachfolgenden Wirtschaftsflaute ergeben sich tendenziell noch höhere Arbeitslosenzahlen als zuvor. Für das laufende Jahr werden im Durchschnitt rund vier Millionen registrierte Arbeitslose erwartet. Zahlreiche Erwerbspersonen, die an einer regulären Beschäftigung interessiert wären, sind in dieser Zahl noch gar nicht enthalten, weil sie früh verrentet wurden, weil sie von der Altersteilzeitregel Gebrauch machen, weil sie es aufgegeben haben, nach Arbeit zu suchen oder weil sie sich als Sozialhilfebezieher nicht arbeitslos melden.

Besonders groß ist das Problem im Bereich gering qualifizierter Arbeitskräfte, die häufig als nicht mehr vermittelbar gelten oder in die Schattenwirtschaft abgedrängt wurden. Mit einem Anteil von fast 40% sind Geringqualifizierte von der Arbeitslosigkeit weit überproportional betroffen. Auch das Risiko, längere Zeit arbeitslos zu bleiben, ist für Personen ohne ausreichende berufliche Qualifikation deutlich höher als im Durchschnitt.

Das ifo Institut unterbreitet hier einen Vorschlag zur Reform des deutschen Sozialleistungssystems, der speziell den Geringqualifizierten den Weg in den Arbeitsmarkt ebnet und damit zu einer allgemeinen Belebung der Wirtschaftstätigkeit führt. Damit werden nicht alle Probleme des deutschen Arbeitsmarktes gelöst, aber es wird ein gewichtiger Beitrag zur Überwindung der anhaltenden Beschäftigungskrise geleistet, von dem auch ein erheblicher Wachstumsschub erwartet werden kann.

Die Umsetzung des Reformvorschlages kann mehr als zwei Millionen neue Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich schaffen, verspricht einen Wachstumsschub von knapp 2%, bedeutet für den Staat fiskalische Entlastungen und erhöht den Zielerreichungsgrad der Sozialpolitik in dem Sinne, dass ehemalige Sozialhilfeempfänger die Möglichkeit erhalten, ihr Einkommen durch eigene Arbeit substantiell zu erhöhen. Diese scheinbar widerstreitenden Ziele lassen sich gemeinsam erreichen, weil das derzeitige System der existenzsichernden Sozialhilfe, auch und gerade im Hinblick auf die eigenen Ziele der Sozialpolitik, ineffizient ist.

Das Hauptproblem der Sozialpolitik liegt darin, dass sie einen Gutteil der Arbeitslosigkeit, deren Konsequenzen sie abmildern möchte, selbst erzeugt. Speziell die heutige Sozial- und Arbeitslosenhilfe sind nämlich als Lohnersatzleistungen konzipiert, die dann gewährt werden, wenn jemand arbeitslos geworden ist. Sie werden gekürzt oder gestrichen, wenn die Betroffenen eine neue Arbeit aufnehmen. Damit verringern sie nicht nur den Anreiz, sich um eine neue Beschäftigung zu bemühen. Der viel gravierendere Effekt ist, dass sie hohe Anspruchslöhne definieren, zu denen nicht genug rentable Arbeitsplätze geschaffen werden können, und auf diese Weise den Niedriglohnbereich des Arbeitsmarktes zum Austrocknen bringen. Die Empfänger der Sozialleistungen sind zur Untätigkeit verdammt, aus der sie sich aus eigener Kraft kaum noch befreien können. Dies widerspricht der Philosophie der sozialen Marktwirtschaft. Es behindert die wirtschaftliche Entwicklung und zerstört den Sozialstaat von innen.

Die eigentliche Aufgabe der Existenzsicherung im Sozialstaat liegt nicht darin, die Folgen des Verlustes eines Arbeitsplatzes zu mildern, wie es das heutige Sozialleistungssystem in Deutschland vorrangig versucht. Im Mittelpunkt sozial-

staatlichen Handelns sollte vielmehr die Sorge um diejenigen stehen, deren Qualifikation und Produktivität nicht ausreicht, ihren Lebensunterhalt durch das Einkommen zu bestreiten, das sie bei einer regulären Beschäftigung erzielen können. Ansprüche eines Individuums auf Sozialleistungen sollten daher nicht in erster Linie an seinen Status als Arbeitsloser anknüpfen, sondern an sein Einkommenspotenzial und an die nachweisliche Anstrengung, dieses Potenzial zu realisieren und ein eigenes Einkommen zu erwerben. Hilfe gebührt demjenigen, der gemäß seiner eigenen Leistungsfähigkeit alle Anstrengungen aufbietet, sich selbst zu helfen.

Für die Reform des deutschen Systems sozialer Sicherung bedeutet das konkret, dass Lohnergänzungsleistungen an die Stelle der Lohnersatzleistungen treten sollten, so wie es zahlreiche andere Länder mit Erfolg praktiziert haben. Eine solche Reform beseitigt die Lohnuntergrenze, die auf dem Wege über hohe Anspruchslöhne vom derzeitigen Sozialhilfesystem gezogen wird. Sie führt zu einer Lohnsenkung für einfache Arbeiten und regt deshalb die Unternehmen an, zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen und damit den bislang blockierten Niedriglohnssektor zu entwickeln. Lohnergänzungsleistungen unterstützen alle Beschäftigten mit niedrigem Einkommenspotenzial dabei, ihren Lebensunterhalt eigenverantwortlich zu sichern und einen produktiven Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu leisten.

Der ifo Vorschlag für eine derartige Neuausrichtung des Sozialleistungssystems ist eingebettet in die Gesamtkonzeption einer Reform der sozialen Existenzsicherung und der Arbeitsmarktpolitik, die in der vorliegenden Untersuchung ausführlich begründet, detailliert dargestellt und in ihren Auswirkungen analysiert wird. Das ifo Institut stellt sich mit seinem Vorschlag der Fachdiskussion. Gedacht ist die Studie jedoch in erster Linie als Beitrag zur wissenschaftlichen Politikberatung, der praktikable Maßnahmen für mehr Beschäftigung und Wachstum in Deutschland aufzeigen soll.

## 1. Anreize des Sozialhilfesystems

Das gegenwärtige System existenzsichernder Sozialleistungen, insbesondere die Sozialhilfe, ist das entscheidende Hemmnis für die Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitskräfte, die unter den Empfängern solcher Leistungen weit überrepräsentiert sind. Die Art und Weise, wie diese Sozialleistungen in Deutschland derzeit ausgestaltet sind, hat die Beschäftigungsmöglichkeiten für Erwerbspersonen ohne formellen Abschluss einer Berufsausbildung im ersten Arbeitsmarkt deutlich reduziert und teilweise vernichtet. Viele arbeitsfähige Menschen werden durch das Sozialsystem ins Abseits geschoben. Sie arbeiten nicht mehr oder, wenn überhaupt, dann nur noch in der Schattenwirtschaft. Angebot

und Nachfrage nach Arbeitskräften, die aufgrund ihrer Qualifikationen nur für einen »Niedriglohnssektor« des regulären Arbeitsmarktes zur Verfügung stehen, kommen aufgrund der Anreize, die das heutige Steuer-Transfer-System setzt, nicht oder nicht mehr zusammen. Eine Korrektur dieser Fehlansätze durch Umbau des Sozialsystems ist möglich. Sie wird die vielschichtigen Probleme des deutschen Arbeitsmarktes zwar nicht vollständig lösen. Durch eine erhebliche Verringerung der Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter kann sie aber entscheidend zur Überwindung von Massenarbeitslosigkeit und fehlender wirtschaftlicher Dynamik in Deutschland beitragen.

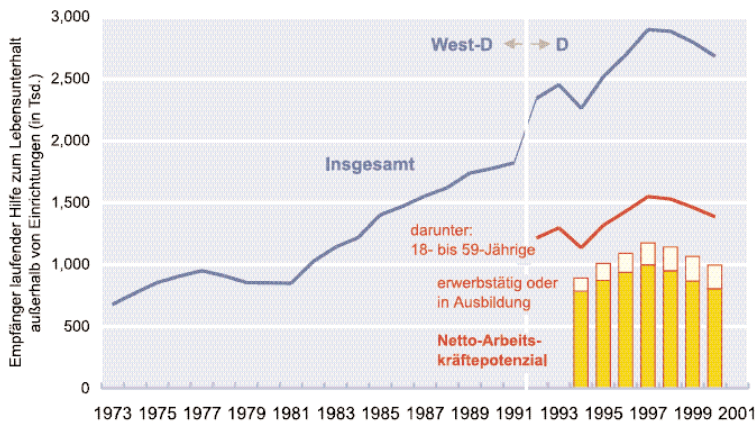
Die Argumentation, die diese These stützt, wird im Folgenden Schritt für Schritt entfaltet. Zunächst erfolgt eine Bestandsaufnahme, die vorrangig darauf zielt, die Zahl erwerbsfähiger, gering qualifizierter Personen, die in Deutschland derzeit ohne Arbeit sind, zu ermitteln. Anschließend wird der Zusammenhang herausgearbeitet, der zwischen Sozialhilfe, Lohnstrukturen und Arbeitslosigkeit besteht. Dies geschieht auch vor dem Hintergrund eines internationalen Vergleichs von Lösungsansätzen anderer Länder. Danach wird der konkrete Reformvorschlag des ifo Instituts präsentiert.

### Entwicklung der Zahl der Sozialhilfeempfänger

Als »Sozialhilfe im engeren Sinn« wird in Deutschland üblicherweise die Gewährung so genannter »Hilfe zum laufenden Lebensunterhalt« an Personen bezeichnet, die außerhalb von Einrichtungen, d.h. in privaten Haushalten, leben. Die statistische Erfassung von Umfang und Struktur der so abgegrenzten Sozialhilfeempfänger weist im Zeitablauf zahlreiche Brüche auf. Trotzdem lassen die verfügbaren Zahlen einige grundlegende Trends erkennen (vgl. Abb. 1.1). Während der sechziger Jahre schwankte die Gesamtzahl der Empfänger, zunächst für das alte Bundesgebiet und jeweils zum Jahresende gemessen, um 500 000 und nahm dann ab 1970 weitgehend parallel zur Entwicklung der registrierten Arbeitslosigkeit zu (Haustein 2001, S. 372 f.).<sup>1</sup> 1982 überschritt die Zahl die Ein-Millionen-Grenze und 1991/92 überstieg sie – nicht zuletzt durch die Einbeziehung der neuen Bundesländer – erstmalig zwei Millionen. Eine weitere Zäsur ergab sich 1994 mit der Einführung des »Asylbewerberleistungsgesetzes«, aufgrund dessen zum Ende dieses Jahres rund 450 000 Personen aus dem Sozialhilfebezug herausfielen. Gleichzeitig wurde die amtliche Sozialhilfestatistik auf eine neue Grundlage gestellt, um die Effekte der Sozialhilfegewährung besser analysieren zu können.

<sup>1</sup> Vgl. dazu auch den nachfolgenden Abschnitt, insbesondere Abb. 1.2. – Aus dieser zeitlichen Parallelität folgt selbstverständlich nicht ohne Weiteres eine Kausalität, weder in der einen noch in der anderen Richtung. Zu beachten ist allerdings, dass gegenwärtig knapp 40% aller erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger als Arbeitslose gemeldet sind.

Abb. 1.1

**Sozialhilfeempfänger und das darin enthaltene Arbeitskräftepotenzial**

Quelle: Statistisches Bundesamt (Angaben jeweils zum Jahresende).

Gegenwärtig beläuft sich die Zahl der Empfänger von Sozialhilfe im engeren Sinn, ohne Asylbewerber, auf rund 2,7 Mill. Personen.<sup>2</sup> Nur ein Teil dieser Personen steht für eine Erwerbstätigkeit zur Verfügung. Viele Menschen können schon aus Altersgründen, wegen Krankheit oder Invalidität sowie z.B. wegen der Betreuung von Kindern dem Arbeitskräftepotenzial nicht zugerechnet werden. Auf der Basis der seit 1994 erhobenen Daten hat das Statistische Bundesamt eine einfache Systematik zur Ermittlung der potenziell erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger entwickelt (vgl. Haustein 2001, S. 378 f.). Als Bruttoarbeitskräftepotenzial gilt dabei die Menge aller Empfänger von Sozialhilfe im engeren Sinn im Alter von 18 bis 59 Jahren, die nicht durch Krankheit, Behinderung, sonstige Formen der Arbeitsunfähigkeit oder durch eine »häusliche Bindung« – Kinderbetreuung oder Pflege von sonstigen Angehörigen – von einer Erwerbstätigkeit fern gehalten werden. Ein geringer Teil dieses Bruttopotenzials ist erwerbstätig und erhält lediglich die ergänzende Sozialhilfe. Ein ebenfalls sehr geringer Teil unterzieht sich einer Aus- oder Fortbildung und kann deshalb nicht am Erwerbsleben teilnehmen. Die verbleibende Zahl erwerbsfähiger Sozialhilfeempfänger bildet das so genannte Nettoarbeitskräftepotenzial. Dieses Potenzial wird – soweit nach denselben Kriterien ermittelbar – in Abbildung 1.1 ebenfalls ausgewiesen. Es beläuft sich derzeit (2000) auf rund 802 000 Personen.

Diese Zahl bildet den sichtbarsten Ausdruck der Probleme, die das System existenzsichernder Sozialleistungen in Deutschland im Hinblick auf die Beschäftigungschancen Geringqualifizierter erzeugt. Sie ist aber möglicherweise nur die Spitze des Eisbergs. Erstens könnte sich unter den nicht erwerbsfähigen Personen eine nicht uner-

hebliche Zahl von Menschen befinden, die bei anderen finanziellen Anreizstrukturen darauf verzichten würden, sich als nicht erwerbsfähig deklarieren zu lassen und den Weg in gering bezahlte Beschäftigungsverhältnisse wählen würden. Und zweitens berücksichtigt die Zahl nicht, dass die Sozialhilfe die gesamte Lohnskala im Niedriglohnbereich nach oben hin verschiebt und deshalb auch unter Personen Arbeitslosigkeit erzeugt, die gar nicht sozialhilfebezugsberechtigt sind.

Die meisten der als erwerbsfähig eingestuftten Personen verfügen nur über geringe berufliche Qualifikationen. So hat etwa die Hälfte der Sozialhilfeempfänger im erwerbsfähigen Alter keinen beruflichen Ausbildungsabschluss (Haustein 2001, S. 378).

Nimmt man die Zahl derjenigen Sozialhilfeempfänger hinzu, für die Angaben zur beruflichen Bildung fehlen, so kommt man in der Altersgruppe der 18- bis 59-Jährigen auf einen Anteil der Personen ohne formelle Qualifikation von etwa 65%. Man muss jedoch davon ausgehen, dass fast alle erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger aufgrund langer Phasen der Arbeitslosigkeit und des damit einhergehenden Qualifikationsverlustes nur noch für eine Erwerbstätigkeit mit geringen Qualifikationsanforderungen zur Verfügung stehen. Selbst Sozialhilfeempfänger mit abgeschlossener Lehre oder höheren beruflichen Bildungsabschlüssen wird man nicht ohne Weiteres in Positionen mit qualifizierteren Anforderungsprofilen zurückbringen können. Auch diese Personen werden sich den Weg in qualifiziertere Positionen nur auf dem Umweg über anfänglich einfachere Positionen erarbeiten können. Nur langfristig haben sie die Chance, einen expandierenden »Niedriglohnssektor« für gering qualifizierte Arbeit zugunsten einer Beschäftigung mit höheren Qualifikationsanforderungen wieder zu verlassen.

Gegenwärtig haben die erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger, unabhängig von der exakten Abgrenzung dieses Personenkreises, kaum Aussichten, im deutschen Arbeitsmarkt einen Job zu finden, unter anderem weil sie sich größtenteils in einer Art Warteschlange hinter den Beziehern von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe einreihen müssen und teilweise nicht einmal (mehr) als Arbeitslose registriert sind.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Vom zuvor genannten Netto-Arbeitskräftepotenzial der Sozialhilfeempfänger sind 607 500 Personen (75,7%) arbeitslos gemeldet; allerdings erhalten darunter nur 219 000 Personen (27,3%) Leistungen nach dem Arbeitsförderungs-gesetz, insbesondere Arbeitslosenhilfe. Anders als bei Arbeitslosenhilfebeziehern kann bei Sozialhilfeempfängern allerdings nicht (fast) ausnahmslos unterstellt werden, dass sie bereits seit langer Zeit arbeitslos sind und ihre früheren Qualifikationen, soweit vorhanden, weitgehend entwertet sind.

<sup>2</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 13, Reihe 2, 2000, Tab. A.1.1.

## Entwicklung der Arbeitslosigkeit

Die Entwicklung von Arbeitslosenzahl und Arbeitslosenquote in der Bundesrepublik Deutschland ist weithin bekannt. In den sechziger Jahren lag die Zahl der als arbeitslos gemeldeten Personen im Jahresdurchschnitt zumeist unter 200 000. Danach hat sich die Arbeitslosigkeit jedoch von Wirtschaftsflaute zu Wirtschaftsflaute in jeweils etwa gleichen Sprüngen vergrößert. Boomsituationen haben den Anstieg temporär aufgehalten und stets neue Hoffnung auf eine Kehrtwende gemacht, doch hat es die Kehrtwende bislang nicht gegeben. Der Trend der seit dreißig Jahren ansteigenden Arbeitslosigkeit ist ungebrochen. Die aktuelle Rezession hat die Arbeitslosigkeit abermals erhöht. Für das Jahr 2002 wird im Durchschnitt eine Zahl von vier Mill. Arbeitslosen erwartet (vgl. Abb. 1.2).

Ein Teil dieser Probleme ist durch die neuen Bundesländer verursacht, wo die Beschäftigung Jahr um Jahr weiter zurückgeht. Ein sich selbst tragender Aufschwung kommt dort nach dem Versiegen des anfänglichen Strohfeuers, das durch das »Fördergebietsgesetz« angefacht wurde, nicht zustande. Die hier unterbreiteten Vorschläge für die Mobilisierung des Arbeitsmarktes sind daher insbesondere für die Gesundung der neuen Länder von großer Bedeutung.

Die Zahlen zur Arbeitslosigkeit erfassen unter anderem einen Teil der Sozialhilfeempfänger. Wie erwähnt kann jedoch auch ein nennenswerter Teil der sonstigen Arbeitslosen indirekt mit den Wirkungen des deutschen Sozialhilfesystems in Verbindung gebracht werden. Auch dabei handelt es sich vor allem um Personen mit nur geringer Qualifikation. Abbildung 1.2 illustriert, dass von den arbeitslos gemeldeten Personen derzeit rund 37,8% keinen beruflichen Bildungsabschluss haben<sup>4</sup>, wobei diese Zahl ein Mittelwert zwischen dem westdeutschen Wert von 46,3% und dem ostdeutschen Wert von 22,4% ist. Der niedrige Wert für Ost-

deutschland ist noch eine Folge der Bildungspolitik der DDR: Bezogen auf alle Erwerbspersonen liegt der Anteil der Personen ohne beruflichen Bildungsabschluss in den neuen Bundesländern bei 7% und in den alten Bundesländern bei 15%. Die spezifischen Arbeitslosenquoten von Erwerbspersonen ohne Berufsausbildung liegen daher in Westdeutschland bei 23,3%, in Ostdeutschland hingegen bei 53,5%.<sup>5</sup> Alles in allem geht es bei der Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte demnach mindestens um knapp 40% der registrierten Arbeitslosen.

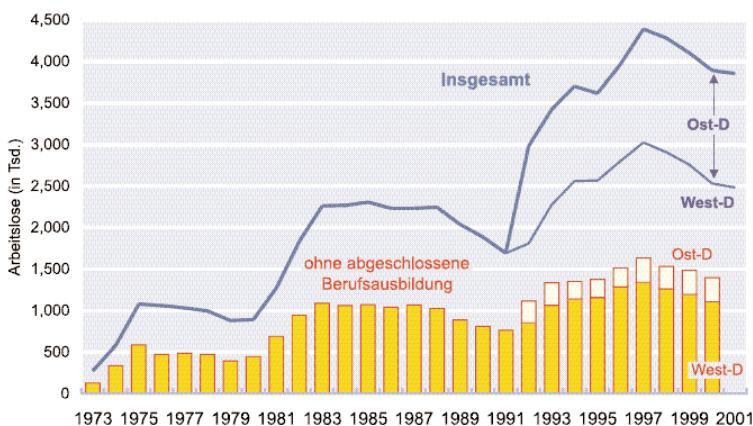
Neben formell nicht qualifizierten Arbeitslosen zählen auch alle Langzeitarbeitslosen mit abgeschlossener Lehre oder höheren beruflichen Bildungsabschlüssen zur Zielgruppe eines »Niedriglohnssektors« (Kaltenborn 2001, S. 12 ff.). Langfristig könnte sich jedoch auch für diese Personengruppe die Möglichkeit ergeben, nach einer erfolgreichen Wiederaufnahme einer Beschäftigung in andere Arbeitsmarktsegmente mit höheren Qualifikationsanforderungen aufzusteigen.

Nach institutionellen Gesichtspunkten lassen sich die registrierten Arbeitslosen aufgliedern in Empfänger von Arbeitslosengeld (2000: 1 694 500 Personen) und Arbeitslosenhilfe (1 456 500) sowie Personen, die aus verschiedenen Gründen keine Leistungen der »passiven« Arbeitsmarktpolitik erhalten (510 500), darunter auch Sozialhilfeempfänger.<sup>6</sup> Über die Verteilung Geringqualifizierter auf diese Untergruppen ist nichts Genaueres bekannt.

Neben der offenen Arbeitslosigkeit gibt es auch eine Dunkelziffer versteckter Arbeitslosigkeit. Dazu sind Adressaten bestimmter Maßnahmen der »aktiven« Arbeitsmarktpolitik zu zählen, namentlich ABM- und SAM-Beschäftigte, deren Gesamtzahl sich im Jahresdurchschnitt 2000 auf 316 000 Personen (davon 246 000 in Ostdeutschland) belief. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001, Tab. 21 und 15\*) führt diesen Personenkreis seit Jahren – neben der »offenen« registrier-

Abb. 1.2

### Arbeitslosigkeit und gering qualifizierte Arbeitslose



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

<sup>4</sup> Vgl. Bundesanstalt für Arbeit, Amtliche Nachrichten (Sondernummer): Strukturanalyse 2000, Übersicht I/1, II/1 und III/1.

<sup>5</sup> Vgl. Bundesanstalt für Arbeit, Amtliche Nachrichten (Sondernummer): Arbeitsmarkt 2000, Kap. III. – Diese Angaben beziehen sich auf 1998. Berechnungen spezifischer Arbeitslosenquoten für Problemgruppen ergeben sich nicht aus der laufenden Arbeitsmarktstatistik, da die Bezugsgrößen aus verschiedenen Datenbanken rekonstruiert werden müssen. Sie werden daher nur unregelmäßig errechnet.

<sup>6</sup> Die geringe Zahl (23.000) von Beziehern der Eingliederungshilfe lt. Arbeitsförderungsgesetz kann hier vernachlässigt werden. Vor allem Bezieher von Arbeitslosenhilfe können ferner zugleich ergänzende Sozialhilfe beziehen. Auf diese Überlappung der Zielgruppen verschiedener Instrumente existenzsichernder Sozialleistungen wird im Folgenden noch mehrfach zurück zu kommen sein.



ten Arbeitslosigkeit – als Bestandteil der »verdeckten« Arbeitslosigkeit auf, um ein vollständigeres Bild der in Deutschland herrschenden Unterbeschäftigung zu geben. Angesichts der geringen Erfolge bei der Platzierung von ABM- und SAM-Teilnehmern im ersten Arbeitsmarkt sollten zumindest die Geringqualifizierten unter ihnen in die unmittelbare Zielgruppe von Reformen des Sozialleistungssystems einbezogen werden.

### Schwarzarbeit

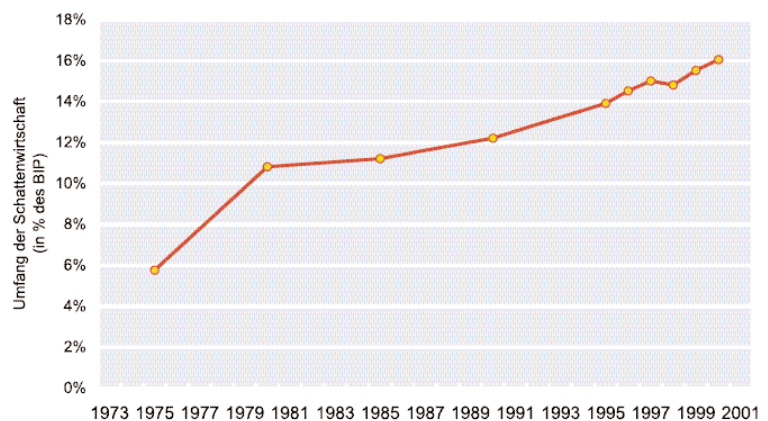
Verschiedene Gründe tragen in Deutschland dazu bei, Beschäftigung in die Schattenwirtschaft abzurängen. Einen wichtigen Beitrag zur Erklärung von Schwarzarbeit leisten, wie noch darzulegen sein wird, die Fehlanreize des sozialen Sicherungssystems (Schneider und Enste 2000). Hohe Belastungen der regulären Wertschöpfung mit Steuern und Sozialabgaben, aus denen die soziale Sicherung finanziert wird, treten hinzu.

Es liegt in der Natur der Schattenwirtschaft, dass ihr Umfang und ihre Strukturen sich einer direkten statistischen Erfassung entziehen. Diverse Ansätze werden verwendet, um zumindest die Größe des informellen Sektors einer Volkswirtschaft grob abschätzen zu können.<sup>7</sup> Abbildung 1.3 zeigt, welche Entwicklung sich auf der Basis des so genannten »Geldnachfrageansatzes« für Deutschland ergibt (Mummert und Schneider 2002). Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die schattenwirtschaftlichen Aktivitäten in den letzten dreißig Jahren stark zugenommen haben. Während ihr Anteil bezogen auf das offizielle Sozialprodukt in den sechziger Jahren noch bei 2 bis 3% lag (Schneider 2000) und Anfang der siebziger Jahre 6% betrug, wird heute ein Wert von etwa 16% erreicht. Das entspricht einer Wirtschaftsleistung im Wert von ca. 350 Mrd. €.

Noch schwieriger ist es, vom wertmäßigen Umfang schattenwirtschaftlicher Aktivitäten auf die Zahl der am Schwarzmarkt Beschäftigten zu schließen. Eine Vorstellung der Größenordnung geben wiederum Schätzungen von Schneider und Enste (2000). Die Autoren beziffern die Beschäftigtenzahl in der Schattenwirtschaft für Deutschland im Zeitraum von 1974 bis 1982 mit 2 bis 3 Mill. Personen

Abb. 1.3

#### Umfang schattenwirtschaftlicher Aktivitäten



Quelle: Mummert und Schneider (2002).

(8 bis 12% der Bevölkerung im Alter von 20 bis 69 Jahren), in den Jahren 1997/98 hingegen mit 5 Mill. Personen (22%). Damit ist zwar nicht gesagt, dass die Beteiligten jeweils »nur« im informellen Sektor arbeiten oder dies nur nebenher tun. Es lassen sich auch keine Aussagen zur Qualifikationsstruktur »hauptberuflicher« Schwarzarbeiter oder zur Zahl von Sozialleistungsempfängern ableiten, die auf Teilzeit- oder Vollzeitbasis schwarz arbeiten. Trotzdem fällt hier ein Licht auf die dunkleren Bereiche wirtschaftlicher Betätigung, die ihre Existenz dem staatlichen Abgaben- und Sozialsystem verdanken. Nicht nur die Größenordnung der genannten Zahlen, auch die allgemeine Lebenserfahrung legen den Verdacht nahe, dass die Schwarzarbeit sowohl unter den als arbeitslos gemeldeten Personen als auch unter den Sozialhilfeempfängern, seien sie nun als arbeitsfähig oder als nicht arbeitsfähig klassifiziert, grassiert.

### Das Arbeitskräftepotenzial Geringqualifizierter

In der Literatur, die sich mit Möglichkeiten und Motiven für die Erweiterung des Niedriglohnsektors im deutschen Arbeitsmarkt befasst, herrscht im Grundsatz Einmütigkeit darüber, dass sich das Arbeitskräftepotenzial, auf dessen Beschäftigung solche Reformen zielen, unter den beobachtbaren Komponenten in irgendeiner Weise aus registrierten Arbeitslosen, ABM- und SAM-Beschäftigten sowie Sozialhilfeempfängern rekrutiert. Darüber hinaus wird gelegentlich noch die quantitativ schwer zu fassende »Stille Reserve« einbezogen. Sie besteht aus Arbeitssuchenden, die aus verschiedenen Gründen nicht arbeitslos gemeldet sind (darunter auch Sozialhilfeempfänger), Personen, die angesichts der aktuellen Arbeitsmarktsituation von einer Arbeitssuche entmutigt sind, und Personen, die auf der Basis diverser weiterer Einkommenssicherungsprogramme vorzeitig aus dem

<sup>7</sup> Neben Versuchen, dies auf direktem Wege ausgehend von Mikrodaten zu tun, gibt es verschiedene indirekte Ansätze, die bei diversen Lücken in den offiziellen Wirtschaftsstatistiken ansetzen, wie z. B. Diskrepanzen zwischen entstehungsseitiger und verwendungsseitiger Bestimmung des Bruttoinlandsprodukts, zwischen den Entwicklungen von Erwerbs- und Beschäftigungsquote oder zwischen den Zeitrends der Verwendung physischer Inputs (Stromverbrauch) bzw. der Mittel für nominale Transaktionen (Bargeldnachfrage) und offizieller Wirtschaftsaktivität. Für einen Überblick vgl. erneut Schneider und Enste (2000).

Arbeitsmarkt ausgeschieden sind.<sup>8</sup> Unterschiede in den genauen Zahlenangaben zum effektiv zu berücksichtigenden Potenzial ergeben sich durch leicht abweichende Ansätze zur Bereinigung von Doppelzählungen, durch verschiedenartige Versuche zur Eingrenzung von im engeren Sinn Erwerbsfähigen und Geringqualifizierten sowie durch wechselnde Schwerpunktsetzungen bei der Problemanalyse.

Als statistisch greifbare Obergrenze des Arbeitskräftepotenzials, das prinzipiell für einen erweiterten Niedriglohnssektor zu Verfügung stünde, lässt sich die Summe aus

- registrierten Arbeitslosen,
- Teilnehmern an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und
- nicht-erwerbstätigen Sozialhilfeempfängern im Alter von 18 bis 64 Jahren

angeben. Bereinigt um Doppelzählungen, aber noch ohne Berücksichtigung »harter« Einschränkungen der Erwerbsfähigkeit und zumindest formell vorhandener Qualifikationen, sind dies gegenwärtig rund 4,5 Mill. Personen.<sup>9</sup> Je nachdem, ob und wie dann weitere Eingrenzungen vorgenommen werden, um das dauerhaft verfügbare Arbeitsangebot für eine gering entlohnte Beschäftigung im regulären Arbeitsmarkt zu messen, liegen frühere Schätzungen des Arbeitskräftepotenzials für einen erweiterten Niedriglohnssektor zwischen 4,3 und 2,2 Millionen.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Für den Versuch einer Quantifizierung siehe Thon und Bach (1998). Aktuell wird diese „Stille Reserve im engeren Sinn“ mit rund 1,2 Mill. Personen beziffert (Bach et al. 2001). – Aus dem unmittelbaren Adressatenkreis einschlägiger Reformen generell ausgeschieden werden dagegen so genannte »geringfügig Beschäftigte«, die aktuell mit einem vergleichsweise geringen Lohn (2002: maximal 325 € monatlich) und limitierter Stundenzahl (regelmäßig unter 15 Stunden pro Woche) erwerbstätig sind. Grundsätzlich spricht manches dafür, dass viele der Betroffenen bei anderen institutionellen Rahmenbedingungen einen (etwas) größeren Erwerbsumfang wählen würden (Kolb 2000). Allerdings ist zu beachten, dass der Status »geringfügiger Beschäftigung« im Wesentlichen nur für Personen interessant ist, die lediglich einen gewissen Hinzuverdienst zu einem sonstigen Lebensunterhalt realisieren möchten (Schüler und Studenten, Rentner jenseits der Regelaltersgrenze von 65 Jahren, »Zweitverdiener«, die zum vorrangig auf andere Weise bestimmten Haushaltseinkommen beitragen, und bereits anderweitig erwerbstätige Personen mit »Nebenjobs«). Demgegenüber besteht beispielsweise für Empfänger von Sozialhilfe oder Arbeitslosenhilfe aufgrund der Anrechnung des Verdienstes bei diesen Sozialleistungen kaum ein Anreiz, eine »geringfügige« Beschäftigung auszuüben. Bei allen Unklarheiten über mögliche Überschneidungen mit den im Text genannten Personengruppen besteht daher Anlass zu vermuten, dass das Phänomen »geringfügiger Beschäftigung« und der für neue Beschäftigungschancen von Sozialleistungsempfängern erforderliche »Niedriglohnssektor« wenig miteinander zu tun haben.

<sup>9</sup> Riphahn, Thalmaier und Zimmermann (1999) bestimmen diese Obergrenze abweichend davon als Summe aus registrierten Arbeitslosen, »Stiller Reserve in Maßnahmen« und »Stiller Reserve im engeren Sinn« (vgl. Fußnote 8). Sie gelangen auf diese Weise zu 6,8 Mill. Personen.

<sup>10</sup> Vgl. Riphahn, Thalmaier und Zimmermann (1999, S. 36) (4,3 Mill.), Raffelhüschen (2001, S. 16) (2,3 Mill.) oder Kaltenborn (2001, S. 15) (2,2 Mill.). Der höhere Schätzwert bei Riphahn et al. ergibt sich unter Einbeziehung der »Stillen Reserve«, ausgehend von recht arbiträren Gewichten dafür, wie sehr die verschiedenen Komponenten der breit abgegrenzten Arbeitslosigkeit dem Arbeitsmarkt »nahe stehen«, und ohne Berücksichtigung ihrer Qualifikationen. Die niedrigeren Schätzwerte vernachlässigen entweder gering qualifizierte Bezieher von Arbeitslosengeld (Raffelhüschen) oder erwerbsfähige Sozialhilfebezieher (Kaltenborn).

Eine sachgerechte Eingrenzung sollte keine der zuvor genannten Personengruppen von vornherein ausschließen, sich dabei aber vorrangig auf gering qualifizierte Erwerbspersonen konzentrieren und hinsichtlich der effektiven Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt (»Erwerbsfähigkeit«) eine realistische Auswahl der Sozialhilfeempfänger einbeziehen. Dabei ist die Abgrenzung des Statistischen Bundesamtes, die im Wesentlichen auf einer Selbsteinschätzung durch die Leistungsempfänger beruht, allerdings nur von begrenzter Hilfe. Welcher Anteil des ermittelten Potenzials in den ersten Arbeitsmarkt überführt werden kann, hängt dann von den gewählten Politikmaßnahmen und der daraus resultierenden Senkung der Lohnkosten ab.

### Warum die Sozialhilfe Arbeitslosigkeit erzeugt

Eine der wichtigsten Ursachen für die hohe Arbeitslosigkeit gering qualifizierter Arbeitskräfte in Deutschland bildet die Sozialhilfe. Die Sozialhilfe ist als Lohnersatzleistung ausgestaltet, sichert das soziokulturelle Existenzminimum bedürftiger Menschen ab und schützt vor einigen Risiken des Lebens, wie z.B. dem Verlust des Arbeitsplatzes und der daraus resultierenden Armut. Sie ist aber nicht nur eine Antwort auf die Arbeitslosigkeit, sondern trägt ihrerseits zu deren Entstehen bei.

Die Sozialhilfe erzeugt eine Lohnuntergrenze, die eine marktgerechte Lohnspreizung nach unten verhindert. Lohnersatzleistungen definieren Mindestansprüche für Markteinkommen (und damit für Marktlöhne), denn kaum jemand dürfte bereit sein, einen Job anzutreten, der nicht ein spürbar höheres Einkommen bietet als die Sozialleistungen, die er ohne zu arbeiten erhält. Ein gebührender Abstand zu den Sozialhilfeleistungen wird daher regelmäßig auch bei den Tarifverhandlungen berücksichtigt. Da Löhne unterhalb des Anspruchslohns schwerlich akzeptiert werden, legen die Lohnersatzleistungen den unteren Eckpunkt der Lohnstruktur fest, innerhalb derer die Tarifparteien sich bewegen.

Das ist ein Problem für den Arbeitsmarkt, denn die Menge der verfügbaren Arbeitsplätze hängt entscheidend von der Lohnhöhe ab. Es gibt produktive und weniger produktive Arbeitsplätze, die Unternehmer zur Verfügung stellen können. Die Produktivität hängt von der Art des Arbeitseinsatzes, von der persönlichen Qualifikation der Arbeitsplatzinhaber und vor allem von den Kapitalinvestitionen ab, mit denen die Unternehmer den Arbeitsplatz ausrüsten. Findige Unternehmer werden alle Arbeitsplätze realisieren, die netto mehr an Wertschöpfung erbringen, als sie kosten. Je niedriger der Lohnsatz ist, desto niedriger ist die Wertschöpfung, die erbracht werden muss, damit kein Verlustgeschäft entsteht, desto größer ist also die Menge der Arbeitsplätze, die Unternehmer rentabel bewirtschaften können. Deshalb führt eine Lohnsenkung zu einem Zuwachs an Arbeitsplätzen. Wie stark der

Effekt ist, ist eine empirische Frage. Grob gesprochen folgt aus empirischen Untersuchungen, dass eine Senkung des Lohnsatzes um ein Prozent die Zahl der Arbeitsplätze mittelfristig um etwa ein Prozent ausdehnt, wobei der Effekt umso größer ist, je mehr Zeit der Wirtschaft für die Anpassung verbleibt (eine ausführliche Literaturübersicht wird im Abschnitt über Lohn-, Beschäftigungs- und Wachstumseffekte in Kapitel III gegeben).

Dies nun zeigt das Problem. Da kaum ein Anspruchsberechtigter zu einem Lohn zu arbeiten bereit ist, der unter der Sozialhilfe liegt, und kaum ein Unternehmer jemanden einstellt, wenn er weniger an zusätzlicher Wertschöpfung bringt, als er kostet, können Arbeitsplätze, die nur eine Wertschöpfung unterhalb der Sozialhilfe erbringen würden, prinzipiell nicht entstehen. Ja, wegen des geforderten Lohnabstandes können nicht einmal Arbeitsplätze entstehen, deren Wertschöpfung nicht hinreichend weit über der Sozialhilfe der jeweils Anspruchsberechtigten läge. Den Menschen, die von diesem Problem betroffen sind, wird das Recht auf Arbeit faktisch verwehrt.

