

*Sendesperrfrist Donnerstag,  
26. Januar 2006  
11.00 Uhr*

**Aktivierende Sozialhilfe 2006:  
Das Kombilohn-Modell  
des ifo Instituts**

**Vorgestellt im Rahmen einer  
Bundespressekonferenz  
26. Januar 2006**

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

*Sonderdruck  
aus ifo Schnelldienst Nr. 2*

München, Januar 2006

# Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo Instituts

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

3

## Kombilöhne – ja, aber wie?

Kombilohn ist nicht gleich Kombilohn. Teilweise wurden Kombilöhne in Deutschland bereits erprobt, in begrenztem Umfang und mit bestenfalls mäßigem Erfolg, wie etwa beim »Mainzer Modell«, das weitgehend schon wieder in Vergessenheit geraten ist. Auch das »Arbeitslosengeld II«, das als vorerst letzter Schritt der »Hartz-Reformen« Anfang 2005 eingeführt wurde und die alte Arbeitslosen- und Sozialhilfe für erwerbsfähige Leistungsempfänger vollständig ersetzt hat, enthält Kombilohn-Elemente. Für eine abschließende Beurteilung der damit erzielbaren Erfolge ist es gegenwärtig noch zu früh. Auf dem Tisch liegen seit geraumer Zeit weitere Kombilohn-Modelle wie die »Aktivierende Sozialhilfe« des ifo Instituts (vgl. Sinn et al. 2002) oder die ähnlich angelegten Modelle des Sachverständigenrates (2002, Tz. 432–482) und des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft (2002), die auf einen noch weitergehenden Umbau des Systems der Unterstützung Arbeitsloser hinauslaufen. Zu erwähnen ist ferner die »Magdeburger Alternative« von Schöb und Weimann (2003; 2004), auf die weiter unten noch genauer eingegangen wird. In einer Rede vom 15. März 2005 hatte Bundespräsident Horst Köhler der Politik empfohlen, die Aktivierende Sozialhilfe und die Magdeburger Alternative auszuprobieren.

Deutschland ist derzeit OECD-Weltmeister bei der Arbeitslosenquote der gering Qualifizierten. Die aktuelle Kombilohn-Debatte entzündet sich an der erklärten Absicht von Bundeskanzlerin Merkel und der CDU als größter Regierungspartei, durch Kombilöhne endlich die auch im Vergleich zu anderen Qualifikationsgruppen besonders hohe Zahl gering qualifizierter Arbeitsloser in Deutschland zu verringern. Die Diskussion wird derzeit noch weitgehend ohne Bezug auf konkrete Modelle geführt. Warnungen vor der Finanzierbarkeit und vor möglichen Mitnahme- bzw. Verdrängungs- und Drehtüreffekten sind daher verständlich.<sup>1</sup> Die Grundidee hinter Kombilohn-Instrumenten ist, die Arbeitsanreize für gering Qualifizierte durch staatliche Lohnzuschüsse zu erhöhen und ge-

ringe Löhne zu akzeptablen Haushaltseinkommen aufzustocken, damit umgekehrt die Arbeitskosten für einfache Tätigkeiten sinken können und sich die Arbeitsnachfrage in diesem Segment entsprechend erhöht. Bei der Umsetzung dieser Idee kommt es aber sehr darauf an, was man genau tut, damit die gewünschten Wirkungen ohne destruktive Nebenwirkungen erreicht werden. So sind beispielsweise die Kombilohn-Elemente im Arbeitslosengeld II noch zu schwach. Ein einfaches Draufsatteln besserer Hinzuverdienstmöglichkeiten im Rahmen des ALG II oder durch separat gewährte Lohnzuschüsse wäre jedoch klar verfehlt.

## »Armut« in Industrieländern in Zeiten der Globalisierung

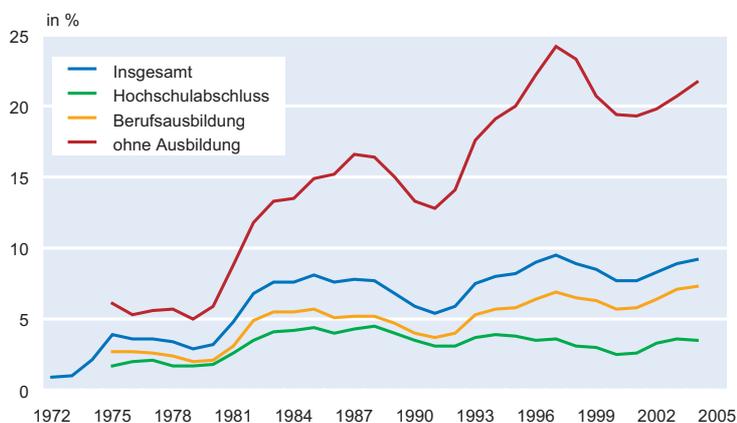
Der Kern des Problems, das mit Kombilohn-Instrumenten gelöst werden kann, besteht in der Arbeitslosigkeit am unteren Ende der Qualifikationsskala, die durch eine zu geringe Lohnspreizung hervorgerufen wird. Zur vorhandenen Qualifikationsstruktur der Erwerbsbevölkerung, Technologie, Kapitalausstattung und internationalen Konkurrenzsituation gehört eine ganz bestimmte Verteilung der Lohnsätze über alle Qualifikationen hinweg, die in allen Arbeitsmarktsegmenten für Vollbeschäftigung sorgen würde. Gleichzeitig wäre diese Lohnverteilung aber mit immenser Ungleichheit und Fällen krasser Armut gering qualifizierter Arbeitskräfte verbunden. Um diese Folgen zu vermeiden, wurden in Deutschland in der Vergangenheit existenzsichernde Sozialleistungen wie die Arbeitslosen- und Sozialhilfe gewährt. Wegen ihrer Ausgestaltung als Lohnersatz, der nur an Arbeitslose in voller Höhe gezahlt und mit eigenem Einkommen nahezu eins zu eins abgeschmolzen wird, definierten diese Instrumente jedoch effektiv zugleich einen Mindestlohn (vgl. Sinn et al. 2002, 8–12) und erzeugten so die Arbeitslosigkeit, die wir heute beklagen, zum großen Teil selbst.

<sup>1</sup> Mit derartigen Vorbehalten wurden in der Presse jüngst beispielsweise Wolfgang Franz und Bert Rürup, amtierende Mitglieder des Sachverständigenrates, und der Ex-Sachverständige Rolf Peffekoven sowie, aus unterschiedlichen Blickwinkeln, diverse Vertreter von Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften zitiert.

Als das System der Arbeitslosen- und Sozialhilfe in den sechziger Jahren geschaffen wurde, sah man die Arbeitslosigkeit als hauptsächliches Armutsrisiko für Erwerbspersonen an. Doch unglücklicherweise erhöht dieses System die Arbeitslosigkeit, deren Konsequenzen es abmildern soll. Durch die Zusage eines Alternativeinkommens, das bei sich verschärfender internationaler Konkurrenz immer weiter oberhalb markträumender Löhne für gering Qualifizierte liegt, macht sich der Sozialstaat zum Konkurrenten der privaten Wirtschaft, der Löhne hochtreibt und private Beschäftigung verdrängt.<sup>2</sup> Arbeitgeber reagierten auf die hohen Lohnansprüche, indem sie Menschen durch Maschinen ersetzen und samt ihrem Kapital aus den arbeitsintensiven Binnensektoren in die kapitalintensiven Exportsektoren auswichen. Zunehmend reagieren sie in neuerer Zeit auch, indem sie die arbeitsintensiven Teile ihrer Fertigungsketten ins Ausland verlagern. Auch die Herausbildung eines breiten Sektors einfacher Dienstleistungen, die in vielen anderen Industrieländern an die Stelle schrumpfender industrieller Beschäftigung getreten sind, ist durch den Mindestlohn-Charakter staatlicher Lohnersatzleistungen massiv behindert worden.<sup>3</sup>

Die Lohnersatzleistungen haben die Löhne der gering Qualifizierten relativ am meisten erhöht und deshalb vor allem bei dieser Personengruppe Arbeitslosigkeit erzeugt. Darüber hinaus hatten sie aber einen Effekt auf die gesamte Lohnverteilung bis in den Bereich mittlerer Lohneinkommen, weil sie zu Substitutionseffekten führen, die für gewisse Mindestabstände zwischen den Löhnen verschiedener Qualifikationsstufen sorgen. Die gesamte Lohnskala wurde dadurch wie eine Ziehharmonika von unten her hoch gedrückt, und die Arbeitslosigkeit stieg bis in den mittleren Bereich hinein.<sup>4</sup>

Eine Politik, die die Marktkräfte ignoriert, ist gefährlich; eine Politik, die ihnen offen entgegenwirken will, unmöglich. Das überkommene, deutsche System der sozialen Grundversicherung basiert letztlich schon auf einer verfehlten Diagnose. Das zentrale Armutsrisiko für erwerbsfähige Personen liegt in den entwickelten Volkswirtschaften heute darin, dass sie wegen geringer Qualifikationen und entsprechend niedriger Löhne auch in einer Vollzeit-Beschäftigung ihren Lebensunterhalt nicht aus eigener Kraft bestreiten können (*»Working poor«*). Dieses, und nur dieses Problem kann und soll der Sozialstaat lösen. Die Unterstützung der Betroffenen darf daher nicht, wie in der Vergangenheit, implizit an die Bedin-

**Abb. 1****Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten in Westdeutschland, 1975–2004**

Quelle: IAB.

gung geknüpft werden, dass sie selbst inaktiv bleiben und keinen Beitrag zur Überwindung ihrer Armut leisten. Vielmehr muss sie »Hilfe zur Selbsthilfe« sein. Sie sollte auch den weniger leistungsfähigen Mitgliedern der Gesellschaft die Möglichkeit geben, eine Beschäftigung zu finden, die ihren Fähigkeiten und Neigungen entspricht. Sie darf dabei die Bereitschaft einfordern, eine solche Beschäftigung auch anzunehmen. Und sie kann die geringen, dabei erzielbaren Erwerbseinkommen dann durch staatliche Leistungen ergänzen und auf ein gesellschaftlich akzeptables Niveau bringen. Genau diese Absichten verfolgt das vom ifo Institut entwickelte Konzept der Aktivierenden Sozialhilfe, das hier in einer aktualisierten Version und auf der Grundlage neuer Daten erneut vorgestellt wird.

### Arbeitslosigkeit unter gering Qualifizierten: die Dimension des Problems

Augenfälligstes Indiz für die Fehlfunktion des bisherigen deutschen Systems der sozialen Sicherung erwerbsfähiger Personen ist der seit 30 Jahren anhaltende Trend einer steigenden Arbeitslosigkeit, speziell unter gering Qualifizierten, der sich in dieser Form in keinem anderen wirtschaftlich entwickelten Land beobachten lässt.<sup>5</sup> Dieser Trend ist, trotz der zuletzt erfolgten Reformen dieses Systems, bis heute weitgehend ungebrochen (vgl. Abb. 1).

Abbildung 1 verdeutlicht, dass das Arbeitsloskeitsrisiko für Erwerbspersonen mit höheren Qualifikationen – abgesehen von einem möglichen Strukturbruch Anfang der 1980er Jahre – in Westdeutschland in den vergangenen 30 Jahren stets nur geringen konjunkturellen Schwankungen unterlag und insgesamt niedrig geblieben ist. Demgegenüber

<sup>2</sup> Vgl. dazu insbesondere Sinn (2003, Kap. 4: »Der Sozialstaat: mächtigster Konkurrent der Wirtschaft«).

<sup>3</sup> Belege dafür liefern etwa OECD (1996), Nickell und Bell (1996) sowie, mit besonderem Augenmerk auf Deutschland, Steiner und Mohr (2000).

<sup>4</sup> Für entsprechende Anhaltspunkte vgl. European Economic Advisory Group at CESifo (2002, Kap. 6) oder, speziell für Deutschland, Prasad (2004).

<sup>5</sup> Vgl. dazu etwa die in Werding (2006) gesammelten Beiträge, mit zahlreichen detaillierten Länderanalysen, die sich schwerpunktmäßig auf Westeuropa beziehen.

**Tab. 1**  
**Ungenutztes Arbeitskräftepotential für eine Beschäftigung im**  
**Niedriglohnssektor des deutschen Arbeitsmarktes (2005)**

	Insgesamt	darunter: Potential für den Niedriglohnssektor
	in 1 000	
<b>Registrierte Arbeitslosigkeit:</b>	<b>4 970</b>	<b>3 640</b>
Potentielle Arbeitslosengeld- Bezieher	2 210 <sup>a)</sup>	880 <sup>e)</sup>
Potentielle Arbeitslosengeld-II- Bezieher	2 760 <sup>a)</sup>	2 760
<b>Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen:</b>	<b>300</b>	<b>300</b>
ABM- und SAM-Teilnehmer	60 <sup>b)</sup>	60
ALG-II-Bezieher in Ein-Euro- Jobs	240 <sup>b)</sup>	240
<b>Arbeitskräftepotential:</b>	<b>5 270</b>	<b>3 940</b>
\.. friktionale Arbeitslosigkeit		790 <sup>d)</sup>
Langfristig erforderliche Beschäftigung:		3 150

Quelle: Zusammenstellung des ifo Instituts.

hat sich die spezifische Arbeitslosenquote von Erwerbspersonen mit abgeschlossener Berufsausbildung im Zeitablauf tendenziell erhöht. Der bekannte, treppenförmige Anstieg der Arbeitslosigkeit von Konjunkturkrise zu Konjunkturkrise, mit einem wachsenden Sockel »struktureller« Arbeitslosigkeit, geht jedoch in allererster Linie auf den Anstieg der Arbeitslosenquote von Erwerbspersonen ohne beruflichen Abschluss zurück. In Westdeutschland lag diese zuletzt (2004) bei 21,7% (Reinberg und Hummel 2005). Noch ungünstiger sind die Beschäftigungsaussichten solcher Personen in Ostdeutschland, wo zuletzt 51,2% von ihnen arbeitslos waren. Insgesamt waren in Deutschland im Jahre 2004 16% aller Erwerbspersonen ohne irgendeinen Berufsabschluss. Sie stellten jedoch 33,3% der rund 4,4 Mill. arbeitslos gemeldeten Personen.

Das Problem der Arbeitslosigkeit gering Qualifizierter in Deutschland vergrößert sich noch um einiges, wenn man dazu auch Erwerbspersonen zählt, die zwar formell eine abgeschlossene Berufsausbildung aufweisen, aber in Langzeitarbeitslosigkeit (länger als ein Jahr) verharren. Wegen der dadurch eingetretenen (oder zumindest in den Augen potentieller neuer Arbeitgeber erwarteten) Dequalifikation dürfte ein Wiedereintritt in Beschäftigung auch für diese Personen zumeist nur über gering entlohnte Stellen möglich sein, die heute auf breiter Basis fehlen. Erst nach einer erfolgrei-

chen Wiederaufnahme einer Beschäftigung besteht vor allem für diesen Personenkreis die Aussicht, in andere Arbeitsmarktsegmente mit höheren Qualifikationsanforderungen aufzusteigen. Gemäß den in Tabelle 1 zusammengefassten Zahlen sind nach diesem Maßstab effektiv bis zu 75% der derzeit registrierten Arbeitslosen, zuzüglich der darin noch nicht enthaltenen Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, als gering Qualifizierte und damit als Arbeitskräftepotential für den unterentwickelten Niedriglohnssektor des deutschen Arbeitsmarktes einzustufen.

Die in Tabelle 1 für 2005 ausgewiesenen Zahlen sind vorläufig und beruhen teilweise auf Schätzungen. Auch unter Berücksichtigung diverser Korrekturen der Arbeitsmarktstatistik in den vergangenen Jahren dürften sie aber einen historischen Höchststand anzeigen, auf den die Arbeitslosigkeit in Deutschland im vergangenen Jahr gestiegen ist. Die darin enthaltenen knapp 4 Mill. Arbeitssuchenden ohne beruflichen Abschluss und/oder in Langzeitarbeitslosigkeit stellen dabei zugleich die wichtigste Zielgruppe der aktuellen Arbeitsmarktreformen wie auch des ifo-Modells der Aktivierenden

Sozialhilfe dar. Berücksichtigt wird in der Tabelle außerdem, dass »Vollbeschäftigung« im Rahmen normaler Arbeitsmarktprozesse nicht bedeutet, dass die Arbeitslosigkeit auf null fällt. Vielmehr gibt es zu jedem Stichtag ein gewisses Maß an friktioneller oder Sucharbeitslosigkeit.<sup>6</sup> Die Zahl zusätzlicher Arbeitsplätze für gering qualifizierte Arbeitssuchende, die durch gezielte Reformen auf Dauer geschaffen werden müssten, liegt demzufolge bei knapp 3,2 Millionen.

