



Auszug aus dem Jahresgutachten 2006/07

Kombilohnmodell des Sachverständigenrates
(Ziffern 520 bis 545)

Minijobbereich und dort relativ am häufigsten in dem Bereich, in dem das Erwerbseinkommen in größerem Umfang von der Anrechnung freigestellt war. Das am Markt erzielte Einkommen hatte somit eher den Charakter eines Zuverdienstes denn eines merklichen Beitrags zur Verringerung der Hilfebedürftigkeit.

Bei der Interpretation ist zu berücksichtigen, dass die Daten sich auf einen Zeitraum beziehen, in dem noch die ursprünglichen, allerdings zum 1. Oktober 2005 geänderten Hinzuverdienstregeln galten (JG 2005 Ziffer 188). Der Freibetrag, bis zu dem Erwerbseinkommen vollkommen anrechnungsfrei blieb, war mit rund 50 Euro nur halb so hoch wie nach der Änderung, und der anrechnungsfreie Anteil von darüber hinausgehendem Erwerbseinkommen im Falle eines geringfügigen Beschäftigungsverhältnisses war ebenfalls niedriger.

Auch wenn keine Informationen zur Arbeitszeit vorliegen, kann vermutet werden, dass die meisten der aufstockend Arbeitslosengeld II beziehenden Arbeitnehmer Tätigkeiten ausübten, bei denen sowohl die wöchentliche Arbeitszeit als auch der Stundenlohn niedrig waren. Die Mehrzahl dürfte daher weiterhin als arbeitslos registriert sein.

III. Ein wirksames Kombilohnmodell

520. Das Problem der Arbeitslosigkeit in Deutschland manifestiert sich in erster Linie in ihrer Verfestigung, die ihrerseits an den zwei hauptsächlichen Problemgruppen festgemacht werden kann, nämlich den Geringqualifizierten und den Langzeitarbeitslosen. In einem internationalen Vergleich nimmt Deutschland hier eine höchst unerfreuliche Spitzenposition ein (Tabelle 47, Seite 386).

Die Bundesregierung hat den aus dieser außerordentlich misslichen Situation resultierenden Handlungsbedarf erkannt und plant Abhilfe durch einen Kombilohn. In diesem Zusammenhang hat der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie den Sachverständigenrat um eine Expertise zu diesem Thema gebeten. Dieser Bitte ist er mit der Analyse „Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell“ im August 2006 nachgekommen (Expertise 2006b). Im Folgenden sollen die Leitgedanken und die Grundzüge des Kombilohnvorschlags in komprimierter Form nochmals dargestellt werden.

521. Dem Niedriglohnbereich kommt im Rahmen eines Maßnahmenpakets, das die Beschäftigungschancen der Geringqualifizierten erhöht und zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit beiträgt, eine besondere Bedeutung zu. Gemäß internationaler Konventionen wird ein niedrig entlohnter Beschäftigter definiert als ein Arbeitnehmer, der weniger als zwei Drittel des Medianverdienstes erhält. Demnach beläuft sich die Niedriglohnschwelle im Jahr 2004 in Westdeutschland auf 9,83 Euro und in Ostdeutschland auf 7,15 Euro (Expertise 2006b Ziffer 23). Diese Werte wurden auf der Basis der Daten des sozio-oekonomischen Panels (SOEP) ermittelt, andere Datensätze ergeben von der Größenordnung her gesehen ähnliche Werte. Auf der Grundlage der SOEP-Daten errechnet sich ein Anteil der Niedriglohnbezieher in Relation zu allen abhängig Beschäftigten für das Jahr 2004 von 20,5 vH in Westdeutschland und von 22,5 vH in Ostdeutschland, zusammen entspricht dies einer Anzahl von etwa 6 Millionen Personen, die Stundenlöhne unterhalb der Niedriglohnschwelle beziehen. Aus der Beschäftigtenstichprobe des IAB geht des Weiteren hervor, dass der Anteil der sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten im Niedriglohnbereich mit

rund 52 vH etwa zwanzig Prozentpunkte niedriger liegt als bei der Gesamtbeschäftigung. Frauen, Arbeitnehmer ohne Ausbildung und Jugendliche unter 25 Jahren sind im Niedriglohnbereich deutlich überrepräsentiert (Expertise 2006b Ziffern 27 ff.).

Tabelle 47

Arbeitslosigkeit unter Geringqualifizierten und die Bedeutung der Langzeitarbeitslosigkeit im internationalen Vergleich für das Jahr 2004					
vH					
Land	Geringqualifizierte (Alter 25 bis 64 Jahre)		Gesamtbevölkerung (Alter 15 bis 64 Jahre)		
	Arbeitslosenquote ¹⁾	Erwerbsquote ¹⁾	Langzeitarbeitslose (Quote) ²⁾	Arbeitslosenquote ³⁾	Erwerbsquote ⁴⁾
Deutschland	20,5	48,6	51,8	9,5	72,6
Belgien	11,7	49,4	49,6	8,4	65,3
Dänemark	7,8	62,0	22,6	5,5	80,2
Frankreich	12,1	59,6	41,6	9,6	69,3
Irland	6,4	57,2	34,3	4,5	68,6
Italien	7,8	51,6	49,7	8,0	62,5
Japan	6,7	66,7	33,7	4,7	72,2
Niederlande	5,7	59,0	32,5	4,6	75,1
Österreich	7,8	52,2	27,6	4,9	71,3
Schweden	6,5	67,0	18,9	6,4	78,7
Spanien	7,3	57,5	37,7	10,6	69,7
Vereinigtes Königreich	6,6	53,0	21,4	4,7	76,2
Vereinigte Staaten	10,5	56,5	12,7	5,5	75,4

1) Anteil der arbeitslosen/erwerbstätigen Geringqualifizierten an allen Geringqualifizierten jeweils im Alter von 25 bis 64 Jahren. - 2) Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen. - 3) Anteil der Arbeitslosen an allen Erwerbspersonen. - 4) Anteil der Erwerbspersonen an der Gesamtbevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 15 bis 64 Jahren.

Quelle: OECD

522. Ein auf die Probleme des deutschen Arbeitsmarkts zugeschnittener Kombilohn muss zwei Ziele, nämlich die Stimulierung der Beschäftigung von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen sowie die Sicherung des Mindesteinkommens, miteinander vereinbaren. Sowohl theoretische Analysen wie auch der Blick auf internationale und nationale Erfahrungen mit Kombilöhnen und Kombilohnelementen in den sozialen Sicherungssystemen legen den Schluss nahe, dass Arbeitnehmer in ihrem Arbeitsangebotsverhalten zwar durchaus auf finanzielle Anreize in Form von Lohnzuschlägen oder Anrechnungsmodalitäten von Erwerbseinkommen reagieren, die mit Abstand größeren Arbeitsmarktwirkungen allerdings von Änderungen in der Höhe des Leistungsniveaus bei Nichterwerbstätigkeit ausgehen. Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass Kombilöhne gut in das bestehende institutionelle Rahmenwerk, insbesondere das Steuer-Transfer-System, eingebettet werden sollten und eine noch stärkere Wirkung entfalten, wenn sie von einer auf die Aktivierung ausgerichteten Betreuung der Arbeitslosen durch die Arbeitsvermittlung begleitet werden.

Einen Königsweg zur Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit stellt der Vorschlag des Sachverständigenrates nicht dar. Er macht eine wachstums- und beschäftigungsfreundliche Wirtschafts- und Sozialpolitik ebenso wenig entbehrlich wie weitere Reformen der Verfassung des Arbeitsmarkts (JG 2005 Ziffern 255 ff.). Der Sachverständigenrat ist gleichwohl der Überzeugung, dass dieses kohärente Maßnahmenbündel eine deutliche und nachhaltige Verringerung der viel zu hohen Arbeitslosigkeit bewirken kann.