Im Lichte dieser Überlegungen wundert es nicht, dass die Arbeitslosigkeit für Personen ohne berufliche Ausbildung seit dem Jahr 1980 deutlich stärker angestiegen ist als die Arbeitslosigkeit insgesamt und nach den jüngsten verfügbaren Daten in Westdeutschland bei 24% (Sachverständigenrat 1999, Kasten 5) liegt. Bei einer marktkonformen Entwicklung hätte die qualifikatorische Lohnspreizung bei einer Zunahme der Arbeitslosigkeit im Bereich einfacher Arbeit zunehmen müssen, wie es sich auch an der Entwicklung in anderen EU- und OECD-Ländern ablesen lässt. Die Lohnsätze für einfache Arbeit hätten im Vergleich zu den Facharbeiterlöhnen fallen müssen. Das aber war nicht der Fall. Die qualifikatorische Lohnstruktur hat sich nur wenig verändert (Franz 1999), sie ist eher gestaucht als gespreizt worden. Die Sozialhilfeansprüche und die Löhne für ungelernete Arbeiter haben sich seit den sechziger Jahren parallel entwickelt (Boss 2001, S. 61). Die Anhebung der Sozialhilfeansprüche ist die wahrscheinliche Ursache dieser Entwicklung.

Die Tatsache, dass die Sozialhilfe eine bindende Lohnuntergrenze in das Lohngefüge einzieht, dürfte auch die Erklärung dafür sein, dass die untersten Tarifgruppen, die nur knapp über der Sozialhilfe liegen, kaum genutzt werden. Dieser Tatbestand wird durch die wenigen vorliegenden Lohnstrukturhebungen belegt (vgl. Tab. 1.1). In der Metallindustrie, der chemischen Industrie, im privaten

Versicherungsgewerbe und im Einzelhandel sind die für die einfachsten Tätigkeiten vorgesehenen Tarifgruppen am wenigsten besetzt. Dies wird damit zusammenhängen, dass es einerseits für Unternehmen unrentabel ist, angesichts der geringen Produktivität der Arbeitskräfte zu diesem Lohn Arbeitsplätze bereit zu stellen, und dass der Tariflohn für gering qualifizierte Arbeitskräfte andererseits zu nahe an der Sozialhilfe liegt, als dass es für die Betroffenen attraktiv wäre, ihre Arbeitskraft anzubieten. Die Sozialhilfe definiert offenbar eine Untergrenze für den Anspruchslohn, die je nach Schwere der Arbeit vom Marktlohn hinreichend deutlich überschritten werden muss. Berechnungen zeigen, dass das verfügbare Haushaltseinkommen von Hilfsarbeitern im produzierenden Gewerbe das durchschnittliche Sozialhilfeniveau noch spürbar übertrifft. In bestimmten Dienstleistungsbranchen übersteigt der Nettoverdienst den Sozialhilfeanspruch dagegen kaum noch oder liegt teilweise sogar darunter (Engels 2001; Boss 2001). Die Attraktivität eines Dienstleistungsjobs ist für wenig Qualifizierte unter diesen Umständen äußerst gering.

Der Einfluss, den die Sozialhilfe auf die Lohnstruktur hat, wäre vielleicht kein Problem für den Arbeitsmarkt, wenn die Sozialhilfe nur sehr gering im Vergleich zu den Durchschnittslöhnen wäre. Das aber ist nicht der Fall. Abbildung 1.4 zeigt den Lohnabstand zur Sozialhilfe statt für die untersten Tarifgruppen für durchschnittliche Tarifgruppen und verschiedene Haushaltstypen in Ost- und Westdeutschland. Dieser Lohnabstand gibt an, um wie viel Prozent der Sozialhilfebedarf unter dem verfügbaren Haushaltseinkommen eines durchschnittlichen Erwerbstätigen liegt. Bei einer Alleinverdienerfamilie mit zwei Kindern erreicht die Sozialhilfe, einschließlich des damit verbundenen Wohngelds in Westdeutschland etwa 65% des durchschnittlichen Nettolohns. Rechnet man Progressionseffekte heraus und unterstellt man

Tab. 1.1  
Beschäftigungsanteile der untersten Tarifgruppen 1999

Wirtschaftsbereich	Tarifgruppen	Beschäftigungsanteile
Metallindustrie (Tarifbezirk I, West) <sup>i)</sup>	Arbeitswertgruppen 1 + 2 von 8	0,7 %
Metallindustrie (Tarifbezirk II, West) <sup>i)</sup>	Lohngruppe 2 von 10 <sup>a)</sup>	2,9 %
Metallindustrie (Elektroindustrie, Fahrzeugbau, Maschinenbau, Gießereien; Niedersachsen) <sup>ii)</sup>	Lohngruppen 1 + 2 von 10	~ 3,0 %
Chemische Industrie (West, 1998) <sup>i)</sup>	Entgeltgruppe 1 von 13	2,0 %
Privates Versicherungsgewerbe (Ost und West) <sup>i)</sup>	Tarifgruppen 1 + 2 von 8	2,8 %
Einzelhandel (voll beschäftigte Angestellte, West, 2000) <sup>iii)</sup>	Leistungsgruppe 5 (Ungelernte) von 4 <sup>b)</sup>	6,0 %
Einzelhandel (voll beschäftigte Angestellte, Ost, 2000) <sup>iii)</sup>	Leistungsgruppe 5 (Ungelernte) von 4 <sup>b)</sup>	2,0 %

a) Lohngruppe 1 ist nicht besetzt. b) Die Leistungsgruppe 1 fehlt.

Quellen: i) Sachverständigenrat(2000), Tab. 29. ii) IG Metall, Bezirk Hannover (1999), S. 5. iii) Verdi (2000), S. 13 und 49.

Abb. 1.4

**Lohnabstand in West- und Ostdeutschland nach Haushaltstypen**  
 Arbeitnehmer im Prod. Gewerbe, Handel, Kredit- und Versicherungsgewerbe


Quelle: Berechnungen des ifo Instituts; Stand 2000.

im Einklang mit der volkswirtschaftlichen Theorie des Arbeitsmarktes, dass die Unternehmen Produktivitätslöhne zahlen, so folgt daraus, dass ein westdeutscher, anspruchsberechtigter Haushaltsvorstand, dessen Produktivität weniger als 50% des Durchschnitts beträgt, auf keinen Fall eine Beschäftigung finden kann.<sup>11</sup> In Ostdeutschland, wo die Sozialhilfe bei 75% des durchschnittlichen Nettolohns liegt, sind noch mehr Personen zur Untätigkeit verdammt. Wer über eine Produktivität verfügt, die unter 65% der durchschnittlichen Produktivität liegt und sozialhilfeberechtigter ist, kann dort prinzipiell keine Arbeit finden, wenn er sich nicht schlechter als bei der Sozialhilfe stellen will. Für Haushalte mit mehr als zwei Kindern erhöhen sich diese Schwellen sogar noch weiter.

<sup>11</sup> Der Lohnabstand der Sozialhilfeleistungen ist dann Null. Soweit als Anreiz zur Beschäftigungsaufnahme ein positiver Lohnabstand erforderlich ist, liegt die Schwelle für individuelle Produktivitäten, die sich unter den heutigen Rahmenbedingungen nicht vermarkten lassen, noch entsprechend höher.

Verglichen mit den Ehepaaren mit zwei Kindern ist der Lohnabstand der Sozialhilfe bei Ehepaaren mit nur einem Kind, bei Ehepaaren ohne Kinder und bei allein Lebenden größer. Bei diesem Personenkreis kann die Abweichung von der durchschnittlichen Produktivität größer sein als im gerade betrachteten Fall, ohne dass die Möglichkeit einer Beschäftigung eliminiert wird. Gleichwohl gibt es auch für diese Personengruppen immer noch sehr hohe Hürden für eine Beschäftigung, die durch die Sozialhilfe definiert werden. Arbeiten darf nur derjenige, der relativ zum Durchschnitt über eine hinreichend hohe Leistungsfähigkeit verfügt. Wer weniger leistungsfähig ist, dem wird die Möglichkeit, auf legale Weise selbst einen Beitrag zum Sozialprodukt zu leisten, faktisch verwehrt.

Der langfristige Rückgang der Beschäftigung Geringqualifizierter ist nicht auf Deutschland beschränkt, sondern lässt sich auch in den meisten anderen europäischen Staaten beobachten (OECD 1996; Nickell und Bell 1996). In der Literatur wird dies grundsätzlich auf den Rückgang der Arbeitsnachfrage der Unternehmen nach Geringqualifizierten aufgrund des technischen Fortschritts und/oder zunehmender »Globalisierung« zurückgeführt. Während dieser Nachfragerückgang in den USA durch eine stärkere qualifikatorische Lohndifferenzierung kompensiert wurde, war er in Deutschland und den meisten anderen Ländern der Europäischen Union aufgrund relativ rigider Lohnstrukturen mit einem starken relativen Rückgang der Beschäftigung Geringqualifizierter verbunden (OECD 1996; für Deutschland vgl. z.B. Steiner und Mohr 2000). Die Rigidität der Lohnstrukturen in den europäischen Ländern wird zumeist auf tarifliche und gesetzliche Mindestlöhne oder auf ein hohes soziales Sicherungsniveau bei Arbeitslosigkeit zurückgeführt.

Empirische Hinweise auf einen Zusammenhang zwischen Sozialhilfeniveau und Lohnspreizung ergeben sich auch aus einem internationalen Querschnittsvergleich, wie er von der European Economic Advisory Group at CESifo (2002) durchgeführt wurde. Bei diesem Vergleich zeigte sich eine klare Beziehung zwischen der relativen Höhe der Sozialhilfe und der Spreizung der Löhne. Je kleiner der Abstand der Sozialhilfe vom Medianlohn war, desto geringer war auch die Spreizung der beobachtbaren Marktlöhne. Unter realistischen Annahmen über die Substitutionselastizitäten zwischen gering qualifizierter und qualifizierter Arbeit können diese Beobachtungen einen großen Teil des relativen Beschäftigungsrückgangs der Geringqualifizierten erklären.

Die in Abbildung 1.4 dargestellten Zusammenhänge verdeutlichen die Mindestansprüche an einen Marktlohn für den Fall der Vollbeschäftigung, denn dort wird das Vollzeit-Lohn-einkommen eines durchschnittlichen Arbeitnehmers mit dem gesamten Sozialhilfeanspruch verglichen, den man ohne eine Erwerbstätigkeit hat. Noch problematischer ist der Einfluss der Sozialhilfe auf den Lohnanspruch bei einer Teilzeitbeschäftigung, denn auch bei einem hohen Lohnsatz pro Stunde gelingt es den Betroffenen häufig nicht, so viel zu verdienen, dass der Rückgang des Sozialhilfeanspruchs dadurch überkompensiert wird.

Abbildung 1.5 verdeutlicht diese Zusammenhänge durch Kurven, die den Zusammenhang zwischen dem Brutto- und dem Nettoeinkommen für alternative Familienstände darstellen. Dabei werden die Sozialhilfe, das damit verbundene Kindergeld, die Lohnsteuer und die Arbeitnehmer-Sozialabgaben berücksichtigt. Oberhalb des Erwerbstätigenbasis-freibetrags, der bei etwa 25% des Eckregelsatzes der Sozialhilfe liegt, führt der Bezug von Arbeitseinkommen zu einer fast vollständigen Kürzung der Hilfe zum Lebensunterhalt. Ab einem Bruttoeinkommen von gut 70 € wird die Sozialhilfe um 85% und ab etwa 700 € um 100% gekürzt. Die Grenzbelastung des Einkommens liegt dann bei 100%. Wer einen Euro mehr verdient, dem kürzt der Staat die Unterstützung um einen Euro. Das Haushaltsnettoeinkommen bleibt in weiten Bereichen praktisch unverändert, wenn das Bruttoeinkommen sich ändert. Die entsprechenden Kurven verlaufen bis knapp über die 45-Grad-Linie hinaus praktisch horizontal. Erst ab einem bestimmten, nach Haushaltstyp gestaffelten Bruttoeinkommen wird der Sozialhilfebereich verlassen, und die Grenzbelastung liegt dann unter 100%. Die Konsequenz ist, dass der Arbeitsanreiz für Beschäftigungsverhältnisse mit nur geringem Zeiteinsatz praktisch verschwindet oder, anders gesagt, dass der Anspruch auf ei-

ne mindestens erforderliche Stundenentlohnung umso höher ist, je weniger Zeiteinsatz geplant ist.

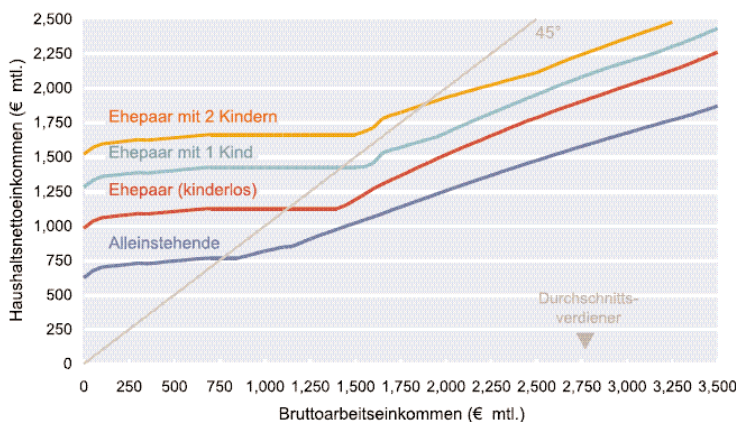
Derzeit liegt der untere effektive Stundenlohnsatz in vielen Branchen Westdeutschlands bei etwa 8,70 €. Bei einer Halbtagsbeschäftigung impliziert dies ein Monatseinkommen von etwa 650 €. Offenbar reicht dies in keinem der gezeigten Fälle aus, den horizontalen Bereich der Kurven zu verlassen und netto sehr viel mehr Einkommen zu erwerben als im Falle der Nichtarbeit. Aber selbst das Doppelte dieses Betrages, also 1 300 €, das man bei einer Vollzeitbeschäftigung erreichen könnte, führt bei Ehepaaren immer noch nicht zu einem substantiellen Einkommensgewinn gegenüber der Nichtarbeit. In allen Fällen ist eine Vollbeschäftigung sämtlicher erwerbsfähiger Familienmitglieder erforderlich, um den jeweiligen Horizontalbereich zu verlassen.

Die Konsequenz dieser Verhältnisse ist, dass insbesondere der Einstieg in reguläre Beschäftigungsverhältnisse außerordentlich erschwert wird. Wer nicht arbeitet und die Chance erhält, mit einem zunächst geringen Zeiteinsatz oder, was auf dasselbe hinausläuft, zu einem geringen Lohn, ein Arbeitsverhältnis zu beginnen, der wird so massiv durch den Förderungsentzug bestraft, dass er dumm wäre, würde er die Chance ergreifen. Auch eine Qualifizierungsmöglichkeit bleibt so lange unattraktiv, wie sie bei einem Einkommen innerhalb des Horizontalbereichs ansetzt.

So informativ die Abbildung 1.5 auch ist, für eine allokativen Beurteilung der Fehlanreize des Sozialsystems muss statt der Grenzbelastung des Einkommens die Grenzbelastung der Wertschöpfung der Arbeit betrachtet werden, denn es spielt letztlich kaum eine Rolle, ob eine solche Grenzbelastung durch eine hohe Transferentzugsrate, eine hohe Belastung mit Arbeitnehmerabgaben oder eine hohe Belastung mit Arbeitgeberabgaben erzeugt wird.

Nur auf die Summe aller Effekte kommt es im Marktzusammenhang an. Abbildung 1.6 zeigt das Ergebnis umfangreicher Berechnungen auf der Basis des ifo Steuermodells. Dieses Modell umfasst praktisch sämtliche lohnbezogene Transfers und Abgaben, die einen deutschen Arbeitnehmer betreffen. Dazu gehören die Arbeitgeberabgaben zur Sozialversicherung genauso wie die vom Arbeitgeber gezahlte Mehrwertsteuer, die als Wertschöpfungssteuer ebenfalls anfällt. Diese Abgaben wirken im Marktzusammenhang genauso wie die sichtbaren Abgaben auf den Faktor Arbeit. Sie tragen mit zur Eindämmung des offiziellen Arbeitsmarktes für Geringqualifizierte bei, und sie sind für die Verdrängung der Menschen in das Nichtstun und in die Schwarzarbeit in gleichem Maße verantwortlich wie die auf der Lohnsteuer-

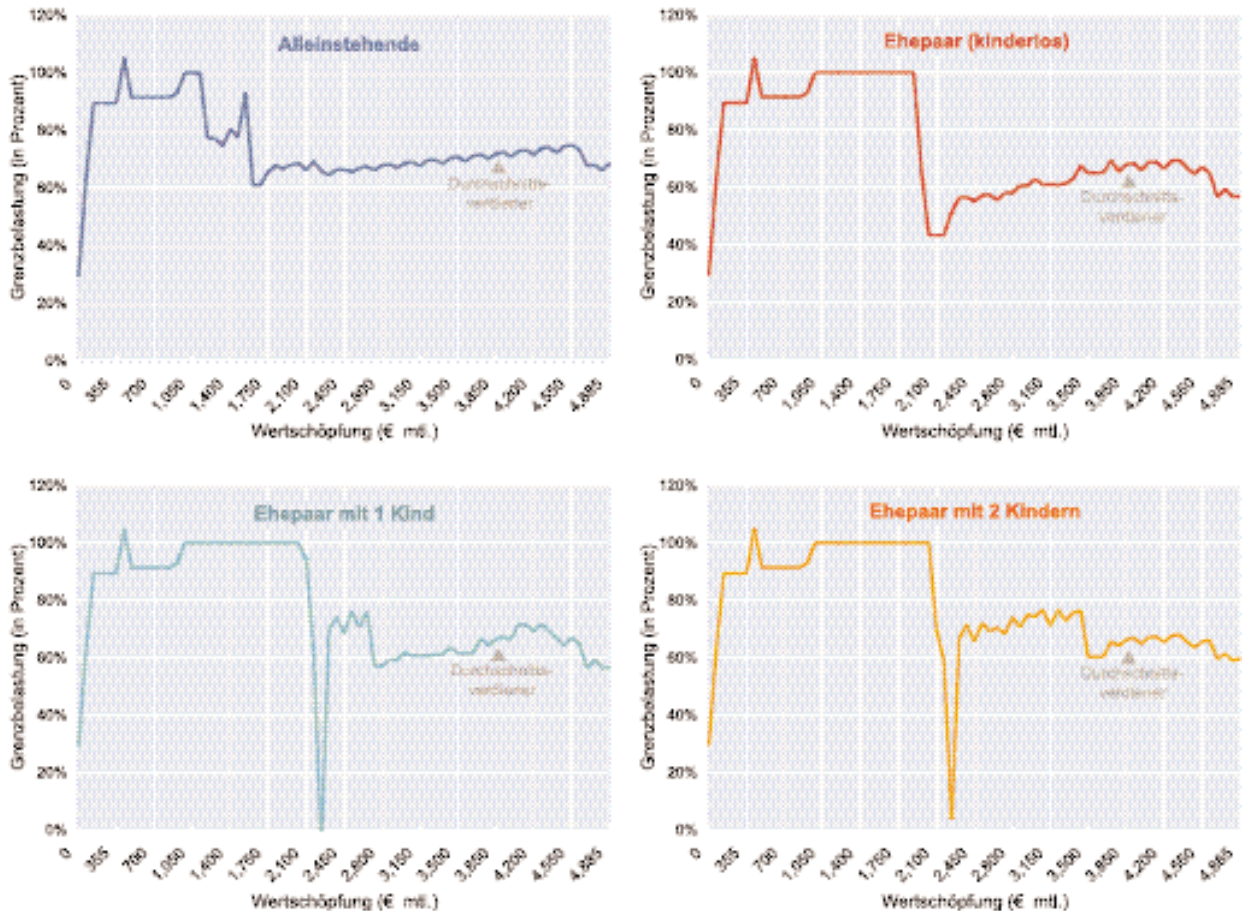
Abb. 1.5  
Das deutsche Steuer-Transfersystem für Arbeitnehmer



Berücksichtigt werden allein Arbeitseinkommen sowie die Effekte von Sozialhilfe und pauschalitem Wohngeld, Kindergeld, Lohnsteuer (inkl. Solidaritätszuschlag), Kirchensteuer und Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer. Maßgeblich sind die jeweiligen Regelungen für Westdeutschland (Rechtsstand 2002).

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 1.6

**Grenzbelastung in % der zusätzlichen Bruttowertschöpfung der Arbeit**

Berücksichtigt wird die notwendige Wertschöpfung durch Arbeitseinkommen (= Arbeitseinkommen zuzüglich Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber und Mehrwertsteuer) und die Grenzbelastungen durch den Abbau von Sozialhilfe und pauschalitem Wohngeld sowie durch zusätzlich zu leistende Lohnsteuer (inkl. Solidaritätszuschlag), Kirchensteuer und Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber und Mehrwertsteuer. Maßgeblich sind die jeweiligen Regelungen für Westdeutschland (Rechtsstand 2002).

Quelle: Berechnungen des ifo Institut.

karte offen ausgewiesenen Belastungen der Arbeitseinkommen.

Bezieht man die gesamte Abgabenlast auf die Bruttowertschöpfung der Arbeit, erhält man die in der Abbildung 1.6 dargestellten Kurven der Grenzabgabenbelastung. Diese Kurven zeigen, wie viel einem Arbeitnehmer durch einen echten Zuwachs der Abgaben und einen Transferentzug weggenommen wird, wenn er mittels einer Vergrößerung seines Arbeitseinsatzes einen Euro an zusätzlicher Wertschöpfung erzeugt. Man sieht, dass bei allen betrachteten Haushaltstypen in weiten Bereichen Grenzbelastungen von mehr als 80%, ja sogar 100% vorkommen. Der Wertschöpfungsbereich, in dem die Grenzbelastung 100% be-

trägt, steigt mit der Familiengröße und ist selbst schon bei einem Ehepaar ohne Kinder sehr groß. Diese Verhältnisse sind nicht nur problematisch, sondern in hohem Maß absurd (Sinn 2002, S. 22 ff.). Auch wenn man sich mehr anstrengt oder sich weiterqualifiziert, bleibt einem von dem höheren Bruttoeinkommen, das man so erzielen kann, netto nicht ein einziger Cent übrig.

Dass der deutsche Arbeitsmarkt unter diesen Verhältnissen nicht gut funktionieren kann, ist wahrlich kein Wunder. Das eigentliche Wunder ist, dass diese für eine Marktwirtschaft untragbaren Verhältnisse so lange haben überleben können, ohne dass die Wirtschaftspolitik sich um ernsthafte Reformen bemüht hat.

## II. Reformansätze

In den letzten Jahren wurden in Deutschland in Wissenschaft und Politik verschiedene Vorschläge diskutiert, Lohnsubventionen als Instrument zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten im Niedriglohnbereich einzusetzen (für einen Überblick vgl. Buslei und Steiner 1999, 2000). Ein Teil dieser Vorschläge bezieht sich auf Lohnsubventionen an Arbeitnehmer in Form so genannter »Kombilohn«-Modelle, die eine direkte Subventionierung von Arbeitnehmern mit niedrigem Erwerbseinkommen vorsehen. Auf dieser Überlegung basiert auch das so genannte »Mainzer Modell«, das ursprünglich vom ehemaligen Sozialminister von Rheinland-Pfalz, Florian Gerster, in die wirtschaftspolitische Diskussion eingebracht worden ist. Dieses Modell, das bisher in einigen Arbeitsamtsbezirken in Rheinland-Pfalz und Brandenburg erprobt wurde, ist zum 1. März 2002 in modifizierter Form auf das gesamte Bundesgebiet ausgeweitet worden.

Vor der Darlegung des Reformvorschlags, den das ifo Institut für Wirtschaftsforschung erarbeitet hat, sollen das Mainzer Modell (in der modifizierten Form) und andere deutsche Experimente hier kurz erläutert und kritisch bewertet werden. Skizziert werden ferner die Erfahrungen, die in den USA, Großbritannien und Frankreich mit Lohnsubventionen gemacht wurden, die gezielt auf eine vermehrte Beschäftigung im Niedriglohnsektor des ersten Arbeitsmarktes ausgerichtet sind.

### Das »Mainzer Modell« und andere deutsche Experimente

Das von der Bundesregierung als Instrument zur Förderung der Beschäftigung Geringqualifizierter favorisierte Mainzer Modell sieht eine von der Höhe des Erwerbseinkommens abhängige, degressiv gestaffelte Subventionierung der Sozialbeiträge von Arbeitnehmern im Niedriglohnbereich vor, soweit ihre Bezahlung tariflichen oder ortsüblichen Bedingungen entspricht. Subventionsberechtigt sind Alleinstehende (Verheiratete) mit einem monatlichen Einkommen zwischen 325 € und 897 € (1 707 €). Alleinerziehende werden hinsichtlich der Fördergrenze und der Subventionshöhe wie Verheiratete behandelt. Bei einem Arbeitsentgelt von 325 € entspricht die Förderung dem Arbeitnehmerbeitrag zu Sozialversicherung und nimmt innerhalb der Fördergrenzen stufenweise ab. Pro Kind besteht außerdem Anspruch auf einen degressiv gestaffelten einkommensab-

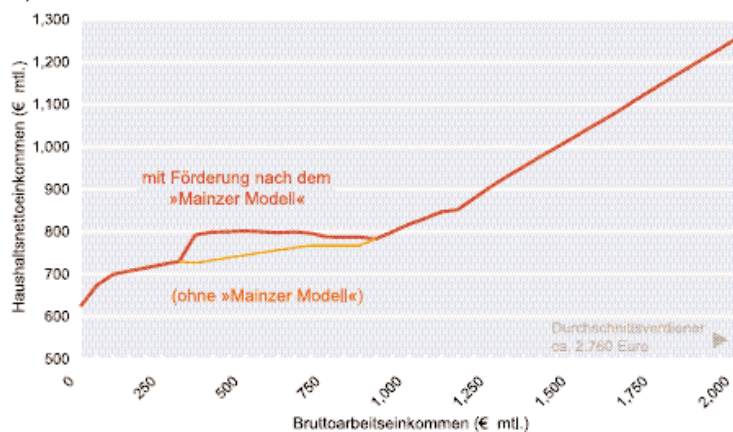
hängigen Kindergeldzuschlag in Höhe von maximal 75 €. Gefördert werden sollen auch bisher geringfügig Beschäftigte bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, sofern diese innerhalb der genannten Einkommensgrenzen liegt und die wöchentliche Arbeitszeit mindestens 15 Stunden beträgt. Auch ist innerhalb dieser Grenzen die Förderung beim Übergang aus einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in eine andere möglich, sofern damit ein Wechsel des Arbeitgebers verbunden ist. Die maximal mögliche Förderdauer beträgt 36 Monate, das Modell soll bis 2006 befristet werden.

Ein gravierender Fehler des Mainzer Modells besteht darin, dass aufgrund des starken Transferentzugs und der Reduktion der Kindergeldzuschläge das Nettohaushaltseinkommen bei zunehmendem Erwerbseinkommen in einem relativ breiten Bereich effektiv sinkt. Das ist ein vielleicht noch verkraftbares Problem bei Personengruppen, die als Zweitverdiener nicht sozialhilfeberechtigt sind. Im Zusammenspiel mit der Sozialhilfe, die in der öffentlichen Diskussion weit-

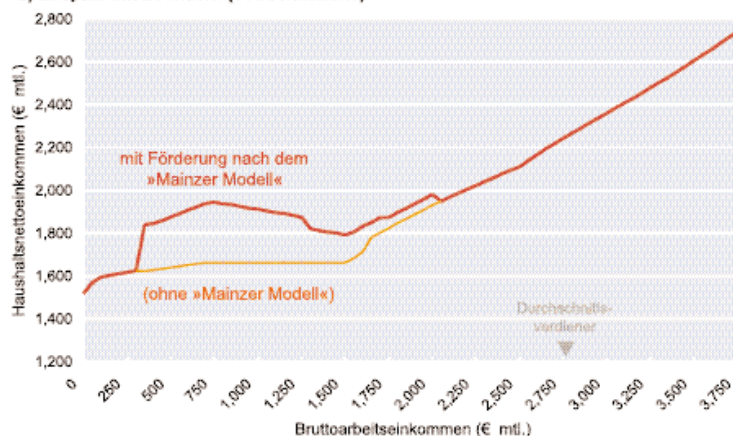
Abb. 2.1

#### Das deutsche Steuer-Transfersystem (mit »Mainzer Modell«)

##### a) Alleinstehende Arbeitnehmer



##### b) Ehepaar mit 2 Kindern (1 Arbeitnehmer)



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts (zur Vorgehensweise: siehe Abb. 1.5).

gehend ausgeblendet wurde, verschärft sich indes die oben dargestellte Absurdität des Gesamtsystems mit seiner exzessiven Grenzbelastung noch weiter.

Abbildung 2.1 illustriert den Sachverhalt für zwei ausgewählte Haushaltstypen.<sup>12</sup> Man sieht, dass das Mainzer Modell zu einer Auswölbung der Kurve des Nettoeinkommens nach oben führt. Dadurch entsteht an der Fördergrenze sicherlich ein Anreiz, das Bruttoeinkommen durch Aufnahme einer Beschäftigung mit möglichst geringem Stundenumfang zu steigern, doch im Abschmelzbereich ist das Gegenteil der Fall. Hier kann das Nettoeinkommen nicht durch eine Erhöhung, sondern durch eine Senkung des Bruttoeinkommens gesteigert werden. Der Grund für dieses perverse Ergebnis liegt darin, dass die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung in vollem Umfang mit der Sozialhilfe verrechnet werden, andererseits aber die Förderung des Mainzer Modells nicht zu einer Änderung des Sozialhilfeanspruchs führt. Die Abschmelzung dieser Förderung, die mit einem wachsenden Einkommen einhergeht, hat deshalb eine Senkung des Nettoeinkommens zur Folge.<sup>13</sup>

Abbildung 2.2 zeigt wieder die zugehörigen Grenzbelastungen bezüglich der Wertschöpfung der Arbeit. Während die Grenzbelastung an der Förderschwelle auf negative Werte gedrückt wird, steigt sie im Abschmelzbereich auf teilweise weit über 100%. Bei einem Ehepaar mit zwei Kindern liegt die Grenzbelastung im Bereich einer Wertschöpfung von etwa 750 bis 1 500 € pro Monat bei 110% und liegt punktuell sogar noch bei sehr viel höheren Werten. Wer durch seine Arbeit einen Euro an zusätzlicher Wertschöpfung erzeugt, der muss netto eine Lohnkürzung von 10 Cent oder mehr hinnehmen.<sup>14</sup>

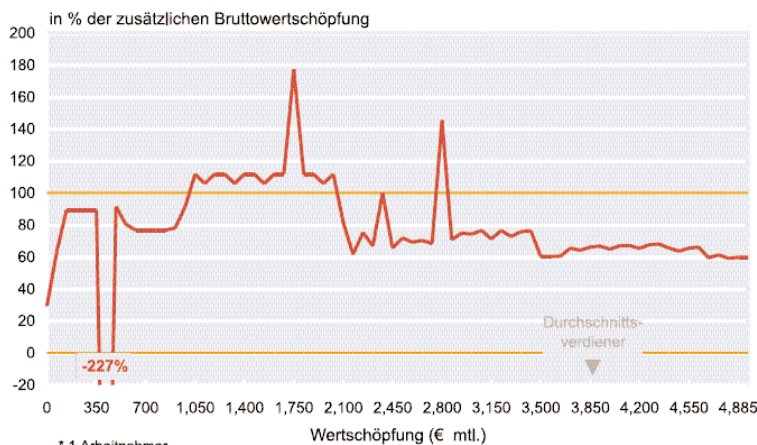
<sup>12</sup> Vergleicht man z.B. zwei alleinstehende Arbeitnehmer mit gleichem Sozialhilfeanspruch, von denen der eine 500 € brutto pro Monat verdient, der andere 850 €, so zeigt sich, dass der Arbeitnehmer mit dem niedrigeren Bruttoeinkommen ein um rund 15 € höheres Nettoeinkommen erzielt (Abb. 2.1 a). Betrachtet man Ehepaare mit zwei Kindern, so ist der Effekt sogar noch drastischer: Wird ein Arbeitseinkommen von 750 € pro Monat erzielt, beträgt das Haushaltsnettoeinkommen – durchschnittliche Sozialhilfeleistungen unterstellt – ca. 1 945 €, eine Familie mit einem Bruttoarbeitseinkommen von 1 500 € monatlich erhält dagegen netto nur knapp 1 800 €, also 150 € weniger. Erst ab einem Bruttolohn von mehr als 1 900 € kann eine Familie mit zwei Kindern über ein höheres Nettoeinkommen als 1 945 € verfügen (Abb. 2.1 b).

<sup>13</sup> In den Richtlinien zur Durchführung des Sonderprogramms wird unmissverständlich klargestellt, dass die gewährten Zuschüsse nicht auf die Sozialhilfe angerechnet werden (vgl. Art. 1, Abs. 1, Bundesanzeiger vom 28. Februar 2002). In den vorausgehenden Modellversuchen war dies nicht sichergestellt, und einige Sozialhilfeträger machten mit einer solchen Anrechnung den Fördereffekt faktisch zunichte.

<sup>14</sup> Bei der im Experimentierstadium verwendeten Version lag die Grenzbelastung in einem weiten Bereich sogar bei 124% (vgl. Sinn 2002).

Abb. 2.2

#### Grenzbelastung (mit »Mainzer Modell«): Ehepaar mit 2 Kindern\*



\* 1 Arbeitnehmer

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts (zur Vorgehensweise: siehe Abb. 1.6).

Mit einer etwas abweichenden Ausgestaltung bezüglich des Zuschusses, der Förderdauer und der Zielgruppe hat die Bundesregierung das Mainzer Modell bereits ab 1999 in Modellprojekten in einigen Arbeitsamtsbezirken in Rheinland-Pfalz und in Brandenburg erprobt. Ursprünglich war das Modell überwiegend auf Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte ausgerichtet. Diese Zielgruppenorientierung wurde jedoch 2001 aufgehoben und gilt auch nicht bei dem ab März 2002 mit leicht modifizierten Regelungen bundesweit eingeführten Sonderprogramm. Der Grund dafür besteht wohl darin, dass die Beteiligung an den Modellprojekten weit hinter den Erwartungen der Befürworter zurückgeblieben ist. Insgesamt sind bis August 2001 nur ca. 500 Anträge gestellt worden. Nur ein Teil der Geförderten war früher arbeitslos, über ein Drittel bezog vor Eintritt in das Programm Sozialhilfe, jeder Zehnte der geförderten Teilnehmer war früher geringfügig beschäftigt (vgl. Sozialpolitische Umschau, Ausgabe Nr. 31/2001, S. 338).

Aufgrund der Erfahrungen mit diesen Modellprojekten erwartet die Bundesregierung für die Ausweitung des Mainzer Modells – bei veranschlagten fiskalischen Kosten von ca. 40 Mill. € – eine bescheidene Beschäftigungszunahme im Niedriglohnbereich von 20 000 bis 30 000 Personen. Dies liegt im Bereich früherer Schätzungen zu den Beschäftigungseffekten vergleichbarer Vorschläge zur Einführung von Kombilohnmodellen in Deutschland (Buslei und Steiner 2000). Allerdings ist zu erwarten, dass die fiskalischen Kosten des Mainzer Modells deutlich höher ausfallen als durch die Bundesregierung angegeben wird. Bei deren Schätzung wird offenbar implizit davon ausgegangen, dass die Lohnsubvention auf bisher nicht sozialversicherungspflichtig Beschäftigte beschränkt werden kann. Dies bedeutet allerdings, dass ein gegebenes Bruttoerwerbseinkommen innerhalb der Fördergrenzen mit einem individuell unterschiedlichen Nettoeinkommen verbunden ist, je nachdem ob der Arbeit-



nehmer vor Einführung des Mainzer Modells bereits beschäftigt war oder nicht.

Bereits früher Beschäftigte mit geringem Einkommen können sich demnach finanziell verbessern, wenn sie (mit oder ohne zwischenzeitliche Arbeitslosigkeit) eine Beschäftigung zum gleichen Bruttolohn bei einem anderen Arbeitgeber aufnehmen. Will man derartige Anpassungsprozesse vermeiden, müssen alle Geringverdiener unabhängig von ihrem bisherigen Erwerbsstatus die gleiche Subvention erhalten. Dies würde jedoch ein wesentlich höheres Subventionsvolumen bedingen. Kostenträchtig erscheint auch die Ausnahmeregelung für bisher geringfügig Beschäftigte, für die innerhalb der gegebenen Fördergrenzen bei einem Wechsel in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ebenfalls eine Subventionierung der Sozialbeiträge vorgesehen ist. Schließlich ergeben sich möglicherweise erhebliche fiskalische Kosten auch dadurch, dass, wie oben beschrieben, das Steueraufkommen aufgrund einer sinkenden Zahl von Arbeitsstunden der Transferempfänger sinken dürfte.

Insgesamt ist von der Ausweitung des Mainzer Modells auf das gesamte Bundesgebiet also kein wirklicher Beitrag zur Lösung der Beschäftigungsprobleme im Niedriglohnbereich zu erwarten. Insbesondere trägt es kaum zur Befreiung der Geringqualifizierten aus der Armutsfalle bei, die durch die Anreizstrukturen der Sozialhilfe entsteht. Ja, es verschlimmert die problematischen Anreizwirkungen für den Arbeitsmarkt noch weiter. Dieses Modell ist Flickwerk, das überhaupt nicht auf das Sozialhilfesystem abgestellt ist und die Probleme auf dem Arbeitsmarkt für Geringverdiener nicht löst.

Neben dem Mainzer Modell wurden in den letzten Jahren in Deutschland noch andere Kombilohnmodelle erprobt und weitere Möglichkeiten zur Förderung von Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfängern geschaffen, die hier ebenfalls kurz gewürdigt werden sollen.

Gleichzeitig mit dem Mainzer Modell wurde in den drei Arbeitsamtsbezirken im Saarland und im Arbeitsamtsbezirk Chemnitz in Sachsen das Modell der so genannten Saar-Gemeinschafts-Initiative (SGI) erprobt. Dieses Modell zielt darauf ab, die relativ hohen Arbeitskosten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung bei einfachen Tätigkeiten durch eine degressiv gestaffelte Subventionierung der Sozialbeiträge der Arbeitgeber zu reduzieren. Anspruchsberechtigt sind Unternehmen, die einen Geringqualifizierten oder Arbeitslosen zu einem Bruttostundenlohn von unter 18 DM sozialversicherungspflichtig beschäftigen. Auch der Arbeitnehmeranteil der Sozialbeiträge wird bezuschusst, die Subvention erhalten aber nicht die geförderten Arbeitnehmer. Sie wird vielmehr in einen regionalen »Qualifizierungsfonds« eingezahlt, der zur Finanzierung von Qualifi-

zierungsmaßnahmen für die Geförderten eingesetzt werden soll.

Die Beteiligung an diesem Modellversuch im Saarland war bisher insgesamt verschwindend gering, und in Sachsen wurde die Förderung praktisch nicht in Anspruch genommen. Ein Grund dafür könnte sein, dass insbesondere in Ostdeutschland andere Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen, die noch wesentlich großzügiger ausgestaltet sind. Beispielsweise werden bei Arbeitsbeschaffungs- und Strukturadaptierungsmaßnahmen die Lohnkosten ganz oder zumindest zu einem erheblichen Teil durch die Bundesanstalt für Arbeit getragen. Auch in Westdeutschland stehen den Unternehmen für so genannte Problemgruppen des Arbeitsmarktes (ältere Arbeitnehmer, Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen, Jugendliche) in Form diverser »Eingliederungstitel« attraktivere Formen von Lohnsubventionen als nach dem SGI-Modell zur Verfügung.