**»Hartz I bis IV« ist nicht genug**

Trotz des gegenwärtigen Rekordstandes der Arbeitslosigkeit sollen die bemerkenswerten Fortschritte, die durch die Arbeitsmarktreformen seit 2002 erzielt wurden, hier nicht klein geredet werden. In der Diskussion darüber wurden Türen aufgestoßen und wichtige Schritte in die richtige Richtung unternommen. In entscheidenden Punkten gehen die Reformen jedoch noch nicht weit genug. Ihre weitgehend noch ausstehenden Wirkungen werden angesichts der Dimension des Problems der Arbeitslosigkeit, speziell von

<sup>6</sup> Der Schätzwert des Anteils friktioneller Arbeitslosigkeit an der aktuell beobachteten Arbeitslosigkeit erscheint dabei hoch gegriffen: Wegen geringer Spezialisierung der Bewerber und geringer Qualifikationsanforderungen der Arbeitgeber sollte die Sucharbeitslosigkeit im Niedriglohnssektor deutlich niedriger ausfallen als in anderen Arbeitsmarktsegmenten.

gering Qualifizierten, zu langsam eintreten und insgesamt zu schwach ausfallen.<sup>7</sup>

Wie vom ifo Institut bereits frühzeitig befürchtet (vgl. Ochel und Werding 2002), erweisen sich die Elemente der Reformgesetze »Hartz I und II« als weitgehend wirkungslos (dies gilt insbesondere für die Personal-Service-Agenturen und das Programm »Kapital für Arbeit«, je nach Wahrnehmung aber wohl auch für die Ich-AGs), oder sie gehen am Ziel, neue Beschäftigungsmöglichkeiten für (Langzeit-)Arbeitslose zu schaffen, völlig vorbei (dies gilt für die stark gewachsene Zahl von »Minijobs«).<sup>8</sup> Insgesamt zielen diese Regelungen darauf, Sonderbedingungen für die Erwerbstätigkeit kleiner Untergruppen der bereits Arbeitslosen zu schaffen. Sie lassen die allgemeinen Rahmenbedingungen für Arbeitslosigkeit und Beschäftigung in Deutschland unangetastet und sind viel zu partiell angelegt. Durch die mit »Hartz IV« erfolgte Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu Leistungen an Langzeitarbeitslose, die sich hinsichtlich Niveau und Einkommensanrechnung eher an den alten Sozialhilfebestimmungen orientieren als an der im Durchschnitt großzügigeren Arbeitslosenhilfe<sup>9</sup>, ist die Politik dem Kern des Problems jedoch um einiges näher gerückt.

Der Mindestlohn-Charakter staatlicher Sozialleistungen ist durch die »Hartz-IV«-Reform zwar gemildert worden, aber nicht verschwunden (vgl. Ochel 2005). Noch immer variiert das Haushaltseinkommen von ALG-II-Beziehern im Bereich niedriger Bruttolöhne viel zu wenig mit steigendem, selbstverdienstem Einkommen (vgl. Abb. 2).<sup>10</sup> Der effektive Nettolohn je Arbeitsstunde – d.h. der Anstieg des Haushaltseinkommens gegenüber demjenigen bei einem Lohneinkommen von null – beträgt bei einer Vollzeitbeschäftigung zu einem durchschnittlichen Niedriglohn in Höhe von brutto 8,70 € je Stunde, unabhängig vom Haushaltstyp, nur rund 1,90 €.

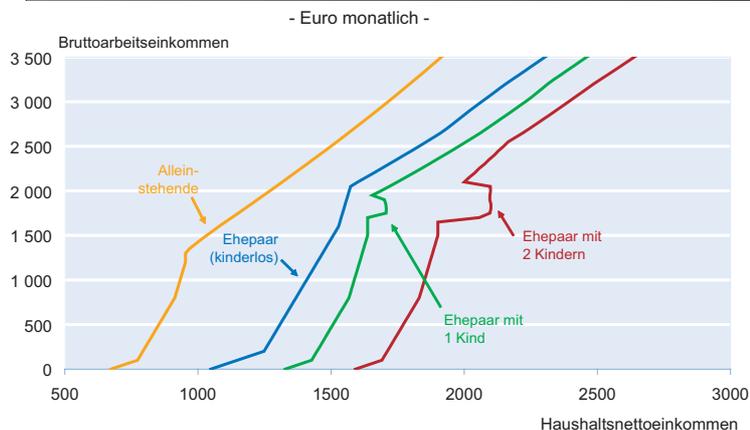
<sup>7</sup> Obwohl die mittlerweile beschlossenen Reformen sogar deutlich über die Vorschläge der »Hartz-Kommission« hinausgehen, erscheint es als unrealistisch, dass sie langfristig die Beschäftigungseffekte von 1,7 bis 2,6 Mill. neuen Beschäftigten erreichen, die dort allein auf der Basis von Instrumenten der Gesetze »Hartz I und II« innerhalb von drei Jahren erwartet wurden (vgl. Kommission 2002, Kap. 12).

<sup>8</sup> Zu diesen Ergebnissen kommt dem Vernehmen nach auch die in Deutschland erstmals auf breiter Basis vorgenommene Evaluation dieser Instrumente in offiziellem Auftrag, die jedoch bisher nur in ihren Grundrissen durch die Presse an die Öffentlichkeit gelangt ist.

<sup>9</sup> Im Bereich der Vermögensanrechnung weist das neue »Arbeitslosengeld II« hingegen größere Ähnlichkeiten mit der alten Arbeitslosenhilfe auf. Abgeschafft wurde für erwachsene Leistungsbezieher ferner die im alten Sozialhilferecht bestehende Möglichkeit zum Unterhaltsrückgriff auf Eltern und Kinder. Die verstärkte Rückgriffsmöglichkeit auf Partner in eheähnlichen Lebensgemeinschaften, die an deren Stelle treten sollte, erweist sich als administrativ schwierig und kaum justiziabel. Insgesamt dürfte dies einer der wichtigeren Gründe für die unerwartete Ausweitung der Leistungsbezieherzahlen und die unerwartet hohen Leistungsausgaben sein, die im Laufe des Jahres 2005 ständig diskutiert wurden.

**Abb. 2**

**Das deutsche Steuer-Transfer-System für Arbeitnehmer**



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

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Die Differenz wird durch Sozialabgaben und den Transferentzug aufgezehrt. Erwartet der Betroffene für seine Arbeit hingegen einen Nettolohn von nur 5 € pro Stunde, müsste ihm der Arbeitgeber brutto 15,50 € (Single) bis 19,30 € (Ehepaar mit zwei Kindern) bezahlen, also annähernd einen Durchschnittslohn und damit zu viel für die niedrige Produktivität gering Qualifizierter. Berücksichtigt wird hier bereits die Erhöhung der Hinzuverdienstmöglichkeiten im ALG II zum 1. Oktober 2005, die an diesen Gegebenheiten nichts Entscheidendes geändert hat. Vielmehr wurden exzessive Grenzbelastungen von 80 bis 90% im Bereich niedriger Löhne nur ein wenig hin und her geschoben, um die unweigerlich steigenden fiskalischen Kosten im Griff zu behalten.

Nach wie vor erweisen sich die staatlichen Sozialleistungen als Sperrklinke, die eine Ausdifferenzierung der Lohnskala nach unten und damit mehr Beschäftigung für gering Qualifizierte verhindert. Abbildung 2 verdeutlicht außerdem einen groben, handwerklichen Fehler bei der Ausgestaltung des ALG II und des Kinderzuschlags, der stattdessen in einem engen Einkommensbereich an Bedarfsgemeinschaften mit Kindern gewährt wird: Wegen einer komplizierten Wechselwirkung zwischen Einkommensdefinitionen und fiktiven Bedarfsrechnungen im SGB III und im Wohngeldrecht, das hier ebenfalls hereinspielt, steigt das Nettoeinkommen von Haushalten mit Kindern bei Überschreiten eines bestimmten Schwellenwertes sprunghaft an, sinkt dann jedoch ebenso

<sup>10</sup> Gegenüber den ansonsten gleichartigen Darstellungen im Anhang werden in Abbildung 2 die Achsen des Diagramms gespiegelt, um die Effekte für die Arbeitsanreize und die Einkommenssituation Betroffener noch anschaulicher zu machen: Diese Perspektive verdeutlicht, wie steil und beschwerlich der Anstieg (d.h. welche Steigerung des Bruttoeinkommens erforderlich) ist, wenn der Ernährer dieser Familie sein Haushaltseinkommen erhöhen will (vgl. Sinn 2003, Kap. 4, und 2005a). Erwerbsfähige Arbeitslose stehen dabei jeweils ganz am Fuße des Berges.

sprunghaft wieder ab. Wer in diesem Bereich durch Mehrarbeit, Höherqualifikation oder einen Job-Wechsel mehr verdient, hat weniger Geld in Tasche. Der Einkommenszuwachs muss schon sehr deutlich ausfallen, um diese Einbuße wieder wett zu machen, noch höher, um sie zu überwiegen.

Der Einkommenszuwachs bei Aufnahme einer Beschäftigung erhöht sich im ALG II rein rechnerisch deutlich, wenn man die Möglichkeit von Sanktionen bei Ablehnung einer zumutbaren Arbeit mitberücksichtigt. In mehreren Schritten und zeitlich befristet können die Leistungen für alle in Abbildung 2 betrachteten Haushaltstypen in solchen Fällen um bis zu 345 € monatlich gesenkt werden. Sanktionsmöglichkeiten dieser Art gab es auch im alten Arbeitslosen- und Sozialhilferecht, sie wurden aber nur sehr selten angewendet. Zu unklar ist in der Regel die Beweislage, zu ungewiss die juristische Durchsetzbarkeit. Trotz der erklärten Absicht, solche Sanktionsmöglichkeiten im neuen Recht strikter zu handhaben, sind daher Zweifel an ihrer Wirksamkeit erlaubt.<sup>11</sup> Außerdem drängt diese Strategie die Fallbetreuer in den Job-Centern in die Rolle, durch Einzelfallentscheidungen den zentralen, finanziellen Arbeitsanreiz für gering Qualifizierte zu schaffen. An die Stelle solcher Einzelfallentscheidungen muss eine allgemeine, einfach anzuwendende, gesetzliche Regelung treten, die die Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme wirksam testet und spürbar belohnt. Im Übrigen ändern die schärfsten Sanktionsmechanismen nichts am Transferentzug als solchem. Zwar mag es sein, dass man weniger ALG II erhält, wenn man eine zumutbare Arbeit ablehnt. In jedem Fall erhält man aber weniger, wenn man eine zumutbare Arbeit annimmt. Mit anderen Worten: Ob die Ablehnung der Arbeit bestraft wird, ist unklar. Klar ist jedoch, dass die Annahme bestraft wird.

Keinen Ausweg aus dem Problem geringer finanzieller Arbeitsanreize bietet außerdem eine weitere Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten im Rahmen des ALG II oder durch ein zusätzliches Kombilohn-Instrument. Wenn der Hinzuverdienst erhöht werden soll, ohne Belastungssprünge zu erzeugen, erfordert dies zusätzliche Leistungen an alle Erwerbstätigen bis weit in den Bereich durchschnittlicher Einkommen. Die Ausgaben dafür belaufen sich rasch auf einen zwei- bis dreistelligen Milliardenbetrag (vgl. dazu Sinn et al. 2002).

Um ausufernde fiskalische Kosten zu vermeiden, wird daher häufig vorgeschlagen, Kombilöhne auf eine bestimmte Zielgruppe zu begrenzen, beispielsweise zuvor Arbeitslose. Auch ein solcher Ansatz ist verfehlt, weil er »Drehtüreffekte« erzeugt: Subventionierte Arbeitskräfte werden eingestellt, weil sie geringere Löhne akzeptieren können; zuvor Beschäftigte werden entlassen, kommen dann aber auch in den Genuss der Förderung. Die fiskalischen Risiken auf breiter Ba-

sis gewährter Kombilöhne lassen sich also durch einen engen Zielgruppenbezug nicht wirklich reduzieren. Die im Prinzip erwünschten Anpassungen von Lohnstruktur und Beschäftigung werden viel komplizierter und langwieriger. Wie unten noch erläutert wird, hat insbesondere auch die »Magdeburger Alternative« kein wirksames Rezept gegen diese Drehtüreffekte anzubieten.

Ähnlich verfehlt ist es, die Zahlung von Kombilöhnen zeitlich zu befristen. Eine solche Lösung schafft nur sehr begrenzt stabile Beschäftigungsverhältnisse. Sie trägt keinesfalls dazu bei, die größere Lohnspreizung gesellschaftlich zu verkraften, welche die Voraussetzung für mehr Beschäftigung gering Qualifizierter ist. Das zentrale Problem ist doch, dass diese Personengruppe dauerhaft nicht in der Lage ist, durch ihrer Hände Arbeit ein sozial akzeptables Einkommen zu erwirtschaften. Ihnen muss man dauerhaft helfen, aber nicht wie heute durch Lohnersatz, sondern durch Lohnzuschüsse.

### Die drei Kernelemente des ifo-Modells

Ein Kombilohn-Modell, das durch eine stärkere Spreizung der Löhne im Niedriglohnbereich mehr Beschäftigung ermöglicht und sie durch staatliche Lohnzuschüsse individuell und sozial akzeptabel macht, muss daher folgende Anforderungen erfüllen:

- Die Lohnzuschüsse müssen dauerhaft gewährt werden, weil auch die Änderung der Lohnstruktur und die erhöhte Beschäftigung nicht nur temporär eintreten sollen.
- Die Lohnzuschüsse müssen allen Bedürftigen gewährt werden, auch bereits beschäftigten gering Qualifizierten, deren Löhne wegen der zunehmenden Lohnspreizung ebenfalls unter Druck kommen.
- Um die fiskalischen Kosten zu begrenzen, müssen die Zuschüsse aber auf das untere Ende der Einkommensverteilung beschränkt bleiben.
- Um die Bedürftigkeit zu ermitteln und Fördergelder nicht unnötig auszugeben, müssen, wie es der Koalitionsvertrag fordert, alle existierenden Transfers und Abgaben in den Blick genommen werden. Im Prinzip muss das System also als negative Einkommensteuer ausgestaltet werden.
- Aus fiskalischen Gründen müssen außerdem die herkömmlichen Lohnersatzleistungen und damit insbesondere die Leistungen an Personen, die erwerbsfähig sind, aber nachweislich keine reguläre Arbeit aufnehmen wollen, zurückgefahren werden.
- Die Lohnzuschüsse dürfen nicht mit gesetzlich geregelten Mindestlöhnen verbunden werden, denn sie würden die für mehr Beschäftigung im Niedriglohnsektor erforderlichen Lohnsenkungen von vornherein verhindern.

Ein Gesamtkonzept, das allen diesen Grundsätzen genügt, ist das vom ifo Institut im Mai 2002 erstmalig veröffentlichte

<sup>11</sup> Vgl. dazu auch Holzner (2006).

te Modell der Aktivierenden Sozialhilfe, an dem hier bis auf minimale Veränderungen unverändert festgehalten wird.<sup>12</sup> Es umfasst im Kern folgende drei Elemente, die ihre arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Wirkungen nur im Zusammenspiel entfalten und in der Umsetzung daher untrennbar zusammengehören:

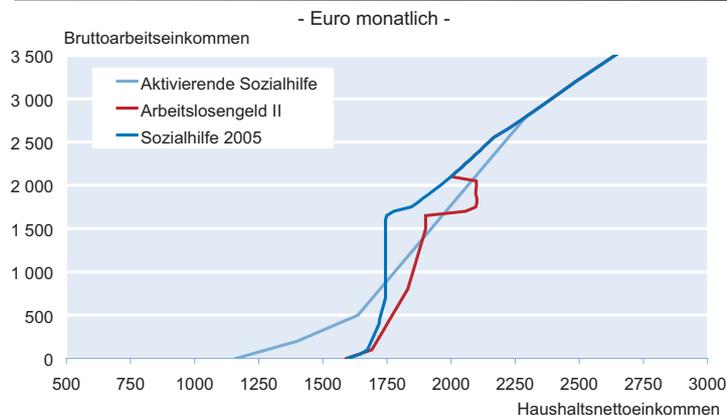
1. Zur Senkung der Lohnansprüche und zur Schaffung neuer Stellen wird eine deutliche Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten bei den Sozialleistungen sowie eine echte Bezuschussung des selbst verdienten Einkommens in einem Eingangsbereich eingeführt.
2. Zur Vermeidung von fiskalischen Mehrkosten wird eine Absenkung der Regelleistungen des bisherigen Arbeitslosengeldes II für Personen vorgenommen, die kein Einkommen aus einer regulären Beschäftigung erzielen und deren beitragsbezogene Ansprüche gegen die Arbeitslosenversicherung ausgelaufen sind.
3. Zur Existenzsicherung für all jene, die keine Stellen in der Privatwirtschaft finden, dient ein Beschäftigungsangebot in kommunaler Regie, das ein Einkommen in Höhe des heutigen Arbeitslosengeldes II sichert. Um Ineffizienzen und Konkurrenz mit dem privaten Sektor zu vermeiden, ist ein Weiterverleih der kommunal Beschäftigten unter Einschaltung privater Zeitarbeitsfirmen vorgesehen.