1. Leitgedanken des Reformvorschlags

523. Den Reformüberlegungen liegen daher die folgenden **Kriterien und Leitgedanken** zugrunde:

- Erstens muss es um eine relevante Verbesserung der Beschäftigungschancen insbesondere der (arbeitslosen) Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen gehen. Ein Kombilohn sollte möglichst **passgenau** an diesen beiden Gruppen ansetzen. Daraus folgt, dass der Schwerpunkt der Förderung nicht bei den Arbeitgebern liegen sollte: Entweder ist sie breit angelegt und ruft dann hohe Mitnahmeeffekte und Kosten hervor, oder sie konzentriert sich auf die Förderung dieser beiden Gruppen um den Preis hoher Verdrängungseffekte unter den nicht Geförderten und einer möglichen Stigmatisierung der Förderberechtigten. Darüber hinaus muss die Förderung unbefristet erfolgen, denn es ist davon auszugehen, dass viele der Geringqualifizierten bei einer Erwerbstätigkeit dauerhaft ergänzender staatlicher Transfers bedürfen.
- Hilfebedürftige haben einen Anspruch auf Unterstützung seitens der Solidargemeinschaft. Bei Erwerbsfähigen sollte die Unterstützung der Gesellschaft jedoch **subsidiär zu den eigenen Bemühungen** um die Verringerung der Hilfebedürftigkeit sein, ein Gedanke, der im Übrigen auch ausdrücklich der Grundsicherung für Arbeitsuchende zugrunde liegt (§ 1 SGB II). Zum einen dürfen die Transferzahlungen daher in ihrer konkreten Ausgestaltung diesen Eigenbemühungen der Hilfebedürftigen nicht im Wege stehen, sie sollten diese vielmehr fördern. Zum anderen muss die Gesellschaft ihre Unterstützung nicht unkonditioniert gewähren, sondern kann von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die auf dem ersten Arbeitsmarkt keine Beschäftigung finden, eine Gegenleistung einfordern.
- Das **Arbeitslosengeld II** bietet sich aus mehreren Gründen als Ausgangspunkt für eine Reform geradezu an: Erstens zählen rund drei Viertel der arbeitslosen Geringqualifizierten und der Langzeitarbeitslosen zu seinen Empfängern, und die in diesem Rahmen vorgenommene Bedürftigkeitsprüfung wirkt einer Ausweitung des Kreises der Geförderten und Mitnahmeeffekten entgegen. Zweitens sind die Leistungen bereits voll in das Steuer-Transfer-System integriert. Drittens dient das Arbeitslosengeld II gleichermaßen der Mindesteinkommenssicherung wie – im Rahmen der Anrechnungsbedingungen – der Förderung der Erwerbstätigkeit. Ganz im Sinne dieses Kombilohnelements des Arbeitslosengelds II bezogen im Jahr 2005 etwa 900 000 Personen als „Aufstocker“ in Ergänzung ihres Arbeitseinkommens Leistungen nach dem SGB II. Dies ist somit nicht das Zeichen eines Defekts dieses Grundsicherungssystems, sondern durchaus ein gewünschtes Ergebnis der diesem Konzept zugrunde liegenden Idee des „Fördern und Fordern“ der bedürftigen Erwerbsfähigen. Viertens schließlich können die Leistungsbezieher von den Aktivierungsbemühungen der Arbeitsvermittler erfasst werden, die die finanziellen Anreize zur Arbeitsaufnahme flankieren und verstärken.
- Angestrebt werden muss eine möglichst **nachhaltige Integration auf dem ersten Arbeitsmarkt**. Eine bloße Erhöhung der Erwerbsbeteiligung, die sich vor allem in Beschäftigungsverhältnissen mit nur marginalem Umfang niederschlägt, greift zu kurz. Hinzu kommt, dass diese keinen Beitrag zur Verringerung der registrierten Arbeitslosigkeit leisten.

- Die Reform sollte weitgehend **kostenneutral** sein. Dies bedingt bereits die nach wie vor angespannte Lage der öffentlichen Haushalte.

524. Darauf aufbauend hat der Sachverständigenrat einen aus drei Modulen bestehenden Reformvorschlag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit insbesondere unter Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen entwickelt. Im Zentrum dieses **Kombilohnmodells für Deutschland** steht dabei mit den Modulen 1 und 2 eine Erhöhung der Anreize zur Aufnahme auch niedrig entlohnter Tätigkeiten. Dieser arbeitsangebotsseitige Teil der Reform wird im dritten Modul zur Stärkung der Arbeitsnachfrage von einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge bei niedrigen Erwerbseinkommen flankiert.

Ein Vorschlag in drei Modulen

Modul 1: Geringfügigkeitsschwelle beim Arbeitslosengeld II, das heißt Vollanrechnung von Einkommen bis zu 200 Euro auf das Arbeitslosengeld II, im Gegenzug verbleibt von Einkommen zwischen 200 Euro und 800 Euro ein größerer Teil beim Leistungsempfänger. Zusätzlich wird für Erwerbseinkommen oberhalb von 200 Euro eine Pauschale in Höhe von monatlich 40 Euro zur Abdeckung etwaiger Werbungskosten gewährt.

Modul 2: Absenkung des Regelsatzes für erwerbsfähige Leistungsempfänger um 30 vH, im Gegenzug Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten für Einkommen auf dem ersten Arbeitsmarkt zwischen 200 Euro und 800 Euro: von jedem hinzuverdienten Euro können 50 Cent behalten werden, statt wie bislang nur 20 Cent. Bei Vollzeitbeschäftigung in einer jedem Arbeitswilligen garantierten Arbeitsgelegenheit wird der Regelsatz wieder auf das frühere Niveau aufgestockt.

Modul 3: Absenkung der Minijobgrenze von 400 Euro auf 200 Euro; gleichzeitig Ausdehnung der Gleitzone (Midijobs), in der bereits jetzt ermäßigte Sozialversicherungsbeiträge gelten, auf den Bereich von 200 Euro bis 800 Euro in Verbindung mit einer noch stärkeren Ermäßigung.

2. Die Module im Einzelnen

Modul 1: Vorrang für reguläre Arbeitsplätze – Geringfügigkeitsschwelle beim Arbeitslosengeld II einziehen

525. Unbestreitbar geht es bei der Ausgestaltung der im Rahmen des Arbeitslosengelds II gewährten Hinzuverdienstmöglichkeiten darum, die hierfür aufgewendeten öffentlichen Mittel effizient einzusetzen. Im Einklang mit der in § 1 SGB II formulierten Intention des Gesetzgebers ist ein Hauptziel der Hinzuverdienstmöglichkeiten, die **(Re-)Integration der Leistungsempfänger in den ersten Arbeitsmarkt** zu fördern und so einen Beitrag zur Beseitigung oder zumindest zur Verringerung der Hilfebedürftigkeit zu leisten. Begünstigt werden sollten daher Tätigkeiten, die es erstens dem Leistungsempfänger erlauben, unter dem Schlagwort „Beschäftigungsfähigkeit“ subsumierte Eigenschaften – genannt werden in diesem Zusammenhang beispielsweise Pünktlichkeit, die Fähigkeit zur Teamarbeit oder ein gewisser Standard an sozialen Umgangsformen – zu erhalten oder wiederzuerlangen; die zweitens die Möglichkeit zum Erwerb allgemeinen und firmenspezifischen Humankapitals bieten; und die drittens, insbesondere im Falle eines Berufseinstiegs mit einer niedrig entlohnten Teilzeitarbeit, den Aufstieg in Form einer höheren Entlohnung oder einer längeren Arbeitszeit leicht machen, zumindest aber nicht erschweren. Es bestehen erhebliche

Zweifel, ob bei Tätigkeiten, die nur an ein oder zwei Tagen die Woche oder nur wenige Stunden täglich ausgeübt werden und bei denen mit dem Übergang von geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung noch eine zusätzliche Hürde überschritten werden muss, diese Anforderungen erfüllt werden und somit der erwünschte Klebeeffekt auf dem ersten Arbeitsmarkt erzielt werden kann. Dagegen sprechen auch die bisherigen Erfahrungen mit Arbeitslosen, die zugleich einen Minijob ausüben. Zudem ist die Konzentration der Förderung auf sehr niedrige monatliche Erwerbseinkommen, die sich im Arbeitslosengeld II in der völligen Freistellung der ersten 100 Euro von der Anrechnung äußert, insofern besonders teuer, als sie jedem Aufstocker zugute kommt und damit den finanziellen Spielraum zur Begünstigung höherer Erwerbseinkommensteile spürbar einengt.

526. Der Sachverständigenrat schlägt daher als erstes Modul die Einführung einer **Geringfügigkeitsschwelle beim Arbeitslosengeld II** vor, die implizit die Förderung auf Arbeitsplätze mit einer gewissen Mindestarbeitszeit und folglich einem größeren erwartbaren Integrationserfolg konzentriert. Im Einzelnen bedeutet dies, dass ein Bruttoerwerbseinkommen bis einschließlich 200 Euro voll auf den Anspruch auf Arbeitslosengeld II angerechnet wird; die Transferenzugsrate beträgt in diesem Bereich folglich 100 vH. Die durch die Vollarbeitung der ersten 200 Euro erzielten Einsparungen werden im Gegenzug dazu genutzt, die Transferenzugsrate für Erwerbseinkommensteile zwischen 200 Euro und 800 Euro zu senken und für Erwerbseinkommen oberhalb von 200 Euro eine Pauschale in Höhe von monatlich 40 Euro zur Abdeckung etwaiger Werbungskosten zu schaffen. Selbst bei unverändertem Regelsatz, mithin ohne das zweite Modul, ist bereits eine spürbare Absenkung der Transferenzugsrate von 80 vH auf 66,7 vH möglich; dabei ist die Verringerung der Grenzbelastung so gewählt, dass sich der Auslaufbereich der Förderung durch das Arbeitslosengeld II und somit der Kreis der Anspruchsberechtigten nicht vergrößert. Die Geringfügigkeitsschwelle führt dazu, die Arbeitsangebotsentscheidung von Personen, die im Status quo nur wenige Stunden und damit typischerweise in einem Minijob arbeiten, zu akzentuieren: Mit der Einführung der Schwelle arbeiten diese entweder spürbar länger, oder sie arbeiten überhaupt nicht mehr. Die Berechnungen bestätigen dabei die Vermutung, dass es per saldo nicht zu einem Rückgang, sondern sogar zu einer geringfügigen Ausweitung des Arbeitsvolumens kommt.