Aufgrund der geringen Beteiligung am SGI-Modell wurden im Jahr 2001 neue Förderrichtlinien in Kraft gesetzt. Diese sehen unter anderem eine Verdoppelung der maximalen Förderdauer auf 36 Monate und eine geänderte Zielgruppenorientierung vor. Die bisherige Beschränkung der Förderung auf Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose wurde beim SGI-Modell damit ebenfalls aufgehoben. Nunmehr können alle Geringverdiener mit einem Stundenlohn unter 18 DM gefördert werden (Forschungsverbund CAST 2001). Bis Oktober 2001 haben insgesamt 128 Teilnehmer am SGI-Modell teilgenommen, davon vier in Ostdeutschland. Aufgrund dieser Zahlen erübrigt sich die Frage nach den Beschäftigungseffekten des SGI-Modells in der bisherigen Ausgestaltung.

Neben dem Mainzer und dem SGI-Modell existieren noch mehrere andere regional beschränkte Modellprojekte, die sowohl unterschiedliche Varianten von Kombilohnmodellen als auch direkte Lohnsubventionen an Arbeitgeber vorsehen (vgl. den Überblick bei Kaltenborn 2001). Zielgruppe dieser Initiativen sind vor allem Sozialhilfeempfänger und bestimmte Problemgruppen des Arbeitsmarktes. Dabei werden die vorhandenen gesetzlichen Möglichkeiten zur Förderung der Arbeitsaufnahme von Sozialhilfeempfängern genutzt, wie sie durch das Bundessozialhilfegesetz (§ 18 Abs. 5 BSHG) seit 1996 gegeben sind. Ursprünglich war der im Gesetz vorgesehene Arbeitnehmerzuschuss auf sechs Monate befristet, musste mit jedem Fördermonat reduziert werden und durfte bei Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung im ersten Monat den Regelsatz nicht übersteigen. Seit 1998 kann der Zuschuss bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen oder selbständigen Tätigkeit bis zu zwölf Monate gewährt werden; eine monatliche Kürzung ist dabei nicht mehr zwingend vorgesehen. Auch können die Kom-

munen mit Bezug auf eine »Experimentierklausel« befristet bis Ende 2000 davon abweichende Regelungen vorsehen.

Darauf basieren auch die Modellprojekte, die zurzeit in mehreren Bundesländern auf kommunaler Ebene durchgeführt werden. Zu nennen sind hier vor allem das so genannte Einstiegsgeld, das in mehreren Kommunen Baden-Württembergs erprobt wird, der Hessische Kombilohn und das Kombilohnmodell Nordrhein-Westfalen (vgl. Kaltenborn 2001). Gemeinsam ist all diesen Modellprojekten, dass sie die Anreize von Sozialhilfeempfängern und Langzeitarbeitslosen zur Aufnahme einer regulären Beschäftigung durch befristete, direkte Einkommenssubventionen verbessern sollen. Durch die strikte Beschränkung auf diese Zielgruppe und die zeitliche Befristung sollen die Kosten der Kombilohnmodelle beschränkt werden. Dabei gilt aber die bereits oben bezüglich des Mainzer Modells genannte Kritik, dass Verhaltensanpassungen nicht berücksichtigt werden. Wegen der zeitlichen Befristung der Subvention muss außerdem unterstellt werden, dass durch die Beteiligung an diesen Programmen die individuelle Produktivität oder die Bindung an das Erwerbsleben dauerhaft steigt, so dass auch nach Wegfall der Subvention Arbeit gegenüber dem Bezug von Sozialhilfe vorgezogen wird.

Die im Rahmen der genannten »Experimentierklausel« durchgeführten Modellprojekte sollen hinsichtlich ihrer Beschäftigungseffekte zwar wissenschaftlich evaluiert werden. Da dies im Rahmen von statistischen *Ex-post*-Evaluationsstudien erfolgen soll und die meisten dieser Modellprojekte noch andauern, liegen bisher aber keine aussagekräftigen Ergebnisse vor. Frühere *Ex-ante*-Evaluierungen vergleichbarer Kombilohnmodelle durch Buslei und Steiner (1999) weisen jedoch darauf hin, dass die zu erwartenden Arbeitsangebotseffekte leicht erhöhter Hinzuverdienstmöglichkeiten bzw. reduzierter Transferenzugsraten beim Bezug von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe äußerst gering sind, sofern das derzeitige Leistungsniveau bei diesen Transfers aufrecht erhalten wird.

### Welfare to Work in den USA

Die bisher in Deutschland durchgeführten Experimente und Reformansätze tasten das deutsche Sozialsystem, das im Wesentlichen Lohnersatzleistungen für Nicht-Erwerbstätige bietet, nicht grundsätzlich an. Am ehesten versucht noch das nun von der Bundesregierung adaptierte Mainzer Modell die Ausrichtung der Sozialhilfe zu verändern, indem es die Anreize erhöht, eine Arbeit aufzunehmen. Andere Länder haben ihre Sozialsysteme dagegen grundsätzlich reformiert und sich das Konzept einer aktivierenden Sozi-

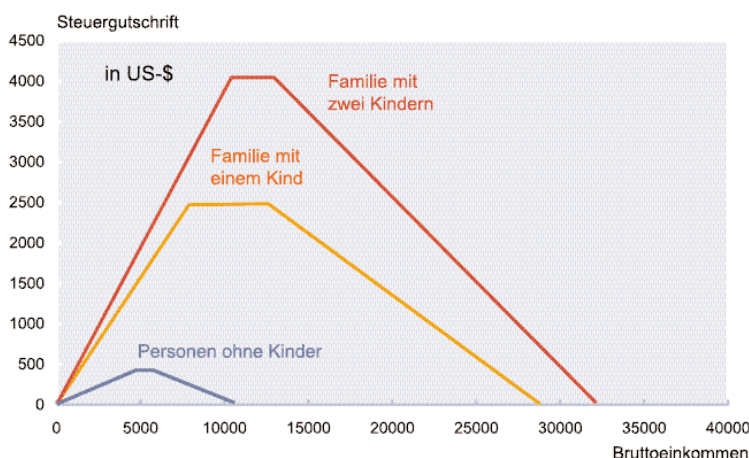
alpolitik, die statt des Nichtstuns die Arbeit subventioniert, zu eigen gemacht.

Am konsequentesten wird dieser Politikansatz in den USA verfolgt. Wer nicht arbeitet, muss sich mit äußerst geringen Sozialleistungen (*Food stamps* usw.) begnügen. Doch wer arbeitet, wird belohnt. Beschäftigte im Niedriglohnbereich des ersten Arbeitsmarktes erhalten eine staatliche Steuergutschrift, die ihr Nettoeinkommen erhöht. Mit der Gewährung dieses »*Earned Income Tax Credit*« (EITC) sollen unter anderem Anreize zur Aufnahme einer Arbeit geschaffen werden. Wer erwerbsfähig ist und keine Arbeit im ersten Arbeitsmarkt findet, dem wird kommunale Arbeit angeboten. Er erhält die normalen Sozialleistungen (»*Temporary Assistance for Needy Families*«, TANF) nur, wenn er eine solche Beschäftigung akzeptiert. Die Gewährung von TANF wird somit – anders als in Deutschland – an Gegenleistungen in Form von Arbeit geknüpft.

Der EITC richtet sich an Haushalte mit niedrigen Einkommen. Die begünstigten Gruppen unterliegen grundsätzlich der Bundeseinkommensteuer. Ist die Steuergutschrift höher als die zu entrichtende Einkommensteuer, so wird der Differenzbetrag an die Berechtigten ausgezahlt. Ansonsten erfolgt eine Verrechnung mit der Einkommenssteuerschuld. Anspruchsberechtigt sind grundsätzlich nur Erwerbstätige und hier wiederum insbesondere solche mit Kindern. Die Höhe der Steuergutschrift ist abhängig vom erzielten Bruttoarbeitsentgelt (Löhne und Gehälter, sonstige Entgelte und ein spezifisch definiertes Einkommen von Selbständigen). Drei Bereiche sind zu unterscheiden: Zunächst nimmt die Steuergutschrift mit steigendem Bruttoeinkommen linear zu (Abschnitt I), dann bleibt sie konstant (Abschnitt II), und schließlich nimmt sie ab einer bestimmten Einkommensgrenze wieder ab (Abschnitt III). Die Höhe der Steuergutschrift und die Einkommensgrenzen unterscheiden sich je

Abb. 2.3

Der EITC in den USA für verschiedene Haushaltstypen, 2001



Tab. 2.1  
Parameter des „Earned Income Tax Credit“ der USA im Jahr 2001

Haushaltstyp	Abschnitt I (Phase-in)		Abschnitt II		Abschnitt III (Phase-out)	
	Transfer- rate (%)	Einkommens- grenzen <sup>a)</sup> US-\$	Maximaler Betrag US-\$	Entzugs- rate (%)	Einkommens- grenzen <sup>a)</sup> US-\$	
Familien mit einem Kind	34,0	0– 7.140	2.428	15,98	13.090–28.281	
Familien mit zwei und mehr Kindern	40,0	0–10.020	4.008	21,06	13.090–32.121	
Personen ohne Kinder	7,6	0– 4.760	364	7,65	5.950–10.710	

a) Jahresbeträge für das Einkommen bzw. die Förderung durch den EITC.

Quelle: U.S. Census Bureau.

nach Haushaltstyp. Dabei werden Familien mit zwei und mehr Kindern, Familien mit einem Kind und Personen ohne Kinder unterschieden, wobei Haushalten mit zwei und mehr Kindern die höchsten Beträge gewährt werden (vgl. Abb. 2.3).

Die genauen Parameter des EITC im Jahre 2001 zeigt Tabelle 2.1. Danach erhält zum Beispiel eine Familie mit zwei und mehr Kindern bei Einkommen zwischen 0 und 10 020 US-\$ eine Steuergutschrift von 40 Cents je hinzuverdiendem Dollar.<sup>15</sup> Bei einem Bruttoeinkommen von 10 020 US-\$ erreicht die Gutschrift den maximalen Betrag von 4 008 US-\$. Dieser wird gewährt, bis das Bruttoeinkommen 13 090 US-\$ erreicht. Bei jedem über 13 090 US-\$ hinaus verdientem Dollar mindert sich die Steuergutschrift um 21 Cents (genau: 21,06). Hieraus folgt, dass bei einem Bruttoeinkommen von 32 121 US-\$ die Steuergutschrift auf Null fällt. Durch Anrechnung des 13 090 US-\$ übersteigenden Bruttoeinkommens mit einer Transferentzugsrate von 21,06% ist die maximale Steuergutschrift aufgebraucht worden. In diesem »Phase-out«-Bereich ist die Grenzbelastung des Einkommens höher als der marginale Satz der regulären Einkommensteuer. Die marginale Gesamtbelastung beträgt im Bereich der Rückführung der Steuergutschrift in der Regel rund 50%.

Der EITC wurde im Jahre 1999 von rund 20 Mill. Arbeitnehmern in Anspruch genommen. Der Gesamtaufwand belief sich auf gut 30 Mrd. US-\$, d. h. etwa 0,3% des US-amerikanischen Bruttoinlandsprodukts.

Die Gewährung des EITC wurde im Jahr 1996 durch eine grundlegende Reform des Sozialhilfesystems ergänzt, für das ein Gegenseitigkeitsprinzip eingeführt wurde. Sozialhilfeempfänger sind seither verpflichtet, als Gegenleistung für Transferleistungen zu arbeiten. Außerdem wurde die Dau-

er der Sozialhilfegewährung befristet. Im Gegenzug muss der Staat bei Bedarf kommunale Arbeitsplätze bereitstellen und für die Sozialhilfe aufkommen.

Die öffentliche Hand bietet Personen, die keinen Job im ersten Arbeitsmarkt finden können, die Teilnahme an Gemeinschaftsdiensten an. In Wisconsin, einem Bundesstaat mit einer Vorreiterrolle in der Sozialpolitik, wird z.B. wöchentlich 30 Stunden gearbeitet und während weiterer zehn Stunden ein Training absolviert. Durch die Teil-

nahme an den Gemeinschaftsdiensten können Arbeitserfahrung und Fähigkeiten (wieder)erworben werden, die in einem regulären Job verlangt werden. Hierzu zählen Pünktlichkeit, Verlässlichkeit, soziales Verhalten und die Fähigkeit, sich dauerhaft anzustrengen. Die Teilnehmer erhielten im Jahre 2000 673 US-\$ pro Monat, ohne den EITC beanspruchen zu können. Dagegen beträgt das in Wisconsin durch diesen Personenkreis erzielbare Markteinkommen 1 236 US-\$ (1998) und wird durch den EITC noch aufgestockt. Personen, die nicht in der Lage sind, Gemeinschaftsdienste zu leisten, werden therapeutische Maßnahmen, Tätigkeiten in Rehabilitationsstätten usw. angeboten (Ochel 2002b).

Die amerikanische *Welfare to Work*-Politik hat beträchtliche Beschäftigungserfolge vorzuweisen. Die Erwerbsbeteiligung ist im Gefolge der Reform angestiegen, und viele Arbeitslose haben eine Beschäftigung gefunden. Zwar arbeiten die bisher schon Beschäftigten weniger Stunden pro Woche, per saldo hat das Arbeitsvolumen in Folge der Förderung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich durch den EITC aber zugenommen. Die Aufnahme einer Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt ist auch durch die Einführung der Arbeitspflicht für Sozialhilfeempfänger gefördert worden. Die Zahl der Sozialhilfeempfänger ging deutlich zurück. 70% der ehemaligen Leistungsempfänger in Wisconsin fanden einen regulären Arbeitsplatz. Im Durchschnitt verbesserten sie ihr Nettoeinkommen, auch wenn nicht wenige weiterhin von ergänzenden Sozialleistungen abhängig blieben. 30% der ehemaligen Sozialhilfeempfänger fanden keine Arbeit. Sie sind die Verlierer der amerikanischen Sozialhilfereform (Ochel 2002c).

### Steuergutschriften an Arbeitnehmer im Niedriglohnbereich in Großbritannien und Frankreich

Ebenso wie in den USA hat die Förderung von Erwerbstätigen mit niedrigem Einkommen in Großbritannien eine lange Tradition. Schon 1971 wurde das »Family Income Sup-

<sup>15</sup> 1 US-\$ = 1,12 € (im Jahresdurchschnitt 2001). Die Einkommensgrenzen werden Jahr für Jahr entsprechend dem Anstieg des Preisniveaus erhöht.

plement« eingeführt. Es wurde im Jahre 1988 durch den »Family Credit« ersetzt, der wiederum Ende 1999 vom »Working Families Tax Credit« (WFTC) abgelöst wurde.<sup>16</sup>

Der WFTC bildet ebenfalls eine Lohnergänzungsleistung. Er verfolgt das Ziel, das Nettoeinkommen von Geringverdienenden zu erhöhen und damit einen Anreiz zu schaffen, eine niedrig entlohnte Beschäftigung anzunehmen. Den WFTC können Familien mit mindestens einem Kind in Anspruch nehmen, sofern ein Erwachsener wenigstens 16 Stunden pro Woche arbeitet. Ausgeschlossen sind Familien mit einem Kapitalvermögen von 8 000 £ und mehr.<sup>17</sup> Im Jahr 2000 erfüllten 1,1 Mill. Personen die Anspruchsvoraussetzungen des WFTC, bei etwa 27 Mill. Beschäftigten insgesamt.

Die Höhe des WFTC richtet sich nach der Zusammensetzung der Familie (vgl. Tab. 2.2). Der Regelsatz für Erwachsene belief sich im Jahr 2001 auf 59 £ pro Woche und für Kinder je nach Alter auf 26 bis 26,75 £ pro Woche. Bei einer Arbeitszeit des beschäftigten Familienmitglieds von 30 Stunden und mehr erhöht sich der Transfer um 11,45 £ pro Woche. Auf den WFTC wird das Nettoeinkommen – unter Berücksichtigung eines Freibetrags von 92,90 £ pro Woche – mit einer Rate von 55% angerechnet und damit eine Einkommensgrenze für die Gewährung des Höchstbetrags gesetzt. Für Paare mit zwei Erwerbstätigen wird neben dem WFTC ein »Child Tax Credit« in Höhe von 70% der Kinderbetreuungskosten (bis zu einem bestimmten Höchstbetrag) gewährt. Die Durchführung des WFTC obliegt der Steuerverwaltung.

Durch den WFTC wird der Abstand zwischen den Leistungen an Arbeitslose und dem Einkommen Beschäftigter im Niedriglohnbereich beträchtlich erhöht. Während das verfügbare Einkommen Arbeitsloser für ein Paar mit einem Kind verglichen mit einer Beschäftigung zum Mindestlohn ohne WFTC zum Beispiel bei 92% (Vollzeitbeschäftigung) liegt, »sinkt« es durch Gewährung des

<sup>16</sup> Der WFTC wird unterstützt durch ein »New Deal«-Programm (mit intensiver Arbeitsvermittlung und temporärer öffentlicher Beschäftigung).

<sup>17</sup> 1 £ = 1,61 € (im Jahresdurchschnitt 2001).

<sup>18</sup> Auch Finnland hat schon seit längerem einen »Earned Income Tax Credit« eingeführt, der allerdings auf Gemeindeebene angesiedelt ist (Ochel 2000).

Tab 2.2  
Parameter des »Working Families Tax Credit« in Großbritannien 2001

Regelsätze (£ pro Woche):	
Erwachsene	59,00
Kinder im Alter von 0 bis 15 Jahren	26,00
16 bis 18 Jahren	26,75
Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten:	Erhöhung des Child Tax Credit auf 70 % der Kinderbetreuungskosten (bis zu 140 £ pro Woche)
Einkommensgrenze (£ pro Woche) für die Gewährung des vollen Regelsatzes	92,90
Entzugsrate (bezogen auf das eigene Nettoeinkommen)	55 %
Anrechnung eigenen Vermögens (£)	8.000
Mindestarbeitszeit pro Woche	16 Stunden
Bei einer Arbeitszeit von 30 Stunden und mehr: Zusatzzahlung (£ pro Woche)	11,45
Träger	Steuerverwaltung

Quellen: Blundell et al. (2000), Inland Revenue 2001.

WFTC auf nur noch 60% des verfügbaren Einkommens der Beschäftigten (vgl. Tab. 2.3).

Der WFTC und der in Tabelle 2.3 nicht berücksichtigte »Child Tax Credit« üben einen großen Anreiz aus, erwerbstätig zu werden. Ohne diese Fördersysteme hätten in den letzten Jahren weitaus weniger Arbeitslose eine Beschäftigung angenommen. Dabei sind insbesondere allein erziehende Frauen berufstätig geworden, da sie von den Kinderbetreuungskosten erheblich entlastet wurden. Der Steigerung der Erwerbsbeteiligung steht allerdings eine Einschränkung der wöchentlichen Arbeitszeit zuvor schon Beschäftigter gegenüber, die eine Folge der hohen Grenzbelastung des Einkommens im Entzugsbereich ist. Entsprechend hoch ist unter den WFTC-Beziehern der Anteil Teilzeitbeschäftigter, die 16 Stunden (oder etwas mehr) arbeiten (Ochel 2002a).

Nach den USA und Großbritannien hat im Jahr 2001 auch Frankreich eine zunächst auf drei Jahre befristete Beschäftigungsprämie für Niedriglohnbeschäftigte (*Prime pour l'emploi*) eingeführt.<sup>18</sup> Die Beschäftigungsprämie wird in Form einer Steuergutschrift gewährt, welche das Nettoeinkommen von Geringverdienern – d.h. Personen, deren Verdienst im Bereich des 0,3-fachen bis 1,4-fachen des gesetzlichen

Tab. 2.3  
Lohnabstand\* bei Beschäftigung zum Mindestlohn in Großbritannien, 2001

	Alleinerziehende, 1 Kind		Paare mit einem Kind	
	Teilzeitbeschäftigung	Vollzeitbeschäftigung	Teilzeitbeschäftigung	Vollzeitbeschäftigung
ohne WFTC	110 %	70 %	143 %	92 %
mit WFTC	58 %	46 %	76 %	60 %

a) »Lohnabstand«: Verfügbares Einkommen ohne Beschäftigung in % des verfügbaren Einkommens mit Beschäftigung. Das verfügbare Einkommen umfasst Bruttolohn, Income Support, Child Benefit, abzüglich Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung und Einkommensteuer, und schließt den WFTC fallweise aus bzw. ein.  
Annahmen: Mindestlohn = 3,70 £ pro Woche; 4,3 Arbeitswochen pro Monat; keine Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten.

Quelle: Brewer (2000).

(Netto-)Mindestlohns (*Salair minimum interprofessionnel de croissance*, SMIC)<sup>19</sup> liegt – anhebt. Die Höhe der Steuergutschrift entspricht folgenden Sätzen des steuerpflichtigen Lohns: 2,2% (2001), 4,4% (2002), 6,6% (2003). Sie wird sukzessive abgebaut, sobald der Lohn das SMIC übersteigt.<sup>20</sup> Die Steuergutschrift wird jeweils im September eines Jahres auf der Grundlage des Einkommensteuerbescheids des Vorjahres erstattet. Der Betrag wird entweder von der zu zahlenden Steuer abgezogen oder erstattet. Am 15. September 2001 erhielten 8,1 Mill. steuerpflichtige Geringverdiener eine Steuergutschrift von durchschnittlich 150 €. <sup>21</sup> Dieser Betrag wird sich 2002 verdoppeln und 2003 verdreifachen.

Die französische Beschäftigungsprämie erhöht den Anreiz für Arbeitslose, eine niedrig bezahlte Tätigkeit anzunehmen. Die Arbeitsanreize werden dabei insbesondere für Paare erhöht. Da der gesetzliche Mindestlohn nicht unterboten werden darf, sind einer Absenkung der Bruttolöhne als Folge der Einführung der Beschäftigungsprämie und damit der Ausweitung der Nachfrage nach niedrig qualifizierten Arbeitskräften allerdings Grenzen gesetzt.

### III. Der ifo Vorschlag: Aktivierende Sozialhilfe

#### Drei Schritte zur Reform des Sozialhilfesystems

Sozialpolitik betreiben heißt im Kern, dass man den Armen Geld gibt, das man den Reichen weggenommen hat. Das ist im Prinzip in Ordnung, denn die Unsicherheit der Lebens- und Karriererisiken wird dabei in einer Weise verringert, wie es die private Versicherungswirtschaft nicht vermag. Das Problem ist allerdings, dass diese Umverteilung das Verhalten der Geber und Nehmer verändert und dabei den Kuchen verkleinert, der zu verteilen ist. Deshalb hat die Umverteilung Grenzen, und sie sollte so organisiert werden, dass die Leistungsbereitschaft der Bürger möglichst wenig gehemmt wird.

Wenn man den Arbeitsmarkt im Bereich niedriger Einkommen in Deutschland wieder funktionsfähig machen möchte, gibt es kaum Alternativen zu einer grundlegenden Reform des sozialen Sicherungssystems, die in die Richtung des US-amerikanischen Modells geht. Das Niveau der in den USA gewährten staatlichen Sozialleistungen mag aus deut-

scher und europäischer Sicht unzureichend sein. Die dortigen Anreizmechanismen lassen sich jedoch kopieren. Entscheidend ist es, den von Arbeitslosigkeit betroffenen, gering qualifizierten Erwerbspersonen Lohnergänzungsleistungen an Stelle zumindest eines Teils der Lohnersatzleistungen zukommen zu lassen. Im Gegensatz zum bisherigen Sozialhilfesystem schaffen Lohnergänzungsleistungen Jobs und verhelfen zugleich denen, die dabei nicht genug verdienen, zu einer besseren Einkommensposition, als es im derzeitigen Sozialhilfesystem der Fall ist.

Das ifo Institut schlägt ein neues System der Sozialhilfe vor, mit Hilfe dessen die Auswirkungen auf Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage im Bereich niedriger Qualifikationen grundlegend geändert werden, ohne dass dabei Mehrbelastungen für den Staat entstehen. Im Gegenteil, wenn die Reform ihre volle Wirkung entfaltet, kann sogar mit einer finanziellen Entlastung des Staatshaushalts gerechnet werden.

Die Reform ist durch drei Schritte gekennzeichnet:

- Im ersten Schritt werden die staatlichen Sozialhilfeansprüche einschließlich des pauschaliert gewährten Wohngelds für erwerbsfähige Personen, die, aus welchen Gründen auch immer, keiner Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt nachgehen, deutlich abgesenkt. Dieses neue Mindestniveau ist so niedrig, dass der Verbleib in dieser Stufe bestenfalls für schwarz arbeitende oder anderweitig gesicherte Personengruppen attraktiv ist.
- Der zweite Schritt besteht darin, dass die Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt durch eine neuartige »Lohnsteuergutschrift« unterstützt wird. Diese Lohnergänzungsleistung ist so bemessen, dass man bei einer Vollzeitbeschäftigung zum Lohnsatz für Geringqualifizierte in der Summe aus erzieltm Arbeitslohn und staatlicher Unterstützung über ein höheres Haushaltseinkommen verfügen kann als bei der heutigen Sozialhilfe. Zugleich ist sie bei niedrigen Einkommen höher als die Sozialhilfe für Nichterwerbstätige.
- Der dritte Schritt ist dadurch gekennzeichnet, dass der Staat ausreichende Beschäftigungsmöglichkeiten für erwerbsfähige Personen anbietet, die im ersten Arbeitsmarkt nicht oder nicht sofort unterkommen. Der Lohn hierfür ist so bemessen, dass er für Sozialleistungsempfänger, die als erwerbsfähig eingestuft werden, exakt das bisherige Sozialhilfeniveau gewährleistet. Unter dieser Voraussetzung muss auch nach der Reform niemand unter dem soziokulturellen Existenzminimum leben, sofern er, ganz im Sinne der Bestimmungen in §§ 18 und 25 des geltenden Bundessozialhilfegesetzes, bereit ist, eine Gegenleistung im Rahmen öffentlich organisierter Beschäftigung zu erbringen.

Die Ausgestaltung der einzelnen Reformschritte wird später noch ausführlich erläutert. Neu ist insbesondere die nach

<sup>19</sup> Der SMIC betrug bei einer Vollzeitbeschäftigung im Jahr 2001 brutto 6,72 € pro Stunde (1 136 € im Monat) und netto 5,38 € pro Stunde (909 € im Monat).

Vgl. <http://www.tripalium.com/chiffres/smic/chiffre2/htm>.

<sup>20</sup> Zu den zahlreichen Sonderregelungen im Hinblick auf die Länge der wöchentlichen Arbeitszeit, der Zahl der abhängigen Personen, der Zusammensetzung des Einkommens von Eheleuten vgl. z.B. <http://www.impotrevenue.com/fp-PrimeEmploi.htm>.

<sup>21</sup> Vgl. <http://www.impotrevenue.com/fp-PrimeEmploi.htm>.

internationalen Vorbildern gestaltete Lohnsteuergutschrift. Grundsätzlich gibt es für diese Gutschrift, je nach Einkommen, drei Förderstufen. In einer Eingangsstufe wird der jeweils erzielte Lohn durch eine in das Steuersystem integrierte Lohnsteuergutschrift so bezuschusst, dass effektiv keine vom Arbeitnehmer bezahlten Abgaben anfallen, sondern das Haushaltseinkommen je Euro selbstverdienten Lohns um mehr als einen Euro steigt.<sup>22</sup> In der nächsten Stufe bleibt die Steuergutschrift betragsmäßig konstant. Danach kommt als dritte Stufe ein Abschmelzungsbereich, in dem die Gutschrift allmählich wieder reduziert wird, so dass die Bezieher mittlerer und hoher Bruttolöhne durch Steuern und Sozialversicherungsbeiträge zu Nettozahlern an den Staat werden.

Generell sollte diese Lohnsteuergutschrift so zeitnah wie möglich gewährt werden. Dies ist wichtig, um die Effekte der Reform bei individuellen Arbeitsangebotsentscheidungen unmittelbar spürbar werden zu lassen. Es wäre sinnvoll, sie bereits im Zusammenhang mit den monatlichen Lohnzahlungen, etwa auf der Basis eines entsprechenden Eintrags in der Lohnsteuerkarte, vorläufig auszuführen und die definitive Gewährung anlässlich der späteren Einkommensteueranmeldung zu überprüfen. Für zusammen zur Einkommensteuer veranlagte Ehepaare kann für die vorläufige Gewährung möglicherweise ein Splitting-Verfahren eingeführt werden, das den Korrekturbedarf bei der späteren Überprüfung der tatsächlichen Ansprüche auf Lohnzuschüsse, die jeweils auf das gesamte im Haushalt erzielte Lohn-einkommen abzustellen hat, minimiert.

Der Reformvorschlag beseitigt die negativen Auswirkungen des derzeitigen Systems der Sozialhilfe für den Arbeitsmarkt. Wie erläutert, bildet die Sozialhilfe alter Art derzeit eine Lohnuntergrenze, weil sie annähernd Eins zu Eins reduziert wird, wenn man selbst ein Arbeitseinkommen erwirbt. Kaum ein Anspruchsberechtigter nimmt eine reguläre Stelle an, wenn er dabei weniger verdient als die Sozialhilfe, die er ohne Arbeit vom Staat bekäme. Da andererseits kein Unternehmer eine Arbeitskraft einstellt, wenn sie weniger produziert, als sie kostet, können Anspruchsberechtigte, deren Arbeitsproduktivität (gemessen an der Wertschöpfung) unter dem Sozialhilfeniveau liegt, unter heutigen Bedingungen praktisch nicht beschäftigt werden. Angesichts des Umstandes, dass der Sozialhilfeanspruch einer vierköpfigen Familie in Westdeutschland (in Klammern: Ostdeutschland), wie erwähnt, bereits bei 65% (75%) des durchschnittlichen Nettolohnes liegt, was einem Bruttolohn in Höhe von 50% (65%) des Durchschnitts entspricht, ist davon auszugehen, dass die Arbeitslosigkeit unter den Sozialhilfeempfängern weitgehend durch die Sozialhilfe selbst verursacht worden ist.

<sup>22</sup> Allerdings fallen noch die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung sowie die Mehrwertsteuer an. Beide Abgaben zusammen genommen implizieren trotz der Lohnsteuergutschrift, dass die Nettobelastung der Wertschöpfung der Arbeit positiv bleibt. Vergleiche dazu Abbildungen 3.3 c) bis 3.7 c).

Die beiden ersten Schritte des ifo Vorschlages beseitigen die Lohnuntergrenze und werden deshalb zu einer deutlichen Absenkung des Lohnes für einfache Arbeit führen. Die Betroffenen werden bereit sein, auch zu niedrigsten Löhnen Beschäftigung anzunehmen, weil sie mit Arbeit mehr, und jedenfalls nicht weniger staatliche Unterstützung bekommen als ohne Arbeit. Auch die Gewerkschaften werden, soweit tarifgebundene Bereiche betroffen sind, das Ihre tun, ihrer Klientel durch die Einrichtung neuer Niedriglohngruppen Zugang zu den Lohnsteuergutschriften zu verschaffen. Die Unternehmen und privaten Haushalte werden andererseits neue Stellen schaffen, weil sie Möglichkeiten für Gewinn- und Nutzensteigerungen realisieren wollen, die durch die niedrigen Löhne entstehen. Durch die Marktkräfte entfaltet sich so der Niedriglohnbereich im privaten Sektor, dessen Entwicklung bislang durch den Staat verhindert wurde.

Die Schaffung des Niedriglohnbereichs führt zu einem angebotsseitig ausgelösten Wachstumsschub für die Volkswirtschaft, weil ein brachliegender Produktionsfaktor aktiviert und in den Produktionsprozess eingegliedert wird. Wachstum entsteht durch mehr Beschäftigung, nicht umgekehrt. Befürchtungen, das zusätzliche Angebot fände seine Nachfrage nicht, sind unangebracht. Selbstverständlich schafft die zusätzliche Produktion auch zusätzliche Nachfrage. Der Wert der zusätzlichen Produktion und die dabei verdienten zusätzlichen Einkommen aller Beteiligten, aus denen ein Mehr an Nachfrage finanziert werden kann, entsprechen einander bis zum letzten Cent.

Im Prinzip reichen bereits die beiden ersten Schritte des ifo Reformvorschlags aus, die angestrebten Beschäftigungseffekte zu erreichen.<sup>23</sup> Die Betroffenen werden wieder in das Arbeitsleben eingegliedert und erhalten die Möglichkeit, sich dort weiter zu qualifizieren. Der Schwarzarbeit wird der Boden entzogen. Wie bei jeder strukturellen Reform wird allerdings ein langer Atem erforderlich sein, bis die Umstellung des Sozialhilfesystems ihre volle Wirkung zeitigt. Während der erforderlichen Anpassung des Arbeitsmarktes wird die Zahl der auf diese Weise geschaffenen Jobs kaum ausreichen können, um allen bisherigen Sozialhilfeempfängern Arbeit und Brot im ersten Arbeitsmarkt zu geben. Um dieses Problem in den Griff zu bekommen, führt kaum ein Weg daran vorbei, dass der Staat selbst Arbeitsplätze zur Verfügung stellt. Während der Übergangsphase werden das mehr Jobs sein als später, doch in gewissem Umfang wird ein dauerhaftes Engagement des Staates erforderlich sein. Wie noch erläutert wird, ist es vorstellbar, dass er dabei private Leih-

<sup>23</sup> Wie erwähnt kommt es dazu auch auf die Reaktionen der Tarifpartner an. Neben institutionellen Gründen (»Insider-Outsider«-Konflikte, die im Rahmen der Tarifautonomie bisher möglicherweise einseitig gelöst werden) können allerdings auch Effizienzlohngesichtspunkte oder persönliche Merkmale der ehemals Langzeitarbeitslosen (starke Dequalifikation, bis in den Bereich normaler Erwerbsgewohnheiten hinein) verhindern, dass alle Erwerbsfähigen im ersten Arbeitsmarkt absorbiert werden.

arbeitsfirmen einschaltet, die den Betroffenen einen indirekten Weg in die Privatwirtschaft bahnen.

Eine Politik, die sich nur der ersten beiden Schritte bedient und eine drastische Senkung des Einkommens derjenigen zulässt, die keine Beschäftigung am Markt finden, hätte sicherlich stärkere Anreizwirkungen und würde den privaten Niedriglohnsektor rascher entwickeln. Indes wäre eine solche Politik mit unvermeidbaren Härten gegenüber den Betroffenen verbunden. Sie ist in Deutschland schon deshalb nicht durchsetzbar, weil das soziokulturelle Existenzminimum gesichert werden muss. Leistungen in Höhe dieses Existenzminimums zu versagen, wenn jemand sich ernsthaft um Arbeit bemüht, hieße, einen Konflikt mit dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes heraufzubeschwören, den das Verfassungsgericht vermutlich zugunsten der Betroffenen lösen würde.

Unter diesen Verhältnissen würde der Verzicht auf den dritten Schritt faktisch auch den Verzicht auf den ersten bedeuten: Es wird nicht möglich sein, die Leistungen bei Nichtarbeit substantiell abzusenken, wenn den Betroffenen mit den staatlichen Jobs nicht zugleich ein sicherer Weg eröffnet wird, das zum eigenen Unterhalt notwendige Einkommen zu erwerben. Nur wenn die staatlichen Jobs angeboten werden, ist sichergestellt, dass ein jeder die Möglichkeit hat, ein Einkommen in Höhe der jetzigen Sozialhilfe zu verdienen. Und nur dann ist eine beträchtliche Kürzung der Sozialleistungen für das Nichtstun möglich, was selbst wiederum Voraussetzung dafür ist, dass die notwendigen Anreize für den Eintritt in das Erwerbsleben geschaffen werden können.

Die Alternative, das heutige Sozialhilfeniveau für Erwerbsfähige, die untätig sind, unangetastet zu lassen und die Reform so zu gestalten, dass zusätzliche staatliche Mittel für Lohnsubventionen bereitgestellt werden, existiert nur scheinbar. In diese Richtung gehen die bekannten Vorschläge für ein »Bürgergeld« oder eine negative Einkommensteuer. Solche Vorschläge, die das heutige Existenzminimum garantieren, verursachen nach Schätzungen des DIW (1994) und von Gern (1996) Kosten in Höhe von 80 Mrd. € brutto (bei Annahme einer ähnlichen Transferenzugsrate, wie sie dem ifo Vorschlag zugrunde liegt).<sup>24</sup> Sowohl das DIW als auch Gern machen dabei keine Angaben über die Zahl der möglichen Anspruchsberechtigten und quantifizieren mögliche Entlastungen durch neu Beschäftigte nicht. Das DIW beziffert lediglich partielle Entlastungen von 16 Mrd. € durch Einsparungen in der »laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt«. Gern stellt überhaupt keine Berechnungen zu möglichen Entlastungen an, schreibt aber: »Die fiskalischen Kosten der Einführung eines Bürger-

geldes sind bei vielen Varianten – vor allem wenn das Bürgergeld in Höhe des Sozialhilfeniveaus festgelegt wird – so hoch, dass eine verschuldungsneutrale Finanzierung durch die Reduzierung von Ausgaben an anderer Stelle nicht möglich scheint« (1996, S. 425). Ein Bürgergeldsystem wird immer zusätzliche Kosten verursachen, da ein neuer Subventionstatbestand geschaffen wird, der additiv zu den bestehenden Anspruchsgrundlagen hinzutritt, statt sie zu ersetzen.

Das kann nicht der Weg sein, den Deutschland gehen kann, denn die Grenzbelastung der Arbeit ist schon heute unerträglich hoch. Ein durchschnittlicher deutscher Arbeitnehmer hat derzeit auf die zusätzliche Wertschöpfung, die er aufgrund einer Erhöhung der Arbeitszeit oder einer Verbesserung seiner Qualifikation erwirtschaften könnte, eine Abgabenbelastung von etwa 65% zu tragen (vgl. Abb. 1.6). Dies ist im internationalen Vergleich der höchste Wert unter allen Industrieländern.<sup>25</sup> Es gibt deshalb keine Alternative zur Finanzierung der Lohnsteuergutschriften durch eine Absenkung der Sozialhilfe für diejenigen, die sich entschließen, von den neuen Möglichkeiten der aktivierenden Sozialhilfe keinen Gebrauch zu machen.

Einen gangbaren Weg zu mehr Beschäftigung im Niedriglohnbereich und zur Aktivierung des Arbeitskräftepotenzials der Sozialleistungsempfänger eröffnet nur eine Reform aus einem Guss, die alle drei vom ifo Institut vorgeschlagenen Schritte umfasst: Senkung der Sozialleistungen für Erwerbsfähige, die jede Arbeit ablehnen; Subventionierung geringer Löhne bei einer Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt; staatlich garantierte Jobs für Personen, die keine reguläre Arbeit finden.

Für die Umsetzung dieser Reformschritte ist es von großer Bedeutung, den Adressatenkreis genauer einzugrenzen und dabei insbesondere die Kriterien der Erwerbsfähigkeit von Sozialleistungsbeziehern näher zu definieren. Dieses Problem ist nicht neu und wird, wenn auch mit gewissen Randunschärfen und Unsicherheiten, schon heute sowohl in der Arbeits- und Sozialverwaltung als auch im Rahmen wissenschaftlicher Arbeitsmarktbeobachtung gelöst. Die Analyse wird auf diesen Punkt zurückkommen, wenn es um eine Quantifizierung der wichtigsten Parameter des ifo Reformvorschlags, des Beschäftigungspotenzials im Bereich gering qualifizierter Arbeit und der fiskalischen Folgen geht. Zuvor sind einige ergänzende Überlegungen zu den bereits genannten und einigen weiteren Elementen der Reform anzustellen.

