



Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft  
der Freien Universität Berlin

Volkswirtschaftliche Reihe

2007/12

## **Soziale Grundsicherung und Beschäftigung**

Ronnie Schöb

3-938369-60-4

# Soziale Gundsicherung und Beschäftigung

Ronnie Schöb<sup>\*</sup>

Juli 2007



Fachbereich Wirtschaftswissenschaft  
Lehrstuhl für Finanzwissenschaft – Internationale Finanzpolitik  
Boltzmannstr. 20  
D-14195 Berlin  
Tel. 030/838-51240  
Fax 030/838-51245  
E-Mail: [ronnie.schoeb@wiwiss.fu-berlin.de](mailto:ronnie.schoeb@wiwiss.fu-berlin.de)

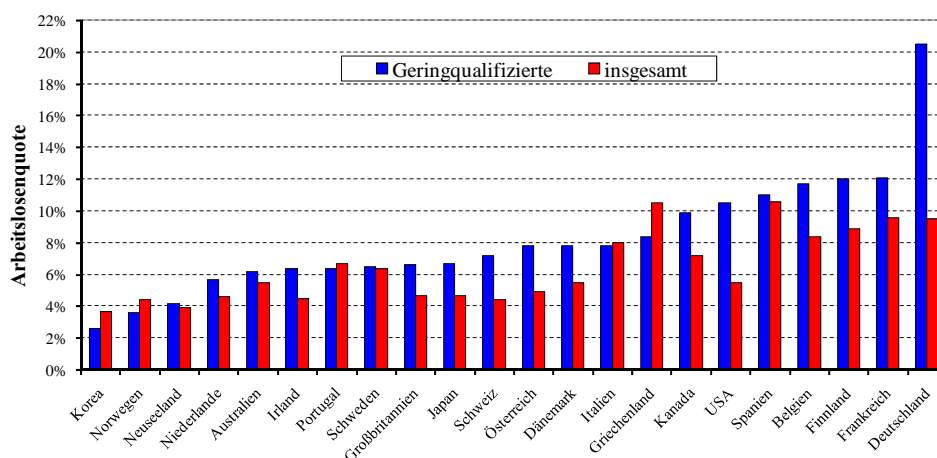
<sup>\*</sup> Für umfangreiche Forschungsassistenz und wertvolle Anregungen bedanke ich mich bei Andreas Knabe, Jan König und Caterina Liesegang. Ferner bedanke ich mich bei den Teilnehmern der 50. Jahrestagung des Finanzwissenschaftlichen Ausschusses des Vereins fürs Socialpolitik in Linz für die vielen hilfreichen Kommentare, die bei der Überarbeitung mit eingeflossen sind.



## 1. Einleitung

Wer erwerbsfähig ist, der sollte in der Lage sein, mit seiner eigenen Arbeit ein Einkommen zu erzielen, das über dem sozio-kulturellen Mindesteinkommen liegt. Für eine immer größere Anzahl von Menschen in Deutschland gilt dieser Grundsatz nicht mehr. Im April 2007 waren 6,4 Millionen erwerbsfähige Menschen auf staatliche Transfers angewiesen, weil sie offensichtlich nicht mehr in der Lage sind, ihren Lebensunterhalt vollständig aus eigener Kraft zu bestreiten. Knapp 1,2 Millionen Menschen beziehen Leistungen aus der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung, über 5,2 Millionen Menschen beziehen das aus Steuermitteln finanzierte Arbeitslosengeld II.

Abbildung 1: Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter im internationalen Vergleich (2004)



Quelle: OECD Employment Outlook (2006).

Legende: Die gesamte Arbeitslosenrate entspricht der standardisierten Arbeitslosenrate entsprechend der Definition der OECD für das Jahr 2004. Die Arbeitslosenrate der Geringqualifizierten bezieht sich auf Personen ohne Abschluss der Sekundarstufe II, d.h. ohne Abitur oder abgeschlossene Berufsausbildung.

Besonders Menschen mit geringer Qualifikation sind von dieser Entwicklung betroffen – in Deutschland so stark wie in keiner anderen Industrienation. Wie Abbildung 1 zeigt, ist Deutschland mit großem Abstand Spitzenreiter bei der Arbeitslosigkeit von Geringqualifizierten.

Die Arbeitslosigkeit der Geringqualifizierten ist in den OECD Ländern im Schnitt mehr als doppelt so hoch wie die der höher Qualifizierten. Zwei globale Entwicklungen können dafür verantwortlich gemacht werden, dass immer mehr Menschen in den entwickelten Ländern nicht mehr in der Lage sind, mit ihrer eigenen Arbeit eine Wertschöpfung zu schaffen, die über dem Grundsicherungsniveau liegt. Zum einen wird immer wieder betont, dass der technologische Fortschritt einfache Arbeiten benachteiligt, da er die Komplementarität zwischen Kapital und Tätigkeiten, die eine hohe Qualifizierung voraussetzen, verstärkt und zugleich die Substituierbarkeit von einfachen Tätigkeiten, die keine oder geringe Qualifikationen erfordern, vergrößerte. Dies vergrößert den Produktivitätsunterschied zwischen hoch qualifizierten und gering qualifizierten Arbeitnehmern. Zum zweiten gefährdet die zunehmende internationale Integration der Volkswirtschaften vorrangig die Einkommensposition der Geringqualifizierten.<sup>1</sup>

Für die Geringqualifizierten bedeutet dies, entweder niedrigere Löhne zu akzeptieren, oder aber Gefahr zu laufen, aus dem Arbeitsmarkt verdrängt zu werden. Letzteres passiert insbesondere in Ländern mit großzügigen Grundsicherungssystemen und offensichtlich in besonders hohem Maße in Deutschland. Großzügige Unterstützung im Falle von Arbeitslosigkeit zementiert einen impliziten Mindestlohn, unterhalb dem niemand bereit ist, Arbeit anzunehmen. In Verbindung mit steigenden Sozialversicherungsbeiträgen macht dies gering produktive Arbeit für eine wachsende Anzahl von Unternehmen in Deutschland zu teuer.

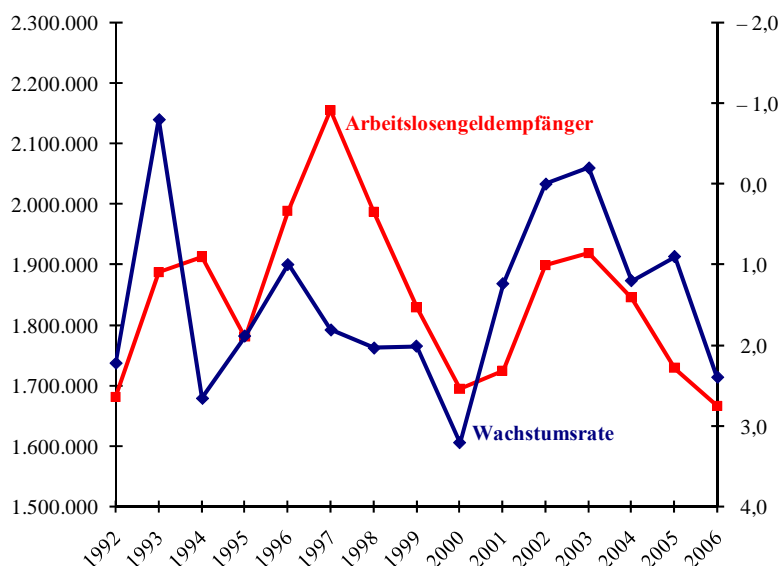
Dieses Problem ist nicht von temporärer Natur, wie die folgenden zwei Abbildungen zeigen sollen. In Abbildung 2 ist die Entwicklung der Zahl der Arbeitslosengeldempfänger in Abhängigkeit von den Wachstumsraten abgetragen – wobei zur besseren Illustration die Achse der Wachstumsraten um 180 Grad gedreht wurde. Die Zahl derjenigen Arbeitslosen, die relativ nah am Markt sind und über diejenigen Qualifikationen verfügen, die der Markt nachfragt, reagiert sehr schnell auf Konjunkturschwankungen. Dies beobachten wir auch im

---

<sup>1</sup> Zu den Auswirkungen, die der technische Fortschritt und die Globalisierung auf die Beschäftigungsmöglichkeiten und Löhne der Geringqualifizierten hat, siehe Acemoglu (2002), Falk und Koebel (2002), Johnson and Stafford (1999), und Hijzen et al. (2005) sowie die dort angegebenen weiterführenden Literaturverweise.

gegenwärtigen Aufschwung. Innerhalb von nur zwei Jahren, im Zeitraum von April 2005 bis April 2007 ist die Zahl der arbeitssuchenden Arbeitslosengeld I-Empfänger um rund 43 Prozent gefallen.

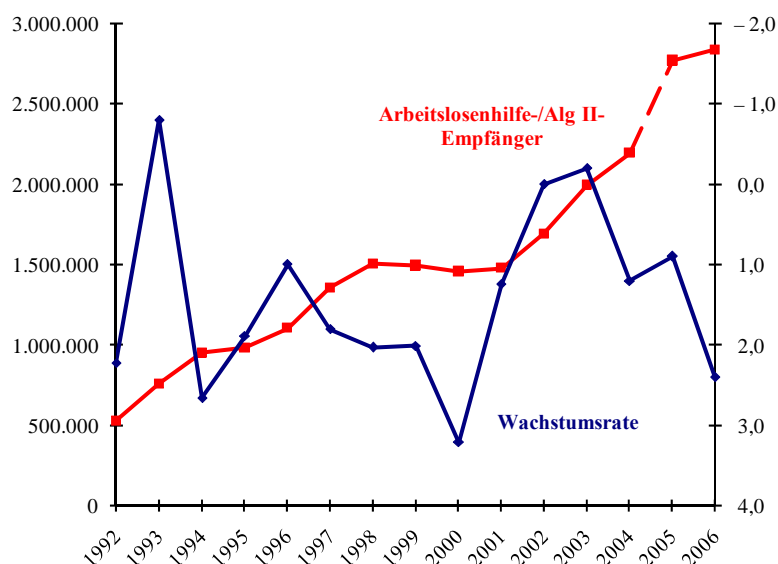
Abbildung 2: Konjunkturabhängige Arbeitslosigkeit



Ganz anders sieht das Bild bei den früheren Arbeitslosenhilfe- und heutigen Arbeitslosengeld II-Empfängern aus. Die Konjunkturaufschwünge der letzten 15 Jahre sind an dieser Gruppe weitgehend vorbeigegangen. Das Beste, was sich aus den Zahlen ablesen lässt, ist, dass ein anhaltender Aufschwung den Anstieg der Zahl Langzeitarbeitsloser zu einem Stillstand bringen kann. Auch der jüngste Aufschwung verspricht nichts anderes. Zwar ist die Zahl der arbeitssuchenden Arbeitslosengeld II-Empfänger in den letzten zwei Jahren um etwa 7 Prozent zurückgegangen, doch ist die Zahl der Alg II-Leistungsempfänger im gleichen Zeitraum um 12 Prozent gestiegen. Die Bundesagentur für Arbeit (2006, S. 63) führt den Rückgang der Zahl arbeitsloser Alg II-Empfänger vor allem auf "veränderte Anreize, intensivere Betreuung, den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente und verändertes Meldeverhalten" zurück. So ist davon auszugehen, dass vor allem der verstärkte Einsatz von Arbeitsgelegenheiten zu einem Rückgang der Arbeitslosigkeit geführt hat. Aber auch die großzügiger ausgestalteten Zuverdienstregelungen könnten für viele Arbeitslose einen Anreiz dargestellt haben, in eine

gering bezahlte (Teilzeit-)Tätigkeit am ersten Arbeitsmarkt zu wechseln und ergänzend Alg II zu erhalten. Beides reduziert die Zahl arbeitsloser Alg II-Empfänger, ohne dabei die Zahl der Leistungsempfänger zu verringern. Zu einem weiteren Anstieg der Zahl der nichtarbeitslosen Leistungsempfänger könnte außerdem geführt haben, dass Erwerbstätige mit niedrigem Einkommen, die im alten System nicht auf den ergänzenden Bezug von Sozialhilfe zurückgegriffen hatten, da die Ansprüche nur gering waren, die Sozialhilfe als stigmatisierend angesehen wurde oder der finanzielle Engpass nur kurzfristig war, sich jetzt aber bei der neuen Grundsicherung melden (Bundesagentur für Arbeit 2006, S. 77).

Abbildung 3: Strukturelle Arbeitslosigkeit



Warum ist eine wachsende Anzahl von Menschen in Deutschland dauerhaft auf staatliche Grundsicherung angewiesen? Das sozio-kulturelle Existenzminimum, an dem sich die Grundsicherung orientiert, ist eine relative Größe, die sich am Durchschnittseinkommen der Gesamtbevölkerung orientiert. Während sich das Durchschnittseinkommen entsprechend dem Wachstum der Durchschnittsproduktivität entwickelt, wächst die Wertschöpfung Geringqualifizierter aus den oben genannten Gründen weniger stark an. Ihre Produktivität kann mit der Produktivität der Hochproduktiven nicht mithalten, so dass im Zeitablauf ein

immer größerer Anteil der Erwerbspersonen nicht mehr in der Lage ist, mit ihrer Arbeit ein Einkommen über dem Grundsicherungsniveau zu erwirtschaften.