Herzstück des Modells ist das Kombilohn-Element 1. Die genauere Ausgestaltung von Lohnzuschuss und Transferentzug bei zunehmendem Bruttolohn bewirkt, dass bisher arbeitslose Personen über ein spürbar höheres Haushaltseinkommen verfügen als zuvor, wenn sie eine Vollzeit-Beschäftigung zu einem Lohnsatz für gering Qualifizierte aufnehmen. Ein höheres Einkommen wird selbst dann noch gewährleistet, wenn der Lohnsatz bei allgemeiner Ausweitung des Niedriglohnsektors gegenüber seinem heutigen Niveau deutlich sinken muss. Auch die bereits im Niedriglohnsektor Beschäftigten werden für die bei ihnen eintretenden Lohnsenkungen im Durchschnitt weitgehend kompensiert. Außerdem weist das dadurch definierte Brutto-Netto-Einkommensprofil, anders als im geltenden Recht (vgl. Abb. 2), nirgends Grenzbelastungen auf, die jede Initiative erlahmen lassen oder sogar bestrafen (vgl. dazu auch die Abb. A.1 bis A.5 im Anhang).

Verbesserte Hinzuverdienstmöglichkeiten, die nicht bei irgendeinem Einkommensniveau abgeschnitten werden, las-

**Abb. 3**

**Aktivierende Sozialhilfe und ALG II: Ehepaar mit zwei Kindern**



sen sich nur finanzieren, wenn die staatlichen Sozialleistungen für Personen, die keinerlei Einkommen erzielen, gekürzt werden (Element 2). Im ifo-Modell ist sichergestellt, dass diese Kürzung nur Personen trifft, die zwar regulär arbeiten könnten, aber zu erkennen geben, dass sie dies nicht wollen. Die Kommunen werden nämlich verpflichtet, für alle, die Bedarf zeigen, eine Beschäftigung in kommunaler Regie anzubieten, die in Höhe des heutigen ALG II entlohnt ist (Element 3). Das sozio-kulturelle Existenzminimum bleibt deshalb ungeachtet der Reaktionen im regulären Arbeitsmarkt ausnahmslos gesichert. Für Personen, die Anspruch auf die Solidarität leistungsfähigerer Mitbürger erheben können, sind Leistungen auf diesem Niveau in Deutschland sogar verfassungsrechtlich garantiert. Dieser Anspruch wird im Rahmen des ifo-Modells voll gewahrt. Er wird lediglich klarer als bisher an die eigene Arbeitsleistung geknüpft, die als Gegenleistung für die staatlichen Hilfen erbracht werden muss. Nur jenen, denen nachweislich keine kommunale Stelle zur Verfügung gestellt werden kann, weil die Kommune ihrer Verpflichtung nicht nachkommt, wird die Unterstützung in Höhe des heutigen ALG II auch ohne eigene Arbeit gewährt.

In Abbildung 3 wird die Konstruktion des ifo-Modells der Aktivierenden Sozialhilfe am Beispiel einer Familie mit zwei Kindern und im Vergleich mit dem heutigen Recht sowie mit der Situation vor Inkrafttreten des Hartz-IV-Gesetzes genauer verdeutlicht. Die Abbildung lässt erkennen, dass Arbeitnehmer, die ein höheres Nettoeinkommen erzielen (d.h. sich in der Horizontalen bewegen) wollen, eine erhebliche Leistung in Form zusätzlichen Bruttoeinkommens (in der Vertikalen) erbringen müssen.<sup>13</sup> In jedem Fall muss dabei ein Berg mit einem zum Teil steilen Anstieg bezwungen werden. Das alte Sozialhilferecht, das hier aus Vergleichsgründen für Bedarfssätze und Wohnkosten des Jahres 2005 fortgeschrieben wird, stellte die Betroffenen dabei jedoch vor eine un-

<sup>12</sup> Für weitere Details des Modells, vgl. die ausführlichere Darlegung in Sinn et al. (2002, insbesondere Abschnitt III) sowie die umfassend aktualisierte Darstellung in Sinn et al. (2006, Kap. 3).

<sup>13</sup> Vgl. dazu Fußnote 10.

bezwingbare Eiger-Nordwand. Transferentzugsraten von 100% für einen breiten Bereich von Bruttolöhnen sorgten nach diesem Recht dafür, dass der erforderliche Anstieg nahezu senkrecht hinauf führte. Nach dem Übergang zum Arbeitslosengeld II hat sich die Situation nur unwesentlich gebessert. Die Transferentzugsraten betragen immer noch bis zu 90% oder sogar 100%, wenn auch über einen kleineren Bruttolohn-Bereich. Für Haushalte mit Kindern schafft der Kinderzuschlag nun sogar einen gefährlichen Überhang, dessen Überwindung von unten her so gut wie ausgeschlossen ist. Aus einer Erhöhung des Bruttoeinkommens folgt streckenweise ein geringeres Nettoeinkommen. Erst bei Einkommen oberhalb von 2 000 € flacht die Kurve so ab, dass Anstrengungen für ein höheres Bruttoeinkommen sich wirklich lohnen.

Die Aktivierende Sozialhilfe bewirkt hingegen, dass die Eiger-Nordwand teilweise abgetragen und der steile Anstieg aufgeschüttet wird. Dies macht den Weg zu einem höheren Haushaltseinkommen durch eigene Anstrengung auch für Personen mit niedriger Leistungsfähigkeit begehbar. Der genaue Verlauf der Kurve ergibt sich dabei aus folgenden Regelungen: Die reduzierte staatliche Sozialleistung an Langzeitarbeitslose wird bei Bruttolöhnen von bis zu 500 € pro Monat überhaupt nicht abgeschmolzen.<sup>14</sup> Vielmehr wird in einem Eingangsbereich von Löhnen unter 200 € pro Monat zusätzlich noch ein Lohnzuschuss in Höhe von 20% gewährt; außerdem werden die Arbeitnehmeranteile seiner Sozialversicherungsbeiträge vom Staat übernommen. Für jeden selbstverdienten Euro Bruttolohn erhält der Betroffene in diesen Bereich ein um 1,20 € höheres Nettoeinkommen. Bei Löhnen zwischen 200 und 500 € monatlich wird der Lohnzuschuss konstant gehalten, allerdings fallen nun Sozialversicherungsbeiträge an. Der Nettoertrag je Euro Bruttolohn beläuft sich auf 80 Cent.

Bei Einkommen oberhalb von 500 € wird schließlich zunächst der Lohnzuschuss, dann die reduzierte Sozialleistung abgeschmolzen. Transferentzugsrate und relevante Einkommensdefinitionen werden dabei so auf alle anderen Elemente des Steuer-Transfer-Systems abgestimmt, insbesondere auf die Reduktion von Wohngeldzahlungen oder die einsetzende Steuerpflicht, dass die kumulierte Grenzbelastung des Bruttolohnes konstant ist und stets bei etwa 70% liegt.<sup>15</sup> Von

jedem selbst verdienten Euro bleiben in diesem Abschmelzbereich daher 30 Cent – ein gerade noch akzeptabler Wert, wenn man ihn mit der Grenzbelastung eines Durchschnittsverdieners vergleicht, die sich in Deutschland immerhin auch schon auf 50% des Bruttolohnes beläuft (vgl. Meister 2005).<sup>16</sup> Alles in allem ergibt sich ein Brutto-Netto-Einkommensprofil aus einem Guss, das die vormalige Eiger-Nordwand mit vertretbarem Aufwand bezwingbar macht.

Dies ist, was hoffentlich auch im Koalitionsvertrag gemeint war, wo es in Abschnitt 2.5 heißt:

*»Ziel ist es, die bestehenden Programme und die bestehenden Maßnahmen zur Lohnergänzung (vom ergänzenden Arbeitslosengeld II über das Einstiegsgeld bis hin zum Kinderzuschlag) zu bündeln und in einem erfolgreichen Förderansatz zusammenzufassen.«*

### Wirkungen auf Löhne und Beschäftigung

Welche Effekte hat die Einführung der Aktivierenden Sozialhilfe für den Arbeitsmarkt und das Staatsbudget? Mangelfnde Erfahrungen mit ernsthaften Reformen dieser Art in Deutschland machen es weiterhin schwer, dies exakt vorzuschätzen. Erste Berechnungen waren in Sinn et al. (2002) enthalten, die hier noch weiter verbessert und an die aktuelle Situation angepasst werden.<sup>17</sup> Im Vergleich zum Jahr 2002 hat sich der Arbeitsmarkt weiter ungünstig entwickelt, und die »Hartz-IV«-Reform hat, teils durch die induzierte Auflösung existierender Bedarfsgemeinschaften, teils durch eine Mobilisierung zuvor »verschämt Armer«, offen gelegt, dass es noch mehr gering qualifizierte Arbeitssuchende gibt, als die offiziellen Statistiken zuvor auswiesen. Dies vergrößert den Bedarf an mittel- bis langfristig neu zu schaffenden Arbeitsplätzen im Niedriglohnbereich (vgl. Tab. 1 sowie Sinn et al. 2002, Tab. 3.2).

Eine verbesserte Datenbasis ergibt jedoch auch, dass die im Niedriglohnbereich bereits vorhandene Beschäftigung größer ist als bei den früheren Berechnungen unterstellt: Nach den Daten des Sozio-ökonomischen Panels gab es im Jahre 2003 in Deutschland rund 6,6 Mill. Arbeiter und Angestellte, die jeweils auf Stellen ohne spezielle Qualifikationsanforderungen beschäftigt waren.<sup>18</sup> Das sind ebenfalls mehr als zuvor auf der Basis größerer Daten vermutet. Aufgrund der höheren

<sup>14</sup> In der Version der Aktivierenden Sozialhilfe, die Sinn et al. (2002) vorgeschlagen haben, lag diese Einkommensgrenze bei 400 € monatlich. Darin liegt hier die einzige Änderung des Modells gegenüber der Vorläufer-Version.

<sup>15</sup> Insofern integriert die Aktivierende Sozialhilfe alle wichtigen Elemente des Steuer-Transfer-Systems für Arbeitnehmer im Niedriglohnbereich in ein Gesamtkonzept. Gesonderte Minijob-Regelungen können entfallen.

<sup>16</sup> Im Mittelpunkt der Berechnungen von Meister (2005) steht die Grenzbelastung der Wertschöpfung des Faktors Arbeit, die aufgrund der Arbeitgeberanteile der Sozialversicherungsbeiträge und der Mehrwertsteuer nochmals höher ausfällt. Für einen Durchschnittsverdiener in einer Familie mit zwei Kindern beträgt sie in Westdeutschland derzeit 64%, im Bereich des Transferentzugs im Rahmen der Aktivierenden Sozialhilfe würde sie bei maximal 80% liegen.

<sup>17</sup> Für eine ausführlichere Darlegung vgl. Sinn et al. (2006, Kap. 5).

<sup>18</sup> Zwar ist die Gruppe der damit erfassten Beschäftigten äußerst heterogen im Hinblick auf ihre Haushalts- und sonstige Einkommenssituation. Zugleich zeigt diese Zahl aber an, dass offenkundig nicht alle potentiell Betroffenen in die »Sozialstaatsfalle« gehen, die durch hohe Sozialleistungen an Arbeitslose und prohibitive Grenzbelastungen von eigenem Erwerbseinkommen in Deutschland geschaffen wird. Die Schlussfolgerung, dass mindestens knapp ein Drittel der davon Bedrohten – in absoluten Zahlen: rund 3,2 Mill. Erwerbspersonen – in die Inaktivität gedrängt worden sind, zeigt trotzdem einen enormen Reformbedarf an, der mit der Aktivierenden Sozialhilfe eingelöst werden soll.

Ausgangszahl muss dieses Arbeitsmarktsegment, relativ gesehen, nur in geringerem Maße ausgedehnt werden, um eine vorgegebene Zahl von Arbeitslosen aufzunehmen. Entsprechend weniger stark müssen die durchschnittlichen Niedriglöhne fallen, um dort für Vollbeschäftigung zu sorgen.

Die nachfolgenden Abschätzungen von Beschäftigungseffekten und fiskalischen Kosten einer Umsetzung der Aktivierenden Sozialhilfe beruhen weiterhin auf einer vereinfachenden, im Kern vor allem auf Plausibilität und Nachvollziehbarkeit angelegten Analyse. Der Niedriglohnsektor wird dabei als ein hinsichtlich Angebot und Nachfrage relativ klar abgrenzbares Segment des Arbeitsmarktes betrachtet, das im Kern den einfachen Gesetzen von Angebot und Nachfrage unterliegt und nur begrenzt mit anderen Arbeitsmarktsegmenten interagiert. Die vollen Effekte, die durch eine Entzerrung der gesamten Lohnskala zustande kommen, können hier somit nicht berechnet werden. Insofern werden die positiven Beschäftigungseffekte unterschätzt. Ähnliches gilt für die Entlastungen des Staatsbudgets, die wegen der Progression des Abgabensystems bei einer größeren Ungleichheit der Bruttoeinkommen tendenziell eher noch größer ausfallen als hier berechnet wird.

Eine langfristige Ausweitung der Beschäftigung um bis zu 3,2 Mill. Arbeitskräfte (vgl. Tab. 1) erfordert vor diesem Hintergrund eine Lohnsenkung, deren Stärke von der Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage in diesem Arbeitsmarktsegment abhängt. Unterstellt wird in den anschließenden Berechnungen eine langfristige Nachfrageelastizität von  $-1$ , d.h., eine 1%-ige Lohnsenkung steigert die Zahl der Jobs im Niedriglohnsektor jeweils um 1%. In der Literatur finden sich verschiedene Schätzwerte der Arbeitsnachfrage-Elastizität für unterschiedliche Länder und Sektoren. Für Deutschland werden dabei überwiegend Werte von  $-0,6$  bis  $-1,0$  geschätzt, speziell für den Niedriglohnsektor finden sich aber auch höhere Schätzungen (vgl. Tab. 2). Die Schätzungen basieren außerdem meist auf kurzfristigen Nachfragereaktionen, während für die hier betrachtete Reform auch lang-

fristige Substitutions- und Skaleneffekte durch erhöhte Produktion und steigenden Kapitaleinsatz bei sinkenden Lohnkosten von Bedeutung sind. Vor diesem Hintergrund erscheint der gewählte Wert für die Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage nicht als überhöht und allzu optimistisch.<sup>19</sup>

Gemäß der Formel  $\Delta \ln w = (\Delta \ln B) / \eta$  für eine Arbeitsnachfragefunktion mit konstanter Lohnelastizität ( $\eta = -1$ ) erfordert der angestrebte Beschäftigungseffekt im Niedriglohnsektor des deutschen Arbeitsmarktes ( $B_0 = 6,6$  Mill.;  $B_1 = 9,8$  Mill.) eine langfristige Lohnsenkung in Höhe von 32,5%, d.h. um rund ein Drittel. Wenn man den durchschnittlichen Stundenlohn für gering Qualifizierte in Westdeutschland gegenüber 2002 unverändert mit 8,70 € ansetzt (vgl. Sinn et al. 2002, 43), müsste dieser Lohnsatz somit auf rund 5,90 € je Stunde sinken. Geringere Lohnsenkungen, wie sie kurz- bis mittelfristig zu erwarten sind, haben eine entsprechend geringere Zunahme von Arbeitsnachfrage und Beschäftigung in diesem Arbeitsmarktsegment zur Folge.