### Begleitende Reformen der Arbeitsmarktpolitik

Der ifo Vorschlag verfolgt das Ziel, Arbeitslose in Beschäftigung zu bringen. Im Zentrum steht eine Reform der Sozi-

<sup>24</sup> Variante 3 des DIW-Vorschlags mit 75% Anrechnungssatz, Version 3A des Gern-Vorschlags mit 70% Anrechnungssatz (vgl. DIW 1994, Gern 1996 sowie Experten-Kommission Alternative Steuer-Transfer-Systeme 1996).

<sup>25</sup> Vgl. dazu Leibfritz et al. (2000).

alhilfe, die nicht mehr als Lohnersatzleistung, sondern als Lohnergänzung ausgestaltet werden soll. Damit der Erfolg dieser Reform nicht beeinträchtigt wird, sind jedoch auch andere Elemente der Arbeitsmarktpolitik in Hinblick auf ihren Beitrag zur Beschäftigungserhöhung zu überprüfen und ggf. anders auszugestalten. Hierzu gehören das Arbeitslosengeld und die Arbeitslosenhilfe als Maßnahmen der passiven Arbeitsmarktpolitik sowie Beratung und Vermittlung, berufliche Weiterbildung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) als Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Das Arbeitslosengeld ist eine Versicherungsleistung, die mit Eintritt der Arbeitslosigkeit gewährt wird. Sie dient der Absicherung des Einkommens und erlaubt den Arbeitslosen, sich für die Suche eines neuen Arbeitsplatzes Zeit zu nehmen. Die Gewährung von Arbeitslosengeld wird in der aktuellen Diskussion nicht in Frage gestellt.<sup>26</sup> Wohl aber ist die Arbeitslosenhilfe in die Kritik geraten. Arbeitslosenhilfe wird nach Auslaufen des Arbeitslosengeldes gewährt, und zwar grundsätzlich unbefristet. Die Leistungshöhe orientiert sich am letzten Nettoeinkommen. Arbeitslosenhilfe wird allerdings nur bei Bedürftigkeit gezahlt und, anders als das Arbeitslosengeld, aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Bundes finanziert.

Arbeitslosenhilfe trägt ihrerseits zur Entstehung von Langzeitarbeitslosigkeit bei. Hierfür ist primär ihre unbefristete Bezugsdauer verantwortlich, die in der überwiegenden Zahl der anderen EU-Länder so nicht üblich ist (vgl. die Überblicke in der Datenbank DICE unter <http://www.cesifo.de>). International vergleichende Untersuchungen zeigen, dass mit der Dauer der Gewährung staatlicher Transfers die Arbeitslosigkeit zunimmt (Nickell und Layard 1999; Nickell et al. 2002). Dies hängt damit zusammen, dass die Arbeitslosenhilfe ebenso wie die Sozialhilfe eine Untergrenze in die Lohnstruktur einzieht und damit aus einem ähnlichen Grunde die Schaffung von Arbeitsplätzen verhindert.

Anlass zur Kritik liefert auch die Zwitterstellung der Arbeitslosenhilfe als lohnbezogene Sozialleistung, die gleichzeitig Fürsorgecharakter besitzt, und die daraus resultierende Überlappung mit der Sozialhilfe. Die Arbeitslosenhilfe bemisst sich nach einem viel früher erzielten Markteinkommen, das ein Langzeitarbeitsloser bei Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt im Regelfall bestenfalls langfristig wieder erreichen kann, an das er aber seine Lohnenerwartungen immer noch knüpft. Insofern hält die Arbeitslosenhilfe auch die Reservationslöhne formell höher qualifizierter Arbeitsloser hoch und verfestigt auch bei ihnen Arbeitslosigkeit. Im

Fall gering qualifizierter Arbeitsloser kann die Arbeitslosenhilfe andererseits das Existenzminimum unterschreiten, so dass zugleich ergänzende Sozialhilfe beansprucht wird. Damit sind zwei Systeme für eine Person zuständig. Leistungsempfänger müssen sich mit zwei Leistungsgesetzen und Verwaltungen auseinandersetzen. Die Arbeits- und Sozialverwaltungen müssen erhebliche Doppelarbeit leisten (Berthold et al. 2000).

Die getrennte Zuständigkeit von Arbeitsverwaltung (Arbeitslosenhilfe) und Kommunen (Sozialhilfe) bildet darüber hinaus ein gravierendes Problem für eine gezielte Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit. Die durch Beiträge und vom Bund finanzierte Arbeitsverwaltung konzentriert ihre Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung auf die Bezieher der Arbeitslosenhilfe, die Kommunen wenden sich dagegen bevorzugt an die Sozialhilfeempfänger. Die Trennung der Aufgaben schafft Anreize, Transferempfänger von einem System in das andere zu schieben. Bei dieser »Verschiebepolitik« spielen fiskalische Überlegungen eine viel größere Rolle als dies arbeitsmarkt- und sozialpolitisch geboten wäre (Feist und Schöb 1998; Hanesch und Balzter 2000).

All diese Überlegungen sprechen dafür, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zusammenzufassen, wobei die Leistungen den reformierten Regelungen des Bundessozialhilfegesetzes entsprechen sollten, wie sie hier vorgeschlagen werden.<sup>27</sup> Die neue Sozialhilfe sollte, der so genannten Ausführungskonnextität folgend, auf kommunaler Ebene angesiedelt werden. Dies ist administrativ geboten und ökonomisch sinnvoll. Die Beschäftigungsförderung kann auf lokaler Ebene effizienter erfolgen als zentral durch den Bund (Huber und Lichtblau 2002).

Von den Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik wird einer intensiven Beratung und einer verbesserten Vermittlung der Arbeitslosen in Zukunft eine noch größere Bedeutung zukommen als in der Vergangenheit. Hier sind mit dem Job-AQTIV-Gesetz wichtige Anstöße gegeben worden. Auch auf die Förderung der beruflichen Weiterbildung wird man in Zukunft nicht verzichten können, obwohl die für Deutschland vorliegenden Evaluationsstudien eine eher geringe Effektivität der Maßnahmen signalisieren (Hagen und Steiner 2000; Schmidt et al. 2001). Die Maßnahmen sind so auszugestalten, dass sie die Chancen der Teilnehmer auf dem Arbeitsmarkt verbessern und den Mismatch am Arbeitsmarkt möglichst weitgehend reduzieren.

Auf die Fortführung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Strukturanpassungsmaßnahmen sollte dagegen ver-

<sup>26</sup> Wohl aber wird insbesondere eine Verkürzung der Bezugsdauer (Sachverständigenrat 2001, Ziffer 424) und eine Leistungskürzung mit zunehmender Dauer des Bezugs (Franz 2002) verlangt. Eine Reform der Arbeitslosenversicherung wird im Rahmen des ifo Vorschlags nicht thematisiert.

<sup>27</sup> Es wäre zu prüfen, in welcher Weise die bei Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe unterschiedlichen Kriterien der Bedürftigkeitsprüfung zur Anwendung kommen sollten und ob Sozialhilfeempfänger in Zukunft Rentenansparungen erwerben sollen, wie es heute für Arbeitslosenhilfeempfänger der Fall ist.

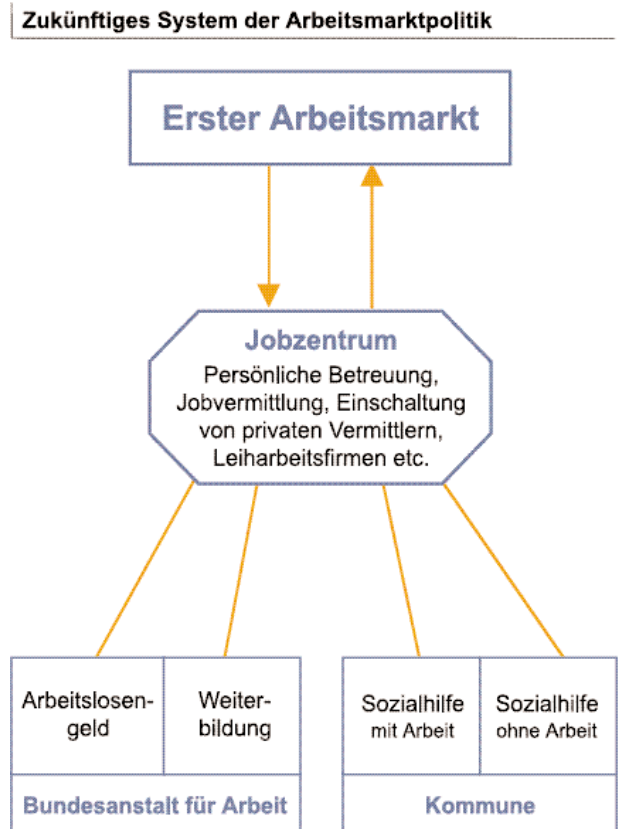


zichtet werden. Diese Maßnahmen passen nicht zu einem sozialen Sicherungssystem, das konsequent auf eine Beschäftigung im regulären Arbeitsmarkt ausgerichtet ist, nicht zuletzt, weil diese Maßnahmen die Chancen für einen Übertritt in den ersten Arbeitsmarkt kaum verbessert haben (Bergemann und Schultz 2000; Eichler und Lechner 2001). Nach der hier vorgeschlagenen Reform werden viele der typischen Teilnehmer an ABM und SAM attraktivere Arbeitsplätze im regulären (ersten) Arbeitsmarkt finden. Die restlichen Teilnehmer werden Sozialhilfe erhalten und einer Beschäftigung unter kommunaler Kontrolle nachgehen, bei der aber ebenfalls klare Anreize bestehen, bei der ersten sich bietenden Gelegenheit eine reguläre Arbeit aufzunehmen. Die Beschäftigung in kommunaler Regie kann von der Art der bisherigen ABM-Beschäftigung sein, sie kann aber auch auf indirekte Weise im privaten Sektor stattfinden, etwa indem die Kommunen die ihnen anvertrauten Sozialhilfeempfänger bei Leiharbeitsfirmen unterbringen.

Mit der Durchführung der hier skizzierten Reformen würde das System der Arbeitsmarktpolitik stark vereinfacht. Die Bundesanstalt für Arbeit wäre weiterhin für die Gewährung von Arbeitslosengeld und die berufliche Weiterbildung verantwortlich. Die Zuständigkeit für die Auszahlung der Sozialhilfe und die Durchführung der öffentlichen Beschäftigungsmaßnahmen läge bei den Kommunen. Arbeitsverwaltung und Kommunen könnten gemeinsam auf kommunaler Ebene Jobzentren errichten, denen die Aufgabe zukäme, die Arbeitslosen individuell zu betreuen, sie möglichst schnell wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln<sup>28</sup> und die Inanspruchnahme von Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit und der Kommunen zu organisieren (vgl. Abb. 3.1). Eine solche Lösung entspricht den »One-stop«-Modellen zur Betreuung von Arbeitslosen aus einer Hand, die auch in mehreren anderen Ländern im Zuge grundlegender Reformen von Arbeitsmarktpolitik und sozialen Sicherungssystemen eingeführt wurden. Dabei können die Jobzentren auch mit privaten Arbeitsvermittlern zusammenarbeiten und ihrerseits private Leiharbeitsfirmen einschalten, um diejenigen, die auf direktem Wege keinen Zugang zu einer regulären Beschäftigung finden, auf diese Weise in der Privatwirtschaft unterzubringen.

Mit der Abschaffung von Arbeitslosenhilfe, ABM und SAM auf der einen und der Einführung des Gegenleistungsprinzips für Sozialhilfeempfänger auf der anderen Seite sind Be- und Entlastungen der einzelnen staatlichen Ebenen und der Bundesanstalt für Arbeit verbunden. Grob gesprochen entlastet der Wegfall der steuerfinanzierten Arbeitslosenhilfe den Bund. Die Abschaffung von ABM und SAM entlastet direkt vor allem die Bundesanstalt für Arbeit und die Kommunen, und sie belastet den Bund. Die Integration der Ar-

Abb. 3.1



Quelle: ifo Institut.

beitslosenhilfe in die Sozialhilfe sowie die Einführung kommunaler Arbeit als Gegenleistung für die Gewährung von Sozialhilfe belastet schließlich die Kommunen. Welche Nettoeffekte dabei für die einzelnen öffentlichen Haushalte entstehen und wie die per saldo belasteten Institutionen durch die entlasteten kompensiert werden sollten, kann hier nicht dargelegt werden. Nützlich sind in diesem Zusammenhang die Überlegungen von Huber und Lichtblau (2002) zur Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe.

**Der Sinn von Lohnzuschüssen: Verteilungs- und Anreizaspekte**

Für viele Beobachter, insbesondere für Ökonomen, mag der Vorschlag, auf breiter Basis staatliche Zuschüsse zu geringen Lohneinkommen zu gewähren, befremdlich klingen. Ein gewisses Misstrauen gegenüber groß angelegten Subventionsprogrammen, die das Verhalten von Unternehmen oder privaten Haushalten beeinflussen sollen, ist grundsätzlich angebracht. Doch überwiegen hier die Argumente zugunsten solcher Lohnzuschüsse, vor allem wenn man sie mit dem Status quo vergleicht, der auf eine nicht minder groß angelegte Subventionierung der Nicht-Beschäftigung gering qualifizierter Erwerbspersonen hinausläuft.

<sup>28</sup> Dabei sollten auch private Vermittler eingeschaltet werden.

Eines der wichtigsten Motive für die Gewährung der vom ifo Institut vorgeschlagenen Lohnsteuergutschrift liegt darin, dass nur auf diesem Wege das Lohnniveau im Niedriglohnsektor insgesamt und rasch abgesenkt und damit die Nachfrage nach gering qualifizierter Arbeit erhöht werden kann. Zielgruppenspezifische Ansätze (vgl. Jerger und Spermann 1997; Spermann 1998) weisen ähnliche Effekte bestenfalls langfristig und nach umständlichen Anpassungsprozessen auf. Vor allem basieren sie auf der problematischen Annahme, dass der wichtigste Engpass für vermehrte Beschäftigung in fehlenden Arbeitsanreizen oder einem durch befristetes *Training on the job* korrigierbaren Leistungsrückstand der Geringqualifizierten liegt.

Diese Einschätzung wird vom ifo Institut nicht geteilt. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Betroffenen im Prinzip arbeitswillig sind, sich aber irrational verhalten, wenn sie Stellen annähmen, die nicht einmal einen Lohn in Höhe der Sozialhilfe brächten. Stellen für einfache Arbeit fehlen, weil die einfache Arbeit vor diesem Hintergrund zu teuer ist. Sobald die Löhne für einfache Arbeit fallen, werden zusätzliche Jobs entstehen, weil es dann für Arbeitgeber, seien es nun Unternehmen oder private Haushalte, rentabel wird, sie zu schaffen. Im Übrigen muss man davon ausgehen, dass es viele Menschen gibt, deren Leistungsfähigkeit trotz intensiver Ausbildung dauerhaft stärker unter dem Durchschnitt liegt als die Sozialhilfe unterhalb des durchschnittlichen Nettoeinkommens an Spielraum lässt. Diese Menschen können nur auf dem Wege über dauerhafte Lohnsenkungen in den Arbeitsmarkt integriert werden.

Sofern die Arbeitskraft der Betroffenen in einer engen Substitutionsbeziehung zu der Arbeitskraft bereits beschäftigter Personen steht, wird es nicht ausreichen, nur ihre eigenen Löhne abzusenken. Dies würde die Unternehmen veranlassen, einen Teil der zu hohen Löhnen beschäftigten Arbeitnehmer durch Neuankömmlinge zu ersetzen, die dank der Lohnsteuergutschriften zu niedrigeren Löhnen zu arbeiten bereit sind. Um solche »Drehtüreffekte« zu vermeiden, führt an einer Senkung der Löhne aller Geringqualifizierten deshalb kein Weg vorbei, und insofern muss auch allen Geringqualifizierten die Lohnsteuergutschriften gewährt werden.

Diese Überlegung zeigt, dass die Gewährung der Lohnsteuergutschrift nicht nur als Anreizinstrument, sondern vor allem auch als verteilungspolitische Maßnahme zu sehen ist. Auch der US-amerikanische *Earned Income Tax Credit* soll vorrangig dazu dienen, das Phänomen der »*Working poor*« zu bekämpfen. Vollzeitbeschäftigte mit niedrigem Lohn sollen bezuschusst werden, damit ihr Haushaltseinkommen über die Armutsgrenze angehoben wird. Vor diesem Hintergrund ist es irreführend, bei der Lohnsteuergutschrift so genannte »Mitnahmeeffekte« zu befürchten, die darin be-

stehen, dass sie nicht nur an bisher nicht-erwerbstätige Personen gezahlt werden, sondern an alle Haushalte mit niedrigen Lohneinkommen (vgl. Riphahn, Thalmaier und Zimmermann 1999, S. 43 f.; Kaltenborn 2001, S. 47). Wenn der Sinn der Lohnzuschüsse nur wäre, Beschäftigungsanreize zu schaffen, könnte man darin in der Tat ein Problem sehen. Soweit die vom ifo Institut vorgeschlagene Reform aber bewirkt, dass die Löhne für Geringqualifizierte auf Dauer sinken, ist eine dauerhafte Bezuschussung der Löhne erforderlich, die alle Betroffenen, insbesondere auch die bereits beschäftigten Arbeitnehmer einbezieht. Was manchem als möglichst zu vermeidender »Mitnahmeeffekt« erscheint, ist aus verteilungspolitischer Sicht eine ganz wesentliche Erfolgsbedingung des Reformvorschlags des ifo Instituts.

Für eine Subventionierung des Einkommens von Geringverdienern sprechen darüber hinaus aber noch weitere, handfeste ökonomische Gründe, die in der Debatte über Lohnsubventionen im Niedriglohnsektor zumeist übersehen werden. Klarzustellen ist dabei allerdings zunächst, dass der ifo Vorschlag zwar auf eine relative Begünstigung der Adressaten der Lohnsteuergutschrift hinausläuft, aber nicht auf eine absolute Subventionierung des Einsatzes relativ unproduktiver Arbeitskräfte.

Der Vorschlag des ifo Instituts folgt der US-amerikanischen Praxis, der Aufnahme von Arbeit nicht nur fiskalisch neutral gegenüberzustehen, sondern sie in einem gewissen Sinne innerhalb eines Anfangsbereichs sogar zu subventionieren. Während die alte Sozialhilfe wegen des Transferentzugs in weiten Bereichen durch eine Grenzbelastung der Arbeit von 100% gekennzeichnet ist, führen die Lohnzuschüsse zu einer echten Subvention des Einkommens, also zu einer negativen Grenzbelastung.<sup>29</sup> Wer sich entschließt zu arbeiten, bekommt bis zu einem bestimmten Einkommen zu der Sozialhilfe für Nichterwerbstätige zusätzlich eine Lohnsteuergutschrift von 20% hinzu, ohne dass er Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung oder andere lohnbezogene Abgaben selbst zahlen müsste.

Allerdings ist nur die Grenzbelastung des Einkommens und nicht jene der Wertschöpfung der Arbeit negativ. Wie schon erwähnt, kommt es bei einer allokativen Betrachtung nur auf letztere an, denn sie erfasst die Summe aller fiskalischen Effekte auf das Arbeitsangebot. Vom ersten Euro Lohn an gerechnet fallen beim ifo Modell bereits Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung an, und außerdem muss der Arbeitgeber die Mehrwertsteuer auf die Wertschöpfung der Arbeit zahlen. Per saldo bedeutet dies, dass die anfängliche Grenzbelastung der Wertschöpfung der Arbeit trotz der Subventionierung des Arbeitseinkommens bei 14,3% liegt. Das ist

<sup>29</sup> Dass dies – im Vergleich zu anderen Modellen existenzsichernder Sozialleistungen – die eigentliche Besonderheit des US-amerikanischen *EITC*-Modells ist, hebt etwa Keen (1997) hervor.

sehr viel weniger als die Grenzbelastung der Wertschöpfung von ziemlich genau zwei Dritteln, die ein Lohnbezieher mit einem durchschnittlichen Einkommen in Deutschland heute zu tragen hat (vgl. Abb. 1.6 und 3.3 bis 3.7).

Auch die relative Subventionierung der Arbeit mag man für kritikwürdig halten, denn sie setzt besonders große Anreize für die Beschäftigung von Geringverdienern und führt insofern zu einer Ungleichbehandlung verschiedener Typen von Arbeitnehmern.<sup>30</sup> Indes sprechen für eine solche Politik verschiedene Gründe, die allesamt als volkswirtschaftlich gewichtig anzusehen sind und damit zu tun haben, dass es erhebliche positive externe Effekte der Beschäftigung von Geringverdienern gibt:

- 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 bzw. für die Steuerzahler. Dies rechtfertigt die Förderung und damit die Erhöhung der Beschäftigung durch staatliche Maßnahmen.
- Jede Anstellung setzt ein gewisses Maß an Einweisung und Unterrichtung des Arbeitnehmers voraus. Wegen des unbeschränkten Kündigungsrechts des Arbeitnehmers kann die Unternehmung, die die Anstellung und Unterrichtung vornimmt, sich nicht wirksam dagegen schützen, dass der Arbeitnehmer das Unternehmen nach Abschluss der Lernphase verlässt, um das erworbene Wissen anderweitig zu vermarkten. Die Folge ist auf Seiten der Unternehmen eine Unterinvestition in Anstrengungen zur Einstellung und Ausbildung neuer Arbeitnehmer. Dieser Unterinvestition kann durch eine Lohnsubvention entgegengewirkt werden.<sup>31</sup>
- Wer sich aufgrund einer Lohnsubvention aktiv auf die Suche nach einem Arbeitsplatz begibt, vermindert die Suchkosten, die andere Marktpartner haben. Deshalb muss auch die Existenz positiver Suchexternalitäten auf potenzielle Marktteilnehmer als ein wichtiges Argument für solche Subventionen angesehen werden.
- Wenn die Steuerzahler als Finanziers der Lohnsubventionen eine paternalistische Erziehungsabsicht gegenüber den Sozialhilfeempfängern hegen, so ist dies eine

Nutzenexternalität, die auch von einer liberalen Wirtschaftspolitik zu respektieren ist.<sup>32</sup>

- Mit der Beschäftigungsaufnahme wird die familiäre Situation der Betroffenen stabilisiert, wodurch insbesondere für heranwachsende 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 zur Erziehung der nachfolgenden Generation.
- Die Aufnahme einer regelmäßigen Beschäftigung lenkt von problematischen Ersatzaktivitäten ab, die bis hin zu kriminellen Handlungen reichen können. Der Neo-Nazismus unter den Jugendlichen der neuen Länder ist sicherlich großenteils auf die aus der Arbeitslosigkeit resultierende Erwerbs- und Perspektivenlosigkeit zurückzuführen, die selbst wiederum zu einem hohen Maße das Ergebnis der Anreizwirkungen des Sozialsystems ist. Auch dies spricht dafür, konkrete Anreize für die Arbeitsaufnahme zu setzen, wie es mit der Realisierung des ifo Modells geschähe.<sup>33</sup>

Diese Gründe sprächen in der Summe sogar dafür, die Arbeit der Geringverdiener in einem absoluten Sinne zu subventionieren. Zumindest sollten sie aber ausreichen, die relative Subventionierung im Vergleich zu anderen Einkommensbeziehern zu legitimieren, die das Kennzeichen des ifo Vorschlages ist.

### Kommunale Beschäftigung für Sozialhilfeempfänger

Die vom ifo Institut vorgeschlagene Reform des Sozialhilfesystems wird die Beschäftigung im Niedriglohnbereich nachhaltig erhöhen. Dennoch ist nicht auszuschließen, dass ein Teil der Langzeitarbeitslosen zumindest anfangs, bevor die Märkte reagiert haben, keine reguläre Arbeit findet. Für diese Personen ist der im Sozialhilferecht bestimmte Mindestbedarf in Höhe des soziokulturellen Existenzminimums sicherzustellen. Nach dem ifo Vorschlag erhalten sie deshalb weiterhin eine Sozialhilfe in heutiger Höhe. Allerdings wird diese Sozialhilfe nur unter der Voraussetzung gewährt, dass die Sozialhilfeempfänger eine Gegenleistung in Form kommunal organisierter Arbeit erbringen.

Aus der Sicht eines liberalen Ansatzes ist die staatliche Bereitstellung von Arbeitsplätzen nicht unproblematisch, weil sie einen neuen Sektor staatlicher Beschäftigung schafft, den es vorher nicht gegeben hat. Wiederum darf man jedoch nicht übersehen, dass die staatlichen Jobs die Alter-

<sup>30</sup> Vgl. etwa Breyer (2002), der auf die Fehlanreize verweist, die durch jede Art der Subventionierung entstehen. Diese gerade für Ökonomen naheliegende Sicht der Dinge ist hier jedoch ebenso einfach wie trügerisch. Sie gilt nur im Rahmen einer idealen Welt mit »First-best«-Charakter oder mit einem Abgabensystem, das bereits in der Ausgangssituation alle Allokationsprobleme im Sinne eines »Second-best«-Optimums vollständig beseitigt.

<sup>31</sup> Vgl. dazu Beckmann und Werding (2002).

<sup>32</sup> Vgl. Hochman und Rogers (1969).

<sup>33</sup> Weitere allokativen Begründungen für Lohnsubventionen, die sich im Kontext von *Wage-setting*- und *Bargaining*-Ansätzen ergeben, findet man bei Layard et al. (1991, S. 490 ff.).

native zu der staatlich finanzierten Untätigkeit sind, die es heute in Deutschland gibt. Sie sind aus verschiedenen Gründen sicherlich als das kleinere Übel anzusehen:

- Dem Sozialhilfebezug wird durch die staatliche Arbeit ein Teil seiner Attraktivität genommen, was den Anreiz, sich im privaten Sektor nach einer Beschäftigung umzusehen, erhöht.
- Bei gleichen Kosten für den Staat werden nützliche Arbeiten verrichtet, die sonst nicht stattgefunden hätten, so gering die Produktivität der Betroffenen auch immer sein mag.
- Die kommunale Arbeit trägt zur Aktivierung der Sozialhilfeempfänger bei und erleichtert ihnen den anschließenden Übergang in den ersten Arbeitsmarkt.

Eine Verpflichtung zur Arbeit ist zwar schon im § 18 des geltenden Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) verankert, und gemäß § 25 kann die Sozialhilfe unter das gesetzliche Existenzminimum gesenkt werden, wenn die Aufnahme einer zumutbaren Arbeit verweigert wird. De jure bietet die Sozialhilfe somit keinen Anlass, in der Untätigkeit zu verharren. In der Praxis greifen diese Regelungen aber nur unvollkommen. Die geltende Rechtsprechung hebt den § 18 BSHG teilweise aus. Insbesondere die Regelung in § 18 Abs. 3, nach der die Aufnahme einer Arbeit dem Hilfeempfänger zumutbar sein muss, sofern keine besonderen persönlichen Einschränkungen vorliegen, eröffnet Interpretationsspielräume für die Entscheidungen der Gerichte. Außerdem bürdet sie den Sozialämtern eine schwierige Beweislast auf, vor der diese nicht selten kapitulieren. Faktum ist, dass die Sozialhilfe derzeit, je nach Abgrenzung, von ca. 800 000 bis 1 Mill. erwerbsfähigen Personen bezogen wird, die nicht, oder jedenfalls nicht im regulären Arbeitsmarkt, arbeiten. Dies zeigt, welche geringe praktische Bedeutung die rechtliche Verpflichtung zur Arbeit wirklich hat.

Das ifo Modell ist von solcherlei Schwierigkeiten befreit, weil die Sozialhilfe alter Höhe den Charakter eines Lohnes für kommunale Arbeit hat. Aus welchen Gründen auch immer ein arbeitsfähiger Sozialhilfebezieher seiner Arbeit fernbleibt, er erhält in diesem Fall nur den reduzierten Satz, der für Nicht-Erwerbstätige vorgesehen ist. Insofern erübrigt sich die Frage der Beweislast. Sie verlagert sich allerdings auf die Frage, wer arbeitsfähig ist.

Wie noch näher erläutert wird, folgt der ifo Vorschlag dem so genannten »Leipziger Modell«: Bei nicht erwerbstätigen, aber arbeitsfähigen Personen werden Regelsatz und einmalige Leistungen gestrichen; nur Leistungen für Kinder sowie das Wohngeld bleiben erhalten.<sup>34</sup> Diese Härte ist erforderlich, weil sonst die gewünschten Anreizeffekte nicht erzielt werden. Sie ist zugleich zumutbar, weil es ja die staatliche Beschäftigung gibt. Jeder, und wirklich jeder, wird die Möglichkeit erhalten, durch eigene Arbeitsleistung ein Ein-

kommen in Höhe der heutigen Sozialhilfe zu erwirtschaften. Wenn jemand darauf verzichtet, das staatliche Beschäftigungsangebot anzunehmen, so kann vermutet werden, dass er über ausreichende anderweitige Einkommen verfügt, mögen sie nun legalen oder illegalen Quellen entstammen. Die staatliche Beschäftigung führt zu einer Selbstselektion der wirklich Bedürftigen und damit zu einer wesentlich zielgenaueren Ausrichtung der Sozialhilfe, als es die beste Sozialverwaltung vermöchte.

Wie eingangs dieses Kapitels schon erläutert wurde, liegt ein unabweisbarer Grund für die Einführung der kommunalen Beschäftigungspflicht für Sozialhilfeempfänger in der Kombination aus rechtlichen und fiskalischen Beschränkungen, die in Deutschland nun einmal gegeben sind. Zum einen ist es nicht möglich, jenen Personen, die keine Stelle im regulären Arbeitsmarkt finden, ein Einkommen in Höhe der heutigen Sozialhilfe zu versagen. Zum anderen hat der Staat angesichts der ohnehin zu hohen Steuerbelastung der regulären Arbeit nicht die Möglichkeit, seine Ausgaben für soziale Zwecke weiter zu steigern. Beides erzwingt geradezu die Lösung, die das ifo Institut vorschlägt, denn ohne die kommunale Beschäftigungspflicht kann man die Zahlungen für Nichterwerbstätige nicht absenken, und ohne eine solche Absenkung lassen sich die notwendigen Anreizeffekte auf dem Arbeitsmarkt nur zu prohibitiv hohen Kosten für den Staat erreichen.

Für die Verpflichtung der Sozialhilfeempfänger zu kommunaler Arbeit sprechen darüber hinaus auch folgende Gründe:

- Persönliche, die Arbeitsfähigkeit reduzierende Einschränkungen können als Grund für eine Verweigerung kommunaler Arbeit kaum noch geltend gemacht werden. Anders als es im ersten Arbeitsmarkt möglich ist, können kommunale Beschäftigungsgesellschaften die Arbeitsanforderungen an die Fähigkeiten der Beschäftigten anpassen und den Sozialhilfeempfängern Tätigkeiten zuweisen, für die sie noch geeignet sind. Dies wiederum ermöglicht eine engere Interpretation des Begriffes der Erwerbsunfähigkeit. Auch Personen mit eingeschränkter Erwerbsfähigkeit könnten und sollten beschäftigt werden.
- Die Arbeitspflicht für Sozialhilfeempfänger dient nicht nur dazu, die Reduzierung des Sozialhilfeanspruches von Arbeitslosen abzustützen, sondern verfolgt auch das Ziel, Sozialhilfeempfänger zu aktivieren und auf eine reguläre Arbeit vorzubereiten. Sie wirkt der Dequalifizierung und Demotivierung von Langzeitarbeitslosen entgegen, die

<sup>34</sup> Das vom ifo Institut vorgeschlagene Ausmaß der Absenkung der Ansprüche von Sozialhilfeempfängern, die nicht arbeiten wollen, dürfte sich im gesetzlichen Rahmen halten. Schon heute ist die Hilfe zum Lebensunterhalt um mindestens 25% des maßgebenden Regelsatzes zu kürzen, wenn Arbeit verweigert wird. Darüber hinausgehende Kürzungen liegen im Ermessen des Sozialhilfeträgers (Bäcker et al. 2000, S. 381). Einzelne Kommunen, darunter die Stadt Leipzig, haben die Sozialhilfe bei Arbeitsverweigerung ganz gestrichen.

mit der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe nach alter Art verbunden ist. Mit der kommunalen Arbeit können Fähigkeiten (wieder-)erworben werden, die in einem regulären Job verlangt werden. Hierzu zählen Pünktlichkeit, Verlässlichkeit, soziales Verhalten und die Fähigkeit, sich dauerhaft anzustrengen. Durch begleitendes Training können berufsrelevante Kenntnisse erworben werden. Personen, die in ihrer Arbeitsfähigkeit eingeschränkt oder psychisch labil sind, können durch Tätigkeiten in Rehabilitationswerkstätten und begleitende therapeutische Maßnahmen auf eine Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt vorbereitet werden.

- Mit der Einführung der verpflichtenden Gegenleistung wird die Schwarzarbeit von Sozialhilfeempfängern weitgehend unterbunden, denn wer acht Stunden am Tag für den Staat arbeitet, kann nicht zugleich einer umfangreichen Tätigkeit in der Schattenwirtschaft nachgehen. Generell verliert die Sozialhilfe durch die Gegenleistung in Form kommunaler Arbeit einen großen Teil ihrer Attraktivität, was ergänzend zur Lohnsteuergutschrift den Anspruchslohn für reguläre Beschäftigungsverhältnisse senkt und mithilft, mehr Jobs zu schaffen.
- Schließlich gewinnt die Gewährung von Sozialhilfe an gesellschaftlicher Akzeptanz, wenn sie von den Empfängern verlangt, zu arbeiten und einen Beitrag zum Gemeinwohl zu leisten.

Wegen ihrer klaren Ausrichtung auf einen möglichst raschen Übergang in eine reguläre Beschäftigung unterscheidet sich die kommunale Beschäftigung von Sozialhilfeempfängern wesentlich von den heutigen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Für die jeweils auszuübende Arbeit bieten sich allerdings zunächst ähnliche Tätigkeitsfelder an, wie sie heute für ABM typisch sind. Hierbei handelt es sich um Landschaftspflege, Gartenbau, Handwerksleistungen, soziale Dienstleistungen, Küchen- und Wäschereidienste, Umweltschutz und Recycling. Diese Tätigkeiten sollen die Chancen der Teilnehmer auf dem Arbeitsmarkt verbessern, im öffentlichen Interesse liegen und möglichst hohe Werte schaffen. Zwar darf man in dieser Hinsicht keine Illusionen bezüglich der Produktivität und Arbeitswilligkeit der betroffenen Personen hegen, doch sollte man umgekehrt nicht vergessen, dass die Sozialhilfeempfänger im heutigen System gar nichts tun und überhaupt keine Werte schaffen. Wenige Leistungen für die Gesellschaft zu erbringen, ist immer noch besser als keine zu erbringen.

Die Durchführung kommunaler Arbeiten bzw. die Beschäftigung der Sozialhilfeempfänger impliziert nicht, dass die öffentliche Verwaltung oder Wohlfahrtsverbände als Arbeitgeber auftreten. Die Kommunen sollten diese Aufgaben vielmehr eigenständigen, gemeinnützigen oder privatwirtschaftlichen Gesellschaften übertragen. Solche Gesellschaften sind aufgrund ihres Personals und ihrer Professionalität eher in der Lage, die Beschäftigungsmaßnahmen zu

organisieren und mit einer Qualifizierung und sozialen Betreuung zu verbinden. Ähnlich wie in dem amerikanischen Bundesstaat Wisconsin könnten diese Gesellschaften von den Kommunen per Ausschreibung für einen bestimmten Zeitraum mit der Beschäftigung von Sozialhilfeempfängern betraut werden. Den Gesellschaften wird dabei ein festes Budget zur Verfügung gestellt werden, das von einer bestimmten Verweildauer der Sozialhilfeempfänger in der kommunalen Beschäftigungsmaßnahme ausgeht. Unterschreiten die Gesellschaften dieses Budget bei ihren Aktivitäten, so verbleibe ihnen ein Teil der Differenz als Gewinn. Damit entsteht ein finanzieller Anreiz, die Teilnehmer möglichst schnell und dauerhaft in den ersten Arbeitsmarkt zu überführen. Die Rolle der Kommunen besteht in der Festlegung des Budgets, der Ausschreibung, Kontrolle und Evaluierung der Maßnahmen.

Auf jeden Fall sollte den Kommunen ein hohes Maß an Wahlfreiheit gewährt werden, wenn sie den aus ihrer Sicht besten Weg für die Organisation der kommunalen Beschäftigung suchen. Die kommunale Beschäftigung könnte beispielsweise auch auf dem Wege über kommunale oder private Leiharbeitsfirmen organisiert werden, die der Privatwirtschaft Dienstleistungen gegen frei verhandelbare, der geringen Produktivität der Betroffenen entsprechende Preise zur Verfügung stellen. Die Betroffenen erhalten dann für ein Vollarbeitsverhältnis keinen privaten Lohn und keine Lohnsteuergutschrift, sondern ebenfalls nur einen kommunalen Lohn in Höhe der heutigen Sozialhilfe. Das Arbeitsverhältnis besteht mit der Kommune, die ihrerseits das Recht erhält, die ihr anvertrauten Beschäftigten mit Dienstleistungen für Leiharbeitsfirmen zu betrauen. Dies ist insofern eine attraktive Möglichkeit, als sie die Palette der verfügbaren Stellen erheblich erweitert und die Chance vergrößert, für die kommunal Beschäftigten produktive und lehrreiche Tätigkeiten zu finden.<sup>35</sup> Die Einschaltung privater Leiharbeitsfirmen bietet sich an, weil diese Firmen bereits sehr gute Erfahrungen mit der Beschäftigung von Arbeitnehmern verschiedenster Qualifikationsstufen haben machen können, und sie haben den nötigen Gewinnanreiz, die ihnen anvertrauten Arbeitnehmer bestmöglich unterzubringen. Durch die indirekte Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt werden ferner die denkbar besten Voraussetzungen für einen Übergang in reguläre Beschäftigung geschaffen, wo immer Aussicht darauf besteht – sei es bei der Leiharbeitsfirma selbst oder bei den Unternehmen, die dort Kunden sind. In diesem Zusammenhang ist ein Blick auf die Niederlande nützlich. Ein Teil des dortigen »Jobwunders« liegt darin, dass etwa 7% der holländischen Arbeitnehmer in Zeitarbeitsfirmen beschäftigt sind. Dieses Beispiel zeigt, dass Zeitarbeitsfirmen den Kommunen einen realistischen und praktisch gangbaren Weg bieten können, ihre Beschäftigungs-

<sup>35</sup> Vgl. auch Holder (2002).

aufgabe in enger Tuchfühlung mit dem regulären Arbeitsmarkt zu erfüllen.