Das führt auch nach den Hartz-Reformen in erster Linie in die Arbeitslosigkeit. Das deutsche System der Grundsicherung für Erwerbsfähige ist, wie im zweiten Abschnitt gezeigt werden wird, immer noch nach dem Prinzip ausgerichtet, dass Hilfe nur erhält, wer nicht arbeitet. Wer eine Arbeit annimmt, verliert seinen Anspruch auf staatliche Unterstützung. Dies eliminiert Arbeitsanreize für Geringproduktive und zwingt all diejenigen, deren Produktivität unterhalb des Grundsicherungsniveaus liegt, aus dem Arbeitsmarkt auszuschneiden.

Will man die Arbeitsanreizproblematik lösen ohne den Sozialstaatsgedanken fallen zu lassen, muss man wegkommen von einer Subvention, die am Subventionstatbestand der Untätigkeit anknüpft, und das Grundsicherungssystem in Richtung auf eine „Hilfe zur Arbeit“ umbauen. Die Grundidee ist hierbei, Erwerbsfähige mit zu geringer Produktivität zumindest dazu zu bringen, einen Teil ihres existenzsichernden Einkommens mit eigener Arbeit zu erwirtschaften. Die Umsetzung dieser Grundidee kann auf sehr unterschiedliche Weise geschehen. Viele der in den letzten Jahren vorgeschlagenen Konzepte, die in diese Richtung gehen, sehen arbeitnehmerseitige Maßnahmen vor. Arbeitnehmer sollen zusätzlich zu dem auf dem Markt erzielbaren Nettoeinkommen staatliche Lohnergänzungsleistungen erhalten, die so ausgestaltet werden, dass auch Geringproduktive einen Anreiz haben, Arbeit zu suchen und anzunehmen. Im dritten Abschnitt werden hierzu verschiedene Lösungskonzepte vorgestellt. Hier sind zum ersten Vorschläge zu nennen, die nur eine Reform des staatlichen Steuer-Transfer-Systems im Niedriglohnbereich vorsehen. Hierzu zählt der Ifo-Vorschlag einer „aktivierenden Sozialhilfe“ ebenso wie das Kombilohnmodell des Sachverständigenrates und das Bofinger-Walwei-Modell eines abgabenfreien Grundeinkommens. Daneben gibt es zweitens Vorschläge, die ohne Änderung des Steuer-Transferprinzips alleine auf die Wirkung eines konsequenten Workfare setzen. Hierzu zählt der Vorschlag des IZA. Schließlich hat mit dem Bürgergeldkonzept auch ein Vorschlag Eingang in die aktuelle Diskussion gefunden, der auf eine fundamentale Neugestaltung des gesamten Steuer- und Sozialversicherungssystems



hinausläuft. Der vierte Abschnitt widmet sich dann der Darstellung eines vom Autor mitentwickelten Kombilohnmodells, der Magdeburger Alternative, die mit ihren Maßnahmen schwerpunktmäßig auf der Arbeitgeberseite anknüpft und das Ziel verfolgt, durch die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge bei geringen Einkommen die Arbeitskosten zu senken und damit die Arbeitsnachfrage für einfache Tätigkeiten auszuweiten.

Im fünften Abschnitt wird dann auf die aktuelle Debatte um die Einführung eines Mindestlohns im Hinblick auf die Konsequenzen, die diese für das deutsche System der Grundsicherung und seine Reformoptionen hätte, eingegangen. Im abschließenden sechsten Abschnitt werden die Vorschläge im Hinblick auf ihre politische Umsetzbarkeit diskutiert.

## **2. Die Grundsicherung für Erwerbsfähige**

Der Schutz vor Einkommensverlusten aufgrund von Arbeitslosigkeit beruht auf zwei Pfeilern. Der erste Pfeiler stellt die gesetzliche Arbeitslosenversicherung dar. Versichert sind Arbeiter und Angestellte, sofern sie mehr als 1/7 des durchschnittlichen Arbeitsentgelts aller Versicherten der Rentenversicherungsanstalt (dies entspricht zurzeit 400 Euro im Monat) verdienen. Wer in den letzten zwei Jahren vor der Arbeitslosenmeldung wenigstens 12 Monate in einer beitragspflichtigen Beschäftigung gestanden hat, erhält im Falle der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit Arbeitslosengeld I für die Dauer von bis zu 12 Monaten (bei über 55-Jährigen von bis zu 18 Monaten), wobei die Höhe des Arbeitslosengeldes 60 Prozent ohne Kinder, bzw. 67 Prozent mit Kindern des pauschalierten Nettoarbeitsentgeltes des letzten Jahres beträgt. Die Nettoeinkommen, die sich aus den Bruttoarbeitsentgelten der Beitragsbemessungsgrenzen von 5.250 Euro im Monat (alte Länder) bzw. 4.550 Euro im Monat (neue Länder) ergeben, bestimmen die entsprechenden Obergrenzen. Die Arbeitslosenversicherung übernimmt zusätzlich die Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung und zur Rentenversicherung. Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Arbeitslosengeld I ist, dass der Arbeitnehmer sich beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet hat und für die Arbeitsvermittlung zur Verfügung steht, d.h. arbeitsfähig und arbeitswillig ist und wenigstens 15 Stunden pro Woche arbeiten kann.

Der zweite Pfeiler ist das Arbeitslosengeld II (Alg II), das 2005 aus der Zusammenlegung der ehemaligen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe entstanden ist. Das Alg II stellt auf den individuellen Notstand ab. Es ist nicht an die Zugehörigkeit zu einem nach äußeren Merkmalen abgrenzbaren Personenkreis gebunden und wird unabhängig davon gewährt, ob der Hilfesuchende verschuldet oder unverschuldet in Not geraten ist. Voraussetzung ist jedoch, dass der Hilfeempfänger arbeitsfähig ist. Ziel des Alg II ist es, Hilfebedürftige wieder aus der Hilfebedürftigkeit zu führen.

„Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll die Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und Personen, die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, stärken und dazu beitragen, dass sie ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können. Sie soll erwerbsfähige Hilfebedürftige bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit unterstützen und den Lebensunterhalt sichern, soweit sie ihn nicht auf andere Weise bestreiten können.“ (§ 1 Abs. 1 SGB II)

Grundlage der Berechnung der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt ist die Feststellung des „Bedarfs“ einer Bedarfsgemeinschaft, für die das Erreichen des sozio-kulturellen Existenzminimums (in absoluten Größen) gewährleistet werden soll. Der Bedarf umfasst einen „Regelbedarf“ und „Mehrbedarfe“ (§§ 20 und 21 SGB II). Der Regelbedarf setzt sich zusammen aus dem Bedarf für Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat und für sonstige persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens, zu denen in vertretbarem Umfang auch die Teilnahme am kulturellen und sozialen Leben gehört (§ 20 Abs. 1 SGB II). Die verschiedenen Mehrbedarfzuschläge richten sich nach den Lebensumständen des Betroffenen (z.B. für Schwangere oder alleinerziehende Eltern). Nicht-erwerbsfähige Angehörige, die mit erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in Bedarfsgemeinschaft leben, erhalten Sozialgeld (§ 28 SGB II). Leistungen für Unterkunft und Heizung (§ 22 SGB II) werden in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erbracht, soweit diese angemessen sind. Als angemessen gilt dabei in der Praxis 45 Quadratmeter für einen Ein-Personen-Haushalt sowie 15 Quadratmeter für jede weitere, zur Bedarfsgemeinschaft gehörende Person. Tabelle 1 gibt beispielhaft Berechnungen des durchschnittlichen Bedarfs für unterschiedliche Haushaltstypen wieder.

Tabelle 1: Durchschnittlicher Bedarf nach Haushaltstypen (alte Länder)

Haushaltstyp	Regel- satz	Mehr- bedarf	Unterkunfts- kosten	Heiz- kosten	Neben- kosten	Gesamt- bedarf
Alleinlebende(r)	345	–	233	38	48	664
Alleinerziehende(r) mit einem Kind	552	124	291	48	60	1.075
Paar ohne Kind	621	–	268	49	64	1.002
Paar mit zwei Kindern	1.104	–	359	59	83	1.605
Paar mit drei Kindern	1.346	–	399	64	94	1.903

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2006): Grundsicherung für Arbeitssuchende. Wohnsituation und Wohnkosten, S. 16.

Legende: Die Tabelle gibt die anerkannten laufenden Wohnkosten wieder.

Die wichtigste Steuerungsgröße des Alg II ist die Eckregelleistung, die den einfachen Lebensbedarf einer alleinstehenden Person decken soll. Die Höhe dieser Eckregelleistung beträgt 2007 bundeseinheitlich 345 Euro im Monat. Die Eckregelleistung wird jährlich gemäß der Veränderung des aktuellen Rentenwerts der gesetzlichen Rentenversicherung angepasst (§ 20 Abs. 4 SGB II). Bis zum 1. Juli 2006 galten unterschiedliche Regelleistungen zwischen alten und neuen Ländern (Regelsatz im neuen Bundesgebiet 331 Euro), was mit den niedrigeren Lebenshaltungskosten und dem niedrigeren Lohnniveau in den neuen Ländern begründet wurde.

Die Durchführung des Alg II wird zwischen der Bundesagentur für Arbeit und den Kommunen aufgeteilt. § 6 Abs. 1 SGB II legt dabei fest, dass die Agenturen für Arbeit für die Zahlung des Alg II an erwerbsfähige Personen und für die Erbringung der Leistungen zur Eingliederung in Arbeit zuständig sind, die Kommunen hingegen die Verwaltung der Unterkunftskosten und das Sozialgeld sowie die Erbringung von sozialen Betreuungs- und Beratungsleistungen übernehmen. Um „Service aus einer Hand“ zu gewährleisten, sollen die Kommunen mit den örtlichen Agenturen für Arbeit sogenannte Arbeitsgemeinschaften (ARGE) bilden, in denen die gesamte Verwaltung der Alg II durchgeführt wird.

Im Rahmen der „Experimentierklausel“ (§ 6a SGB II) erhalten einzelne Optionskommunen das Recht, die komplette Betreuung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, unabhängig von der örtlichen Agentur für Arbeit, zu übernehmen.

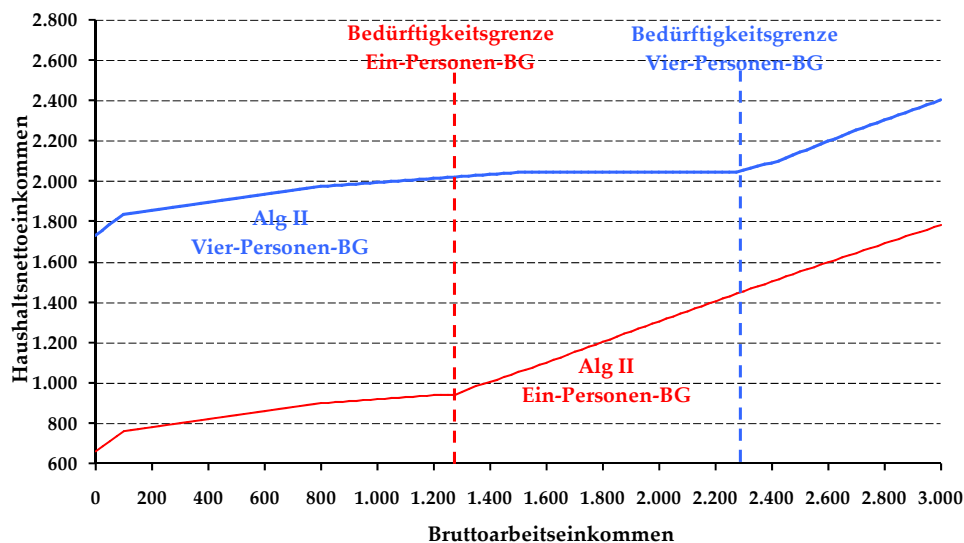
Die Kosten der Regelleistung und des Sozialgelds trägt der Bund, die Unterkunftskosten werden zwischen Bund und Kommunen geteilt (etwa 1/3 Bund und 2/3 Kommunen; Genaueres regelt § 46 SGB II).

Im April 2007 empfangen insgesamt rund 7,2 Millionen Personen Leistungen aus dem SGB II, davon 5,2 Millionen Personen Alg II und 1,9 Millionen Personen Sozialgeld. Von den 5,2 Millionen Alg II-Empfängern sind 2,6 Millionen arbeitslos gemeldet. Der Rest ist bei geringen Einkommen sozialversicherungspflichtig erwerbstätig oder in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, in Weiterbildung integriert. Insgesamt gab es im April 2007 3,7 Millionen Bedarfsgemeinschaften.

#### *Fehlanreize im gegenwärtigen System des Alg II*

Aufgrund des bedarfsorientierten Konstruktionsprinzips des Alg II ist der Anreiz zur freiwilligen Aufnahme von Arbeit sehr gering. Wenn ein Alg II-Empfänger durch eigene Arbeit hinzuverdienen will, so darf er nach § 30 SGB II die ersten 100 Euro des monatlichen Bruttoentgelts ohne Abzüge behalten. Von den nächsten 700 Euro darf er 20 Prozent behalten, dies entspricht einer Transferenzugsrate über 80 Prozent. Bei Bruttoeinkommen über 800 Euro und 1.200 Euro (bzw. 1.500 Euro, wenn Kinder in der Bedarfsgemeinschaft sind) steigt die Transferenzugsrate auf 90 Prozent an, weitere Arbeitseinkommen werden zu 100 Prozent auf das Alg II angerechnet – dies entspricht einer konfiskatorischen Besteuerung. Abbildung 4 zeigt, wie sich das Haushaltseinkommen einer Ein-Personen-Bedarfsgemeinschaft bzw. einer Vier-Personen-Bedarfsgemeinschaft mit steigendem Bruttoarbeitseinkommen entwickelt.

