

Holger Schäfer

Die soziale Grundsicherung in Deutschland

Status quo, Reformoptionen und Reformmodelle

Positionen

Beiträge zur Ordnungspolitik
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Holger Schäfer

Die soziale Grundsicherung in Deutschland

Status quo, Reformoptionen und Reformmodelle

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-24134-7 (Druckausgabe)

978-3-602-45934-6 (PDF)

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2008 Deutscher Instituts-Verlag GmbH
Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln

Postfach 51 06 70, 50942 Köln

Telefon 0221 4981-452

Fax 0221 4981-445

div@iwkoeln.de

www.divkoeln.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

1	Einleitung	4
2	Arbeitslosengeld II	6
2.1	Regelleistung und Kosten der Unterkunft	7
2.2	Einkommensergänzung	13
2.3	Institutioneller Rahmen	20
2.4	Fazit	25
3	Negative Einkommensteuer	27
3.1	Der Earned Income Tax Credit in den USA	27
3.2	Der Kölner Kombilohn	30
3.3	Das IW-Modell	32
3.4	Fazit	34
4	Workfare	35
4.1	Workfare mit Einkommensergänzung	36
4.2	Workfare ohne Einkommensergänzung	39
4.3	Fazit	42
5	Bedingungsloses Grundeinkommen	44
5.1	Der Vorschlag von Althaus	44
5.2	Der Vorschlag des HWWI	47
5.3	Fazit	49
6	Mindestlohn	50
7	Zusammenfassung	54
	Literatur	58
	Kurzdarstellung / Abstract	63
	Der Autor	64

1

Einleitung

Zwar ist es erst drei Jahre her, seit mit der faktischen Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und der Einführung des Arbeitslosengelds II eine der umfangreichsten Reformen an der Schnittstelle zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in der Geschichte der Bundesrepublik in Kraft getreten ist. Dennoch sind während der kurzen Geltungsdauer die Diskussionen um Reformen dieser Reform oder um eine Ablösung des Systems Arbeitslosengeld II durch ein anderes Modell nicht abgerissen. Neben einer latenten grundsätzlichen Kritik am Arbeitslosengeld II ist für die andauernde Debatte wohl auch die Beobachtung verantwortlich, dass die Erfolge der Reform bis dato zwar zählbar sind, das Problem der Arbeitslosigkeit damit aber noch nicht als gelöst angesehen werden kann. Zudem steht das Ergebnis einer wissenschaftlichen Evaluation der Reform noch aus.

Unabhängig von der Evaluation wird die Reform von Politik und Öffentlichkeit vorwiegend an dem direkt sichtbaren Ergebnis beurteilt. Dies fällt zumindest bis zum Jahr 2008 recht durchwachsen aus. So sank im Zeitraum 2005 bis 2007 die Zahl der Arbeitslosen im Rechtskreis des Sozialgesetzbuchs III (Arbeitslosengeld I) um 40 Prozent, während es im Rechtskreis des Sozialgesetzbuchs II (Arbeitslosengeld II) nur knapp 9 Prozent weniger waren. Der Anteil der SGB-II-Arbeitslosen an allen Arbeitslosen stieg von 57 auf 67 Prozent. Das heißt: Zwei Drittel der Arbeitslosen sind Bezieher von Leistungen aus dem Bereich Hartz IV. Ein erheblicher Teil des Rückgangs der Arbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB II führte zudem nicht zu einer Beendigung des Leistungsanspruchs. So nahm die Zahl der Leistungsempfänger des Arbeitslosengelds II im Jahresdurchschnitt 2007 nur um 2 Prozent gegenüber dem Vorjahr ab. Die Zahl der Bezieher von Arbeitslosengeld I verminderte sich dagegen um über 25 Prozent. Im August 2008 bezogen nur noch 840.000 Personen Arbeitslosengeld I, es gab aber knapp fünf Millionen Empfänger von Arbeitslosengeld II.

Schon das quantitative Verhältnis der Bezieher von Arbeitslosengeld I zu Empfängern von Arbeitslosengeld II macht deutlich, dass die Lösung des Arbeitsmarktproblems vorwiegend im Bereich des SGB II gesucht werden muss. Hier befindet sich der Kern der verfestigten Arbeitslosigkeit. Insofern ist eine Fortführung der Diskussion um das geeignete Sozialstaatsmodell im Bereich der sozialen Grundsicherung nicht nur verständlich, sondern auch erforderlich.

Für die Weiterentwicklung des Arbeitslosengelds II stehen eine ganze Reihe Änderungsvorschläge zur Debatte, aber auch eine Vielzahl von Reformmodellen,

die im Grundsatz eine Abkehr von den Prinzipien des SGB II beinhalten. Sie sind daher als eigenständige, alternative Systeme der Grundsicherung anzusehen. Dieser Beitrag stellt die Reformoptionen und -modelle vor und erörtert deren Vor- und Nachteile. Zu prüfen sind für die einzelnen Optionen und Modelle der sozialen Grundsicherung die folgenden Aspekte: Erstens ist es erforderlich, dass das System insgesamt effektiv ist. Das bedeutet, dass es alle Bürger wirksam vor existenzieller materieller Armut schützen muss. Zweitens ist es wünschenswert, dass das System effizient ist. Es soll einerseits nur diejenigen unterstützen, die Hilfe benötigen, andererseits soll die Hilfe keine negativen Auswirkungen auf die Bereitschaft zur Selbstverantwortung von Leistungsempfängern oder Nichtleistungsempfängern haben. Vielmehr sollte es Anreize setzen, die Hilfebedürftigkeit durch die Aufnahme einer Beschäftigung zu beenden.

Zunächst geht dieser Beitrag auf die Charakteristika und die Defizite des Arbeitslosengelds II ein und stellt die Reformen vor, die zu ihrer Behebung erforderlich sind. Stark angelehnt an das ALG-II-Prinzip ist das Konzept der negativen Einkommensteuer, das sich vor allem in der Frage der Finanzierungsverantwortung und der institutionellen Ausgestaltung vom Arbeitslosengeld II unterscheidet. Während das ALG II im Sozialsystem verankert ist, wäre die negative Einkommensteuer Teil des Steuersystems. Im Übrigen sind beide Modelle funktional äquivalent. Ein anderer Ansatz steckt dagegen hinter dem Workfare-Prinzip. Im Grundsatz heißt Workfare, dass Leistungen der sozialen Grundsicherung nur dann gewährt werden, wenn eine Gegenleistung in Form von Arbeit erfolgt. Diese Verbindung ist im Kern zwar auch schon im ALG II angelegt. Das Kennzeichnende an Workfare ist jedoch, dass die Gegenleistung nicht stichprobenartig eingefordert wird, sondern obligatorisch. Ebenfalls ein vollkommen anderer Ansatz als ALG II ist das Grundeinkommen, das auch Bürgergeld genannt wird. Das charakteristische Merkmal dieses Ansatzes ist es, auf eine Gegenleistung gänzlich zu verzichten. Der Empfänger von Leistungen schuldet mithin nicht einmal mehr das Bemühen, künftig ohne diese Leistungen auskommen zu können. Es handelt sich damit um ein Einkommen aus Sozialleistungen für alle. Der fünfte Ansatz der sozialen Grundsicherung, der im Folgenden erörtert wird, ist der Mindestlohn. Über seine rein tarifpolitische Bedeutung hinaus wird dem Mindestlohn gerade in der gegenwärtig in Deutschland stattfindenden Diskussion eine soziale Sicherungsfunktion beigemessen.

2

Arbeitslosengeld II

Seit dem Beginn des Jahres 2005 ist das Arbeitslosengeld II die soziale Grundversicherung für Erwerbsfähige in Deutschland. Als erwerbsfähig gilt, „wer nicht wegen Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit außerstande ist, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein“ (§ 8 SGB II). Dieser sehr weit gefasste Begriff der Erwerbsfähigkeit führt dazu, dass nahezu alle Bedürftigen im erwerbsfähigen Alter Arbeitslosengeld II erhalten. Die andernfalls infrage kommende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen (Sozialhilfe) wurde 2006 nur noch von 80.000 Personen in Anspruch genommen.

Nicht von Bedeutung für den ALG-II-Bezug ist dagegen die Frage, ob der Hilfeempfänger arbeitslos ist. Als arbeitslos definiert das SGB III Personen, die nicht in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung suchen, den Vermittlungsbemühungen der Arbeitsverwaltung zur Verfügung stehen und arbeitslos gemeldet sind (§§ 16, 119 SGB III). Den Vermittlungsbemühungen steht zur Verfügung, wer eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausüben kann und darf, Vorschlägen der Arbeitsagentur zur Eingliederung zeitnah Folge leisten kann sowie bereit ist, zumutbare Beschäftigungen anzunehmen und an Maßnahmen der beruflichen Eingliederung teilzunehmen (§ 119(5) SGB III). Diese Voraussetzungen treffen auf eine Reihe von Empfängern des Arbeitslosengelds II nicht zu. Die Voraussetzung für den Anspruch auf ALG II, die Annahme jeder angebotenen Arbeit, gilt beispielsweise nicht, wenn dadurch die Erziehung eines Kindes gefährdet würde (§ 10 SGB II). Daraus ergibt sich für einen Alleinerziehenden auch dann ein Anspruch auf ALG II, wenn er aufgrund der Kinderbetreuung dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung steht und demzufolge auch nicht arbeitslos sein kann.

Die zweite große Gruppe der nicht-arbeitslosen Leistungsempfänger sind die Erwerbstätigen, deren Erwerbseinkommen nicht den gesetzlich festgelegten Bedarf zuzüglich des Erwerbseinkommens deckt. Diese Personengruppe hat Anspruch auf ergänzende Leistungen und zählt somit zu den Leistungsempfängern. Soweit nicht nur eine geringfügige Beschäftigung ausgeübt wird, schließt die Erwerbstätigkeit den Status der Arbeitslosigkeit aus. Im April 2008 waren von 5,15 Millionen Leistungsempfängern tatsächlich nur 2,36 Millionen, also ein Anteil von 46 Prozent, gleichzeitig arbeitslos. Nichterwerbsfähige, die mit erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in einem Haushalt leben, haben Anspruch auf das

sogenannte Sozialgeld. Diese Personengruppe besteht überwiegend aus den Kindern der ALG-II-Empfänger. Sie umfasst 1,94 Millionen Personen. Mithin leben insgesamt knapp 7,1 Millionen Menschen in Deutschland ganz oder teilweise von Leistungen der sozialen Grundsicherung nach dem SGB II.

2.1 Regelleistung und Kosten der Unterkunft

Die Höhe des Arbeitslosengelds II orientiert sich – anders als die von ihm abgelöste Arbeitslosenhilfe – weitgehend am Bedarf. Das ALG II soll die Sicherung des Lebensunterhalts gewährleisten (§ 1 SGB II). Dies schließt nicht nur subsistenzsichernde Leistungen ein, sondern in geringem Umfang auch Leistungen, die eine Teilhabe am „kulturellen Leben“ und „Beziehungen zur Umwelt“ ermöglichen sollen (§ 20(1) SGB II). Der Regelsatz betrug bis Ende Juni 2008 347 Euro, seit dem 1. Juli 2008 sind es 351 Euro. Die Dynamisierung erfolgt durch eine Neuberechnung im Rahmen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), die alle fünf Jahre durchgeführt wird. Eine mechanistische Vorgehensweise gibt es nicht. § 28 SGB XII bestimmt vielmehr, dass der Regelsatz die Entwicklung von Nettoeinkommen, Verbraucherverhalten und Lebenshaltungskosten zu berücksichtigen habe. Dazu werden aus der EVS die – nach der Höhe ihres Einkommens geordneten – unteren 20 Prozent der Haushalte herangezogen. Auf diese Ausgaben werden bestimmte Abschläge vorgenommen. So gehen die Ausgaben für Gaststätten nur zu 29 Prozent in den Regelsatz ein. Bei Haushaltswaren, Nahrungsmitteln und Bekleidung sind es dagegen mehr als 90 Prozent. Die Höhe der Abschläge unterliegt politischer Einflussnahme, sie sind nicht fixiert. Zwischen den Neuberechnungen des Regelsatzes erfolgt eine jährliche Anpassung im Rahmen der Änderung des Rentenwertes. Dessen Erhöhung um 1,1 Prozent war der Grund für den um 4 Euro höheren Regelsatz ab Juli 2008.

Der Regelsatz vermindert sich auf 90 Prozent für alle Erwerbsfähigen, wenn mehr als ein erwerbsfähiger Hilfebedürftiger Mitglied der Bedarfsgemeinschaft ist. Das Konzept der Bedarfsgemeinschaft ähnelt dem des Haushalts, kann sich jedoch in wichtigen Punkten davon unterscheiden. Eine Bedarfsgemeinschaft liegt vor, wenn es einen wechselseitigen Willen gibt, Verantwortung füreinander zu tragen (§ 7(3) SGB II). Anhand dieses Kriteriums ist eine konkrete Entscheidung, ob eine Bedarfsgemeinschaft vorliegt, mitunter schwer zu treffen. Eine Bedarfsgemeinschaft – im Gegensatz zum Beispiel zur Wohngemeinschaft – wird vermutet, wenn Partner länger als ein Jahr zusammenleben, gemeinsame Kinder haben oder über Einkommen und Vermögen gemeinsam verfügen (Steck/Kossens, 2008, 22 f.). Weil allerdings immer der Einzelfall betrachtet werden

muss, fallen der Rechtsprechung hier erhebliche Entscheidungsspielräume zu. Die Höhe des ALG II beträgt 80 Prozent des Regelsatzes für weitere Personen im Haushalt im Alter ab 15 Jahren. Personen unter 15 Jahren gelten als nicht erwerbsfähig und erhalten Sozialgeld in Höhe von 60 Prozent des Regelsatzes (§ 20 SGB II). Alleinerziehende, die Kinder im Alter unter sieben Jahren haben, erhalten Anspruch auf einen sogenannten Mehrbedarfzuschlag von 36 Prozent des Regelsatzes (§ 21 SGB II). Weitere Mehrbedarfzuschläge gibt es für Schwangere, Behinderte und Personen, die aus medizinischen Gründen einer kostenaufwendigen Ernährung bedürfen (zum Beispiel Diabetiker).

Arbeitslosengeld II nach Haushaltstyp

Tabelle 1

Stand: Juli 2008, in Euro pro Monat*

	Alleinstehender	Alleinerziehender, ein Kind unter sieben Jahren	Paar	Paar mit zwei Kindern unter 15 Jahren
Regelsätze				
Haushaltsvorstand	351	351	316	316
Weitere Erwerbsfähige			316	316
Kind(er)		211		421
Mehrbedarfzuschläge		126		
Gesamt	351	688	632	1.053
Kosten der Unterkunft	334	441	441	571
Insgesamt	685	1.129	1.073	1.624

* Rundungsdifferenzen.

Quelle: Eigene Zusammenstellung in Anlehnung an BMAS, 2008, 321

Für verschiedene Haushaltstypen ergeben sich also verschieden hohe Regelsätze (Tabelle 1).¹ Während Alleinstehende den Regelsatz von 351 Euro erhalten, kommen Familien mit zwei Kindern auf rund 1.050 Euro. Eine regionale Differenzierung erfolgt nicht – trotz erheblicher Unterschiede im regionalen Preisniveau auch jenseits der Unterkunftskosten (Ströhl, 1994; Roos, 2006; Blien et al., 2007). So implizieren die Ergebnisse von Roos (2006), dass mit dem Regelsatz von 351 Euro in Nordrhein-Westfalen ein Güterbündel gekauft werden kann, das in Brandenburg nur 331 Euro kosten würde. Umgekehrt können mit dem Satz in Brandenburg Güter und Dienstleistungen gekauft werden, die in Niedersachsen 372 Euro kosten würden. Diese Resultate sind in besonderem Maße für den inter-

¹ Arbeitslosengeld-II-Empfänger haben zwar einen Anspruch auf Kindergeld, dieses wird jedoch als vorrangiges Einkommen angerechnet. Das Kindergeld mindert also den Anspruch in gleicher Höhe und kann für die Berechnung des verfügbaren Einkommens vernachlässigt werden.

regionalen Vergleich der realen Regelsätze geeignet, weil sie keine Wohnkosten enthalten. Wesentliche Kaufkraftunterschiede bestehen vor allem zwischen den alten und neuen Bundesländern (Tabelle 2).

Der zweite wesentliche Bestandteil der Arbeitslosengeld-II-Leistung neben dem Regelsatz ist die Übernahme der Kosten der Unterkunft. Diese umfassen die tatsächlich aufgewendete Kaltmiete zuzüglich der Heizkosten. Kosten der Warmwasserbereitung und Strom sind darin nicht enthalten, sondern werden durch den Regelsatz abgedeckt. Voraussetzung für die Kostenübernahme ist, dass die Unterkunftskosten „angemessen“ sind (§ 22 SGB II). Was als angemessen gilt, geht zwischen den Regionen nicht zuletzt aufgrund der unterschiedlichen Mietpreisniveaus sehr weit auseinander. Die individuelle Bemessung der Kosten der Unterkunft erschwert den Ausweis eines Wertes für Modellhaushalte. Es wäre aber möglich, die durchschnittlichen Aufwendungen der ALG-II-Träger für die Bedarfsgemeinschaften heranzuziehen. Demnach betragen die durchschnittlichen Leistungen im Januar 2008 246 Euro für einen Einpersonenhaushalt, 312 Euro für einen Zweipersonenhaushalt und 437 Euro für einen Vierpersonenhaushalt.

Diese tatsächlich aufgewendeten Leistungen können jedoch nicht uneingeschränkt als typische Werte aufgefasst werden, die in Modellrechnungen verwendet werden könnten. Denn diese Durchschnitte beinhalten Fälle, in denen keine oder sehr geringe Kosten der Unterkunft anfielen, zum Beispiel weil die Hilfebedürftigen in selbst genutzten, eigenen Immobilien wohnen oder in Heimen untergebracht sind. Typische Fälle, in denen der ALG-II-Träger die Miet- und Heizkosten vollständig übernimmt, dürften daher deutlich höhere Leistungen bewirken. Als Orientierung kann das Vorgehen im Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung dienen (BMAS, 2008, 321). Darin wurden die durchschnittlichen Mieten der Sozialhilfeempfänger mit dem Preisindex für Wohnungsmieten und die Heizkosten nach EVS mit dem Preisindex für Strom, Gas und Brennstoffe

Kaufkraft des ALG-II-Regelsatzes nach Bundesländern

Tabelle 2

in Euro

Niedersachsen	351
Nordrhein-Westfalen	351
Baden-Württemberg	352
Hessen	353
Rheinland-Pfalz	353
Bayern	353
Berlin	359
Saarland	360
Sachsen-Anhalt	364
Thüringen	365
Sachsen	366
Mecklenburg-Vorpommern	371
Brandenburg	372

Numeraire: Nordrhein-Westfalen.

Quelle: Eigene Berechnungen in Anlehnung an Roos, 2006

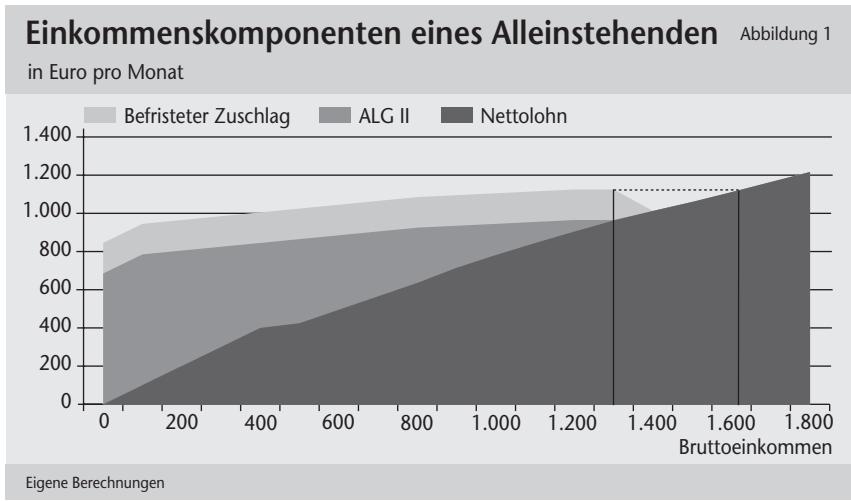
fortgeschrieben. Demgemäß wären für einen Einpersonenhaushalt 334 Euro Miet- und Heizkosten aufzuwenden, davon 59 Euro für Heizkosten. Für einen Zweipersonenhaushalt fielen 441 Euro an und für einen Vierpersonenhaushalt 571 Euro. Daraus ergibt sich ein gesamtes Arbeitslosengeld II von 685 Euro für einen Einpersonenhaushalt beziehungsweise 1.624 Euro für einen Vierpersonenhaushalt (vgl. Tabelle 1).

Neben der Regelleistung und den Kosten der Unterkunft kann ein Anspruch auf einen „befristeten Zuschlag“ bestehen (§ 24 SGB II). Dieser wird Arbeitslosen gewährt, die vom Arbeitslosengeld I in das Arbeitslosengeld II wechseln, weil ihr Anspruch auf die Versicherungsleistung abgelaufen ist. Der Zuschlag beträgt zwei Drittel des Unterschieds beider Leistungen, ist aber an Höchstgrenzen gebunden. Diese begrenzen den Zuschlag für einen Erwachsenen auf 160 Euro zuzüglich 60 Euro je Kind in der Bedarfsgemeinschaft. Nach einem Jahr wird der Zuschlag auf ein Drittel des Unterschiedsbetrags gekürzt. Danach fällt er ganz weg. Die Höhe wird einmalig berechnet und bei Änderungen des anrechenbaren Einkommens nicht mehr angepasst. Der Gesetzgeber wollte mit dem Zuschlag die Einkommenseinbußen abfedern, die für langjährig sozialversicherungspflichtig Beschäftigte beim Übertritt in das Arbeitslosengeld II eintreten können. Diese Gruppe sollte damit auch von denjenigen ALG-II-Empfängern abgegrenzt werden, die zuvor nur kurz oder nie erwerbstätig waren (Deutscher Bundestag, 2003, 58). Etwa 5 Prozent der Bedarfsgemeinschaften erhalten diese Leistung. Die Ausgaben belaufen sich auf rund 2 Prozent der Regelleistungen. Im Jahr 2007 entsprach das rund 310 Millionen Euro.