Gegen die Bereitstellung staatlicher Jobs wird häufig angeführt, dass dadurch Aufträge an das private Gewerbe verdrängt würden. Werden nicht in der Tat die privaten Gärtner leiden, wenn staatliche Gartenbaubetriebe ihre Arbeit mit Sozialhilfeempfängern verrichten? Während man dies vordergründig bejahen muss, sollte man sich doch hüten, einer partialanalytischen Illusion zu erliegen. Da der Staat für den gesamten Sozialhilfe- und Niedriglohnbereich nach dem ifo Modell nicht mehr Geld ausgibt als beim heutigen System, bleibt das Geld, das er sonst für Aufträge an die privaten Gartenbauunternehmen ausgegeben hätte, für andere Zwecke verfügbar. Der Staat kann deshalb mit diesem Geld andere Aufgaben und Leistungen von privaten Firmen verrichten lassen. Es kommt also allenfalls in dem Sinne zu einer Verdrängung privater Tätigkeiten, als der Staat seine Nachfrage in andere Bereiche verlagert. Eine Nettoverdrängung privater Tätigkeiten findet hingegen nicht statt. Das ist ein ganz wichtiger Punkt, der in der öffentlichen Diskussion oft übersehen wird.

Mit einigem Geschick sollte es sogar möglich sein, die aus der Sozialhilfe bezahlten Jobs so einzurichten, dass Härtefälle unter den privaten Handwerkern vermieden werden können. Zwar ist es einerseits durchaus möglich, dass kommunale Beschäftigungsgesellschaften privaten Handwerksbetrieben Konkurrenz machen. Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, dass die neue Sozialhilfepolitik der Schwarzarbeit den Boden entziehen und auf diese Weise Nachfrage vom Schwarzmarkt in den regulären Markt für handwerkliche Leistungen umlenken würde. Im Übrigen spräche nichts dagegen, wenn Leiharbeitsfirmen die bei ihnen beschäftigten Sozialhilfeempfänger selbst wiederum den Handwerksbetrieben als Leiharbeiter anbieten. Ein Gutteil der bisher schwarz Arbeitenden würde damit faktisch unter die Obhut von Betrieben im ersten Arbeitsmarkt gebracht. Tätigkeiten, die vorher schwarz verrichtet wurden, würden damit nun unter regulären Bedingungen erfolgen. Von Verdrängungseffekten zu Lasten des privaten Handwerks kann dann keine Rede mehr sein.

### Kinderbezogene Leistungen

Die Fehlanreize des Sozialsystems für den Arbeitsmarkt werden durch die Art, wie Kinder in dieses System integriert werden, verstärkt. Im Bereich niedriger Bruttolöhne fallen nämlich auch die aufgrund der Kinder bestehenden Ansprüche auf Sozialleistungen, wenn das verdiente Einkommen steigt. Je größer die Kinderzahl ist, desto größer ist der Anspruch gegen den Staat und desto breiter der Einkommensbereich, innerhalb dessen eigene Mehrarbeit nicht zu einer Erhöhung des Nettoeinkommens führt. Die Abschmelzung der kinderbedingten Leistungen des Staates wirkt in die gleiche

Richtung wie die Abschmelzung der Sozialhilfeleistungen für erwachsene Erwerbspersonen. Sie bestraft die Aufnahme einer regulären Arbeit und erhöht die Anspruchslöhne, die überschritten werden müssen, damit sich eine Beschäftigung im regulären Arbeitsmarkt lohnt.

Hauptursache für diesen Effekt ist die für die Kinder gezahlte Sozialhilfe, einschließlich mit der Kinderzahl steigender Wohngeldansprüche: bei Alleinerziehenden kommt auch noch ein Mehrbedarfzuschlag hinzu.<sup>36</sup> Bei in Westdeutschland lebenden Alleinerziehenden mit einem Kind addieren sich diese Leistungen (im Vergleich zum Haushaltsnettoeinkommen von Singles) auf rund 405 € im Monat, bei Ehepaaren mit einem Kind (im Vergleich zu kinderlosen Ehepaaren) auf 255 € und bei Ehepaaren mit zwei Kindern (im Vergleich zu Ehepaaren mit einem Kind) auf 280 €. Mit zunehmendem selbst erwirtschafteten Einkommen schrumpfen diese Beträge im Wesentlichen auf das Kindergeld in Höhe von derzeit 154 € für die ersten drei Kinder bzw. 179 € für alle weiteren Kinder (wobei Alleinerziehende noch bis 2005 den sukzessive reduzierten Haushaltsfreibetrag geltend machen können).

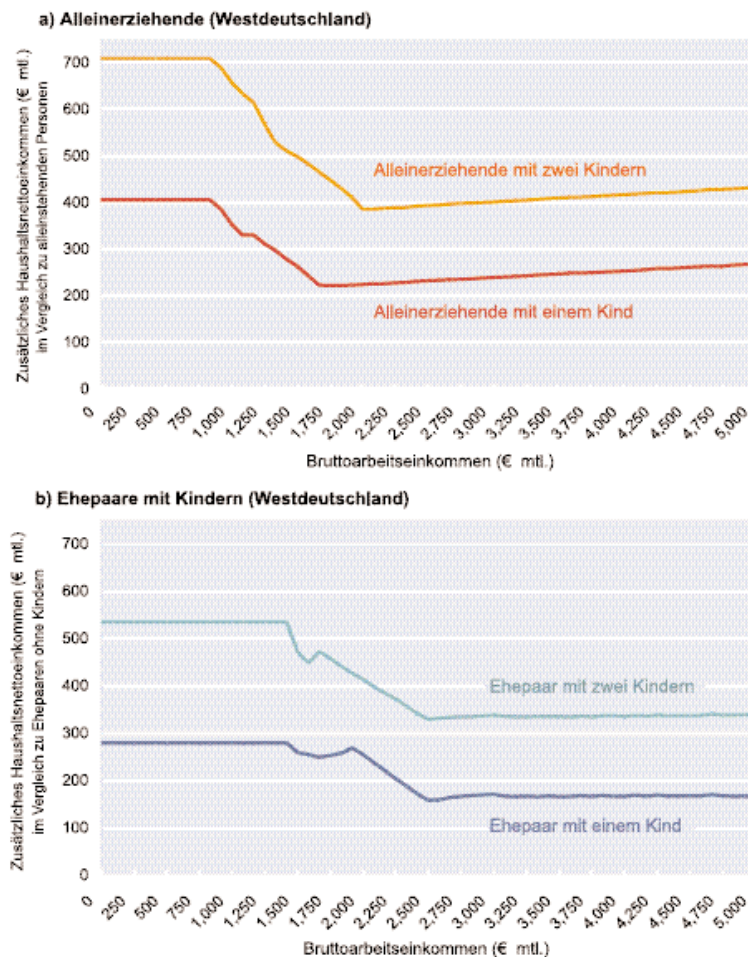
Abbildung 3.2 zeigt, wie sich die kinderbedingten Leistungen aufgrund dieser Zusammenhänge mit dem Einkommen verändern. Dabei ist auch berücksichtigt, dass das Kindergeld bei hohen Einkommen schließlich durch die Steuerersparnis aus dem Kinderfreibetrag im Einkommensteuertarif überlagert wird. Die Bezuschussung eines Kindes ist generell bei niedrigen Einkommen am größten, sie fällt dann aber in einem breiten Einkommensbereich sehr drastisch mit einem Anstieg des Einkommens. Bei Familien mit zwei Kindern reicht dieser Bereich von 1 500 € bis 2 500 €. Danach ist sie annähernd konstant und steigt nur ganz leicht bei höheren Einkommen.

In Ostdeutschland ergeben sich der Struktur nach ganz ähnliche Ergebnisse, wobei allerdings wegen der niedrigeren Sozialhilfesätze die Differenzbeträge im untersten Einkommensbereich und wegen der niedrigeren Wohngeldansprüche auch die Einkommensschwellen für die jeweils geringsten Gesamteffekte geringer ausfallen.

Die Gewährung eines besonderen Sozialhilfeanspruchs für Kinder ist eine sozialpolitisch gut begründete Maßnahme. Äußerst problematisch ist aber die Abschmelzung der staatlichen Leistungen bei steigendem Einkommen, denn dieser Effekt trägt zu den hohen Anspruchslöhnen auf dem regulären Arbeitsmarkt nicht unwesentlich bei, die Arbeitsplätze vernichten bzw. die Schaffung derselben verhindern. Das Grundproblem der Sozialhilfe verschärft sich in diesem Zu-

<sup>36</sup> Das Kindergeld wird – bis auf einen Freibetrag von monatlich 10,25 € für ein Kind, 20,50 € für zwei und mehr Kinder – mit der Sozialhilfe voll verrechnet.

Abb. 3.2

**Effekt kinderbezogener Leistungen im gegenwärtigen Steuer-Transfersystem**

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Erläuterungen: Einbezogen sind hier durch (zusätzliche) Kinder bedingte Differenzen in den Leistungen der Sozialhilfe (inkl. einmaliger Leistungen und durchschnittlicher Wohnkosten (lt. Engels 2001) und des Wohngelds, das Kindergeld (jedoch nicht das Erziehungsgeld für Kinder unter 2 Jahren) sowie die Auswirkungen von Kinderfreibetrag und Haushaltsfreibetrag (der bei Alleinerziehenden mit vor 2002 geborenen Kindern noch bis 2005 gewährt wird) auf Einkommensteuerschuld (zuzüglich Solidaritätszuschlag) und Kirchensteuerzahlungen. Maßgeblich ist der Rechtsstand für 2002.

sammenhang: Je größer die Kinderzahl, desto höher ist der Geldbetrag, den der Staat im Falle der Nicht-Erwerbstätigkeit zur Verfügung stellt und desto geringer wird die Wahrscheinlichkeit, dass in der Privatwirtschaft ein rentabler Job geschaffen werden kann, auf dem sich ein höheres Einkommen erzielen lässt. Dass Eltern verantwortlicher als Kinderlose handeln und wegen ihrer Kinder eher dazu neigen, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, steht dem weder entgegen noch bietet es einen Anlass, das Problem für gering zu erachten.

Dass die von der Sozialhilfe ausgehenden Fehlanreize auf den Arbeitsmarkt gerade bei Kinderreichen besonders stark sind, stellt perspektivisch vielleicht eines der größten

Probleme des herrschenden Sozialhilfesystems dar. Kinder, die Arbeitslosigkeit und Schwarzarbeit als normales Lebensmuster erfahren, werden schon bei der Erziehung fehlgeleitet und neigen später als Erwachsene möglicherweise dazu, dieses Muster zu kopieren. Fertigkeiten, Fähigkeiten und Gewohnheiten beim Umgang mit Sozialämtern helfen bei der Etablierung alternativer Lebenswege jenseits des regulären Arbeitsmarktes genauso wie die Kenntnis der Regeln, nach denen der Schwarzmarkt funktioniert. Es besteht die Gefahr, dass eine Unterschicht geschaffen wird, die sich über die Generationen hinweg verfestigt und den Nährboden für all die problematischen Erosionseffekte der Gesellschaft bildet, die gemeinhin beklagt werden.<sup>37</sup>

Um solche Effekte zu vermeiden, ist es wünschenswert, Kinder im gesamten Steuer-Transfer-System so zu berücksichtigen, dass die finanziellen Effekte möglichst wenig mit dem selbst erwirtschafteten Arbeitseinkommen variieren und im Idealfall über alle Einkommensklassen hinweg konstant sind.<sup>38</sup> Dieser Grundidee folgt auch der ifo Vorschlag zur Reform des Systems existenzsichernder Sozialleistungen.

Wenn die kinderbezogenen Elemente des Steuer-Transfer-Systems in Zukunft möglichst einkommensunabhängige Wirkungen haben sollen, ist allerdings eine ganz entscheidende Frage, welches Niveau sie dabei aufweisen. Sicherlich wird es nicht möglich sein, die maximalen Sozialhilfeleistungen für Kinder, wie sie im untersten Einkommensbereich gewährt werden, als Maßstab zu nehmen und diese Leistungen auf Familien aller Einkommensklassen anzuwenden. Täte man dies, so ergäben sich so hohe fis-

<sup>37</sup> In der US-Literatur zur Sinnhaftigkeit von Lohnzuschüssen für Geringverdiener stellt dieser Aspekt ein ganz wesentliches Argument dar (vgl. Phelps 1997 oder Solow 1998).

<sup>38</sup> Eine aus verschiedenen Gründen erwägenswerte Differenzierung der Effekte nach Alter und/oder Anzahl der Kinder ist dabei nicht ausgeschlossen. – Aufgrund der Verfassungsgerichtsentscheidungen vom 10. November 1998 (BVerfGE 99, 246) und vom 29. Mai 1990 (BVerfGE 82, 60) setzen völlig einkommensunabhängige Leistungen für Kinder allerdings voraus, dass deren Niveau generell oberhalb der steuermindernden Effekte angemessener Kinderfreibeträge beim Spitzensteuersatz des Einkommensteuertarifs liegt. Anderenfalls muss aus steuersystematischen Gründen der leichte Anstieg dieser Effekte mit dem zu versteuernden Einkommen der Eltern zum Tragen kommen, sobald sie den Gegenwert sonstiger kinderbezogener Leistungen übersteigen.

kalische Belastungen, dass die fiskalischen Effekte aller sonstigen Reformelemente bei weitem überwogen werden.

In Wissenschaft und Politik werden zurzeit diverse Reformvorschläge erörtert, die auf erhöhte kinderbezogene Leistungen an Familien hinauslaufen.<sup>39</sup> Dabei erweisen sich die Belastungen des Staatsbudgets stets als eine wesentliche Beschränkung. Der Vorschlag des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung schließt eine Erhöhung des Niveaus der kinderbezogenen Leistungen nicht aus, sofern sie der Bedingung möglichst geringer einkommensabhängiger Variationen genügen. Gleichwohl sollen entsprechende Änderungen hier gedanklich von den Reformen getrennt werden, die sich auf das Problem konzentrieren, die Beschäftigung Geringqualifizierter zu erhöhen.

Bei der anschließenden Präzisierung der Parameter des ifo Reformvorschlags, der Skizze seiner Auswirkungen auf die Haushaltsnettoeinkommen verschiedener Haushaltstypen und bei den daran anknüpfenden Berechnungen zu den fiskalischen Effekten werden daher weitgehend einheitliche kinderbezogene Leistungen auf dem Niveau des heutigen Kindergeldes unterstellt (so dass im Bereich höherer Bruttoeinkommen auch nach wie vor die Effekte des einkommensteuerlichen Kinderfreibetrags erhalten bleiben). Auf welche Weise sich gegebenenfalls die Haushaltsmittel für erhöhte Leistungen an Kinder mobilisieren lassen und welche Folgewirkungen sich für die Beschäftigung der Eltern, namentlich im Bereich niedriger Lohneinkommen, ergeben würden, liegt außerhalb des Gesichtskreises dieser Überlegungen.

Zu beachten ist in diesem Kontext, dass die Zurechnung einzelner Komponenten des Haushaltsnettoeinkommens zu verschiedenen Haushaltsmitgliedern, also auch die Identifikation von Mitteln, die als »kinderbezogene Leistungen« vorrangig Kindern zufließen, wenig realitätsgerecht ist. Letztlich wird über die Verwendung des gesamten verfügbaren Einkommens innerhalb des Haushalts entschieden, unabhän-

gig von seinen Quellen und etwaigen politischen Absichten, die bei der Gewährung von Transfers und Steuermininderungen Pate stehen. Insofern bedeutet die Begrenzung kinderbezogener Leistungen auf das Niveau des heutigen Kindergelds nichts anderes, als dass die Anspruchslöhne von Personen mit Kindern deutlich gesenkt werden. Gleichzeitig werden die Arbeitsanreize dieser Personen durch die Lohnsteuergutschrift gestärkt, die das Haushaltseinkommen bei Aufnahme selbst einer gering entlohnten Beschäftigung rasch und deutlich steigert.

Für den Fall, dass eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt nicht oder nicht sofort zu finden ist, gilt ferner die Garantie, Leistungen im Umfang des bisherigen Sozialhilfeniveaus zu erhalten – unter der Voraussetzung, dass die Betroffenen bereit sind, eine kommunale Beschäftigung aufzunehmen.<sup>40</sup> Als flankierende Maßnahme der Reform ist schließlich auch ein Ausbau des Angebots an Kinderbetreuungseinrichtungen notwendig, der für die effektiven Erwerbsmöglichkeiten vieler Eltern mindestens so wichtig ist wie entsprechende finanzielle Anreize.

### Die Gestalt der Lohnsteuergutschrift und der Verlauf des Haushaltsnettoeinkommens bei variierendem Bruttolohn

Bei der Konzeption und Neukonzeption von Systemen existenzsichernder Sozialleistungen sind mindestens drei Zielsetzungen nebeneinander zu verfolgen, nämlich

- ein akzeptables Niveau der sozialen Sicherung von Personen mit niedrigem Einkommenspotenzial zu realisieren,
- ausreichende Anreize für den Arbeitsmarkt zu bieten
- und geringe Belastungen für den Staatshaushalt bzw. für die Finanziers dieser Leistungen zu erzeugen.

Alle drei Ziele zugleich zu verwirklichen, ist nicht einfach, aber möglich. Das geltende Sozialhilfesystem konzentriert sich einseitig auf das erste und das letzte dieser Ziele, reduziert aber wegen der hohen Transferentzugsraten unweigerlich die Arbeitsanreize der Sozialhilfeempfänger. Um diese Anreize zu verstärken, ohne das gegenwärtige Mindestsicherungsniveau aufzugeben, könnte man erwägen, den Transferentzug bei der Aufnahme einer regulären Arbeit zu unterlassen und alle beschäftigten Geringqualifizierten so zu bezuschussen wie jetzt nur die nicht erwerbstätigen Sozialhilfebezieher. Dies wäre die großzügige »Bürgergeldlösung«, die hier eingangs schon verworfen wurde. Die Einkommensverteilung würde weiter egalisiert, weil für Geringqua-

<sup>39</sup> So empfiehlt etwa der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen (2001, S. 251 f.) als Element eines grundlegenden Umbaus familienpolitischer Maßnahmen die Einführung eines einheitlichen Kindergelds, mit dem externe Effekte familiärer Leistungen ausgeglichen werden sollen. Die exakte Höhe der erforderlichen Zahlungen bleibt dabei allerdings ebenso offen wie die Frage, inwieweit sie in das parallel dazu angesprochene System einer »negativen Einkommensteuer« für Kinder integriert werden können (S. 250 f.). Während die Maßnahmen der amtierenden Bundesregierung im Bereich der Familienbesteuerung im Wesentlichen durch Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts geprägt sind (vgl. BVerfGE 99, 216), bildete der konsequente Ausbau des einkommensunabhängigen Kindergelds in der laufenden Legislaturperiode einen Schwerpunkt der Regierungspolitik (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2001). In ihrem Wahlprogramm kündigt die SPD (vgl. SPD-Parteivorstand 2002) an, diesen Kurs im Falle eines Wahlerfolges fortzusetzen und das Kindergeld »mittelfristig« auf 200 € anzuheben. Die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag (2001) verfolgt bereits seit einiger Zeit die Idee, Kindergeld und Erziehungsgeld in einem einheitlichen, nur nach Kindesalter differenziierten »Familiengeld« in Höhe von 300 bis 600 € für Kinder unter 18 Jahren zu bündeln.

<sup>40</sup> Je nach genauer Festlegung des reduzierten Sozialhilfeniveaus im Fall von Familienhaushalten kann diese Garantie erfordern, die rechnerischen Stundenlöhne im zweiten Arbeitsmarkt nach Familienstand bzw. Kinderzahl zu differenzieren.



lifiziert das Lohneinkommen zu einem staatlichen Einkommenszuschuss in Höhe der heutigen Sozialhilfe hinzuträte, doch wäre der Preis einer solchen Lösung in Form zusätzlicher fiskalischer Kosten immens. Man müsste mindestens mit einer weiteren Belastung des Staatsbudgets in Höhe von 80 Mrd. € rechnen. Angesichts der ohnehin angespannten Haushaltslage ist dies kein gangbarer Weg. Das dritte der genannten Ziele wird offenkundig verletzt.

Davon abgesehen müsste auch bei einer solchen Politik der Transferenzug bei steigenden Einkommen trotzdem irgendwo stattfinden oder es müsste, was auf das Gleiche hinausläuft, bei höheren und mittleren Einkommen einen entsprechenden Anstieg der Grenzsteuerbelastung geben, um das Staatsbudget auszugleichen. Die negativen Auswirkungen einer hohen Transferenzugsrate auf den Arbeitsmarkt würden somit nur zu höheren Einkommen hin verschoben, und man müsste befürchten, dass das Arbeitsangebot von Personen mit höherer Produktivität fällt.

Aus diesen Gründen führt kein Weg daran vorbei, das Sicherungsniveau für erwerbsfähige Personen ohne eigenes Einkommen abzusenken und ein System zu schaffen, das die Möglichkeiten zum eigenen Einkommenserwerb vergrößert. Der Wechsel von Lohnersatz- zu Lohnergänzungsleistungen, der den Kern des ifo Vorschlags ausmacht, etabliert ein solches System. Die Lohnergänzung, die geringe Einkommen auf das soziale Zielniveau anhebt, schafft nicht nur Beschäftigung, weil sie die Anspruchslöhne senkt. Sie hat gegenüber der beschriebenen Bürgergeldlösung darüber hinaus den Vorteil, dass sie die Fördersätze senkt und deshalb im Abschmelzungsbereich deutlich niedrigere Transferenzugseffekte aufweist. Außerdem kann der Staat, wie zu zeigen sein wird, seine Sozialausgaben reduzieren. Zwar nimmt die Zahl der geförderten Personen zu, doch wird der fiskalische Effekt durch die Abnahme der Sozialleistungen pro Kopf überkompensiert. Zugleich wird der Zielerreichungsgrad der Sozialpolitik gegenüber dem heutigen System gehalten oder sogar verbessert, weil in der Summe aus eigenem Verdienst und staatlicher Förderung mindestens ein Einkommen in Höhe der heutigen Sozialhilfe, meistens aber mehr erreicht wird. So gelingt es, den scheinbaren Konflikt zwischen den eingangs genannten Zielen zu überwinden.

Entscheidend für die Auswirkungen der Reform auf Bruttolöhne, Arbeitsnachfrage, Arbeitsanreize der Sozialleistungsbezieher und fiskalische Kosten ist letztlich der Gesamtverlauf der Haushaltsnettoeinkommen im Bereich niedriger Lohneinkommen bzw. geringer Wertschöpfung unter Berücksichtigung zahlreicher weiterer Elemente des deutschen Steuer- und Transfersystems. Dazu gehören, wie erläutert, die persönliche Einkommensteuer und die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung genauso wie die Arbeitgeberbeiträge und die Mehrwertsteuer.<sup>41</sup> Das abgesenkte Mindestniveau existenzsichernder Sozialleistungen und die Parameter der Lohn-

steuergutschrift müssen daher so festgelegt werden, dass die in Abbildung 1.5 illustrierten Profile, die sich nach dem bisherigen Recht ergeben, in geeigneter Weise modifiziert werden.

Eine isolierte Betrachtung einzelner Instrumente, auch die Form der neuen Lohnzuschüsse als solcher, ist demgegenüber zweitrangig. Dies wird bei vielen Reformvorschlägen nicht bedacht. Häufig sind sie partialanalytischer Natur und berücksichtigen nicht, welche Wechselwirkungen sich mit dem Rest des Fiskalsystems ergeben und wie sich der Verlauf der effektiven Grenzbelastungen der Einkommen verändert. Für den Vorschlag des ifo Instituts wird hier daher jeweils ein vollständiger Überblick über den Verlauf der Grenzbelastungen der Wertschöpfung der Arbeit angeboten, wie er sich durch das Zusammenspiel praktisch aller relevanten fiskalischen Effekte ergibt.

Im Einzelnen ist die vom ifo Institut vorgeschlagene Lösung durch folgende Aspekte bestimmt:

- Die Sozialhilfeansprüche für erwerbsfähige Leistungsbezieher ohne Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt, die auch eine kommunale Beschäftigung ablehnen, werden in Anlehnung an das so genannte »Leipziger Modell«<sup>42</sup> drastisch reduziert. Der Regelsatz und einmalige Leistungen im Rahmen der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt entfallen für die Betroffenen vollständig.
- Von den bisherigen Mindestansprüchen auf existenzsichernde Sozialleistungen bleiben jedoch die Ansprüche auf Wohngeld, zumindest der Höhe nach, bestehen. Beispielsweise soll der minimale Sozialleistungsanspruch eines Alleinlebenden in Westdeutschland in Zukunft nicht mehr 624 € (Sozialhilfe + durchschnittliches Wohngeld, inkl. Heizkosten), sondern nur mehr 293 € (Wohngeldanspruch ohne eigenes Einkommen) betragen.
- Die Sozialhilfeansprüche weiterer, nicht-erwerbsfähiger Erwachsener im Haushalt bleiben von solchen Sozialleistungskürzungen für Erwerbspersonen tendenziell unberührt. Dies gilt uneingeschränkt für die auf sie entfallenden Regelsatzansprüche, dagegen nicht in vollem Umfang für einmalige Leistungen (u. a. weil diese Leistungen nicht alle individuell zurechenbar sind).
- Als nicht-erwerbsfähig gelten Erwachsene, die krank, invalide oder behindert sind oder durch die Betreuung von Angehörigen, namentlich von Kindern, häuslich gebunden sind. Nicht-Erwerbsfähigkeit durch solche Betreuungsaktivitäten kann in Haushalten mit mehreren erwachsenen Personen in der Regel nur von einem Erwachsenen in Anspruch genommen werden. Bei der Kinderbetreuung wird Nicht-Erwerbsfähigkeit in der Regel als gegeben unterstellt, wenn

<sup>41</sup> Die Mehrwertsteuer, die auf vom Arbeitnehmer selbst erzeugte Wertschöpfung anfällt, ist beispielsweise für den Anreiz, in die Schwarzarbeit zu wechseln, genauso relevant wie die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung oder die persönliche Einkommensteuer.

<sup>42</sup> Vgl. Feist und Schöb (1998) sowie Schöb (2002).

- mindestens ein Kind jünger ist als vier Jahre,
- mindestens zwei Kinder jünger sind als sieben Jahre
- oder mindestens drei Kinder jünger sind als zwölf Jahre.
- Für im Haushalt lebende Kinder werden in Zukunft einheitliche, vom (Arbeits-) Einkommen der Eltern unabhängige Beträge in Höhe des gegenwärtigen Kindergelds (im Regelfall 154 €, bei vierten und weiteren Kindern 179 €) gezahlt.<sup>43</sup> Der erhöhte Bedarf von Familien im Bereich der Wohnkosten wird durch die Orientierung der minimalen Sozialleistungen am bisherigen Wohngeld allerdings implizit berücksichtigt.
- Das reformierte Modell existenzsichernder Sozialleistungen ist so angelegt, dass das Haushaltsnettoeinkommen im Bereich geringer Bruttolöhne allein durch das reduzierte Mindestniveau der Sozialleistungen und durch die Effekte der Bezuschussung niedriger Lohneinkommen bestimmt wird. Die marginalen Effekte aller anderen Transferleistungen, Transferreduktionen und Abgaben werden in das neue System integriert und dabei weitestgehend überlagert.<sup>44</sup>
- Personen, die keine Beschäftigung im regulären Arbeitsmarkt finden und nach heutigem Recht Sozialhilfe beanspruchen können, haben Anspruch auf eine Beschäftigung bei den Kommunen, für die sie in Höhe der heutigen Sozialhilfe entlohnt werden.

Für erwerbsfähige Einzelpersonen, die ein Arbeitseinkommen durch Beschäftigung im regulären Arbeitsmarkt erzielen, wird die Lohnsteuergutschrift konkret so gestaltet, dass das Haushaltsnettoeinkommen unter Berücksichtigung des gesamten im Haushalt erzielten Bruttoarbeitseinkommens folgenden Verlauf aufweist:

- Bruttoarbeitseinkommen bis 200 € im Monat werden effektiv durch keinerlei vom Arbeitnehmer zu zahlende Abgaben oder Transferreduktionen belastet, sondern mit einem Satz von 20% bezuschusst: Die Lohnsteuergutschrift gleicht einkommensabhängige Kürzungen der reduzierten Sozialhilfe vollständig aus, und für jeden Euro selbst erzielten Arbeitseinkommens erhalten die Betroffenen 0,20 € vom Staat hinzu, so dass das Nettoeinkommen um 1,20 € steigt. Erstattet werden auch die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer (Rentenversicherung, Kranken- und Pflegeversicherung, Arbeitslosenversicherung). Nicht erstattet werden hingegen die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung. Unter Berücksichtigung der Mehrwertsteuer entsteht so im Eingangsbereich netto über alle Komponenten gerechnet eine Grenzbelastung der Wertschöpfung von insgesamt ca. 14,3%.

- Bei Arbeitseinkommen im Bereich von 200 € bis 400 € im Monat bleibt die Lohnsteuergutschrift betragsmäßig konstant, doch besteht eine volle Sozialversicherungspflicht. Von jedem zusätzlichen Euro Bruttoarbeitseinkommen absorbiert der Staat rund 20 Cent an Arbeitnehmerbeiträgen, und von jedem zusätzlichen Euro Wertschöpfung beansprucht er in der Summe aller Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie der Mehrwertsteuer etwa 43 Cent.
- Bei darüber hinausgehenden Arbeitseinkommen wird die Steuergutschrift mit einer Rate von 50% abgeschmolzen. Unter Berücksichtigung der Sozialversicherungspflicht ergibt sich eine gesamte Grenzbelastung des Bruttoeinkommens von rund 70%. Werden zudem die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung und die Mehrwertsteuer berücksichtigt, so errechnet sich in diesem Bereich eine Grenzbelastung der Wertschöpfung von knapp 80%.

Leben in einem Haushalt zwei (oder mehr) erwerbsfähige Personen, die ein Arbeitseinkommen durch Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt erzielen können, wird die Lohnsteuergutschrift, angelehnt an die Staffelung der Sozialhilferegelsätze, so gestaltet, dass sich die Einkommensgrenzen jeweils um 80% der Sätze für Einzelpersonen erhöhen. Bezüglich der Sozialversicherungspflicht und der Grenzsteuerbelastungen der Wertschöpfung gilt im Wesentlichen das oben Gesagte. Es verschieben sich lediglich die Einkommensgrenzen zwischen den Bereichen:

- Arbeitseinkommen bis 360 € im Monat werden effektiv mit einem Satz von 20% bezuschusst, doch entsteht im Verein mit der Mehrwertsteuer und den Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung eine Grenzbelastung der Wertschöpfung von 14,3%.
- Bei Arbeitseinkommen im Bereich von 360 € bis 720 € im Monat bleibt die Steuergutschrift betragsmäßig konstant. Die Grenzbelastung des Bruttoeinkommens beträgt unter Berücksichtigung der Arbeitnehmer-Sozialversicherungsbeiträge rund 20%, und die gesamte Grenzbelastung der Wertschöpfung beträgt unter Berücksichtigung aller Komponenten wiederum 43%.
- Bei Arbeitseinkommen oberhalb von 720 € ergibt sich eine Grenzbelastung des Bruttoeinkommens von insgesamt rund 70% und der Wertschöpfung von 80%. Ab einer bestimmten Einkommensschwelle, die je nach Haushaltstyp variiert, geht auch hier das Nettohaushaltseinkommen nach der Reform in dasjenige über, das sich bereits nach dem Status quo ergibt.

<sup>43</sup> Höhere Beträge sind möglich, werden hier aber nicht betrachtet. Vgl. dazu den Abschnitt »Kinderbezogene Leistungen«.

<sup>44</sup> Ob z.B. das Wohngeld in Zukunft nicht nur als (historische) Orientierungsgröße, sondern auch als eigenständige Transferleistung erhalten bleiben soll, ist im Wesentlichen eine administrative Frage. Außerdem sind die nachfolgenden Illustrationen so angelegt, dass bereits ab dem ersten Euro Lohneinkommen Sozialversicherungsbeiträge anfallen, so als ob der Status geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse abgeschafft würde. Gleichzeitig ist der Lohnzuschuss aber so ausgestaltet, dass er auch die Arbeitnehmeranteile der Sozialversicherungsbeiträge im untersten Einkommensbereich deckt und darüber hinaus noch direkte Zuschüsse zum Bruttolohn bewirkt. Bei etwas höherem und weiter steigendem Einkommen bleibt die Lohnsteuergutschrift dann konstant und wird schließlich wieder mit einer konstanten Transferentzugsrate abgeschmolzen. Jenseits des Arbeitseinkommens, bei dem nach bisherigem Recht die Lohnsteuerepflicht (inklusive Solidaritätszuschlag und Kirchensteuer) einsetzte, werden die zusätzlichen Belastungen durch eine verlangsamte Reduktion der neuen Steuergutschrift kompensiert, um die gesamte Grenzbelastung beim vorgegebenen Niveau konstant zu halten.

Wendet man diese Überlegungen auf einige ausgewählte Haushaltstypen an, so ergeben sich die in den Abbildungen 3.3 bis 3.7 am Beispiel in Westdeutschland lebender Haushalte verdeutlichten Muster

- a) für den Verlauf des Haushaltsnettoeinkommens in Abhängigkeit vom jeweils erzielten Bruttoarbeitseinkommen,
- b) für die Verteilungseffekte hinsichtlich des Nettotransfers und des Unterschieds zum Status quo,
- c) für die damit jeweils einher gehende Gesamt-Grenzbelastung der Wertschöpfung sowie die Grenzbelastung des Bruttolohneinkommens.

Zu Vergleichszwecken werden in allen Graphiken jeweils auch die Effekte des bisherigen Rechts (bzw. die Differenzen dazu) ausgewiesen. Weitere Orientierung bieten die Angaben zum bisherigen und zum neuen Mindestniveau existenzsichernder Sozialleistungen (»Sozialhilfeniveau alt« und »Sozialhilfeniveau neu«) sowie zum bisherigen Haushaltsnettoeinkommen bei Vollzeitbeschäftigung für einen typischen Stundenlohn Geringqualifizierter (»Vollzeit-Niedriglohn alt«)<sup>45</sup> und zum Haushaltsnettoeinkommen eines Durchschnittsverdieners.<sup>46</sup> Bei Haushalten mit zwei Erwerbspersonen verdoppeln sich die jeweils zugrunde liegenden Bruttoverdienste im Niedriglohnsektor und für durchschnittliche Arbeitnehmer.

Alle in den Abbildungen 3.3 bis 3.7 illustrierten Berechnungen beziehen sich nur auf Fälle mit mindestens einer erwerbsfähigen Person im Haushalt (im Sinne der oben skizzierten Bedingungen), da sich nur dann Abweichungen vom Status quo ergeben können. Beispielsweise sind Alleinerziehende mit einem Kind unter drei Jahren oder Ehepaare, bei denen ein Partner krankheitsbedingt nicht arbeitsfähig ist und der andere wiederum durch Kinderbetreuung gebunden ist, nicht durch die Reform betroffen. Erinnert sei ferner daran, dass es im Prinzip jedem Haushalt freisteht, über ein Einkommen im Bereich des bisherigen Sozialhilfeniveaus

zu verfügen, falls alle erwerbsfähigen Mitglieder eine kommunal organisierte Beschäftigung annehmen.

Für Haushalte, die in Ostdeutschland leben, ergeben sich jeweils ganz analoge Verläufe. Die reduzierten Sozialhilfeniveaus für erwerbsfähige Personen, die keine Beschäftigung ausüben, fallen wegen der im Durchschnitt niedrigeren Wohnkosten in den neuen Bundesländern allerdings etwas niedriger aus als im alten Bundesgebiet (vgl. Tab. 3.1).

Die Einkommensschwelle für die Einführung und Abschmelzung der Lohnsteuergutschrift in Ostdeutschland bleiben gegenüber Westdeutschland unverändert. Je nach Verlauf des bisherigen Haushaltsnettoeinkommens verschieben sich jedoch die Bruttoarbeitseinkommen, bei denen der Abschmelzbereich, in dem die maximale Grenzbelastung der Bruttolöhne bei 70% liegt, endet. Anschließend sinkt diese Grenzbelastung auf das in Deutschland übliche Niveau von 40 bis 65%, und die Reform verändert das verfügbare Einkommen der Haushalte bei gegebenem Lohn nicht mehr.

Die Auswirkungen des ifo Reformvorschlags auf individuelle Anreize zur Beschäftigungsaufnahme und zur Festlegung des Erwerbsumfangs (Teilzeit, Vollzeit, Überstunden) sind im Grundsatz klar. Obwohl eine sichere Quantifizierung nicht möglich ist<sup>47</sup>, kann erwartet werden, dass sich für alle erwerbsfähigen Personen, die nicht über anderweitige Einkommensquellen verfügen (Unterstützung durch Angehörige oder sonstige Dritte, Schwarzarbeit), aus der Reduktion des Sozialhilfeniveaus im Verein mit der Gewährung der Lohnsteuergutschrift ein erheblicher Anstoß zu einer Erwerbsbeteiligung ergibt. Die marginale Bezuschussung und die anschließende, äußerst geringe Grenzbelastung niedriger Löhne werden gleichzeitig eine gewisse Sogwirkung zugunsten einer Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt ausüben.

Eine pessimistische Einschätzung der Wirkungen der Reform läge vor, wenn man unterstellen würde, dass viele der bislang Erwerbslosen unter dem neuen System nur einen Erwerbsumfang wählen, der sie bis an den Punkt heranzuführt, bei dem der Abschmelzbereich der Lohnsteuergut-

<sup>45</sup> Für eine Beschäftigung im Niedriglohnsektor wird dabei ein Stundenlohn von 8,70 € angesetzt, der gegenwärtig den unteren Rand tatsächlicher Lohnsätze bei einfachen Dienstleistungen markiert. Das unterstellte Arbeitsvolumen beträgt 150 Stunden im Monat. Daraus errechnet sich ein monatlicher Bruttoverdienst von rund 1 300 €.

<sup>46</sup> Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 16, Reihe 2.3, Oktober 2001) betrug der durchschnittliche Bruttomonatsverdienst eines Arbeitnehmers in den Wirtschaftsbereichen Produzierendes Gewerbe, Handel, Instandhaltung und Reparatur von Kfz und Gebrauchsgütern, Kredit- und Versicherungsgewerbe im Jahr 2000 in Deutschland 2 665 €. Hochgerechnet auf das Jahr 2002 dürfte dieser Durchschnittswert rund 2 760 € betragen.

<sup>47</sup> Dazu sind die Änderungen des Zusammenhangs zwischen Bruttolöhnen und Haushaltsnettoeinkommen zu groß. Insbesondere im Bereich von Arbeitseinkommen unterhalb der bisherigen Sozialhilfeniveaus lassen auf der Basis des Status quo gewonnene Daten kaum Schlüsse hinsichtlich der zu erwartenden Änderungen des Erwerbsverhaltens zu, wenn sich die Individuen völlig neuen Budgetbeschränkungen gegenüber sehen. Dasselbe gilt für Reaktionen auf die neuartige Verpflichtung zu kommunaler Arbeit für erwerbsfähige Sozialleistungsempfänger, die bis auf Weiteres keine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt finden.