Abbildung 4: Haushaltseinkommen in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen



Quelle: Eigene Berechnungen.

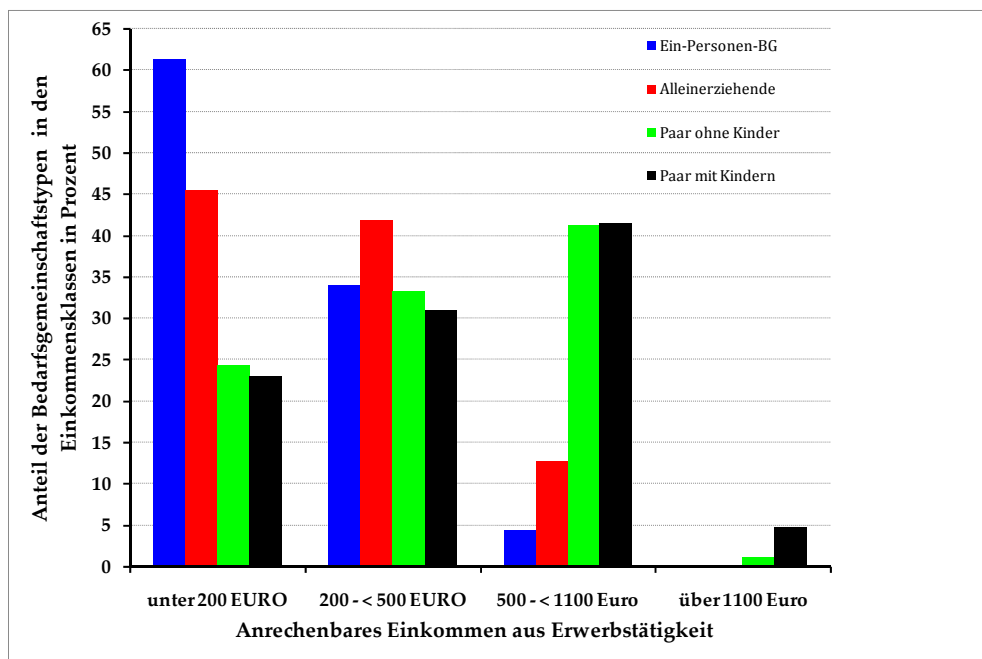
Legende: Das Bruttoarbeitseinkommen umfasst nicht die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber. Die Bedürftigkeitsgrenze gibt das Bruttoarbeitseinkommen an, bei dem ein Anspruch auf ergänzendes Alg II entfällt. Die Nettoeinkommen errechnen sich links von der Bedürftigkeitsgrenze unter Berücksichtigung der im Text beschriebenen Transferentzugsraten. Rechts von der Bedürftigkeitsgrenze ergibt sich das Nettoeinkommen durch Abzug der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer sowie der Lohnsteuer vom Bruttoarbeitseinkommen.

Die gestrichelten vertikalen Linien geben die Bedürftigkeitsgrenze für die jeweiligen Bedarfsgemeinschaften an, diese liegt bei einem Ein-Personen-Haushalt bei einem monatlichen Bruttoeinkommen von 1.270 Euro, bei einer vierköpfigen Familie bei 2.270 Euro. Wie die Grafik veranschaulicht, ist insbesondere für Mitglieder größerer Bedarfsgemeinschaft der Anreiz zur freiwilligen Aufnahme von Arbeit weitestgehend eliminiert. Im Intervall von 800 Euro bis 1500 Euro Bruttoeinkommen bleiben der Bedarfsgemeinschaft von jedem Euro gerade einmal 10 Cent. Im Intervall von 1.500 Euro bis 2.270 Euro führt zusätzliche Arbeit zu keiner weiteren Erhöhung des Haushaltsnettoeinkommens.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Nicht berücksichtigt wurde der Kinderzuschlag von 140 Euro pro Kind und Monat, den Bedarfsgemeinschaften nahe der Bedürftigkeitsgrenze erhalten (§ 6a BKGG). Da dadurch der Alg II-Anspruch entfällt, erhöht dieser Zuschlag trotz dann ebenfalls gewährtem Wohngeld die Nettoeinkommen einer Vier-Personen-Bedarfsgemeinschaft um maximal ca. 23 Euro (siehe hierzu Knabe 2006a).

Im letzten Jahr veröffentlichte die Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2006) eine Studie, nach der im März 2005 insgesamt rund 880.000 Alg II-Empfänger anrechenbares Erwerbseinkommen erzielten. Die Politik wird deshalb nicht müde zu betonen, dass wir in Deutschland bereits einen Kombilohn haben. Diese 880.000 erhalten ein Arbeitseinkommen und einen aufstockenden staatlichen Transfer in Form von Alg II. Schaut man sich jedoch an, in welcher Höhe sich die tatsächlichen anrechenbaren Erwerbseinkommen bewegen (siehe Abbildung 5), so muss man wohl eher davon sprechen, dass Alg II-Empfänger die staatlichen Transfers durch Arbeitseinkommen geringfügig aufstocken. In der Tat führt das bestehende Anrechnungssystem im Wesentlichen dazu, dass Teilzeitarbeit gegenüber Vollzeitarbeit lukrativ wird.

Abbildung 5: Anrechenbares Erwerbseinkommen nach Bedarfsgemeinschaften



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2006) und eigene Berechnungen.

Legende: Die Werte für Ein-Personen-Haushalte und für Paare ohne Kinder sind direkt aus der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2006) übernommen worden. Für Paare mit Kindern und Alleinerziehende wurden die Anteile entsprechend der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften im Januar 2006 gewichtet.

Rund 95 Prozent aller Ein-Personen-Bedarfsgemeinschaften, die über ein anrechenbares Erwerbseinkommen verfügen, verdienen weniger als 500 Euro.<sup>3</sup> Wer ausgehend von einem Minijob, der zu einem Hinzuverdienst von 160 Euro monatlich führt, seinen Arbeitsaufwand verdreifacht, würde dafür mit einem Hinzuverdienst von gerade einmal 120 Euro belohnt.

Ein differenziertes Bild ergibt sich nur bei größeren Bedarfsgemeinschaften. So weisen etwa 50 Prozent der Paare mit Kindern ein Arbeitseinkommen von über 500 Euro aus. In vielen Fällen dient Alg II hier tatsächlich als ergänzende Einkommensquelle zu einem bestehenden Vollzeitjob. Dies zeigt, dass eine große Gruppe von Transferempfängern trotz hoher Transferentzugsraten bereit ist zu arbeiten und unterstreicht die Ergebnisse aus Studien zur Lebenszufriedenheit, die einen hohen Wert „Arbeit zu haben“ finden.<sup>4</sup>

Die Forderung an den Einzelnen, für seinen Lebensunterhalt nach Kräften selbst zu sorgen, wird im bestehenden System der Grundsicherung weitgehend folgenlos bleiben. Erfahrungen mit Ein-Euro-Jobs, Einstiegsgeld und Bürgerarbeit, auf die an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden kann, belegen dies.<sup>5</sup> Gerade Ökonomen haben auf diesen Missstand immer wieder hingewiesen und in den letzten Jahren eine Reihe von Vorschlägen erarbeitet, die versuchen, die Anreize des Systems zur Selbsthilfe zu stärken. Auf die bekanntesten dieser Vorschläge möchte im folgenden Abschnitt näher eingehen.

### **3. Reformoption I: Arbeitnehmerseitige Politikmaßnahmen**

Das gegenwärtige System bietet kaum Arbeitsanreize für Erwerbslose und fördert allenfalls Teilzeitbeschäftigungen. Eine Reihe von Reformvorschlägen zielt deshalb in erster Linie auf verstärkte Arbeitsanreize. Hierzu zählen zum einen Kombilohnmodelle, die auf

---

<sup>3</sup> Da die Abgrenzung der Einkommensklassen durch die Bundesagentur so vorgenommen wurde, dass die voll ausgeschöpften Minijobs in die Klasse bis unter 500 Euro eingestuft wurden, ist davon auszugehen, dass die überwiegende Anzahl auch der Klasse bis einschließlich 400 Euro zugeordnet werden könnte.

<sup>4</sup> Knabe und Rätzl (2007) finden für Deutschland, dass der Verlust für einen männlichen Arbeitnehmer um das frühere Nettoeinkommen höher liegt als der reine Einkommensverlust. Bei weiblichen Arbeitnehmern liegt dieser zusätzliche Verlust bei rund 60 Prozent des früheren Einkommens.

<sup>5</sup> Eine Darstellung der Erfahrungen mit Ein-Euro-Jobs findet sich in Wolff und Hohmeyer (2006) und Kettner und Rebien (2007), zum Einstiegsgeld Nivorozhkin et al. (2006) und Dann et al. (2002) und zur Bürgerarbeit Schöb und Thum (2007).

Arbeitnehmerzuschüsse setzen, zum zweiten zählt hierzu der Vorschlag eines umfassenden Workfares sowie drittens der Vorschlag eines umfassenden Bürgergeldes.

### 3.1 Kombilöhne

Im Mai 2002 stellte das Ifo-Institut eine umfassende Studie unter dem Namen „Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum“ (Sinn et al. 2002) vor, mit dem Ziel, die Arbeitsanreize des deutschen Steuer- und Transfer-Systems zu vergrößern. Die Hauptforderung dieses Vorschlages ist es, von einem System der *Lohnersatzleistungen* in Form von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zu einem System der *Lohnergänzungsleistungen* überzugehen. Dabei wird der Bezug staatlicher Leistungen an die Bedingung geknüpft, gemäß der eigenen Leistungsfähigkeit selbst einen Beitrag zum Einkommen zu leisten.<sup>6</sup>

Als Vorbild dient das US-amerikanische „Earned Income Tax Credit“-Programm, das 1975 ins Leben gerufen wurde.<sup>7</sup> Dieses Programm gewährt Geringverdienern mit Kindern bei niedrigem Einkommen eine Steuergutschrift, die wie eine Lohnsubvention wirkt. Daran schließt sich ein Einkommensbereich an, bei dem das zusätzliche Einkommen nicht besteuert wird. Erst bei höheren Arbeitseinkommen werden dann die Subventionen langsam wieder abgeschmolzen. Nach dem gleichen Grundprinzip schlägt das Ifo-Institut für Deutschland Lohnergänzungsleistungen für geringe Einkommen vor. Der Umfang der Lohnergänzungsleistungen sieht in der aktuellen Fassung des Vorschlags (siehe Sinn et al. 2006, und Sinn et al. 2007) vor, die ersten 500 Euro Arbeitseinkommen nicht mehr auf die staatlichen Transfers anzurechnen.<sup>8</sup> Hinzu kommt eine 20-prozentige Lohnsubvention auf die ersten 200 Euro Einkommen. Im Gegenzug wird das Alg II um den Regelsatz in Höhe von 345 Euro gekürzt. Einkommens- und Substitutionseffekt wirken bei niedrigem Einkommen stark in Richtung auf ein erhöhtes Arbeitsangebot. Bei Einkommen über 500 Euro wird die Transferentzugsrate deutlich zurückgefahren und beträgt in etwa noch 71 Prozent – gegenüber

---

<sup>6</sup> Ähnliche Vorschläge wurden im selben Jahr in nur leicht modifizierter Form vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (2002) und dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002) vorgelegt.

<sup>7</sup> Für eine detaillierte Darstellung des EITC siehe Kaltenborn und Pilz (2002).

<sup>8</sup> Da somit gezielt bedürftige Arbeitnehmer mit kleinem Einkommen entlastet werden, können gesonderte Minijob-Regelungen entfallen.



80 bis 100 Prozent nach den jetzigen Regelungen. In Abbildung 6a stellt die grüne Linie dar, welches Nettoeinkommen ein Ein-Personen-Haushalt in Abhängigkeit vom Bruttoarbeitseinkommen (ohne Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung) erhält. In Abbildung 6b wird der entsprechende Zusammenhang für eine Bedarfsgemeinschaft mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern dargestellt.