Die hier ermittelte Lohnsenkung, die auch die vorhandene Beschäftigung trifft, hat für bereits im Niedriglohnsektor Erwerbstätige keinesfalls eine entsprechend hohe Senkung ihres Einkommens zur Folge. Zum einen verdient in vielen Fällen der Partner eines im Niedriglohnsektor Beschäftigten ein zusätzliches Einkommen, zum anderen verfügen viele Bedarfsgemeinschaften auch über andere Einkommensquellen. Wird dies berücksichtigt, sinkt nach Auswertungen des Sozio-ökonomischen Panels das durchschnittliche Bruttoeinkommen betroffener Bedarfsgemeinschaften im Durchschnitt nur um 3,5%. Der Rückgang des Nettoeinkommens der Bedarfsgemeinschaften fällt aufgrund des Kombilohn-Elements 1 des ifo-Modells noch geringer aus. Er beläuft sich durchschnittlich nur auf rund 1,7%. Berücksichtigt werden müssen für diese Personengruppe außerdem die gestiegenen Chancen, beschäftigt zu bleiben, da ein Arbeitsplatz im Niedriglohnbereich aus heutiger Sicht

alles andere als sicher ist. Die Gefahr, den Arbeitsplatz zu verlieren und damit noch weniger zum Lebensunterhalt zur Verfügung zu haben, wird durch die Schaffung neuer Arbeitsplätze deutlich verringert. Dieser Vorteil sollte die zu erwartende Einkommenseinbuße leicht aufwiegen.

### Fiskalische Effekte

Die Aktivierende Sozialhilfe ist so konstruiert, dass sie zum Zeitpunkt der Umstel-

**Tab. 2**  
**Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage – Empirische Schätzungen**

Quelle	Schätzung für...	Resultat
Franz und König (1986)	Verarbeitendes Gewerbe (D)	- 0,96
Burgess (1988)	Verarbeitendes Gewerbe (UK)	- 1,85
Nickell und Symons (1990)	Verarbeitende Industrie (USA)	- 1,92
Zimmermann und Bauer (1997)	Geringqualifizierte (D)	- 0,85
Riphahn et al. (1999)	Niedriglohnsektor (D)	- 0,6
Buslei und Steiner (1999)	Niedriglohnsektor (D)	
	Beschäftigte: Männer	- 0,61
	Frauen	- 0,19
	Arbeitsvolumen: Männer	- 0,67
	Frauen	- 0,45
Schneider et al. (2002)	»Minijobs« (D, < 325 € mtl.)	- 2,04
	»Niedriglohnsektor« (D, 325–910 € mtl.)	- 1,14

Quelle: Zusammenstellung des ifo Instituts.

<sup>19</sup> Je höher diese Elastizität ist, desto geringer fällt die erforderliche Lohnsenkung aus, um eine gegebene Zahl zusätzlicher Arbeitskräfte in ein Arbeitsmarktsegment mit gegebener Beschäftigtenzahl zu integrieren.

lung, d.h. bei gegebener Arbeitslosigkeit und bei identischen Ausgaben für von der Reform nicht erfasste arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, zu denselben fiskalischen Kosten führt wie das derzeit geltende Recht, nach der »Hartz-IV«-Reform. Dabei wird angenommen, dass im Jahr der Umstellung (gedanklich: 2005) die Arbeitsverpflichtung in Form kommunaler Arbeit oder alternativ durch ein Beschäftigungsangebot bei einer Zeitarbeitsfirma noch nicht gegenüber jedem Arbeitslosen eingelöst werden kann. Kurzfristig stehen dafür, wenn auch unter neuen Rahmenbedingungen, in erster Linie nur die unter »Hartz IV« geschaffenen Arbeitsmöglichkeiten (»Ein-Euro-Jobs«) zur Verfügung. In dieser Einführungsphase können daher, wie auf der Basis der gegenwärtigen Sanktionsmöglichkeiten, die Leistungen an erwerbsfähige Sozialleistungsempfänger nur in beschränktem Umfang gekürzt werden, wenn sie ihre Pflichten verletzen. Der Mehrzahl der weiterhin arbeitslosen Transferbezieher werden demnach zunächst Leistungen in der Höhe des heutigen Arbeitslosengeldes II ausgezahlt.

Soweit das Reformelement 3 der Aktivierenden Sozialhilfe, also das Angebot einer Beschäftigung in kommunaler Regie, noch nicht voll greift, ist im Jahr der Umstellung auch noch keine messbare Lohnsenkung und somit auch keine nennenswerte Beschäftigungsreaktion zu erwarten. Trotzdem kann die Aktivierende Sozialhilfe in dieser Phase zumindest nicht teurer werden, als es das geltende Recht schon ist. Für alle arbeitslosen Transferbezieher, denen keine kommunale Beschäftigung oder eine Tätigkeit in Zeitarbeit angeboten werden kann, fallen dieselben Kosten an wie unter »Hartz IV«. Zwar ändern sich bei Einführung des ifo-Kombilohn-Modells die Ansprüche der bereits im Niedriglohnssektor Beschäftig-

ten. Da die Gewährung von Lohnzuschüssen gemäß Reformelement 1 aber ebenfalls auf Budgetneutralität ausgelegt ist, ergeben sich auch hier keine Mehrausgaben.

Letztlich verschieben sich kurzfristig, in einem solchen Umstellungsszenario, lediglich einige Zahlungsströme (vgl. Tab. 3). Anstelle von 15,3 Mrd. € Arbeitslosengeld II werden unter der Aktivierenden Sozialhilfe 14,4 Mrd. € an existenzsichernden Leistungen, einschließlich der Lohnzuschüsse und der Kompensation für die Sozialversicherungsbeiträge niedrig entlohnter Arbeitnehmer, ausgezahlt. Dafür fallen als separat übernommene Kosten für Unterkunft und Heizung unter »Hartz IV« 12,6 Mrd. € (inklusive allgemeines Wohngeld) an, während die entsprechenden Mietzuschüsse in der Aktivierenden Sozialhilfe 14,0 Mrd. € betragen. Außerdem bewirkt die allgemeine Sozialversicherungspflicht in der Aktivierenden Sozialhilfe, dass zusätzlich 0,5 Mrd. € in die Sozialkassen fließen. Nach einem ersten Blick auf Tabelle 3 scheinen im Übrigen sowohl »Hartz IV« als auch die Aktivierende Sozialhilfe minimal günstiger zu sein als das alte System aus Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Dies ist jedoch nur vordergründig der Fall, da Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik von 8,1 Mrd. € im Jahr 2004 auf 5,1 Mrd. € im Jahr 2005 (Eingliederungstitel plus Arbeitsmöglichkeiten) reduziert wurden, um die unerwartet hohen fiskalischen Kosten des gegenwärtigen Rechts zu begrenzen. Wird dieser Effekt herausgerechnet, ist die Anfang 2005 in Kraft gesetzte »Hartz-IV«-Reform rund 2,9 Mrd. € teurer als das alte System.<sup>20</sup>

Bei einem gezielten und möglichst rasch zu betreibenden Ausbau von Möglichkeiten zur kommunalen Beschäftigung und der Vergabe von Aufträgen zur Betreuung arbeitsloser Transferbezieher an Zeitarbeitsfirmen (Element 3) entfaltet der ifo-Reformvorschlag seine eigentliche Wirkung. Die effektive Überprüfung der Bereitschaft der Sozialleistungsempfänger, eine Arbeit aufzunehmen, ist gewährleistet. Aufgrund des Zusammenspiels mit den stark verbesserten Hinzuverdienstmöglichkeiten (Element 1) und den ansonsten eintretenden Leistungskürzungen (Element 2) werden die Transferbezieher verstärkt bereit sein, eine reguläre Beschäftigung auch zu niedrigeren Löhnen anzunehmen. Unter dieser Voraussetzung schaffen die Arbeitgeber neue

**Tab. 3**  
**Fiskalische Effekte der Reform im Vergleich zu »Hartz IV« (2005)**

Haushaltsposten:	2004	2005	
	Altes System	Hartz IV <sup>a)</sup>	Aktiv. SH
Arbeitslosengeld	17,0 <sup>b)</sup>	17,0 <sup>b)</sup>	17,0 <sup>b)</sup>
Arbeitslosenhilfe	13,8 <sup>b)</sup>	1,7 <sup>b)</sup>	1,7 <sup>b)</sup>
Sozialhilfe (laufende Hilfe)	10,0	0,5	0,5
ALG II/Aktiv. Sozialhilfe	–	15,3	14,4
Wohn- und Heizkostenzuschüsse	–	11,8	14,0
allgemeines Wohngeld	3,4 <sup>c)</sup>	0,8	–
aktive Arbeitsmarktpolitik	8,1 <sup>d)</sup>	3,3 <sup>d)</sup>	3,3 <sup>d)</sup>
Ein-Euro-Jobs/komm. Beschäftigung	–	1,8	1,8
zusätzliche SV-Beiträge	–	–	–0,5
<b>Summe</b>	<b>52,3</b>	<b>52,2</b>	<b>52,2</b>

Alle Angaben in Mrd. Euro. – <sup>a)</sup> Die Ausgabenschätzung für 2005 basiert auf dem bis 30. September 2005 geltenden Recht. Die Angaben zum Arbeitslosengeld beziehen sich auf alle Empfänger, nicht nur solche mit einer Bezugsdauer von mehr als einem Jahr. – <sup>b)</sup> Bundesagentur für Arbeit (2005c), Ausgaben ohne Sozialversicherungsbeiträge, hochgerechnet. – <sup>c)</sup> Schätzungen auf der Basis von Hauenstein (2005). – <sup>d)</sup> Bundesagentur für Arbeit (2005c), Eingliederungstitel ohne Sozialversicherungsbeiträge.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

<sup>20</sup> Die Zahl von 2,9 Mrd. ist der Nettoeffekt für alle öffentlichen Haushalte, einschließlich der Sozialversicherungen. Für den Bundeshaushalt liegen die Kostensteigerungen deutlich höher, da hier zusätzlich die Sozialversicherungsbeiträge für die Arbeitslosengeld-II-Empfänger in Höhe von rund 8 Mrd. € und der Bundesanteil der Kosten für Unterkunft und Heizung von rund 3,5 Mrd. € verbucht werden (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2005).

Arbeitsplätze für gering Qualifizierte. Nach den Schätzungen des ifo Instituts können auf diesem Weg im Niedriglohnsektor mittelfristig rund 730 000 neue Arbeitsplätze entstehen, wobei die Löhne in diesem Arbeitsmarktsegment um rund 10% sinken. Langfristig kann das gesamte Beschäftigungspotential von 3,2 Mill. gering Qualifizierten ausgeschöpft werden, und die Löhne fallen für sie wie bereits erläutert um 32,5%.

Auch unter den Rahmenbedingungen von »Hartz IV« ist nach Ansicht des ifo Instituts mittel- bis langfristig eine gewisse Bewegung im Arbeitsmarkt für gering Qualifizierte zu erwarten. Aufgrund der unzureichenden Durchsetzbarkeit der Zumutbarkeitsregeln und Sanktionen unter »Hartz IV« bleibt die Bereitschaft der Arbeitslosengeld-II-Empfänger, niedrig bezahlte Arbeit aufzunehmen, aber deutlich begrenzter als bei einer Umsetzung der Aktivierenden Sozialhilfe. Das ifo Institut schätzt die unter dem geltenden Recht zu erwartende Lohnsenkung mittelfristig auf nur 5% und langfristig auf maximal 15%. Die damit einhergehenden Beschäftigungseffekte belaufen sich mittelfristig auf 340 000, langfristig auf 1,2 Mill. neue Jobs im Niedriglohnsektor.<sup>21</sup>

Solange nicht das gesamte ungenutzte Arbeitskräftepotential von 3,2 Mill. gering Qualifizierten in den Niedriglohnsektor integriert ist, muss den weiterhin Arbeitslosen im Rahmen der Aktivierenden Sozialhilfe entweder eine kommunale Beschäftigung oder eine Betreuung durch eine Zeitarbeitsfirma angeboten werden. Im so genannten »Leipziger Modell« hat die Stadt Leipzig in den neunziger Jahren allen dort ansässigen Sozialhilfeempfängern einen Arbeitsplatz in einer Beschäftigungsagentur angeboten. Unter offensiver Nutzung der Sanktionsmöglichkeiten des Sozialhilfegesetzes wurde jedem, der eine solche Beschäftigung ablehnte, die Sozialhilfe bis auf die Kosten für Unterkunft und Heizung gestrichen (vgl. Feist und Schöb 1998 sowie Schöb 2002). Nach den dortigen Erfahrungen schätzt das ifo Institut, dass rund ein Drittel der Berechtigten eine kommunale Beschäftigung oder die Option auf Zeitarbeit ablehnen werden. Mittelfristig müssten folglich für 730 000 erwerbsfähige Sozialleistungsempfänger nur noch die Kosten für Unterkunft und Heizung

**Tab. 4****Annahmen zu den mittel- und langfristigen Beschäftigungseffekten**

Annahmen	Mittelfristig		Langfristig	
	Hartz IV	Aktiv. SH	Hartz IV	Aktiv. SH
Lohnsenkung Regulär Beschäftigte (1 000)	5%	10%	15%	32,5%
Ohne reguläre Beschäftigung (1 000): mit reduzierten Sozialleistungen	340	730	1 160	3 150
Ein-Euro-Jobs/komm. Beschäftigung	280	730	200	–
Zeitarbeit in kommunaler Regie	600	1 000	600	–
ohne politische Maßnahme	–	690	–	–
	1 930	–	1 190	–

Quelle: ifo Institut.

bezahlt werden.<sup>22</sup> In den anschließenden fiskalischen Berechnungen wird ferner angenommen, dass von den verbleibenden 1,7 Mill. weiterhin arbeitslosen Transferbeziehern rund 1 Million eine kommunale Beschäftigung antreten, während 690 000 von Zeitarbeitsfirmen betreut werden.

Auch die »Hartz-IV«-Reform sieht lokal geschaffene Arbeitsmöglichkeiten (»Ein-Euro-Jobs«) als arbeitsmarktpolitisches Instrument vor. Für das Mittel- und Langfristszenario wird unterstellt, dass die Zahl dieser Arbeitsmöglichkeiten wie geplant auf 600 000 ausgebaut wird. Die Zahl der Arbeitslosengeld-II-Empfänger, die mit dem Entzug des ALG II sanktioniert werden, weil sie eine zumutbare Arbeit ablehnen, wird auf rund 10% der verbliebenen Transferbezieher geschätzt, da es im geltenden Recht an der Durchsetzbarkeit der Zumutbarkeitsregeln durch einen effektiven Sanktionsmechanismus mangelt. Mittelfristig sparen die Arbeitsagenturen somit einen Teil (im Durchschnitt 30%) der Regelleistungen des ALG II für 280 000, langfristig für 200 000 Personen ein. Tabelle 4 fasst die Beschäftigungseffekte zusammen, die für die Aktivierende Sozialhilfe und für das geltende Recht mittel- und langfristig erwartet werden.

Das Angebot kommunaler Beschäftigung verursacht isoliert betrachtet zusätzliche Kosten. Diesen stehen jedoch erstens Einsparungen durch die Reduktion der Leistungen an solche Personen gegenüber, die die Aufnahme einer solchen Arbeit ablehnen, und zweites entstehen Einnahmen aus dem Verleih von Arbeitnehmern über Zeitarbeitsfirmen. Nach bisherigen Erfahrungen mit öffentlich finanzierten Beschäftigungsprogrammen muss zusätzlich zu den Lohnkosten der Beschäftigten, die sich hier nur auf ihre ungekürzten Sozialleistungsansprüche belaufen, mit einem Betrag von jährlich rund 7 500 € pro Beschäftigten an *Overhead*-Kosten gerechnet werden (vgl. Sinn et al. 2006, Abschnitt 5.4). Dies entspricht etwa den Kosten, die derzeit von der Bundesagentur für Arbeit auch für eine Arbeitsge-

<sup>21</sup> Wer die hier für die Aktivierende Sozialhilfe langfristig unterstellten Wirkungen auf Arbeitsmarkt und Staatsbudget für überzogen hält, sei davor gewarnt, sich stattdessen mit den geringeren Effekten der bereits vorgenommenen »Hartz-IV«-Reform zu bescheiden. Diese müssten sich nämlich proportional zu denen des ifo-Kombilohn-Modells verkleinern, wenn man den Wirkungsketten generell misstraut, auf denen die beiden parallelen Schätzungen basieren.