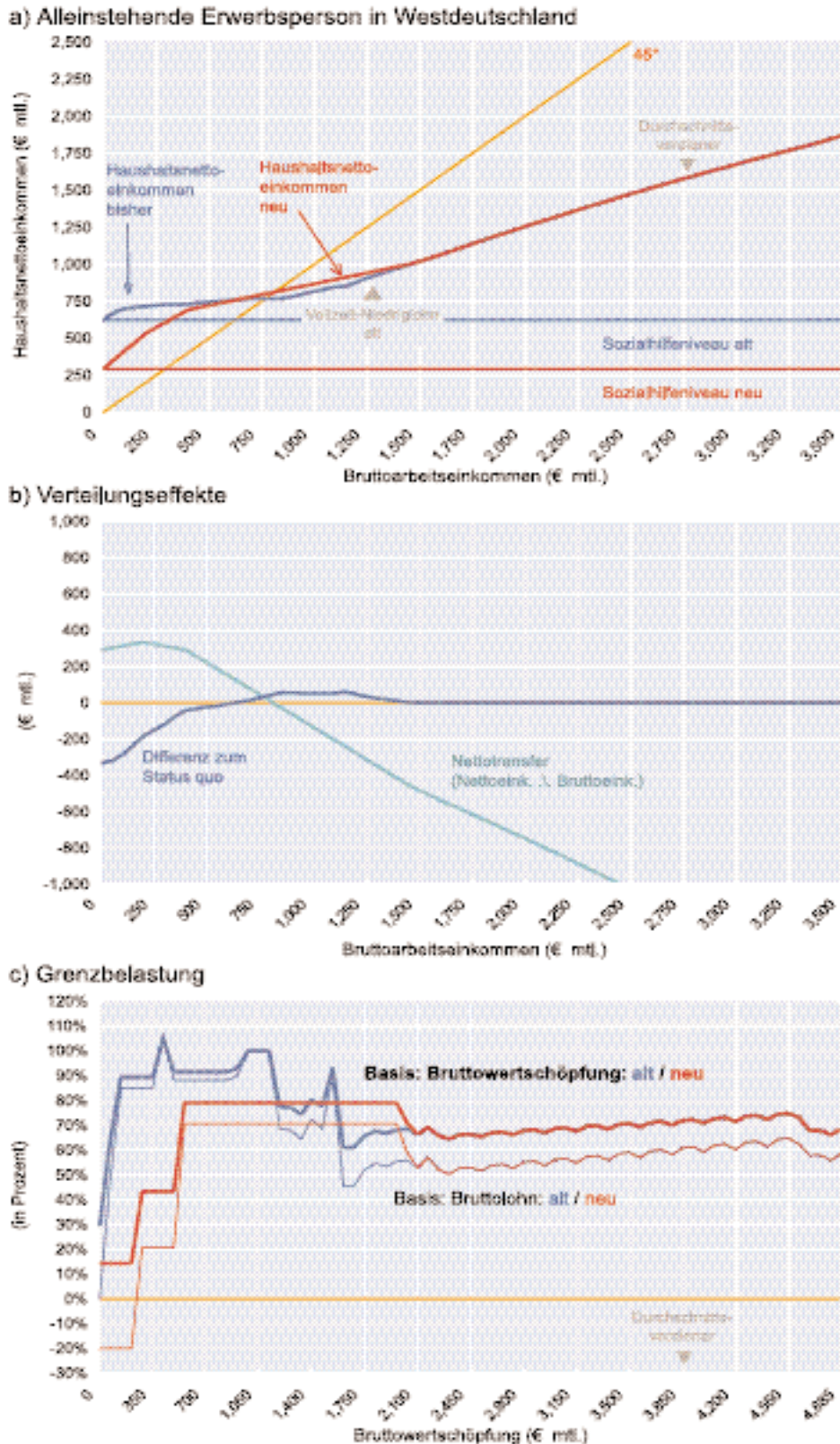
Tab. 3.1  
Reduzierte Sozialhilfe (Eingangssatz ohne Erwerbstätigkeit) im Falle erwerbsfähiger Personen ohne Beschäftigung in West- und Ostdeutschland

Haushaltstyp	neue Bundesländer	
	altes Bundesgebiet	neue Bundesländer
alleinlebende Erwerbsperson	293 €	233 €
Ehepaar (1 Erwerbsperson)	614 €	543 €
Ehepaar (2 Erwerbspersonen)	385 €	322 €
alleinerziehende Erwerbsperson, ein Kind	442 €	377 €
Ehepaar (1 Erwerbsperson), ein Kind	680 €	598 €
Ehepaar (2 Erwerbspersonen), ein Kind	460 €	377 €
Ehepaar (1 Erwerbsperson), zwei Kinder	790 €	705 €
Ehepaar (2 Erwerbspersonen), zwei Kinder	559 €	481 €

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 3.3

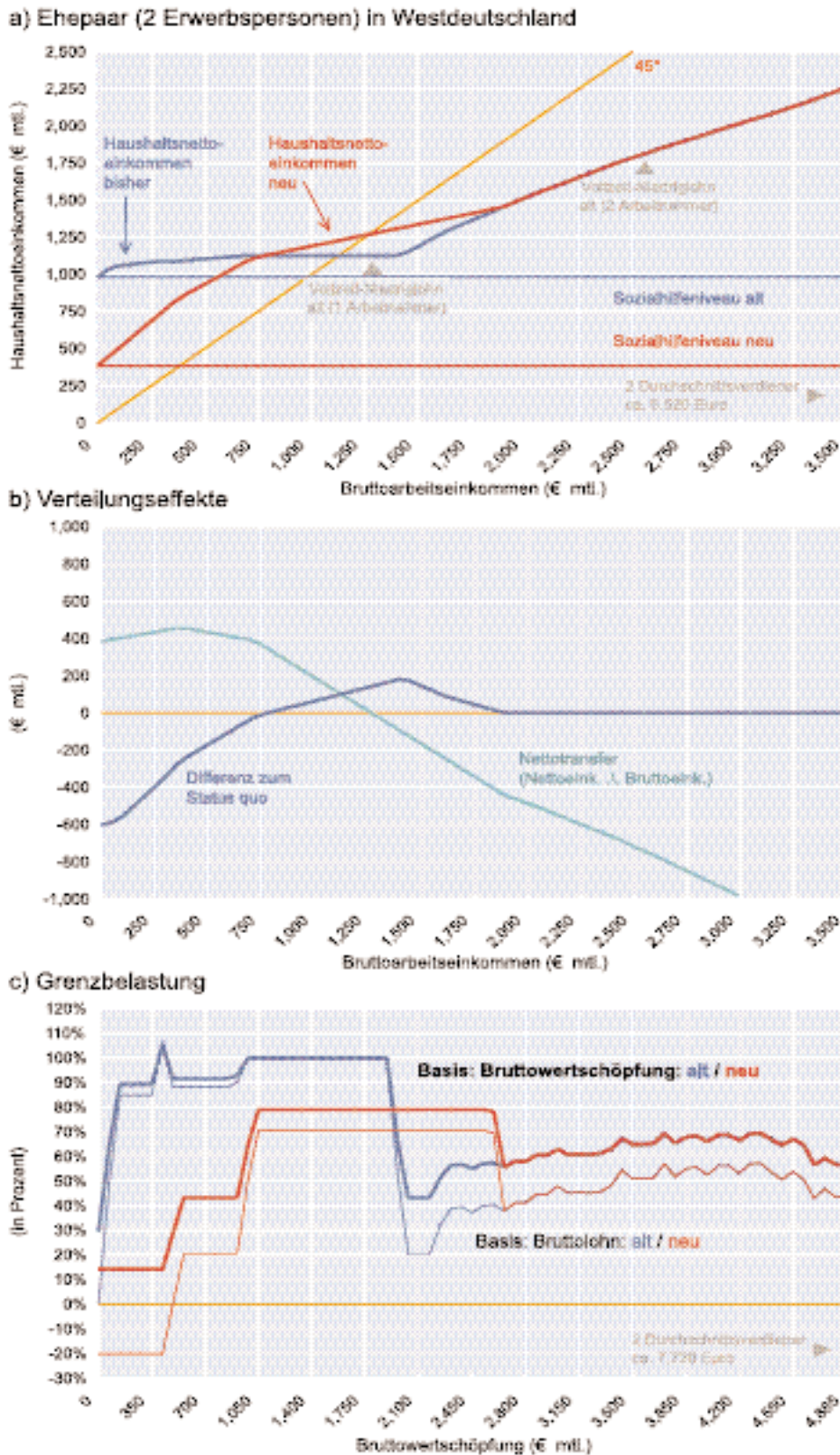
**Das neue Modell existenzsichernder Sozialleistungen**



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts (zur Vorgehensweise: siehe Abb. 1.5).

Abb. 3.4

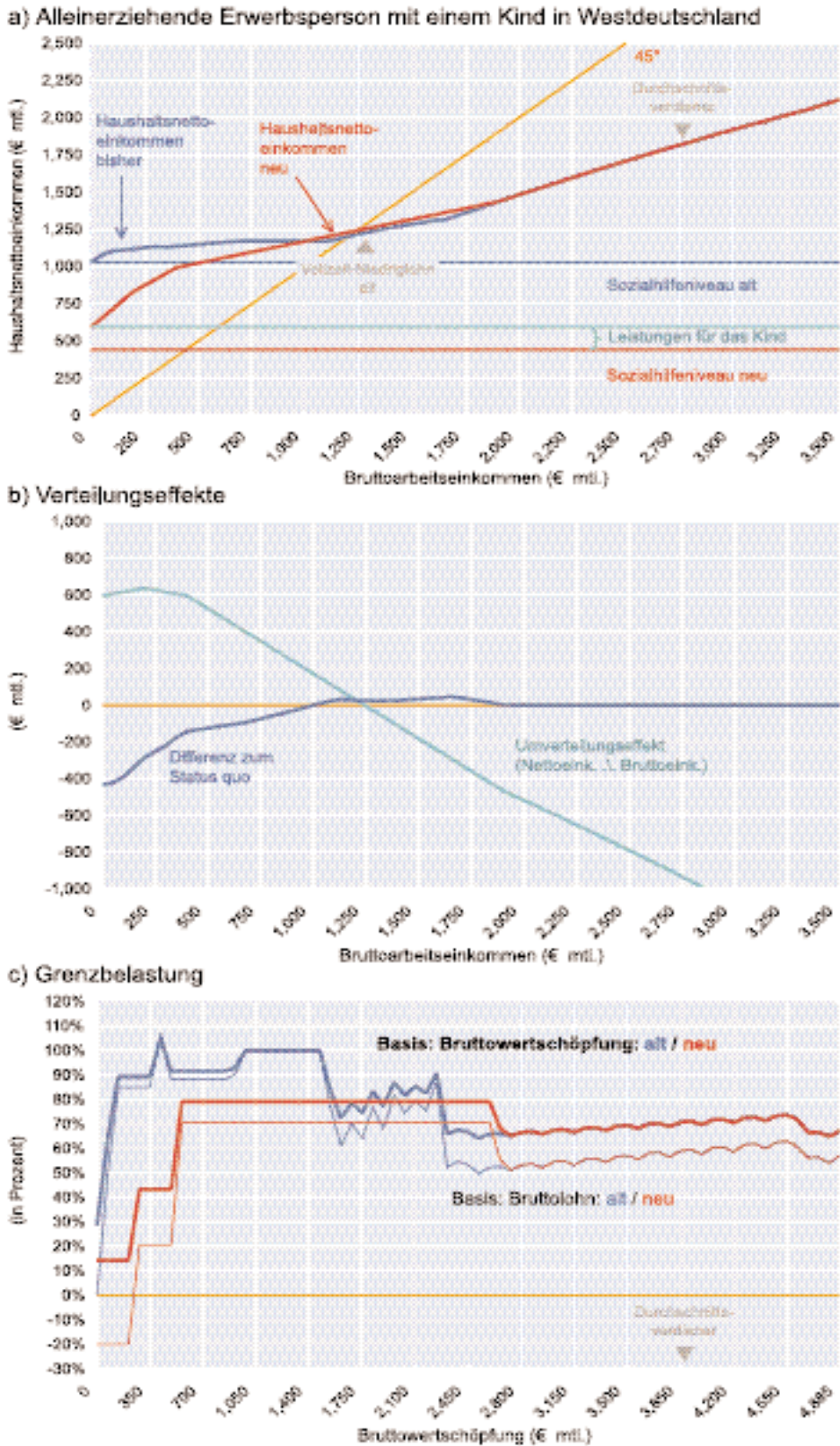
**Das neue Modell existenzsichernder Sozialleistungen**



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts (zur Vorgehensweise: siehe Abb. 1.5).

Abb. 3.5

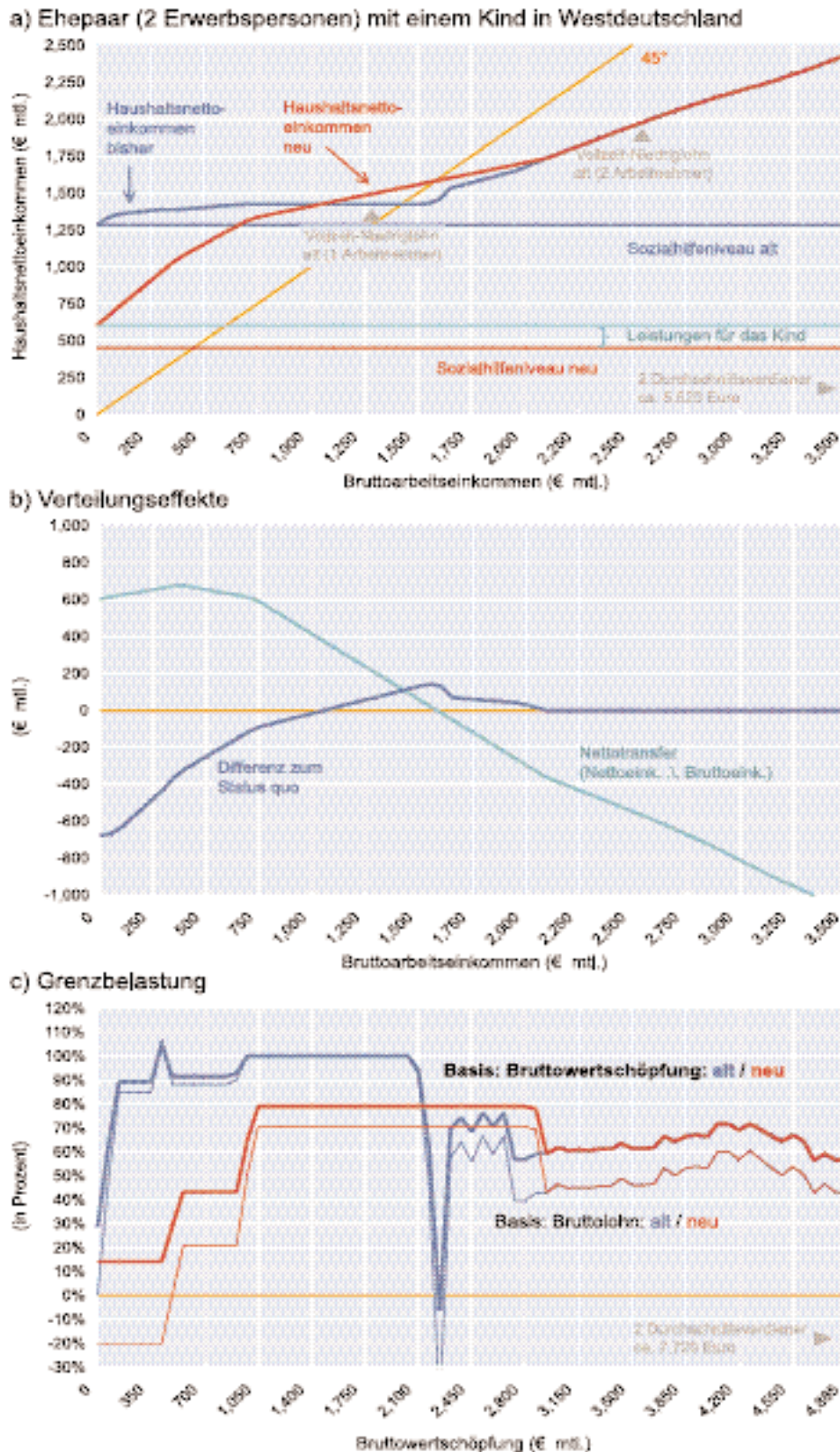
**Das neue Modell existenzsichernder Sozialleistungen**



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts (zur Vorgehensweise: siehe Abb. 1.5).

Abb. 3.6

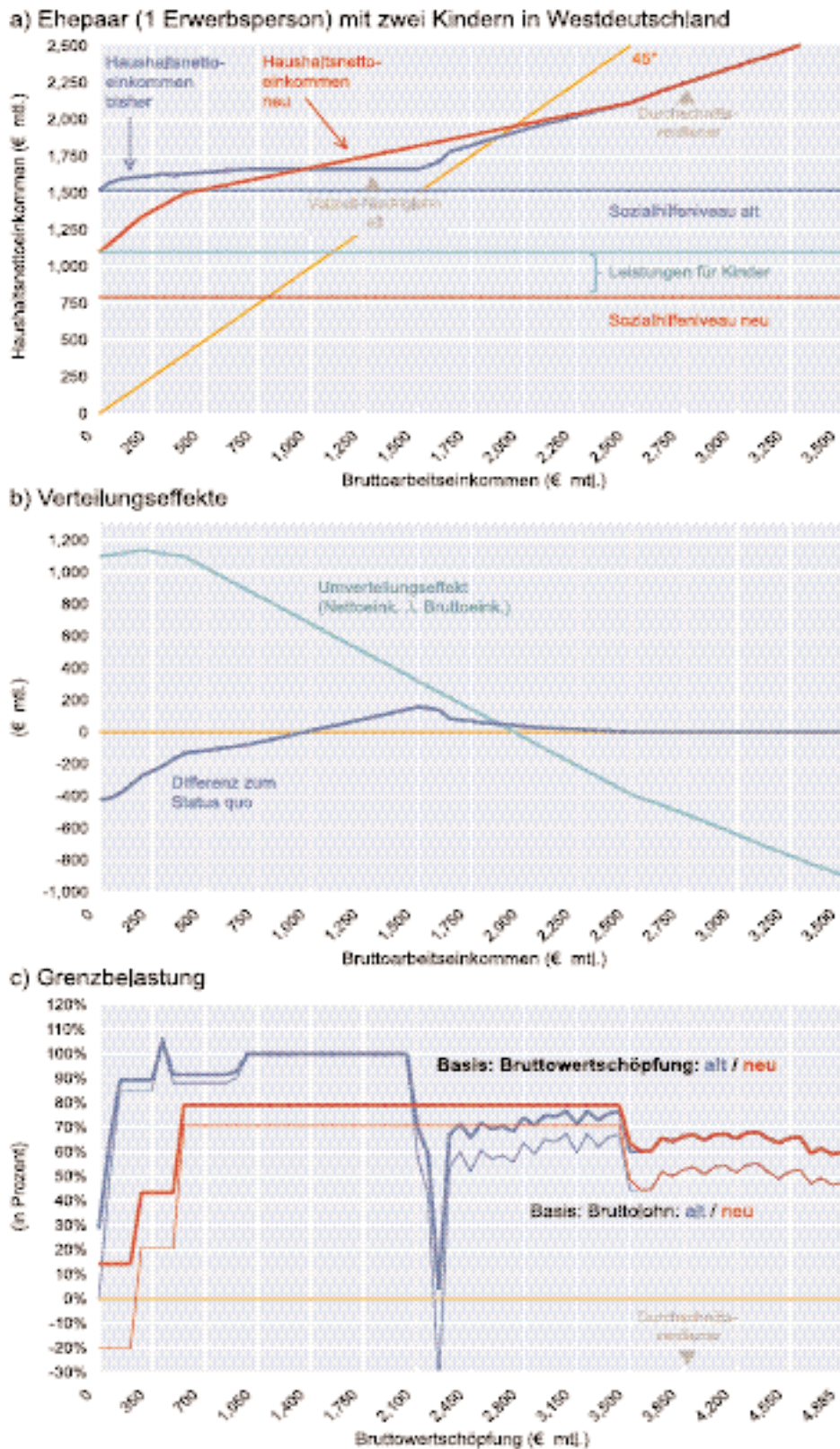
**Das neue Modell existenzsichernder Sozialleistungen**



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts (zur Vorgehensweise: siehe Abb. 1.5).

Abb. 3.7

**Das neue Modell existenzsichernder Sozialleistungen**



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts (zur Vorgehensweise: siehe Abb. 1.5).



schrift beginnt (vgl. Abb. 3.3 bis 3.7). Dann entstünde im Falle einer einzelnen Erwerbsperson ein Bruttolohn von monatlich rund 400 € und im Falle von zwei Erwerbspersonen innerhalb ein und desselben Haushalts ein Bruttolohn von monatlich rund 720 €. Das ifo Modell ist so konstruiert, dass das dazu gehörige Haushaltsnettoeinkommen in allen Fällen zumindest bei dem bisherigen Sozialhilfeniveau für Nichterwerbstätige liegt, das ja bei einer kommunalen Vollzeitbeschäftigung auch in Zukunft gewährleistet bleiben soll. Welcher Erwerbsumfang diesen Löhnen im Rahmen eines regulären Beschäftigungsverhältnisses jeweils entspricht, hängt von der individuellen Produktivität und vom Niveau der Lohnsätze für gering qualifizierte Arbeit ab, das sich nach der intendierten Ausweitung des Niedriglohnssektors ergibt. Auf der Basis der im nächsten Abschnitt erläuterten Berechnungen zu den Lohneffekten, die sich auf dem Arbeitsmarkt ergeben werden, ist zu erwarten, dass nicht einmal eine Halbtagsbeschäftigung benötigt wird, um diese Einkommensniveaus zu erreichen.<sup>48</sup>

Dieser Umstand demonstriert die Natur des ifo Modells nun auch in quantitativer Hinsicht. Auch in Zukunft soll es den Sozialhilfeempfängern nicht schlechter gehen als heute, aber eine gewisse Eigenleistung ist erforderlich. Wer einen Job im privaten Sektor annimmt, kann mit seinem Lohn und der Lohnsteuergutschrift das jetzige Sozialhilfeniveau bereits mit einer Halbtagsstätigkeit erreichen, und wer einen solchen Job nicht findet, kann dieses Niveau zumindest durch eine Vollzeitbeschäftigung bei einer der kommunal beaufsichtigten Leiharbeitsfirmen erreichen. Wer sich indes anstrengt und einer Vollzeitbeschäftigung im privaten Sektor nachgeht, wird in der Summe aus eigenem Lohn und der staatlichen Lohnsteuergutschrift sehr viel mehr als nur die heutige Sozialhilfe verdienen können. Der Reformvorschlag des ifo Instituts läuft deshalb nicht auf einen Sozialabbau hinaus, sondern führt ganz im Gegenteil zu einer sehr deutlichen Verbesserung der Einkommenssituation der Betroffenen. Er bietet den Ausweg aus der Armutsfalle.

Im Abschmelzungsbereich der Lohnsteuergutschrift unterliegt der Bruttolohn jeweils einer kumulierten Grenzbelastung von maximal 70%. Dieser Wert liegt deutlich unter dem Niveau der Transferentzugsraten des gegenwärtigen Sozialhilfesystems und nur wenig oberhalb der in Deutschland geltenden Grenzbelastung für Durchschnittsverdiener, die im Bereich von 60% angesiedelt ist. Ein Anreiz zur weiteren Ausdehnung der Erwerbstätigkeit ist daher gewährleistet.

Man darf allerdings nicht verkennen, dass solche Grenzbelastungen immer noch sehr hoch sind. Dieser Eindruck wird

bestärkt, wenn man in den jeweils mit c) benannten Teildialogrammen die Höhe der Grenzbelastungen der Wertschöpfung beachtet, die wie erläutert auch die Arbeitgeberbeiträge und die Mehrwertsteuer umfassen. Danach liegen die Grenzbelastungen für durchschnittliche deutsche Arbeitnehmer unabhängig von der Reform beim internationalen Spitzenniveau von 65%, und im Abschmelzungsbereich werden im Niedriglohnbereich Grenzbelastungen von 80% erreicht. Diese Werte sind alles andere als befriedigend. Sie relativieren sich nur, wenn man bedenkt, dass das alte Sozialhilfesystem im Abschmelzungsbereich eine Grenzbelastung von 100% hat und dass der Reformvorschlag des Mainzer Modells, wie in Abbildung 2.2 gezeigt, eine Grenzbelastung von über 110% aufweist. Eine allgemeine Senkung der Abgabenlast, insbesondere der Sozialbeiträge, ist sicherlich erforderlich, und wenn sie realisiert wird, dann fällt auch die Grenzbelastung im Abschmelzungsbereich der Lohnsteuergutschrift nach dem ifo Vorschlag. Die Analyse solcher weiter gehender Reformideen liegt aber jenseits der Aufgabe, die sich das Institut in dieser Untersuchung gestellt hat.

Im Ganzen ergeben sich trotz dieser Einschränkungen gegenüber dem heutigen Stand der Dinge erhebliche Anzeizeffekte, die in den Abbildungen 3.3 bis 3.7 jeweils im Teildialogramm b) an den Kurven für die Differenz zum Status quo abzulesen sind. Der Unterschied zwischen dem Anfangspunkt dieser Kurven und ihrem Wert bei einem bestimmten Bruttoeinkommen misst im Vergleich zum alten System den zusätzlichen fiskalischen Anreiz, dieses Bruttoeinkommen durch eigene Anstrengungen zu erwerben. Alle Diagramme zeigen unisono, dass dieser Anreiz sehr groß ist. Misst man den Abstand beispielhaft bezüglich eines selbst verdienten Bruttoeinkommens von 500 € pro Kopf, so ergeben sich, wiederum pro Kopf, Effekte von

- 307,70 € bei erwerbsfähigen Alleinlebenden (Abb. 3.3),
- 331,30 € bei zwei erwerbsfähigen Ehepartnern ohne Kinder (Abb. 3.4),
- 307,70 € bei erwerbsfähigen Alleinerziehenden mit einem Kind (Abb. 3.5),
- 331,30 € bei zwei erwerbsfähigen Ehepartnern in Einkind-Familien (Abb. 3.6) und
- 307,70 € bei einem erwerbsfähigen Ehepartner in Zweikind-Familien (Abb. 3.7).

So groß ist also jeweils das Mehr an Nettoeinkommen, das der ifo Reformvorschlag im Vergleich zum derzeitigen Sozialsystem impliziert, wenn man, statt nicht zu arbeiten, 500 € durch eigene Anstrengung erwirbt. Die Beträge sind nicht gering. Sie legen die Vermutung nahe, dass es auf dem Markt für Geringqualifizierte nach der Reform erhebliche Bewegungen geben wird.

Dies gilt trotz einer einschränkenden Bemerkung, die hier nicht unerwähnt bleiben soll: Ein Reformvorschlag, der ei-

<sup>48</sup> Nach den im nächsten Schritt anzustellenden Schätzungen zu den Auswirkungen des ifo Vorschlags auf das Lohnniveau im Niedriglohnssektor, entspricht einem Bruttolohn von 400 € pro Monat ein Erwerbsumfang von rund 15 bis 17 Stunden pro Woche.

ne Senkung der Transferentzugsrate im Bereich der gegenwärtigen Sozialhilfeschwelle bewirken soll, muss sich grundsätzlich mit der Schwierigkeit auseinandersetzen, dass es in einem gewissen Einkommensbereich jenseits des Punktes, bei dem die Sozialhilfe alter Art ausläuft, im Vergleich zum bisherigen System zu einem leichten Anstieg der Grenzbelastungen kommt.<sup>49</sup> Dieses Problem ist kaum zu vermeiden. Zwar sind die Belastungen in diesem Einkommensbereich hier nicht prohibitiv, aber sie führen bei den Betroffenen gegenüber dem Status quo unter Umständen zu gewissen Einschränkungen des Erwerbsumfanges. Der ifo Vorschlag ist unter anderem darauf angelegt, diesen Bereich und die darauf entfallenden Änderungen von Haushaltseinkommen und marginalen Abgabenquoten so schmal wie möglich ausfallen zu lassen. Unter den gegebenen Restriktionen wird so der bestmögliche Kompromiss zwischen rivalisierenden Reformzielen gesucht.

### Lohn-, Beschäftigungs- und Wachstumseffekte

Da der Reformvorschlag die Lohnuntergrenze beseitigt, die vom derzeitigen Sozialsystem errichtet wird, ist damit zu rechnen, dass die Arbeitslosigkeit im Niedriglohnbereich bis auf eine verbleibende friktionelle Arbeitslosigkeit beseitigt wird. Ausgehend von dieser theoretisch gut begründeten Hypothese versucht dieser Abschnitt abzuschätzen, welche Lohnreaktionen sich dabei ergeben werden. Als Basis für die Berechnungen wird zunächst versucht, genauere Anhaltspunkte für das Beschäftigungspotenzial im Niedriglohnbereich zu gewinnen.

Das für ein Niedriglohnsegment im ersten Arbeitsmarkt mobilisierbare Arbeitskräftepotenzial setzt sich aus registrierten Arbeitslosen, Teilnehmern an Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen und den darin noch nicht enthaltenen erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern zusammen. Dabei handelt es sich vorrangig um Geringqualifizierte, d.h. Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung.<sup>50</sup> Es wird angenommen, dass als arbeitslos gemeldete Personen und Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnah-

<sup>49</sup> In den mit a) bezeichneten Teildiagrammen der Abbildungen 3.3 bis 3.7 beginnt dieser Bereich dort, wo die Nettoeinkommenskurve nach der Reform am weitesten über der Nettoeinkommenskurve vor der Reform liegt. Er endet dort, wo beide Nettoeinkommenskurven wieder zusammenfallen.

Tab. 3.2  
Ungenutztes Arbeitskräftepotenzial für eine Beschäftigung  
im Niedriglohnbereich des deutschen Arbeitsmarktes

	insgesamt (im Alter von 18-64 Jahren)	darunter: Potenzial für den Niedriglohnbereich
registrierte Arbeitslose:	3.865.424	2.347.904
• Arbeitslosengeldbezieher	1.694.576	626.993 *
• Arbeitslosenhilfebezieher	1.456.663	1.456.663
• ohne Leistungen	714.185	264.248 *
ABM- und SAM-Teilnehmer:	278.828	103.166
• Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	174.914	64.718 *
• Strukturanpassungsmaßnahmen	103.914	38.448 *
erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger:	941.796	659.643
∧ Doppelzählungen SH / AIG	76.207	39.140
∧ Doppelzählungen SH / AIH	144.474	144.474
∧ Doppelzählungen SH / AI oh. Leistg.	380.022	195.979
Saldo Arbeitskräftepotenzial:	4.485.335	2.731.121
∧ friktionelle Arbeitslosigkeit (20 %)		469.581 *
langfristig erforderliche Beschäftigung:		2.261.540

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit, Statistisches Bundesamt, Berechnungen des ifo Instituts (\* geschätzt).

men ausnahmslos als erwerbsfähig eingestuft werden können. Bei den Sozialhilfeempfängern werden Kranke und Invalide sowie Personen in Aus- oder Weiterbildung ausgenommen. Einschränkungen der Erwerbsfähigkeit durch häusliche Bindung werden im Grundsatz ebenfalls berücksichtigt, allerdings nach den etwas strengeren Maßstäben hinsichtlich Alter und Zahl zu betreuender Kinder, die im vorangegangenen Abschnitt definiert wurden. Ferner werden hier, abweichend von der Klassifikation des Statistischen Bundesamtes, grundsätzlich alle Personen im Alter von 18 bis 64 (statt 18 bis 59) Jahren einbezogen.

Einen Überblick über das derzeit ungenutzte Arbeitskräftepotenzial gibt Tabelle 3.2. Bereinigt um solche Sozialhilfeempfänger, die zugleich Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe beziehen, ergibt sich eine Gesamtzahl von rund 4,5 Mill. erwerbsfähigen Personen im Alter von 18 bis 64 Jahren. Der weitaus größte Teil dieser Personen empfängt gegenwärtig Sozialleistungen, ein kleiner Teil erhält keine Leistungen oder ist in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik beschäftigt. Auf der Basis der obigen Überlegungen sind davon 2,7 Mill. Personen dem Potenzial Geringqualifizierter zuzurechnen, die für eine Beschäftigung

<sup>50</sup> Nach den in Kapitel 1 präsentierten Daten sind rund 37% aller registrierten Arbeitslosen in diesem Sinne gering qualifiziert. Diese Quote wird hier vereinfachend sowohl für alle Untergruppen der registrierten Arbeitslosigkeit – Bezieher von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe sowie Arbeitslose ohne Leistungsbezug – als auch für die Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen angesetzt. Bei formal qualifizierten Beziehern von Arbeitslosenhilfe wird jedoch davon ausgegangen, dass ihre Qualifikation durch die in der Regel seit mindestens einem Jahr andauernde Arbeitslosigkeit weitgehend wertlos geworden ist, so dass sie kurz- bis mittelfristig ausnahmslos nur eine Beschäftigung im Niedriglohnbereich finden können. Bei den erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern im Alter von 18-64 Jahren beträgt der Anteil Geringqualifizierter (einschließlich Personen, deren berufliche Qualifikation unbekannt ist) 63,7%. Hinzu kommen solche Empfänger ergänzender Sozialhilfe, die zwar formal qualifiziert sind, als Arbeitslosenhilfeempfänger aber ebenfalls unter die Vermutung entwerteter Qualifikationen fallen. Über die Dauer der Nichterwerbstätigkeit sonstiger, formal qualifizierter Sozialhilfeempfänger ist nichts Näheres bekannt.

im Niedriglohnsektor in Frage kommen. Auf die Wiedereingliederung dieses Personenkreises in reguläre Beschäftigung ist der ifo Vorschlag in erster Linie zugeschnitten.

Empfänger von Arbeitslosengeld und Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die über eine abgeschlossene Lehre oder höherwertige Qualifikationen verfügen, spielen bei der angestrebten Erweiterung des Niedriglohnsektors möglicherweise vorübergehend eine Rolle, z. B. weil ihr Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt nach längerer Arbeitslosigkeit realistischere nur über eine Beschäftigung erfolgen kann, die ihrem formalen Qualifikationsniveau nicht entspricht. Dauerhaft können sie jedoch in Beschäftigungsverhältnissen mit höheren Qualifikationsanforderungen aufsteigen, sofern neben den negativen Anzeizeffekten von Lohnersatzleistungen auch andere Hemmnisse für mehr Beschäftigung in Deutschland beseitigt werden.<sup>51</sup> Zusätzliche Reformen, die vorrangig auf die Überwindung der Arbeitslosigkeit in anderen Arbeitsmarktsegmenten zielen und vor allem auf eine generelle Flexibilisierung tarifvertraglicher Lohnvereinbarungen und auf Änderungen beim Kündigungsschutz für reguläre (unbefristete) Arbeitsverhältnisse hinauslaufen müssten, werden hier keinesfalls ausgeschlossen. Sie liegen jedoch außerhalb des Gesichtskreises des hier konkretisierten Reformvorschlags.<sup>52</sup>

Bei der Schätzung in Tabelle 3.2 wird berücksichtigt, dass es im Niedriglohnsektor wie in jedem Arbeitsmarktsegment langfristig ein gewisses Niveau »friktioneller Arbeitslosigkeit« geben kann, die zwar in jedem Einzelfall nur vorübergehend ist, aber im Aggregat einen Dauerzustand darstellt. Die Existenz dieses schwer bezifferbaren Phänomens lässt es als unrealistisch erscheinen, zu einem gegebenen Zeitpunkt jeweils das gesamte Arbeitskräftepotenzial, das für diesen Sektor zur Verfügung steht, in Beschäftigung zu bringen.<sup>53</sup> Veranschlagt man den Anteil solcher durch laufende Eintritte in und Austritte aus Beschäftigung verursachten (registrierten) Arbeitslosigkeit im Niedriglohnsektor mit rund 20% des gegenwärtigen Volumens<sup>54</sup>, so ist davon auszugehen, dass nach der Änderung der Rahmenbedingungen für Arbeitsnachfra-

ge und -angebot im Niedriglohnsektor rund 2,26 Mill. neue Beschäftigungsverhältnisse geschaffen werden können.

Die entscheidende Frage ist nun, welche Lohnänderungen erforderlich sind, um bei den Arbeitgebern in diesem Umfang zusätzliche Nachfrage nach gering qualifizierter Arbeit, also Niedriglohnjobs, entstehen zu lassen. Konkret lautet die Frage: »Um wie viel Prozent müssen sich die derzeitigen Löhne für gering qualifizierte Erwerbstätige ändern, um 2,26 Mill. zusätzliche Niedriglohnjobs zu schaffen?« Für die zu erwartenden größeren Beschäftigungsänderungen lässt sie sich mit Hilfe der Formel

$$\Delta \ln w = \frac{\Delta \ln B}{\eta}$$

beantworten, wobei  $\eta$  die (als konstant unterstellte) Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage,  $w$  den Lohnsatz und  $B$  die Beschäftigung im Niedriglohnsektor kennzeichnet. Das  $\Delta$  vor einer Variablen zeigt die Änderung eben dieser Variablen an.<sup>55</sup> Für die Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage finden sich in der Literatur verschiedene empirisch fundierte oder aufgrund vorliegender Untersuchungen bzw. theoretischer Überlegungen abgeleitete Schätzungen, die sich allerdings teilweise auf unterschiedliche Einzeleffekte konzentrieren, die die gesamten Lohn- oder Beschäftigungsanpassungen beeinflussen, einen unterschiedlichen Zeithorizont innerhalb des Anpassungsverlaufs betreffen und sich auf unterschiedliche Arbeitsmarktsegmente und Länder beziehen. Unterschieden werden dabei üblicherweise

- eine Elastizität, die bei unverändertem Output den Ersatz von Kapital durch Arbeit bzw. von qualifizierter durch unqualifizierte Arbeit betrifft und relativ klein ausfällt;

<sup>51</sup> Die hier vorgeschlagene Abschaffung der Arbeitslosenhilfe, die ja nicht nur die generelle Lohnuntergrenze beim gegenwärtigen Sozialhilfeniveau stützt, sondern für qualifizierte Erwerbspersonen auf individueller Basis noch höhere Reservationslöhne fixiert, trägt bereits entscheidend zur Mobilisierung eines Teils dieses Personenkreises bei.

<sup>52</sup> Klar ist allerdings, dass alle Arbeitslosen, qualifizierte und unqualifizierte, auf der Basis des ifo Reformvorschlags vor dieselben rechtlichen Rahmenbedingungen gestellt werden. Auch erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger mit beruflicher Qualifikation unterliegen der Verpflichtung, eine kommunale Beschäftigung auszuüben, wenn sie Leistungen im Umfang des bisherigen Sozialhilfeniveaus in Anspruch nehmen wollen. Unter der Voraussetzung weiterer Arbeitsmarktformen sollte allerdings der Großteil dieser Personen dann eine reguläre Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt aufnehmen. Mögliche Kosten der Beschäftigung qualifizierter Arbeitskräfte im zweiten Arbeitsmarkt werden bei den nachfolgenden fiskalischen Berechnungen ausgeklammert, um die verschiedenen Problemkreise zu trennen und vorrangig die Effekte der hier vorgeschlagenen Reform auszuloten.