Der befristete Zuschlag ist aus zwei Gründen bedenklich. Erstens wird mit ihm der Grundsatz der konsequenten Bedarfsorientierung der sozialen Grundversicherung verletzt. Da Arbeitslosengeldempfänger, deren Anspruch abgelaufen ist, maximal zwei Jahre arbeitslos sein können, wird mit dem Zuschlag noch im dritten und vierten Jahr der Arbeitslosigkeit ein Einkommen oberhalb des Bedarfs gezahlt. Prinzipiell müsste die Höhe der Transferleistung den im Laufe der Arbeitslosigkeit abnehmenden Marktlohn reflektieren. Wer länger als ein Jahr arbeitslos ist, der weist bereits ein erhöhtes Risiko dafür auf, arbeitslos zu bleiben. Es ist daher wenig hilfreich, dieses höhere Risiko mit einer Übergangsleistung noch zu belohnen. Vielmehr deuten empirische Untersuchungen darauf hin, dass das drohende Auslaufen eines Anspruchs auf Lohnersatzleistungen erhöhte Übergangsraten in Beschäftigung nach sich zieht (Genosko/Weber, 2001; Schmitz/Steiner, 2007). Der befristete Zuschlag verwässert zudem die ordnungspolitisch richtige Grundentscheidung der Hartz-IV-Reform, die Lebensstandardsicherung für Fürsorgeempfänger, wie sie durch die Arbeitslosenhilfe gewährt wurde, kon-

sequent abzuschaffen. Er ist somit im Arbeitslosengeld II systemwidrig. Zweitens sorgt der befristete Zuschlag für eine Anreizfalle. Anspruchsberechtigt sind nur die Empfänger von Arbeitslosengeld II. Erwerbstätige Hilfebedürftige, die ein Einkommen knapp unterhalb der Grenze haben, bis zu der ergänzendes ALG II gezahlt wird, können somit einen Anspruch geltend machen. Sobald sie aber diese Grenze überschreiten, fällt neben dem Anspruch auf ALG II auch der auf den befristeten Zuschlag komplett weg. Im Extremfall bewirkt eine Bruttolohn-erhöhung um wenige Euro eine Reduzierung des verfügbaren Einkommens um mehrere hundert Euro. Dadurch wird ein starker Anreiz geschaffen, bestimmte Einkommensgrenzen nicht zu überschreiten. Diese Grenze liegt für Alleinstehende leicht oberhalb von 1.300 Euro Bruttomonatslohn, bei Alleinerziehenden mit einem Kind bei 1.900 Euro, bei Paaren ohne Kinder bei 1.800 Euro und bei einem Paar mit zwei Kindern unter 15 Jahren bei 2.200 Euro. Hilfeempfänger könnten mithin einen starken Anreiz haben, keine Vollzeitbeschäftigung aufzunehmen.

In Abbildung 1 ist der Fehlanreiz des befristeten Zuschlags dargestellt. Ein Alleinstehender mit einem Bruttoeinkommen von rund 1.300 Euro erreicht demnach zusammen mit dem befristeten Zuschlag das gleiche verfügbare Einkommen wie bei einem Bruttoeinkommen von über 1.600 Euro ohne den Zuschlag. Bei einem Bruttostundenlohn von 9 Euro dürfte er maximal 33 Stunden in der Woche arbeiten, ohne dass er den Anspruch auf den befristeten Zuschlag verliert. Um das gleiche verfügbare Einkommen zu erhalten wie mit einer Wochenarbeitszeit unter 33 Stunden und mit befristetem Zuschlag, müsste er ohne befristeten Zuschlag eine Wochenarbeitszeit von 42 Stunden oder eine Erhöhung des Brutto-



stundenlohns auf 10,60 Euro erreichen. Die Ausdehnung des individuellen Arbeitsangebots oder ein berufliches Engagement zugunsten eines höheren Stundenlohns werden in dieser Konstellation finanziell bestraft.

Während der befristete Zuschlag den Anreiz beeinträchtigt, einer Vollzeitbeschäftigung nachzugehen, ist die Höhe des gesamten Arbeitslosengelds II relevant für die Entscheidung, ob überhaupt eine Beschäftigung aufgenommen wird. Zwar ist eine Beschäftigung aufgrund der Behandlung von Erwerbseinkommen im ALG II grundsätzlich finanziell günstiger als der ausschließliche Bezug von Transferleistungen (siehe dazu ausführlich den nachfolgenden Abschnitt). Dennoch übt die Höhe der Transferleistung eine wichtige Signalwirkung insbesondere für Arbeitnehmer mit hoher Freizeitpräferenz aus. In Tabelle 3 werden die Transferleistungen in Beziehung zu dem Bruttostundenlohn gesetzt, der erzielt werden müsste, um ein dem Transfereinkommen vergleichbares verfügbares Einkommen zu erreichen. Dies dient einzig dem Vergleich des Transfereinkommens mit einem Erwerbseinkommen ohne Transfers. Nicht berücksichtigt ist in dieser Rechnung, dass Geringverdiener ergänzendes ALG II oder Wohngeld erhalten können. Aus der Tabelle geht hervor, dass ein dem ALG II vergleichbares Einkommen ohne zusätzliche Transfers in erster Linie von alleinstehenden Vollzeitbeschäftigten erzielt werden kann. Größere Haushalte haben nur dann eine

Arbeitslosengeld II und Bruttolohnäquivalente

Tabelle 3

in Euro pro Monat

	Alleinstehender	Alleinerziehender, ein Kind unter sieben Jahren	Paar	Paar mit zwei Kindern unter 15 Jahren
ALG II einschließlich Kosten der Unterkunft	685	1.129	1.073	1.624
... entspricht einem Bruttomonatslohn von rund	850	1.300	1.350	1.650
... entspricht einem Bruttostundenlohn bei Vollzeit von	5,00	7,70	8,00	9,80
... entspricht einem Bruttostundenlohn bei Teilzeit von	9,80	15,00	15,50	19,00
... entspricht einem Bruttostundenlohn bei Vollzeit von (ein Partner geringfügig beschäftigt)	–	–	5,00	6,80

Vollzeit: 169 Stunden pro Monat (39 Stunden pro Woche); Teilzeit: 87 Stunden pro Monat (20 Stunden pro Woche);
Stand: ab Juli 2008.

Quelle: Eigene Berechnungen in Anlehnung an BMAS, 2008, 321

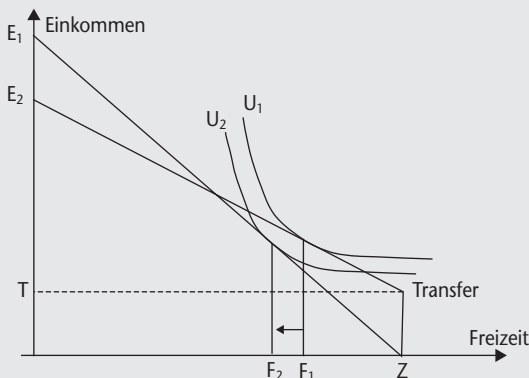
Aussicht, besser als im Transferbezug abzuschneiden, wenn mehrere Erwerbsfähige im Haushalt leben, von denen mehr als einer erwerbstätig ist. Bei einem Paar ohne Kinder, bei dem ein Partner einen Minijob ausübt und der andere Vollzeit arbeitet, genügt bei Letzterem ein Bruttostundenlohn von 5 Euro, um den ALG-II-Bedarf zu übertreffen. In anderen Fällen ist der erforderliche Lohn recht hoch. Teilzeitbeschäftigte haben nur bei sehr hohen Löhnen die Möglichkeit, ihr Einkommen über den ALG-II-Bedarf anzuheben. Grundsätzlich problematisch ist der Lohnabstand bei Alleinerziehenden.

2.2 Einkommensergänzung

Die Funktion des Arbeitslosengelds II beschränkt sich nicht allein auf die Rolle als soziale Grundsicherung für Arbeitslose und Nichterwerbstätige. Es dient vielmehr auch der sozialen Grundsicherung Erwerbstätiger. Das ALG II folgt somit dem Prinzip, dass zunächst eigenes Einkommen zur Existenzsicherung eingesetzt werden muss. Erst wenn dies nicht reicht, besteht ein Anspruch auf ergänzende Transfers. Niedrige Erwerbseinkommen werden mindestens bis auf den Bedarf aufgestockt. Das ALG II fungiert also als Kombi-Einkommen.

Ein echter Kombilohn dürfte bei semantisch kohärenter Vorgehensweise dagegen nur der Aufstockung niedriger Stundenlöhne dienen. Dies wäre eine wesentlich zielgenauere Form der Subvention als die Aufstockung niedriger Einkommen. Denn subventioniert würden damit gezielt Arbeitnehmer mit niedriger Produktivität. Von der Subvention niedriger Einkommen profitieren dagegen auch Teilzeitbeschäftigte, die möglicherweise eine hohe individuelle Produktivität aufweisen. Die Subvention würde bei der Aufstockung niedriger Stundenlöhne mit steigendem Arbeitsangebot zunehmen, statt wie bei der Einkommenssubvention mit sinkendem Einkommen (Vierling, 1997; 2003). Abbildung 2 zeigt, wie sich dies auf das individuelle Arbeitsangebot auswirken kann. Im Fall einer Einkommenssubvention wird bei einem Arbeitsangebot von null und einer Freizeit von Z ein Transfer in der Höhe des Existenzminimums T gezahlt. Der Transfer schmilzt mit zunehmendem Einkommen ab. Das maximale Einkommen ist durch E_2 definiert, das ohne zusätzliche Transfers erzielt wird. Daraus ergibt sich bei einem Nutzenniveau U_1 ein Arbeitsangebot F_1 . Wird statt des Einkommens der Lohnsatz subventioniert, wird bei einem Arbeitsangebot von null auch kein Transfer gezahlt. Dafür nimmt das Einkommen bei zunehmendem Arbeitsangebot stärker zu als im Fall zuvor. Bei maximalem Arbeitsangebot kann ein höheres Einkommen E_1 erreicht werden. Das nutzenoptimale Arbeitsangebot ist F_2 , das hier größer ist als das Arbeitsangebot im Fall der Einkommenssubvention. Denkbar ist aber auch eine Nutzenfunktion, bei der ein gegenläufiger Effekt auftritt.

Individuelles Arbeitsangebot bei Lohnsatz- versus Einkommenssubvention Abbildung 2



Eigene Darstellung

Bei sehr hoher Einkommenspräferenz kann der Einkommens- den Substitutionseffekt überlagern.

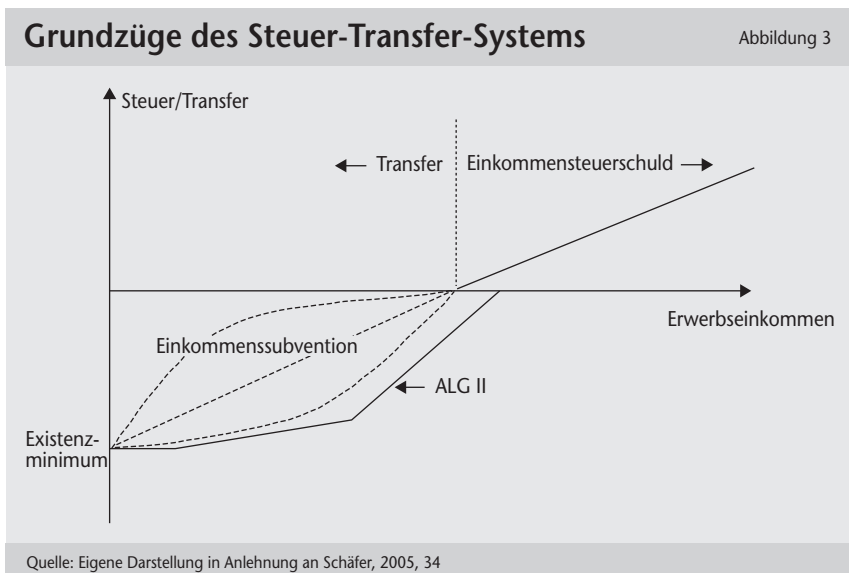
Ein Kombilohn zur Lohnsatzsubvention löst jedoch nicht das Problem der sozialen Grundsicherung. Denn von ihm profitiert nur, wer auch in ausreichendem Maße erwerbstätig ist. Ein Teil des Einkommens auf der Geraden ZE_1 in der Abbildung 2 liegt unter dem Existenzminimum T . In diesem Bereich muss zu-

sätzlich zur Lohnsatzsubvention ein Transfer erfolgen, sofern nicht gleichzeitig eine Mindestarbeitsdauer gefordert wird (vgl. dazu das Workfare-Konzept in Kapitel 4) oder hingenommen würde, dass Menschen ein Einkommen unterhalb des Existenzminimums haben. Letzteres ist in einem Sozialstaat kaum vorstellbar. Für die Frage, ob mit dem Verdienst zuzüglich der Lohnsatzsubvention das Existenzminimum gedeckt werden kann oder nicht, ist zudem die Größe des Haushalts von Bedeutung. Arbeitslose, Nichterwerbstätige, Teilzeitbeschäftigte und Personen in größeren Haushalten würden mithin zusätzlich zur Lohnsatzsubvention gegebenenfalls weitere Transfers benötigen. Da diese Transfers mit steigendem Einkommen genauso wie die Einkommenssubvention abgeschmolzen werden müssen, beeinflussen sie auch maßgeblich das optimale Arbeitsangebot des Haushalts. Es ist nicht sinnvoll, isoliert die Anreizwirkung einer Lohnsatzsubvention zu betrachten und damit die konkurrierenden Anreizwirkungen zusätzlicher Transfers, die zwingend erforderlich sind, auszublenden.

Grundsätzlich folgt ein System der Einkommensergänzung dem in Abbildung 3 dargestellten Prinzip. Bei einem Erwerbseinkommen von null wird ein Transfer in Höhe des (soziokulturellen) Existenzminimums gezahlt. Dieser Transfer wird mit steigendem Erwerbseinkommen abgeschmolzen. Im Idealfall erreicht der Transfer die Höhe null bei genau dem Einkommen, ab dem eine positive Einkommensteuerschuld entsteht. Dadurch wird vermieden, dass der Staat eine Einkommensteuer erhebt, die Bedürftigkeit hervorruft, welche dann

wiederum mit steuerfinanzierten Transfers behoben werden soll. Somit ergeben sich für die Einkommensergänzung zwei Eckpunkte, die den Arbeitsanreiz wesentlich determinieren – nämlich die Höhe des Existenzminimums und das Einkommen, ab dem eine Steuerschuld entsteht. Welchen Verlauf die Einkommensergänzung zwischen diesen beiden Eckpunkten nimmt, ist zunächst nicht entscheidend. Möglich ist neben einem linearen Verlauf, der einem konstanten Anrechnungssatz entspricht, ein konkaver oder konvexer Tarif. Bei einem konkaven Verlauf der Transferhöhe wird bei geringem Einkommen ein großer Anteil des Erwerbseinkommens auf den Transferanspruch angerechnet. Dementsprechend ist der Arbeitsanreiz in diesem Einkommensbereich gering. Bei höherem Einkommen sinkt der Anrechnungssatz und der Arbeitsanreiz steigt. Die Kurve der Transferhöhe verläuft flacher und ist nach innen gewölbt. Bei konvexer Transferhöhe verhält es sich genau umgekehrt. Hier wird bei geringem Einkommen ein geringer Prozentsatz angerechnet und bei höheren Einkommen dafür mehr. Dadurch entsteht ein hoher Anreiz, Beschäftigungsverhältnisse mit geringem Einkommen anzunehmen, während der Anreiz, höhere Einkommen zu erzielen, dementsprechend eingeschränkt ist.

Die Funktion der Einkommensergänzung wird im ALG II durch den Erwerbsfreibetrag nach § 30 SGB II erfüllt. Grundsätzlich sind zwar andere Einkommensarten dem ALG II gegenüber vorrangig, werden also von den gewährten Grundsicherungsleistungen abgezogen (§§ 11 ff. SGB II). Bedeutsame Ausnahmen sind



das Elterngeld und Teile des Erwerbseinkommens. Das anzurechnende Erwerbseinkommen wird durch den Erwerbsfreibetrag gemindert. Dieser wird in drei Stufen berechnet: Ein Grundbetrag von 100 Euro bleibt vollständig anrechnungsfrei. Darüber hinausgehendes Einkommen bleibt bis zu einem Bruttoeinkommen von 800 Euro zu 20 Prozent des Bruttoeinkommens anrechnungsfrei. Über 800 Euro hinausgehendes Einkommen bleibt bis zur Grenze von 1.200 Euro (1.500 Euro bei Hilfebedürftigen mit Kindern) zu 10 Prozent anrechnungsfrei. Für einen 400-Euro-Minijob ergibt sich somit ein Freibetrag von 160 Euro, nämlich 100 Euro Grundfreibetrag zuzüglich 20 Prozent von 300 Euro. Der resultierende Verlauf der Transferhöhe ist in Abbildung 3 schematisch dargestellt: Im Bereich des Grundfreibetrags bis 100 Euro bleibt die Transferhöhe konstant, verläuft also parallel zur Abszisse. Der Arbeitsanreiz wird durch Transferentzug nicht beeinträchtigt. In der zweiten Stufe erfolgt ein Transferentzug von 80 Prozent, die Transferhöhe nimmt also mit zunehmendem Einkommen ab. Ab 800 Euro brutto verläuft die Kurve noch steiler, weil nunmehr 90 Prozent des Einkommenszuwachses vom Transfer abgezogen werden. Jenseits der Deckelung von 1.200 beziehungsweise 1.500 Euro erfolgt eine 100-prozentige Anrechnung, die Kurve der Transferhöhe würde auf eine 45-Grad-Linie einschwenken. In diesem Bereich besteht kein Anreiz, auf dem Arbeitsmarkt zusätzliches Erwerbseinkommen zu erzielen.

Mit der schematischen Darstellung in Abbildung 3 sind bereits zwei wesentliche Kritikpunkte an dem System der Anrechnung von Erwerbseinkommen skizziert worden: erstens der konvexe Verlauf der Transferlinie und zweitens die unzureichende Verknüpfung mit dem Steuersystem.

Durch den Grundfreibetrag und die gestaffelte Anrechnung ergibt sich erstens ein konvexer Verlauf der Transferhöhe. Das heißt, dass geringe Einkommen wenig, höhere Einkommen dagegen überdurchschnittlich stark mit einem Transferentzug belastet werden. Daraus resultiert ein starker Anreiz für Transferempfänger, das persönliche Nutzenoptimum in einer Kombination aus geringfügiger Beschäftigung oder Teilzeitarbeit auf der einen Seite und ergänzendem Transfer Einkommen auf der anderen Seite zu suchen. Der Anreiz, eine Vollzeitbeschäftigung auszuüben, ist dagegen vergleichsweise gering. Eine Minimierung der gesamten Transferzahlungen des Staates ist aber nur möglich, wenn die Transferempfänger ihr Arbeitsangebot möglichst weit ausdehnen, also einen großen Teil ihres Bedarfs selbst erwirtschaften.

Eine Berechnung der marginalen Nettostundenlöhne von erwerbstätigen Transferempfängern zeigt die enorme Belastung aus dem Zusammenwirken von regulären Abgaben und Transferentzug (Tabelle 4). Berechnet ist das Beispiel

einer Alleinerziehenden mit einem Kind unter sieben Jahren und einem Bruttostundenlohn von 8 Euro. Im Grundsatz sind die Befunde aber auch auf andere Haushaltstypen und Stundenlöhne übertragbar. Die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung mit 400 Euro brutto Monatslohn resultiert gegenüber dem ausschließlichen Bezug von Transferleistungen und keinem Bruttoerwerbseinkommen in einem Nettostundenlohn von effektiv 3,20 Euro. Das ist eine Belastung in der Höhe von 60 Prozent des Bruttostundenlohns. Wird dagegen eine Vollzeitbeschäftigung für 1.500 Euro brutto angenommen (entspricht rund 43 Stunden pro Woche), bleiben je Stunde nur 1,65 Euro zusätzliches verfügbares Einkommen. Der implizite Steuersatz beträgt knapp 80 Prozent. Noch weniger attraktiv ist der Wechsel aus einer geringfügigen Beschäftigung mit ergänzendem Transferbezug in eine Vollzeitbeschäftigung. Hier verbleiben für jede zusätzliche Arbeitsstunde nur noch 1,09 Euro – eine implizite Abgabenbelastung von über 86 Prozent. Diese Anreizstruktur verfehlt ihre Wirkung nicht. Über zwei Drittel der erwerbstätigen ALG-II-Empfänger verdienen weniger als 800 Euro brutto und sind somit mutmaßlich teilzeitbeschäftigt. Rund die Hälfte verdient weniger als 400 Euro und ist damit mutmaßlich geringfügig beschäftigt (Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2007, 36).

Der zweite Punkt, der zum System der Einkommensergänzung im SGB II kritisch anzumerken ist, betrifft die unzureichende Verknüpfung mit dem Steuersystem. Die Relevanz des Problems ist abhängig von den unterstellten Kosten der Unterkunft. Doch selbst wenn man die geringen Durchschnitts-

werte der SGB-II-Statistik ansetzt, gibt es Einkommensbereiche, in denen sich die Zahlung von Einkommensteuer mit dem Bezug ergänzenden (steuerfinanzierten) Arbeitslosengelds II überschneidet. Mit den in Abschnitt 2.1 abgeleiteten Größen ergibt sich zum Beispiel für ein Paar mit zwei Kindern und 2.000 Euro Bruttoerwerbseinkommen eine monatliche Einkommensteuerzahlung in Höhe von 39 Euro und ein Anspruch auf ergänzendes ALG II in Höhe von 72 Euro. Durch die Einkommensteuerzahlung wird eine künstliche Bedürftigkeit hervorgerufen, die sodann durch einen steuerfinanzierten Transfer wieder behoben wird. Ein solches System ist nicht effizient.

Marginale Nettostundenlöhne Tabelle 4
erwerbstätiger Transferempfänger
 in Euro

Bruttolohnerhöhung von monatlich ...	auf ...		
	400	800	1.500
0	3,20	2,40	1,65
400		1,60	1,09
800			0,80

Alleinerziehende mit einem Kind unter sieben Jahren, Bruttostundenlohn 8 Euro.
 Eigene Berechnungen

Die niedrigen marginalen Nettostundenlöhne, die in Tabelle 4 ausgewiesen sind, illustrieren ein grundsätzliches Dilemma der Einkommensergänzung im ALG II, aber auch in anderen Systemen: Der finanzielle Anreiz zur Aufnahme einer Arbeit ist relativ gering und lässt sich nicht ohne weiteres erhöhen. Dies ist in Abbildung 4 dargestellt. Auf der Abszisse ist das Bruttoerwerbseinkommen abgetragen und auf der Ordinate das verfügbare Einkommen. Je steiler die Kurve des verfügbaren Einkommens verläuft, desto höher ist der Arbeitsanreiz – denn umso höher fällt der Zuwachs von verfügbarem Einkommen für eine Einheit mehr Bruttoerwerbseinkommen aus. Die 45°-Linie repräsentiert die Situation ohne staatliche Eingriffe.