<sup>22</sup> Da die Betroffenen diese Situation in gewisser Weise selbst wählen, ist davon auszugehen, dass sie es beispielsweise weiterhin vorziehen, in der Schattenwirtschaft zu arbeiten, oder dass sie über andere Einkommensquellen verfügen.

legenheit ausgegeben werden. Der genannte Betrag wird hier daher in beiden Fällen, für die Aktivierende Sozialhilfe und für »Hartz IV«, als Kosten einer öffentlich bereitgestellten Arbeit angesetzt. Ein Instrument, das den Prozess des Ausbaus von Beschäftigungsangeboten in kommunaler Regie beschleunigen und die damit verbundenen fiskalischen Kosten senken kann, stellt die öffentliche Vergabe der Betreuung arbeitsloser Transferbezieher an gewerbliche (ersatzweise: gemeinnützige) Zeitarbeitsfirmen dar.

Diese in den fiskalischen Berechnungen unterstellte Option lässt sich auf folgende Weise konkret umsetzen (vgl. Sinn et al. 2006, Abschnitt 5.4; Holzner 2006): Die zuständige Kommune schreibt die Übernahme eines bestimmten Kontingents erwerbsfähiger Transferempfänger, die unter den neuen Rahmenbedingungen noch keine reguläre Beschäftigung gefunden haben, in Zeitarbeitsverhältnisse aus. Die angesprochenen Zeitarbeitsfirmen kalkulieren, welchen Aufwand sie für Verwaltung, Training und Verleih dieses Personenkreises erwarten und welche Verleihgebühren sie für die Betroffenen bei einer realistischen Auslastung erzielen können.<sup>23</sup> Die Kosten für eine Entlohnung der Teilnehmer in Höhe ungekürzter Sozialleistungen kann die Kommune weiterhin selbst übernehmen<sup>24</sup>, so dass die Zeitarbeitsfirmen letztlich nur ein begrenztes wirtschaftliches Risiko übernehmen. Gleichzeitig können sie über eine hohe Auslastung ihrer Arbeitskräfte durchaus Gewinne erzielen. Die Honorarsätze, welche die Zeitarbeitsfirmen für die Überlassung der Arbeitslosen an die Kommunen entrichten, werden vor diesem Hintergrund im Ausschreibungsverfahren vereinbart. Dies dürfte dazu führen, dass die Ausgaben der Kommune je Beschäftigten in die-

**Tab. 5**  
**Fiskalische Effekte der Reform im Vergleich zu »Hartz IV«**  
**(mittel- und langfristig)**

Haushaltsposten	Mittelfristig		Langfristig	
	Hartz IV <sup>a)</sup>	Aktiv. SH	Hartz IV <sup>a)</sup>	Aktiv. SH
<b>Ausgaben:</b>	<b>48,3</b>	<b>47,4</b>	<b>44,1</b>	<b>32,1</b>
Arbeitslosengeld	10,5	10,8	11,1	12,7
Sozialhilfe (laufende Hilfe)	0,5	0,5	0,5	0,5
ALG II/Aktiv. Sozialhilfe	15,8	10,2	12,4	2,8
Wohn- und Heizkostenzuschüsse	12,9	15,1	11,5	12,8
allgemeines Wohngeld	0,8	–	0,8	–
Aktive Arbeitsmarktpolitik <sup>b)</sup>	3,3	3,3	3,3	3,3
Ein-Euro-Jobs/komm. Beschäftigung	4,5	7,5	4,5	–
<b>Einnahmen:</b>	<b>2,5</b>	<b>9,3</b>	<b>7,3</b>	<b>16,5</b>
Zeitarbeit in komm. Auftrag	–	3,4	–	–
zusätzliche Einkommensteuer	0,5	0,9	1,3	1,9
zusätzliche SV-Beiträge	2,0	5,0	6,0	14,6
<b>Saldo:</b>	<b>45,8</b>	<b>38,1</b>	<b>36,8</b>	<b>15,6</b>

Alle Angaben in Mrd. Euro. – <sup>a)</sup> Die Ausgabenschätzung basiert auf dem seit 1. Oktober 2005 geltenden Recht. – <sup>b)</sup> Eingliederungstitel ohne Sozialversicherungsbeiträge.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

sem Bereich deutlich unter den Ausgaben für Sozialleistungen und Verwaltungskosten liegen, die bei einer Beschäftigung in Eigenregie anfallen würden.

Unter den hier getroffenen Annahmen ergeben sich mittel- und langfristig die in Tabelle 5 ausgewiesenen fiskalischen Effekte. Weil die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für ältere Empfänger in diesem Jahr verkürzt wird, fallen auf Dauer bis zu 880 000 Personen, die bisher Arbeitslosengeld-Bezieher geblieben wären, in den Bereich des ALG II bzw. der Aktivierenden Sozialhilfe (vgl. Tab. 1). Die Ausgaben für das Arbeitslosengeld werden daher, je nach Reformszenario, von zuletzt rund 17 Mrd. € (ohne Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitslosengeld-Empfänger) mittelfristig auf 10,5 bis 10,8 Mrd. € sinken. Mit der Schaffung neuer Arbeitsplätze im Niedriglohnssektor steigt auch in diesem Bereich die kurzfristige, friktionelle Arbeitslosigkeit. Dies erklärt den prognostizierten, langfristigen Wiederanstieg der Ausgaben für Arbeitslosengeld auf 11,1 bis 12,7 Mrd. €.

Die Ausgaben für das Arbeitslosengeld II steigen mittelfristig auf jährlich 15,8 Mrd. € an, langfristig gehen sie auf rund 12,4 Mrd. € zurück. Dahinter stehen zwei entgegengesetzte Effekte. Die unterstellte Lohnsenkung führt mittel- wie auch langfristig dazu, dass beschäftigte Transferbezieher in größerer Zahl und in der Regel höhere Ansprüche haben. Deshalb steigen die ALG-II-Ausgaben mittelfristig an. Langfristig dominiert jedoch der Beschäftigungseffekt, durch den

<sup>23</sup> Bei den Berechnungen zu Tabelle 5 wird im Einzelnen angenommen, dass die Zeitarbeitsfirmen für Fixkosten, Akquisition und Trainingsmaßnahmen je Beschäftigten jährlich 2 750 € aufwenden, je effektiver Stunde der Überlassung 8,50 € Erlösen – etwas weniger als die durchschnittlichen Lohnkosten für regulär beschäftigte gering Qualifizierte in Höhe von 9,40 € – und eine Auslastung der Beschäftigten von 50% realisieren. Angelehnt an tatsächliche Resultate im Bereich der Personal-Service-Agenturen, die zumeist deutlich höhere Verleihgebühren verlangten, erscheinen diese Annahmen zu Kosten und Auslastung nicht als sonderlich optimistisch. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die Klientel für solche Zeitarbeitsverhältnisse bei höherer Teilnehmerzahl immer schwieriger wird.

<sup>24</sup> Aus Transparenzgründen wird dies in Tabelle 5 zumindest buchungsmäßig unterstellt: Der Betrag existenzsichernder Sozialleistungen für den betroffenen Personenkreis wird unter den Ausgaben erfasst; die möglichen Einsparungen gegenüber einer Variante mit rein kommunaler Beschäftigung erscheinen unter den Einnahmen. Allerdings muss im Rahmen der Vereinbarungen zwischen Kommune und Zeitarbeitsfirmen sichergestellt werden, dass letztere mindestens Verleihgebühren in Höhe des Gegenwerts dieser Ausgaben, umgelegt auf eine einzelne Arbeitsstunde, verlangen.

mehr arbeitslose Empfänger in Arbeit kommen und einen Teil ihres Einkommens selbst erwirtschaften. Dasselbe gilt für die Kosten von Unterkunft und Heizung, die mittelfristig auf jährlich 12,9 Mrd. € ansteigen, langfristig aber auf 11,5 Mrd. € sinken.<sup>25</sup> Die für die Aktivierende Sozialhilfe anfallenden Ausgaben unterliegen denselben zwei Effekten. Die Ausgaben für existenzsichernde Leistungen sinken dennoch kontinuierlich von kurzfristig 14,4 Mrd. über mittelfristig 10,2 Mrd. auf langfristig 2,8 Mrd. € jährlich, da der Beschäftigungseffekt immer dominiert. Bei den Ausgaben für Unterkunft und Heizung ist jedoch das gleiche Muster zu beobachten wie für dieselbe Ausgabenkategorie unter »Hartz IV«.

Die wachsende Beschäftigung schafft nicht nur Vorteile für Arbeitskräfte, Arbeitgeber und Kunden. Sie erhöht auch die staatlichen Einnahmen. Aus den Berechnungen ergibt sich mittelfristig ein Anstieg des Lohnsteueraufkommens um jährlich 0,5 Mrd. € unter dem geltenden Recht, um 0,9 Mrd. € im Falle der Aktivierenden Sozialhilfe. Langfristig ist unter »Hartz IV« ein Anstieg der Lohnsteuereinnahmen um 1,3 Mrd. €, unter der Aktivierenden Sozialhilfe um 1,9 Mrd. € zu erwarten. Da die Aktivierende Sozialhilfe eine Abschaffung der Sonderbestimmungen für »Minijobs« vorsieht, erhöhen sich die Einnahmen der Sozialversicherung bereits bei Einführung des ifo-Modells um jährlich 0,5 Mrd. € (vgl. Tab. 3). Mit der wachsenden Beschäftigung gering Qualifizierter steigen die Einnahmen weiter. Mittelfristig sind Mehreinnahmen von jährlich rund 5,0 Mrd. €, langfristig von rund 14,6 Mrd. € zu erwarten. Für »Hartz IV« fällt die mittel- bis langfristige Einnahmentwicklung nicht ganz so positiv aus, da zum einen weniger neue Stellen geschaffen werden und zum anderen nicht jeder Arbeitsplatz voll sozialversicherungspflichtig ist. Schließlich können den Kommunen bei Einführung der Aktivierenden Sozialhilfe mittelfristig Einnahmen von jährlich rund 3,4 Mrd. € über die öffentliche Vergabe von Aufträgen zur Betreuung arbeitsloser Transferbezieher an Zeitarbeitsfirmen entstehen. Langfristig sollte die Ausgestaltung von kommunaler Beschäftigung und Zeitarbeit im Auftrag der Kommune jedoch bewirken, dass beides kein Dauerzustand wird.

### Kommunale Beschäftigung in der Übergangsphase

Die Berechnungen zu den fiskalischen Effekten der Aktivierenden Sozialhilfe des ifo Instituts unterstreichen, dass für ei-

ne erfolgreiche Umsetzung besonderes Augenmerk darauf gelegt werden muss, dass das Reformelement 3 (Beschäftigungsangebot in kommunaler Regie zum Erhalt existenzsichernder Sozialleistungen) rasch und auf breiter Basis wirksam wird. Die darin liegende Arbeitsverpflichtung für erwerbsfähige Transferempfänger, die zugleich eine Beschäftigungsgarantie ist, ist sozialpolitisch wie verfassungsrechtlich eine entscheidende Voraussetzung dafür, dass auch die Reformelemente 1 (Einführung von Kombilöhnen) und 2 (Senkung der Regelleistungen für Langzeitarbeitslose, die keine Beschäftigung aufnehmen) und die davon erwarteten Effekte für Arbeitsmarkt und öffentliche Finanzen wirksam werden. Die zu diesem Zweck geschaffene Beschäftigung darf sich dabei weder zu einem neuen, großen »zweiten Arbeitsmarkt« verfestigen, aus dem die Betroffenen aus eigener Kraft nicht mehr herausfinden, noch darf sie ihrerseits große fiskalische Kosten erzeugen, die die durch mehr Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt möglichen Einsparungen aufzehren oder sogar überkompensieren. Im Wesentlichen sollte es sich um ein Instrument handeln, das vormalige Transferempfänger an eine reguläre Beschäftigung heranzuführt und in der Übergangszeit denkbare soziale Härten ausgleicht, bis sich die langfristigen Effekte des ifo-Kombilohn-Modells entfalten.

Von ihren Rahmenbedingungen her unterscheidet sich die vom ifo Institut vorgeschlagene Beschäftigung in kommunaler Regie in jedem Fall von allen existierenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ähnlichen Stils. Im Gegensatz zu herkömmlichen ABM- und SAM-Stellen beziehen die Teilnehmer kein stark subventioniertes Einkommen im Bereich existierender Tariflöhne, und sie erwerben auch keine neuerlichen Ansprüche auf reguläres Arbeitslosengeld, die diese Instrumente zum Teil eines »Verschiebebahnhof« zwischen verschiedenen Sozialbudgets gemacht haben. Anders als bei den jüngst eingeführten »Ein-Euro-Jobs« erhalten sie neben den ihnen zustehenden Sozialleistungen auch keine besondere Aufwandspauschale, die beim Transferentzug anrechnungsfrei gestellt wird und daher den Übergang in eine reguläre Beschäftigung erst bei unrealistisch hohen Löhnen attraktiv werden lässt.<sup>26</sup>

Von Anfang an hat das ifo Institut außerdem empfohlen, bei der Umsetzung dieses Reformelements nicht nur einen direkten Einsatz der Transferempfänger durch die Kommunen ins Auge zu fassen.<sup>27</sup> Ein nennenswerter Anteil der in der Übergangszeit Betroffenen sollte vielmehr in Zusammenar-

<sup>25</sup> Die Ausgaben für das ALG II schwanken im Zeitablauf stärker als die Ausgaben für Unterkunft und Heizung, da nach geltendem Recht eigenes Einkommen zuerst mit dem ALG II verrechnet wird. Erst bei einem höheren Einkommen werden auch die Zuschüsse zu Wohn- und Heizkosten verringert.

<sup>26</sup> Hinzu kommt bei den »Ein-Euro-Jobs« auch noch eine Aufwandspauschale an die jeweiligen Arbeitgeber in schwer zu rechtfertigender Höhe, die auch aus deren Sicht eine Übernahme in reguläre Stellen unattraktiv macht und eher umgekehrt den Anreiz setzt, regulär Beschäftigte durch Ein-Euro-Jobber zu ersetzen. Hier werden einmal mehr die potentiellen Drehtüreffekte derartiger Sonderbestimmungen sichtbar, die bereits Arbeitslose oder sogar nur Untergruppen davon einseitig begünstigen sollen.

<sup>27</sup> Beschäftigungsverhältnisse solcher Art werden wegen befürchteter Verdrängungseffekte für reguläre Beschäftigung bei potentiellen, privaten Auftragnehmern der Kommunen in Deutschland auch von Arbeitgebervertretern stets misstrauisch beäugt. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass solche Effekte nur sektoral (bei bestimmten Branchen), aber nicht gesamtwirtschaftlich auftreten können, weil eingesparte Mittel durch eventuell entfallende Aufträge von den Kommunen an anderer Stelle ausgegeben werden können. Selbst solche sektoralen Effekte werden im Übrigen dadurch begrenzt, dass die betroffenen Branchen (etwa in den Bereichen Landschaftspflege, Malerhandwerk etc.) mit dem Austrocknen von Schwarzarbeit einen wichtigen Konkurrenten bei privaten Auftraggebern verlieren.

beit mit Zeitarbeitsfirmen indirekt in eine reguläre Beschäftigung gebracht und dort nicht zuletzt im Hinblick auf eine rasche Übernahme durch das entleihende Unternehmen erprobt werden (vgl. Sinn et al. 2002, 27 f.).<sup>28</sup> Der genaue Zeitpfad der Expansion und des erwarteten Zurückgehens kommunaler Beschäftigung und solcher Zeitarbeitsverhältnisse ist aus heutiger Sicht naturgemäß mit besonderen Unsicherheiten behaftet. Aber selbst wenn davon mittelfristig bis zu 1,7 Mill. Personen betroffen sind (vgl. Tab. 4), ergeben sich eindeutig günstige fiskalische Effekte des ifo-Modells der Aktivierenden Sozialhilfe (vgl. Tab. 5). Langfristig kann die Beschäftigung in diesem Bereich hingegen sogar weitgehend wieder verschwinden.