<sup>53</sup> Als Faustregel wird heute häufig davon ausgegangen, dass ein Viertel der derzeitigen Arbeitslosenquote von annähernd 10%, also 2,5%, das »Vollbeschäftigungsniveau« kennzeichnet. Diese Festlegung erscheint allerdings als willkürlich, denn in den sechziger Jahren wurde eine Arbeitslosenquote von unter 1% für normal gehalten. Da die Suche nach Niedriglohnjobs wegen der relativ geringen Bedeutung der arbeitsplatzspezifischen Ausbildung unterdurchschnittlich lange dauern dürfte, sofern solche Jobs zur Verfügung gestellt werden, sollte die friktionelle Arbeitslosigkeit im Niedriglohnbereich im Übrigen eher niedriger liegen als im gesamten Arbeitsmarkt.

<sup>54</sup> Das ist immer noch ein recht hoher Wert, der eher zur Unterschätzung der möglichen Beschäftigungseffekte der vorgeschlagenen Reformmaßnahmen führt. Angenommen wird dabei, dass zwar die Zahl friktionell Arbeitsloser, keinesfalls aber die Identität der Betroffenen im Zeitablauf unverändert bleibt. Im Rahmen der an diese Schätzungen anknüpfenden Berechnungen fiskalischer Effekte ist daher zu beachten, dass von dauerhaft auftretender Fluktuationsarbeitslosigkeit Betroffene – aufgrund der im Durchschnitt wesentlich geringeren Dauer ihrer Arbeitslosigkeit – aller Voraussicht nach fast ausnahmslos Ansprüche auf Arbeitslosengeld haben.

<sup>55</sup> Die allgemeine Formel für eine entsprechende Arbeitsnachfragekurve lautet  $B = A w^\eta$ , wobei  $A$  ein beliebiger Skalierungsparameter ist, der sich aus der Form der Produktionsfunktion, dem Kapitalstock und seinen Anpassungen sowie dem Stand technischen Wissens ergibt. Soweit die angenommene Elastizität  $\eta$  auf Schätzungen basiert, die nur für kleine, eher »marginale« Änderungen der relevanten Größen angestellt wurden, werden dabei allerdings mangels besserer Daten verallgemeinernde Schlussfolgerungen gezogen, die sich auf Änderungen einer in der Realität nicht beobachtbaren Größenordnung nur eingeschränkt übertragen lassen.

- eine Elastizität, die die bei unverändertem Kapitaleinsatz eintretenden Substitutions- und Skaleneffekte erfasst und wegen der bei Lohnsenkungen erhöhten Produktion deutlich größer ist;<sup>56</sup>
- eine Elastizität, die darüber hinaus auch berücksichtigt, dass Lohnsenkungen eine Vergrößerung des Kapitaleinsatzes lohnend machen, was die Nachfrageelastizität noch weiter vergrößert.<sup>57</sup>

Tab. 3.3  
Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage: Schätzungen

Quelle	Schätzung für...	Ergebnis
Franz und König (1986)	verarbeitendes Gewerbe (D)	-0,96
Burgess (1988)	verarbeitendes Gewerbe (UK)	-1,85
Nickell and Symons (1990)	Industrie (USA)	-1,92
Sinn (1992)	Gesamtwirtschaft (D)	-2,00
Zimmermann und Bauer (1997)	Geringqualifizierte (D)	-0,85
Riphahn, Thalmaier und Zimmermann (1999)	Niedriglohnssektor (D)	-0,6
Buslei und Steiner (1999)	Niedriglohnssektor (D)	
	• Beschäftigte (Personen):	
	Männer	-0,61
	Frauen	-0,19
	• Arbeitsvolumen (Std.):	
	Männer	-0,67
	Frauen	-0,46

Quelle: Zusammenstellung durch das ifo Institut.

Des Weiteren kann man die Elastizitäten nach der Zeitdauer zwischen der Lohnsenkung und der Reaktion der Unternehmen unterscheiden. Kurzfristig sind die Möglichkeiten für die in allen Fällen erforderlichen technischen Substitutionsprozesse eher gering, doch je mehr Zeit verstreicht, desto größer sind die Reaktionen.

Entscheidend sind für die hier betrachtete Fragestellung auf jeden Fall nur die Angaben für den zweiten und dritten dieser Werte, denn sicherlich wird es nach einer Lohnsenkung nicht zu einer Kapitalabwanderung kommen. Einen Überblick über die wichtigsten Ergebnisse hinsichtlich der Lohnelastizität gibt Tabelle 3.3. Teilweise bleibt es unklar, auf welche der Elastizitäten sich die Schätzungen beziehen und wie groß die Reaktionszeit ist. Die Schätzungen im Bereich des Werts von 2 beziehen sich auf mittel- bis langfristige Reaktionen, die bei gegebenem Kapitaleinsatz stattfinden. Die geringeren Werte beziehen sich eher auf kurze Fristen und Elastizitäten vom ersten Typ.

Leider ist auch nicht klar, ob die Schätzungen sich auf die Beschäftigungseffekte innerhalb homogener Qualitätsklassen des Faktors Arbeit beziehen, wie es theoretisch eigentlich erforderlich wäre. Die vorhandenen Schätzungen vermitteln durch Nichterwähnung dieses Punktes eher den Ein-

druck, dass die nötige Homogenität jeweils nur angenommen wurde. Es ist deshalb zu vermuten, dass sich die Schätzungen partiell auf die Nachfrageeffekte einer marginalen Absenkung der Lohnkosten beziehen, ohne dass damit eine Senkung der intramarginalen Lohnkosten impliziert ist, wie man es bei homogenen Klassen erwarten müsste.

Insofern ist das Bild, das die genannten Schätzungen liefern, äußerst grob. Vereinfachend wird für die mittel- bis langfristig relevante Elastizität im Folgenden ein »mittlerer« Wert für die Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage von  $-1$  angenommen.<sup>58</sup> Als Faustregel für die Rechnungen gilt also, dass ein Prozent Lohnsenkung im Niedriglohnbereich ein Prozent mehr Beschäftigung schafft.

Die Faustregel unterstellt, dass die Beschäftigungsanpassung nicht durch langsamere oder weniger starke Reaktionen des Arbeitsangebots limitiert wird, sondern, bei gegebenem Arbeitsangebot, allein von den Reaktionen der Nachfrageseite abhängt. Geht man unter diesen Annahmen davon aus, dass die gegenwärtige Beschäftigung im Niedriglohnssektor ( $B$ ) näherungsweise durch die Zahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter ohne Abschluss einer beruflichen Ausbildung (2000: 4,640 Mill. Personen) erfasst werden kann<sup>59</sup>, während der angestrebte Anstieg ( $\Delta B$ ) durch die in Tabelle 3.2 hergeleitete Zahl gegeben ist, so ergibt sich, dass eine Senkung der derzeit geringsten Lohnsätze innerhalb des Niedriglohnssektors um rund ein Drittel (32,9%) erforderlich ist, um die ca. 2,26 Mill. Arbeitsplätze zu schaffen, die dort auf Dauer entstehen sollen.

<sup>56</sup> Bei linear-homogenen Produktionsfunktionen gleicht diese Elastizität, soweit sie sich auf alle Arbeitskräfte bezieht, dem Quotienten aus der Substitutionselastizität zwischen Arbeit und Kapital und der partiellen Produktionselastizität des Kapitals. Da letztere im Bereich von etwa 0,3 und erstere im Bereich von etwa 0,6 liegt, ergibt sich der genannte Wert für die Nachfrageelastizität von ungefähr 2. Wird eine Teilmenge eines homogenen Arbeitsmarkts betrachtet, so ist die Elastizität wegen der geringeren Bezugsbasis größer, wird eine Teilmenge betrachtet, die ein Komplement zu anderen Teilmengen ist, kann sie kleiner sein.

<sup>57</sup> »Extrem langfristig« ist die Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage in einem einfachen neoklassischen Modell offener Volkswirtschaften sogar unendlich hoch: Die relativen Knappheiten von Arbeit und Kapital bzw. allen anderen Produktionsfaktoren sind dann im Weltmaßstab definiert. Die angesichts dessen effiziente, für alle Volkswirtschaften frei verfügbare Technologie fixiert die Faktorpreise. Und bei Lohnsatzvariationen in einzelnen Volkswirtschaften ergibt sich entweder – bei »richtiger« Wahl der Faktorpreisrelation – Vollbeschäftigung oder anderenfalls eine Arbeitslosigkeit von 100%. In der Realität werden zwar die dadurch gekennzeichneten Gleichgewichtsmechanismen spürbar, die Anpassungen kommen aufgrund diverser Friktionen und fortlaufend neuer Schocks aber nie an ein Ende.

<sup>58</sup> Für eine relativ niedrige Elastizität spricht, dass der Niedriglohnssektor in einem eher komplementären Verhältnis zum Rest der Wirtschaft steht. Für eine relativ hohe Elastizität spricht, dass hier nur ein Teilssegment des Arbeitsmarktes betrachtet wird. Eine gegebene Lohnsenkung, die ein bestimmtes Maß an Mehrbeschäftigung hervorruft, führt ja zu einer umso größeren prozentualen Zunahme der Beschäftigung, je kleiner die Teilmenge des Arbeitsmarktes ist, auf die dieses Maß bezogen wird. Vgl. European Economic Advisory Group at CESifo (2002, S. 78). Die sich in diesem Zusammenhang ergebenden empirischen Fragen sind noch lange nicht gelöst.

<sup>59</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 4.2.1, 1999, S. 18.

Wenn man auf der Basis dieser Schätzungen den gegenwärtigen Stundenlohn für gering qualifizierte Arbeitskräfte mit rund 8,70 € (17 DM) ansetzt<sup>60</sup>, so müsste dieser Lohnsatz somit auf rund 5,80 € (11,40 DM) sinken. Bei einer Vollzeit-Beschäftigung mit rund 150 Stunden je Monat ergibt sich daraus ein monatlicher Bruttolohn in Höhe von ca. 870 €, der durch die neu eingeführte Lohnsteuergutschrift, je nach Haushaltstyp in verschiedenem Maße, aufgestockt wird. Das dazugehörige Nettohaushaltseinkommen liegt nach Umsetzung des Ifo Reformvorschlages dann zwischen 830 € (alleinlebende Erwerbsperson) und 1 635 € (Alleinverdiener-Ehepaare mit zwei Kindern).

Ebenso wichtig wie die Beschäftigungseffekte des Ifo Vorschlags sind schließlich die Auswirkungen der Reformen auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum. Die Zahl von knapp 2,3 Mill. Arbeitskräften, für die mittelfristig zusätzliche Beschäftigung im Niedriglohnsektor entstehen kann, ist gleichbedeutend mit einer Erhöhung der Erwerbstätigenzahl um annähernd 6%. Da es sich jedoch um gering qualifizierte und entsprechend niedrig entlohnte Arbeit handelt, fällt ihr Beitrag zum Sozialprodukt unterdurchschnittlich aus. Gleichwohl ist der Wachstumseffekt der Reform nennenswert.

Ausgangspunkt für die Abschätzung der Zunahme des gesamtwirtschaftlichen Outputs aufgrund der zusätzlichen Beschäftigten ist die von ihnen erwirtschaftete Wertschöpfung, also der Lohnsumme zuzüglich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung und der Mehrwertsteuer. Für den Fall, dass das gesamte Arbeitskräftepotenzial vom regulären Arbeitsmarkt absorbiert wird, errechnet sich ein aggregiertes Lohnneinkommen der zusätzlich Beschäftigten im Niedriglohnsektor in Höhe von knapp 22 Mrd. € und eine dem Faktor Arbeit zusätzlich zurechenbare Wertschöpfung von 30,7 Mrd. €.<sup>61</sup> Dies ist eine Untergrenze für die tatsächliche zusätzliche Wertschöpfung, weil die Zunahme der Steigerung der Einkommen komplementärer Faktoren (Kapitalerträge und Lohnneinkommen für qualifiziertere Arbeit) noch hinzugerechnet werden muss. Aufgrund einer einfachen Abschätzung ergibt sich ein jährlicher Wohlfahrtsgewinn von

38,4 Mrd. €. <sup>62</sup> Dies entspricht einer Steigerung des Bruttoinlandsprodukts um etwa 1,9%. Dieser zusätzliche Wachstumsschub fällt im Zuge der Ausweitung des Niedriglohnssektors zwar nur einmalig und unter Umständen auf mehrere Jahre verteilt an. Er steigert das Niveau des Wachstumspfades und damit die jährliche Wirtschaftsleistung aber dauerhaft. In jedem Jahr wird das Bruttoinlandsprodukt um 1,9% größer sein, als es ohne die Reform der Fall gewesen wäre. Bei einem langfristigen Zins von real 4% und selbst bei einer nur statischen Berechnung impliziert dies einen Barwert des langfristigen Wohlfahrtsgewinns in Höhe von knapp der Hälfte des derzeitigen deutschen Sozialprodukts oder 1 000 Mrd. €. Diese Zahl zeigt sehr deutlich, um welche Dimensionen es bei der Schaffung eines Niedriglohnssektors in Deutschland wirklich geht.

### Verteilungswirkungen

Die in den vorangegangenen Abschnitten erläuterte Reform des Sozialhilfesystems hat komplexe Verteilungswirkungen, die durch die Reaktion des Lohnsatzes und die Gewährung einer neuartigen Lohnsteuergutschrift für Beschäftigte im Niedriglohnbereich bestimmt werden. Wie einzelne Individuen bzw. Haushalte von der Reform betroffen werden, hängt in erster Linie davon ab, ob sie zuvor Sozialleistungsempfänger oder bereits im Niedriglohnsektor beschäftigt waren.

Erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger werden nach der Reform entweder im ersten Arbeitsmarkt beschäftigt sein, wobei ihre gefallenen Löhne durch die Lohnsteuergutschrift über das heutige Sozialhilfeniveau hinaus aufgestockt werden, oder sie werden einer kommunalen Beschäftigung nachgehen und dafür exakt den bisherigen Sozialhilfesatz beziehen. Nur wenn sie auch die staatlich organisierte Beschäftigung ablehnen, erhalten sie stark reduzierte Sozialleistungen der Eingangsstufe. Durch eine Selbstselektion der Betroffenen wird es sich dabei in aller Regel um Personen handeln, die über andere Einkommensquellen verfügen (Unterstützung durch Dritte, Schwarzarbeit, Vermögenserträge und dgl.), die in den hier angestellten Berechnungen aber nicht erfasst sind.

<sup>60</sup> Dieser Schätzwert ergibt sich auf der Basis der Angaben in Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2002, Tab. 5) und WSI (2001), wobei versucht wird, einen Mittelwert für niedrige Löhne zu verwenden, der eher auf Effektiv- als Tariflöhne abstellt, und damit der geringeren Lohn-drift im Dienstleistungssektor im Vergleich zum verarbeitenden Gewerbe Rechnung zu tragen.

<sup>61</sup> Diesen Schätzungen liegen dieselben Berechnungen zugrunde wie bei der anschließenden Bestimmung der fiskalischen Effekte des Ifo Reformvorschlages. Für den Fall einer vollständigen Eingliederung des Arbeitskräftepotenzials von 2,26 Mill. Personen in den ersten Arbeitsmarkt ergeben sich dort aus der Lohnsumme der zusätzlich Beschäftigten in Höhe von 21 959 Mill. €, bei kumulierten Beitragssätzen zu Sozialversicherung für Arbeitnehmer und Arbeitgeber von 41,3% Sozialbeiträge in Höhe von 9 069 Mill. € (vgl. Tab. 3.7, Variante 1). In der angegebenen Lohnsumme noch nicht enthalten sind allerdings die Arbeitgeberbeiträge selbst (20,65%) sowie die anfallende Mehrwertsteuer (16%). Fügt man diese Posten hinzu, beläuft sich die auf den Faktor Arbeit entfallende zusätzliche Wertschöpfung zu Marktpreisen auf rund 30 732 Mill. €.

<sup>62</sup> Ausgehend von der Annahme einer isoelastischen Arbeitsnachfrage (mit  $\eta = -1$ ), die zugleich den Verlauf der Grenzwertschöpfung der zusätzlich eingesetzten Arbeit angibt, lässt sich das Integral unter dieser Kurve wie folgt abschätzen: Da die Beschäftigung im Niedriglohnsektor annähernd verdoppelt wird und sich die Löhne (mindestens der Neubeschäftigten) gegenüber dem vorherigen Lohnsatz daher um rund ein Drittel reduzieren, liegt die marginale Wertschöpfung des »ersten« Neubeschäftigten um rund die Hälfte über der des »letzten«. Verwendet man vereinfachend (trotz des gekrümmten Kurvenverlaufs) die Dreiecksformel zur Bestimmung des Teils der Wertschöpfung, der durch Bruttolohnsumme, einschließlich Arbeitgeberanteile der Sozialversicherungsbeiträge, und indirekte Steuern noch nicht erfasst ist, so erhöht sich der Betrag von 30,7 Mrd. € um ein weiteres Viertel.

Personen, die bereits vor der Reform im Niedriglohnbereich beschäftigt waren, müssen Lohnsenkungen hinnehmen, die mit der Ausweitung dieses Arbeitsmarktsegments einher gehen. Betroffen von diesem Effekt sind insbesondere Personen, deren Einkommen nicht sehr weit über dem bisherigen Sozialhilfeniveau lag, denn es ist davon auszugehen, dass ihre Arbeitsleistung ein besonders enges Substitut zur Arbeitsleistung der neu in den Markt Tre tenden ist. Es wird davon ausgegangen, dass das Einkommen dieser Arbeitnehmergruppe (bei als unverändert unterstelltem Arbeitsvolumen) um 33% zurückgeht. Für Beschäftigte, deren Einkommen vom bisherigen Sozialhilfeniveau dank ihrer höheren Produktivität am stärksten abweicht und deren Arbeitsleistung durch die neu in den Markt Tre tenden kaum ersetzt werden kann, werden nur geringe Einkommenseinbußen von 2,4% unterstellt. Im Durchschnitt aller 11 Einkommensklassen, in welche der Niedriglohnsektor bei den Berechnungen unterteilt wurde, ergibt sich ein Einkommensrückgang von 16,5%. Dies entspricht der Hälfte des Umfangs der Senkung der untersten Bruttolöhne im Niedriglohnbereich (33%), die erforderlich ist, um 2,26 Mill. neue Arbeitsplätze zu schaffen. Die von der Lohnsenkung betroffenen Altbeschäftigten kommen aber mehrheitlich ebenso wie die Neubeschäftigten in den Genuss der Lohnsteuergutschriften. Dadurch werden sie weitgehend für die Lohnsenkung kompensiert, die als Folge der aktivierenden Sozialhilfe zu erwarten ist. Dies ist der viel kritisierte, aber schon bei der Diskussion der Gründe für eine breite Subventionierung geringer Erwerbseinkommen geforderte »Mitnahmeeffekt«, der aus verteilungspolitischen Gründen für die Funktionsweise des ifo Modells unverzichtbar ist.

Ein einfacher, aber grober Überblick über die Verteilungswirkungen lässt sich gewinnen, wenn man, ausgehend von diesen Alternativen, die Veränderungen des Einkommens analysiert, die sich für einige ausgewählte Haushaltstypen ergeben. Betrachtet werden dabei zum einen ehemalige Sozialhilfeempfänger, die neu in den Arbeitsmarkt eintreten. Bei einer Vollzeitbeschäftigung von 150 Stunden im Monat und einem Bruttostundenlohn von 5,80 € beläuft sich ihr Bruttoeinkommen auf 870 € im Monat. Zum anderen wird untersucht, wie sich das Einkommen von bisher schon im Niedriglohnsektor beschäftigten Arbeitnehmern verändert. Verdiente ein Beschäftigter bisher z.B. 1 300 € im Monat, so sinkt sein Bruttoeinkommen durch die Erweiterung des Niedriglohnsektors auf 1 110 € im Monat ab. Es handelt sich hier also um einen Fall, der mit einer Lohnsenkung von 15%

ungefähr dem mittleren Typus aus der Gruppe der Niedriglohnempfänger entspricht.

Um die Veränderung der Haushaltsnettoeinkommen zu ermitteln, müssen von den Bruttoeinkommen die Steuern und Sozialversicherungsbeiträge in Abzug gebracht und das Kindergeld und die Lohnsteuergutschriften hinzugefügt werden. Tabelle 3.4 verdeutlicht, dass der Übergang in die Erwerbsarbeit für alle ehemaligen Sozialhilfeempfänger klare finanzielle Vorteile bringt. Je nach Haushaltstyp beläuft sich die Differenz der Haushaltsnettoeinkommen vor und nach der Reform auf rund 90 bis 420 € monatlich. Das impliziert außerdem, dass es einen entsprechend hohen Lohnabstand zwischen einer kommunalen Beschäftigung und einer regulären Vollzeitbeschäftigung gibt, der bei vermehrter Arbeitsnachfrage nennenswerte Anreize schafft, einen staatlich bereit gestellten Job so rasch wie möglich wieder aufzugeben, um eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt anzunehmen.

Ein differenzierteres Bild ergibt sich bei den Personen, die schon vor der Reform im Niedriglohnsektor beschäftigt waren. Tabelle 3.4 weist aus, dass in allen Haushalten mit einer Erwerbsperson die Einbeziehung in das System der Lohnsteuergutschriften die durch die Reform ausgelösten Lohnsenkungen weitgehend ausgleicht. Bei Alleinstehenden und Alleinerziehenden mit einem Kind ergeben sich geringe Einbußen beim Haushaltsnettoeinkommen von gut 30 € im Monat. Finanzielle Einbußen erleiden durch die Reform ebenfalls Haushalte mit zwei Erwerbspersonen, die beide vollzeitbeschäftigt sind. Die Haushaltseinkommen sinken in diesen Fällen um etwa 140 bis 210 €. Der wichtigste Grund für diese Effekte ist die erwartete Lohnsenkung auch für bereits Beschäftigte, die durch die Ausweitung des Niedriglohnsektors bewirkt wird, nicht dagegen die Verringe-

Tab. 3.4  
Verteilungseffekte der Reform für verschiedene Haushaltstypen  
(Direkte Fördereffekte und Marktreaktionen)

	monatliche Haushaltsnettoeinkommen (in €)				
	ehemalige Sozialhilfeempfänger			bisher Beschäftigte	
	vor Reform	nach Reform: Beschäftigung... im ersten Arbeitsmarkt	624 1.029	vor Reform	nach Reform
Alleinstehende	624	830	624	932	900
Alleinerziehende mit 1 Kind	1.029	1.133	1.029	1.237	1.203
Ehepaare (1 Erwerbsperson)					
– kinderlos	984	1.151	984	1.127	1.221
– mit 1 Kind	1.282	1.370	1.282	1.425	1.441
– mit 2 Kindern	1.520	1.635	1.520	1.663	1.705
Ehepaare (2 Erwerbspersonen)					
– kinderlos	984	1.408	984	1.838	1.638
– mit 1 Kind	1.282	1.627	1.282	2.011	1.800
– mit 2 Kindern	1.520	1.890	1.520	2.172	2.031

Annahmen: Unterstellt wird jeweils eine Vollzeitbeschäftigung aller im Haushalt lebenden Erwerbspersonen, sowohl im ersten Arbeitsmarkt als auch im Falle einer kommunalen Beschäftigung. Als Stundenlöhne im Niedriglohnsektor werden dabei vor der Reform 8,70 € unterstellt, nach der Reform für bisher schon Beschäftigte 7,40 € und für ehemalige Sozialhilfeempfänger, die neu in den Arbeitsmarkt eintreten, 5,80 €.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

zung von Transferansprüchen. Bemerkbar macht sich hier allerdings auch, dass die Summe zweier vollwertiger Bruttoarbeitseinkommen in den obigen Beispielfällen vor der Reform rund 2 600 €, nach der Reform immer noch 2 220 € erreicht und damit im Abschmelzungsbereich der Lohnsteuergutschrift oder sogar jenseits dieses Bereichs liegt, auch wenn beide Löhne im Niedriglohnbereich erzielt werden. Die für diese Fälle geltende Annahmenkombination, insbesondere eine Vollzeitbeschäftigung beider Partner in Familienhaushalten, ist allerdings vergleichsweise extrem. Bei einer Kombination von Vollzeitbeschäftigung eines Partners mit Teilzeitbeschäftigung des anderen kann die Lohnsteuergutschrift ihre kompensierende Wirkung beispielsweise schon wieder fast voll entfalten.

Nicht betrachtet werden hier die ehemaligen Empfänger von Arbeitslosenhilfe, deren Sozialleistungsansprüche vor der Reform höher gewesen sein können als das alte Sozialhilfeniveau. Auch bei gering qualifizierten Arbeitslosenhilfeempfängern, deren Ansprüche tendenziell gering sind, ist eine finanzielle Schlechterstellung nur bei solchen Beziehern von Arbeitslosenhilfe auszuschließen, die zugleich ergänzende Sozialhilfe erhalten. Durch die Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe werden die sonstigen Arbeitslosenhilfebezieher finanziell unter Umständen zunächst schlechter gestellt. Ihnen wird aber durch die Aufnahme einer Niedriglohnbeschäftigung die Möglichkeit eröffnet, später höhere Arbeitseinkommen zu erzielen. Außerdem sind mit der Öffnung des ersten Arbeitsmarktes für Langzeitarbeitslose und Personen ohne berufliche Qualifikation für diese weitere Vorteile verbunden wie Lerneffekte, die Herstellung sozialer Kontakte, eine erhöhte Selbstachtung und die Vermeidung von Bedürftigkeitsprüfungen. Hinzu kommen das Wiederaufleben von Ansprüchen auf Arbeitslosengeld und der Erwerb von Rentenanwartschaften, die sich ebenfalls nicht oder nicht sofort im Haushaltsnettoeinkommen niederschlagen.

### Fiskalische Effekte

Bei der Berechnung der fiskalischen Wirkungen des ifo Reformvorschlags werden die Belastungen, die sich primär durch die Gewährung der neuartigen Lohnsteuergutschrift an Beschäftigte im Niedriglohnbereich ergeben, den Entlastungen gegenüber gestellt, die durch zusätzliche Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen und Einkommensteuern der zusätzlichen Beschäftigten (»Neubeschäftigten«) sowie aus Einsparungen im sozialen Sicherungssystem entstehen. Außerdem werden die Kosten der kommunalen Beschäftigung berücksichtigt.

Bei allen Rechnungen werden die direkten Kosten und Erträge berücksichtigt. Außerdem werden die Effekte in Rechnung gestellt, die von Anpassungen der Bruttolöhne der schon zuvor im Niedriglohnbereich Beschäftigten (»Altbeschäftigten«)

ausgehen. Deren Bruttolöhne werden einem Anpassungsdruck durch die Integration der bisher Arbeitslosen in den Niedriglohnbereich des ersten Arbeitsmarktes ausgesetzt. Wie es im vorigen Abschnitt schon erläutert wurde, dürften die dadurch ausgelösten Lohnsenkungen umso höher ausfallen, je ähnlicher die ausgeübte Arbeit zur Arbeit der neu eingestellten Personen ist, und damit wohl, je näher der Lohn in der Ausgangslage beim Niveau der alten Sozialhilfe liegt. Niedriglöhne, die relativ weit vom Sozialhilfeniveau entfernt sind, werden wahrscheinlich an Personen gezahlt, deren Arbeitsleistung kein sehr enges Substitut zur Leistung derjenigen ist, die durch die Reform und die damit einhergehende Beseitigung der Lohnuntergrenze Beschäftigung finden. Diese Löhne werden nur wenig sinken. Umgekehrt werden Löhne, die nur knapp über der alten Sozialhilfe liegen, durch die Reform stärker reduziert. Für unsere Berechnungen wurde angenommen, dass das Ausmaß der Lohnsenkung der Altbeschäftigten im Durchschnitt 50% der Lohnänderung ausmacht, die erforderlich ist, um 2,26 Mill. zusätzliche Niedriglohnjobs zu schaffen. Das heißt, die Löhne der schon Beschäftigten sinken in diesem Fall um durchschnittlich 16,5%.

Um die Rechnung zu vereinfachen und bei den Abschätzungen auf der sicheren Seite zu bleiben, werden einige Effekte, die für sich genommen zu einer Entlastung des Staatsbudgets führen würden, ausgeklammert. So werden die aus Entlastungen der öffentlichen Haushalte resultierenden indirekten Effekte nicht berücksichtigt. Des Weiteren wird vernachlässigt, dass es aufgrund der Abnahme der Arbeitslosigkeit zu einer Senkung der Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit kommen wird. Genauso wenig wird in Betracht gezogen, dass aufgrund einer erhöhten Wertschöpfung das Mehrwertsteueraufkommen steigt. Auf der anderen Seite werden die Kosten für den erforderlichen Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen ebenfalls nicht in Rechnung gestellt.

Bei der Bestimmung der fiskalischen Effekte braucht die Verringerung der Steuern und Sozialabgaben nicht berücksichtigt zu werden, die als Folge der Lohnsenkung bei den Altbeschäftigten zu erwarten ist. Diese Lohnsenkung, die ja mit der vermehrten Beschäftigung im Niedriglohnbereich einhergeht, führt nämlich zu einer Steigerung der Einkommen komplementärer Produktionsfaktoren in exakt gleicher Höhe, weil sich das Wertgrenzprodukt dieser Faktoren erhöht. Sie ist eine bloße Umverteilung von den substitutiven zu den komplementären Produktionsfaktoren, zu denen vor allem auch die höherwertige Beschäftigung gehört. In erster Näherung kann angenommen werden, dass diese Umverteilung zwar zu einer Verlagerung, nicht aber zu einer Verringerung der Einnahmen des Staates führt. Wenn überhaupt, so ist tendenziell eher eine Erhöhung der Einnahmen zu erwarten, weil die Begünstigten höher in der Progression des Einkommensteuertarifs stehen und deshalb wahrscheinlich eine größere prozentuale Abgabenbelastung zu tragen haben als die Geringverdiener, die als Anbieter substitutiver

Leistungen Einkommensverluste erleiden. Dessen ungeachtet ist freilich in Rechnung zu stellen, dass diejenigen, deren Einkommen wegen der Reform fallen, nun möglicherweise in den Genuss der Lohnsteuergutschrift kommen und insofern eine Nettokostenbelastung für den Staat implizieren.

Die Verschiebung der Einkommen der Altbeschäftigten wird in Abbildung 3.8 noch einmal für ein in sich homogenes Teilssegment des Niedriglohnssektors veranschaulicht. Durch den Anstieg der Beschäftigung in diesem Segment von  $B_0$  auf  $B_1$  steigt die Wertschöpfung, allerdings bei sinkender Grenzproduktivität, um die gesamte Fläche unter der Arbeitsnachfragekurve. Der Lohn sinkt von  $w_0$  auf  $w_1$ . Bei den bereits vor der Reform Beschäftigten fallen daher, trotz der für ihren Bereich unveränderten Wertschöpfung, die Lohnzahlungen. Spiegelbildlich dazu steigen die Einkommen komplementärer Faktoren, z.B. qualifizierter Arbeit, und die Gewinne der Unternehmen genau im Umfang der Lohneinbußen der Altbeschäftigten an. Die relevante Fläche  $(w_0 - w_1) B_0$  ist in der Graphik hervorgehoben. Dadurch kommt es zu einem Mehr an Steuereinnahmen und Sozialbeiträgen an anderer Stelle.

Von zentraler Bedeutung für die Abschätzung der fiskalischen Wirkungen ist die Frage, in welchem Umfang die zuvor nicht-erwerbstätigen Sozialleistungsempfänger im Gefolge der Reform eine sozialversicherungspflichtige, nicht als »geringfügig« eingestufte Beschäftigung aufnehmen werden. Es werden drei Varianten betrachtet, wobei von einer möglichen Änderung der Stillen Reserve abstrahiert wird. In Variante 1 werden alle 2,26 Mill. gering qualifizierten Arbeitslosen vom ersten Arbeitsmarkt absorbiert. In Variante 2 finden nur 1,8 Mill. Personen (80%) des gesamten, hier zugrunde gelegten Arbeitskräftepotenzials eine reguläre Arbeit, 300 000 leisten kommunale Arbeit und 150 000 Personen ziehen es vor, nicht zu arbeiten. In der unwahr-

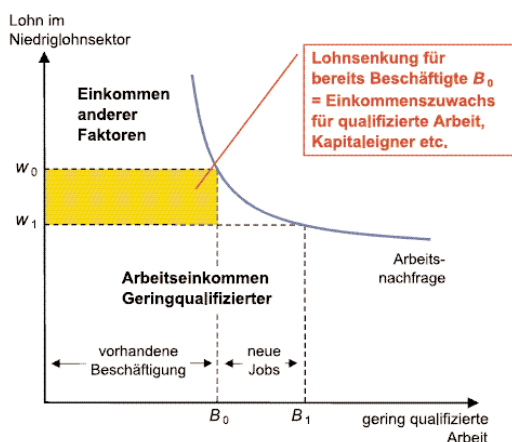
scheinlichen Variante 3 finden nur 1,4 Mill. Personen (60%) eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt.

Die fiskalischen Belastungen des ifo Vorschlags ergeben sich in erster Linie aus der Gewährung der Lohnsteuergutschriften.<sup>63</sup> Die Lohnsteuergutschriften werden sowohl Altbeschäftigten als auch Neubeschäftigten gewährt, sofern bestimmte Grenzen des Haushaltseinkommens nicht überschritten werden. Diese Grenzen variieren je nach Haushaltstyp. Um zu ermitteln, wie viele Altbeschäftigte in den Genuss einer Lohnsteuergutschrift kommen, muss in einem ersten Schritt festgestellt werden, wie viele Beschäftigte in Deutschland den einzelnen Haushaltstypen zuzurechnen sind, für die ja, wie oben erläutert wurde, jeweils ein eigenständiger Tarif der Lohnsteuergutschriften vorgesehen ist. Die Grundlage für diese Berechnungen bildet die Haushalts- und Familienstatistik des Statistischen Bundesamtes. Die an Hand des Mikrozensus ermittelte Haushaltsstruktur der Beschäftigten wird auf die Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und der Beamten in Höhe von 29,0 Mill. im Jahr 2000 übertragen (vgl. Tab. 3.5).<sup>64</sup>

In einem weiteren Schritt wird dann festgestellt, welcher Anteil der Beschäftigten die relevanten Einkommensgrenzen nicht überschreitet. Zu diesem Zweck wird die Verteilung der Haushaltseinkommen nach Haushaltstypen geschätzt. Die Grundlage hierfür bildet die Verteilung der Bruttoverdienste der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von 1995.<sup>65</sup> Es wird angenommen, dass sich diese Verteilung bis zum Jahre 2001 ihrer Struktur nach nicht verändert hat. Allerdings werden die Einkommensgrenzen mit der Zuwachsrate des Bruttoarbeitsseinkommens (8% für den Zeitraum von 1995 bis 2001) fortgeschrieben.<sup>66</sup> Außerdem wird, wie oben ausgeführt, unterstellt, dass die Haushaltseinkommen der Altbeschäftigten durch die Konkurrenz der Neubeschäftigten im Durchschnitt um 16,5% (Variante 1), um 14% (Variante 2) bzw. um 11,3% (Variante 3) sinken. Eine weitere Annahme muss für die Haushalte getroffen werden, in denen beide Ehepartner arbeiten, da es bei der Berechnung der Lohnsteuergutschriften auf das gemeinsame Haushaltseinkommen ankommt. Hier wird unterstellt, dass beide Partner ein gleich hohes Arbeitseinkommen erzielen.<sup>67</sup> Auf der Grundlage der so berechneten Verteilungen der Haushaltseinkommen kann ermittelt werden, dass 4,5 Mill. Altbeschäftigte in den Genuss

Abb. 3.8

#### Verteilungseffekte der Lohnsenkung für bereits im Niedriglohnssektor Beschäftigte



Quelle: ifo Institut.

<sup>63</sup> Hinzu kommen geringe Belastungen durch Gewährung aufstockender Sozialhilfe, die aber vom Umfang her mit der aufstockenden Sozialhilfe alter Art nicht zu vergleichen ist.

<sup>64</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 3, 2000, S. 37, 41, 134, 144, 145, Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 4.2.1, 1999, S. 17, sowie Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Heft 10, 2001, S. 801.

<sup>65</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 4.2.2, 1995, S. 17, sowie Fachserie 16, Lohnstrukturerhebung 1995, Heft 1, S. 29 und 277.

<sup>66</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 3, 4. Vierteljahr 2001.

<sup>67</sup> Dies führt zu einer Überschätzung der fiskalischen Kosten, da bei der Paarung eines niedrigen mit einem hohen Einkommen fast alle Haushalte mit zwei Erwerbspersonen ein so hohes Haushaltseinkommen erzielen, dass kein Anspruch auf Lohnsteuergutschrift mehr besteht.



Tab. 3.5  
Kosten der Lohnsteuergutschrift für Altbeschäftigte und Neubeschäftigte

Haushaltstypen <sup>a</sup>	Beschäftigte insgesamt (in Tsd.) <sup>b</sup>	Beschäftigte mit Anspruch auf Lohnsteuergutschrift (in Tsd.)	Lohnsteuergutschrift (in Mill. €)
		Altbeschäftigte	
Alleinstehende	8.138	898	17 19
Alleinerziehende	1.650	526	763
Ehepaar (1 EP, kinderlos)	1.808	475	1.294
Ehepaar (1 EP) mit 1 Kind	929	350	877
Ehepaar (1 EP) mit 2 Kindern	2.168	1.098	3.276
Ehepaar (2 EP, kinderlos)	4.556	236	780
Ehepaar (2 EP) mit 1 Kind	2.936	250	652
Ehepaar (2 EP) mit 2 Kindern	6.850	583	2.281
<b>Insgesamt</b>	<b>29.035<sup>c</sup></b>	<b>4.466</b>	<b>11.642</b>
<b>Neubeschäftigte</b>			
Alleinstehende	688	688	1.619
Alleinerziehende	161	161	604
Ehepaar (1 EP, kinderlos)	123	123	615
Ehepaar (1 EP) mit 1 Kind	69	69	374
Ehepaar (1 EP) mit 2 Kindern	162	162	994
Ehepaar (2 EP, kinderlos)	344	207	867
Ehepaar (2 EP) mit 1 Kind	218	170	662
Ehepaar (2 EP) mit 2 Kindern	495	385	1.994
<b>Insgesamt</b>	<b>2.262</b>	<b>1.966</b>	<b>7.729</b>

a) EP: Erwerbsperson(-en).

b) 2000.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

der Lohnsteuergutschriften kommen (vgl. Tab. 3.5).<sup>68</sup> Mit Hilfe der so bestimmten Verteilung der Haushalte nach ihrem Haushaltseinkommen und der einzelnen Tarifverläufe der Lohnsteuergutschriften lassen sich dann auch die Kosten der Lohnsteuergutschrift für die verschiedenen Haushaltstypen errechnen. Sie belaufen sich auf insgesamt 11,6 Mrd. € für die Altbeschäftigten (vgl. Tab. 3.5).

Die Berechnung der Lohnsteuergutschriften für die Neubeschäftigten erfolgt nach einem ähnlichen Muster wie die für die Altbeschäftigten. Es gibt aber einen wesentlichen Unterschied. Infolge der vorgeschlagenen Reform der Sozialhilfe wird der Bruttolohn am unteren Ende der Lohnskala sinken. Entsprechend der zitierten Elastizitätsschätzungen wird angenommen, dass der Mindestlohn um 33% abnehmen wird. Daraus resultiert, dass die Neubeschäftigten im Durchschnitt ein Bruttoeinkommen erzielen, das stärker abgesenkt wird als das der Altbeschäftigten des Niedriglohnbereichs (deren Einkommen ja nur um durchschnittlich 16,5% zurückgeht, weil es sich hierbei, wie erläutert, teilweise um Personen handelt, die keine engen Substitute zu den Neubeschäftigten sind). Außerdem weicht dadurch die Verteilung der Haushaltseinkommen von der der Altbeschäftigten ab.