Tatsächlich wird aber durch das staatliche Transfersystem ein Existenzminimum E_1 garantiert. Davon ausgehend wird der Transfer mit zunehmendem Bruttoerwerbseinkommen abgeschmolzen. Da dies nicht direkt proportional erfolgt, verläuft die Linie des verfügbaren Einkommens nicht parallel zur Abszisse, sondern leicht ansteigend. Im Punkt A ist der ergänzende Transfer vollständig abgeschmolzen – das verfügbare Einkommen entspricht dem Nettoeinkommen. Gegenüber der 45°-Linie verläuft die Einkommenslinie E_1A flacher. Der Anreiz, zusätzliche Arbeit anzubieten, wird also durch den Transfer verringert. Soll er erhöht werden, gibt es innerhalb des Systems der Grundsicherung grundsätzlich zwei Möglichkeiten:

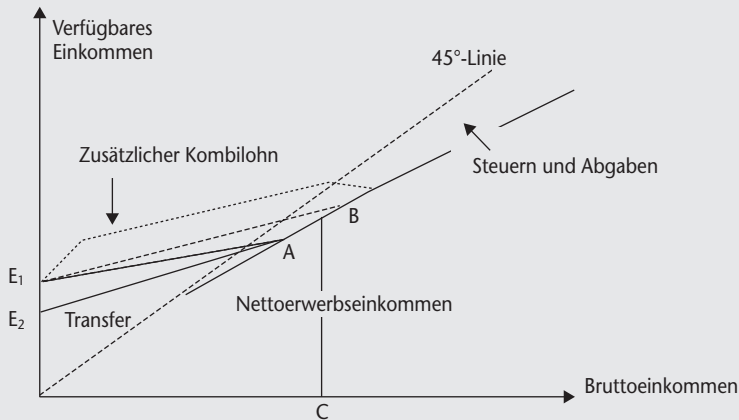
1. Das Erwerbseinkommen wird weniger stark auf den Transferanspruch angerechnet. Das könnte dadurch erreicht werden, dass die Anrechnungssätze bei gleichbleibendem Existenzminimum vermindert beziehungsweise die Freibeträge erhöht werden. In diesem Fall würde die Einkommenskurve ausgehend von E_1 steiler verlaufen und erst im Punkt B das Einkommen erreichen, ab dem kein ergänzender Transfer mehr gezahlt werden würde. Die Nachteile bestehen einerseits in der Ausweitung der Zahl der Transferberechtigten. Diese erhöht sich um die Anzahl derer, die ein Bruttoeinkommen zwischen A und B beziehen. Dadurch steigen die fiskalischen Kosten. Andererseits liegt unter Umständen der Punkt B jenseits des Punktes C, ab dem Einkommensteuer abzuführen ist.² Es würde gleichzeitig ein steuerfinanzierter Transfer gewährt und Einkommensteuer verlangt.

2. Die andere Möglichkeit, höhere Erwerbsanreize zu setzen, besteht in der Senkung des Existenzminimums, zum Beispiel auf E_2 . In diesem Fall könnten die Freibeträge erhöht werden, ohne dass der Kreis der Anspruchsberechtigten ausgeweitet würde. Eine Absenkung des gesetzlich vorgesehenen Bedarfs ist aber politisch kaum durchsetzbar. Es stehen vielmehr Forderungen im Raum, die ALG-II-Regelsätze in beträchtlichem Ausmaß anzuheben.

² Die Belastung mit Sozialversicherungsabgaben setzt schon bei geringeren Bruttoeinkommen ein.

Erhöhung des finanziellen Arbeitsanreizes im System der Einkommensergänzung

Abbildung 4



Eigene Darstellung

Eine dritte, außerhalb des Systems der sozialen Grundsicherung stehende Möglichkeit besteht in der Verkleinerung des Abgabenteils. Wenn sich die Kurve des Nettoerwerbseinkommens an die 45°-Linie annähert, kann die Linie der Einkommensergänzung E_1A steiler verlaufen, ohne dass die Höhe des Existenzminimums oder der steuerliche Grundfreibetrag verändert werden müssten. Da die Einkommensteuer in dem infrage stehenden Einkommensbereich keine gewichtige Rolle spielt, beschränkt sich die Diskussion auf eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge. Allerdings sind die Beiträge zumindest in der Arbeitslosen- und Rentenversicherung mit den Leistungen verbunden. Das heißt: Eine Entlastung beim Beitrag würde gegebenenfalls zu Leistungseinbußen führen. Dies wird jedoch von denen, die eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge für Beziehende geringer Einkommen befürworten, nicht gewünscht. Stattdessen sollen die Beitragsmindereinnahmen durch Umverteilung, insbesondere durch Steuermittel kompensiert werden (Bofinger et al., 2006; Dietz/Walwei, 2007). Eine solche Umverteilung verursacht jedoch ihrerseits negative Beschäftigungswirkungen, sodass das Vorzeichen des Gesamteffekts unklar bleibt (Schneider et al., 2002; Kaltenborn et al., 2003; Haan/Steiner, 2007; Bonin et al., 2007b). Außerdem sprechen versicherungssystematische und ordnungspolitische Erwägungen gegen die Subventionierung von Sozialbeiträgen. Wenn erkannt wird, dass die Höhe der Sozialbeiträge die Beschäftigung negativ beeinflusst, sollten

die Beiträge gesenkt werden. Dies sollte aber nur innerhalb des Versicherungssystems und für alle Versicherten erfolgen, und zwar indem Beitrag und Leistung in einem ausgewogenen Verhältnis neu definiert werden. Ordnungspolitisch bedenklich ist dagegen die noch stärkere Steuerfinanzierung der Sozialversicherung, ohne dass dem eine direkte gesamtgesellschaftliche Aufgabe der Sozialversicherung gegenübersteht.

Strikt abzulehnen ist die Idee, auf das System der Einkommensergänzung im ALG II zwecks Erhöhung des Arbeitsanreizes weitere Kombilohnmodelle aufzusetzen. Solche Versuche hat es in der Vergangenheit mehrfach gegeben, zum Beispiel im sogenannten „Mainzer Modell“. Sie sind aber überwiegend gescheitert (SVR, 2006a, 60 f.; Fuest et al., 2007a, 1 f.). Ein Grund dafür lässt sich in der Abbildung 4 erkennen. Ein zusätzlicher Kombilohn erhöht demnach zwar zunächst das Nettoeinkommen für die Geförderten. Doch mit steigendem Einkommen muss der Kombilohn wieder abgeschmolzen werden, da er ja nicht allen Arbeitnehmern zugutekommen soll. Im Ergebnis wird der Kreis der Transferanspruchsberechtigten ausgeweitet. In der Abschmelzphase des Kombilohns kommt es zu einer Addition mehrerer Transferentzugsraten, da neben dem zusätzlichen Kombilohn auch die Einkommensergänzung aus ALG II abgeschmolzen wird. Zusammen mit Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern kann die Grenzbelastung sehr leicht mehr als 100 Prozent erreichen. Das heißt: Steigende Bruttoerwerbseinkommen werden mit sinkenden verfügbaren Einkommen quittiert. Das ergibt einen starken Anreiz, das individuelle Arbeitsangebot nicht über bestimmte Einkommensgrenzen hinweg anzuheben.

2.3 Institutioneller Rahmen

Die funktionale Zuständigkeit für die Betreuung der ALG-II-Empfänger ist in drei verschiedenen Modellen geregelt. In den meisten Kommunen wird die Aufgabe durch sogenannte Arbeitsgemeinschaften wahrgenommen, die einerseits aus Mitarbeitern der Arbeitsagentur und andererseits aus Mitarbeitern kommunaler Einrichtungen gebildet wurden. Die Arbeitsagenturen sind unter anderem für die Berechnung und die Auszahlung der Regelleistungen und der Sozialversicherungsbeiträge sowie für die Arbeitsmarktpolitik einschließlich der Arbeitsvermittlung zuständig. Auf die Kommunen entfallen die Kosten der Unterkunft, einmalige Hilfen nach § 23 SGB II und soziale Dienstleistungen wie zum Beispiel Suchtberatung und Kinderbetreuung. Die Modalitäten der Zusammenarbeit werden durch Gesetz und Vertrag geregelt. Die Kommunen sollen demnach ihre Aufgaben an die Arbeitsgemeinschaft übertragen (§ 44(3) SGB II). Wie diese Vorgabe konkret vertraglich umgesetzt wird, ist nicht gesetzlich geregelt und wird

daher je nach Kommune unterschiedlich ausgefüllt (Kaltenborn et al., 2006). Die Arbeitsgemeinschaften betreuen im Januar 2008 4,3 Millionen Hilfebedürftige. In 69 Kommunen erfolgt die Betreuung von knapp 700.000 Hilfebedürftigen allein durch kommunale Träger („Optionskommunen“). In 24 weiteren Kommunen konnte keine vertragliche Vereinbarung zwischen Arbeitsagentur und Kommune erzielt werden. In diesen Fällen werden die Aufgaben getrennt wahrgenommen („getrennte Trägerschaft“). Rund 140.000 Hilfebedürftige werden auf diese Weise betreut.

Das Ergebnis einer wissenschaftlich fundierten Evaluation der Modelle der Trägerschaft steht noch aus.³ Offenkundig ist aber der Übergang von der Arbeitsagentur beziehungsweise dem Sozialamt zur Arbeitsgemeinschaft nicht in jedem Fall reibungslos gelungen. Probleme gab es mit der Verteilung von Entscheidungskompetenzen, der Entlohnung und dem Status der Mitarbeiter (Wiechmann et al., 2005, 631; Konle-Seidl, 2005, 579; Konle-Seidl et al., 2007, 44). Darunter litt das eigentliche Grundanliegen der Reform, nämlich den Arbeitslosen durch Aktivierung bessere Eingliederungschancen zu geben. Ihnen sollten nicht nur Fördermöglichkeiten eröffnet werden („Fördern“), sie sollten auch zur aktiven Mitarbeit bei der Wiederherstellung ihrer Beschäftigungsfähigkeit verpflichtet werden („Fordern“). Diese im Grundsatz erfolgversprechende Strategie wurde jedoch in der Praxis nur selten umgesetzt (Bundesrechnungshof, 2006).

Doch auch die Zusammenarbeit zwischen den Trägern und Finanziers der Grundsicherung und den Optionskommunen gestaltete sich nicht immer reibungslos. So konnte bis zur Jahresmitte 2006 nicht einmal eine so grundlegende Kennzahl wie die Anzahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen korrekt ermittelt werden. Viele Strukturdaten zur Arbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB II können nach wie vor nur für die Arbeitsgemeinschaften ausgewiesen werden (Bundesagentur für Arbeit, 2008, 52). Weil der Mangel an geeigneten Daten die Vergleichbarkeit verhindert, kann überhaupt kein Wettbewerb um das beste Betreuungsmodell entstehen. Schon allein vor dem Hintergrund der durchwachsenen Erfahrungen besteht genügend Veranlassung, über eine Reform der institutionellen Regelung nachzudenken. Zumindest das Modell der Arbeitsgemeinschaften muss unabhängig von seiner Eignung ohnehin grundlegend überarbeitet werden. Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Entscheidung vom Dezember 2007 den

³ Angesichts der Entwicklung der Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und der Übergangsraten in Beschäftigung ergeben sich leichte Vorteile für die getrennte Trägerschaft und die Arbeitsgemeinschaften (Bundesagentur für Arbeit, 2008). Diese Rechnung ersetzt aber keine Evaluation, da die Einflussfaktoren für die unterschiedlichen Eingliederungsleistungen der Träger (zum Beispiel die regionale Arbeitsmarktlage) nicht systematisch berücksichtigt wurden.

gesetzlichen Zwang zur Zusammenarbeit von Kommunen und Arbeitsagentur als Verstoß gegen die Kompetenzordnung des Grundgesetzes gewertet (BVerfG, 2 BvR 2433/04, vom 20. Dezember 2007).

Eine Neuordnung dieser Zuständigkeiten könnte einen Geburtsfehler der Hartz-IV-Reform beheben, der durch die Interessenkonflikte im Vermittlungsausschuss zwischen Bundestag und Bundesrat Ende 2004 entstanden war. Der seinerzeit unter hohem Zeitdruck gefundene Kompromiss der institutionellen Ausgestaltung erwies sich nicht als optimal. Eine neue Lösung könnte sich stärker an ökonomischen und fiskalföderalistischen Überlegungen orientieren. Im Kern ist in drei Bereichen zu entscheiden, welche föderale Ebene die jeweilige Aufgabe übernehmen soll: Regelungskompetenz, Finanzierung und Durchführungskompetenz. Für jede Ebene können jeweils entweder der Bund, die Länder oder die Kommunen verantwortlich werden.⁴

Eine dezentrale Verantwortlichkeit für die Regelung der sozialen Grundsicherung einschließlich der Höhe der Transferleistungen kann in theoretischen Überlegungen zu einem „Race to the bottom“ führen (Huber, 2001). Transferempfänger wandern in die Region mit den höchsten Leistungen, sodass diese gezwungen wird, das Leistungsniveau zu reduzieren. Dieses Problem würde zwar für eine zentralisierte Verantwortlichkeit der Regelungskompetenz beim Bund sprechen. Gegen dieses Argument lässt sich jedoch eine Reihe von Einwänden vorbringen: So haben Migrationsströme auch Lohnwirkungen, zudem sind Migrationskosten zu berücksichtigen, und für die Migrationsentscheidung ist nicht das nominale, sondern das reale Einkommen entscheidend. Wenn diese Gegenargumente stichhaltig sind, kann im föderalen Wettbewerb das beste System der Leistungsgewährung gefunden werden, was durch Nachahmung in gesamtwirtschaftlichen Effizienzsteigerungen resultiert. Mithin gibt es Argumente sowohl für die zentrale als auch die dezentrale Verankerung der Regelungskompetenz.

Ähnliches gilt für die Durchführungskompetenz. Die Arbeitsagenturen haben größere Kompetenzen als die Kommunen im Bereich der Arbeitsvermittlung, insbesondere auf überregionaler Ebene. Dagegen fehlen ihnen sämtliche Voraussetzungen, begleitende soziale Dienstleistungen – zum Beispiel Kinderbetreuung oder Schuldnerberatung – zu erbringen, die für die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt häufig erforderlich sind. Zudem muss befürchtet werden, dass eine zentrale Sozialverwaltung nur unzureichend regionale Gegebenheiten berücksichtigen kann. Eine zentrale Entscheidungsgewalt ist außerdem von den Folgen schlechter Arbeitsmarktpolitik nicht direkt betroffen, sodass in dieser Hinsicht

⁴ Vgl. Schäfer (2007) für eine ausführliche Diskussion.

kein Eigeninteresse an der Lösung der Probleme entstehen kann (Berthold/Berchem, 2005). Dagegen ließe sich vorbringen, dass eine Zentralverwaltung Entscheidungen durchaus an regionale Zweigstellen delegieren kann. Die Erfahrungen mit der rein kommunalen Zuständigkeit für die frühere Sozialhilfe waren, was die Frage der Arbeitsmarktintegration betrifft, aber nicht sehr ermutigend.

Anders als bei der Regelung und der Durchführung stellt sich bei der Finanzierung nicht die Frage, welche föderale Ebene die Aufgabe am besten wahrnehmen kann. Vielmehr muss die Finanzierung zwingend durch die Ebene erfolgen, die auch mit der Durchführung betraut ist. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Mittelverwendung effizient erfolgt. Sobald eine föderale Ebene Mittel ausgibt, die eine andere föderale Ebene bereitstellen muss, entfällt der Anreiz der Wirtschaftlichkeit. Vielmehr ist Verschwendung zu erwarten: Wenn zum Beispiel Kommunen Finanzmittel des Bundes ausgeben, werden sie an einer möglichst tiefen Ausschöpfung des Finanzrahmens interessiert sein, um möglichst hohe Summen in die Region zu schleusen. Ob die Mittelverwendung effektiv erfolgt, ist nicht mehr das entscheidende Kriterium. Eine Koppelung der Finanzierungshoheit an die Durchführungskompetenz folgt dagegen dem Prinzip der Ausführungskonnexität. Nicht zwingend erforderlich für ein effizientes System ist allerdings die sogenannte Veranlassungskonnexität. Nach diesem Prinzip fällt die Regelungskompetenz mit der Zuständigkeit für die Finanzierung zusammen (Lichtblau, 2001).

Die Beziehungen der föderalen Ebenen Bund, Länder und Kommunen lassen sich als Prinzipal-Agent-Situationen auffassen. Es erscheint wenig sinnvoll, Modelle zu betrachten, in denen eine untergeordnete Ebene wie die Kommunen eine übergeordnete Ebene wie den Bund mit der Durchführung einer Aufgabe betrauen. Somit reduziert sich die Zahl der möglichen Kombinationen aus den Bereichen Regelung, Finanzierung und Durchführung und den drei föderalen Ebenen Bund, Länder und Kommunen von 27 theoretisch möglichen auf 18 (Abbildung 5).

Von diesen 18 Modellen weisen nur sechs die erforderliche Ausführungskonnexität auf. Die Modelle, bei denen die Länderebene beteiligt ist, bieten gegenüber den reinen Bund/Kommunen-Modellen keinerlei Vorteile, dafür aber einige Nachteile. So besteht die Gefahr, dass die unterschiedliche Höhe der Sozialleistungen Migration hervorruft, auf Länderebene in stärkerem Maße als auf kommunaler Ebene. Mithin reduziert sich die Auswahl der Modelle auf drei:

1. Der Bund übernimmt alle drei Aufgaben selbst (vgl. Modell Nummer 1 in Abbildung 5). Dies würde die Situation kennzeichnen, in der die Bundesagentur für Arbeit die gegenwärtig an die Kommunen delegierten Aufgaben übernimmt.

Reformmodelle für die ALG-II-Verwaltung

Abbildung 5

als hierarchischer phylogenetischer Baum

Regelungs- kompetenz	B									L						K		
	B			L			K			B	L	K	L	K	L	K	B	L
Finanzierung																		
Durchführungs- kompetenz	B	L	K	B	L	K	B	L	K	L	K	L	L	K	L	L	K	L
Veranlassungs- konnexität																		
Ausführungs- konnexität																		
Modell Nr.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18

B = Bund, L = Länder, K = Kommunen.
Quelle: Schäfer, 2007, 94

Zusätzlich würde der kommunale Anteil an der Finanzierung der Kosten der Unterkunft, der gegenwärtig knapp 70 Prozent beträgt, gestrichen. Der Ansatz verzichtet auf sämtliche Vorteile des Wettbewerbsföderalismus. Dafür besteht keine Gefahr der Armutsmigration.

2. Der Bund behält sich die Regelungskompetenz vor, delegiert aber Ausführung und Finanzierung an die Kommunen (Modell Nummer 9). Diese Situation entspricht den Zuständigkeiten für die ehemalige Sozialhilfe. Effizienzgewinne des föderalen Wettbewerbs können nicht mehr aus der Ermittlung des besten Regelungsmodells entstehen, sondern nur noch aus der Suche nach dem besten Modell der Durchführung. Durch zentral vorgegebene einheitliche Leistungshöhen kann Armutsmigration weitgehend vermieden werden.

3. Die Kommunen übernehmen alle Aufgaben (Modell Nummer 18). Um dies zu erreichen, könnte ein modifiziertes Modell der Optionskommunen auf alle Kommunen ausgedehnt werden. Der föderale Wettbewerb erstreckt sich dann auf die Regelung und die Durchführung. Somit sind hohe Effizienzgewinne zu erwarten, es besteht allerdings die Gefahr der Armutsmigration. Außerdem wird vom Grundsatz der einheitlichen Lebensverhältnisse abgegangen.

Aus ökonomischer Sicht ist keins der Modelle eindeutig zu bevorzugen. Entscheidend ist vielmehr die Sicherstellung der Ausführungskonnexität. Im Falle einer allumfassenden kommunalen Zuständigkeit hieße das, dass Finanzierungs-lasten vom Bund auf die Kommunen übergehen. Dafür muss der Bund den Kommunen die finanziellen Ressourcen allerdings bereitstellen. Dies darf jedoch nicht in der Weise geschehen, dass der Bund den jeweiligen Aufwand kompensiert. Dies würde faktisch auf eine fortbestehende Finanzverantwortung des Bundes hinauslaufen. Erforderlich ist eine einmalige Kompensation, die nicht mehr an

den laufenden Bedarf angepasst wird. Nur so werden die Folgen guter oder schlechter Arbeitsmarktpolitik im eigenen Budget sichtbar und können ein echtes Eigeninteresse an der Lösung des Problems erzeugen.

Die zuletzt diskutierten Lösungsansätze des Bundesministeriums für Arbeit, die auf einen faktischen Fortbestand der Arbeitsgemeinschaften bei geringfügiger Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen hinauslaufen, erfüllen die Anforderungen an ein effizientes System nicht. Denn nach wie vor ist die Frage der funktionalen Zuständigkeit nicht eindeutig geklärt. Weiterhin sind Arbeitsagenturen und Kommunen gemeinsam zuständig. Somit gibt es nicht einmal einen Anknüpfungspunkt, an dem eine das Konnexitätsprinzip berücksichtigende Zuweisung der Finanzierungskompetenz festzumachen wäre.

2.4 Fazit

Trotz aller bestehenden Probleme und Fehlanreize: Die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und die Einführung des Arbeitslosengelds II waren richtige Schritte, die grundsätzlich geeignet sind, die Arbeitslosigkeit im Segment der Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen zu senken (Steiner, 2007; Fitzenberger, 2008a). Das Prinzip der Einkommensergänzung ist problemadäquat und kompatibel mit dem Prinzip der Sozialen Marktwirtschaft: Jeder ist zunächst für sich selbst verantwortlich. Denjenigen, die diese Verantwortung nicht wahrnehmen können, kommt die Hilfe der Gesellschaft zu. Um sich vor der Ausbeutung durch jene zu schützen, die ihre Selbstverantwortung nicht wahrnehmen wollen, gilt eine Reziprozität der Leistungen – der Hilfeempfänger schuldet zumindest das Bemühen, künftig ohne diese Hilfe auszukommen. Das derzeitige Anreizsystem belohnt – wenn auch nur in geringem Maße – die Aufnahme einer Beschäftigung. Es ist gewährleistet, dass steigendes Bruttoeinkommen überwiegend auch zu einem steigenden verfügbaren Einkommen führt. Das ALG II ist mithin eine effektive Form der Grundsicherung: Das Existenzminimum ist in jedem Fall sichergestellt, auch wenn das Erwerbseinkommen aufgrund geringer Löhne oder geringer Arbeitszeit sehr niedrig ist.

Die Frage nach der Effizienz ist weit weniger eindeutig zu beantworten. Für eine abschließende Beurteilung ist die Hartz-IV-Reform noch nicht lange genug wirksam. Verbesserungsbedarf ist indes deutlich sichtbar. Zwei Quellen von Fehlanreizen könnten relativ problemlos durch einfache Änderungen beseitigt werden: durch die Abschaffung des befristeten Zuschlags nach § 24 SGB II und ein Ende der Bevorzugung von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen und Teilzeitarbeit durch das System der Einkommensanrechnung. Hier böte sich ein linearer Transferverlauf an, der weder Teilzeit- noch Vollzeitbeschäftigungen auf

Kosten der jeweils anderen Erwerbsform bevorteilt. Beide haben ihre Berechtigung. Teilzeitarbeit ist für einige Haushalte, insbesondere Alleinerziehende, häufig die einzig mögliche Erwerbsform. Zudem gelingt der Einstieg in eine Vollzeitbeschäftigung aus einer Teilzeitbeschäftigung heraus leichter als aus der Arbeitslosigkeit. Auf der anderen Seite kann nur eine Vollzeitbeschäftigung sicherstellen, dass der Hilfeempfänger den maximal möglichen Teil seines Bedarfs selbst erwirtschaftet.