Abbildung 6a: Arbeitnehmerseitige Kombilohnmodelle im Vergleich: Ein-Personen-Haushalt

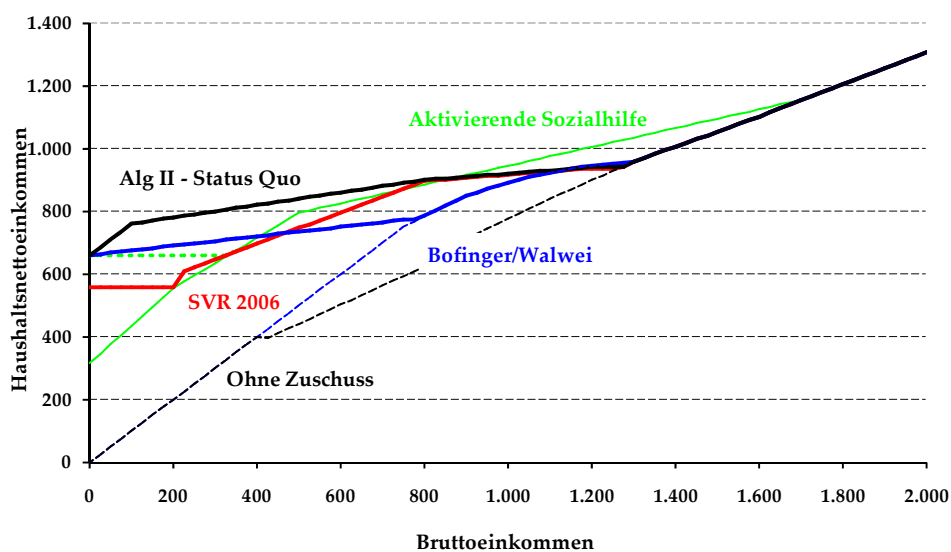
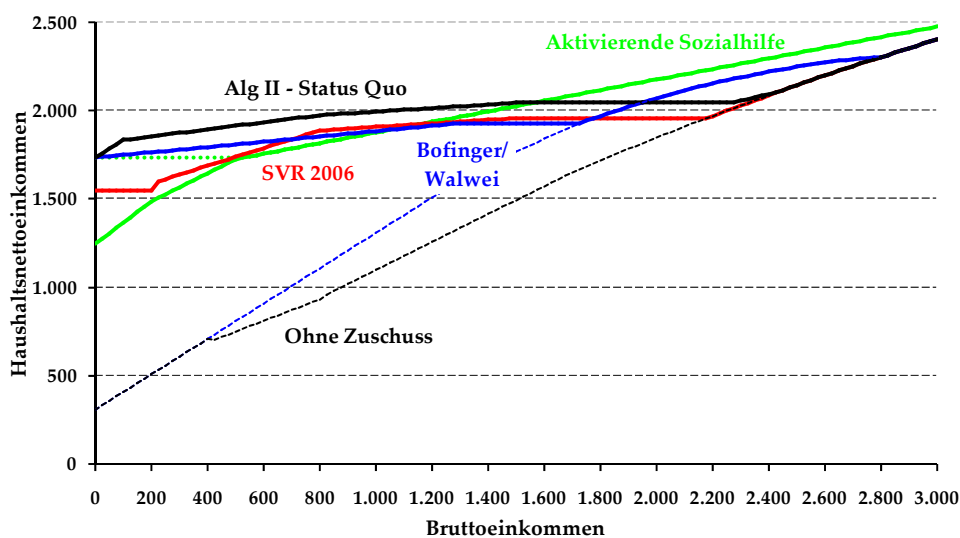


Abbildung 6b: Arbeitnehmerseitige Kombilohnmodelle im Vergleich: Vier-Personen-Haushalt



Quellen: Sachverständigenrat (2006a), Sinn et al. (2002, 2006), Bofinger et al. (2006) und eigene Berechnungen.

*Legende: Für die Berechnung der Wohnkosten wird eine Warmmiete von 7 Euro pro Quadratmeter unterstellt. Weitere Erläuterungen werden im Text gegeben.*

Da die Absenkung des Alg II das Einkommen unter das Grundsicherungsniveau fallen lassen würde, erhält jeder Alg II-Empfänger nach dem Ifo-Vorschlag die Möglichkeit, durch Arbeit in einer kommunalen Beschäftigungsgesellschaft, einer gemeinnützigen Einrichtung oder in einer kommunalen Leiharbeitsfirma, die die Hilfebedürftigen an private Unternehmen verleihen, ein Einkommen sicherzustellen, das den jetzt geltenden Alg II-Regelungen entspricht. Eine solche Arbeit ist grundsätzlich zumutbar und kann daher nicht abgelehnt werden. Die Kommunen müssen deshalb ausreichende Beschäftigungsmöglichkeiten für erwerbsfähige Personen anbieten, „die im ersten Arbeitsmarkt nicht oder nicht sofort unterkommen“ (Sinn et al. 2002, S. 19) um sicherzustellen, dass jeder, der keine reguläre Arbeit findet, das soziokulturelle Existenzminimum erhält. Diese Regelung entspricht de facto einer Beschäftigungsgarantie, denn jeder hat einen Anspruch, durch eigene Arbeit sein bisheriges Einkommen beizubehalten. Da der volle Alg II-Satz nur gegen eine Gegenleistung in Form von Arbeit gewährt wird, besteht vom ersten Tag an für diejenigen, die eine staatliche Beschäftigungsstelle antreten, ein Anreiz, sich eine besser bezahlte Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt zu suchen. Der staatlichen Beschäftigungsgarantie kommt damit eine doppelte Funktion zu, denn „ohne die kommunale Beschäftigungspflicht kann man die Zahlungen für Nichterwerbstätige nicht absenken, und ohne eine solche Absenkung lassen sich die notwendigen Anreizeffekte nur zu prohibitiv hohen Kosten für den Staat erreichen“ (Sinn et al. 2002, S. 26).

Das Ifo-Institut rechnet unter Berücksichtigung einer immer existierenden friktionellen Arbeitslosigkeit mit 2,4 bis 3,2 Millionen zusätzlich zu schaffenden Arbeitsplätzen. Dies erfordert, bei einer unterstellten Arbeitsnachfrageelastizität von  $-1$ , die Absenkung der Bruttolöhne um rund ein Drittel (vgl. Sinn et al. 2007, S. 52).

Das Ifo-Konzept sieht eine dauerhafte, universelle aber bedarfsabhängige arbeitnehmerseitige Lohnsubvention in Form von Lohnergänzungsleistungen vor, verbunden mit einer allgemeinen Absenkung der Alg II-Bezüge. Die entscheidende Frage, die bei diesem

Konzept einer Lohnsubvention an Arbeitnehmer unbeantwortet bleibt, ist, wie die subventionierten höheren Nettolöhne sich in niedrigeren Bruttolöhnen niederschlagen sollen. Letztere sind, wie auch das Ifo-Institut betont, Voraussetzung für die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze. Wir werden an anderer Stelle auf diese Frage zurückkommen.

#### *Das Kombilohnmodell des Sachverständigenrates*

Das vom Sachverständigenrat in einem Sondergutachten 2006 vorgeschlagene Kombilohnmodell (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2006a und 2006b) ist von der Grundidee eng verwandt mit dem Vorschlag des Ifo-Instituts, unterscheidet sich jedoch in den vorrangig verfolgten Zielen. Zum einen erkennt der Sachverständigenrat die Anreize des bestehenden Systems für Alg II-Bezieher, sich anstatt mit einer Vollzeitarbeitsstelle mit einer Teilzeitstelle zu begnügen. Dem tritt der Vorschlag entgegen, indem er die ersten 200 Euro des Bruttoarbeitseinkommens voll auf den Alg II Bezug anrechnet. Eine Aufstockung der staatlichen Transfers durch geringfügige Tätigkeiten, wie etwa durch Zeitungsaustragen, wird damit unterbunden. Dafür werden im Gegenzug für Einkommen über 200 Euro monatlich die Hinzuverdienstmöglichkeiten verbessert. So wird für Einkommen über 200 Euro zunächst eine Pauschale von 40 Euro zur Abdeckung der Werbungskosten gezahlt und die Transferentzugsrate für Einkommen zwischen 200 und 800 Euro auf 50 Prozent abgesenkt. Arbeitseinkommen von über 800 Euro wird wie bisher zu 90 Prozent bis 1.200 Euro (bzw. 1.500 Euro bei Bedarfsgemeinschaften mit Kindern) auf das Alg II angerechnet, darüber hinaus zu 100 Prozent.

Auch der Sachverständigenrat schlägt im Gegenzug eine Absenkung des bisherigen Regelsatzes des Alg II vor. Während das Ifo-Institut jedoch den Regelsatz ohne Gegenleistung vollständig streichen will, begnügt sich der Sachverständigenrat mit einer Kürzung um 100 Euro. Um den Arbeitsanreiz zu stärken, kommt auch in diesem Vorschlag den kommunalen Beschäftigungsverhältnissen eine große Bedeutung zu. Sie erleichtern die Beweislastumkehr bei der Überprüfung der Arbeitsbereitschaft der arbeitslosen Leistungsempfänger. „Im Unterschied zum Status quo stellt die Verringerung des

Leistungsniveaus den Regelfall dar, und der Leistungsempfänger muss im Sinne eines Workfare-Konzepts selbst aktiv werden und mit seiner Bereitschaft, auf dem zweiten Arbeitsmarkt zu arbeiten, eine Gegenleistung für den ungeschmäleren Bezug der Transferleistung erbringen.“ (Franz 2007, S. 27). Verweigert ein Alg II-Empfänger eine solche Tätigkeit, sind weiterreichende Kürzungen der Transferleistungen, so wie es im SGB II vorgesehen ist, durchaus denkbar.

Die roten Linien in den Abbildungen 6a und 6b zeigen die sich entsprechend ergebenden Einkommensverläufe für den Ein-Personen-Haushalt beziehungsweise Vier-Personen-Haushalt.<sup>9</sup> Im Vergleich zum Ifo-Vorschlag fällt auf, dass das Nettoeinkommen beim Vorschlag des Sachverständigenrates bei Ein-Personen-Bedarfsgemeinschaften fast durchgängig unter dem beim Ifo-Vorschlag erzielbaren Einkommen liegt, größere Bedarfsgemeinschaften werden hingegen bei niedrigeren Arbeitseinkommen etwas besser gestellt.

#### *Abgabefreies Grundeinkommen: Der Vorschlag von Bofinger und Walwei*

Einer der Sachverständigenratsmitglieder hat den Vorschlag des Sachverständigenrates nicht mitgetragen. Im Rahmen eines Gutachtens für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (SMWA) stellt Peter Bofinger zusammen mit mehreren Kollegen einen eigenen Vorschlag vor, der sich als pragmatischer Reformvorschlag im Rechtsrahmen des SGB II versteht und als Ziel die konsequente Förderung „Existenz sichernder Beschäftigung im Niedriglohnbereich“ (Bofinger et al. 2006) nennt. Der Vorschlag versteht sich als ein „integriertes Maßnahmenbündel“ mit drei Kernelementen und neun komplementären Maßnahmen, auf die an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden kann. Das erste Kernelement sieht vor, das Alg II-Niveau weitestgehend beizubehalten und die Hinzuverdienstregeln zu modifizieren. Ähnlich dem Sachverständigenratsvorschlag sollen

---

<sup>9</sup> In der Darstellung werden auch die weiterführenden Vorschläge des Sachverständigenrats berücksichtigt, die bisherigen Minijob-Regelungen zu beseitigen und stattdessen zwischen 200 und 800 Euro eine Gleitzone einzuführen, in der die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung von 15 Prozent und die Arbeitnehmerbeiträge von null Prozent auf ihr volles Maß ansteigen.

Teilzeitbeschäftigungen unattraktiver gemacht werden, deshalb wird der Freibetrag von 100 Euro abgeschafft und durch einen 15-prozentigen Freibetrag ersetzt. Bis zur Höhe des „abgabenfreien Grundeinkommens“ in Höhe von monatlich 750 Euro für Alleinstehende und 1.300 Euro für Paare bedeutet dies eine lineare Transferenzugsrate von 85 Prozent.

Als zweites Kernelement sieht der Vorschlag die Abgabensenkung im Niedriglohnbereich durch eine Einkommensteuergutschrift vor. Bis zu einem Arbeitseinkommen in Höhe von monatlich 750 Euro bei Alleinstehenden und 1.300 Euro für Paare sollen die Einkommen vom Arbeitnehmeranteil zu den Sozialversicherungsabgaben vollständig befreit werden, sofern man Vollzeit arbeitet. Für Teilzeitarbeit mit mindestens 15 Wochenstunden sollen die Sozialversicherungsbeiträge mit 50 Prozent bezuschusst werden. Dieser Zuschuss wird in einer sich an das „abgabenfreie Grundeinkommen“ anschließenden Gleitzone wieder abgeschmolzen, bis die Sozialversicherungsbeiträge ihr volles Niveau erreichen. Bei Alleinstehenden ist dies bei einem Monatseinkommen von 1.300 Euro, bei Paaren bei 2.000 Euro erreicht. Die Gleitzone verlängert sich für jedes Kind um 400 Euro. Um die Einstiegsmöglichkeiten von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt zu verbessern, wird als drittes Kernelement die Abschaffung der Minijobs, der kurzfristig geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse sowie des Sonderstatus von Studenten und Rentnern gefordert.