Der Schwellenwert von 200 Euro orientiert sich am Erwerbseinkommenspotential im Niedriglohnbereich: Eine Teilzeittätigkeit mit 15 Wochenstunden und einem Stundenlohn von 4 Euro führt zu einem Bruttomonatslohn von 260 Euro; und selbst bei den niedrigsten zu beobachtenden Tariflöhnen von rund 3 Euro würde die Geringfügigkeitsschwelle noch überschritten.

527. Verglichen mit einer hohen Förderung bereits sehr niedriger Erwerbseinkommen, wie sie beim derzeitigen Arbeitslosengeld II angelegt ist, dürfte **Schwarzarbeit** unter den Leistungsempfängern durch die Geringfügigkeitsschwelle eher reduziert werden. Denn die Schwelle führt dazu, dass geringfügige Beschäftigungsformen, die für eine Ergänzung oder Aufstockung in der Schattenwirtschaft besonders attraktiv sind, von Leistungsbeziehern nicht mehr nachgefragt werden: Entweder die bisher als geringfügig entlohnt tätigen Bezieher von Arbeitslosengeld II „Aufstocker“ dehnen ihr Arbeitsangebot auf dem legalen ersten Arbeitsmarkt aus, so dass Schwarzarbeit allein aufgrund der größeren zeitlichen Beanspruchung weniger wahrscheinlich wird, oder sie sind überhaupt nicht mehr erwerbstätig mit der Folge, dass sie voll für arbeitsmarktpolitische Instrumente und Vermittlungsbemühungen der Arbeitsgemeinschaften zur Verfügung stehen. Wird

hingegen die Transferenzugsrate anfangs niedrig gesetzt oder erfolgt sogar eine Bezuschussung, so besteht ein Anreiz, nur in diesem Einkommensbereich, der typischerweise einer Arbeitszeit von wenigen Stunden entspricht, Erwerbseinkommen auf dem ersten Arbeitsmarkt zu erzielen und zusätzlich noch eine zweite Tätigkeit in der Schattenwirtschaft aufzunehmen.

Modul 2: Arbeit attraktiver machen – Hinzuverdienstmöglichkeiten verbessern und Regelsatz absenken

Absenkung des Regelsatzes

528. Die theoretischen Überlegungen und die Empirie zeigen gleichermaßen, dass von einer Absenkung des Einkommens, das bei Nichterwerbstätigkeit bezogen wird, kombiniert mit einer Senkung der Transferenzugsrate, wirksame Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung ausgehen. Das zentrale Element in dem Maßnahmenbündel ist daher eine **Absenkung des Regelsatzes** für erwerbsfähige Angehörige einer Bedarfsgemeinschaft um 30 vH in Kombination mit einer spürbaren Absenkung der Transferenzugsrate und damit der Grenzbelastung, welcher Leistungsempfänger bei Aufnahme einer Beschäftigung unterliegen. Die Erzielung der mit der Absenkung des Regelsatzes verbundenen positiven Effekte auf das Arbeitsangebot bedingt zudem zwingend die bereits im Jahresgutachten 2005/06 (Ziffer 271) vorgeschlagene Abschaffung des Zuschlags, der beim Übergang vom Arbeitslosengeld in das Arbeitslosengeld II befristet für die Dauer von zwei Jahren gezahlt wird. Das garantierte soziokulturelle Existenzminimum wird durch die Absenkung des Regelsatzes nicht infrage gestellt, da jedem Leistungsempfänger die Möglichkeit geboten wird, durch die Tätigkeit in einer Arbeitsgelegenheit das gleiche Einkommen wie vor der Absenkung zu erreichen (Ziffer 522).

529. Die Absenkung des Regelsatzes hat zwei Wirkungen, die beide darauf abzielen, dass sich Arbeit mehr als bisher lohnt: Erstens kommt es unmittelbar zu einem negativen Einkommenseffekt, der schon für sich genommen die Attraktivität einer Tätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt erhöht, selbst wenn diese nur niedrig entlohnt ist. Zweitens wird so Spielraum geschaffen, die Transferenzugsrate spürbar zu senken und damit die Arbeitsanreize zusätzlich zu erhöhen, ohne die fiskalischen Kosten durch eine Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten in die Höhe zu treiben.

Die vorgeschlagene **Höhe der Absenkung** von 30 vH lässt sich zwar nicht exakt herleiten, ist aber durchaus plausibel. Um die beiden genannten Wirkungen zu erzielen, ist eine spürbare Größenordnung der Absenkung erforderlich, damit der Einkommenseffekt merklich ist und die möglich gewordene Absenkung der Transferenzugsrate nicht vernachlässigbar klein ausfällt. Es gibt aber eine Reihe von Argumenten, die gegen eine deutlich stärkere Absenkung spricht. Eines dieser Argumente nimmt Bezug auf die Abwägung zwischen der Erreichung von Umverteilungszielen einerseits und Effizienzzielen andererseits. Die Finanzierung der Sozialhilfe oder des Arbeitslosengelds II erfolgt über verzerrende Steuern, die so genannte Zusatzlasten („*excess burdens*“) hervorrufen und sich beispielsweise in schwächeren Anreizen äußern, länger zu arbeiten oder überhaupt eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Je größer die Unterstützungszahlungen sind, das heißt, je stärker umverteilt wird, desto größer sind die Zusatzlasten der zur Finanzierung dieser Transfers erforderlichen Steuern und damit die gesamtwirtschaftlichen Effizienzverluste. Umgekehrt nehmen die Zusatzlasten ab und damit die gesamtwirtschaftliche Effizienz zu, wenn auf Umverteilung ganz oder weitgehend verzichtet wird. Im Konflikt zwischen Effizienz und Umverteilung sind dann die Nutzengewinne bei den Transferempfängern mit den Nutzenverlusten derjenigen abzuwägen, die die zur Finanzierung der Transfers erforderlichen Steuern aufbringen. Dabei lässt sich zeigen, dass so genannte „Randlösungen“ wie eine völlige Streichung des Regelsatzes im Allgemeinen zu einer

geringeren gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt führen als „mittlere“ Lösungen wie eine 30-prozentige Kürzung des Regelsatzes (Lohse, 2006). Ferner ist zu beachten, dass Senkungen des Regelsatzes, auch wenn sie sich de jure nur auf Erwerbsfähige beziehen, in der Wirkung innerhalb einer Bedarfsgemeinschaft nicht zielgenau sind: Es ist nämlich davon auszugehen, dass andere Haushaltsangehörige und insbesondere Kinder von der Kürzung mit betroffen sind, wenn die Kürzung auf Seiten der Erwerbsfähigen zumindest teilweise hingenommen und nicht durch Einkommen vom ersten oder zweiten Arbeitsmarkt ausgeglichen wird. Diese unerwünschten Effekte sind umso stärker, je höher die Absenkung ausfällt. Noch grundlegender ist, dass der als Begründung für weitergehende Kürzungen angeführte US-amerikanische „Earned Income Tax Credit“ (EITC) Ausdruck eines anderen Verständnisses des Sozialstaats ist, dem nicht der dem deutschen Grundgesetz verpflichtete Gedanke eines garantierten soziokulturellen Existenzminimums zugrunde liegt und der die Eigenverantwortung sowie die Grenzen der gesellschaftlichen Solidarität stärker in den Vordergrund rückt. Eine Nutzung der positiven Erfahrungen des EITC bedingt daher keine detailgetreue Umsetzung, sondern verspricht bezogen auf die Höhe des Leistungsniveaus auch bei einer weniger starken Kürzung noch Aussicht auf Erfolg.

Die Absenkung des Regelsatzes hat zur Folge, dass sich die Einkommenssituation derjenigen Personen, die zusätzlich zu einem (geringen) Arbeitseinkommen von unter 800 Euro ein ergänzendes Arbeitslosengeld II beziehen, verschlechtert, wenn sie ihr Arbeitsangebot unverändert lassen. Anders herum formuliert können die „Aufstocker“ durchaus ihr altes oder ein höheres Einkommen erzielen, müssen dazu aber ihr Arbeitsangebot ausweiten. Dieser Effekt entspricht dem Prinzip des Förderns und Forderns, welches dem SGB II zugrunde liegt, und ist daher gewollt.

Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten

530. Mit der Absenkung des Regelsatzes um 30 vH kann der Satz, mit dem hinzuverdientes Erwerbseinkommen auf die Unterstützungsleistung angerechnet wird, deutlich reduziert werden. Dabei ist wiederum unterstellt, dass der Einkommensbereich, in dem ein Anspruch auf (aufstockendes) Arbeitslosengeld II besteht, nicht verändert wird. In Verbindung mit der im ersten Modul vorgestellten Geringfügigkeitsschwelle kann der mit der Regelsatzsenkung gewonnene finanzielle Spielraum auf die **Förderung von Erwerbseinkommen** im Intervall zwischen 200 Euro und 800 Euro konzentriert und dort die Transferentzugsrate deutlich von 80 vH auf 50 vH abgesenkt werden.