Ein grundsätzliches Dilemma des ALG II in seiner Eigenschaft als Einkommensergänzung lässt sich dagegen nicht lösen: Der Transferentzug bewirkt eine relativ hohe Grenzbelastung geringer Einkommen und setzt damit einen geringen Arbeitsanreiz. Hinzu kommt ein weiteres grundsätzliches Problem, das gleichfalls nur durch einen Systemwechsel zu beheben wäre. Durch die Subventionierung von Einkommen wird zwar ein Anreiz geschaffen, gering entlohnte Tätigkeiten überhaupt aufzunehmen. Es entsteht dadurch aber auch ein Anreiz, das individuelle Arbeitsangebot zu reduzieren. Personen mit hoher Freizeitpräferenz reduzieren ihre Arbeitszeit, um mit der Kombination aus geringem Erwerbseinkommen und ergänzendem Transfer den persönlichen Nutzen zu maximieren (Moffitt, 2003, 124 ff.; Zimmermann, 2003, 13; Bonin/Schneider, 2006, 647).

Das dritte und wichtigste Problemfeld des Arbeitslosengelds II – dessen institutionelle Verankerung – ist noch weniger leicht korrigierbar. Eine eigentlich wünschenswerte Lösung unter Beteiligung der Kommunen krankt immer am Dissens über die fiskalischen Fragen. Für ein effizientes kommunales Modell ist es zwingend, dass die Kommunen die volle Finanzverantwortung übernehmen. Dagegen wehren sich aber sogar jene föderalen Kräfte, die für eine Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik eintreten. So fordert der Deutsche Landkreistag (2008, 7) eine am Aufwand orientierte, dynamische finanzielle Kompensation der Kommunen durch den Bund. Ein solches Modell bringt gegenüber dem geltenden Recht keinerlei Vorteile, da wiederum das Prinzip der Ausführungskonnexität verletzt würde. Der Deutsche Städtetag lehnt eine ausschließlich kommunale Verantwortung gänzlich ab und setzt auf die Kooperationslösung mit dem Bund (Articus, 2008). Sofern die fiskalischen Fragen nicht gelöst werden und dem Konnexitätsprinzip Rechnung getragen werden kann, könnte sich sogar eine rein zentrale Lösung als überlegen erweisen.

3

Negative Einkommensteuer

Die Grundidee der negativen Einkommensteuer besteht darin, den Steuertarif, der in der Regel bei Einkommen jenseits des Existenzminimums zu einer positiven Besteuerung führt, auf den Bereich darunterliegender Einkommen auszudehnen – dort aber unter umgekehrten Vorzeichen. Personen mit einem Einkommen unterhalb des Existenzminimums zahlen keine Steuern, sondern erhalten eine Steuergutschrift, die das verfügbare Einkommen aufstockt. Sofern bei einem Einkommen von null eine Steuergutschrift mindestens in Höhe des Existenzminimums gewährt wird und ansonsten die Summe aus Erwerbseinkommen und Steuergutschrift das Existenzminimum abdeckt, ist die Funktion der sozialen Grundsicherung erfüllt. Für jede zusätzliche Erwerbseinkommenseinheit wird ein Anteil von weniger als eins von der Steuergutschrift abgezogen. Das Prinzip dieser nur teilweisen Anrechnung von Erwerbseinkommen entspricht im Wesentlichen der Einkommensergänzung im Sozialsystem, wie es beim Arbeitslosengeld II der Fall ist. Es folgt damit der schematischen Darstellung in Abbildung 3. ALG II und negative Einkommensteuer sind funktional äquivalent.

3.1 Der Earned Income Tax Credit in den USA

Die negative Einkommensteuer wird schon lange als Bestandteil der Ausgestaltung der sozialen Grundsicherung diskutiert – vor allem in den USA (Friedman, 1962), aber auch in Deutschland (Mitschke, 1985).⁵ Der recht skizzenhafte Entwurf von Friedman (1962) ist vor dem Hintergrund der damaligen Ausgestaltung der Fürsorgeleistungen in den USA zu sehen, die wenig auf die Generierung von Arbeitsanreizen ausgerichtet war. Daher standen bei der Diskussion um die negative Einkommensteuer Vorteile im Vordergrund, die in modernen Systemen – wie auch im gegenwärtigen System des Arbeitslosengelds II – bereits in anderer Weise umgesetzt worden sind: verbesserte Arbeitsanreize durch nicht vollständige Anrechnung von Erwerbseinkommen auf den Transferanspruch; Festlegung des Haushaltseinkommens als einzige Anspruchsgrundlage (anstatt anderer, mit Armut mutmaßlich korrelierter Merkmale wie Alter oder Beruf); die Auszahlung von Transfers in Geld- statt Sachleistungen; die Zusammenfassung vieler verschiedener Programme zu einer Leistung und die damit verbundene Einsparung

⁵ Auf Friedman (1962) berufen sich auch die Befürworter eines (bedingungslosen) Grundeinkommens (Opielka/Strengmann-Kuhn, 2007, 27). Tatsächlich findet sich bei Friedman keine explizite Aussage darüber, ob eine – und wenn ja welche – Gegenleistung für die negative Einkommensteuer zu erbringen sei.

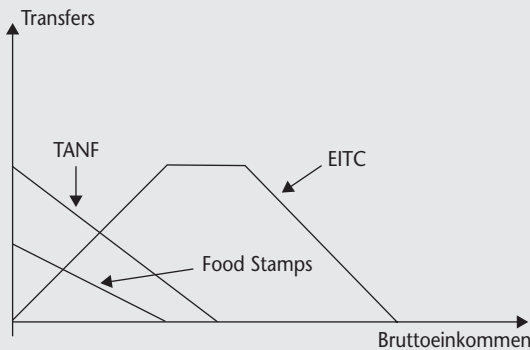
von Verwaltungskosten; die Reduzierung von Stigmatisierungen und die Vermeidung von Preisverzerrungen auf Gütermärkten (Moffitt, 2003, 121 f.).

Umgesetzt wurde die Idee der negativen Einkommensteuer denn auch anders als in der ursprünglichen Vorstellung Friedmans. Die USA führten 1975 den „Earned Income Tax Credit“ (EITC) ein und bauten dieses Steuergutschriftssystem seitdem beständig aus (Peter, 2005). Der EITC ist eine Steuergutschrift nur für Erwerbstätige. Nichterwerbstätige erhalten also keine Gutschrift. Der Transfer steigt mit zunehmendem Einkommen zunächst an, verharrt danach auf einem gleichbleibenden Niveau und wird dann abgeschmolzen. Dieser trapezförmige Verlauf wird typischerweise so wie in Abbildung 6 dargestellt. Der EITC ist jedoch nur ein Teil des gesamten Wohlfahrtssystems. Die Trapezdarstellung blendet andere Programme aus und verfälscht damit den Eindruck der Anreizstrukturen. Der EITC als reine Erwerbseinkommenssubvention kann eine Mindestsicherung gar nicht ersetzen, da das Existenzminimum für Personen, die kein ausreichendes Erwerbseinkommen erzielen können, nicht gewährleistet ist. Daher sind zusätzliche Programme erforderlich (Moffitt, 2003, 132 f.). Zusätzlich zum EITC können bedürftige Personen mit Kindern in den USA „Temporary Assistance for Needy Families“ (TANF) erhalten. Der Anspruch ist indes – wie der Name bereits

EITC und andere Transfers im US-Sozialhilfesystem

Abbildung 6

Schematische Darstellung



EITC: Earned Income Tax Credit; TANF: Temporary Assistance for Needy Families; Food Stamps: Lebensmittelmarken.
Eigene Darstellung

andeutet – zeitlich begrenzt. Die maximale Anspruchsdauer beträgt insgesamt – über das ganze Leben hinweg kumuliert – fünf Jahre.⁶ Die TANF-Beihilfe ist ihrerseits auch als Kombi-Einkommen ausgestaltet, da sie eine eigene, in den Bundesstaaten voneinander abweichende Transferentzugsrate vorsieht. Ähnliches gilt für das Lebensmittelmarken-Programm, das wiederum andere Anrechnungssätze kennt.

⁶ Die konkrete Ausgestaltung des Steuer-Transfer-Systems variiert in den einzelnen Bundesstaaten. Einige (zum Beispiel Michigan und New York) gewähren eigene Transfers auch über fünf Jahre hinaus (Rowe et al., 2008).

Zudem gibt es in einigen Bundesstaaten Wohn- und Energiekostenzuschüsse sowie für bestimmte Personengruppen die fiskalisch äußerst umfangreiche Krankenbeihilfe (Medicaid). All diese Sozialprogramme samt ihrer Abschmelzung und den resultierenden Grenzbelastungen müssen im Zusammenhang betrachtet werden. Dabei wird schnell deutlich, dass keine fundamentalen Unterschiede zu anderen Formen der Einkommenssubvention bestehen (Peter, 2005; Kaltenborn/Knerr, 2006; Jaehrling/Weinkopf, 2006).

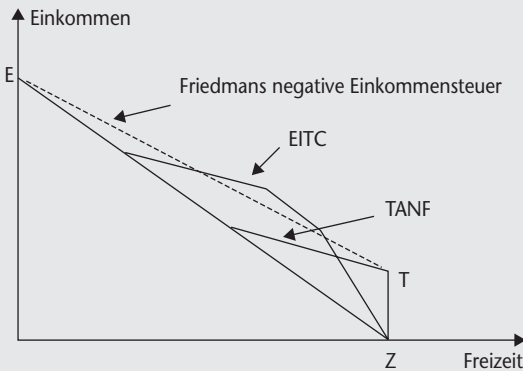
Abbildung 7 zeigt in schematischer Darstellung, wie sich die Kombination des EITC mit anderen Wohlfahrtsprogrammen auf die Budgetlinie des individuellen Arbeitsangebots auswirkt. Das Erwerbseinkommen wird durch die Linie ZE abgebildet. Der EITC stockt dieses Erwerbseinkommen auf. TANF dagegen fungiert als Grundsicherung. Sie wird auch bei einem Einkommen von null in Höhe des Existenzminimums T gezahlt, auch wenn im Einzelfall die Aufnahme einer Arbeit auferlegt werden kann. Bei steigendem Einkommen wird die TANF-Beihilfe abgeschmolzen. Das Einkommen bei einem gegebenen Arbeitsangebot bestimmt sich aus der Summe von EITC und TANF, sofern keine jeweilige Anrechnung erfolgt.⁷ Damit entspricht dieses Schema prinzipiell der Einkommensergänzung im ALG II oder der negativen Einkommensteuer in Friedmans Sinne (gestrichelte Linie, vgl. auch Abbildung 2). Somit ist der EITC keineswegs ein Allheilmittel für die grundsätzliche Anreizproblematik bei der Einkommenssubvention. Der wesentliche Unterschied zwischen EITC und negativer Einkommensteuer besteht lediglich in der Gestaltung des Transferverlaufs.

Die eigentümliche Ausgestaltung der Transferhöhe mit negativer Grenzbelastung im Bereich niedriger Einkommen wirft allerdings auch Fragen bezüglich der Effizienz des Transfers auf. So argumentiert Homburg (2003, 74), dass negative Grenzsteuersätze aus Sicht der Optimalsteuertheorie verfehlt sind, weil damit hochproduktive Arbeitnehmer in starkem Maße veranlasst werden, ihr Arbeitsangebot und damit ihr Einkommen zu reduzieren. Bei hinreichend hoher Freizeitpräferenz maximieren sie ihren Nutzen durch eine Kombination aus Erwerbs- und Transfereinkommen. Daher kann sogar ein Grenzsteuersatz von 100 Prozent optimal sein: Es ist gegebenenfalls günstiger, eine Einkommenssubvention nicht zu gewähren und Arbeitslosigkeit zu finanzieren, als hinzunehmen, dass aufgrund dieser Einkommenssubvention ein hochproduktiver Arbeitnehmer veranlasst wird, seine Arbeitszeit zu reduzieren. Dagegen argumentieren Acs/Toder (2007, 329), dass Transfers auch als öffentliche Güter aufgefasst werden können, auf deren Bereitstellung sich die Gesellschaft geeinigt habe. Dies

⁷ Diese Anrechnung ist nur in wenigen Bundesstaaten der Fall (Moffitt, 2003, 133).

Kombinationen von Einkommen und Arbeit mit EITC, TANF und negativer Einkommensteuer

Abbildung 7



EITC: Earned Income Tax Credit; TANF: Temporary Assistance for Needy Families.
Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Moffitt, 2003, 133

könne aus moralischen und ethischen Gründen geschehen oder als Reaktion auf externe Effekte von Armut und Exklusion (zum Beispiel Kriminalität, sozialer Unfriede).

3.2 Der Kölner Kombilohn

Mit dem Kölner Kombilohn (vgl. Fuest et al., 2007a; 2007b) liegt ein recht aktueller Vorschlag für eine bedürftigkeitsgeprüfte negative Einkommensteuer vor, die das

ergänzende ALG II ersetzen kann. Erwerbstätige mit einer Mindestarbeitszeit von zehn Stunden pro Woche erhalten demnach eine vom Finanzamt administrierte Steuergutschrift in Höhe von 50 Prozent des von einem festgelegten Grundbedarf abgezogenen Bruttoerwerbseinkommens.⁸ Der Grundbedarf beträgt für den Haushaltsvorstand 700 Euro monatlich, für weitere Erwachsene im Haushalt 500 Euro und für Kinder 300 Euro. Ein Alleinstehender mit einem Bruttoeinkommen von 400 Euro erhielte mithin eine Steuergutschrift von $700 - 0,5 \times 400 = 500$ Euro. Zusammen mit dem Nettolohn von 400 Euro ergäbe sich ein existenzsicherndes verfügbares Einkommen von 900 Euro. Ein Paar mit zwei Kindern und einem Bruttoeinkommen von 400 Euro erhielte $1.800 - 0,5 \times 400 = 1.600$ Euro. Die Summe aus Erwerbseinkommen, Steuergutschrift und Kindergeld läge bei 2.308 Euro. Es lässt sich zeigen, dass dieses Kombilohnmodell für jeden Haushaltstyp bei jedem Erwerbseinkommen das Existenzminimum sichert. Es ist somit eine effektive Grundsicherung niedriger Einkommen. Personen ohne Erwerbseinkommen erhalten indes nicht den Grundbedarf, sondern ALG II im bisherigen Umfang. Dieses liegt niedriger als die Grundbedarfssätze (vgl. Abschnitt 2.1). Der ALG-II-Bezug soll nach diesem Modell allerdings von der Ausübung einer gemeinnützigen Beschäftigung von 35 Stunden pro Woche abhängig werden. Somit wird die negative Einkommensteuer mit einem Workfare-Element verknüpft.

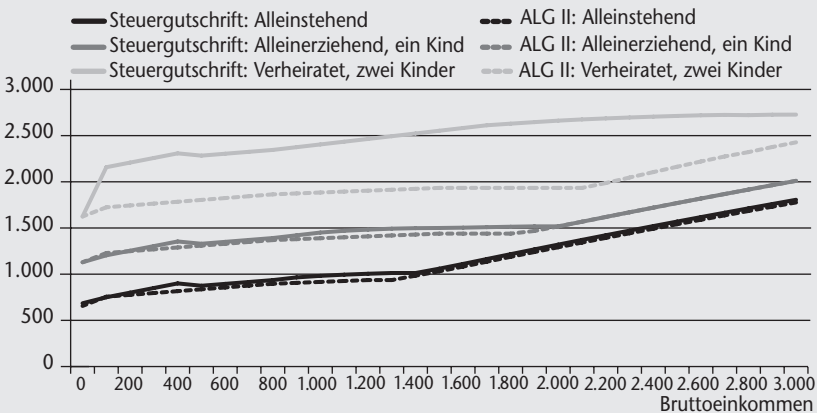
⁸ Die Steuergutschrift würde mutmaßlich statt ergänzendem ALG II gezahlt. Dies wird von den Autoren zwar nicht explizit erwähnt, andernfalls würde das Modell jedoch keinen Sinn ergeben.

Durch das Workfare-Element lohnt sich die Aufnahme einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in jedem Fall – auch bei sehr geringen Stundenlöhnen. Ein Alleinstehender könnte seinen ALG-II-Anspruch von monatlich 685 Euro mit 35 Wochenstunden Arbeit sichern, das entspricht einem Nettostundenlohn von 4,50 Euro. Wenn er 35 Stunden für einen Bruttostundenlohn von 5 Euro arbeitet, ergeben sich ein verfügbares Einkommen von 925 Euro und ein Nettostundenlohn von 6,10 Euro. Ohne Workfare-Element wäre der Kölner Kombilohn indes kaum ein Fortschritt gegenüber der geltenden Anrechnung von Erwerbseinkommen im ALG II. Während das verfügbare Einkommen bei gegebenem Bruttoeinkommen bei Alleinstehenden und -erziehenden in beiden Systemen kaum voneinander abweicht, fällt die Unterstützung für große Haushalte im Kölner Kombilohnmodell viel großzügiger aus, sobald eine Erwerbstätigkeit vorliegt – selbst wenn diese nur in geringem Umfang ausgeübt wird (Abbildung 8). Schon die Mindestzahl von zehn Stunden Arbeit pro Woche reicht aus, um das verfügbare Einkommen von 1.624 Euro ALG II auf deutlich über 2.000 Euro anzuheben. Dies liegt unter anderem daran, dass beim Kölner Kombilohn anders als im ALG II das Kindergeld nicht auf den Transfer angerechnet wird. Das dürfte zu erheblichen fiskalischen Kosten führen. So ergeben Simulationsrechnungen von Fuest et al. (2007a, 14 f.), dass allein die Modellvarianten mit Workfare-Element unter Berücksichtigung der (positiven) Arbeitsangebotsreaktionen haushaltsneutral zu finanzieren sind.

Verfügbares Einkommen beim Kölner Kombilohn und beim ALG II

Abbildung 8

in Euro



Eigene Berechnungen

Die extrem hohen Arbeitsanreize am unteren Ende der Einkommenskala werden allerdings mit geringeren Arbeitsanreizen bei höheren Einkommen teuer erkauft. Die Anrechnung im Kölner Kombilohn führt dazu, dass noch Bruttoeinkommen bis zum Doppelten des Grundbedarfs eine Steuergutschrift erhalten. Durch den vergleichsweise hoch bemessenen Grundbedarf bei Familien reicht dieser Anspruch bis in den Bereich von Durchschnittseinkommen hinein. Eine Familie mit zwei Kindern hat einen monatlichen Grundbedarf von 1.800 Euro. Damit sinkt die Höhe der Steuergutschrift erst bei einem Bruttoeinkommen von 3.600 Euro auf null. Das bedeutet aber auch, dass diese Einkommen durch den Transferentzug eine hohe Grenzbelastung aufweisen. Ein Beispiel kann das verdeutlichen: Ein verheirateter Alleinverdiener mit zwei Kindern und 2.500 Euro Bruttoeinkommen muss von 100 Euro Bruttolohnerhöhung 22 Euro Einkommensteuer, rund 20 Euro Sozialversicherungsbeiträge und 50 Euro Transferentzug bestreiten. Im Ergebnis verbleiben nur 8 Euro mehr verfügbares Einkommen. Somit haben selbst Durchschnittsverdiener nur wenige Anreize, sich beruflich zu engagieren. In höchstem Maße fragwürdig ist darüber hinaus das Nebeneinander von Steuergutschrift und Einkommensteuerschuld. Der Kölner Kombilohn ist trotz seiner Eigenschaft als negative Einkommensteuer nicht mit dem Einkommensteuertarif verknüpft. Eine Alleinerziehende mit einem Kind und 1.600 Euro Bruttoeinkommen muss knapp 125 Euro Einkommensteuer zahlen, erhält auf der anderen Seite aber 200 Euro Steuergutschrift. Letztlich ist unzureichend geklärt, wie die sozialversicherungsrechtliche Absicherung von Empfängern der Steuergutschrift zu behandeln ist, die keiner sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen. Beispielsweise können geringfügig Beschäftigte mit der Steuergutschrift zwar ein existenzsicherndes Einkommen erzielen, sind aber nicht sozialversichert. Wenn sie selbst für eine private Absicherung sorgen müssten, stände die Bedarfsdeckung aber wieder infrage. Insofern bietet es sich an, die Mindestarbeitszeit über die Geringfügigkeitsgrenze von 15 Stunden pro Woche anzuheben.

3.3 Das IW-Modell

Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) hat bereits vor einigen Jahren einen Vorschlag für eine negative Einkommensteuer vorgelegt, um das ALG II zu ersetzen (Schäfer, 2005). Die Steuergutschrift in diesem Modell schließt den Fall der Beschäftigungslosigkeit mit ein, ist bedürftigkeitsgeprüft und daran gekoppelt, dass die Empfänger an Vermittlungsbemühungen der Arbeitsverwaltung mitwirken. Ein dezidiertes Workfare-Element ist aber nicht vorgesehen. Der Grundbedarf orientiert sich an den Bedarfssätzen des ALG II zuzüglich der

pauschalieren Unterkunfts-kosten. Lediglich bei Haushalten mit Kindern ist eine Angleichung der Leistungen für Kinder an das Kindergeld vorgesehen, weshalb sich der Grundbedarf für betroffene Haushalte verringert. Die Sozialversicherung der Transferempfänger wird dadurch sichergestellt, dass die derzeit geltende Mini- und Midijob-Regelung für sie abgeschafft würde.

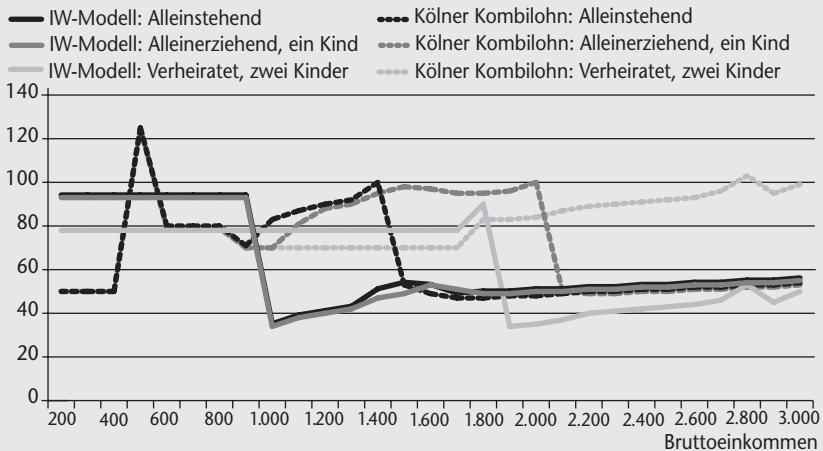
Im Unterschied zum Kölner Kombilohn gibt es im IW-Modell keine normativ vorgegebene Transferentzugsrate. Die Höhe der Steuergutschrift bestimmt sich vielmehr aus einem linearen Tarif zwischen den Eckpunkten Grundbedarf und der Einkommenshöhe, ab der Einkommensteuer zu zahlen ist. Letztere liegt bei rund 900 Euro Bruttoeinkommen für die Steuerklasse I (Unverheiratete) und 1.800 Euro für die Steuerklasse III (Verheiratete). Daraus resultiert für Alleinstehende eine recht hohe Transferentzugsrate von 72 Prozent. Zusammen mit den Sozialversicherungsbeiträgen ergibt sich eine Grenzbelastung von über 90 Prozent. Dafür endet die Phase der hohen Grenzbelastung schon bei einem recht geringen Einkommen: Während im ALG II und im Kölner Kombilohn der Alleinstehende noch bis zu einem Bruttoeinkommen von monatlich 1.400 Euro von einer fast ebenso hohen Grenzbelastung betroffen ist, endet diese im IW-Modell schon beim Auslaufen des Transfers bei 900 Euro Bruttoeinkommen (Abbildung 9). Im Ergebnis lohnt sich für den Alleinstehenden eine Tätigkeit, die weniger als 900 Euro einbringt, nur wenig. Das IW-Modell setzt also für die Aufnahme von Teilzeitbeschäftigungen nur sehr begrenzte finanzielle Anreize. Dafür lohnen sich Vollzeitbeschäftigungen umso mehr und die fiskalischen Kosten werden stark eingegrenzt. Für Haushalte mit Kindern sieht das IW-Modell reduzierte Grundsicherungsbeträge vor. Gegenüber dem ALG II verlieren zum Beispiel Alleinerziehende mit einem Kind monatlich 270 Euro und Verheiratete mit zwei Kindern 230 Euro. Daher ist es möglich, hier mit geringeren Transferentzugsraten höhere Arbeitsanreize zu erzeugen. Die Grenzbelastung liegt knapp unter 80 Prozent.