Der Grund dafür liegt in den finanziellen Anreizen für zunächst noch arbeitslose Transferbezieher. Wenn sie eine kommunale Beschäftigung annehmen oder im Auftrag der Kommune bei einer Zeitarbeitsfirma eingesetzt werden, können sie ihr Haushaltseinkommen je nach Familienstand zwar bereits um 340 bis 660 € monatlich erhöhen. Trotz der vom ifo Institut ermittelten, langfristigen Absenkung durchschnittlicher Löhne im Niedriglohnsektor erreichen Personen, die dort lediglich eine Beschäftigung im Umfang einer halben Stelle aufnehmen, jedoch schon dasselbe Haushaltsnettoeinkommen wie bei Wahrnehmung des kommunalen Beschäftigungsangebots. Bei Aufnahme einer regulären Vollzeitbeschäftigung überschreitet ihr Einkommen dieses Niveau deutlich, über das sie im Falle fortgesetzter Arbeitslosigkeit ebenfalls nur gegen Einhaltung ihrer Arbeitsverpflichtung verfügen können (vgl. Abb. 3 und die Abb. A.1 bis A.5 im Anhang). Dies steht einer Verfestigung der Beschäftigungsverhältnisse in kommunaler Regie klar entgegen.

Instruktiv ist auch der Blick auf die Anreize des Unternehmens, das einen arbeitslosen Transferbezieher im Falle eines Zeitarbeits-Einsatzes effektiv beschäftigt. Für das Unternehmen lohnt es sich, den Zeitarbeiter in ein festes Arbeitsverhältnis zu übernehmen, wenn die anfallenden Lohnkosten günstiger werden als die Leihgebühr von geschätzten 8,50 € pro Stunde (vgl. Fußnote 23). Einigen sich der vormalige Transferbezieher und das betreffende Unternehmen auf eine Vollzeitbeschäftigung (mit ca. 150 Stunden im Monat) zu einem Bruttolohnsatz von 5,90 € pro Stunde (32,5% unterhalb aktueller, durchschnittlicher Löhne im Niedriglohnsektor), die für das Unternehmen mit Lohnkosten in Höhe von rund 7 € pro Stunde verbunden sind, so kann der Arbeitnehmer von seinem Bruttoverdienst von 885 € monatlich, je nach Familienstand, zwischen 590 und 860 € netto behalten. Da eine solche Lösung für beide Seiten von Vorteil ist, werden sie sich schnell zu einer Festanstellung des zuvor Arbeitslosen entschließen.

### Magdeburg: keine Alternative

Einen gewissen Spielraum für die erforderlichen Lohnsenkungen bieten bereits die heutigen Tariflöhne, deren unterste Lohngruppen wegen des langfristig herausgebildeten Mindestlohn-Charakters staatlicher Sozialleistungen de facto häufig kaum besetzt sind (vgl. Sinn et al. 2002, Tab. 1.1). In manchen Branchen wurden aus diesem Grund zuletzt sogar keine Entgeltsätze für die niedrigsten Lohngruppen mehr ausgehandelt. Zudem dürfte sich die erforderliche Expansion des Niedriglohnsektors zunächst vorrangig in Bereichen vollziehen, z.B. bei haushaltsnahen Dienstleistungen, in denen eine Tarifbindung der Beschäftigten vernachlässigbar ist. Gerade im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen wird die Aktivierende Sozialhilfe ihre arbeitsplatzschaffenden Wirkungen vergleichsweise rasch entfalten können, weil damit gerechnet werden kann, dass die Löhne dort sehr rasch in die Richtung des Marktgleichgewichts abgesenkt werden.

Gleichwohl wird die vorgeschlagene Reform wegen ihrer Reichweite zu einer Situation führen, wo es unmittelbar in der Verantwortung der Tarifparteien liegt, weitere Beschäftigungschancen für gering Qualifizierte durch eine stärkere Spreizung der Tariflöhne zu ermöglichen. Die bisherige Haltung speziell der Gewerkschaften lässt erwarten, dass sich spätestens an diesem Punkt nennenswerte Widerstände gegen eine Umsetzung des ifo-Kombilohn-Modells ergeben.

Ein derzeit ebenfalls viel diskutierter Reformvorschlag, die »Magdeburger Alternative« (Schüb und Weimann 2003; 2004), ist gezielt darauf angelegt, diese Widerstände von vornherein zu umgehen. Bei sehr ähnlich gelagerter Analyse von Problemlage und grundsätzlicher Lösungsstrategie schlagen die Autoren dieses Modells vor, die für mehr Beschäftigung im Niedriglohnsektor erforderlichen Lohnzuschüsse nicht als sichtbaren Kombilohn an die Arbeitnehmer, sondern zum Zwecke der Lohnkostensenkung direkt an die jeweiligen Arbeitgeber zu zahlen. Konkret vorgeschlagen wird dabei eine (im Kern unbefristete) staatliche Übernahme der gesamten Sozialversicherungsbeiträge für zusätzliche und, verknüpft damit, für eine jeweils gleich hohe Zahl bereits vorhandener Arbeitskräfte mit niedrigen Löhnen. Im Fall einer Neueinstellung summieren sich diese Zuschüsse ebenfalls zu nennenswerten Beträgen. Bei neu gegründeten Unternehmen werden sogar alle Arbeitskräfte mit geringen Löhnen von den Sozialversicherungsbeiträgen befreit. Dieser scheinbar elegante Umweg basiert jedoch auf zwei Illusionen, von denen die eine auf den ersten Blick unschädlich, die andere jedoch äußerst schädlich ist.

Wenn Lohnzuschüsse für die Beschäftigung gering Qualifizierter zunächst an die Arbeitgeber fließen und diese daraus weitgehend unveränderte Tariflöhne zahlen, von denen sie jedoch nur das selbst finanzieren, was der geringen Produktivität der Betroffenen entspricht, wird für Gewerkschaften und

<sup>28</sup> In Fußnote 27 angesprochene Arbeitgeber, die befürchten, zum Opfer sektoraler Verdrängungseffekte durch kommunale Beschäftigung zu werden, könnten die Teilnehmer damit letztlich effektiv selbst einsetzen.

Arbeitskräfte vielleicht der Anschein einer hohen Entlohnung gewährt. Ökonomisch gesehen hängt der Beschäftigungseffekt einer solchen Lösung jedoch genauso von der Senkung der effektiv auf die Arbeitgeber entfallenden, durchschnittlichen Niedriglöhne ab wie bei der Aktivierenden Sozialhilfe. Soweit die auf den ersten Blick unschädliche Illusion.

Mit der Umleitung der Lohnzuschüsse über die Arbeitgeber lässt sich jedoch der im ifo-Modell hergestellte Bezug solcher Leistungen zu einer zwar sehr breiten, aber eben doch begrenzten Zielgruppe nicht mehr realisieren. Die Zuschüsse lassen sich nicht auf Bezieher niedriger Löhne begrenzen, die auch unter Berücksichtigung der Einkommenssituation ihres ganzen Haushalts als bedürftig einzustufen sind. Die Magdeburger Alternative müsste unterschiedslos alle Bezieher niedriger Löhne, auch Zusatz- und Zweitverdiener, subventionieren, wenn sie die Arbeitgeber nicht zum verlängerten Arm des Sozialamtes machen will. Dies bringt unübersehbar große fiskalische Lasten mit sich, und auf jeden Fall bedeutet es, dass die Sozialpolitik ihre Zielgruppen nicht mehr genau trifft und deshalb erhebliche Streuverluste in Kauf nehmen muss. Der Vorschlag erinnert in diesem Punkt sehr an das, was die Hartz-Kommission als »Herzstück« ihrer Vorschläge dargestellt hatte, nämlich die dauerhafte Subventionierung jedweder vormaliger Arbeitsloser in allen Stufen der Qualifikationsskala. Die Politik hatte diesen Vorschlag der Hartz-Kommission wie eine heiße Kartoffel fallen lassen, weil schnell klar geworden war, dass er nicht finanzierbar gewesen wäre.<sup>29</sup>

Um die fiskalischen Kosten ihres Ansatzes halbwegs zu begrenzen, befürworten die Autoren daher eine Einschränkung der Zielgruppe durch Ausgrenzung der bereits beschäftigten Arbeitnehmer. Nur die Einstellung »zusätzlicher«, zuvor arbeitsloser Arbeitskräfte (und unter dieser Voraussetzung auch jeweils ein bereits vorhandener Beschäftigter) soll zu Subventionen führen.<sup>30</sup> Als Maßstab für die zusätzliche Beschäftigung schlagen sie die zu einem bestimmten Stichtag in einem Unternehmen vorhandene Niedriglohn-Beschäftigung vor. Nur wenn deren Zahl wächst, werden die Lohnsubventionen an das Unternehmen gezahlt. Ansonsten entfallen sie. Dass zusätzliche Beschäftigung auf diese oder irgendeine andere Weise sachgerecht messbar ist, ist die zweite, schädliche Illusion der Magdeburger Alternative.

In einer sich dynamisch entwickelnden Wirtschaft, mit im Wettbewerb wachsenden und schrumpfenden Branchen und einer Vielzahl laufender Entscheidungen darüber, Teile existierender Unternehmen auszugründen bzw. zu übernehmen oder Unternehmen ganz zu schließen bzw. andere neu zu gründen, entgleiten der Politik binnen kürzester Frist al-

le Maßstäbe dafür, Anstrengungen einzelner Unternehmen zur Sicherung oder gar Ausweitung ihrer Beschäftigung zu messen. Vor diesem Hintergrund kann die in der Magdeburger Alternative vorgeschlagene Subventionierung genau die Mitnahme- und Drehtüreffekte auslösen, auf deren Vermeidung sie besonders abstellt: Arbeitgeber in wachsenden Branchen profitieren am nachhaltigsten, während Arbeitgeber in schrumpfenden Branchen schneller aus dem Markt gedrängt werden und ihre Beschäftigten, ohne Begrenzung auf tatsächlich Bedürftige, für eine zu subventionierende Beschäftigung frei geben. Wenn Unternehmen mit überwiegend niedrig entlohnten Beschäftigten auf breiter Basis umfirmieren, können so, etwa im Bereich einfacher Dienstleistungen, rasch ganze Branchen entstehen, in denen effektiv überhaupt keine regulären Sozialversicherungsbeiträge gezahlt werden. Nicht mehr konkurrenzfähige Altbetriebe werden dabei in den Konkurs getrieben. Das Modell ist in diesem Punkt, der für seine Funktionsweise ganz entscheidend ist, wirklichkeitsfremd und im Hinblick auf akzeptable, langfristige fiskalische Kosten gefährlich.

Schließlich ist das Modell der Magdeburger Alternative, entgegen dem ersten Anschein, ebenfalls auf die Mitwirkung der Tarifparteien angewiesen. Die effektiv gewährten Lohnzuschüsse, die sich in tendenziell erfolgreichen Unternehmen und Branchen konzentrieren, stellen ihrerseits eine Einladung dar, entsprechend höhere Lohnforderungen zu stellen und zu akzeptieren, wenn die an Tarifverhandlungen beteiligten Parteien jeweils nicht die gesamte Rechnung dafür zu bezahlen haben. Der Blick beider Seiten auf die für sie relevante Entwicklung von Produktivität, effektiven betrieblichen Lohnkosten und Beschäftigungssituation im jeweiligen Arbeitsmarktsegment sollte besser unverstellt bleiben.

Es führt in Deutschland kein Weg daran vorbei, die gewandelten und sich weiter wandelnden Realitäten im Hinblick auf die internationale Konkurrenz bei der Beschäftigung gering Qualifizierter ins Auge zu fassen. Darauf bezogene Konflikte der Tarifpartner müssen offen ausgetragen werden, und zwar unter staatlich gesetzten Rahmenbedingungen, welche die Folgen einer höheren Lohnspreizung und geringerer Löhne im Niedriglohnsektor sozial akzeptabel machen. Diesen sicher nicht konfliktfreien, aber geraden Weg geht unter den konkret vorliegenden Modellen zur Überwindung der hohen Arbeitslosigkeit gering Qualifizierter durch Kombilöhne allein das ifo-Modell der Aktivierenden Sozialhilfe.

### **Lohndumping – Mitnahmeeffekte – Drehtüreffekte?**

Solange die Kombilohn-Debatte in Deutschland ohne Bezug auf konkrete Modelle geführt wird, lauten die wiederkehrenden Einwände – neben dem Hinweis auf ausufernde fiskalische Kosten –, dass Kombilöhne zu einer unbegrenzten Abwärtsspirale bei niedrigen Löhnen führen werden, dass

<sup>29</sup> Vgl. dazu bereits Sinn (2002).

<sup>30</sup> Problematisch ist die Beschränkung der Förderung auf niedrige Löhne, konkret: die jeweils untersten Lohngruppen, außerdem, weil damit der Aufstieg von Arbeitskräften in höhere Lohngruppen massiv erschwert wird.

sie Mitnahmeeffekte im Sinne einer Subventionierung auch ansonsten profitabler Jobs und somit steigende Gewinne der Unternehmen mit sich bringen oder dass sie, teilweise erst durch Maßnahmen zur Vermeidung solcher Wirkungen, Drehtüreffekte nach sich ziehen, bei denen geförderte Beschäftigung existierende Jobs verdrängt und sich die Zahl von Kombilohn-Empfängern unter der Hand der politisch Verantwortlichen erhöht.

Wer sich in der aktuellen Situation gegen jede Senkung niedriger Löhne ausspricht, verkennt, dass nur so eine nachhaltige Steigerung der Arbeitsnachfrage und damit der Beschäftigungsmöglichkeiten für gering Qualifizierte erreicht werden kann. Wegen des zuvor beschriebenen Ziehharmonika-Effekts impliziter Mindestlöhne für die gesamte Lohnstruktur berührt dies in Deutschland sogar die Beschäftigungschancen von Arbeitnehmern bis in den Bereich mittlerer Qualifikationen. Die vom ifo Institut vorgeschlagene Strategie, diese Lohnsenkung den Marktkräften zu überlassen und durch staatliche Kombilöhne gezielt abzufedern, bedeutet jedoch nicht, dass der Lohn für einfache Arbeit ins Bodenlose fällt. Zwar wird es keine allgemeine Lohnuntergrenze mehr geben, die sich vorab leicht beziffern oder sogar gesetzlich regeln lässt. Aber in jedem betroffenen Arbeitsmarktsegment kommt irgendwo der Punkt, an dem bei gegebener Zahl von Arbeitsanbietern und gegebener Technologie der Gleichgewichtslohn erreicht ist. Würden die Löhne noch weiter sinken, überwäge plötzlich die Zahl der offenen Stellen, und die Arbeitgeber würden die Löhne wieder hochkonkurrieren, um vorhandene Arbeitskräfte zu halten und weitere Bewerber zu finden (vgl. Abb. 4). Wie bereits erläutert, ist dieser Punkt erreicht, wenn die heute geltenden Niedriglöhne im Durchschnitt um ein Drittel gefallen sind.

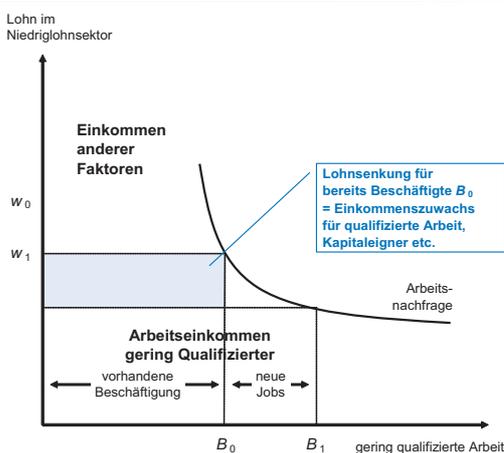
Natürlich profitieren andere von den für mehr Beschäftigung gering Qualifizierter erforderlichen Lohnsenkungen. Unter-

nehmen können sich den Aufwand für Arbeitsplatzverlagerungen oder für teure Maschinen sparen. Für die Kapitaleigner und für Arbeitnehmer mit höheren Qualifikationen ergibt sich ein Einkommenszuwachs, weil Kapital und qualifizierte Arbeit als Komplemente der einfachen Arbeit höhere Knappheitslöhne erzielen. Zum einen kompensiert dies die sinkenden Steuern und Sozialabgaben von im Niedriglohnbereich bereits Beschäftigten durch Mehreinnahmen an anderer Stelle. Zum anderen ist es Teil eines kaum abweisbaren Anpassungsprozesses von Lohn- und Einkommensverteilung, der sich durch Kombilohn-Instrumente nur begleiten, aber nicht außer Kraft setzen lässt. Wer ihn verhindern will, zementiert die aktuelle Arbeitslosigkeit vor allem zu Lasten derer, die vorgeblich geschützt werden sollen.