Die Wirkung der beiden **Module** ist **komplementär**: Die Absenkung des Regelsatzes verstärkt die mit der Geringfügigkeitsschwelle intendierte Konzentration der Förderung auf Einkommen oberhalb von 200 Euro, denn der mit der Kürzung der Regelleistung verbundene Einkommensentzug macht die alternative Entscheidung, nicht zu arbeiten, unattraktiver, so dass mehr Personen die Geringfügigkeitsschwelle überspringen. Umgekehrt erlaubt die Geringfügigkeitsschwelle im Einkommensbereich zwischen 200 Euro und 800 Euro eine wesentlich stärkere Absenkung der Transferentzugsrate, als sie bei einer isolierten Absenkung des Regelsatzes möglich wäre (JG 2002 Schaubild 61).

531. Der bei Beschäftigungsverhältnissen mit einem Bruttoeinkommen von mehr als 200 Euro gezahlte Bonus führt bei der Grenzbelastung zu einer Sprungstelle (Schaubild 83, Seite 393), in der die gesunkene Attraktivität einer marginalen Beschäftigung zum Ausdruck kommt. Der Verlauf der Grenzbelastung für Erwerbseinkommen oberhalb dieser Schwelle hängt von den verfügbaren finanziellen Ressourcen und den intendierten Anreizeffekten ab. Das an sich wünschenswerte Ziel einer gleichmäßig niedrigen Grenzbelastung lässt sich für ein gegebenes Niveau der Re-

gelleistung nur durch eine spürbare Vergrößerung des Auslaufbereichs erreichen. Dadurch steigen die Zahl der Förderberechtigten und die fiskalischen Kosten. Da zusätzliche Mittel aber nicht zur Verfügung stehen, scheidet diese Option aus, und eine Verringerung der Grenzbelastung kann nur auf den durch die Kombination aus Regelsatzsenkung und Geringfügigkeitsschwelle eröffneten finanziellen Spielraum zurückgreifen. Gegeben diese Restriktion hätte statt des im Vorschlag des Sachverständigenrates gewählten Weges, die Reduktion der Grenzbelastung auf den Bereich von Einkommen zwischen 200 Euro und 800 Euro zu konzentrieren, die Entlastung unter Inkaufnahme einer Transferentzugsrate von mehr als 50 vH auch breiter verteilt werden können. Dadurch hätten sich zwar der sprunghafte Anstieg der Transferentzugsrate für Einkommen jenseits von 800 Euro und – je nach Ausgestaltung – der Auslaufbereich des Arbeitslosengelds II mit einer Transferentzugsrate von 100 vH vermeiden lassen. Allerdings gäbe es dann verglichen mit dem Vorschlag des Sachverständigenrates noch mehr Bedarfsgemeinschaften, deren Haushaltseinkommen bei unverändertem Arbeitsangebot niedriger wäre als im Status quo. Bildlich gesprochen muss man, um den Kurvenverlauf des Haushaltseinkommens für höhere Einkommen steiler und damit die Grenzbelastung kleiner zu machen, im Bereich niedrigerer Einkommen die Steigung verringern, so dass der Aufholprozess gegenüber dem Status quo länger dauert (Schaubild 83). Die Konzentration der Entlastung auf den Bereich von 200 Euro bis 800 Euro hat aber den großen Vorteil, dass sie die für einen Wiedereinstieg auf den ersten Arbeitsmarkt wichtigen Beschäftigungsverhältnisse mit niedrigen Stundenlöhnen und einer Wochenarbeitszeit unterhalb der einer Vollzeitstelle besonders begünstigen. Zudem ist die hier vorgeschlagene Anrechnungsregel für die Leistungsempfänger in dem genannten Bereich leicht zu vermitteln – von jedem brutto hinzuverdienten Euro verbleibt ihnen netto die Hälfte.

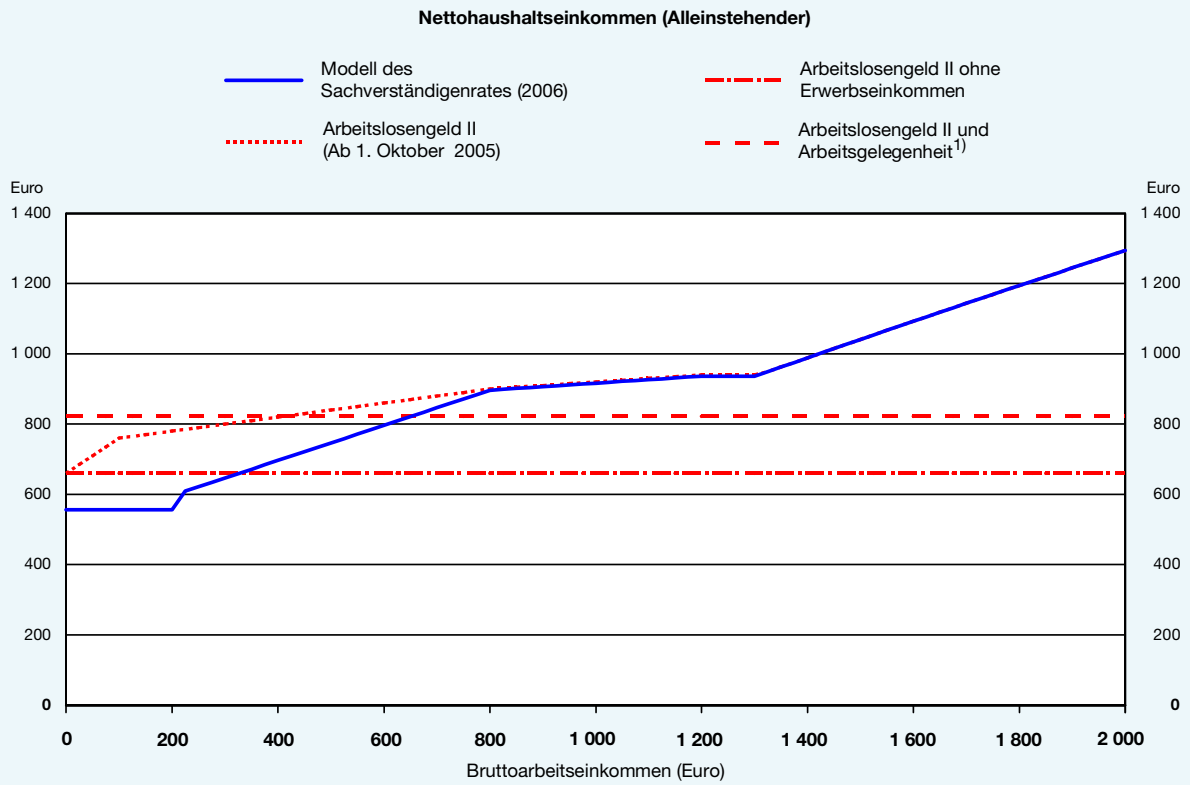
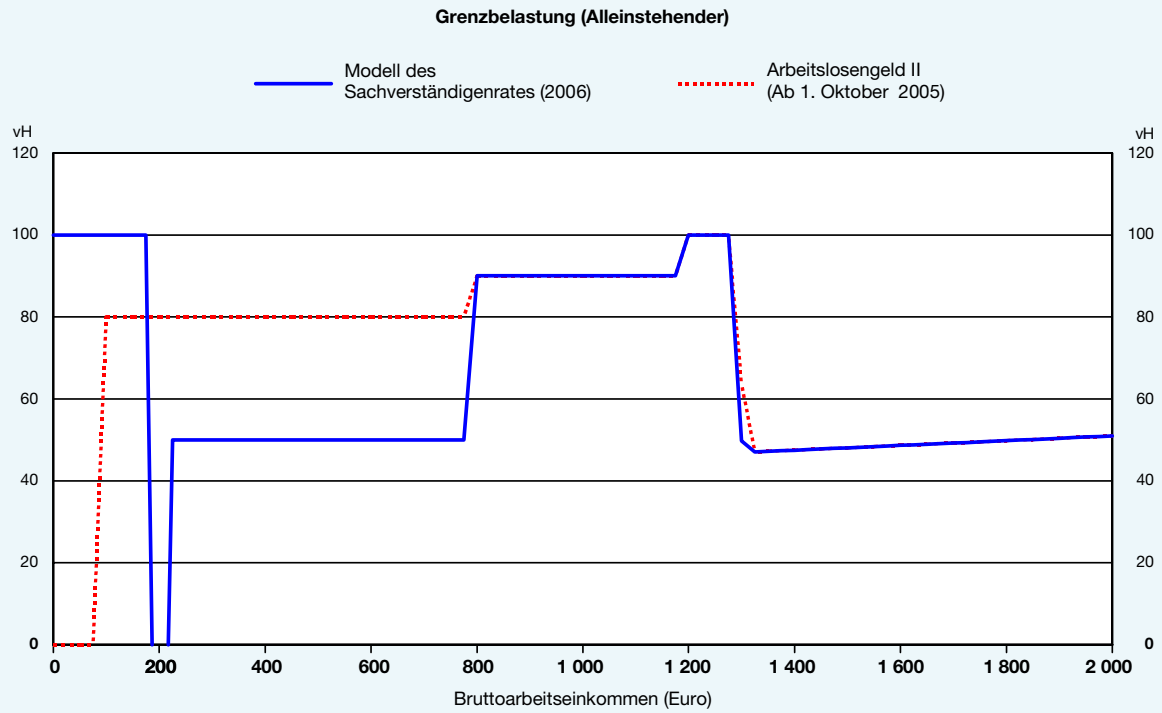
Gehören der Bedarfsgemeinschaft weitere, nicht erwerbsfähige Personen an, so verlängert sich wie bereits im Status quo der Auslaufbereich. Bei weiteren erwerbsfähigen Haushaltsangehörigen ergeben sich insofern qualitativ keine Änderungen, als jeder dieser Personen die Anrechnungsfreibeträge individuell zustehen. Zu beachten ist lediglich, dass der Ausgangspunkt der Kürzung nicht der volle Regelsatz, sondern je 90 vH davon sind (§ 20 Absatz 3 SGB II). Bei der Abschätzung der Anreizeffekte sind zusätzlich die Rückwirkungen, die die Erwerbstätigkeit eines Haushaltsmitglieds auf das Verhalten eines anderen hat, zu berücksichtigen (Expertise 2006b Ziffer 122).