Wird die Grenzbelastung aus dem IW-Modell mit der aus dem Kölner Kombilohn verglichen (Abbildung 9), wird folgendes sichtbar: Der Kölner Kombilohn setzt bereits für Tätigkeiten mit einem geringen Umfang erhebliche finanzielle Anreize. Im Bereich niedriger Einkommen ist die Grenzbelastung vergleichsweise gering, liegt nach Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze allerdings auch im Bereich von rund 80 Prozent. Dies führt zu hohen fiskalischen Kosten und zu der Ausdehnung des Kreises der Anspruchsberechtigten bis in den Bereich durchschnittlicher Einkommen hinein. Im Ergebnis bleibt die Grenzbelastung durch den Transferentzug vor allem für Verheiratete mit Kindern bis in hohe Einkommensbereiche sehr hoch. Das IW-Modell fördert dagegen kaum den Einstieg in Arbeit, zum Beispiel durch Teilzeitarbeit. Der Vorzug des Modells besteht jedoch

Grenzbelastung der Bruttoeinkommen im IW-Modell und beim Kölner Kombilohn

Abbildung 9

in Prozent



Eigene Berechnungen

darin, dass sich berufliches Engagement und Qualifizierung im Rahmen von Vollzeitstätigkeiten weitaus stärker lohnen.

3.4 Fazit

Eine negative Einkommensteuer kann so ausgestaltet werden, dass sie die soziale Grundsicherung effektiv gewährleistet. Sie ist eine Alternative, aber kein Patentrezept zur Lösung der Probleme, die mit der Einkommensergänzung im System des ALG II verbunden sind. Vielmehr sind beide Systeme funktional äquivalent. In beiden gibt es einen existenzsichernden Grundsicherungsbetrag für Nichterwerbstätige, und niedrige Einkommen Erwerbstätiger werden mindestens auf das Existenzminimum aufgestockt. Die Ausgestaltung der Transferhöhe ist unabhängig von dem grundsätzlichen Modell gestaltbar: Transferentzugsraten und andere Parameter der negativen Einkommensteuer ließen sich auch im ALG II umsetzen.

Der Unterschied besteht im Wesentlichen in der institutionellen Verortung des Transfers. Während das ALG II im Sozialsystem verankert ist, wurzelt die negative Einkommensteuer im Steuersystem. Dies muss jedoch nicht zwingend praktische Auswirkungen haben, wie das Beispiel des Kölner Kombilohns zeigt. Denn dieser verknüpft die Steuergutschrift nicht mit dem Einkommensteuertarif.

Aus Sicht des Transferempfängers dürfte es aus Anreizgesichtspunkten kaum eine Rolle spielen, wer der Träger der Grundsicherungsleistung ist. Möglicherweise ist eine steuersystematische Lösung jedoch mit weniger Stigmatisierung für diesen verbunden.

Aus ordnungspolitischer Sicht scheint eine negative Einkommensteuer das überlegene Konzept zu sein, weil sie die Umverteilung am unteren Ende der Einkommenskala auch dort vornimmt, wo sie am anderen Ende bereits umfangreich stattfindet, nämlich im System der Einkommensteuer. Allerdings ist es schwerer, sozialrechtliche Vorgaben wie zum Beispiel die Pflicht, sich eine Arbeit zu suchen, im Einkommensteuerrecht durchzusetzen. Hierfür erscheinen das Sozialrecht und seine Institutionen wesentlich geeigneter zu sein. Daher wird mitunter die Auffassung vertreten, dass auf sozialrechtliche Vorgaben gänzlich verzichtet werden sollte und der Transfer auf eine reine Einkommenssicherungsfunktion zu beschränken sei. Dies führt zu dem in Kapitel 5 behandelten System des Bürgergelds beziehungsweise bedingungslosen Grundeinkommens.

4

Workfare

Der Kerngedanke des Workfare-Konzepts besteht darin, Transferempfänger als Gegenleistung für die Grundsicherung zur Leistung von Arbeit zu verpflichten – im Sinne einer konsequenten Reziprozität der Leistungen. Im Grundsatz ist diese Reziprozität auch im geltenden ALG II verankert. Leistungsempfänger müssen bei ihrer Integration in den Arbeitsmarkt mitwirken. So ist eine Eingliederungsvereinbarung zu schließen, die gegebenenfalls die Teilnahme an Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit verbindlich festlegt. Zudem sind in ausreichendem Umfang eigene Bemühungen zu unternehmen und nachzuweisen. Angebotene Stellen müssen in der Regel angenommen werden. Die Zumutbarkeit ist sehr weit definiert, es gibt weder einen berufsfachlichen noch einen lohnbezogenen Bestandsschutz. Arbeitsbedingungen, die im Vergleich zu früheren Tätigkeiten ungünstiger ausfallen, müssen explizit hingenommen werden (§ 10 SGB II). Auch das Angebot einer öffentlich geförderten Beschäftigung muss der Leistungsempfänger annehmen. Im Falle der Verletzung dieser Mitwirkungspflichten sind stufenweise Kürzungen des ALG II vorgesehen.

Der Unterschied zwischen diesen im SGB II formulierten Pflichten und Workfare ist in der Umsetzung zu sehen. Die Arbeitsverwaltung unter dem SGB II unterbreitet dem Hilfeempfänger gegebenenfalls ein Arbeitsangebot oder ein Angebot für eine beschäftigungsfördernde Maßnahme. Schon an dieser Stelle hängt die Aktivierung sehr stark von lokalen Gegebenheiten, aber auch von der Politik des Grundsicherungsträgers ab. Kommt es aufgrund des Arbeitsangebots nicht zum Abschluss eines Arbeitsvertrags, hat im Verdachtsfall die Arbeitsverwaltung darzulegen, dass es der Hilfeempfänger an Kooperationsbereitschaft hat mangeln lassen. Ein solcher Nachweis ist schwer zu führen und für die Arbeitsverwaltung mit hohem administrativen Aufwand verbunden, aber kaum mit positiver Rückkopplung. Im Zweifelsfall werden die Hilfeempfänger bei ihren Eigenbemühungen um Arbeit sich selbst überlassen. Im Workfare-Konzept kann ein solches Problem gar nicht erst auftauchen, denn hier ist im Unterschied zum SGB II die Zuweisung einer Arbeit obligatorisch. Wer sich dem Normalfall der Zuweisung in eine Arbeit verweigert, offenbart seine mangelnde Kooperationsbereitschaft unmittelbar. Das erleichtert in diesen Fällen die Sanktionierung.

Workfare ist kein in sich geschlossenes Konzept, sondern ein Baustein der sozialen Grundsicherung, der mit anderen Bausteinen kombiniert werden kann. Grundsätzlich wäre die Übernahme von Workfare-Elementen auch im Rahmen des ALG II möglich. Üblicherweise inkludieren Workfare-Vorschläge aber weitergehende Reformschritte. Dabei ist im Folgenden zwischen zwei Ansätzen zu unterscheiden. Erstens existieren mehrere Vorschläge, die Workfare mit einer Einkommensergänzung kombinieren. Das Workfare-Element hat dabei die Funktion, den Bezug von Transferleistungen möglichst unattraktiv erscheinen zu lassen, während die Einkommenssubvention die Attraktivität einer Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt erhöhen soll. Der zweite Ansatz basiert auf der Auffassung, dass die Einkommenssubvention, sofern das Workfare-Element ungestört seinen Zweck erfüllt, überflüssig und schädlich sei. Daher wird auf sie in diesem Modell verzichtet.

4.1 Workfare mit Einkommensergänzung

Die Kombination von Workfare – einer obligatorischen Arbeitspflicht für erwerbsfähige Empfänger von Transferleistungen – mit einer zusätzlichen Einkommensergänzung wurde im Rahmen mehrerer Reformkonzepte vorgeschlagen. Bereits im Jahr 2002 legte das Ifo-Institut ein Konzept vor, das seinerzeit die Arbeitslosen- und Sozialhilfe ersetzen sollte (Sinn et al., 2002). Dieser Vorschlag wurde später unter dem Eindruck der zwischenzeitlich umgesetzten Hartz-IV-Reform noch einmal leicht verändert (Sinn et al., 2006; 2007). Er sieht im

Kern vor, die ALG-II-Sätze deutlich abzusenken. Alleinstehende würden nur noch 293 Euro im Monat, Alleinerziehende mit einem Kind 442 Euro und Familien mit zwei Kindern und einer Erwerbsperson 790 Euro (gegebenenfalls zuzüglich Kindergeld) erhalten, sofern sie nicht erwerbstätig sind.⁹ Diese Beträge reichen zur Sicherung des Bedarfs nicht aus. Hier kommt nun das Workfare-Element ins Spiel. Hilfeempfänger können ein Einkommen in Höhe des bisherigen ALG II erhalten, wenn sie eine Beschäftigung annehmen. Eine solche Beschäftigung soll – sofern kein ausreichendes Angebot auf dem ersten Arbeitsmarkt existiert – obligatorisch von den Kommunen bereitgestellt werden. Dadurch wird die Funktion der sozialen Grundsicherung erfüllt: Niemand muss mit einem Einkommen unterhalb des Bedarfs leben.

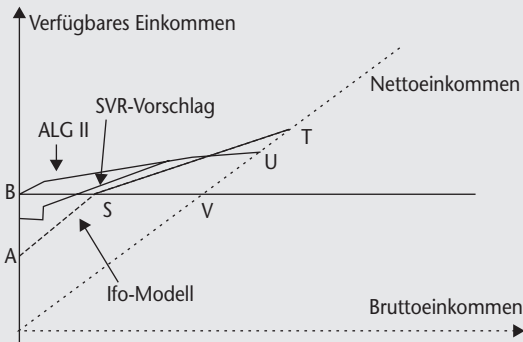
Erwerbstätige erhalten ergänzendes ALG II, wofür die Zuverdienstregelung deutlich modifiziert wird. Bis zu einem Bruttoeinkommen von 500 Euro wird Erwerbseinkommen nicht angerechnet. Unterhalb eines Bruttoeinkommens von 200 Euro soll es zudem einen Zuschuss in Höhe der Sozialversicherungsbeiträge geben. Die Minijob-Regelung würde mithin wegfallen, wobei unklar bleibt, ob dies nur für Transferempfänger gelten soll (Sinn et al., 2006, Fußnote 15). Oberhalb von 500 Euro soll die Anrechnung von Erwerbseinkommen so erfolgen, dass die Grenzbelastung stets bei ungefähr 70 Prozent liegt. Im Ergebnis erreicht ein Hilfeempfänger bei dieser Konstruktion ein bedarfsdeckendes Einkommen bei einem Bruttolohn von 400 bis 500 Euro. Um den Bedarf zu sichern, besteht also die Alternative zwischen einer kommunalen Beschäftigung – gegebenenfalls in Vollzeit – und einer Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt mit rund 500 Euro Bruttolohn. Diese Höhe ist selbst bei geringen Stundenlöhnen noch mit einer Halbtagsbeschäftigung zu erreichen. Insofern besteht ein starker Anreiz, eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt anzunehmen.

Abbildung 10 stellt die Unterschiede zwischen dem ALG II und dem Ifo-Vorschlag schematisch dar. Das ALG II garantiert den Bedarf B und ergänzt Erwerbseinkommen bis zum Punkt U, an dem der Anspruch ausläuft. Das Ifo-Modell garantiert ohne Erwerbsarbeit nur ein Einkommen A. Der Einkommensverlauf unterhalb des Punktes S ist allerdings ökonomisch irrelevant, da der Bedarf B in diesem Bereich nicht gedeckt werden kann. Zwischen den Punkten S und T erfolgt eine Einkommensergänzung, die mehr Erwerbsanreize bietet als das ALG II, da aus jeder Einheit zusätzlichen Bruttoeinkommens mehr verfügbares Einkommen resultiert. Dies kann einerseits dadurch erreicht werden, dass eine ökonomisch relevante Einkommensergänzung erst bei höheren Einkommen beginnt. Der Ifo-

⁹ Diese Beträge schließen die Kosten der Unterkunft ein.

Schematische Darstellung des verfügbaren Einkommens im Ifo-Modell, beim Vorschlag des Sachverständigenrats und beim ALG II

Abbildung 10



Eigene Darstellung

Ansatz ohne Berücksichtigung des Workfare-Elements ist somit äquivalent zu einem Modell, das bis rund 500 Euro Bruttoeinkommen 100 Prozent des Erwerbseinkommens auf den Transferanspruch anrechnet. Andererseits wird ein verbesserter Arbeitsanreiz durch eine leichte Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten erkaufte: Das Bruttoeinkommen im Punkt T ist höher als im Punkt U.

Ein dem Ifo-Vorschlag nicht unähnliches Modell hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) im Jahr 2006 erarbeitet (SVR, 2006a; Franz, 2007a). Auch darin ist eine Absenkung des ALG II vorgesehen, aber weniger umfangreich als im Ifo-Modell. Der SVR will den Bedarf in Höhe des geltenden ALG-II-Satzes ebenfalls dadurch sicherstellen, dass Transferempfängern eine Arbeitsgelegenheit geboten wird. Für Erwerbstätige gilt eine modifizierte Anrechnung von Erwerbseinkommen. Die ersten 200 Euro Bruttoeinkommen werden demnach vollständig auf den reduzierten Transferanspruch angerechnet. Bei höheren Bruttoeinkommen bis 800 Euro wird eine Werbungskostenpauschale von 40 Euro gezahlt und das Einkommen nur zu 50 Prozent des Bruttolohns angerechnet – statt wie im ALG II zu 80 Prozent (siehe die schematische Darstellung in Abbildung 10). Zusätzlich werden die Minijobs reformiert: Die Geringfügigkeitsgrenze sinkt auf 200 Euro, weshalb die Gleitzone dementsprechend auf den Bereich von 201 bis 800 Euro Bruttoeinkommen ausgedehnt wird. Im Ergebnis muss ein Alleinstehender entweder ein Bruttoeinkommen von rund 330 Euro erzielen, um ein Nettoeinkommen in Höhe des Bedarfs, also des vormaligen ALG II zu erzielen (SVR, 2006a, 86), oder eine sogenannte Arbeitsgelegenheit ausüben. Der Anreiz, den Bedarf mit einer Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt zu erwirtschaften, ist also auch im Modell des Sachverständigenrats hoch, verglichen mit dem Ifo-Modell sogar noch etwas größer.

Ein dritter Vorschlag eines Transfersystems, das Workfare mit einer Einkommenssubvention verknüpft, ist das „Modell für existenzsichernde Beschäftigung“ des Bundesministeriums für Wirtschaft (Otremba/Brönstrup, 2007; BMWi, 2007). Dieser Vorschlag sieht für Transferempfänger eine Verpflichtung zur Vollzeitbeschäftigung vor. Sofern eine solche auf dem ersten Arbeitsmarkt nicht gefunden werden kann, müssen staatlich organisierte Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden. Wer Teilzeit im ersten Arbeitsmarkt arbeitet, muss seine Arbeitszeit mit einer solchen Arbeitsgelegenheit auf Vollzeit aufstocken. Neben diesem Workfare-Element besteht die Möglichkeit, geringe Einkommen auf die Höhe des Bedarfs zu steigern – aber nicht darüber hinaus. Mithin gilt eine Transferentzugsrate von 100 Prozent für Nettoerwerbseinkommen unterhalb des ALG-II-Niveaus. Der Verlauf des verfügbaren Einkommens ist in Abbildung 10 durch die Linie BV gegeben und folgt danach der Nettoeinkommenskurve. Die Einkommenssubvention ist allerdings nur für größere Haushalte von Relevanz. Denn Alleinstehende und Alleinerziehende erreichen in Vollzeittätigkeit bereits bei einem Stundenlohn von rund 5 Euro brutto ein Nettoeinkommen oberhalb des ALG II und haben damit keinen Anspruch auf weitere Transfers. Lediglich bei Alleinverdienern mit Partner und Kindern kann das Nettoeinkommen unterhalb des Bedarfs liegen, sodass eine Aufstockung erfolgen muss. Unterhalb der Bedarfsschwelle besteht in dem Modell kein Anreiz, das Bruttoeinkommen zu erhöhen. Da aber für einen Anspruch auf Transfers ohnehin eine Vollzeitbeschäftigung Voraussetzung ist, bleibt dies weitgehend ohne Folgen für die Quantität des individuellen Arbeitsangebots. Lediglich hinsichtlich der Qualität wird eine Sozialstaatsfalle konstruiert, die sich aber nur in wenigen Fällen nennenswert bemerkbar machen dürfte.

4.2 Workfare ohne Einkommensergänzung

Neben der Verbindung von Workfare mit einem Kombi-Einkommen existiert in Form des Modells des Instituts zur Zukunft der Arbeit (IZA) ein Vorschlag eines reinen Workfare-Programms ohne jegliche Subventionierung geringer Erwerbseinkommen (Bonin/Schneider, 2006; Bonin et al., 2007a). Das Argument, das die Autoren gegen eine Aufstockung niedriger Löhne vorbringen, bezieht sich auf die Wirkung der Kombilöhne auf das Arbeitsangebot bereits Erwerbstätiger. Zwar könne ein Kombilohn die Aufnahme einer Arbeit von Nichterwerbstätigen begünstigen. Er führe aber auch dazu, dass bereits Erwerbstätige ihr Arbeitsangebot reduzieren, um einen Transfer in Anspruch nehmen zu können. Diesen Mitnahmeeffekt halten Bonin/Schneider (2006, 647) für so gravierend, dass sie Kombilöhne (beziehungsweise Einkommenssubventionen) generell ab-

lehnen. Es sei bei den geltenden und den diskutierten Ansätzen keineswegs sicher, dass sich das Arbeitsangebot in der Summe erhöhe. Alternativ müsste die Subvention so hoch ausfallen, dass die fiskalischen Kosten erhebliche negative Externalitäten hervorrufen würden. Auch in Verbindung mit einer Absenkung des Transferanspruchs sei die Einkommensergänzung abzulehnen: Die erwarteten Beschäftigungseffekte beruhten einzig auf der Transferabsenkung und der damit verbundenen Arbeitspflicht.

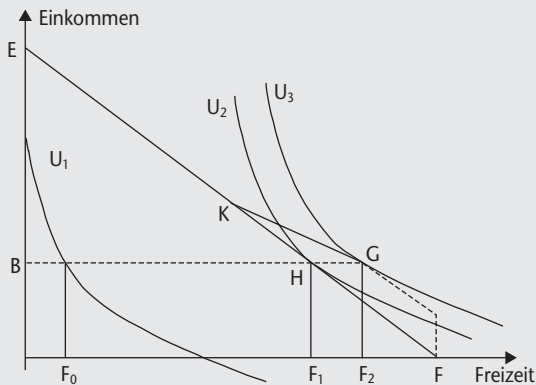
Als Lösung des Problems schlägt das IZA daher vor, Transfers grundsätzlich nur zu gewähren, wenn eine Gegenleistung durch Arbeit erfolgt. Gegebenenfalls, nämlich wenn nicht ausreichend Stellen auf dem ersten Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, sind Stellen in Form von öffentlichen Arbeitsgelegenheiten bereitzustellen. Damit wird die soziale Grundsicherung effektiv gewährleistet. Um eine Verdrängung regulärer Beschäftigung zu vermeiden, solle zudem die Möglichkeit geschaffen werden, dass private Haushalte und Unternehmen Transferempfänger zu Löhnen unterhalb des Transferanspruchs beschäftigen können. Die Differenz zum Bedarf würde dann aus öffentlichen Mitteln aufgestockt, was letztlich fast exakt dem BMWi-Modell entspräche (vgl. Abschnitt 4.1). Eine Zuteilung der Transferempfänger soll auf dem Weg der geschlossenen Auktion erfolgen, um ein Abschöpfen der Einkommenssubvention durch die Arbeitgeber zu vermeiden (Bonin et al., 2007a, 36). Unklar bleibt, warum dieses ethisch höchst problematische Verfahren gewählt wird und die Anpassung nicht den normalen Marktprozessen überlassen werden kann. Die Antwort hängt wohl auch stark davon ab, in welcher Form die Vermittlung der Transferempfänger an Arbeitgeber konkret organisiert würde.

An der Höhe der Grundsicherung soll sich nichts ändern. Ökonomisch wirkt das Workfare-Element dennoch wie eine Kürzung der Transferleistung. Zwar wird nicht das Einkommen reduziert, aber die arbeitsfreie Zeit. Da eine Subventionierung geringer Einkommen zunächst nicht vorgesehen ist, wird jedwede Beschäftigung mit einem Stundenlohn, der in einem Einkommen unterhalb des Bedarfs resultiert, unattraktiv. Für Alleinstehende ist dies nur von untergeordneter Bedeutung, da bereits bei Stundenlöhnen von rund 5 Euro brutto mit einer Vollzeitbeschäftigung der Bedarf erwirtschaftet werden kann. Bei größeren Haushalten kann jedoch ein Stundenlohn von 10 Euro und mehr erforderlich sein, bei Teilzeitbeschäftigungen auch von knapp 20 Euro (vgl. Tabelle 3). Dies gilt vor dem Hintergrund, dass es zumindest in den neuen Bundesländern Entgelttarifverträge mit Bruttolöhnen von 3 bis 8 Euro gibt (Buscher, 2007, 177). Geringproduktive in größeren Haushalten hätten somit keine Möglichkeit, mit einer gering bezahlten Tätigkeit oder einer Teilzeitbeschäftigung wenigstens einen Teil

ihres Bedarfs selbst zu erwirtschaften. Das ist deshalb misslich, weil der Einstieg in höherwertige Tätigkeiten aus einer Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt heraus sehr viel wahrscheinlicher ist als aus einer Erwerbstätigkeit im zweiten Arbeitsmarkt. Erst das Element der privatwirtschaftlichen Beschäftigung eröffnet diese Eingliederungschance.