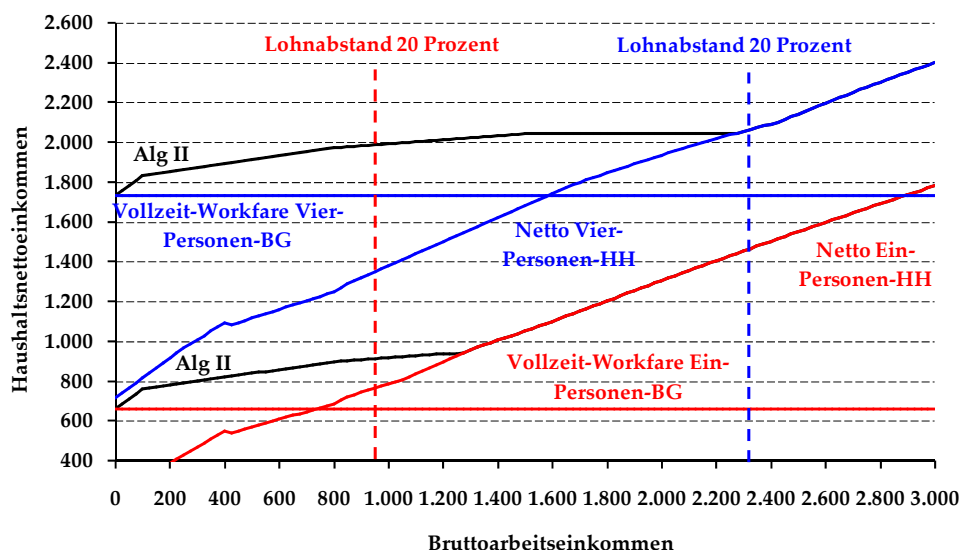
Die blauen Linien in den Abbildungen 6a und 6b geben die Einkommensverläufe entsprechend dem Bofinger-Walwei Vorschlag an. Zwei Dinge fallen dabei auf. Erstens: Die Idee eines „abgabenfreien Grundeinkommens“, das auf soviel Sympathie in der SPD und bei den Gewerkschaften stieß, spielt de facto überhaupt keine Rolle, denn im Zusammenhang mit den bestehenden Hartz-Regelungen ist die durchgezogene blaue Einkommenslinie entscheidend bei der Beurteilung von Arbeitsanreizen und nicht die hypothetische (gestrichelt eingezeichnete) wesentlich steiler verlaufende Einkommenslinie, die verspricht, dass man das, was man brutto verdient, netto mit nach Hause nehmen darf. Das zweite, was vielleicht sogar noch mehr verblüfft, ist die Tatsache, dass nach dem Bofinger-Walwei-Vorschlag die Einkommen im Niedriglohnbereich immer unter dem jetzigen Einkommensniveau liegen und bei den eigentlich angestrebten Vollzeitarbeitseinkommen auch immer unterhalb der

Einkommensniveaus liegen, die die Ifo- und SVR-Vorschläge vorsehen. Die Vehemenz, mit der vor allem gewerkschaftsnahe Politiker sich für diesen Vorschlag ausgesprochen haben und mit der sie sich gleichzeitig gegen den Ifo-Vorschlag wehren, kann vor diesem Hintergrund nur verwundern.

### 3.2 Workfare

Einen gänzlich anderen Weg will das Bonner Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) beschreiten. Das IZA will die bestehenden Hinzuverdienstmöglichkeiten komplett abschaffen und auch nicht durch einen Kombilohn ersetzen oder modifizieren.<sup>10</sup> Die Entscheidungsalternative ist klar definiert: Entweder nimmt ein Hilfebedürftiger eine Arbeit am ersten Arbeitsmarkt an und bezieht dort einen Nettolohn ohne weitere Aufstockungsmöglichkeit durch staatliche Transfers. Oder aber er geht Vollzeit in eine Workfare-Maßnahme zur Aufrechterhaltung seines Alg II-Transferanspruchs. Andere Möglichkeiten gibt es nicht. Die Abbildung 7 stellt in dem bisherigen Brutto-Nettoschema die Entscheidungssituation der betroffenen Haushalte dar.

Abbildung 7: Workfare und Lohnabstand



Quelle: eigene Berechnungen.

<sup>10</sup> Eine ausführliche Darstellung des IZA-Workfare-Vorschlags findet sich in IZA (2006) und Bonin und Schneider (2006). Friedlander und Burtless (1995) setzen sich mit den amerikanischen Workfare-Erfahrungen auseinander.

*Legende: Die Status Quo Kurven sind aus der Abbildung 2 übernommen worden. Die horizontalen Linien geben das konstante Einkommen einer Vollzeit-Workfare-Beschäftigung an. Die gestrichelten Linien geben bei einem unterstellten gewünschten Lohnabstand von 20 Prozent das Einkommen an, bei dem der Hilfebedürftige zwischen einer Arbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt und Workfare gerade indifferent ist.*

Unterstellt man, dass es eines zwanzigprozentigen Lohnabstandes bedarf, um eine Arbeit im ersten Arbeitsmarkt gegenüber einer Workfarestelle in einer kommunalen Beschäftigungsgesellschaft attraktiv zu machen, so werden Vollzeitarbeitsplätze ab einem Stundenlohn von 6,25 Euro für Ein-Personen-Haushalte gegenüber dem Alg II-Bezug attraktiv, für die Aufnahme einer Arbeit durch ein Mitglied einer Vier-Personen-Bedarfsgemeinschaft bedarf es eines Bruttoarbeitsverdienstes von rund 2.350 Euro, dies entspricht bereits einem Stundenlohn von 14,68 Euro. Damit stellt sich zwangsläufig die Frage, in welchem Umfang Arbeitsplätze in kommunalen Beschäftigungsgesellschaften zur Verfügung gestellt werden müssen. Das IZA rechnet damit, dass mittelfristig nur diejenigen in der Workfare sein werden, deren Einkommenspotential dauerhaft unter ihrem Alg II-Niveau liegt.<sup>11</sup> Das sollen schätzungsweise etwa 300.000 Personen sein. In diesem Fall könnte Workfare problemlos mit den für Ein-Euro-Jobs bereitgestellten Beschäftigungsgelegenheiten sichergestellt werden. Da das Alg II-Niveau jedoch von der Größe der Bedarfsgemeinschaft abhängt, stellt sich des Weiteren auch die Frage, inwieweit damit Erwerbsfähige aus größeren Bedarfsgemeinschaften dauerhaft aus dem ersten Arbeitsmarkt ferngehalten werden. Abbildung 7 legt nahe, dass große Bedarfsgemeinschaften im Vergleich zu den oben diskutierten Kombilohnmodellen offensichtlich ‚abgeschrieben‘ werden. Während Kombilöhne durchaus auch für Erwerbsfähige aus großen Bedarfsgemeinschaften Anreize schaffen, durch eigene Arbeit zumindest eine kleine Steigerung ihres Einkommens zu erzielen, erlischt dieser Anreiz bei Workfare gänzlich.

Während das Ifo-Institut argumentiert, dass die Bruttolöhne um etwa ein Drittel fallen müssen, um die notwendige Anzahl an neuen Beschäftigungsstellen zu schaffen, geht das IZA

---

<sup>11</sup> Kurzfristig verlangt die Einführung der flächendeckenden Workfare jedoch wesentlich mehr Stellen in kommunalen Beschäftigungsgesellschaften. Der Übergang zu einem Workfare-System wird jedoch von den Autoren nicht weiter thematisiert.

davon aus, dass die benötigten Arbeitsplätze für die bisherigen Alg II-Empfänger bereits bestehen und allein die fehlenden Arbeitsanreize die Annahme solcher Arbeitsverhältnisse verhinderten. In dem Maße, wie neue Arbeitsplätze nur durch fallende Marktlöhne entstehen, wird die Zahl der längerfristig benötigten Workfarestellen ansteigen. Da durch eine solche Lohnsenkung auch die Nettoeinkommen bereits Beschäftigter absinkt, ohne dass sie hierfür kompensiert werden, wird auch die politische Akzeptanz deutlich geschmälert.

### 3.3 Bürgergeld

In jüngster Zeit ist im Zusammenhang mit der Diskussion um die Reform der Grundsicherung für Erwerbsfähige auch die Idee der negativen Einkommensteuer – in Deutschland besser bekannt unter dem Namen Bürgergeld – neu belebt worden.<sup>12</sup> Unter dem Namen des „Solidarischen Bürgergeldes“ fordert der Thüringische Ministerpräsident Dieter Althaus (2007, siehe auch Straubhaar, Hohenleitner und Opielka 2007) die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens, das ohne Bedürftigkeitsprüfung und ohne Gegenleistung jedem volljährigen Staatsbürger, der seit mindestens zwei Jahren seinen festen Wohnsitz in Deutschland hat, ausbezahlt wird. Das Bürgergeld beträgt monatlich 800 Euro, wovon 200 Euro als Gutschrift für eine Gesundheits- und Pflegeprämie gedacht sind. Dieses Bürgergeld wird bis zu einem monatlichen Einkommen von 1.600 Euro (dies entspricht 19.200 Euro im Jahr) im vollen Umfang ausbezahlt, es halbiert sich bei darüber liegenden Einkommen. Kinder erhalten ein Bürgergeld in Höhe von 500 Euro, weitere Zuschläge sind für Menschen in besonderen Lebenslagen vorgesehen. Finanziert werden soll das solidarische Bürgergeld durch Besteuerung aller Einkommen mit einem Grenzsteuersatz von 50 Prozent bis zu einem Einkommen von monatlich 1.600 Euro – dies entspricht der Transfergrenze, bis zu der man das volle Bürgergeld erhält – und zu einem Grenzsteuersatz von 25 Prozent für darüber hinausgehende Einkommen. Die Beiträge zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung werden durch die Gesundheitsprämie abgedeckt, Beiträge zur gesetzlichen

---

<sup>12</sup> Die Grundidee des Bürgergeldes als negative Einkommensteuer geht auf Friedman (1962) zurück, In Deutschland wird dieser Vorschlag vor allem mit dem Namen Mitschke (1985, 2004) verbunden. Für eine umfassende Darstellung des Bürgergeldes und weiterführende Literatur siehe z.B. Feist (2000).



Rentenversicherung und gesetzlichen Arbeitslosenversicherung entfallen vollständig,<sup>13</sup> ebenso wie sämtliche steuerfinanzierte Transferzahlungen an Erwerbsfähige.

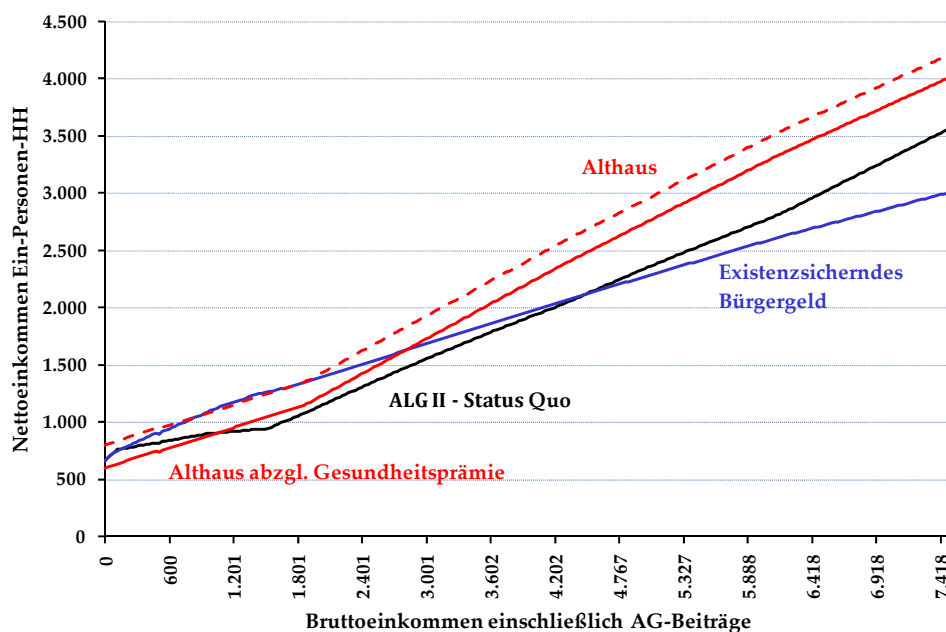
In Abbildung 8 zeigt die rote gestrichelte Linie die Nettoeinkommen einschließlich Gesundheitsprämie, die durchgezogene rote Linie gibt das Nettoeinkommen nach Absicherung des Gesundheits- und Pflegerisikos an. Da dieses zu einem garantierten Grundeinkommen unterhalb des sozio-kulturellen Existenzminimums führt, ist der Vorschlag nur bedingt mit den vorangehenden Vorschlägen vergleichbar. Deshalb wird in Abbildung 8 eine weitere Variante des Bürgergeldes dargestellt, die ich als „existenzsicherndes Bürgergeld“ bezeichnen möchte. Hier entspricht das unbedingte Grundeinkommen den jeweils im SGB II vorgesehenen Mindestbedarfen. Das sich daraus ergebende Nettoeinkommen für einen Ein-Personen-Haushalt ist durch die blaue Linie gekennzeichnet. Die schwarze Linie stellt zum Vergleich nochmals den Status Quo dar.

Um das existenzsichernde Bürgergeld aufkommensneutral auszugestalten, wurde zunächst einmal der Gesamtbedarf an Bürgergeld entsprechend den geltenden Regelsätzen bestimmt. Bürgergeldzahlungen an Rentner werden an die Rentenversicherung überwiesen, die im gleichen Umfang die Rentenversicherungsbeiträge absenken kann. Wie sich zeigt, reichen die Bürgergeldzahlungen aus, die Beiträge auf Null abzusenken. Die Arbeitslosenversicherung fällt vollständig weg, ebenso wie die im SGB II geregelten staatlichen Transfers. Die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung bleibt von den Änderungen unberührt, d.h. die Arbeitgeber zahlen einen Beitrag von 7,55 Prozent, die Arbeitnehmer einen Beitrag von 8,45 Prozent.