Arbeitsgelegenheiten

532. Das Arbeitslosengeld II ist im Unterschied zum Arbeitslosengeld gemäß SGB III keine Versicherungsleistung, sondern erfüllt als Fürsorgeleistung die Funktion einer Mindesteinkommenssicherung für hilfebedürftige Erwerbsfähige und deren Angehörige und hat gleichzeitig einen Kombilohncharakter. Damit diese Sozialleistung dieser Aufgabe nach der Reform unverändert gerecht wird, muss zum einen der Regelsatz für nicht erwerbsfähige Angehörige der Bedarfsgemeinschaft unverändert bleiben und zum anderen eine Absicherung für diejenigen gewährleistet werden, die wegen ihrer Erwerbsfähigkeit von der Kürzung des Regelsatzes betroffen sind, aber – vorübergehend oder längerfristig – keine Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt finden. Aus diesem Grund bedarf die Absenkung zwingend einer Flankierung durch **Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem zweiten Arbeitsmarkt**. Sie werden im Folgenden vereinfachend als Arbeitsgelegenheiten bezeichnet, obwohl sie sich in mehrfacher Hinsicht von den – in der Praxis klar dominieren-

Schaubild 83

Transferenzugsrate bei Absenkung des Regelsatzes und Einführung einer Geringfügigkeitsschwelle



1) Mehraufwandsentschädigung von 1,25 Euro pro Stunde bei 30 Wochenstunden.

den – Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante gemäß § 16 Absatz 3 SGB II („Zusatzjobs“, „Ein-Euro-Jobs“) unterscheiden (Bellmann et al., 2006). Die wichtigste Änderung ist, dass die „neuen“ Arbeitsgelegenheiten gemäß dem Vorschlag des Sachverständigenrates eine Aufstockung des Haushaltseinkommens lediglich auf das Niveau des bisherigen Arbeitslosengelds II erlauben, ergänzt um eine Pauschale in Höhe von monatlich 40 Euro, die der Abgeltung von Aufwendungen (Werbungskosten) im Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit auf dem zweiten Arbeitsmarkt dient und die der im Rahmen der Geringfügigkeitsschwelle eingeführten Pauschale bei einer Tätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt entspricht. Darüber hinausgehende Aufwendungen werden in Form von Sachleistungen erstattet. Der Aufstockungsbetrag wird wie bisher nicht auf die Regelleistung angerechnet. Die wöchentliche Arbeitszeit in den Arbeitsgelegenheiten beläuft sich auf 30 Stunden. Sie ist etwas niedriger als bei einer Vollzeittätigkeit angesetzt, um dem Leistungsempfänger weiterhin genügend Zeit für eine begleitende Suche nach einer Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt zu bieten.

Falls die betreuende Arbeitsgemeinschaft, Arbeitsagentur oder Optionskommune vorübergehend nicht in der Lage ist, einem Leistungsempfänger, der bereit ist, in einer Arbeitsgelegenheit zu arbeiten, eine solche oder eine nach Ansicht des Vermittlers hilfreiche Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik anzubieten, erfolgt eine Aufstockung des Regelsatzes auf das vorherige Niveau.

Die **Träger der Arbeitsgelegenheiten** erhalten für die Bereitstellung pro Teilnehmer eine Pauschale. Da die quantitative Bedeutung der Arbeitsgelegenheiten gegenüber dem Status quo zunimmt, kommt der Höhe der Pauschale für die Gesamtkosten des Maßnahmenpakets eine nicht unerhebliche Bedeutung zu. Daher muss bei der Bemessung der Pauschale und der Ausschreibung der Arbeitsgelegenheiten sowohl stärker auf Einsparmöglichkeiten geachtet wie nach dem tatsächlichen Aufwand differenziert werden.

533. Die derart ausgestalteten Arbeitsgelegenheiten haben im Rahmen des Vorschlags eine **Mehrfachfunktion**. Über die genannte Mindesteinkommenssicherung in Höhe des soziokulturellen Existenzminimums hinaus erleichtern sie im Sinne einer Beweislastumkehr die Überprüfung der Arbeitsbereitschaft der arbeitslosen Leistungsempfänger. Diese für den Fall eines Konflikts auch gerichtsverwertbar zu überprüfen ist ein Problem, vor dem die Arbeitsvermittler seit jeher standen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass ein Arbeitsplatzangebot das einzig wirklich wirksame Testkriterium darstellt. Die Arbeitsgelegenheiten liefern diesen Test, denn im Unterschied zum Status quo stellt die Absenkung des Leistungsniveaus nun den Regelfall dar; der Leistungsempfänger muss im Sinne eines Workfare-Konzepts selbst aktiv werden und mit seiner Bereitschaft, auf dem zweiten Arbeitsmarkt zu arbeiten, sowie dem damit verbundenen zeitlichen Aufwand eine Gegenleistung für den ungeschmälernten Bezug der Transferleistung erbringen. Als Nebeneffekt wird damit eine Tätigkeit in der Schattenwirtschaft parallel zum Leistungsbezug erschwert und weniger lukrativ. Infolge dieser Beweislastumkehr wird es Personen geben, die im Status quo die Regelleistung in voller Höhe beziehen, die aber nach der Reform eher die Leistungskürzung in Kauf nehmen, als diese durch eine (annähernde) Vollzeittätigkeit auf dem zweiten Arbeitsmarkt auszugleichen. Da der Aufstockungsbetrag niedriger ist als bei den bisherigen Arbeitsgelegenheiten, steigt zudem die relative Attraktivität des ersten Arbeitsmarkts, das heißt, die Regelsatz-

senkung und die Arbeitsgelegenheiten ergänzen sich auch in ihren Anreizwirkungen. Eine weitere Aufgabe der Arbeitsgelegenheiten könnte schließlich die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit sein, indem für den Arbeitsmarkt wichtige Fähigkeiten (neu) vermittelt oder aufgefrischt werden. Gerade bei Langzeitarbeitslosen geht es häufig zunächst darum, den regulären Kontakt mit der Arbeitswelt (wieder) herzustellen, damit die für den Erfolg auf dem Arbeitsmarkt essentiellen Fähigkeiten vermittelt werden können, angefangen bei sozialen Kompetenzen bis hin zu berufsspezifischen Kenntnissen. Ein solches „*Training on the Job*“ bei den Arbeitsgelegenheiten besitzt allerdings im Hinblick auf berufsspezifische Fertigkeiten einen etwas zwiespältigen Charakter. Je mehr es sich um auf dem ersten Arbeitsmarkt unmittelbar verwertbares Humankapital handelt, umso größer ist die Gefahr, dass die Arbeitsgelegenheiten im Wettbewerb mit entsprechenden regulären Arbeitsplätzen stehen. Anders herum formuliert, weist man den Arbeitsgelegenheiten Tätigkeiten zu, die auf dem ersten Arbeitsmarkt nicht angeboten werden, vermindert man den diesbezüglichen Aufbau der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer an den Arbeitsgelegenheiten. Möglicherweise hilft die zusätzliche Einbeziehung von gewerblichen Arbeitsvermittlern, diesen Zielkonflikt zu entschärfen. Ferner ist zu berücksichtigen, dass die Qualifizierungsfunktion von Arbeitsgelegenheiten ebenso durch andere Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (und dort vielleicht sogar zielgenauer) erreicht werden kann und auch aus diesem Grund bei den Arbeitsgelegenheiten nicht an erster Stelle steht.