Wie bei der Magdeburger Alternative treten auch im Modell der Aktivierenden Sozialhilfe Mitnahme- und Drehtüreffekte auf, deren Wirkungen in Abbildung 4 farblich gekennzeichnet sind. Wenn der Lohn der neu eingestellten Arbeitnehmer fällt, so wird dies auf Dauer auch der Lohn der bereits beschäftigten Arbeitnehmer tun müssen, weil sonst die Arbeitgeber einen Anreiz hätten, billige Outsider an die Stelle teurer Insider zu setzen. Auf die Dauer kann es in einer Marktwirtschaft für einen Typus von Arbeitskräften auch nur ein Niveau der Lohnkosten geben. Das muss von allen Modellen, die das Ziel haben, den Niedriglohnbereich zu entwickeln, berücksichtigt werden.

Im Gegensatz zur Magdeburger Alternative schützt das ifo-Modell der Aktivierenden Sozialhilfe die betroffenen Insider aber gegen die negativen Konsequenzen der Lohnsenkung, weil es automatisch zu Kombilohnzahlungen auch an diese Personen führt. Weil das Modell alle persönlichen Einkommen und die relevanten Daten zum Familienstand in die Berechnung der Förderung einfließen lässt, stellt es sicher, dass die Förderung genau dort gewährt wird, wo sie benötigt wird. Die oft beklagten Mitnahmeeffekte von Lohnzuschüssen erweisen sich hier daher nicht als unproduktiv, und die vom ifo-Modell ausgelösten Drehtüreffekte vermeiden unnötige Umwege und Verzögerungen bei der Anpassung der Lohnstruktur.

**Abb. 4**  
**Lohn- und Verteilungseffekte der Reform**



Quelle: ifo Institut.

### Keine neuen Mindestlöhne!

Die Aktivierenden Sozialhilfe schafft Beschäftigung, weil sie maßvolle Lohnsenkungen im Bereich der gering Qualifizierten ermöglicht, die die Unternehmen veranlassen, neue Stellen zu schaffen. Eine Verknüpfung der Aktivierenden Sozialhilfe mit gesetzlichen Mindestlöhnen wäre naturgemäß kontraproduktiv und würde den für die Beschäftigung verantwortlichen Mechanismus blockieren.

Was Vorschläge dieser Art für Deutschland besonders problematisch macht, sind darüber hinaus die absehbaren Mo-

dalitäten ihrer konkreten Umsetzung.<sup>31</sup> Eine gesetzliche Definition von Mindestlöhnen dürfte hierzulande nur unter massiver Einflussnahme der Gewerkschaften möglich sein. Deren erklärtes Wunschscenario ist aber, dass nach dem Modell der im Bausektor angewandten EU-Entsenderichtlinie unterste Tariflöhne durch die Politik schlicht für allgemein verbindlich erklärt werden. Da diese Löhne in manchen Arbeitsmarktsegmenten, speziell in Ostdeutschland, jedoch heute schon über den untersten Effektivlöhnen liegen, würde dies den Prozess des Wegrationalisierens einfacher Arbeit und weiterer Stellenverlagerungen in andere Länder sogar noch anfachen.

Implizit unterstellt die Forderung nach neuen Mindestlöhnen oder auch nach einem politischen Kompromiss mit Kombilöhnen und Mindestlöhnen, dass die Arbeitslosigkeit gering Qualifizierter eben doch eine Frage fehlender Motivation sei – und nicht fehlender Arbeitsplätze aufgrund langjähriger Anpassungen auf allen Seiten des Arbeitsmarktes. Wer glaubt, dass man verbesserte Beschäftigungschancen für diejenigen, die im gegenwärtigen Lohngefüge und unter den heutigen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Rahmenbedingungen in Deutschland im großen Umfang arbeitslos geworden sind, mit Mindestlöhnen verbinden kann, die diesen Namen verdienen, verkennt nicht nur den Kern des Problems. Er drückt zudem sein Misstrauen gegenüber Millionen von Menschen aus, die unter den heutigen Verhältnissen schuldlos arbeitslos sind.

## Fazit

Ein anhaltendes Hindernis für mehr Beschäftigung gering Qualifizierter, die in Deutschland in besonderem Maße von (Langzeit-)Arbeitslosigkeit betroffen sind, ist das aktuelle System existenzsichernder Sozialleistungen. Grund dafür sind, trotz der seit 2002 erfolgten Reformen, die relativ hohen Leistungen an erwerbsfähige Personen, die weiterhin arbeitslos sind, und die hohen Transferentzugsraten, die die Aufnahme einer regulären Beschäftigung bestrafen. Unter den derzeit vorliegenden Vorschlägen, dies durch eine Umstrukturierung der staatlichen Lohnersatzleistungen zu Kombilöhnen zu ändern, eröffnet allein das vom ifo Institut entwickelte Modell der Aktivierenden Sozialhilfe einen gangbaren Ausweg aus dieser Situation. Das auf breiter Basis wirksame Kombilohn-Element dieses Vorschlags beseitigt das derzeitige Konkurrenzverhältnis zwischen Sozialstaat und

privaten Arbeitgebern und ermöglicht damit eine Anpassung der deutschen Lohnstruktur, speziell der Löhne für gering Qualifizierte, an gegenüber der Vergangenheit stark gewandelte Gegebenheiten der internationalen Lohnkonkurrenz.

Das ifo-Modell eröffnet bei verringerten fiskalischen Kosten langfristig bis zu 3,2 Mill. gering qualifizierten Arbeitslosen neue Beschäftigungschancen. Durch eine Entzerrung der Lohnstruktur gilt dasselbe auch für eine unbekannte Zahl Arbeitsloser im Bereich bis hin zu durchschnittlichen Qualifikationen. Die Einsparungen gegenüber der heutigen Situation liegen nach den Berechnungen des ifo Instituts mittelfristig bei 7,7 Mrd. € und langfristig bei mehr als 21 Mrd. €.

Die Ausweitung des Niedriglohnssektors für das vorhandene Arbeitskräftepotential und eine marktgerechte, größere Lohnspreizung werden in Deutschland mit der Zeit umso dringlicher, je näher das Datum des endgültigen Übergangs zur uneingeschränkten Arbeitnehmer-Freizügigkeit gegenüber den neuen EU-Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa rückt. Dieser muss spätestens 2011 erfolgen und stellt aller Voraussicht nach höchste Anforderungen an die Flexibilität der Lohnstruktur und an beschäftigungskonforme Formen der sozialen Sicherung (vgl. Sinn 2005b). Die Anpassungen im deutschen Arbeitsmarkt werden auch nach den hier vorgeschlagenen Rechtsänderungen mindestens einige Jahre benötigen, bis die Reform ihre Wirkungen voll entfalten und die über drei Jahrzehnte aufgestauten Probleme beseitigen kann. Umso mehr gilt es, die Zeit nun intensiv zu nutzen, um den deutschen Sozialstaat an aktuelle und künftige Herausforderungen anzupassen. Zur Einführung eines funktionierenden Kombilohn-Modells wie der Aktivierenden Sozialhilfe gibt es dabei letztlich keine Alternative.

## Literatur

- Bundesagentur für Arbeit (2005a), *Arbeitsmarkt in Zahlen: Arbeitslosigkeit und Grundsicherung für Arbeitsuchende* (Januar bis September 2005), Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2005b), *Ausgewählte arbeitsmarktpolitische Instrumente nach dem Rechtskreis* (August 2005), Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2005c), *Ausgaben und Einnahmen der Bundesagentur für Arbeit* (November 2005), Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Bundesministerium der Finanzen (2005), *Monatsbericht des BMF* (November 2005), BMF, Berlin.
- 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*, Nomos, Baden-Baden.
- European Economic Advisory Group at CESifo (2002), *Report on the European Economy 2002*, CESifo Group, München.
- Feist, H. und R. Schöb (1998), »Workfare in Germany and the Problem of Vertical Fiscal Externalities«, *Finanzarchiv* 55, 461–480.
- 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.
- Hauenstein, T. (2005), »Wohngeld in Deutschland 2003«, *Wirtschaft und Statistik* 57(2), 135–142.
- Holzner, C. (2006), »Hartz IV fördert Minijobs und krankt an der ungenügenden Durchsetzbarkeit der Zumutbarkeitsregeln«, *ifo Dresden berichtet* 13(1), in Vorbereitung.

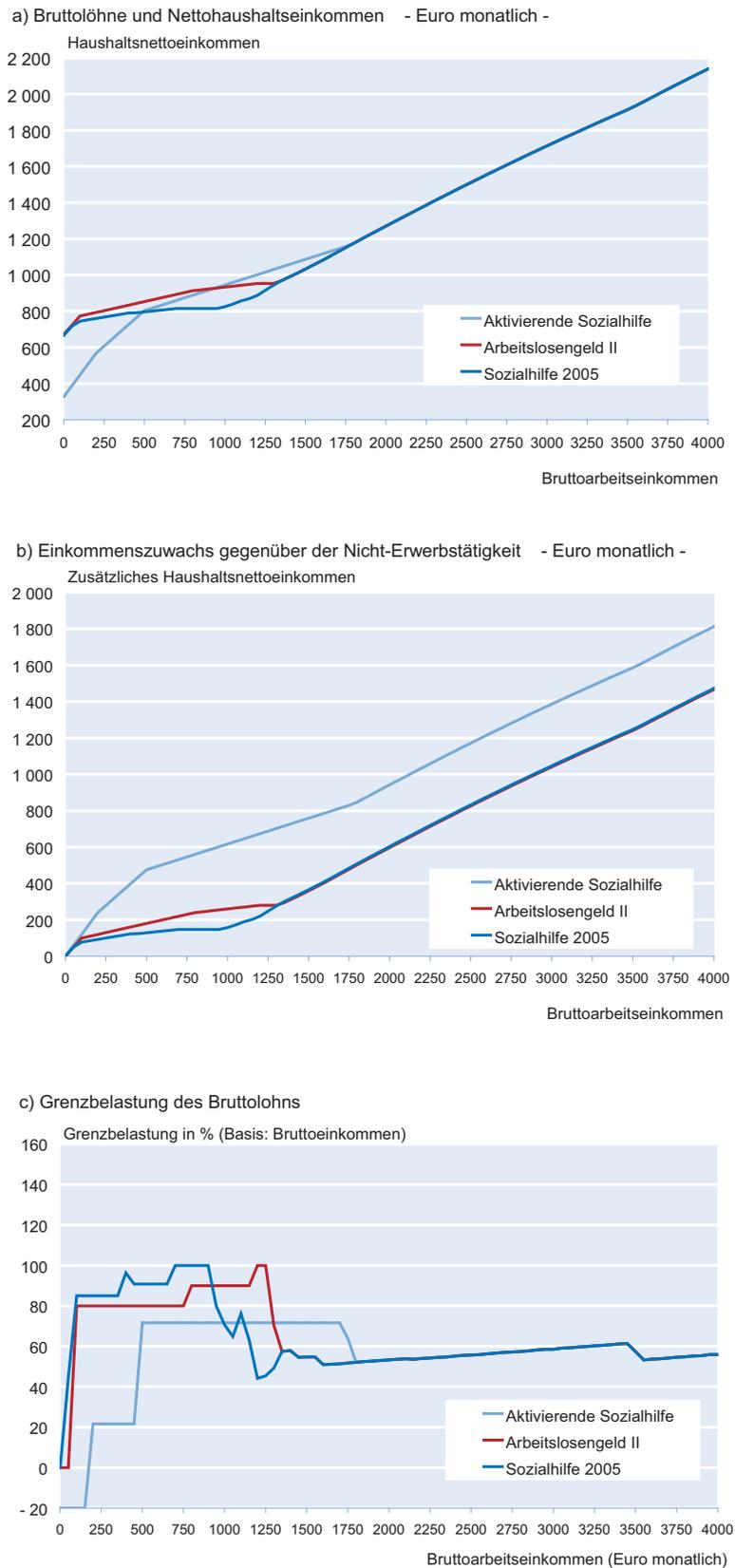
<sup>31</sup> Insofern ist auch der Verweis auf Mindestlohn-Regelungen in anderen EU-Staaten, etwa Großbritannien, nicht voll maßgeblich für die Effekte in Deutschland (vgl. OECD 2004, Tab. A.1, oder Regnard 2005). Die Regelungen anderer, beschäftigungspolitisch durchaus erfolgreicher Länder sind vor dem Hintergrund ganz anderer Traditionen in den Bereichen Lohnfindung und staatliche Existenzsicherung zu sehen. Zumeist schreiben sie Mindestlöhne auf aus deutscher Sicht relativ niedrigem Niveau vor, die überdies für bestimmte Arbeitnehmergruppen, etwa junge und ältere Arbeitskräfte oder zuvor Arbeitslose, häufig gar nicht verbindlich sind.

- Kommission »Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« (»Hartz-Kommission«, 2002), *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* (Bericht der Kommission), mimeo, Berlin.
- Meister, W. (2005), »Abgabenbelastung des Faktors Arbeit«, *ifo Schnelldienst* 58(24), 6–17.
- 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 J. Symons (1990), »The Real Wage–Employment Relationship in the United States«, *Journal of Labor Economics* 8, 1–15.
- Ochel, W. (2005), »Hartz IV: Welfare to Work in Germany«, *CESifo DICE Report* 3(2), 18–25.
- Ochel, W. und M. Werding (2002), »Und wo kommen die Arbeitsplätze her? Kritische Anmerkungen zu den Vorschlägen der Hartz-Kommission«, *ifo Schnelldienst* 55(15), 10–18.
- OECD (1996), *Employment Outlook*, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2004), *Benefits and Wages: OECD Indicators*, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Prasad, E.S. (2004), »The Unbearable Stability of the German Wage Structure: Evidence and Interpretation«, *IMF Staff Papers* 51, 354–385.
- Regnard, P. (2005), »Mindestlöhne 2005: Beträchtliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten der EU«, *Eurostat – Statistik kurz gefasst, Serie: Bevölkerung und soziale Bedingungen* Nr. 7/2005.
- Reinberg, A. und M. Hummel (2005), »Höhere Bildung schützt auch in der Krise vor Arbeitslosigkeit«, *IAB Kurzbericht* (9).
- Riphahn, R., A. Thalmaier, und K.F. Zimmermann (1999), *Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte*, IZA Research Report No. 2, Institut Zukunft der Arbeit, Bonn.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002), Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum (Jahresgutachten 2002/03), [http://sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/gutacht/02\\_ges.pdf](http://sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/gutacht/02_ges.pdf).
- Schneider, H., K.F. Zimmermann, H. Bonin, K. Brenke, J. Haisken-DeNew und W. Kempe (2002), *Beschäftigungspotenziale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich*, IZA Research Report No. 5, Institut Zukunft der Arbeit, Bonn.
- Schöb, R. (2002), »Kommunale Beschäftigungsgesellschaften: Nur mehr eine Nachbetrachtung?«, *ifo Schnelldienst* 55(4), 19–25.
- Schöb, R. und J. Weimann (2003), »Kombilohn: Die Magdeburger Alternative«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 4, 1–16.
- Schöb, R. und J. Weimann (2004), *Arbeit ist machbar – Die neue Beschäftigungsformel*, 3. Auflage, Janos Stekovics Verlag, Döbel.
- Sinn, H.-W. (2002), »Das Herz von Hartz«, *ifo Standpunkt* Nr. 37, 19. August.
- Sinn, H.-W. (2003), *Ist Deutschland noch zu retten?*, Econ, München.
- Sinn, H.-W. (2005a), »Eiger-Nordwand«, *Wirtschaftswoche*, 28. April, 146.
- Sinn, H.-W. (2005b), »Migration and Social Replacement Incomes: How to Protect Low-income Workers in the Industrialized Countries against the Forces of Globalization and Market Integration«, *International Tax and Public Finance* 12, 375–393.
- Sinn, H.-W., C. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2002), »Aktivierende Sozialhilfe: Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum«, *ifo Schnelldienst* 55(9), Sonderausgabe, 3–52.
- Sinn, H.-W., C. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2006), *Welfare to Work in Germany: The Country's Current Agenda for Redesigning the Welfare State*, Ifo Economic Policy Series, Edward Elgar, Cheltenham, in Vorbereitung.
- 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 (Hrsg.), *Policy Measures for Low-Wage Employment in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, 169–190.
- Werdning, M. (Hrsg., 2006), *Structural Unemployment in Western Europe*, MIT Press, Cambridge, MA., in Vorbereitung.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (2002), *Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit* (Gutachten), mimeo, BMWi, Berlin.
- 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 University Press, Cambridge UK, 269–306.