Um diese Änderung zu berücksichtigen, wird zwar die Verteilung der Bruttoarbeitseinkommen der Altbeschäftigten

(siehe oben) zugrunde gelegt, aber gleichzeitig angenommen, dass die Neubeschäftigten durch eine Verschiebung der Verteilungsfunktion nicht mehr als 1 370 € pro Monat verdienen. Die Kosten der Lohnsteuergutschriften ergeben sich analog aus der Haushaltsstruktur der Neubeschäftigten und den einzelnen Tarifen für Lohnsteuergutschriften nach Haushaltstypen. Sie werden sich für die Neubeschäftigten auf 7,7 Mrd. € belaufen, wobei allerdings nicht alle Neubeschäftigten die Lohnsteuergutschrift beanspruchen können, da viele Ehepaare mit zwei Erwerbstätigen die Grenze für das maximale Haushaltseinkommen überschreiten werden (vgl. Tab. 3.5).<sup>69</sup>

Die gesamten Kosten für die Lohnsteuergutschriften werden sich diesen Schätzungen zufolge in Variante 1, d.h. bei maximalem Beschäftigungseffekt im regulären Arbeitsmarkt, auf insgesamt 19,4 Mrd. € belaufen. Das entspricht einem Anteil am BIP in Höhe von 0,96%. In den USA lag der Anteil des EITC am BIP im Jahre 1999 bei 0,3%. Großbritannien wendet etwa 0,6% des BIP für den WFTC auf (OECD 1999, S. 156).

Zusätzliche fiskalische Belastungen können entstehen, wenn nur ein Teil des Arbeitskräftepotenzials eine reguläre Arbeit findet. Die übrigen Arbeitskräfte werden entweder kommunale Arbeit verrichten und insgesamt Leistungen in Höhe der bisherigen Sozialhilfe erhalten, oder sie arbeiten nicht und haben dann nur einen deutlich reduzierten Sozialhilfeanspruch. Die Kosten im Falle kommunaler Arbeit setzen sich aus den Sozialhilfeleistungen in Höhe von durchschnittlich 7 490 € pro Person und Jahr und den Personal- und Sachkosten der kommunalen Beschäftigungsgesellschaften bzw. Leiharbeitsfirmen zusammen. Aktuelle Durchschnittswerte, welche die Ausgaben der Träger pro Teilnehmer in ABM oder ähnlichen Maßnahmen wiedergeben und die für einschlägige Kostenschätzungen herangezogen werden könnten, lassen sich nur schwer finden. Die wenigen vorliegenden Angaben<sup>70</sup> lassen Ausgaben pro Teilnehmer und Jahr von rund 5 000 € als nicht unrealistisch erscheinen. Es finden sich aber auch höhere Werte.<sup>71</sup> Für die Berechnungen wird deshalb angenommen, dass im Durchschnitt der kommunalen

<sup>68</sup> Da bei sehr niedrigen Arbeitseinkommen die Lohnsteuergutschrift nicht ausreicht, um das neue Niveau der Sozialhilfe zu erreichen, wird in solchen Fällen eine aufstockende Sozialhilfe bezahlt. Der Berechnung liegen dieselben Annahmen wie bei den Lohnsteuergutschriften zugrunde.

<sup>69</sup> Bei der aufstockenden Sozialhilfe wird entsprechend vorgegangen.

<sup>70</sup> Vgl. Schultz (2002); Schöb (2002) sowie Spitznagel und Bach (2000).

<sup>71</sup> So werden für das Siegener Modellprojekt für Dauerarbeitslose Projektkosten von 11 230 € pro Teilnehmer und Jahr angegeben (vgl. Emptner und Frick 1999, S. 100).

Beschäftigungsmaßnahmen 7 500 € pro Teilnehmer und Jahr aufgewendet werden müssen. Die abgesenkte Sozialhilfe, die ohne Arbeit gewährt wird, beläuft sich auf 4 112 € pro Person und Jahr.<sup>72</sup>

Den mit dem ifo Vorschlag verbundenen fiskalischen Belastungen stehen im Wesentlichen zwei Typen von Entlastungen gegenüber. Dies sind zum einen die Sozialversicherungsbeiträge (Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteile) und die Lohnsteuer, welche die Neubeschäftigten zu entrichten haben. Bei der Ermittlung dieser zusätzlichen öffentlichen Einnahmen wird davon ausgegangen, dass die Neubeschäftigten sich in derselben Weise auf die Bruttoarbeitslohnklassen verteilen, wie es oben bei der Berechnung der Lohnsteuergutschrift für Neubeschäftigte dargelegt wurde. Der zweite Entlastungsposten sind die Einsparungen bei Sozialhilfe, Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe sowie ABM und SAM, die daraus resultieren, dass ein Teil der Leistungsempfänger seine Ansprüche durch Aufnahme einer regulären Beschäftigung im Niedriglohnbereich verliert.<sup>73</sup> Es wird überwiegend davon ausgegangen, dass sich die Ausgaben für die einzelnen Leistungsbereiche grundsätzlich proportional zum Anteil Geringqualifizierter an den jeweiligen Leistungsempfängern reduzieren.<sup>74</sup> Bei den Einsparungen beim Arbeitslosengeld wird jedoch berücksichtigt, dass gering qualifizierte Arbeitslose nur einen unterdurchschnittlich hohen Leistungsanspruch haben<sup>75</sup>, so dass die Einsparungen durch ihren Abgang niedriger ausfallen als wenn durchschnittliche Leistungsempfänger aus dem Sicherungssystem ausscheiden würden. Die Ergebnisse der Berechnungen sind in Tabelle 3.6 wiedergegeben. Durch die Reform des sozialen Sicherungssystems werden Einsparungen in Höhe von insgesamt 16,3 Mrd. € (Variante 1) erzielt.

<sup>72</sup> Es wurde der gewichtete Durchschnitt nach Haushaltstypen unterstellt.

<sup>73</sup> Nach dem ifo Vorschlag entfallen Leistungen für Arbeitslosenhilfe und ABM und SAM in Zukunft völlig. Außerdem werden erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger keine Leistungen mehr nach den alten Bedingungen erhalten. Bei unseren Berechnungen werden aber nicht die gesamten Einsparungen betrachtet, die sich aus diesen Rechtsänderungen ergeben, sondern nur diejenigen, die mit dem Ausscheiden niedrig qualifizierter Arbeitsloser aus den Sicherungssystemen verbunden sind. Empfänger von Arbeitslosenhilfe mit abgeschlossener Berufsausbildung werden wegen der bei ihnen zu beobachtenden Dequalifizierung als Folge der langandauernden Arbeitslosigkeit als niedrig qualifiziert eingestuft. Arbeitslosengeldempfänger erhalten weiterhin Arbeitslosengeld, sofern sie keine reguläre Beschäftigung finden.

<sup>74</sup> Zur Berechnung des Arbeitskräftepotenzials vgl. einen früheren Abschnitt.

<sup>75</sup> Die Höhe des Arbeitslosengeldes von niedrig qualifizierten Leistungsempfängern wurde an Hand der Daten der Bundesanstalt für Arbeit über die Empfänger von Arbeitslosengeld, gegliedert nach der Höhe der empfangenen Leistungen (September 1998), berechnet. Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2000), S. 118 ff.

Tab. 3.6

Einsparungen: Sozialhilfe, Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen

Zeile	Posten	SH	ALG	ALH	ABM	SAM	insgesamt
1	Ausgaben 2001 in Mill. €	9.156 <sup>a</sup>	28.584 <sup>b</sup>	8.938 <sup>b</sup>	2.976	871	
2	Leistungsempfänger 2000 in Tsd.	2.567 <sup>c</sup>	1.695	1.457 <sup>d</sup>	204	110	
3	Gering qualifiziertes Arbeitskräftepotenzial in Tsd.	660	627	1.457	65	38	
4	3 : 2 in %	(1.049) <sup>e</sup>	(298) <sup>e</sup>				
5	4 × 1 in Mill. € (Variante 1)	40,9	17,6	100,0	31,9	34,5	
6	4 × 1 in Mill. € (Variante 2) <sup>f</sup>	3.745	2.415 <sup>g</sup>	8.938	949	300	16.347
7	4 × 1 in Mill. € (Variante 3) <sup>g</sup>	3.745	1.926	8.938	949	300	15.858
	4 × 1 in Mill. € (Variante 3) <sup>g</sup>	3.745	1.441	8.938	949	300	15.373

a) Gesamtausgaben 2001 (9.518 Mill. €), \ aufstockende Sozialhilfe für Beschäftigte (362 Mill. €).

b) Ausgaben \ Sozialversicherungsbeiträge.

c) 2.677 Tsd. \ Beschäftigte, die aufstockende Sozialhilfe erhalten (110 Tsd.).

d) In Klammern: Zahl der Kinder dieser Leistungsempfänger.

e) In Klammern: Arbeitskräftepotenzial abzüglich fiktionaler Arbeitslosigkeit (329 Tsd.); es wird angenommen, dass 70 % der fiktionalen Arbeitslosen Arbeitslosengeld beziehen und 30 % keine Leistungen erhalten.

f) Es wird angenommen, dass die gering qualifizierten Arbeitslosengeldempfänger 48 % des durchschnittlichen ALG-Betrages erhalten. Die Einsparungen belaufen sich deshalb nur auf 48 % der durchschnittlichen Einsparungen (2.415 Mill. € = 48 % von 5.031 Mill. €).

g) Gering qualifizierte Arbeitslosengeldempfänger, die keine Arbeit im ersten Arbeitsmarkt finden, erhalten weiterhin Arbeitslosengeld.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Berechnungen des ifo Instituts.

Neben diesen beiden Haupteinsparpotenzialen ergibt sich eine weitere Entlastung der öffentlichen Haushalte dadurch, dass die Altbeschäftigten keine aufstockende Sozialhilfe nach dem alten Muster mehr erhalten werden. In den Genuss der aufstockenden Sozialhilfe kamen im Jahre 1999 150 000 Erwerbstätige (65 000 Vollzeit, 85 000 Teilzeit) (Haustein 2001, S. 377). Ein Teil von ihnen, 40 000 Teilzeitbeschäftigte, dürfte zur Gruppe der hier nicht berücksichtigten geringfügig Beschäftigten gehören. Für die verbleibenden sozialversicherungspflichtig Beschäftigten wurde (mangels besserer statistischer Informationen) angenommen, dass sie einen Sozialhilfeanspruch in Höhe des Nettoanspruchs eines vollzeit- bzw. teilzeitbeschäftigten Singles in Höhe von 259 € bzw. 297 € pro Monat haben.<sup>76</sup> Dementsprechend ergeben sich zusätzliche Einsparungen in Höhe von 362 Mill. € pro Jahr.

In Tabelle 3.7 werden die gesamten fiskalischen Be- und Entlastungen einander gegenüber gestellt und bilanziert. Falls es gemäß Variante 1 gelingt, alle 2,26 Mill. Arbeitslose in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, würde dies per saldo zu fiskalischen Einsparungen in Höhe von 6,2 Mrd. € pro Jahr führen. Mehrbelastungen durch die Steuergutschriften in Höhe von 19,4 Mrd. € stünden Entlastungen durch zusätzliche Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von 9,1 Mrd. € und Einsparungen bei den Sozialleistungen in Höhe von 16,3 Mrd. € gegenüber. Auch wenn es gelingt, nur 1,8 Mill. Arbeitslose in reguläre Arbeit zu bringen (Variante 2), würden die öffentlichen Gebietskörperschaften immerhin um 2,8 Mrd. € entlastet. Erst für den Fall, dass nur 60% des Arbeitskräftepotenzials eine reguläre Beschäftigung finden (Variante 3), entstehen geringe fiskalische Kosten.

<sup>76</sup> Berechnungen auf der Grundlage des Mikrodatenfiles der repräsentativen 25%-Stichprobe der Sozialhilfeempfänger (Statistisches Bundesamt 2000).

Tab. 3.7  
Fiskalische Effekte (in Mill. €)

Budgetposten	Variante 1	Variante 2	Variante 3
<b>Belastungen</b>			
EITC Altbeschäftigte	11.642	10.873	10.111
EITC Neubeschäftigte	7.729	5.540	3.600
Aufstockende Sozialhilfe			
– Altbeschäftigte	343	255	193
– Neubeschäftigte	552	277	120
Sozialhilfe bei kommunaler Arbeit	—	2.247	4.516
Projektkosten kommunale Arbeit	—	2.260	4.523
Sozialhilfe ohne Arbeit	—	370	744
	20.266	21.812	23.807
<b>Entlastungen</b>			
Sozialversicherungsbeiträge	9.069	7.795	6.283
Neubeschäftigte			
Lohnsteuer Neubeschäftigte	653	560	467
Einsparungen bei den Sozialleistungen	16.347	15.858	15.373
Einsparung der bisherigen aufstockenden Sozialhilfe bei den Altbeschäftigten	362	362	362
	26.431	24.575	22.485
<b>Saldo</b>	6.165	2.763	-1.322

Variante 1: Das Arbeitskräftepotenzial von 2,26 Mill. Personen findet eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt. Angenommene Lohnsenkung: 33 % (bzw. 16,5 %).  
 Variante 2: 1,81 Mill. Personen (80 %) werden vom ersten Arbeitsmarkt absorbiert, 300.000 Personen nehmen eine kommunale Arbeit auf, 150.000 Personen nehmen keine Arbeit auf. Davon beziehen 90.000 (60 %) die reduzierte Sozialhilfe, 60.000 (40 %) weiterhin Arbeitslosengeld. Angenommene Lohnsenkung: 28 % (bzw. 14 %).  
 Variante 3: 1,36 Mill. Personen (60 %) werden vom ersten Arbeitsmarkt absorbiert, 603.000 Personen nehmen eine kommunale Arbeit auf, 301.000 Personen nehmen keine Arbeit auf. Davon beziehen 181.000 (60 %) die reduzierte Sozialhilfe, 120.000 (40 %) weiterhin Arbeitslosengeld. Angenommene Lohnsenkung: 22,6 % (bzw. 11,3 %).

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Die Berechnung der fiskalischen Wirkungen ist unter teilweise restriktiven Annahmen erfolgt. So ist z.B. unberücksichtigt geblieben, dass die höheren Nettoeinkommen der Neubeschäftigten zu einem Anstieg der Mehrwertsteuereinnahmen führen und weitere indirekte Effekte auslösen. Außerdem wurde bei den obigen Berechnungen generell ein unmittelbarer Übergang zu einem neuen »Gleichgewichtszustand« unterstellt. Länger andauernde Anpassungsprozesse hätten zur Folge, dass die Bilanz der fiskalischen Be- und Entlastungen zunächst von Jahr zu Jahr anders ausfällt, bis die hier betrachtete Gleichgewichtssituation erreicht wird. Tendenziell wird man erwarten können, dass die Budgeteffekte anfangs weniger günstig ausfallen, sich aber im Laufe der Zeit immer mehr verbessern, weil ein wachsender Teil der Betroffenen den Weg in eine höherwertige Beschäftigung im privaten Sektor findet.

### Zusammenfassung

Das gegenwärtige System existenzsichernder Sozialleistungen, insbesondere die Sozialhilfe in ihrer Funktion als einer lohnunabhängigen Untergrenze für Ansprüche gegen den Staat, bildet ein entscheidendes Hemmnis für die Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitskräfte in Deutschland. Die Sozialhilfe zieht eine Untergrenze in das Lohngefüge ein und erzeugt dadurch Arbeitslosigkeit. Kein Unternehmer stellt jemanden ein, dessen Wertschöpfung kleiner ist als der

Lohn, den er für ihn bezahlen muss, und kaum ein Anspruchsberechtigter wird eine Stelle annehmen, deren Nettolohn nicht hinreichend weit über der Sozialhilfe liegt. Anspruchsberechtigte, deren Produktivität nicht oder nur wenig über dem Sozialhilfeniveau liegt, sind nicht vermittelbar. Daher ist der Arbeitsmarkt für Geringqualifizierte ausgetrocknet, und ein wichtiger ökonomischer Produktionsfaktor liegt brach.

Der ifo Vorschlag zur Reform des Sozialleistungssystems zielt darauf ab, den deutschen Arbeitsmarkt im Bereich niedriger Einkommen wieder funktionsfähig zu machen, ohne den erreichten Standard des sozialen Schutzes zu verringern und ohne das Staatsbudget zusätzlich zu belasten. Dieses Ziel kann durch eine grundlegende Reform der Sozialhilfegewährung erreicht werden, die auf einen Wechsel vom derzeitigen System der Lohnersatzleistungen zu einem System der Lohnergänzungsleistungen

hinaus läuft. Dieser Wechsel beseitigt die Lohnuntergrenze, führt zu Lohnsenkungen und veranlasst die nach Gewinn strebenden Arbeitgeber, zusätzliche Arbeitsplätze bereit zu stellen.

Das ifo Institut hat dazu einen detaillierten Vorschlag erarbeitet und im Hinblick auf seine allokativen, verteilungspolitischen und budgetären Konsequenzen durchgerechnet. Wird dieser Vorschlag realisiert, können mittelfristig 2,3 Mill. Arbeitskräfte im Niedriglohnbereich Beschäftigung finden. Das bedeutet einen Beschäftigungszuwachs um rund 6%.

Das Mehr an Beschäftigung impliziert zugleich ein Mehr an Sozialprodukt und ein Mehr an gesamtwirtschaftlicher Nachfrage. Der Zuwachs des Sozialprodukts kann auf rund 1,9% oder 38,4 Mrd. € geschätzt werden. Dies bedeutet einen einmaligen Wachstumsschub, der das Sozialprodukt jedoch dauerhaft über das Niveau hinaus erhöht, das sonst erreicht worden wäre. Die Devise, dass Wachstum Beschäftigung schaffe, wird vom Kopf auf die Füße gestellt. Beschäftigung schafft Wachstum.

Im Einzelnen empfiehlt das ifo Institut die folgenden drei Reformschritte:

- Die Sozialhilfeansprüche einschließlich des pauschaliert gewährten Wohngelds werden für erwerbsfähige Personen, die keiner Beschäftigung im privaten (ersten) Arbeitsmarkt nachgehen, deutlich abgesenkt. Das neue

Mindestniveau, das durch staatliche Sozialleistungen garantiert wird, ist so niedrig, dass es nur dann attraktiv ist, wenn man über anderweitige Einkommen verfügt.

- Der zweite Schritt besteht darin, eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt durch Gewährung eines Zuschusses zu niedrigen Löhnen zu unterstützen. Die zu diesem Zweck neu zu schaffende Lohnsteuergutschrift ist so bemessen, dass Geringverdiener in der Summe aus erzielbarem Arbeitslohn und staatlicher Unterstützung bereits bei einer Teilzeitbeschäftigung über ein Haushaltseinkommen in der Höhe der bisherigen Sozialhilfe verfügen und es bei einer Vollzeitbeschäftigung sogar deutlich überschreiten.
- Im dritten Schritt bietet der Staat Jobs für erwerbsfähige Personen an, die im regulären Arbeitsmarkt nicht unterkommen. Der Lohn für diese Jobs wird so bemessen, dass das Haushaltseinkommen der Empfänger im Regelfall genau dem bisherigen Sozialhilfeniveau entspricht.

Alle drei Reformschritte bedingen einander in ihrer Wirksamkeit und dürfen nicht isoliert verwirklicht werden. Nur durch ihre Kombination lassen sich die grundlegenden Ziele des Sozialstaates und das Erfordernis einer staatlichen Budgetkonsolidierung gemeinsam erfüllen.

Um die Lohnuntergrenze, die eine Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitskräfte verhindert, zu eliminieren, darf der Staat Geringverdienern in der Privatwirtschaft nicht weniger Fördermittel zukommen lassen als erwerbsfähigen Personen, die keiner Beschäftigung nachgehen. Wollte er diese Bedingung einhalten, indem er die bisherige Sozialhilfe weiterhin in voller Höhe gewährt und den Kreis der Anspruchsberechtigten durch eine verringerte Transferentzugsrate auf relativ viele Beschäftigte ausdehnt (Bürgergeld), so fielen Jahr für Jahr zusätzliche Kosten von etwa 80 Mrd. € an. Angesichts der bereits überbordenden Sozialausgaben und der allgemeinen Haushaltszwänge ist dies kein gangbarer Weg.

Unter Berücksichtigung realistischer fiskalischer Handlungsspielräume können die nötigen Anreizwirkungen nur so hergestellt werden, dass die Sozialhilfe für erwerbsfähige, aber nicht erwerbstätige Personen abgesenkt wird. Erst diese Absenkung setzt die Mittel frei, die zur Förderung der Beschäftigung durch Lohnzuschüsse benötigt werden, und sie erhöht zugleich die Anreize, eine reguläre Beschäftigung aufzunehmen.

Das Problem bei einer solchen Reform liegt darin, dass die Absenkung der Sozialhilfeansprüche Gefahr läuft, Personen, die zunächst noch keine regulären Jobs finden, unter das soziokulturelle Existenzminimum zu drücken und einen Konflikt mit dem Sozialstaatsgebot der Verfassung heraufzubeschwören. Zur Lösung dieses Problems dient der dritte Schritt des ifo Vorschlags. Indem die Kommunen verpflicht-

et werden, jedermann die Möglichkeit anzubieten, zu einem Lohn in Höhe der jetzigen Sozialhilfe zu arbeiten, können soziale Härten wirksam vermieden werden. Ohne den dritten Schritt kann man den ersten nicht realisieren, und ohne den ersten Schritt wird der zweite Schritt unbezahlbar.

Der dritte Schritt schwächt die Anreize, in die Privatwirtschaft zu wechseln, eliminiert sie aber nicht. Zum einen wird der Sozialhilfe und der durch sie finanzierten Schattenwirtschaft ein erheblicher Teil der Attraktivität genommen. Zum anderen liegt die Entlohnung der kommunalen Arbeit bei nur etwa der Hälfte des Einkommens, das Geringqualifizierte in der Privatwirtschaft verdienen können. Der Wechsel von der kommunalen Beschäftigung in die private Beschäftigung führt trotz der Lohnsenkung, die wegen der Reform zu erwarten ist, zu einem erheblichen Einkommenszuwachs.

Die Kommunen sollten die Aufgabe, Sozialhilfeempfänger zu beschäftigen, eigenständigen gemeinnützigen oder privatwirtschaftlichen Gesellschaften übertragen und ihnen Anreize gewähren, die Sozialhilfeempfänger möglichst effizient auf den ersten Arbeitsmarkt vorzubereiten. Dabei können sich die Kommunen auch der Mithilfe privater Leiharbeitsfirmen bedienen, um einen Teil der ihnen anvertrauten Personen, die nicht direkt vermittelbar sind, auf indirektem Wege in der Privatwirtschaft unterzubringen. Diese Personen bleiben dann formal bei den Kommunen beschäftigt und erbringen in deren Auftrag Dienstleistungen für den privaten Sektor. Leiharbeitsfirmen haben in Deutschland und anderen Ländern mit großem Erfolg zur Integration Geringqualifizierter in den regulären Arbeitsmarkt beigetragen.

Zusätzlich zu den drei genannten Kernelementen der Sozialhilfereform verlangt der ifo Vorschlag, die Arbeitslosenhilfe sowie Arbeitsbeschaffungs- und Struktur Anpassungsmaßnahmen bisherigen Typs abzuschaffen und in das neue Sozialhilfesystem zu überführen. Kinderbezogene staatliche Leistungen sollen nicht mehr mit wachsendem Einkommen abgeschmolzen werden, sondern so festgelegt werden, dass ihre weitgehende Konstanz über alle Einkommensklassen gewährleistet ist.

Die fiskalischen Effekte der Reform werden per saldo positiv sein. Falls es gelingt, alle 2,3 Mill. gering qualifizierten Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, auf deren Beschäftigung der ifo Vorschlag zielt, führt dies zu fiskalischen Einsparungen in Höhe von 6,2 Mrd. € pro Jahr. Mehrbelastungen durch die Steuergutschriften in Höhe von 19,4 Mrd. € stehen Entlastungen durch zusätzliche Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von 9,1 Mrd. € und Einsparungen bei den bisherigen Sozialleistungen und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Höhe von 16,3 Mrd. € gegenüber. Auch wenn es gelingt, nur 1,8 Mill. Arbeitslose (80% der Zielgruppe) in reguläre Arbeit zu bringen, würden die öffentlichen Gebietskörperschaften immerhin um

2,8 Mrd. € entlastet. Erst für den Fall, dass nur 60% des Arbeitskräftepotenzials eine reguläre Beschäftigung fänden, entstünden geringe fiskalische Kosten.

Im Ganzen würde die Umsetzung des Reformvorschlags zu einer erheblichen Mobilisierung und Effizienzverbesserung am Arbeitsmarkt führen, so dass es kaum Verlierer, wohl aber viele Gewinner gibt. Jedenfalls würde der Zielerreichungsgrad der Sozialpolitik gemessen am Einkommen typischer Geringqualifizierter, die derzeit Sozialhilfe beziehen, deutlich erhöht. Zugleich könnte die Abgabenlast der Arbeitenden gesenkt werden. Ausgehend von einer Situation, in der sich der Anteil der Arbeitenden an der Erwerbsbevölkerung zugunsten der Nichtarbeitenden laufend verringert, weil die Arbeitenden immer mehr Einkommenstransfers an die Nichtarbeitenden leisten müssen, ist es möglich, Reformen zu realisieren, die den Sozialstaat stärken, ohne das Sozialbudget auszudehnen. Das ifo Institut hat mit seinem Gutachten eine entsprechende Reformidee spezifiziert.

## Literatur

- Bach, H.-U. et al. (Autorengruppe, 2001), »Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 2000 und 2001«, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 34, 5–27.
- Bäcker, G., R. Bispinck, K. Hofemann, und G. Naegele (2000), *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, Bd. 1: Ökonomische Grundlagen, Einkommen, Arbeit und Arbeitsmarkt, Arbeit und Gesundheitsschutz*, Wiesbaden.
- Beckmann, K. und M. Werding (2002), »Two Cheers for the Earned Income Tax Credit«, *Diskussionspapier*, mimeo, Universität Passau/ifo Institut für Wirtschaftsforschung.
- Bergemann, A. und B. Schultz (2000), »Effizienz von Qualifizierungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland«, *Wirtschaft im Wandel* 9, 243–253.
- Berthold, N., E. Thode, und S. v. Berchem (2000), »Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe: Zwei sind einer zuviel«, *Wirtschaftsdienst* 80 (9), 576–584.
- Blundell, R. et al. (2000), »The Labour Market Impact of the Working Families' Tax Credit«, *Fiscal Studies* 21, 75–104.
- Boss, A. (2001), *Sozialhilfe, Lohnabstand, Leistungsanreize und Mindestarbeitslosigkeit*, Kieler Arbeitspapier Nr. 1075, Kiel.
- Brewer, M. (2000), *Comparing In-Work Benefits and Financial Work Incentives for Low-Income Families in the US and the UK*, London.
- Breyer, F. (2002), »Lohnsubventionen für Niedrigverdiener? Eine Kritik an neueren Reformvorschlägen zu Sozialhilfe«, *Wirtschaftsdienst* 82 (4), 208–211.
- Bundesanstalt für Arbeit, *Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit*
- Sondernummer: Arbeitsmarkt, div. Jge.
  - Sondernummer: Strukturanalyse, div. Jge.
- Bundesministerium der Finanzen (2001), *Die neue Familienförderung*, Berlin.
- Bundesministerium für Arbeits- und Sozialordnung (2000), *Bundesarbeitsblatt* 1.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2002), *Tarifliche Arbeitsbedingungen im Jahr 2001*, Bonn.
- Bundesverfassungsgericht,
- Entscheidung vom 29. Mai 1990 (BVerfGE 82, 60)
  - Entscheidung vom 28. November 1998 (BVerfGE 99, 216)
  - Entscheidung vom 28. November 1998 (BVerfGE 99, 246)
- Burgess, S. M. (1988), »Employment Adjustment in UK Manufacturing«, *Economic Journal* 98, 81–103.
- Buslei, H. und V. Steiner (1999), *Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich*, Baden-Baden.
- Buslei H. und V. Steiner (2000), »Beschäftigungseffekte und fiskalische Kosten von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich«, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 33 (1), 54–67.
- CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag (2001), *Faire Politik für Familien: Eckpunkte einer neuen Politik für Familien, Eltern und Kinder*, Berlin.
- DICE (Database for Institutional Comparisons in Europe), <http://www.cesifo.de>.
- DIW (1994), »Bürgergeld: Keine Zauberformel«, *DIW-Wochenbericht* 61 (41), 689–696.
- Eichler, M. und M. Lechner (2001), »Die aktive Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern«, in: Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Hrsg.), *Zehn Jahre Deutsche Einheit – Bilanz und Perspektiven*, Halle, 149–168.
- Empster, S. und F. Frick (Hrsg., 1999), *Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik in Kommunen*, Gütersloh.
- Engels, W. (2001), »Abstand zwischen Sozialhilfe und unteren Arbeitseinkommen: Neue Ergebnisse zu einer alten Kontroverse«, *Sozialer Fortschritt* 50 (3), 56–62.
- European Economic Advisory Group at CESifo (2002), *Report on the European Economy 2002*, München.
- Experten-Kommission Alternative Steuer-Transfer-Systeme (1996), *Probleme einer Integration von Steuersystem und steuerfinanzierten Sozialleistungen*, Bonn.
- Feist, H. und R. Schöb (1998), »Workfare in Germany and the Problem of Vertical Fiscal Externalities«, *Finanzarchiv* 55, 461–480.
- Franz, W. (1999), »Einführung zum Themenheft: Lohnstruktur, Qualifikation und Mobilität«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 219, 1–7.
- Franz, W. (2002), »Reform der Arbeitslosenversicherung erfordert Systemumbau«, *Handelsblatt* 28. Februar 2002.
- Franz, W. und H. König (1986), »The Nature and Causes of Unemployment in the Federal Republic of Germany since the 1970s: An Empirical Investigation«, *Empirica* 53, 219–244.
- Hagen, T. und V. Steiner (2000), *Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit*, Baden-Baden.
- Hanesch, W. und N. Balzter (2000), *Integrierte Ansätze einer aktiven Sozial- und Beschäftigungspolitik*, Darmstadt.
- Haustein, T. (2001), »Ergebnisse der Sozialhilfe- und Asylbewerberleistungsstatistik 1999«, *Wirtschaft und Statistik* 5/2001, 372–385.
- Hochman, H.M. und J.D. Rogers, (1969), »Pareto Optimal Redistribution«, *American Economic Review* 59 (4), 542–557.
- Hölder, E. (2002), »Arbeitslosigkeit, öffentliche Finanzen, Arbeitskräfteangebot«, *ifo Schnelldienst* (in Vorbereitung).
- Huber, B. und K. Lichtblau (2002), »Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe«, *Wirtschaftsdienst* 82 (2), 77–82.
- Gern, K.-J. (1996), *Das »Bürgergeld« – ein sinnvolles Konzept? Abschlussbericht zum Forschungsauftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung*, Kiel.
- IG Metall, Bezirk Hannover (1999), *Eingruppierungs- und Verdienstatistik für die niedersächsische Metallindustrie*, Hannover.
- Inland Revenue (2001), *Working Families Tax Credit*, WFCT / BK 1, <http://www.inlandrevenue.gov.uk>.
- Jerger, J. und A. Spermann (1997), »Promoting Low-Wage Employment: The Case for a Targeted Negative Income Tax«, *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften. Journal of Economics* 48, 269–287.
- Kaltenborn, B. (2001), *Kombilöhne in Deutschland – eine systematische Übersicht*, IAB Werkstattbericht Nr. 14.
- Keen, M. (1997), »Peculiar Institutions: a British Perspective on Tax Policy in the United States«, *National Tax Journal* 50, 779–802.
- Kolb, J. (2000), »Inflexibilitätseffekte der Geringfügigkeitsgrenze auf dem Arbeitsmarkt«, *Wirtschaft im Wandel* 6, 298–301.
- Layard, R., S. J. Nickell und R. Jackman (1991), *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford et al.
- Leibfried W. et al. (2000), *Evaluierung des Steuerreformvorschlags der CDU/CSU vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit fundamentalen Steuerreformen im Ausland*, München.
- Mummert, A. und F. Schneider (2002), »The German Shadow Economy: Parted in a United Germany?«, *Diskussionspapier*, mimeo, Johannes-Kepler-Universität Linz, erscheint in: *Finanzarchiv* 86.
- Nickell S. J. und B. Bell (1996), »Changes in the Distribution of Wages and Unemployment«, *American Economic Review* 86, 302–308.
- Nickell, S. J. und R. Layard (1999), »Labour Market Institutions and Economic Performance«, in: O. Ashenfelter und D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3 C, S. 3029–3084.
- Nickell, S. J., L. Nunziata, W. Ochel und G. Quintini (2002), »The Beveridge Curve, Unemployment and Wages in the OECD from the 1960s to the 1990s«, *Center for Economic Performance Discussion Paper* 502.
- Nickell, S. J. und J. Symons (1990), »The Real Wage-Employment Relationship in the United States«, *Journal of Labor Economics* 8, 1–15.
- OECD (1996), *Employment Outlook 1996*, Paris.
- OECD (1999), *Economic Outlook*, December 1999, Paris.
- Ochel, W. (2000), »Steuerzuschüssen und Transfers an Arbeitnehmer im Niedriglohnbereich – der angelsächsische Weg zu mehr Beschäftigung und weniger Armut«, *ifo Schnelldienst* 53 (21), 13–23.
- Ochel, W. (2002a), »Finanzielle Arbeitsanreize – Konzeptionen und Ergebnisse in Großbritannien, Irland und Kanada«, erscheint in: S. Dann et al. (Hrsg.), *Kombi-Einkommen – Ein Weg aus der Sozialhilfe?*, Baden-Baden.

- Ochel, W. (2002b), »Welfare to Work in den USA – Das Beispiel Wisconsin«, *ifo Schnelldienst* 55 (3), 39–41.
- Ochel, W. (2002c), »Welfare to Work in the US: A Model for Germany?«, erscheint in: *Finanzarchiv*.
- Phelps, E. S. (1997), *Rewarding Work: How to Restore Participation and Self-Support to Free Enterprise*, Cambridge, MA, und London.
- Raffelhüschen, B. (2001), »Soziale Sicherung in der Zukunft: Eine Blaupause«, *Diskussionspapier*, mimeo, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Br.
- Riphahn, R., A. Thalmaier und K. F. Zimmermann (1999), *Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte*, Bonn.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
- (1999), *Wirtschaftspolitik unter Reformdruck*. Jahresgutachten 1999/2000, Stuttgart.
  - (2000), *Chancen auf einen höheren Wachstumspfad*. Jahresgutachten 2000/01, [http://sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/gutacht/00\\_ges.pdf](http://sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/gutacht/00_ges.pdf).
  - (2001), *Für Stetigkeit – Gegen Aktionismus*. Jahresgutachten 2001/02, [http://sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/gutacht/01\\_ges.pdf](http://sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/gutacht/01_ges.pdf).
- Schmidt, Ch. M., K. F. Zimmermann, M. Fertig und J. Kluge (2001), *Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik, Internationaler Vergleich und Empfehlungen für Deutschland*, Berlin et al.
- Schneider, F. (2000), »The Increase in the Size of the Shadow Economy of 18 OECD Countries: Some Preliminary Explanations«, *CESifo Working Paper* No. 306.
- Schneider, F. und D. Enste (2000), »Shadow Economies: Size, Causes and Consequences«, *Journal of Economic Literature* 38, 77–114.
- Schöb, R. (2002), »Kommunale Beschäftigungsgesellschaften: Nur mehr eine Nachbetrachtung?«, *ifo Schnelldienst* 55 (4), 19–25.
- Schultz, B. (2002), »Fiskalische Kosten von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – Ein Fallbeispiel«, *Wirtschaft im Wandel* 11, 17–23.
- Sinn, H.-W. (1992), »Macroeconomic Aspects of German Unification«, in: P. J. Welfens (Hrsg.), *Economic Aspects of German Unification*, Berlin et al., 79–133.
- Sinn, H.-W. (2002), »Die Höhle in der Eiger-Nordwand, eine Anmerkung zum Mainzer Modell und zum Wohlfahrtsstaat an sich«, *ifo Schnelldienst* 55 (3), 20–25.
- Solow, R. (1998), *Work and Welfare*, Princeton, NJ.
- Sozialpolitische Umschau, Ausgabe Nr. 31/2001.
- SPD-Parteivorstand (2002), *Erneuerung und Zusammenhalt – Wir in Deutschland. Regierungsprogramm 2002–2006* (Antrag des Parteivorstands), Berlin.
- Spermann, A. (1998), »Fighting Long-Term Unemployment with Targeted Employment Subsidies: Benefit Transfer Programme versus Targeted Negative Income Tax«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 218, 647–657.
- Spitznagel, E. und H.-U. Bach (2000), »Volkswirtschaftliche Kosten der Arbeitslosigkeit und gesamtwirtschaftliche Budgeteffekte arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen«, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 33 (3), 500–517.
- Statistisches Bundesamt
- Fachserie 1 (Bevölkerung und Erwerbstätigkeit), Reihe 3 (Haushalte und Familien), Ergebnisse des Mikrozensus, div. Jge.
  - Fachserie 1 (Bevölkerung und Erwerbstätigkeit), Reihe 4.2.1 (Struktur der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten), div. Jge.
  - Fachserie 13 (Sozialleistungen), Reihe 2 (Sozialhilfe), div. Jge.
  - Fachserie 16 (Löhne und Gehälter), Gehalts- und Lohnstrukturerhebung 1995.
  - Fachserie 16 (Löhne und Gehälter), Reihe 2.3 (Arbeitnehmerverdienste im Produzierenden Gewerbe), Oktober 2001.
- Statistisches Bundesamt (2000), Sozialhilfestatistik 1997, anonymisierter Mikrodatenfile (25-%-Stichprobe): Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt vom 31.12.1997, Wiesbaden.
- Steiner, V. und R. Mohr (2000), »Industrial Change, Stability of Relative Earnings, and Substitution of Unskilled Labor in West Germany«, in: W. Salverda, B. Nolan und C. Lucifora (eds.), *Policy Measures for Low-Wage Employment in Europe*, Aldershot.
- Thon, M. und H.-U. Bach (1998), »Die Schätzung von Potential-Erwerbsquoten, Stiller Reserve und Erwerbspersonenpotential für die alten Bundesländer 1970–1995«, *IAB Werkstattbericht* Nr. 8.
- Verdi (2000), *Entgeltstrukturen der vollbeschäftigten Angestellten im Einzelhandel*, Berlin.
- WSI (Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut des DGB, 2001), Informationen zur Tarifpolitik: Tarifpolitik auf einen Blick (Dezember 2001).
- Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen (2001), *Gerechtigkeit für Familien. Zur Begründung und Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs*, Stuttgart.
- Zimmermann, K. F. und T. Bauer (1997), »Integrating the East: The Labor Market Effects of Immigration«, in: S. W. Black (Hrsg.), *Europe's Economy Looks East – Implications for the EU and Germany*, Cambridge UK, 269–306.

**ifo Institut für Wirtschaftsforschung**

im Internet:

<http://www.ifo.de>