534. Die Schätzungen des Kombilohnmodells des Sachverständigenrates ergeben eine **Obergrenze** für die benötigte Gesamtzahl an vorzuhaltenden Arbeitsgelegenheiten von **700 000 Plätzen**. Diese Zahl wird aber mit dem Entstehen zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem ersten Arbeitsmarkt abnehmen. Denn der Reformvorschlag bewirkt eine Verringerung der verfestigten Arbeitslosigkeit, so dass bei voller Wirkung der Maßnahmen die Arbeitslosigkeit und damit die Zahl zu betreuender Arbeitsloser niedriger ist als dies gegenwärtig der Fall ist. In dieser neuen Situation sind die vorgeschlagenen Maßnahmen leichter zu administrieren, und die Herausforderung im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Arbeitsgelegenheiten ist damit vor allem die Gestaltung des Übergangs. Zu einer ehrlichen Bestandsaufnahme zählt aber ebenso, dass angesichts des Ausmaßes der verfestigten Arbeitslosigkeit dauerhaft ein Teil der Bevölkerung auf staatliche Unterstützungsleistungen angewiesen sein wird. Darüber hinaus werden manche Empfänger des Arbeitslosengelds II auf dem ersten Arbeitsmarkt stets nur sehr geringe Chancen haben und daher, wenn sie nicht auf dem zweiten Arbeitsmarkt beschäftigt sind, überhaupt keiner Tätigkeit nachgehen können. Kurzum, die Zahl der benötigten Arbeitsgelegenheiten wird abnehmen, doch ein Teil von ihnen muss dauerhaft vorgehalten werden.

535. In diesem Zusammenhang werden zur Zeit unter dem Schlagwort „**Dritter Arbeitsmarkt**“ Vorschläge diskutiert, Arbeitslosen mit besonderen Vermittlungshemmnissen, die beispielsweise aufgrund ihres Alters, fehlender Qualifikationen und gesundheitlicher oder sozialer Probleme auf dem ersten Arbeitsmarkt keine oder nur sehr geringe Chancen haben, längerfristige Beschäftigungsverhältnisse zu bieten. Es ist durchaus sinnvoll, gerade auch für diese Personen Tätigkeitsfelder zu eröffnen.

Gleichwohl wirft die Etablierung eines weiteren geförderten Arbeitsmarkts eine Reihe von Fragen und Problemen auf. Die vorgeschlagenen Tätigkeitsfelder, häufig mit besonderem Gemeinwohl-

bezug oder Nähe zum Ehrenamt wie der Arbeit in Behindertenwerkstätten oder in Altenheimen, weisen beträchtliche Gemeinsamkeiten mit den Arbeitsgelegenheiten auf dem bisherigen zweiten Arbeitsmarkt auf. Entweder die Arbeitslosen aus der Zielgruppe für den dritten Arbeitsmarkt sind aufgrund ihrer Vermittlungshemmnisse für derartige Tätigkeiten nicht oder nur sehr eingeschränkt geeignet, so dass auch der dritte Arbeitsmarkt ihnen wenig helfen wird. Oder aber sie sind dafür geeignet, doch dann ist zu fragen, warum sie nicht auch auf dem ersten Arbeitsmarkt eine Chance haben; umgekehrt besteht sogar die Gefahr, Arbeitslose durch die Tätigkeit auf dem dritten Arbeitsmarkt als von vornherein chancenlos zu klassifizieren und dadurch die dem einen oder anderen durchaus noch mögliche Rückkehr auf den ersten Arbeitsmarkt unnötig zu erschweren. Hinzu kommt, dass in der vorgeschlagenen Ausgestaltung ähnliche Verdrängungsprobleme wie auf dem bereits bestehenden zweiten Arbeitsmarkt auftreten dürften.

Insgesamt besteht eine zu große konzeptionelle Nähe zwischen zweitem und drittem Arbeitsmarkt, als dass allein die Dauer der Tätigkeit als Hauptunterschied die Schaffung eines weiteren geförderten Arbeitsmarkts rechtfertigen könnte. Vorzuziehen ist eine differenziertere Ausgestaltung des zweiten Arbeitsmarkts, der – auch im Rahmen des Vorschlags des Sachverständigenrates – dann sowohl der Überprüfung der Arbeitsbereitschaft und der Überbrückung von Phasen der Arbeitslosigkeit als auch der längerfristigen Betreuung von Personen mit besonderen Vermittlungshemmnissen dient. Das anzustrebende Ziel sollte aber für jede grundsätzlich erwerbsfähige Person immer die (zumindest zeitweise) Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt sein. Bei Vorliegen besonderer Vermittlungshemmnisse mag dieses Ziel zwar nur in der langen Frist und nur unter großen Anstrengungen zu verwirklichen sein, das dauerhafte Abschotten bestimmter Personengruppen vom ersten Arbeitsmarkt ist jedoch keine Erfolg versprechende Alternative.

536. Die **Ausdehnung des zweiten Arbeitsmarkts** und insbesondere die anfänglich hohe Zahl der benötigten Arbeitsgelegenheiten werden teilweise kritisch eingeschätzt. Allerdings bleibt zunächst einmal festzuhalten, dass bei Weitem nicht für jeden arbeitslosen Leistungsempfänger eine Arbeitsgelegenheit vorgehalten werden muss: Erstens sind bereits heute fast eine Million Empfänger von Arbeitslosengeld II erwerbstätig und werden dies erst recht nach der Reform bleiben, typischerweise sogar bei erhöhter Arbeitszeit. Zweitens sind manche Leistungsempfänger auch in andere Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, etwa Qualifizierungsmaßnahmen, eingebunden. Drittens zeigen die Simulationen, dass viele nicht erwerbstätige Leistungsempfänger die Kürzung hinnehmen, ohne ihr Arbeitsangebot zu erhöhen, da die Tätigkeit in einer Arbeitsgelegenheit nicht mit einem höheren Einkommen, wohl aber mit einem Verlust an Freizeit verbunden ist; zu einem ähnlichen Befund gelangen Jacobebbinghaus und Steiner (2003). Um die Anreize zur Arbeitsplatzsuche auf dem ersten Arbeitsmarkt für diese Gruppe aufrecht zu erhalten, genügt es bereits, wenn so viele offene Arbeitsgelegenheiten verfügbar sind, dass für den Leistungsempfänger eine gewisse Wahrscheinlichkeit besteht, bei Einforderung eines Platzes in einer Arbeitsgelegenheit einen solchen zu erhalten.

537. Die gerade unter konzeptionellen Gesichtspunkten besonders schwerwiegende Befürchtung ist, dass die mit einer Ausweitung der Arbeitsgelegenheiten einhergehenden **Verdrängungseffekte auf dem ersten Arbeitsmarkt**, selbst wenn sie nur in einer Übergangsphase auftreten, inakzeptabel groß sind. Unstrittig ist, dass es – gegeben die momentane Ausgestaltung der Arbeits-

gelegenheiten – mit einer wachsenden Zahl immer schwieriger wird, die Kriterien der Zusätzlichkeit und der Gemeinnützigkeit einzuhalten. Die Verdrängungseffekte nehmen daher mit der Zahl der Arbeitsgelegenheiten zu, unter Umständen sogar überproportional. Sie lassen sich – freilich auf Kosten der Arbeitsmarktnähe und der Qualifizierung der Leistungsempfänger – eingrenzen, wenn weniger produktive Tätigkeiten eingerichtet werden und insofern der Fokus auf der Überprüfung der Arbeitsfähigkeit liegt. In diesem Zusammenhang kommt einer – vom Bundesrechnungshof bereits für die bestehenden Arbeitsgelegenheiten angemahnten – stärkeren Kontrolle der Vergabemodalitäten und einer gewissen Standardisierung der Kriterien für die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten eine noch größere Bedeutung zu. Das Ausmaß der Verdrängungseffekte lässt sich zusätzlich eindämmen, indem in den Arbeitsgelegenheiten Beschäftigte zu Marktlöhnen an private Unternehmen verliehen werden: In einem Gleichgewicht sollten diese bereit sein, einen Preis in Höhe des Wertgrenzprodukts zu zahlen, und im Unterschied zu den Personal-Service-Agenturen tragen mit der Organisation des Verleihs betraute Einrichtungen nicht das wirtschaftliche Risiko, den Unterhalt für die Leiharbeitnehmer erwirtschaften zu müssen. Zudem können insbesondere auf kommunaler Ebene Tätigkeiten ausgeübt werden, die ohne Arbeitsgelegenheiten nicht durch private Unternehmen, sondern überhaupt nicht ausgeführt worden wären, auch wenn Abgrenzungsprobleme natürlich absehbar sind. Gerade in diesen Fällen ist ein Wertschöpfungsbeitrag der Leistungsempfänger eine sinnvolle und für die öffentliche Akzeptanz wichtige Form der Gegenleistung für den Transferbezug.