---

<sup>13</sup> Der Erhalt einer Zusatzrente von bis zu 600 Euro wird durch lohnsummenabhängige Beiträge des Arbeitgebers in Höhe von 12 Prozent, bereits bestehende Anwartschaften werden im Übergang durch eine Lohnsummensteuer finanziert.

Abbildung 8: Solidarisches Bürgergeld und existenzsicherndes Bürgergeld



Quelle: Althaus (2007) und eigene Berechnungen.

Legende: Für die Modellierung des Status Quo wurde der Alg II-Regelsatz von 345 Euro zuzüglich eines Mietkostenzuschusses von 315 Euro und die gesetzlich geregelten Zuverdienstmöglichkeiten zu Grunde gelegt. Das zu versteuernde Einkommen wurde aus dem Arbeitnehmerbruttoeinkommen abzüglich des Arbeitnehmerpauschbetrages, des Sonderausgaben-Pauschbetrages und der Vorsorgepauschale laut EStG 2007 errechnet. Die Beiträge zur Sozialversicherung sind 14,3% (GKV), 1,7% (PKV), 6,5% (GALV) und 19,9% (GRV). Das existenzsichernde Bürgergeld beträgt 660 Euro und der Grenzsteuersatz 59,8 %. Die Beiträge zur Sozialversicherung sind 14,3% (GKV) und 1,7% (GPV). Das zu versteuernde Einkommen wurde wie im Status Quo laut EStG 2003 berechnet. Der Althaus-Vorschlag geht von einer steuerlichen Bemessungsgrundlage aus, die dem Bruttoeinkommen des Arbeitnehmers entspricht. Die Beiträge zur Sozialversicherung sind 32% (GKV, GPV, GRV).

Da sich die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung um über 13 Prozentpunkte verringern, vergrößert sich bei gleichem Sozialprodukt die Steuerbemessungsgrundlage, auf die die Lohnsteuer erhoben werden kann. Um den Bürgergeldvorschlag mit dem Status Quo vergleichbar zu machen, ist es deshalb notwendig, die Nettoeinkommen in Relation zu den Bruttoeinkommen einschließlich Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung zu beziehen. Aufkommensneutralität erfordert in diesem Fall einen linearen Grenzsteuersatz von knapp 60 Prozent<sup>14</sup> – hinzu kommt der Beitragssatz zur GKV und PKV in Höhe von 8,45 Prozent.

<sup>14</sup> Zur Berechnung des aufkommensneutralen Steuersatzes wurde mittels der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 das zu versteuernde Einkommen des Jahres 2003 berechnet. Dieses stellt die Bemessungsgrundlage für das System mit negativer Einkommensteuer dar. Das benötigte Steueraufkommen

Aufgrund der vergrößerten Steuerbemessungsgrundlage fällt das Nettoeinkommen aber unterproportional – bezogen auf das bisherige Bruttoarbeitsentgelt ohne Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung ergäbe sich ein Steuersatz von etwa 55 Prozent für ein Bruttoeinkommen von 1.000 Euro.

Gegenüber dem Status Quo ergibt sich eine deutliche Verbesserung bei niedrigen Einkommen, diese wird jedoch durch eine wesentlich höhere Grenzsteuerbelastung auf höhere Einkommen erkaufte. Daran kann man die Kosten eines unbedingten Bürgergeldes ohne Bedürftigkeitsprüfung im Vergleich zu den oben diskutierten Kombilohnmodellen erkennen. Ein unbedingtes Bürgergeld bedarf eines wesentlich höheren Grenzsteuersatzes und bezieht damit nicht nur niedrige, sondern sämtliche Einkommen in die Umgestaltung der Grundsicherung für Erwerbsfähige mit ein. Darin liegt der wesentliche Unterschied zu den oben diskutierten Kombilohnmodellen.

#### **4. Arbeitgeberseitige Kombilöhne: Die Magdeburger Alternative**

Alternativ zur Zuschussung der Arbeitnehmerinnen und -einkommen kann man auch direkt die Arbeitskosten bezuschussen. Eine konkrete Ausgestaltung eines solchen arbeitgeberseitigen Kombilohns, den ich zusammen mit Joachim Weimann entwickelt habe (Schöb und Weimann 2006a, 2007), möchte ich im folgenden Abschnitt ausführlicher vorstellen.

##### *1. Arbeitgeber- statt Arbeitnehmerzuschuss: Der Kern der Magdeburger Alternative*

Die *Magdeburger Alternative* sieht die dauerhafte Entlastung der Arbeitgeber von den Sozialversicherungsbeiträgen vor. Wer einen Alg II-Empfänger zu einem Gehalt unter einer Förderhöchstgrenze einstellt, erhält die gesamten Sozialversicherungsbeiträge, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil, zurückerstattet. Bei einem Bruttoarbeitsentgelt von monatlich 1.000 Euro entspricht dies einer Entlastung von monatlich rund 400 Euro: Die Arbeitskosten

---

setzt sich zusammen aus dem aus der EVS 2003 ermittelten Steueraufkommen abzüglich der Transferzahlungen für Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe, Zahlungen nach dem GSiG, nach dem BAföG, Kindergeld, Erziehungsgeld, Unterhaltsvorschussleistungen sowie Wohngeld und der Summe der Bürgergeldzahlungen in Höhe von 7.920 Euro pro Jahr für den Haushaltsvorstand. Jeder weitere im Haushalt lebende Erwachsene erhält 70% des Grundbetrags und Kinder erhalten 50%. Der Steuersatz ergibt sich aus dem Verhältnis von benötigtem Steueraufkommen und der Bemessungsgrundlage.

einschließlich Arbeitgeberanteil zu den Sozialversicherungen fallen von monatlich 1.200 Euro um rund ein Drittel auf 800 Euro, ohne dass sich am Nettoeinkommen etwas ändert.

Die Bezuschussung des Arbeitgebers hat gegenüber Arbeitnehmerzuschüssen zwei entscheidende Vorteile. Die *Magdeburger Alternative* gibt den Kombilohn an die Unternehmen, so dass der Kombilohn die gewünschte Senkung der Arbeitskosten *direkt* und *unmittelbar* erreicht. Mit Einführung des Kombilohns sinken die Arbeitskosten sofort um ein Drittel. Bei den im letzten Abschnitt diskutierten Kombilohnmodellen ebenso wie bei einer reinen Workfare-Lösung ist die Wirkung auf die Arbeitsnachfrage hingegen viel indirekter, zeitlich verzögert und in ihrer Wirkung nur schwer vorzusagen.

Ökonomen neigen dazu, der Frage, auf welcher Marktseite man eingreifen sollte, wenig Bedeutung beizumessen. Die langfristige Inzidenzwirkung des Kombilohns, so lehrt uns die Steuertheorie, ist die Gleiche, egal ob man Arbeitnehmer oder Arbeitgeber subventioniert. Dies gilt jedoch uneingeschränkt nur für funktionsfähige Arbeitsmärkte und mit Sicherheit nicht auf Arbeitsmärkten, in denen insiderorientierte Gewerkschaften die Löhne maßgeblich mitbestimmen oder in denen Mindestlöhne staatlich festgelegt werden.

Doch selbst wenn die langfristige Inzidenz die Gleiche sein sollte, so ist für konkrete Politikempfehlungen auch die Schnelligkeit, mit der Maßnahmen greifen, von entscheidender Bedeutung. Damit Arbeitnehmerzuschüsse zu einer massiven Ausweitung der Arbeitsnachfrage führen, muss der Arbeitnehmerzuschuss letztlich an die Arbeitgeber weitergegeben werden. Gelänge es beispielsweise, die Nominallohne für einfache Tätigkeiten in einem Lohnmoratorium langfristig einzufrieren, so bräuchte es bei einem jährlichen Produktivitätswachstum von zwei Prozent und einer Inflationsrate von zwei Prozent rund 20 Jahre, um die für die Wiedereingliederung der Langzeitarbeitslosen erforderliche Senkung der Arbeitskosten um ein Drittel zu bewerkstelligen. Diese Geduld wird die Politik nicht aufbringen. In seiner Presidential Address an die American Economic Association hat Alan Blinder dies deutlich auf den Punkt gebracht:

“The difference between the long-run equilibrium results that we know and love (and teach to our young) and the short-run disequilibrium results that people actually experience are no mere quibbles. They may be fundamental.” (Blinder 1988)

Die Überlegung, die Sozialversicherungsbeiträge für niedrige Löhne zu erstatten, orientiert sich an dem Grundprinzip des deutschen Steuerrechts, nach dem das Existenzminimum nicht der Einkommensteuer unterworfen werden sollte. In einem wegweisenden Bundesverfassungsgerichtsurteil von 1987 heißt es:

„Dem der Einkommensteuer unterworfenen Steuerpflichtigen muss nach Erfüllung seiner Einkommensteuerschuld von seinem Erworbenen soviel verbleiben, als er zur Bestreitung seines notwendigen Lebensunterhalts und – unter Berücksichtigung von Art. 6 Abs. 1 GG – desjenigen seiner Familie bedarf (Existenzminimum).“ (BVerfGE 87, 153)

Wie hoch dieses Existenzminimum ist, darüber hat das Bundesverfassungsgericht klare Vorgaben gemacht:

„Die Höhe des steuerlich zu verschonenden Existenzminimums hängt von den allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnissen und dem in der Rechtsgemeinschaft anerkannten Mindestbedarf ab. Der Steuergesetzgeber muss dem Einkommensbezieher von seinen Erwerbsbezügen zumindest das belassen, was er dem Bedürftigen zur Befriedigung seines existenznotwendigen Bedarfs aus öffentlichen Mitteln zur Verfügung stellt.“ (BVerfGE 87, 153)

Bei dem Bundesverfassungsgerichtsurteil geht es ausschließlich um die Freistellung des Existenzminimums von der Einkommensteuer. Entsprechend wird in Deutschland ein Steuerfreibetrag von jährlich 7.664 Euro nicht von der Einkommensteuer erfasst. Bei der Besteuerung einer Familie gilt, dass das Existenzminimum sämtlicher Familienmitglieder steuerfrei bleiben muss. Dies geschieht zum einen durch das Ehegattensplitting, zum anderen durch das Kindergeld. Bei der Definition des unbesteuerbaren Mindesteinkommens postuliert das Bundesverfassungsgericht das Subsidiaritätsprinzip:

„Bei einer gesetzlichen Typisierung ist das steuerlich zu verschonende Existenzminimum grundsätzlich so zu bemessen, dass es in möglichst allen Fällen den existenznotwendigen Bedarf abdeckt, kein Steuerpflichtiger also infolge einer Besteuerung seines Einkommens darauf verwiesen wird, seinen existenznotwendigen Bedarf durch Inanspruchnahme von Staatsleistungen zu decken.“ (BVerfGE 87, 153)

Während die Steuer erst ab einem Einkommen erhoben wird, das oberhalb der im SGB II festgelegten Bedürftigkeitsgrenzen liegt, gilt dies nicht für die Beiträge zur gesetzlichen

Sozialversicherung. Dort lautet das Grundprinzip: Beitragspflichtig ist, wer arbeitet. Ab dem ersten Euro Arbeitseinkommen müssen Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von rund 40 Prozent des Bruttoarbeitsentgelts gezahlt werden. Man mag einwenden, dass es sich hier ja nicht um Steuern handelt und der Vergleich damit unzulässig sei. Doch bei niedrigen Einkommen sind diese Beiträge aus ökonomischer Sicht reine Steuern. Deutlich wird dies bei der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung. Wer als Arbeitsloser Alg II erhält, ist gesetzlich kranken- und pflegeversichert. An seinem Leistungsanspruch gegenüber diesen Versicherungsträgern ändert sich nichts, wenn er eine sozialversicherungspflichtige Arbeit aufnimmt. Bei der Arbeitslosenversicherung würde jeder Alleinstehende mit einem monatlichen Bruttoeinkommen unter 1.400 Euro weniger an Arbeitslosengeld I erhalten als ihm aus der aus Steuermitteln finanzierten Grundsicherung im Rahmen des SGB II zusteht. Bei der Rentenversicherung entstehen durch die Zahlung höherer Rentenbeiträge zwar zusätzliche Anwartschaften auf eine spätere Rente. Doch die meisten Arbeitnehmer im Niedriglohnsektor werden kaum eine Rente bekommen, die über dem Grundsicherungsniveau liegt. Sie werden im Alter weiter auf ergänzende staatliche Grundsicherung angewiesen bleiben und aus dieser Kasse für jeden Euro, den die Rentenkasse ihnen in Zukunft zusätzlich auszahlt, einen Euro weniger erhalten.

Sozialversicherungsbeiträge auf niedrige Einkommen sind im ökonomischen Sinne reine Steuern. Diese Steuern wirken sich verheerend auf den Niedriglohnsektor aus. Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte mit niedrigem Arbeitseinkommen werden – in der Sprache des Bundesverfassungsgerichts – darauf verwiesen, ihren existenznotwendigen Bedarf durch zusätzliche Inanspruchnahme von Staatsleistungen zu decken – sofern sie überhaupt noch bereit sind Arbeit anzubieten.