Ein Vergleich der Wirkung auf das individuelle Arbeitsangebot im Ifo-Konzept und IZA-Modell zeigt die theoretische Überlegenheit des reinen Workfare-Ansatzes ohne zusätzliche Einkommenssubvention (Abbildung 11). Die Budgetlinie, auf der Individuen zwischen Kombinationen von Freizeit und Einkommen wählen, verläuft zwischen den Punkten E und F. Das Ifo-Modell modifiziert die Budgetlinie, indem das Einkommen bei geringen Arbeitszeiten auf das existenzsichernde Niveau B angehoben und später wieder abgeschmolzen wird. Die Budgetlinie verläuft von Punkt F zunächst senkrecht nach oben, weil auch ohne Arbeit ein reduziertes, allerdings nicht existenzsicherndes Einkommen gewährt wird. Sie verläuft dann weiter über die Punkte G und K, wo die Einkommenssubvention ausläuft. Das Workfare-Element kommt dadurch zum Ausdruck, dass das existenzsichernde Einkommen B entweder nur bei einem Arbeitsangebot F_0 (Arbeitsgelegenheit) oder F_2 garantiert ist. Mit einer Arbeitsgelegenheit wird ein Nutzenniveau U_1 erreicht. Deutlich attraktiver ist die Aufnahme einer regulären Beschäftigung mit zusätzlicher Einkommenssubvention. Hier kann ein höheres Nutzenniveau U_3 realisiert werden, allerdings fällt auch das Arbeitsangebot F_2 deutlich geringer aus. Im IZA-Modell wird dagegen die ursprüngliche Budgetgerade nicht verändert. Individuen haben nur die Wahl zwischen der Arbeitsgelegenheit oder einer regulären, nicht subventionierten Beschäftigung. In dem in Abbildung 11 skizzierten Fall kann das Individuum mit einer regulären Beschäftigung gerade den Bedarf B decken. Gegenüber der Einkommenssubvention ergibt sich zwar ein geringeres Nutzenniveau U_2 , aber auch ein höheres

Individuelles Arbeitsangebot Abbildung 11 bei verschiedenen Workfare-Modellen



Eigene Darstellung

Arbeitsangebot F_1 . Bei einer anderen Nutzenfunktion, in der die Isoquanten im Uhrzeigersinn geneigt verlaufen, wäre es allerdings auch denkbar, dass der Tangentialpunkt von Isoquante und Budgetgerade unterhalb von B liegt. In diesem Fall würde im IZA-Modell ohne Berücksichtigung der subventionierten Beschäftigung im Privatsektor nur eine Arbeitsgelegenheit infrage kommen, im Ifo-Modell dagegen ein Arbeitsangebot von F_2 .¹⁰ Das liegt zwar unterhalb von F_0 . Das im Vergleich höhere Arbeitsangebot des IZA-Modells, das sich durch die Arbeitsgelegenheiten ergibt, ist allerdings nur scheinbar vorteilhafter. Wenn die Arbeitsgelegenheiten wie vorgeschlagen strikt zusätzlich sind, erbringen sie keine Wertschöpfung.

4.3 Fazit

Workfare ist ein effektives Instrument der sozialen Grundsicherung. Während die konzeptionelle Überlegenheit der Workfare-Ansätze gegenüber einer reinen Einkommenssubvention im Punkt der Arbeitsanreize recht deutlich zutage tritt, ist die Gestaltung der Arbeitsgelegenheiten nicht befriedigend gelöst. Unzweifelhaft wäre angesichts von 2,36 Millionen arbeitslosen ALG-II-Empfängern eine erhebliche Anzahl von Arbeitsgelegenheiten erforderlich, auch wenn einzuräumen ist, dass nicht für jeden Transferempfänger ein Angebot vorgehalten werden muss. Daher ist davon auszugehen, dass dieser erheblich ausgeweitete zweite Arbeitsmarkt¹¹ zu Verdrängungseffekten gegenüber dem ersten Arbeitsmarkt führen würde. Diese Gefahr besteht insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Träger solcher Arbeitsgelegenheiten auch deren Nutznießer sind, während die fiskalischen Kosten gegebenenfalls an anderer Stelle anfallen. Sollten zum Beispiel die Kommunen Träger der Arbeitsgelegenheiten werden, während der Bund Träger der Grundsicherung bleibt, entsteht für die Kommunen ein starker Anreiz, kommunale Dienstleistungen auch dauerhaft durch Personen in Arbeitsgelegenheiten zu erbringen, da sie damit einen partikularen fiskalischen Vorteil realisieren (Enste/Schäfer, 2008, 257).

Das Argument, dass es in der kommunalen Praxis wirksame Mechanismen gebe, die Verdrängungseffekte zu reduzieren, woran auch negative Einzelbeispiele nichts ändern würden (Bonin et al., 2007a, 36), kann die Bedenken nicht zerstreuen. Der Erfolg dieser Mechanismen setzt voraus, dass überhaupt erst einmal ein Interesse daran besteht, Verdrängung zu vermeiden. Zudem gibt es hinsicht-

¹⁰ Einkommen/Freizeit-Kombinationen, die ein Einkommen unterhalb des Bedarfs beinhalten, sind ökonomisch nicht relevant.

¹¹ Mitunter wird auch von einem dritten Arbeitsmarkt gesprochen, da der Begriff des zweiten Arbeitsmarktes von den Teilnehmern an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen aus dem SGB-III-Bereich besetzt ist.

lich der Verdrängung durch 1-Euro-Jobs nicht nur anekdotische, sondern auch systematische empirische Evidenz (Hohendanner, 2007). Demgegenüber ist ein positiver Effekt der Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten auf die Wiedereingliederungschancen in den ersten Arbeitsmarkt nicht zu erwarten. Dies legen die Erfahrungen mit 1-Euro-Jobs nahe (Hohmeyer/Wolff, 2007). Allerdings sind 1-Euro-Jobs und noch mehr die – gleichermaßen ineffektiven – Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen anders konzipiert als die Workfare-Arbeitsgelegenheiten. Während bestehende Programme öffentlich geförderter Beschäftigung einen zusätzlichen finanziellen Anreiz bieten, sind die Tätigkeiten im Workfare-Konzept nur als Gegenleistung für die Transferleistung vorgesehen.

Sinn et al. (2006, 17 f.) vertreten die Auffassung, dass es zwar zu Verdrängungseffekten kommen könnte. Sie messen diesen aber nur eine sektoral begrenzte Bedeutung zu. Denn – so das Argument – das durch Verdrängung von den Kommunen eingesparte Geld würde an anderer Stelle wieder ausgegeben. Gesamtwirtschaftlich gebe es also keinen Verdrängungseffekt. Dabei scheint jedoch die Möglichkeit nicht in Betracht gezogen worden zu sein, dass die Kommunen das eingesparte Geld keineswegs für Güter und Dienste ausgeben müssen, die vom Privatsektor angeboten werden. Sie können auch ihren eigenen Apparat aufblähen. Ebenso wenig überzeugend ist das Argument, dass gewissermaßen als Ausgleich für die hinzukommende Konkurrenz der Kommunen die Konkurrenz durch die Schwarzarbeit wegfalle. Gegen Schwarzarbeit kann rechtlich vorgegangen werden, gegen staatlich organisierte und subventionierte Konkurrenz dagegen nicht.

Vor dem Hintergrund der möglichen Verdrängungseffekte sehen die meisten Workfare-Vorschläge vor, dass Transferempfänger nicht nur in öffentlichen Arbeitsgelegenheiten beschäftigt werden, sondern in verschiedener Weise auch an private Arbeitgeber tätig überlassen werden können. Dieser Ansatz erinnert stark an das Konzept der Personal-Service-Agenturen (PSA), das unter anderem deshalb scheiterte, weil die PSA im Wettbewerb mit etablierten Zeitarbeitsunternehmen nicht bestehen konnten (WZB/infas, 2006, 354). Kunden(unternehmen), die solche Überlassungsdienstleistungen in Anspruch nehmen, müssen gegenüber gewerblichen Zeitarbeitnehmern mit einer deutlich verringerten Motivation und Produktivität rechnen. Es bleibt fraglich, ob sich dieses Modell der öffentlichen Arbeitnehmerüberlassung durchsetzen könnte.

5

Bedingungsloses Grundeinkommen

Kernidee des bedingungslosen Grundeinkommens, zuweilen auch „Bürgergeld“¹² genannt, ist die obligatorische Zahlung eines Transfers – unabhängig von der Bedürftigkeit oder anderen Bedingungen wie etwa dem eigenen Bemühen um Erwerbseinkommen. Jedem Bürger würde allein aufgrund seines Status „Bürger“ ein existenzsichernder Transfer gezahlt. Die Grundthese von Götz Werner, eines Verfechters des Bürgergelds, lautet: Da das wirtschaftliche Wachstum mit dem Produktivitätsfortschritt nicht mithalten könne, gehe modernen Gesellschaften die Arbeit aus. Dies sei aber nicht problematisch, weil die von den Erwerbstätigen produzierte Menge von Gütern ausreiche, um alle zu versorgen. Man müsse Arbeit und Einkommen voneinander trennen. Einkommen sei ein Menschenrecht, das man aus Gründen der Menschenwürde und Freiheit nicht an Bedingungen knüpfen könne, auch nicht an die Maßgabe, den Lebensunterhalt nach Möglichkeit selbst zu erwirtschaften (Werner, 2007).

Schon gegen die Prämisse dieser Argumentation lassen sich Einwände vorbringen. Innovationen und der aus ihr folgende Produktivitätszuwachs müssen keinesfalls mit stagnierender oder gar sinkender Beschäftigung einhergehen, da es verschiedene Kompensationswege gibt (Vivarelli, 2007). Auch die grundsätzliche Trennung von Einkommen und Arbeit ist zu diskutieren. Obgleich Götz Werner seine Idee des Bürgergelds öffentlichkeitswirksam propagiert, so stellt es doch kein geschlossenes Konzept dar. Viele Gestaltungsmerkmale werden lediglich am Rande angesprochen. Deswegen wird hier von einer Analyse seines Ansatzes abgesehen. Klar wird indes, dass in Werners Skizze die Leistungshöhe noch einmal deutlich großzügiger angelegt ist als in anderen, im Folgenden detailliert diskutierten Bürgergeldmodellen. Insofern stellt sich die Finanzierungsfrage. Ein weiterer Unterschied besteht in der Finanzierungsmethode. Während die folgenden Modelle vorhandene Mittel für die soziale Sicherung umwidmen wollen, plädiert Werner für eine Finanzierung durch eine Konsumsteuer.

5.1 Der Vorschlag von Althaus

Anders als Werner stellt Althaus (2007) die Ineffizienz des gegenwärtigen sozialen Sicherungssystems in den Vordergrund seiner Begründung für einen Grundeinkommensvorschlag. Das derzeitige System der sozialen Grundsicherung

¹² Das „liberale Bürgergeld“, ein Vorschlag der FDP, ist kein Bürgergeld im hier verstandenen Sinne, da es nicht bedingungslos gewährt wird.

erhebe zwar die Forderung, dass sich Transferempfänger um eine Arbeit bemühen, die einen möglichst großen Anteil des Bedarfs abzudecken vermag. Laut Althaus kann es diese Forderung aber nicht effektiv durchsetzen und verursacht vielmehr eine erhebliche Bürokratie. Zudem baue das Rentenversicherungssystem Ansprüche auf, die unter anderem wegen der demografischen Veränderungen in Zukunft nicht mehr bedient werden können oder die Leistungsfähigkeit künftiger Generationen stark beeinträchtigen werden. Demgegenüber betonen Opielka/Strengmann-Kuhn (2007, 29) die gesellschaftlichen und arbeitsökonomischen Implikationen.

Zur Lösung der Probleme schlägt Althaus ein bedingungsloses Grundeinkommen in Höhe von 800 Euro für Erwachsene und 500 Euro für Kinder unter 18 Jahren vor. Dieses sogenannte Solidarische Bürgergeld ersetzt alle anderen Sozialleistungen. Beibehalten wird jedoch die gesetzliche Krankenversicherung, für die eine Kopfpauschale von 200 Euro zu zahlen ist. Bedient werden müssen auch die bis dato angefallenen Rentenansprüche. Die derzeitigen Einkommensteuertarife werden durch einen einheitlichen Steuersatz von 50 Prozent ersetzt. Wer will, kann sein Bürgergeld auf 400 Euro halbieren, um seinen Einheitssteuersatz auf 25 Prozent zu senken. Gegenüber dem Arbeitslosengeld II ergibt sich somit eine deutlich reduzierte Transferenzugsrate, die zu einer Erhöhung der Anreize führt, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Auf der anderen Seite entsteht jedoch auch ein Einkommenseffekt, der gegenteilig wirkt: Da ein existenzsicherndes Einkommen ohne Gegenleistung in jedem Fall vorhanden ist, werden Arbeitnehmer mit hoher Freizeitpräferenz ihr Arbeitsangebot reduzieren. Bemerkenswert an dem Ansatz ist neben der Umsetzung der Grundeinkommensidee auch die Umsetzung sehr weitreichender weiterer Reformen wie der Kopfpauschale im Gesundheitswesen und einer sogenannten Flat Tax, die noch eine Stufe weiter geht als das in der Öffentlichkeit bereits kontrovers diskutierte Stufentarifmodell. Einige Fragen, etwa die steuerliche Behandlung von Kapitalerträgen, bleiben indes ungeklärt.

Die gesamten Bruttokosten des Bürgergelds nach Althaus belaufen sich auf rund 600 Milliarden Euro. Davon finanzieren sich laut Opielka/Strengmann-Kuhn (2007) gut 400 Milliarden Euro durch die Einkommensteuer. Dies stellt im Vergleich zum Status quo eine gewaltige Erhöhung der Steuerlast dar. Im Jahr 2007 betrug die Summe der Einnahmen aus Steuern vom Einkommen (einschließlich der Körperschaft- und Zinsabschlagsteuer) nur 215 Milliarden Euro (SVR, 2007, 254). Dafür fallen im Bürgergeldmodell jedoch die Sozialversicherungsabgaben weg. Das originäre Althaus-Modell führt gemäß Opielka/Strengmann-Kuhn zu einer Finanzierungslücke von 190 Milliarden Euro. Die Berechnungen von

Modellvarianten mit noch höheren Steuersätzen führen zu einem ausgeglichenen Budget. Diese Varianten sehen zum Beispiel Steuersätze von 70 und 40 Prozent (jeweils für den Transferentzug und darüber hinausgehendes Einkommen) oder 80 und 35 Prozent vor. Hinzu kommt eine vom Arbeitgeber zu tragende Lohnsummensteuer, die zur Zahlung von Zusatzrenten erhoben wird. Die Zusatzrenten sollen bereits aufgelaufene Rentenansprüche abdecken und die Sockelrente in Form des Bürgergelds ergänzen. Hierbei handelt es sich um eine rein statische Betrachtung, die mögliche Verhaltensänderungen nicht berücksichtigt. Auf dieser Basis, merkt Spermann (2007, 157 f.) an, sind keine Schlussfolgerungen oder gar Politikempfehlungen möglich.

Demgegenüber errechnet der SVR (2007, 233 ff.) in rein statischer Betrachtung eine Finanzierungslücke – unter Einschluss der Lohnsummensteuer und der Zusatzrenten – von 246 Milliarden Euro. Selbst wenn Verhaltensänderungen berücksichtigt werden, verbleibt ein Defizit von 227 Milliarden Euro. Dafür sinkt die Belastung der Privathaushalte, die Ungleichheit der Einkommen und die Armutsquote nehmen ab. Die Entlastung bewirkt zudem eine Erhöhung des Arbeitsangebots gegenüber dem Status quo um knapp 1,2 Millionen Vollzeitäquivalente. Um die Finanzierbarkeit sicherzustellen, müsste neben der Anhebung der Lohnsummensteuer auf 21 Prozent der Einkommensteuersatz bei unveränderter Transferentzugsrate auf 61 Prozent erhöht werden (Variante 1). Alternativ könnte der Einkommensteuersatz bei einer Transferentzugsrate von 80 Prozent bei rund 35 Prozent liegen (Variante 2), was mit den Berechnungen von Opielka/Strengmann-Kuhn (2007) tendenziell übereinstimmt. Diese Modifizierungen ermöglichen zwar eine Finanzierbarkeit, aber dafür stellen sich die erwarteten positiven Effekte nicht ein. So wird in der Variante 1 zwar die Armutsquote sinken, die Abgabenbelastung der Durchschnittsverdiener dagegen steigen. Zudem geht das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot gegenüber dem Status quo um über 200.000 Vollzeitäquivalente zurück. In Variante 2 bleibt vom positiven Arbeitsangebotseffekt, der oben noch knapp 1,2 Millionen Vollzeitäquivalente betrug, lediglich eine schwache Zunahme um rund 100.000 Vollzeitäquivalente übrig.

Straubhaar/Opielka (2007) werfen dem SVR vor, die Simulationsrechnungen würden nicht hinreichend berücksichtigen, dass es sich um eine „radikale strukturelle“ Reform handelt, die sich im gegebenen Modellrahmen nicht abbilden lässt. Zudem seien die Ergebnisse teilweise nicht plausibel und mögliche Einnahmen nur lückenhaft erfasst worden. So vertreten Hohenleitner/Straubhaar (2007, 74) die Auffassung, dass die Einnahmen um 170 bis 300 Milliarden Euro höher ausfallen könnten, als es Opielka/Strengmann-Kuhn (2007) ausgewiesen

haben. Teilweise ist die Kritik am SVR aber nur schwer nachvollziehbar. So wird angemerkt, dass der SVR die Mehreinnahmen aus der Erhöhung der Mehrwertsteuer nicht berücksichtigt habe (Straubhaar/Opielka, 2007, 2). Dies ist aber für die Argumentation des SVR unerheblich. In dessen Berechnung ging es allein um den Unterschied zwischen Bürgergeldmodell und Status quo.

Das Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) hat ebenfalls eine Schätzung der fiskalischen Wirkungen vorgelegt, die Verhaltensänderungen der Individuen berücksichtigt. Demzufolge weist das Althaus-Konzept eine statische Finanzierungslücke von 228 Milliarden Euro auf. Zwar steigt gleichzeitig das Arbeitskräfteangebot um 600.000 Vollzeitäquivalente an. Da es sich dabei aber vorwiegend um Grenzanbieter handelt, können sie das Finanzierungsdefizit nur wenig mindern. Im Ergebnis verbleibt eine Finanzierungslücke von rund 220 Milliarden Euro (Bonin/Schneider, 2007). Eine dritte modellbasierte Abschätzung zu den fiskalischen und beschäftigungspolitischen Wirkungen des Bürgergelds von Althaus kommt von Fuest et al. (2007c). Auch sie errechnen in statischer Betrachtung eine Finanzierungslücke von knapp 190 Milliarden Euro. Diese Lücke weitet sich aber – anders als in der SVR-Berechnung – nach Berücksichtigung der Arbeitsangebotseffekte noch aus, nämlich auf rund 200 Milliarden Euro. Der Grund liegt darin, dass die Autoren negative Beschäftigungseffekte in der Größenordnung von 800.000 Vollzeitäquivalenten prognostizieren. In einer Modellvariante, die annähernd budgetneutral ist, treten sogar negative Effekte in Höhe von 2,2 Millionen Vollzeitäquivalenten auf.

5.2 Der Vorschlag des HWWI

Anders als das Bürgergeldmodell von Althaus, das als „realtypisch“ bezeichnet wird, ist der Vorschlag des Hamburgischen Weltwirtschaftsinstituts (HWWI) von Hohenleitner/Straubhaar (2007) nach eigener Einstufung ein „idealtypisches“ Konzept. Das zentrale Argument für das Grundeinkommen liegt nach Ansicht der Autoren in seiner Transparenz und Einfachheit. Jeglicher bürokratische Antrags- und Kontrollaufwand falle weg. Kernidee des HWWI-Modells ist – wie im Althaus-Modell – der existenzsichernde und bedingungslose Transfer für jeden Bürger. Die Höhe wird nicht exakt spezifiziert. Als Orientierung soll jedoch die Summe des staatlichen Sozialbudgets dienen. Dieses Budget würde einen Pro-Kopf-Transfer von 600 bis 700 Euro monatlich ermöglichen. Dabei bleibt indes unzureichend berücksichtigt, dass nicht das gesamte Sozialbudget als Umverteilungsmasse zur Verfügung steht, zum Beispiel weil bis dato erworbene Rentenansprüche Eigentumscharakter haben und damit nicht disponierbar sind. Das Grundeinkommen bleibt im HWWI-Modell steuerfrei, womit es gleichzeitig den

steuerlichen Grundfreibetrag markiert. Darüber hinausgehendes Einkommen soll ohne Ausnahme mit einem einheitlichen Satz versteuert werden (Flat Tax). Zusätzlich zum Grundeinkommenstransfer oder als Teil davon wird ein Gutschein für eine obligatorische Krankenversicherung ausgegeben, deren Anbieter einem Kontrahierungszwang unterliegen. Im Gegenzug werden alle anderen sozialen Leistungen einschließlich der gesetzlichen Rentenversicherung abgeschafft. Gestrichen wird auch der Kündigungsschutz. Er wird durch ein System von Abfindungen ersetzt.

Zur Berechnung der Kosten des Vorschlags ziehen Hohenleitner/Straubhaar (2007) zwei Varianten heran. In der ersten Variante beträgt das Bürgergeld 600 Euro, in der zweiten 800 Euro – jeweils einschließlich 200 Euro für einen Krankenversicherungsgutschein. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Variante 1 das Existenzminimum nicht sicherstellen kann, da nur ein Nettotransfer von 400 Euro übrig bleibt (vgl. Abschnitt 2.1). Insgesamt ergeben sich Bruttokosten von 790 Milliarden Euro (Variante 2) beziehungsweise 590 Milliarden Euro (Variante 1). Diese Werte sind mit den Bedarfsschätzungen für das Solidarische Bürgergeld von Althaus kompatibel. Diesen Kosten stellen die Autoren ein Einsparpotenzial von 340 bis 630 Milliarden Euro für gegenwärtig aufgewendete Sozialleistungen gegenüber. Diese beinhalten indes auch 280 Milliarden Euro für Renten und Pensionen, die Eigentumsansprüche darstellen und nicht ohne weiteres umverteilt werden können. Das Einsparpotenzial charakterisiert also allenfalls eine Situation nach einer langen Übergangszeit, bis diese Ansprüche ausgelaufen sind. Demgegenüber kalkulieren Opielka/Strengmann-Kuhn (2007) nur mit einem Einsparpotenzial von 200 Milliarden Euro und der SVR (2007) mit 177 Milliarden Euro. Aus den Bruttokosten abzüglich des Einsparpotenzials ergeben sich im HWWI-Modell netto Kosten von 450 Milliarden Euro bis hin zu einem Überschuss von 40 Milliarden Euro. Der Steuersatz, der zur Finanzierung der Nettokosten und der übrigen Staatsausgaben notwendig ist, beträgt unter Berücksichtigung der Einnahmen durch indirekte Steuern 78 bis 49 Prozent (Hohenleitner/Straubhaar, 2007, 22 f.). Dieser statischen Betrachtung messen die Autoren selbst jedoch nur geringe Relevanz bei, da die Auswirkungen eines solch radikalen Systemwechsels „nicht zuverlässig prognostizierbar sind“ (Hohenleitner/Straubhaar, 2007, 24). Nichtsdestotrotz ziehen sie die Schlussfolgerung, dass ein Grundeinkommen finanzierbar sei.