538. Von dieser eher grundsätzlichen Ablehnung von Arbeitsgelegenheiten sind kritische Einschätzungen über die **Organisation und praktische Aufgabenerledigung** zu unterscheiden. Sie ziehen in Zweifel, dass sich, selbst wenn die eben angesprochenen Probleme gemeistert werden können, eine derart hohe Zahl an Arbeitsgelegenheiten, wie sie mit dem Vorschlag des Sachverständigenrates einhergeht, überhaupt administrieren lässt. Dies gilt nicht zuletzt angesichts der schon im Status quo beobachteten Schwierigkeiten, wie sie unlängst der Bundesrechnungshof in einem Bericht dargelegt hat (Bundesrechnungshof, 2006). Er bemängelt darin neben der bereits erwähnten Verdrängungsproblematik große Informationsdefizite bei den zuständigen Arbeitsgemeinschaften oder Optionskommunen hinsichtlich der Inhalte, der ordnungsgemäßen Durchführung und der Kostenkontrolle der einzelnen Maßnahmen im Rahmen von Arbeitsgelegenheiten. Daher schlägt er intensivere Prüfungen der Fördervoraussetzungen und Kontrollen vor. Ein Teil der vom Bundesrechnungshof bemängelten Unzulänglichkeiten mag auf Anfangsschwierigkeiten bei der Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten zurückzuführen sein. Jedenfalls hat die Bundesagentur für Arbeit eine – allerdings unverbindliche – Arbeitshilfe für die Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten herausgegeben. Es sollte geprüft werden, ob solchen Arbeitshilfen nicht ein Weisungscharakter zuerkannt werden kann. Eine Stärkung zentraler Kontrollmechanismen erlaubt es auch, die kommunalen Träger von der Einrichtung und Betreuung der Arbeitsgelegenheiten zu entlasten und stärker private oder gemeinnützige Organisationen als Betreiber oder Vermittler für Teilnehmer an Arbeitsgelegenheiten heranzuziehen. Damit würde sich das Potential weiter ausschöpfen lassen.

539. Einen möglichen Anhaltspunkt für eine Obergrenze des Potentials an Arbeitsgelegenheiten in der gegenwärtigen Form geben die Kreise mit hohem Anteil an Arbeitsgelegenheiten (AGH-Aktivierungsquote; Bundesagentur für Arbeit, 2006). Die AGH-Aktivierungsquote, das heißt die

Zahl der Arbeitsgelegenheiten bezogen auf die Grundgesamtheit der Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II zuzüglich der bereits in Arbeitsgelegenheiten Beschäftigten, weist zwischen den einzelnen Kreisen eine beträchtliche Spannbreite mit Spitzenwerten von über 30 vH auf. Unterstellt man als administrativ gerade noch zu bewältigenden Maximalwert einen Anteil von 30 vH, so gelangt man auf der Basis der Zahlen für den Dezember 2005, in dem rund 3,1 Millionen Personen entweder arbeitslos im Rechtskreis des SGB II gemeldet oder in einer Arbeitsgelegenheit tätig waren, auf eine Obergrenze von 930 000 Arbeitsgelegenheiten. Dieser Wert liegt sogar noch etwas über dem im Rahmen des Vorschlags ermittelten Bedarf.

Zwischenfazit

540. Die Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten und die gleichzeitige Senkung des Regelsatzes des Arbeitslosengelds II stellen die Kernelemente des Kombilohnmodells des Sachverständigenrates dar. Vielfältige Erfahrungen zeigen, dass Arbeitnehmer zwar durchaus auf finanzielle Anreize in Form von Lohnzuschlägen oder günstigen Anrechnungsmodalitäten von Erwerbseinkommen reagieren. Die mit Abstand größeren Arbeitsmarktwirkungen gehen jedoch von Änderungen in der Höhe des Leistungsniveaus bei Nichterwerbstätigkeit aus. Man würde dem Kombilohnmodell des Sachverständigenrates mithin nicht gerecht, verzichtete man auf die Absenkung des Regelsatzes und setzte ausschließlich auf eine Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten. Die Arbeitsgelegenheiten dienen nicht nur der Sicherstellung des sozialen Existenzminimums, sondern bewirken im Hinblick auf die Feststellung der Arbeitsbereitschaft eine Beweislastumkehr und mögen schließlich die Aktivitäten in der Schattenwirtschaft eindämmen.

Modul 3: Abgabenbelastung gezielt reduzieren – Reform von Minijobs und Midijobs

541. Die beiden bisher erläuterten Module, die Absenkung des Regelsatzes und die Geringfügigkeitsschwelle, konzentrieren sich auf das Arbeitsangebot. Damit es zu einer Zunahme der Beschäftigung kommt, muss aber die Arbeitsnachfrage ebenfalls steigen. Nicht zuletzt angesichts der empirisch ermittelten hohen Arbeitsnachfrageelastizität bei einfachen Tätigkeiten setzt dies wiederum voraus, dass die Arbeitnehmerentgelte insbesondere im Niedriglohnbereich sinken. Zu einem gewissen Rückgang der Arbeitskosten kommt es zwar bereits als Folge der Angebotsausweitung und des davon ausgehenden Drucks auf das Lohnniveau. Neben dieser die Arbeitskosten senkenden und die Arbeitsnachfrage stimulierenden endogenen Lohnreaktion darf als weiterer wichtiger Faktor der **Abgabenkeil**, das heißt die Höhe der auf geringqualifizierter Arbeit lastenden Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, nicht außer Acht gelassen werden. Der Sachverständigenrat schlägt daher zur Flankierung der beiden bereits erläuterten Maßnahmen als **drittes Modul** eine **Reform von Minijobs und Midijobs** vor, die sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse im Niedriglohnbereich gezielt entlastet und deren Attraktivität spürbar erhöht.

542. Zu diesem Zweck wird die Verdienstobergrenze für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse von gegenwärtig 400 Euro auf 200 Euro abgesenkt und damit korrespondierend die Gleitzone der voll steuerpflichtigen Midijobs auf den Bereich von Einkommen zwischen 200 Euro und 800 Euro ausgedehnt. Die Abgabenbelastung für Minijobs beträgt dabei für den Arbeitgeber 25 vH, während der Arbeitnehmer abgabenfrei gestellt bleibt. In der neuen Gleitzone für die Midijobs belaufen sich der Arbeitgeberanteil anfänglich, das heißt bei einem Bruttomonatsverdienst von 200,01 Euro, auf

15 vH und der Arbeitnehmeranteil auf anfänglich 0 vH. Anschließend werden die effektiven Beitragssätze der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer linear auf das reguläre Niveau, das bei einem Einkommen von 800 Euro erreicht wird, herangeführt. Eine derartige Reform der Minijobs und Midijobs ist im Ergebnis eine Lohnsubvention (auch) an den Arbeitgeber. Sie hat jedoch gegenüber zielgruppenspezifischen Ansätzen wie der Beitragssatzermäßigung in der Arbeitslosenversicherung den Vorteil, dass sie für alle Arbeitnehmer im Niedrigeinkommensbereich gleichermaßen gilt und insofern weder die Gefahr von Drehtüreffekten noch von Stigmatisierungen hat. Verglichen mit Ansätzen wie Freibeträgen in den Sozialversicherungen oder einem Stufentarif (JG 2005 Ziffer 344) ist die Entlastung zwar geringer, wird durch die Gleitzone aber auf die Beziehenden niedriger Erwerbseinkommen konzentriert. Dies reduziert zudem die umzufinanzierenden Beitragsausfälle drastisch und damit die adversen Effekte, die typischerweise von einer Gegenfinanzierung ausgehen (JG 2005 Ziffern 576 ff.).

543. Die Senkung der Verdienstobergrenze für Minijobs und der Rückgang der Abgabenbelastung von 25 vH auf 15 vH beim Übergang in die Gleitzone der Midijobs wirken der zur Zeit geltenden Begünstigung von Minijobs gegenüber sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen – das Einkommen aus dem „ersten“ Minijob ist steuerfrei, und zumindest in der betrieblichen Praxis sind Minijobs deutlich flexibler einsetzbar – entgegen. Durch die Reform beschränken sich Minijobs auf die Funktion, Kleinstbeschäftigungsverhältnisse aus der Sozialversicherungspflicht herauszunehmen, um zum einen den administrativen Aufwand zu begrenzen und zum anderen einen allzu leichten Zugang zu Sozialversicherungsleistungen mit Pauschalcharakter, wie sie insbesondere im Rahmen der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung gewährt werden, zu verstellen. Darüber hinaus wiederholt der Sachverständigenrat den Vorschlag aus dem letzten Jahresgutachten, die Steuerbefreiung von Minijobs im Nebenerwerb abzuschaffen (JG 2005 Ziffer 285). Dies hätte zudem den Vorteil, bei einfachen Tätigkeiten den Konkurrenzdruck durch besser qualifizierte und zugleich subventionierte Nebenerwerbstätige – Pauschalabgabe und Nichtveranlagung der Minijobs im Nebenerwerb stellen letztlich eine Subvention dar – zu verringern.