Anhang:

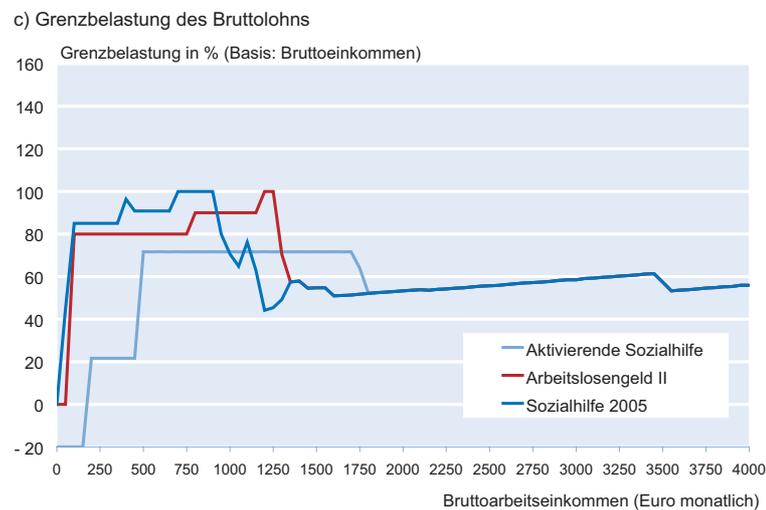
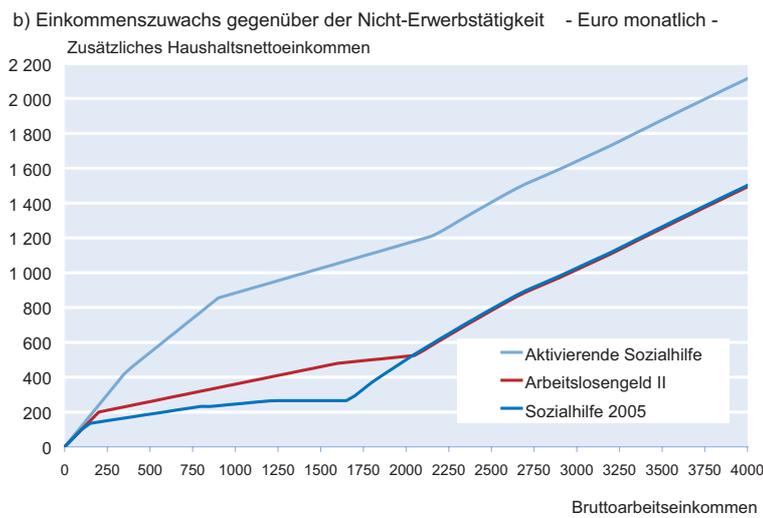
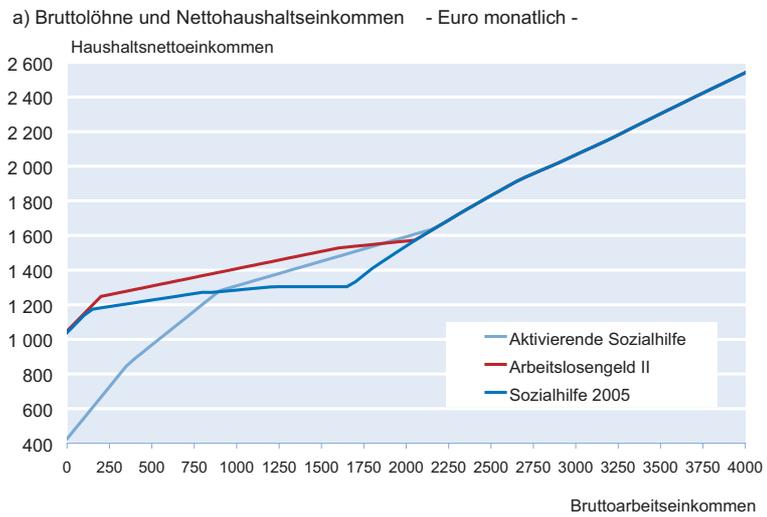
### Das neue Modell existenzsichernder Sozialleistungen

Abb. A.1: Alleinstehende Erwerbsperson



Anmerkungen: vgl. Abb. 2; Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

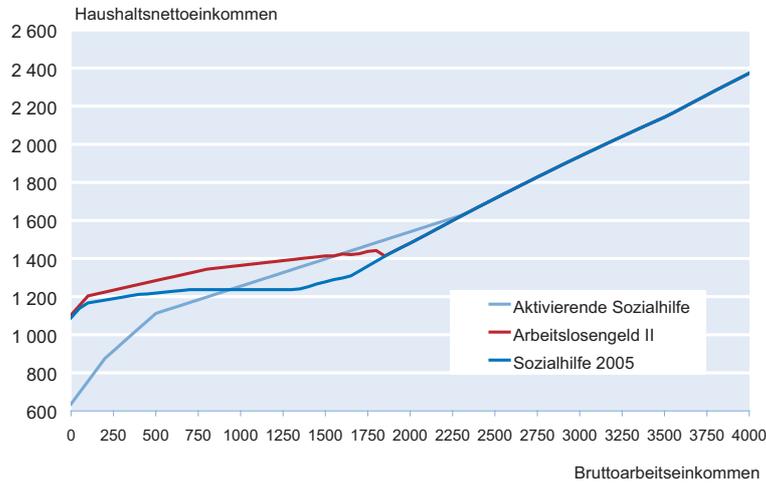
Abb. A.2: Ehepaar (zwei Erwerbspersonen) ohne Kinder



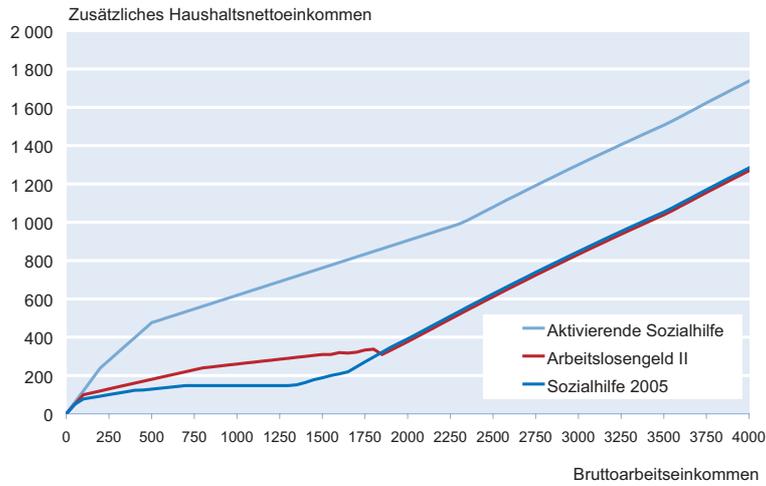
Anmerkungen: vgl. Abb. 2; Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

**Abb. A.3: Alleinerziehende Erwerbsperson mit einem Kind**

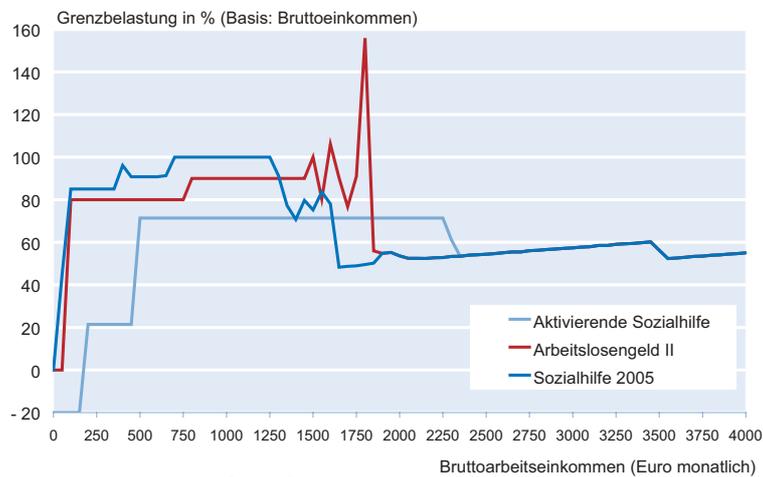
a) Bruttolöhne und Nettohaushaltseinkommen - Euro monatlich -



b) Einkommenszuwachs gegenüber der Nicht-Erwerbstätigkeit - Euro monatlich -

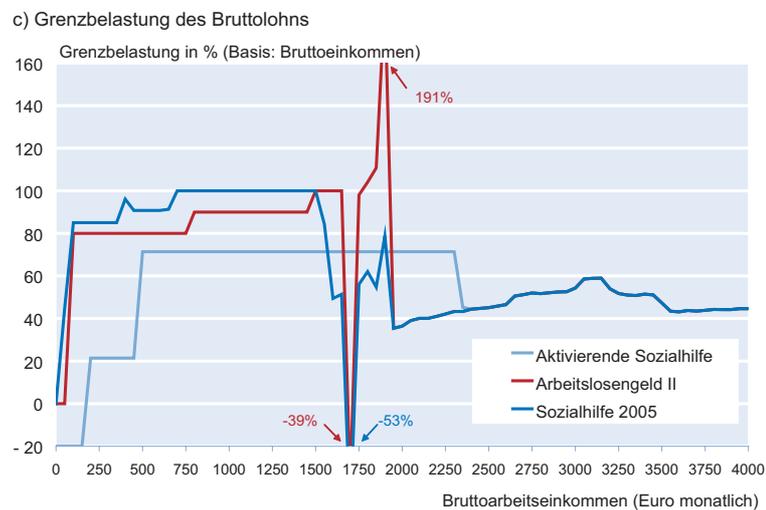
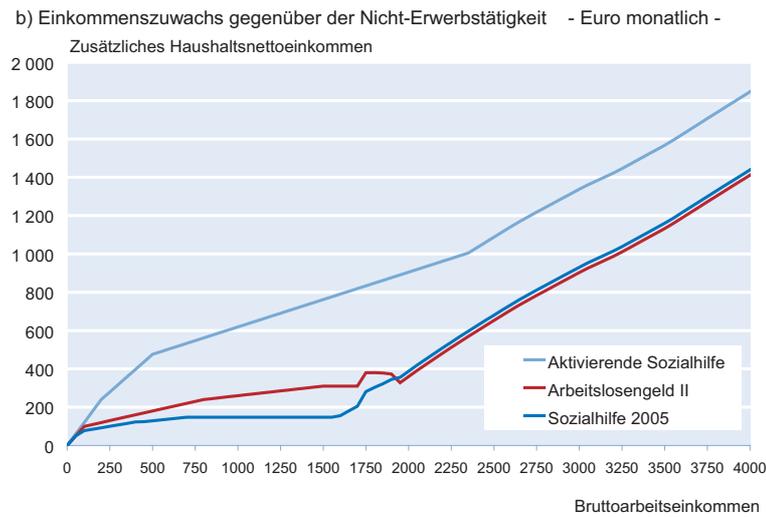
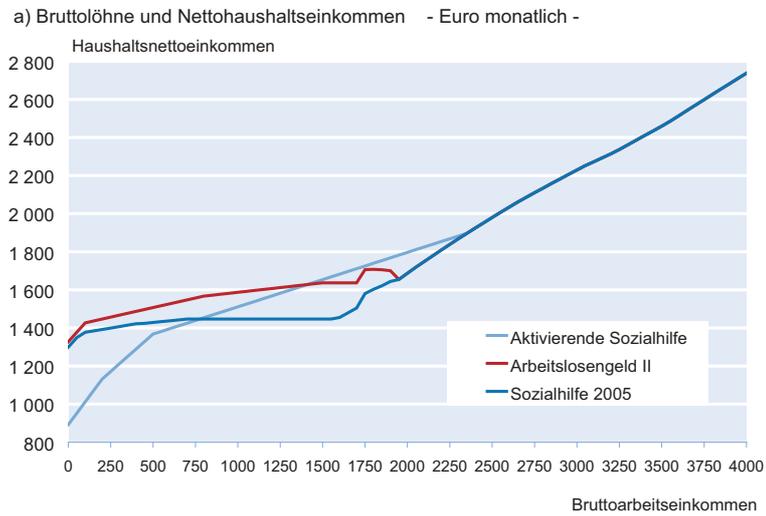


c) Grenzbelastung des Bruttolohns



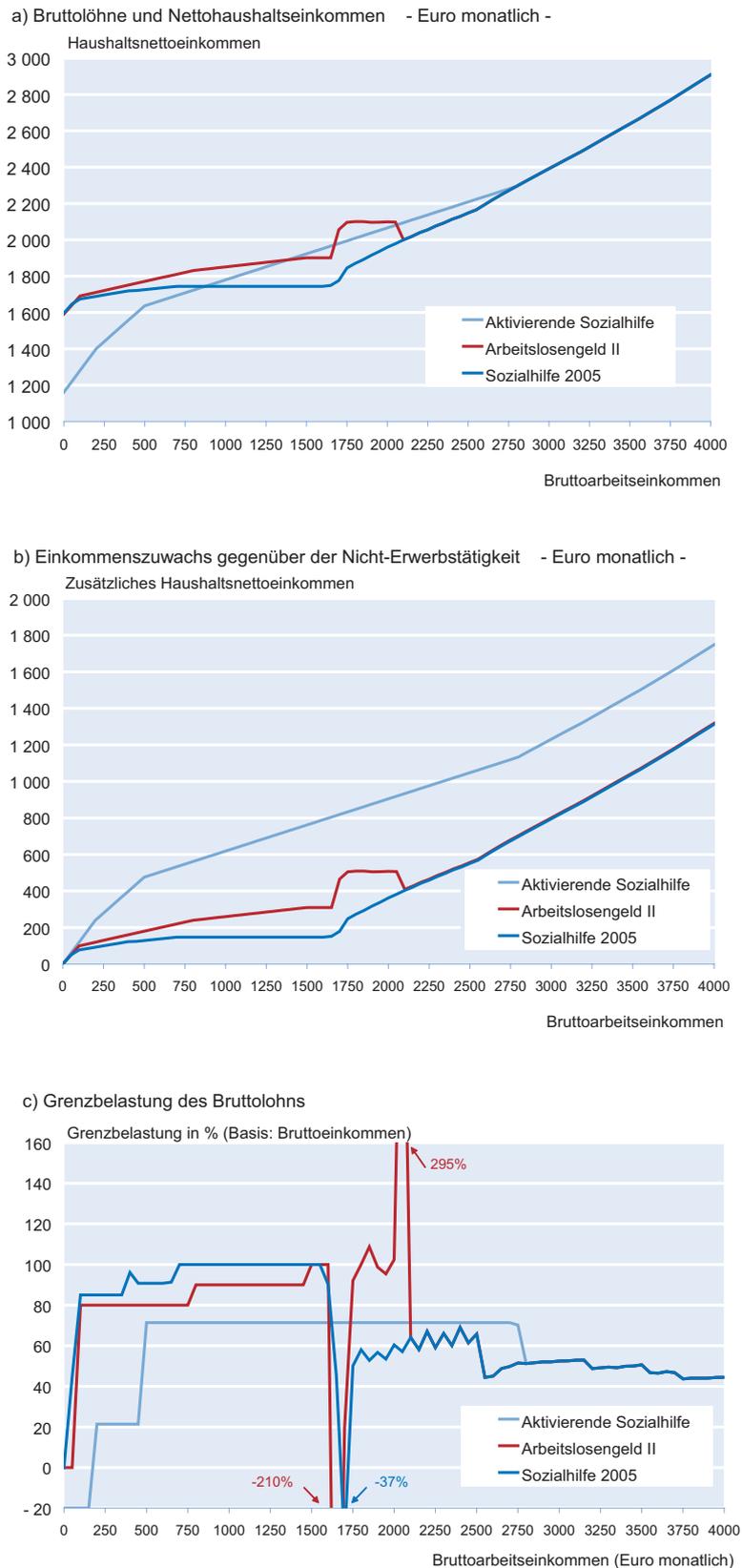
Anmerkungen: vgl. Abb. 2; Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. A.4: Ehepaar (eine Erwerbsperson) mit einem Kind



Anmerkungen: vgl. Abb. 2; Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. A.5: Ehepaar (eine Erwerbsperson) mit zwei Kindern



Anmerkungen: vgl. Abb. 2; Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.