Mithilfe einer nicht modellbasierten Abschätzung der Beschäftigungswirkungen kommen Hohenleitner/Straubhaar (2007) zu positiven Beschäftigungseffekten von 2,5 bis 3,2 Millionen Erwerbstätigen. Diese Einschätzung weicht deutlich von den anderen ab. Dem Einwand, dass die zur Finanzierung des Bür-

gergelds notwendigen Steuersätze Anreize schaffen, das individuelle Arbeitsangebot zu reduzieren, wird mit dem Argument begegnet, dass mehr Teilzeitbeschäftigung zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf führe. Da auch höher qualifizierte zunehmend langzeitarbeitslos würden, verteile eine höhere Teilzeitbeschäftigung die vorhandene Arbeit auf mehr Köpfe (Hohenleitner/Straubhaar, 2007, 43).

5.3 Fazit

Das bedingungslose Grundeinkommen ist in der Mehrzahl der hier betrachteten Varianten eine effektive Form der sozialen Grundsicherung. Lediglich eine Variante des HWWI-Modells sieht eine nicht existenzsichernde Transferhöhe vor. Schwerer ist dagegen die Effizienz zu beurteilen. Eine ausschließliche Betrachtung der Anreizstrukturen gibt keinen hinreichenden Aufschluss. Die Modelle bedingungslosen Bürgergelds sehen im Vergleich zum ALG II in der Regel deutlich reduzierte Transferentzugsraten vor. Daher würde sich gegenüber dem Status quo der Anreiz für Transferempfänger, eine Beschäftigung aufzunehmen, durchweg verbessern. Die Berechnungen des SVR (2007) zeigen jedoch, dass dies nur auf Kosten einer erheblichen, nicht leistbaren Unterfinanzierung gelingt. Mehr noch: Der gesamte Beschäftigungseffekt beruht kausal auf der Entlastungswirkung für die privaten Haushalte. Wird das Bürgergeld budgetneutral ausgestaltet, lösen sich die positiven Beschäftigungseffekte auf. Bestenfalls verbleibt ein Effekt von null. Zu dieser Einschätzung kommen alle modellbasierten Untersuchungen, die Verhaltensänderungen der Arbeitnehmer berücksichtigen. Während die statische Betrachtung von Opielka/Strengmann-Kuhn (2007) keine explizite Aussage darüber enthält, postuliert die gleichfalls statische Überschlagsrechnung von Hohenleitner/Straubhaar (2007) sehr große positive Beschäftigungseffekte. Das Vertrauen in diese Berechnungen wird indes nicht dadurch gestärkt, dass die Autoren eine Prognostizierbarkeit der Beschäftigungswirkung generell in Zweifel ziehen. Vielmehr werfen sie sogar die Frage auf, ob ein derart weitreichender Systemwechsel in der sozialen Sicherung samt seinen erheblichen fiskalischen Wirkungen verantwortet werden kann, solange man sich noch nicht einmal über das Vorzeichen der beschäftigungspolitischen und fiskalischen Wirkung wirklich im Klaren ist.

Das Konzept des bedingungslosen Grundeinkommens stößt jedoch nicht nur hinsichtlich der Finanzierung auf Vorbehalte. Die Befürworter verweisen zu Recht auf die Ineffizienz des bestehenden Sozialstaats. Doch statt die Ineffizienzen mit geeigneten Reformen zu beseitigen, werden sie mit dem Bürgergeld überhöht. Das Bürgergeld unterscheidet sich grundlegend vom geltenden Sozialstaatskon-

zept: Die Gesellschaft als Transferzahler verzichtet damit auf die Festlegung, dass der Transferempfänger zumindest das Bemühen schuldet, künftig ohne Transfer auszukommen. Vielmehr erhält jeder einen Transfer – unabhängig davon, ob dieser gebraucht wird oder erwünscht ist. Damit geht jedoch nicht mehr Freiheit einher, wie die Befürworter des Grundeinkommens dies postulieren (vgl. zum Beispiel Werner, 2007, 62; Althaus, 2007, 5). Das Gegenteil ist der Fall: Die Gewährung eines Transfers schafft Abhängigkeit. Die Selbstverantwortung wird an den Staat delegiert, der keinen Versuch unternimmt, sie zurückzugeben. Erzeugt wird eine Gesellschaft, die am Tropf des Sozialstaats hängt, statt sich eigenverantwortlich und selbstbewusst zu entfalten. Somit ist das Bürgergeldmodell mit der Sozialen Marktwirtschaft unvereinbar. Denn die betont die Notwendigkeit der Selbstverantwortung. Jeder ist selbst dafür verantwortlich, seinen Lebensunterhalt zu bestreiten. Die Gesellschaft unterstützt diejenigen, die diese Selbstverantwortung – aus welchem Grund auch immer – nicht wahrnehmen können. Sie muss sich jedoch schützen vor der Ausbeutung durch jene, die ihre Selbstverantwortung nicht wahrnehmen wollen. Deshalb wird von den meisten Menschen das Konzept der Reziprozität, demzufolge eine Gegenleistung zu erbringen ist, als gerecht empfunden (Enste/Schäfer, 2008, 260). Spermann (2007, 159 f.) befürchtet bei der Einführung eines Bürgergelds zudem eine Erosion der sozialen Arbeitsnorm. In der Folge werde die Zahl der Transferempfänger, die nicht erwerbstätig sind, zunehmen.

6

Mindestlohn

Zwar ist der gesetzliche Mindestlohn kein originär sozialpolitisches Konzept. Dennoch ist die Diskussion um seine Einführung sozialpolitisch geprägt. Da die Befürworter eines Mindestlohns die geforderte Einschränkung der Vertragsfreiheit beziehungsweise Tarifautonomie begründen müssen, greifen sie häufig auf ein sozialpolitisches Argument zurück: Man muss von seiner Arbeit leben können, so die Forderung. Daraus lässt sich ein Konzept für die Grundsicherung ableiten. Diese müsste demzufolge nicht vom Staat, sondern von den Unternehmen getragen werden. Sie haben dafür zu sorgen, dass die Beschäftigten einen Lohn mindestens in Höhe des Existenzminimums erhalten. Das Konzept wirft indes gleich an mehreren Stellen Fragen hinsichtlich seiner Effektivität auf.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass sich Lohn und Einkommen unterscheiden, die Frage der sozialen Grundsicherung aber ausschließlich am Einkommen festgemacht werden kann. Welches Einkommen aus dem Lohn generiert werden kann, ist aber nicht nur eine Frage der Höhe des Stundenlohns, sondern auch der Arbeitszeit. Selbst wenn man sich auf Vollzeit Arbeitnehmer beschränkt, findet man eine erhebliche Spannweite der wöchentlichen Arbeitszeit vor: Von den 22,3 Millionen abhängig Beschäftigten in Deutschland, die mehr als 35 Stunden in der Woche arbeiten, haben 33 Prozent eine Arbeitszeit zwischen 35 und 39 Stunden, 50 Prozent arbeiten 40 Stunden, 6 Prozent zwischen 41 und 44 Stunden und immerhin 11 Prozent 45 Stunden und mehr (Statistisches Bundesamt, 2008). Um den im SGB II definierten Bedarf eines Alleinstehenden mit Erwerbseinkommen erzielen zu können, wird bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von 36 Stunden ein Bruttostundenlohn von 5,80 Euro benötigt. Bei einer Arbeitszeit von 45 Stunden reichen dagegen 4,60 Euro. Wenn also der Mindestlohn das Existenzminimum garantieren soll, müssen entweder die Mindestlohnsätze je nach Arbeitszeit differenziert werden, was – abgesehen von den äußerst problematischen rechtlichen Implikationen – kaum praktikabel sein dürfte. Oder es wird eine willkürliche Grenze der Mindestarbeitszeit festgelegt, die im Zusammenspiel mit dem Mindestlohn das Existenzminimum sichert. Dieser Fall führt aber bei Arbeitnehmern mit längerer Arbeitszeit nicht nur zu einem existenzsichernden, sondern zu einem höheren Einkommen. Für diese Arbeitnehmer geht es also gar nicht um die Frage, ob sie von ihrer Arbeit leben können. Gleichwohl sind sie vom Mindestlohn betroffen.

Doch selbst wenn man sich bei der Arbeitszeit auf ein Arrangement einigen könnte, steht eine weitere Variable zwischen dem Stundenlohn und dem existenzsichernden Einkommen: der Haushaltskontext. Das Existenzminimum liegt für eine vierköpfige Familie zweifellos weitaus höher als das eines Alleinstehenden. Daraus resultieren sehr unterschiedliche Stundenlohnsätze, die – zusammen mit einer willkürlich festgelegten Mindestarbeitszeit – für die Erzielung des Existenzminimums erforderlich sind (vgl. Tabelle 3). Um die Grundsicherungsfunktion zu erfüllen, müsste der Mindestlohn für den Familienvorstand deutlich höher sein als für den Single. Dies ist aber kein gangbarer Weg. Familienvorstände hätten auf dem Arbeitsmarkt gegenüber den Singles das Nachsehen und würden keine Arbeitsplätze finden (Kalmbach, 2007, 441). Legt man hingegen den Mindestlohn so fest, dass auch größere Haushalte daraus noch ihren Bedarf bestreiten können, werden gleichzeitig auch Haushalte tangiert, die der gesetzlichen Anhebung ihrer Löhne nicht bedürfen.

Bereits aus diesen Überlegungen heraus lässt sich die Schlussfolgerung ziehen, dass der Mindestlohn kein effektives Instrument der Grundsicherung sein kann.

Er kann nicht sicherstellen, dass Beschäftigte mit (zu) geringer Arbeitszeit oder in großen Haushalten ein existenzsicherndes Einkommen erzielen. Den Bedarf von Arbeitslosen kann er per Definition nicht sichern. In jedem Fall ist für die genannten Personengruppen ein zusätzliches Transfersystem erforderlich, das explizit auf die Einkommenshöhe abstellt. Aber auch die Effizienz steht vor diesem Hintergrund infrage. Da der Mindestlohn auf das Individuum bezogen ist und den Haushaltskontext nicht berücksichtigt, fördert er auch Arbeitnehmer, die keiner Förderung bedürfen. So zeigen Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft, dass nur 17 Prozent der Arbeitnehmer, die einen Niedriglohn beziehen, gleichzeitig auch arm sind. Unter den Vollzeitarbeitnehmern sind es sogar nur 14 Prozent (Enste/Schäfer, 2008, 263). Die übrigen 83 Prozent (86 Prozent) verfügen über weitere Einkommensquellen, die sie über die Armutsgrenze hinwegheben. Somit unterstützt der Mindestlohn weder alle diejenigen, die Unterstützung brauchen, noch hilft er ausschließlich denjenigen, die Hilfe benötigen.

Eine andere Begründung für die Einführung gesetzlicher Mindestlöhne bezieht sich auf die vermeintliche Wirkung der Einkommensergänzung. Da ein System der Einkommensergänzung wie das ALG II Löhne, die nicht existenzsichernd sind, in jedem Fall unbefristet aufstockt, entstehe ein Anreiz für die Arbeitgeber, diese Subvention abzuschöpfen. Dies gelinge, so das Argument, weil es den Arbeitnehmern egal sei, ob sie ihr Einkommen aus Erwerbseinkommen oder Transfereinkommen beziehen. Diese Kritik verkennt die aktuelle Arbeitsmarktlage und die Rolle, welche die Einkommensergänzung dabei spielen soll. Das zentrale Problem auf dem deutschen Arbeitsmarkt ist die hohe Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter beziehungsweise niedrigproduktiver Arbeitnehmer. Die Einkommensergänzung soll es diesen Arbeitnehmern ermöglichen, zu niedrigen, produktivitätsorientierten Löhnen erwerbstätig zu werden, auch wenn diese Löhne nicht existenzsichernd sind. Das heißt, dass die positive Beschäftigungswirkung der Einkommensergänzung darauf beruht, dass im Vergleich zum Status quo vermehrt niedrige Löhne vereinbart werden können. Wenn das Lohnniveau in diesem Arbeitsmarktsegment sinkt, dann handelt es sich um einen gewünschten Effekt, der zu mehr Beschäftigung führen soll.

Erst wenn der Arbeitsmarkt geräumt ist und die Löhne weiterhin sinken, findet offenkundig eine Abschöpfung der Subvention durch Unternehmen statt. Dies kann jedoch nur geschehen, wenn die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes gestört ist. In einem vollkommenen Markt würde der Wettbewerb um Arbeitskräfte diese Gewinne auf null schrumpfen lassen. Eine dauerhafte Abschöpfung der staatlichen Einkommenssubvention durch die Unternehmen ist nur in Sonderfällen zu erwarten, zum Beispiel in einem Nachfragemonopol (Monopson).

In einem solchen Fall können ein Mindestlohn oder eine Lohnuntergrenze gerechtfertigt sein (Gregg, 2000). Die Beweislast für das Vorliegen einer solchen Konstellation liegt indes bei den Befürwortern des Mindestlohns. Noch scheint der deutsche Arbeitsmarkt von der Vollbeschäftigung im geringproduktiven Segment weit entfernt.

Hinsichtlich der Effizienz werden die größten Bedenken gegen den Mindestlohn wegen der Beschäftigungseffekte erhoben, die zu erwarten sind. In der neoklassischen Theorie führt der Mindestlohn zu Arbeitslosigkeit, wenn er über dem Gleichgewichtslohn angesiedelt ist. Dies erklärt sich aus dem Verhalten der Unternehmen. Ein Unternehmen entlohnt im Gleichgewicht in Höhe der individuellen Produktivität des Arbeitnehmers. Wird durch ein Gesetz ein höherer Lohn verlangt, können die Arbeitskosten die Produktivität übersteigen. Der Arbeitnehmer kostet mehr, als er einbringt. In der Folge muss ein verantwortlich handelnder Unternehmer den Arbeitsplatz abbauen. Bleibt der Mindestlohn hingegen unter dem Gleichgewichtslohn, entfaltet er keine Relevanz.

Anders stellt sich die Situation dar, wenn die Annahme vollkommener Märkte aufgegeben wird. Wenn ein Unternehmen eine marktbeherrschende Stellung auf dem Arbeitsmarkt einnimmt (zum Beispiel aufgrund von Segmentation oder regional abgegrenzt) und in der Lage ist, ein Nachfragemonopol beziehungsweise Monopson aufzubauen, kann es die Arbeitnehmer zu ihrem Reservationslohn entlohnen, der deutlich unter deren Produktivität liegen kann. Der Lohn lässt sich umso niedriger drücken, je höher die Kosten des Arbeitsplatzwechsels sind. In dieser Konstellation kann ein gesetzlicher Mindestlohn sogar zu steigender Beschäftigung führen. Auch aus der Effizienzlohn- und Humankapitaltheorie können positive Beschäftigungswirkungen des Mindestlohns abgeleitet werden (SVR, 2006b; Bosch, 2007; Fitzenberger, 2008b).

Eine entscheidende Frage ist, inwieweit das Monopson ein realistisches Abbild des deutschen Arbeitsmarktes ist. Dies wird in der Literatur überwiegend verneint (Fitzenberger, 2008b, 22; Franz, 2007b, 434 f.). Zweifel sind schon allein deshalb angebracht, weil vom Mindestlohn definitionsgemäß geringqualifizierte Niedriglohnpfänger betroffen sind, diese aber dank der Absicherung durch das ALG II keine besonders hohen Kosten des Stellenwechsels aufweisen. Mit anderen Worten: Da geringqualifizierte Arbeitnehmer bei Verlust des Arbeitsplatzes und Wechsel in das ALG II nur geringe Einkommenseinbußen hinnehmen müssen, können Unternehmen als Nachfrager von Arbeit keine große Marktmacht erreichen. Letztlich kann die Frage der Beschäftigungsentwicklung von der Theorie nicht eindeutig beantwortet werden, sodass empirische Untersuchungen erforderlich sind. Festzuhalten bleibt aber, dass die bloße theoretische Möglichkeit,

dass ein Mindestlohn unter bestimmten Voraussetzungen keine negativen Beschäftigungseffekte nach sich zieht, nicht ausreicht, um die Forderung nach Mindestlöhnen zu untermauern. Vielmehr sind angesichts der nicht eindeutigen theoretischen Wirkungsrichtung die Befürworter eines Mindestlohns in der Bringschuld, die beschäftigungspolitische Ungefährlichkeit empirisch nachzuweisen (Fitzenberger, 2008b, 26).

Dieser Nachweis ist bislang nicht vorgelegt worden. Allein König/Möller (2007) konnten mit einem experimentellen Design zeigen, dass der Mindestlohn in der Bauwirtschaft in Westdeutschland keine signifikanten negativen Folgen für die Beschäftigung hatte (in Ostdeutschland dagegen schon). Fraglich ist, ob dieses Ergebnis verallgemeinert werden kann. Dagegen ermittelten Ragnitz/Thum (2008) mit einem eher klassischen Ansatz einen negativen gesamtwirtschaftlichen Effekt in der Größenordnung von 1,1 Millionen Arbeitsplätzen. Eine umfassende Synopse von Untersuchungen zu Mindestlöhnen aus verschiedenen Ländern und mit verschiedenen Methoden haben Neumark/Wascher (2007) vorgelegt. Von den rund 100 untersuchten Studien weist die Mehrzahl negative Beschäftigungseffekte aus, auch wenn diese oftmals nicht signifikant sind. Nur acht Studien stellten positive Effekte fest. Von den 33 Studien, die nach Auffassung der Autoren am glaubwürdigsten sind, fanden 28 negative Beschäftigungswirkungen, insbesondere für Geringqualifizierte. Börsch-Supan (2008, 38) identifiziert in der Synopse von Neumark/Wascher bei „scharfen wissenschaftlichen Maßstäben“ 19 Studien, von denen nur eine nachweist, dass durch Mindestlöhne keine zusätzliche Arbeitslosigkeit hervorgerufen wird. Neumark/Wascher (2007, 163 f.) schlussfolgern selbst, dass die Mehrzahl der empirischen Studien auf negative Beschäftigungseffekte hinweist.

Zusammenfassung

Die Hartz-IV-Reform hat die Diskussion um die Gestaltung der sozialen Grundsicherung in Deutschland nicht beendet. Im Gegenteil: Es scheint, als wäre sie sogar noch befeuert worden. Dabei teilt sich die Debatte in zwei Richtungen. Erstens werden die Konstruktionsfehler des geltenden Grundsicherungssystems – des Arbeitslosengelds II – thematisiert. Zweitens gibt es eine Reihe von Vorschlägen für einen kompletten Systemwechsel. Zur Beurteilung der Vorschläge

sind vor allem zwei Kriterien anzulegen. Zum einen ist zu prüfen, ob das vorgeschlagene System effektiv ist, also ob es das postulierte Ziel der sozialen Grundversicherung, jeden Bürger mindestens mit dem lebensnotwendigen Bedarf auszustatten, erreichen kann. Bis auf den Mindestlohn und wenige Varianten des bedingungslosen Grundeinkommens erfüllen diese Forderung alle untersuchten Vorschläge. Weitaus schwieriger ist die Frage nach dem anderen Kriterium zu beantworten, nämlich ob die Vorschläge auch effizient sind.

Beim Arbeitslosengeld II zeigt sich Verbesserungsbedarf an drei Stellen: Erstens muss der sogenannte befristete Zuschlag nach § 24 SGB II abgeschafft werden. Er ist Teil einer Lebensstandardsicherung noch im dritten und vierten Jahr der Arbeitslosigkeit und produziert überdies adverse Anreize. Zu überarbeiten ist zweitens die Anrechnung von Erwerbseinkommen nach § 30 SGB II. Die geltenden Regelungen führen zu einer hohen Attraktivität von Teilzeitarbeit und geringfügiger Beschäftigung mit ergänzendem Transferbezug auf Kosten der Attraktivität von Vollzeitbeschäftigung. Damit die Transferempfänger einen möglichst großen Teil ihres Bedarfs aus eigener Kraft erwirtschaften, darf es keine Bevorzugung geringer Monateinkommen geben. Drittens ist die gegenwärtige Regelung der Zuständigkeit für die Betreuung und Aktivierung der Hilfeempfänger nicht sachgerecht. Es mangelt an einer klaren Zuweisung der funktionalen und finanziellen Verantwortung. Ein reformiertes Modell muss vor allem sicherstellen, dass Finanzierung und funktionale Zuständigkeit in einer föderalen Ebene zusammenfallen. Nur so entsteht ein echtes Eigeninteresse an der Lösung des Problems. Ein nicht zu lösendes Dilemma des ALG II wie auch anderer Formen der Einkommensergänzung ist der schmale Spielraum für finanzielle Arbeitsanreize und die Ineffizienzen, die dadurch entstehen, dass höherproduktive Arbeitnehmer einen Anreiz erhalten, ihr Arbeitsangebot zu reduzieren und ergänzende Transferleistungen zu beziehen.

Als Alternative zum ALG II wird mitunter die Einführung einer (bedürftigkeitsgeprüften) negativen Einkommensteuer vorgeschlagen. Diese ist jedoch keine funktionale Alternative und auch keine Lösung für die grundsätzlichen Effizienzprobleme der Einkommensanrechnung. Vielmehr sind die Einkommensergänzungen im ALG II und in der negativen Einkommensteuer funktional äquivalent. Bei einer Reform ginge es also allenfalls darum, die Umverteilung ordnungspolitisch korrekt in das Steuersystem einzuordnen und die Einkommensanrechnung beziehungsweise negativen Steuersätze neu zu gestalten. Abzulehnen ist die Kombination des geltenden Systems mit zusätzlichen Kombilöhnen, sei es in Form einer Negativsteuer oder in Form von reduzierten Sozialversicherungsbeiträgen.

Im Gegensatz zur negativen Einkommensteuer kann das Workfare-Konzept, das für den Transfer eine obligatorische Gegenleistung durch Arbeit vorsieht, die Effizienzprobleme des ALG II durchaus beseitigen – jedenfalls wenn es keine zusätzliche Einkommensergänzung enthält. Einige Konzepte, allen voran das Modell des Ifo-Instituts, setzen dennoch auf eine Kombination aus Workfare und Einkommensergänzung. Die reinen Workfare-Modelle ohne Einkommensergänzung erkaufen den Effizienzgewinn indes damit, dass Arbeitnehmer, deren Produktivität unterhalb ihres Bedarfs liegt, keinen Anreiz zur Aufnahme einer regulären Beschäftigung haben. Hier droht ein Locking-in-Effekt in den erforderlichen kommunalen Arbeitsgelegenheiten. Die Arbeitsgelegenheiten sind das größte konzeptionelle Problem des Workfare-Gedankens. Es muss damit gerechnet werden, dass sie erhebliche Verdrängungseffekte auslösen werden. Die Befürchtung nährt sich vor allem aus den Effekten des föderalen Fehlassignments. Wenn die Kommunen von der Arbeit in Arbeitsgelegenheiten profitieren, die Kosten für die Grundsicherung aber der Bund trägt, haben die Kommunen keine Anreize, eine Verdrängung zu vermeiden. Die als Ausweg postulierte Überlassung der Arbeitskräfte an Private ist keine tragfähige Lösung, da man in eine wenig aussichtsreiche Konkurrenzsituation zur gewerblichen Zeitarbeit tritt.