3. Beschäftigungseffekte und Budgetwirkungen

544. Die Summe dieser drei vorgeschlagenen Module stellt ein kohärentes Maßnahmenbündel dar, welches die bestehenden Regelungen konsequent fortentwickelt und in ihren Wirkungen mit Blick auf die Arbeitsmarktprobleme Geringqualifizierter und Langzeitarbeitslosen schärft. Vor dem Hintergrund der positiven Erfahrungen, die in anderen Ländern mit ähnlichen Ansätzen gemacht wurden, ist zu erwarten, dass es einen spürbaren Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit leisten kann. Entscheidend für die Beurteilung ist die tatsächliche (Netto-)Wirkung des Vorschlags auf Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und die öffentlichen Haushalte. Diese Wirkungen können ex ante über eine Simulationsrechnung quantifiziert werden. Diese Wirkungen können ex ante mit einem **mikroökonomischen Simulationsmodell** des Arbeitsangebots ermittelt werden. Betrachtet werden dabei die Arbeitsmarkteffekte in der **längeren Frist**, wenn die Maßnahmen ihre vollen Wirkungen entfaltet haben (Tabelle 48, Seite 400).

Es zeigt sich, dass die quantitativ mit Abstand bedeutsamsten Wirkungen von der Absenkung des Regelsatzes in Modul 2 ausgehen – sowohl die Zahl der am ersten Arbeitsmarkt tätigen Personen,

als auch das Arbeitsvolumen nehmen deutlich zu, während die Geringfügigkeitsschwelle für sich genommen qualitativ ähnliche, im Umfang aber deutlich kleinere Wirkungen zeitigt. Bei Modul 3 wird, selbst unter Vernachlässigung der in diesem Fall wichtigeren Arbeitsnachfrageeffekte, der leichte Rückgang der auf dem ersten Arbeitsmarkt tätigen Personen durch eine Ausdehnung der Arbeitszeit kompensiert, so dass das Arbeitsvolumen nicht abnimmt. Alle diese Ergebnisse beziehen sich allerdings auf die **Arbeitsangebotseffekte** als Folge der geänderten Anreizstrukturen. Deshalb stellen sie die Obergrenzen einer möglichen Beschäftigungsausweitung dar, wenn es keine Restriktionen seitens der Arbeitsnachfrage gäbe, sprich die Arbeitsangebotswünsche der Arbeitnehmer und die Arbeitsnachfrage der Unternehmen übereinstimmen.

Tabelle 48

Arbeitsangebotseffekte für das Kombilohnmodell des Sachverständigenrates¹⁾			
Veränderungen gegenüber dem Status quo ²⁾			
	Personen		Arbeitsvolumen
	Tausend	vH	vH
Modul 1			
Einführung einer Geringfügigkeitsschwelle von 200 Euro bei Hinzuverdienstmöglichkeiten	41	0,2	0,4
Modul 1 + 2			
Modul 1; zusätzlich Absenkung des Regelsatzes um 30 vH und verbesserte Hinzuverdienstmöglichkeiten	402	2,1	2,2
Modul 3			
Absenkung der Minijob-Schwelle auf 200 Euro und Gleitzone mit reduzierten Sozialversicherungsbeiträgen (Midijobs) von 200 bis 800 Euro	- 22	- 0,1	0,0
Gesamtwirkung der Reform³⁾	378	1,9	2,3

1) Eigene Berechnungen. - 2) Rechtsstand 30. Juni 2006. - 3) Aufgrund der Nichtlinearität des Simulationsmodells addieren sich die isolierten Arbeitsangebotseffekte der einzelnen Module nicht exakt zur Gesamtwirkung der Reform.

Bei der Berücksichtigung der für die Beschäftigungseffekte wichtigen **Arbeitsnachfrage** geht es letztlich darum, wie stark, angestoßen durch das höhere Arbeitsangebot, die Lohnsätze sinken müssen, damit die Arbeitsnachfrage in dem Ausmaß zunimmt, dass das zusätzliche Arbeitsangebot auf dem ersten Arbeitsmarkt unterkommt. Um diese Frage näherungsweise zu beantworten, kann man die berechneten Arbeitsangebotsänderungen mit empirisch ermittelten Informationen über das Verhalten der Arbeitsnachfrage bei Lohnänderungen verknüpfen. Die Berechnungen zeigen, dass in der längeren Frist die Beschäftigungseffekte nur geringfügig niedriger als die Arbeitsangebotseffekte ausfallen dürften. Das heißt, die **Zunahme der Beschäftigung** bewegt sich in der **Größenordnung von 350 000 Personen**. Darüber hinaus zeigen die Simulationsrechnungen, dass, wenn die Politik die bereits im bestehenden Hartz IV-Gesetz vorgesehenen Aktivierungsmaßnahmen konsequent anwendet, noch stärkere Effekte auf Arbeitsangebot und Beschäftigung erzielt werden können.

545. Da sich diese positiven Veränderungen aber erst mit der Zeit einstellen, wird in der Startphase der **Bedarf an Arbeitsgelegenheiten** für diejenigen steigen, die nicht sofort auf dem ersten Arbeitsmarkt einen Arbeitsplatz finden. Die Schätzungen zeigen, dass in der kurzen Frist ein Ge-

samtbedarf von rund 700 000 Arbeitsgelegenheiten, also einschließlich des derzeitigen Bestands, entsteht, da die Mehrheit der Leistungsempfänger trotz der Kürzung der Regelleistung den zweiten Arbeitsmarkt nicht in Anspruch nehmen wird. Dieser Zusatzbedarf an Arbeitsgelegenheiten erwächst aus dem zusätzlichen Arbeitsangebot und aus einem erforderlichen Überhang aufgrund regionaler Ungleichgewichte zwischen Angebot und Bedarf an Arbeitsgelegenheiten. Diese beachtliche Zahl bereit zu stellen, die aber mit der Wirkungskdauer der Reform unter den Status quo zurückgehen wird, ist eine große Herausforderung. Nach den bisherigen Erfahrungen sollte diese Aufgabe zu bewältigen sein. Hinzu kommt, dass selbst unter Berücksichtigung des Bedarfs an zusätzlichen Arbeitsgelegenheiten die Umsetzung des Vorschlags für die **öffentlichen Haushalte** kurzfristig neutral oder allenfalls mit geringen Mehrbelastungen verbunden ist, während es mittel- bis langfristig zu einer deutlichen Entlastung kommt.

Die Berechnungen bestätigen damit die aus theoretischen Überlegungen und praktischen nationalen und internationalen Erfahrungen abgeleitete Erwartung, dass die Absenkung des Leistungsniveaus bei Nichterwerbstätigkeit zentrales und unverzichtbares Element einer Reform sein muss, wenn man mit einem Kombilohnmodell die Arbeitsmarktchancen insbesondere von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen spürbar verbessern will. Über eine bloße Veränderung der Hinzuverdienstmöglichkeiten oder eine Verringerung der Abgabenbelastung im Niedriglohnbereich, so wünschenswert diese für sich genommen sein mögen, lassen sich in den Problemgruppen zu vertretbaren Kosten keine relevanten Effekte erzielen. Es mag sein, dass der Politik die Kraft für eine derart weitreichende und gesellschaftlich kontroverse Maßnahme fehlt, wie in Modul 2 vorgeschlagen. Sie sollte dann aber zumindest den Mut haben, auf eine wenig wirksame aber teure **Ausweitung bisheriger Instrumente zu verzichten**.

Dies betrifft auch Vorschläge, das vom Sachverständigenrat vorgelegte Modell eines Kombilohns – entgegen seiner Intention – zunächst einmal versuchsweise nur auf eine einzelne Zielgruppe anzuwenden. Insbesondere ist große Skepsis angebracht hinsichtlich der hierfür in die Diskussion gebrachten Gruppe der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Hierbei handelt es sich um einen äußerst heterogenen Personenkreis, und manche finanzielle Regelungen mögen von den Betroffenen als weniger einschneidend beurteilt werden, so dass es schwieriger als bei anderen Gruppen ist, mit Hilfe finanzieller Sanktionen oder Anreize eine Ausweitung des Arbeitsangebots zu erreichen (Ziffer 504). Folglich sind Zweifel angebracht, ob Kombilöhne für diese Personengruppe das richtige Instrument sind; vielversprechender ist es, bei diesem Personenkreis dem Element des Forderns ein größeres Gewicht zukommen zu lassen.

IV. Mindestlöhne – ein Irrweg

1. Forderungen nach einer Einführung von Mindestlöhnen

546. Im Kontext von Kombilöhnen, aber auch im Zusammenhang mit der zunehmenden Freizügigkeit von Arbeitskräften innerhalb der erweiterten Europäischen Union, wird von verschiedenen Seiten die Einführung von gesetzlichen Mindestlöhnen gefordert. So wurde im September dieses Jahres im SPD-Gewerkschaftsrat ein Stufenplan für die Einführung von Mindestlöhnen empfohlen. Gemäß diesem „Kaskadenmodell“ sollen zunächst die Tarifvertragsparteien versuchen, Mindestlöhne für die jeweiligen Branchen zu vereinbaren. Falls es zu keiner Einigung