## *2. Stichtagsregelung und doppelte Erstattung*

Die *Magdeburger Alternative* ist im Ansatz zielgruppenorientiert. Die Förderung erhält nur, wer einen bisherigen Alg II-Empfänger neu einstellt. Bei einer solchen zielgruppenorientierten Förderung besteht immer die Gefahr, regulär beschäftigte und

entlohnte Arbeitnehmer zu verdrängen, ohne neue Arbeitsplätze zu schaffen. Um der Gefahr dieses Drehtüreneffektes zu begegnen, sieht der Vorschlag zwei Gegenmaßnahmen vor. Zunächst einmal ist die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge wie eine marginale Lohnsubvention ausgestattet.<sup>15</sup> Nur wenn durch die Einstellung eines Alg II-Empfängers die Beschäftigung in der untersten Lohngruppe gegenüber einer Stichtagsbeschäftigung steigt, erhält das Unternehmen die Erstattung. Hatte beispielsweise ein Unternehmen zum Stichtag zehn Beschäftigte in der untersten Tariflohngruppe und stellt es zwei Alg II-Empfänger ein, so steigt die Beschäftigung in dieser Lohngruppe auf zwölf an und die Sozialversicherungsbeiträge werden erstattet. Entlässt das Unternehmen dafür zwei regulär Beschäftigte, so fällt die Beschäftigung wieder auf zehn und der Förderanspruch entfällt: Gefördert wird nur die Mehrbeschäftigung eines Unternehmens im Niedriglohnbereich.

Um Auslagerung einfacher Tätigkeiten in neue Unternehmen und Billiglohnkonkurrenz neuer Unternehmen zu verhindern, sieht der Vorschlag ferner vor, nicht nur neu eingestellte Arbeitnehmer zu fördern. Bestehende Unternehmen erhalten bei der *Magdeburger Alternative* nicht nur die Sozialversicherungsbeiträge für den neu eingestellten Arbeitnehmer erstattet, sondern auch für einen bereits Beschäftigten. Damit sinken im bestehenden Unternehmen die Arbeitskosten für einen zusätzlichen Arbeitnehmer um rund 70 Prozent und der Anreiz, zusätzliche Arbeitnehmer einzustellen, ist doppelt so hoch wie in neu gegründeten Unternehmen.

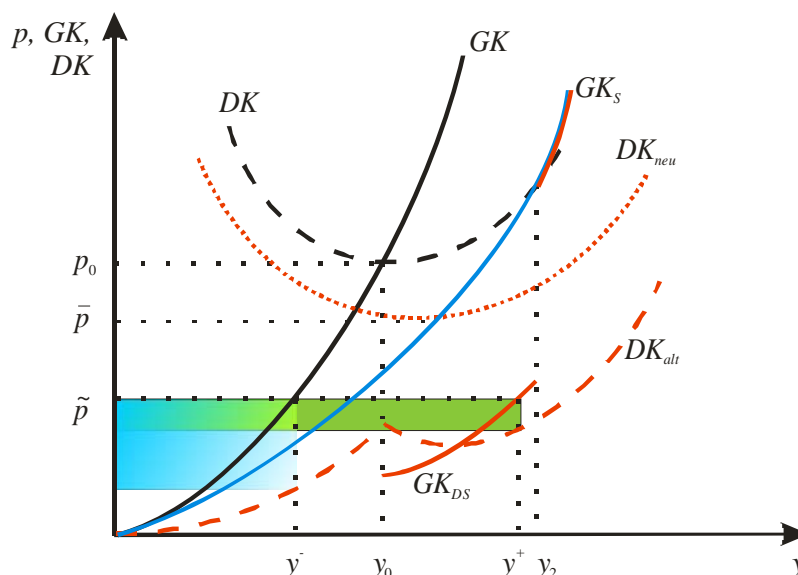
Allerdings beseitigt die Bevorzugung an der Grenze nicht sofort die Nachteile für die alten Unternehmen. Hatte ein Unternehmen vor Einführung der *Magdeburger Alternative* zehn Mitarbeiter und stellt zwei Alg II-Empfänger neu ein, so hat es gerade einmal vier von zwölf Mitarbeitern in der Förderung – verglichen mit einem neuen Unternehmen, das alle zwölf Mitarbeiter gefördert bekommt. Die doppelte Förderung zusätzlicher Beschäftigung ermöglicht es den bestehenden Unternehmen, durch weitere Beschäftigungsausweitung diesen

---

<sup>15</sup> Die Theorie der marginalen Subventionen wurde insbesondere in den achtziger Jahren intensiv diskutiert (siehe Layard und Nickell 1980, Rehn 1982, Chiarella und Steinherr 1982, Oswald 1984). Viele Länder konnten in den 70er Jahren bereits praktische Erfahrungen mit marginalen Lohnsubventionen sammeln. Evaluationsstudien finden sich bei Perloff und Wachter (1979) und Bishop und Haveman (1979) für die USA, bei Layard (1979) für Großbritannien, bei Kopits (1978) für Frankreich, und bei Schmidt (1979) für Deutschland.

Nachteil immer weiter abzubauen. Wer die Zahl der Beschäftigten unterhalb der Förderhöchstgrenze verdoppelt, hat alle seine Mitarbeiter in der Förderung. Damit werden bestehende Arbeitsplätze gesichert und die Unternehmen können ihre bewährten Arbeitskräfte weiterbeschäftigen. Aus einer zielgruppenorientierten wird längerfristig eine allgemeine Förderung. Dies ist entscheidend für die Schaffung neuer Arbeitsplätze, denn solange nur einzelne Gruppen gefördert werden, kommt es zu Verwerfungen durch künstlich geschaffene Wettbewerbsvorteile der Begünstigten. Neue Arbeitsplätze entstehen dadurch nicht, allenfalls ein verschärfter Verdrängungswettbewerb.<sup>16</sup>

Abbildung 9: Doppelte Subvention auf Unternehmensebene



Die Wirkungsweise soll im Folgenden anhand eines einfachen Modells erläutert werden.<sup>17</sup>

Wir betrachten einen Sektor mit identischen kompetitiven Firmen, die mit steigenden Grenzkosten produzieren und fixe Markteintrittskosten aufweisen. Die Angebotskurve in

<sup>16</sup> Verdrängung ließe sich auch durch eine unmittelbare Förderung aller Arbeitsplätze vermeiden. In diese Richtung gehen z.B. die Vorschläge des DGB (2003) und von Bündnis 90/Die Grünen (2005). Dies ist jedoch nicht finanzierbar, denn es bedeutete, alle bereits bestehenden Arbeitsplätze zu fördern, bevor auch nur der erste neue Arbeitsplatz entstanden wäre. Den Umweg, den die *Magdeburger Alternative* über eine im Ansatz zielgruppenorientierte Förderung der Beschäftigungsausweitung geht, erlaubt es, den Kombilohn auch in der Einführungsphase zu finanzieren und damit die notwendige politische Akzeptanz längerfristig zu sichern.

<sup>17</sup> Die folgenden Überlegungen gehen aus Knabe, Schöb und Weimann (2006) zurück. Für eine formale Darstellung des Modells und einer weiterführenden Diskussion der Beschäftigungs- und Wohlfahrtswirkungen wird auf Knabe (2006b) verwiesen.



Abbildung 9 ist durch die Grenzkostenkurve  $GK$  gekennzeichnet. Der anfängliche Gleichgewichtspreis entspricht dem Preis  $p_0$ , der durch das Minimum der Durchschnittskurve  $DK$  bestimmt wird. Mit der Einführung einer allgemeinen Lohnsubvention  $S$  ergibt sich eine neue Angebotskurve  $GK_S$ . Diese entspricht der Angebotsfunktion neuer Unternehmen, die jedoch nur dann in den Markt eintreten, wenn der Preis über den minimalen Durchschnittskosten  $\bar{p}$  liegt.

Aufgrund der doppelten Subvention teilt sich die Angebotsfunktion der bestehenden Unternehmen in drei Abschnitte. Für Produktionsniveaus unterhalb des ursprünglichen Produktionsniveaus  $y_0$  entspricht die Angebotskurve der ursprünglichen Angebotskurve. Zwischen  $y_0$  und  $y_2$ , bei dem das Beschäftigungsniveau sich gegenüber der Ausgangslage gerade verdoppelt hat, erhält das Unternehmen die doppelte Subvention und die Angebotskurve fällt auf  $GK_{DS}$ .<sup>18</sup> Für Produktionsniveaus, die mit mehr als der doppelten Beschäftigungsmenge produziert werden, erhält das Unternehmen die einfache Subvention. Über  $y_2$  hinaus entspricht also die Angebotskurve bestehender Unternehmen der Angebotskurve neuer Unternehmen  $GK_S$ .

Beim Preis  $\tilde{p}$  erzielt das bestehende Unternehmen bei den zwei Produktionsniveaus  $y^-$  und  $y^+$  den gleichen Gewinn und wäre dementsprechend indifferent zwischen Schrumpfen und Ausdehnen. Bei höheren Preisen  $p > \tilde{p}$  werden bestehende Unternehmen ihre Produktion ausdehnen; bei niedrigeren Preisen  $p < \tilde{p}$  würden sie die Produktion zurückfahren.

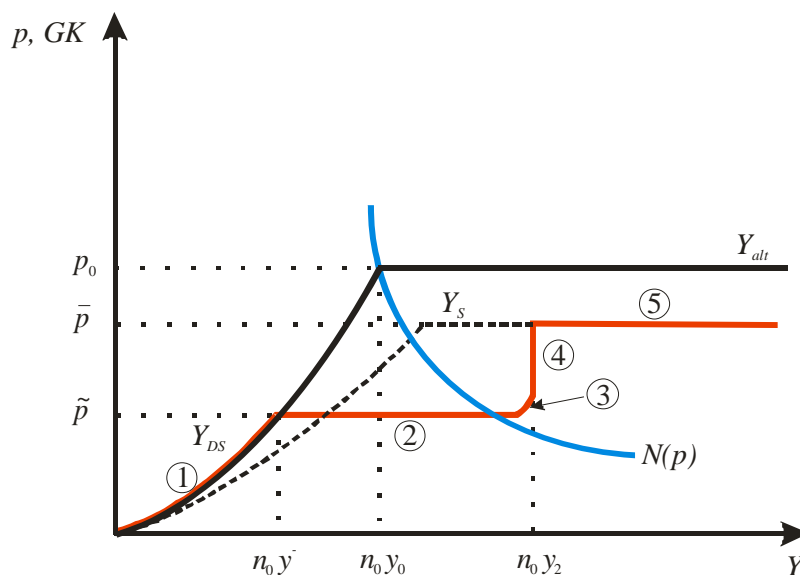
Die Konsequenzen lassen sich in der Abbildung 9 ablesen. In dieser Abbildung sind die aggregierten sektoralen Angebotsfunktionen (mit Großbuchstaben bezeichnet) aufgetragen. Die ursprüngliche Angebotsfunktion  $Y_{alt}$  führte bei gegebener Nachfrage  $N(p)$  und  $n_0$  bestehenden Unternehmen zum ursprünglichen Marktgleichgewichtspreis  $p_0$ . Eine allgemeine Lohnsubvention, die jedoch nur für die neuen Unternehmen relevant ist, würde zur Angebotskurve  $Y_S$  führen. Bei Preisen unter den minimalen Durchschnittskosten neuer Unternehmen,  $p < \bar{p}$  werden nur bestehende Unternehmen anbieten, die in diesem Bereich

---

<sup>18</sup> Bei abnehmender Grenzproduktivität der Arbeit gilt  $y_2 < 2y_0$ .

die doppelte Subvention erhalten. Die rote Kurve charakterisiert in diesem Bereich die aggregierte Angebotskurve. Sie lässt sich in insgesamt fünf Abschnitte unterteilen.

Abbildung 10: Aggregierte Angebotskurven bei doppelter Subvention



Bei Preisen unter  $\tilde{p}$  werden alle bestehenden Unternehmen schrumpfen und keine Subventionen erhalten. Beim Preis  $\tilde{p}$  sind die bestehenden Unternehmen indifferent. In diesem Bereich verläuft die Angebotskurve bis zu dem Punkt, an dem alle Unternehmen das höhere Produktionsniveau gewählt haben, horizontal. Bei Preisen zwischen  $\tilde{p}$  und  $\bar{p}$  weiten alle bestehenden Unternehmen ihre Produktion aus, neue Unternehmen treten noch nicht in den Markt ein. Erst ab dem Preisniveau  $\bar{p}$  wird Markteintritt attraktiv und die Angebotsfunktion verläuft horizontal.

Abbildung 10 zeigt, dass das Produktionsniveau und damit auch das Beschäftigungsniveau bei der doppelten Subvention bei Preisen unter  $\bar{p}$  in jedem Fall höher liegt als bei einer allgemeinen Subvention. Bei einem Gleichgewichtspreis von genau  $\bar{p}$  ist zwar das Produktionsniveau in beiden Fällen gleich, doch ist auch in diesem Fall die Beschäftigungsmenge bei der doppelten Subvention strikt höher. In diesem Bereich fällt die Angebotsfunktion mit der einer allgemeinen Lohnsubvention zusammen, jedoch beobachten wir in diesem Fall bei der doppelten Subvention weniger Unternehmen, die die gleiche Menge produzieren – die doppelte Subvention führt zu einer ineffizienten Produktionsstruktur, bei

der bestehende Unternehmen zu viel produzieren. Dies ist der Preis, den man für die Sicherung der bestehenden Beschäftigungsverhältnisse zu zahlen hat.