Die Wirkung des Workfare beruht allein auf dem Effekt des in Aussicht gestellten Arbeitsleids, während das ALG II und die negative Einkommensteuer den Zwang, angebotene Arbeit anzunehmen, mit finanziellen Arbeitsanreizen kombiniert. Dagegen setzt das bedingungslose Grundeinkommen – auch Bürgergeld genannt – allein auf den finanziellen Arbeitsanreiz, der freilich durch den Einkommenseffekt überlagert werden kann. Eine Gegenleistung in Form von obligatorischer Arbeit oder zumindest in Form des Bemühens, den eigenen Bedarf selbst zu erwirtschaften, wird nicht erwartet. Damit werden alle Bürger zu Transferempfängern, auch wenn weiterhin nur ein Teil Nettotransfers beziehen wird. Aus dem umfassenden Transferanspruch erwachsen zwei vorhersehbare Probleme. Erstens erfordert das Bürgergeld ein enormes Finanzierungsvolumen, das durch eine Umwidmung bestehender Sozialleistungen voraussichtlich nicht aufgebracht werden kann. Erforderlich wären teils massive Steuererhöhungen mit entsprechenden negativen Wachstums- und Beschäftigungseffekten. Zweitens impliziert das Grundeinkommen eine Abkehr von den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft. Diese besagen, dass jedes Individuum zunächst für sich selbst verantwortlich ist. Nur wer diese Selbstverantwortung nicht wahrnehmen kann, hat Anspruch auf die solidarische Unterstützung der Gesellschaft. Das Bürgergeld hingegen gewährt jedem Hilfe, unabhängig davon, ob sie gewünscht oder erforderlich ist. Damit werden selbstverantwortliche Bürger zu Abhängigen des Sozialstaats.

Der Mindestlohn ist zwar kein originäres Grundsicherungskonzept, doch Forderungen nach seiner Einführung werden regelmäßig mit sozialpolitischen Argumenten gestützt. Es zeigt sich aber sehr schnell, dass der Mindestlohn kein effektives Instrument der Grundsicherung sein kann. Die Sicherung des Existenzminimums muss immer am Einkommen ansetzen. Zwischen Lohn und Einkommen liegt aber die Arbeitszeit als Variable. Zudem bleibt der Haushaltszusammenhang unberücksichtigt, wenn allein auf den Lohn abgestellt wird. Der Mindestlohn kann daher das Existenzminimum von Arbeitslosen, Teilzeitbeschäftigten und Arbeitnehmern in größeren Haushalten mit entsprechend hohem Bedarf gar nicht sicherstellen. Dazu treten erhebliche Bedenken bezüglich der Effizienz. Weder ist gewährleistet, dass alle Armen vom Mindestlohn profitieren, noch profitieren nur Arme vom Mindestlohn. Die theoretische Beschäftigungswirkung des Mindestlohns ist von den Prämissen abhängig, die man dem modellierten Arbeitsmarkt zugrunde legt. Somit muss die Empirie entscheiden. Letztlich ist aber selbst bei der Verwendung moderner Analyseverfahren davon auszugehen, dass die Beschäftigungseffekte negativ ausfallen.

Keines der betrachteten Alternativmodelle zum Arbeitslosengeld II kann als eindeutig überlegen angesehen werden. Am ehesten kann dies noch das Workfare-Konzept für sich in Anspruch nehmen. Bei diesem ist allein die Frage der Arbeitsgelegenheiten noch nicht befriedigend gelöst. Einige Workfare-Konzepte sind indes einer ALG-II-Variante, in der die Verpflichtung zur Aufnahme einer Arbeit stärker als im Status quo eingefordert wird, sehr ähnlich. Die negative Einkommensteuer ist ein äquivalenter Ansatz, verspricht aber keine Effizienzvorteile. Demgegenüber müssen beim Bürgergeld starke Bedenken hinsichtlich der Effizienz und beim Mindestlohn sogar hinsichtlich der Effektivität geltend gemacht werden. Vor dem Hintergrund dieser Befunde erscheint zumindest für die nähere Zukunft eine Weiterentwicklung des Arbeitslosengelds II angezeigt, zumal jede größere Reform zunächst einmal Anpassungskosten mit sich bringt. Dabei ist das ALG II so zu verändern, dass es seine ursprünglich intendierte Wirkungsrichtung – mehr Anreize, mehr Aktivierung – möglichst ungestört entfalten kann.

Literatur

Acs, Gregory / **Toder**, Eric, 2007, Should we subsidize work? Welfare Reform, the earned income tax credit and optimal transfers, in: *International Tax and Public Finance*, Vol. 14, No. 3, S. 327–343

Althaus, Dieter, 2007, Das Solidarische Bürgergeld, in: Borchard, Michael (Hrsg.), *Das Solidarische Bürgergeld: Analyse einer Reformidee*, Stuttgart, S. 1–12

Articus, Stephan, 2008, SGB II: Neues Kooperationsmodell, in: *Der Städtetag*, 60. Jg., Nr. 2, S. 1

Berthold, Norbert / **Berchem**, Sascha von, 2005, Lokale Solidarität – die Zukunft der Sozialhilfe?, in: *ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Band 56, S. 193–216

Blien, Uwe / **Gartner**, Hermann / **Stüber**, Heiko / **Wolf**, Katja, 2007, Expensive and low-price places to live: Regional price levels and the agglomeration wage differential in Western Germany, IAB Discussion Paper, No. 15, Nürnberg

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2008, *Lebenslagen in Deutschland: Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, Entwurf vom 19. Mai 2008, Berlin

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.), 2007, *Langzeitarbeitslosigkeit – Das BMWi-Modell einer Existenz sichernden Beschäftigung*, in: *Monatsbericht Mai*, S. 22–25

Bofinger, Peter / **Dietz**, Martin / **Genders**, Sascha / **Walwei**, Ulrich, 2006, Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich, Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit

Bonin, Holger / **Falk**, Armin / **Schneider**, Hilmar, 2007a, Workfare – praktikabel und gerecht, in: *ifo Schnelldienst*, 60. Jg., Nr. 4, S. 33–37

Bonin, Holger / **Rinne**, Ulf / **Schneider**, Hilmar, 2007b, Untersuchung der beschäftigungs- und finanzpolitischen Auswirkungen des Bofinger/Walwei-Konzepts zur Neuordnung des Niedriglohnbereichs, IZA Research Report, No. 11, Bonn

Bonin, Holger / **Schneider**, Hilmar, 2006, Workfare: Eine wirksame Alternative zum Kombilohn, in: *Wirtschaftsdienst*, 86. Jg., Nr. 10, S. 645–650

Bonin, Holger / **Schneider**, Hilmar, 2007, Beschäftigungswirkungen und fiskalische Effekte einer Einführung des Solidarischen Bürgergeldes, Bonn

Börsch-Supan, Axel, 2008, Mindestlöhne vermeiden Armut nicht, in: *ifo Schnelldienst*, 61. Jg., Nr. 6, S. 37–40

Bosch, Gerhard, 2007, Mindestlohn in Deutschland notwendig – Kein Gegensatz zwischen sozialer Gerechtigkeit und Beschäftigung, in: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, 40. Jg., Nr. 4, S. 421–430

Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.), 2008, *Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit*, Nr. 5, Nürnberg

- Bundesrechnungshof**, 2006, Durchführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende – Wesentliche Ergebnisse der Prüfungen im Rechtskreis des SGB II: Bericht an den Haushaltsausschuss und an den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages, Bonn
- Buscher**, Herbert S., 2007, Einkommenssicherung, Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung in Ostdeutschland, in: *Wirtschaft im Wandel*, 13. Jg., Nr. 6, S. 173–178
- Deutscher Bundestag**, 2003, Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis90/Die Grünen: Entwurf eines vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bundestags-Drucksache Nr. 15/1516, Berlin
- Deutscher Landkreistag** (Hrsg.), 2008, Das SGB II dauerhaft, sachgerecht und zukunftsfähig organisieren, Schriften des Deutschen Landkreistages, Band 68 der Veröffentlichungen des Vereins für Geschichte der Deutschen Landkreise e. V., Berlin
- Dietz**, Martin / **Walwei**, Ulrich, 2007, Mehr Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich, in: *ifo Schnelldienst*, 60. Jg., Nr. 4, S. 28–33
- Enste**, Dominik H. / **Schäfer**, Holger, 2008, Sozialstaatskonzepte und Erwerbsarbeit, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), *Die Zukunft der Arbeit in Deutschland: Megatrends, Reformbedarf und Handlungsoptionen*, Köln, S. 249–270
- Fitzenberger**, Bernd, 2008a, Nach der Reform ist vor der Reform? Eine arbeitsökonomische Analyse ausgewählter Aspekte der Hartz-Reformen, ZEW Discussion Paper, No. 08-011, Mannheim
- Fitzenberger**, Bernd, 2008b, Anmerkungen zur Mindestlohndebatte: Elastizitäten, Strukturparameter und Topfzuschlägen, in: *ifo Schnelldienst*, 61. Jg., Nr. 11, S. 21–27
- Franz**, Wolfgang, 2007a, Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell: Der Vorschlag des Sachverständigenrates, in: *ifo Schnelldienst*, 60. Jg., Nr. 4, S. 24–28
- Franz**, Wolfgang, 2007b, Der trügerische Charme des Mindestlohns, in: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, 40. Jg., Nr. 4, S. 431–438
- Friedman**, Milton, 1962, *Capitalism and Freedom*, Chicago
- Fuest**, Clemens / **Mitschke**, Joachim / **Peichl**, Andreas / **Schaefer**, Thilo, 2007a, Wider die Arbeitslosigkeit der beruflich Geringqualifizierten: Entwurf eines Kombilohn-Verfahrens für den Niedriglohnbereich, FiFo-CPE Discussion Paper, No. 07-1, Köln
- Fuest**, Clemens / **Mitschke**, Joachim / **Peichl**, Andreas / **Schaefer**, Thilo, 2007b, Der Kölner Kombilohn für den Niedriglohnbereich, in: *ifo Schnelldienst*, 60. Jg., Nr. 11, S. 25–29
- Fuest**, Clemens / **Peichl**, Andreas / **Schaefer**, Thilo, 2007c, Beschäftigungs- und Finanzierungswirkungen des Bürgergeldkonzepts von Dieter Althaus, in: *ifo Schnelldienst*, 60. Jg., Nr. 10, S. 36–40
- Genosko**, Joachim / **Weber**, Reinhard, 2001, Arbeitslosenversicherung und Dauer der Arbeitslosigkeit, in: Schmähl, Winfried (Hrsg.), *Wechselwirkungen zwischen Arbeitsmarkt und sozialer Sicherung*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF 285, S. 79–100
- Gregg**, Paul, 2000, The Use of Wage Floors as Policy Tools, in: *OECD Economic Studies*, Vol. 2, No. 31, S. 133–146

Haan, Peter / Steiner, Viktor, 2007, Mehr Beschäftigung durch Subventionierung der Sozialbeiträge? Eine empirische Evaluation aktueller Reformvorschläge, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 8. Jg., Nr. 4, S. 378–388

Hohendanner, Christian, 2007, Verdrängen Ein-Euro-Jobs sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den Betrieben?, IAB Discussion Paper, No. 8, Nürnberg

Hohenleitner, Ingrid / Straubhaar, Thomas, 2007, Bedingungsloses Grundeinkommen und Solidarisches Bürgergeld – mehr als sozialutopische Konzepte, Hamburg, URL: <http://www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Leistungen/Gutachten/Grundeinkommen-Studie.pdf> [Stand: 2008-08-06]

Hohmeyer, Katrin / Wolff, Joachim, 2007, A fistful of Euros: Does One-Euro-Job participation lead means-tested benefit recipients into regular jobs and out of unemployment benefit II receipt?, IAB Discussion Paper, No. 32, Nürnberg

Homburg, Stefan, 2003, Arbeitslosigkeit und soziale Sicherung, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 72. Jg., Nr. 1, S. 68–82

Huber, Bernd, 2001, Die Mischfinanzierung im deutschen Föderalismus, Konrad-Adenauer-Stiftung, Arbeitspapier Nr. 48, Sankt Augustin

Jaehrling, Karen / Weinkopf, Claudia, 2006, Kombilöhne in Deutschland – neue Wege, alte Pfade, Irrweg?, Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Bonn

Kalmbach, Peter, 2007, Gesetzlicher Mindestlohn – von Befürwortern und Gegnern überschätzt, in: Wirtschaftsdienst, 87. Jg., Nr. 7, S. 438–441

Kaltenborn, Bruno / Knerr, Petra, 2006, Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich – ein ausgewählter internationaler Vergleich, Beiträge zur Wirtschaftsforschung und Politikberatung, Nr. 30, Berlin

Kaltenborn, Bruno / Knerr, Petra / Schiwarov, Juliana, 2006, Hartz IV: Leistungen von Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen, Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft, Nr. 8, Berlin

Kaltenborn, Bruno / Koch, Susanne / Kress, Ulrike / Walwei, Ulrich / Zika, Gerd, 2003, Arbeitsmarkteffekte eines Freibetrages bei den Sozialabgaben, München/Mehring

König, Marion / Möller, Joachim, 2007, Mindestlohneffekte des Entsendegesetzes? Eine Mikrodatenanalyse für die deutsche Bauwirtschaft, IAB Discussion Paper, No. 30, Nürnberg

Konle-Seidl, Regina, 2005, Arbeitsvermittlung zwischen Zentralisierung, Kommunalisierung und Privatisierung, in: Wirtschaftsdienst, 85. Jg., Nr. 9, S. 575–581

Konle-Seidl, Regina / Eichhorst, Werner / Grienberger-Zingerle, Maria, 2007, Activation Policies in Germany: From Status Protection to Basic Income Support, IAB Discussion Paper, No. 6, Nürnberg

Lichtblau, Karl, 2001, Wer soll für was im Föderalismus verantwortlich sein?, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Fördern und Fordern: Ordnungspolitische Bausteine für mehr Beschäftigung, Köln, S. 211–250

- Mitschke**, Joachim, 1985, Steuer- und Transferordnung aus einem Guß: Entwurf einer Neugestaltung der direkten Steuern und Sozialtransfers in der Bundesrepublik Deutschland, Schriften zur Ordnungspolitik, Band 2, Baden-Baden
- Moffitt**, Robert, 2003, The negative income tax and the evolution of U.S. welfare policy, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 17, No. 3, S. 119–140
- Neumark**, David / **Wascher**, William L., 2007, Minimum Wages and Employment, in: Foundations and Trends in Microeconomics, Vol. 3, No. 1-2, S. 1–182
- Opielka**, Michael / **Strengmann-Kuhn**, Wolfgang, 2007, Das Solidarische Bürgergeld: Finanz- und sozialpolitische Analyse eines Reformkonzeptes, in: Borchard, Michael (Hrsg.), Das Solidarische Bürgergeld: Analyse einer Reformidee, Stuttgart, S. 13–141
- Otremba**, Walther / **Brönstrup**, Daniela, 2007, Ein Modell für existenzsichernde Beschäftigung, in: Wirtschaftsdienst, 87. Jg., Nr. 5, S. 302–308
- Peter**, Waltraut, 2005, Der amerikanische Earned Income Tax Credit als Beispiel einer „make work pay“-Strategie, in: IW-Trends, 32. Jg., Nr. 3, S. 3–16
- Ragnitz**, Joachim / **Thum**, Marcel, 2008, Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen – eine Erläuterung zu den Berechnungen des ifo Instituts, in: ifo Schnelldienst, 61. Jg., Nr. 1, S. 16–20
- Roos**, Michael W. M., 2006, Regional Price Levels in Germany, in: Applied Economics, Vol. 13, S. 1553–1566
- Rowe**, Gretchen / **Murphy**, Mary / **Williamson**, Meghan, 2008, Welfare Rules Databook: State TANF Policies as of July 2005, The Urban Institute, Washington D. C.
- Schäfer**, Holger, 2005, Zur Weiterentwicklung der sozialen Grundsicherung in Deutschland, in: IW-Trends, 32. Jg., Nr. 3, S. 29–43
- Schäfer**, Holger, 2007, Föderale Zuordnungen in der Arbeitsmarktpolitik, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Föderalismus in Deutschland: Ökonomische Analyse und Reformbedarf, Köln, S. 83–99
- Schmitz**, Hendrik / **Steiner**, Viktor, 2007, Benefit-Entitlement Effects and the Duration of Unemployment: An ex-ante Evaluation of Recent Labour Market Reforms in Germany, DIW Discussion Paper, No. 678, Berlin
- Schneider**, Hilmar / **Zimmermann**, Klaus F. / **Bonin**, Holger / **Brenke**, Karl / **Haisken-DeNew**, John / **Kempe**, Wolfram, 2002, Beschäftigungspotenziale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich, IZA Research Report, No. 5, Bonn
- Sinn**, Hans-Werner / **Holzner**, Christian / **Meister**, Wolfgang / **Ochel**, Wolfgang / **Werdning**, Martin, 2002, Aktivierende Sozialhilfe: Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum, ifo Schnelldienst, 55. Jg., Nr. 9, Sonderausgabe
- Sinn**, Hans-Werner / **Holzner**, Christian / **Meister**, Wolfgang / **Ochel**, Wolfgang / **Werdning**, Martin, 2006, Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo Instituts, in: ifo Schnelldienst, 59. Jg., Nr. 2, S. 6–27
- Sinn**, Hans-Werner / **Holzner**, Christian / **Meister**, Wolfgang / **Ochel**, Wolfgang / **Werdning**, Martin, 2007, Die zentralen Elemente der aktivierenden Sozialhilfe, in: ifo Schnelldienst, 60. Jg., Nr. 4, S. 48–53

- Spermann**, Alexander, 2007, Das Solidarische Bürgergeld – Anmerkungen zur Studie von Michael Opielka und Wolfgang Strengmann-Kuhn, in: Borchard, Michael (Hrsg.), Das Solidarische Bürgergeld: Analyse einer Reformidee, Stuttgart, S. 143–162
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit** (Hrsg.), 2007, Grundsicherung für Arbeitssuchende: Anrechenbare Einkommen und Erwerbstätigkeit, Nürnberg
- Statistisches Bundesamt** (Hrsg.), 2008, Mikrozensus: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit 2006, Fachserie 1, Reihe 4.1.1, Wiesbaden
- Steck**, Brigitte / **Kossens**, Michael, 2008, Arbeitslosengeld II: Aktuelle Rechtsprechung und Entwicklungen in der Praxis, München
- Steiner**, Viktor, 2007, Beschäftigungsförderung und Einkommenssicherung im Niedriglohnbereich: Wege und Irrwege, DIW Discussion Paper, No. 747, Berlin
- Straubhaar**, Thomas / **Opielka**, Michael, 2007, Solidarisches Bürgergeld: Fehleinschätzungen bei der Finanzierbarkeit aufgrund zweifelhafter Annahmen verstellen den Blick auf die Chancen, HWWI Standpunkt Spezial, Dezember, Hamburg
- Ströhl**, Gerd, 1994, Zwischenörtlicher Vergleich des Verbraucherpreisniveaus in 50 Städten, in: Wirtschaft und Statistik, Nr. 6, S. 415–434
- SVR** – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2006a, Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden
- SVR**, 2006b, Widerstreitende Interessen – ungenutzte Chancen, Jahresgutachten 2006/07, Wiesbaden
- SVR**, 2007, Das Erreichte nicht verspielen, Jahresgutachten 2007/08, Wiesbaden
- Vierling**, Michael, 1997, Subventionierung des Lohnsatzes anstelle des Einkommens, in: Wirtschaftsdienst, 77. Jg., Nr. 11, S. 647–654
- Vierling**, Michael, 2003, Das arbeitsmarktpolitische Potenzial der Lohnsatzsubvention und ihrer Alternativen, in: WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 32. Jg., Nr. 6, S. 359–361
- Vivarelli**, Marco, 2007, Innovation and Employment: A Survey, IZA Discussion Paper, No. 2621, Bonn
- Werner**, Götz W., 2007, Einkommen für alle, Köln
- Wiechmann**, Elke / **Greifenstein**, Ralph / **Kibler**, Leo, 2005, Die arbeitsorganisatorische Seite der Arbeitsmarktreform – ARGE und Option, in: WSI-Mitteilungen, 58. Jg., Nr. 11, S. 631–637
- WZB** – Wissenschaftszentrum Berlin / **infas**, 2006, Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Bericht für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin/Bonn
- Zimmermann**, Klaus F., 2003, Beschäftigungspotentiale im Niedriglohnbereich, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 72. Jg., Nr. 1, S. 11–24

Kurzdarstellung

Zwar ist mit der Hartz-IV-Reform der Rahmen der sozialen Grundsicherung in Deutschland gerade erst grundlegend reformiert worden. Dennoch gibt es nach wie vor eine Diskussion um die Weiterentwicklung des bestehenden Systems des Arbeitslosengelds II. In der Debatte geht es vor allem darum, die Grundsicherung so auszurichten, dass möglichst große Anreize von ihr ausgehen, erwerbstätig zu werden und zu bleiben. Darüber hinaus gibt es mehrere Vorschläge für alternative Systeme, die für eine effektive Grundsicherung geeignet sind. Während die negative Einkommensteuer funktional äquivalent zum Arbeitslosengeld II ist, setzt das Workfare-Konzept auf eine konsequente Reziprozität der Leistungen. Demgegenüber verzichtet das Bürgergeld-Modell konsequent auf die Einforderung einer Gegenleistung. Der Mindestlohn ist als Grundsicherungskonzept nicht effektiv, da er nicht sicherstellen kann, dass jeder Haushalt ein existenzsicherndes Einkommen erzielt. Zudem ist das Konzept nicht effizient, da nicht nur Bedürftige von einem Mindestlohn betroffen sind.

Abstract

Although the basic level of social welfare in Germany has only recently undergone root and branch reform in the wake of the so-called Hartz IV legislation, controversy continues over how to develop the transfer payments for the longer-term jobless. This debate is mainly concerned with maximising claimants' incentive to become, and remain, gainfully employed. In addition, several alternative systems have been proposed as suitable for providing an effective social safety net. Whilst negative income tax functions in much the same way as the current longer-term unemployment benefit, 'workfare' is based on a strict reciprocity between benefits received and labour contributed. With the 'citizen's benefit', by contrast, the state foregoes any claim to a quid pro quo. A minimum wage is not an effective way of providing basic social security, since it cannot guarantee every household a subsistence income. Nor is it efficient, as it affects not only the needy.

Der Autor

Dipl.-Ökonom **Holger Schäfer**, geboren 1969 in Bremen; Studium der Wirtschaftswissenschaften an der Universität Bremen; wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Hochschule Harz; Senior Researcher bei ProRegio Consult GmbH; seit 2000 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Arbeitsbereich Arbeitsmarktökonomie.