### *3. Flankierende arbeitsangebotsseitige Maßnahmen*

Solange neu geschaffene Arbeitsplätze problemlos mit Alg II-Empfängern besetzt werden können, bedarf es keiner weiteren Maßnahmen. Wie die vielen ernst gemeinten Bewerbungen auf gering entlohnte freie Stellen und die große Bereitschaft unter den Alg II-Empfängern Ein-Euro-Jobs anzunehmen zeigen, ist es zunächst einmal vorrangig, neue Arbeitsplätze zu schaffen, und nur recht und billig, diejenigen Arbeitslosen, die nur allzu gerne bereit sind, eine Arbeit anzunehmen, vorrangig einzustellen. Erst wenn in größerem Umfang neue Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich entstanden sind, wird das Problem fehlender Arbeitsanreize spürbarer. Für diesen Fall verlangt die *Magdeburger Alternative* die konsequente Anwendung der im Sozialgesetzbuch festgeschriebenen Zumutbarkeitsregeln. Wenn ein einzelner Alg II-Empfänger sich weigert, zumutbare Arbeit anzunehmen, verliert er den Anspruch auf staatliche Unterstützung oder muss zur Aufrechterhaltung des Förderanspruchs als Gegenleistung eine Arbeit in einer kommunalen Beschäftigung akzeptieren. Anders als etwa beim Workfare-Konzept bedeutet dies jedoch nicht, dass von heute auf morgen in großem Umfang öffentliche Beschäftigungsstellen geschaffen werden müssten. Die Sanktionierung erfolgt auf individueller Basis, ausgehend von dem Verdacht, dass ein Hilfeempfänger kein ernsthaftes Interesse hat, eine geregelte Arbeit aufzunehmen. Während zurzeit der erhöhte Druck auf die Alg II-Empfänger nur die Angst der ohnehin Chancenlosen schürt, das Wenige, was sie vom Staat erhalten, zu verlieren, werden durch die *Magdeburger Alternative* nur diejenigen sanktioniert, die mehrmals ohne hinreichenden Grund neu geschaffene Arbeitsmöglichkeiten im privaten Sektor abgelehnt haben.

### *4. Dauerhafter Umbau des Systems der sozialen Grundsicherung*

Wie die im dritten Abschnitt diskutierten arbeitnehmerseitigen Maßnahmen sieht auch die *Magdeburger Alternative* einen dauerhaften Umbau des deutschen Systems der Sozialen

Grundsicherung vor, weg von einer Hilfe zum Nichtstun, hin zu einer Hilfe zur Arbeit. Unternehmen werden nur dann ernsthaft über die Schaffung neuer dauerhafter Arbeitsplätze nachdenken, wenn sie von dauerhaft gesunkenen Arbeitskosten ausgehen können. Befristete Fördermaßnahmen führen zu Mitnahmeeffekten und wirken bestenfalls als Qualifizierungsbeihilfen: Wer während der Förderung seine Produktivität soweit steigert, dass er mit seiner Arbeit dem Unternehmen die gesamten Arbeitskosten erwirtschaftet, wird weiterbeschäftigt – wer es nicht schafft, steht am Ende wieder auf der Straße. Nur eine unbefristete Förderung sichert dauerhaft Arbeitsplätze mit dauerhaft niedriger Wertschöpfung.

#### *Fiskalische Belastungen und Beschäftigungseffekte*

Tabelle 2 zeigt die Einsparungen für die öffentliche Hand und die Verteilung der Zahlungsströme, die entstehen, wenn durch die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge ein alleinstehender Alg II-Empfänger zu einem monatlichen Tariflohn von 1.200 Euro eingestellt wird. Der monatliche Erstattungsbetrag beträgt 492 Euro und wird voll vom Bund getragen. Er wird jedoch fast im gleichen Umfang entlastet. Nur bei der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung erhöhen sich seine Zahlungen um netto 52,00 Euro. Im gleichen Umfang steht dieses Geld aber der GKV/GPV zur Verfügung, so dass auch in diesem Fall die Nettobelastung für die Öffentliche Hand Null ist.

Der Grund für die Kostenneutralität der Subvention liegt darin, dass die erhöhten Beitragszahlungen aufgrund der Arbeitsaufnahme keine höheren Leistungsansprüche gegenüber dem Sozialversicherungssystem begründen. Wer nur über ein geringes Einkommen verfügt, der erhält vom Staat die gleichen Sozialversicherungsleistungen, unabhängig davon, ob er arbeitet oder nicht. Ökonomisch stellen Sozialversicherungsbeiträge bei Geringverdienern in einem Sozialstaat, der jedem ein Mindesteinkommen garantiert, nichts anderes dar als eine Strafsteuer auf Arbeit. Die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge ist demnach nichts anderes als eine Rücknahme dieser Strafsteuer.

Tabelle 2: Gewinn- und Verlustrechnung einer Lohnsubvention bei Neueinstellung eines alleinstehenden ALG II-Empfängers

Einsparung (+)/ Mehrbelastung (-)	Bund	Länder	GKV	GRV	ALV	Kom.	Gesamt
Beitrag GKV/GPV	-52,00	---	+52,00	---	---	---	<b>0</b>
Beitrag GRV	160,80	---	---	-160,80	---	---	<b>0</b>
Grundsicherung im Alter	-160,80	---	---	+160,80	---	---	<b>0</b>
Beitrag ALV	+50,40	---	---	---	-50,40	---	<b>0</b>
Zuschuss BA	-50,40	---	---	---	+50,40	---	<b>0</b>
Lohnsteuer (Tarif 2005)	+20,86	+20,86	---	---	---	+7,36	<b>+49,08</b>
Alg II Zahlung	+436,67	---	---	---	---	+182,85	<b>+619,52</b>
Ausscheider	+87,33	---	---	---	---	+44,67	<b>+132,00</b>
<b>Monat. Einsparung</b>	<b>+492,86</b>	<b>+20,86</b>	<b>+52,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>+234,88</b>	<b>+800,60</b>
<b>Jährl. Einsparung</b>	<b>+5.914,32</b>	<b>+250,32</b>	<b>+624,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>+2818,56</b>	<b>+9.607,20</b>

Quelle: Eigene Berechnungen.

Legende: Es wurden die Sozialversicherungssätze 2007 unterstellt: 13,4 Prozent bei der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) zuzüglich 0,9 Prozent Arbeitnehmer-Sonderbeitrag, 1,7 Prozent bei der gesetzlichen Pflegeversicherung (GPV), 19,9 Prozent bei der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) und 4,2 Prozent bei der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung (ALV).

Die Einsparungen für die öffentliche Hand sind substantiell. Sie entsprechen zunächst einmal den bisher gewährten Hilfeleistungen an diejenigen, die eine Arbeit annehmen. Hinzu kommen die Einsparungen bei denjenigen, die eine Arbeit ablehnen und folglich keine Hilfeleistung mehr erhalten.<sup>19</sup> Die jährliche Einsparung aller Gebietskörperschaften beläuft sich für jeden neu geschaffenen Arbeitsplatz auf rund 9.600 Euro. Diese Entlastung kommt zu mehr als der Hälfte dem Bund zu Gute. Er spart bei den Alg II-Zahlungen und anteilig bei den Unterkunftskosten<sup>20</sup> und er erhält zusätzliche Steuereinnahmen. Die zweiten großen Gewinner sind die Kommunen, denn sie sparen bei den Unterkunftskosten für Alg II-Empfänger und erhalten außerdem noch einen kleinen Teil des zusätzlichen Steueraufkommens. Als dritter Gewinner dürfen sich die Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherungen fühlen, die einen

<sup>19</sup> Bei vielen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurde immer wieder beobachtet, dass ein Teil der arbeitsfähigen Hilfeempfänger lieber auf staatliche Transfers verzichtet als eine angebotene Arbeit anzunehmen. Bei der kommunalen Beschäftigungsgesellschaft Leipzig, die in ihrer konsequenten Anwendung des Zumutbarkeitskriteriums Modellcharakter hatte, lag der Anteil dieser „Ausscheider“ bei rund 30 Prozent (siehe Feist und Schöb 1999).

<sup>20</sup> Der Bund trägt 29,1 Prozent der Unterkunftskosten (Stand: 2006). Verringern sich aufgrund einer Arbeitsaufnahme die staatlichen Transfers, so werden vorrangig die Zahlungen des Bundes abgeschmolzen.

Teil der ihnen durch die Hartz-Reformen aufgebürdeten Mehrkosten zurückerstattet bekommen. Gegengerechnet werden müssen die Kosten der doppelten Erstattung, denn hier übernimmt der Bund die Sozialversicherungsbeiträge von bereits Beschäftigten, die bislang diese Beiträge selbst bezahlt haben. Die Übernahme dieser Sozialversicherungsbeiträge summiert sich auf jährlich 5.900 Euro, so dass netto ein Überschuss von rund 3.700 Euro je neu geschaffenen, doppelt subventionierten Arbeitsplatz verbleibt.

Geht man von einem Bestand von 2,06 Mio. vollzeitäquivalenten Arbeitsplätzen in den untersten Tariflohngruppen<sup>21</sup> (Stand 2005) aus und unterstellt eine moderate, konstante Arbeitsnachfrageelastizität mit dem Betrag 0,5, so ergäbe sich unter der Annahme, dass sämtliche Arbeitsplätze in bestehenden Unternehmen geschaffen werden und doppelt subventioniert werden, eine Ausweitung der Beschäftigung von rund 1,7 Millionen. Dies gilt jedoch nur, wenn man den in den Abbildungen 8 und 9 dargestellten Verdrängungswettbewerb unter den bestehenden Unternehmen vernachlässigt. Berücksichtigt man diesen, so reduziert sich der Beschäftigungsgewinn auf etwa eine Million, verbunden mit jährlichen Kosten von 2.460 Euro je neu geschaffenen Arbeitsplatz (siehe Knabe 2006a).

Warum nicht gleich alle Beschäftigten mit Löhnen unterhalb der Förderhöchstgrenze von den Sozialversicherungsbeiträgen freistellen? Schließlich kommt am Schluss ohnehin ein Großteil der bereits Beschäftigten im untersten Lohnsegment ebenfalls in den Genuss der Förderung. Der Trick des Vorschlages ist, wie oben bereits erwähnt, dass man die bereits Beschäftigten nur dann fördert, wenn neue Arbeitskräfte eingestellt werden. Mit der doppelten Subvention wird der Wettbewerb der bestehenden Unternehmen um Subventionen als Beschäftigungsmotor instrumentalisiert. Eine einfache, universelle Förderung aller Beschäftigten würde auf diesen Effekt verzichten und entsprechend geringere Beschäftigungswirkungen entfalten. Und sie würde für den Staat sehr kostspielig, denn er müsste bestehende Arbeitsplätze bereits fördern, bevor auch nur die erste neue Stelle geschaffen würde.

---

<sup>21</sup> Diese Zahl erhält man, wenn man den Anteil der Beschäftigten in der untersten Leistungsgruppe, so wie man ihn aus der Lohnstatistik (Hake und Kaukewitsch 2001) berechnen kann, auf die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer insgesamt bezieht und Teilzeitstellen in entsprechende Vollzeitstellen umrechnet.

## 5. Die Mindestlohndebatte

Teile der SPD und vor allem die Gewerkschaften setzen auf ein völlig anderes Instrument zur Garantie existenzsichernder Einkommen: den Mindestlohn. Ihrer Meinung nach darf Arbeit nicht arm machen und man könne dies verhindern, indem man einen Mindestlohn von 7,50 Euro je Arbeitsstunde in Deutschland einführt. Mit einem solchen Bruttostundenlohn erzielt ein Alleinverdiener bei einer Vollzeitstelle ein Nettoeinkommen von rund 900 Euro und läge damit deutlich über dem im SGB II definierten Grundsicherungsniveau von 660 Euro.

Damit, so die Gewerkschaften ließe sich „Armut in Arbeit“ verhindern, von der bereits heute viele Erwerbstätige bedroht sind. Laut einer von ver.di in Auftrag gegebenen Studie würden von einem Mindestlohn von 7,50 Euro, der 2009 sogar auf 9,00 Euro angehoben werden soll, etwa vier Millionen Vollzeitbeschäftigte und etwa fünf Millionen Geringfügig- und Teilzeitbeschäftigte profitieren (Bartsch 2007, S. 3).

Kritiker des Mindestlohnes verweisen auf die durch den Anstieg der Arbeitskosten verbundenen negativen Beschäftigungseffekte. So rechnen Ragnitz und Thum (2007) in einer aktuellen Studie bei einem Mindestlohn von 7,50 Euro mit einem Arbeitsplatzabbau von 621.000 Stellen, wobei Ostdeutschland ungleich härter betroffen wäre als Westdeutschland. Im Osten würden voraussichtlich 6,4 Prozent, im Westen 3,0 Prozent aller Beschäftigungsverhältnisse verloren gehen.

So widersprüchlich die Ergebnisse dieser zwei in der politischen Diskussion gern zitierten Studien, so uneindeutig präsentiert sich die theoretische und empirische Fachliteratur zu diesem Thema.<sup>22</sup> Es ist an dieser Stelle nicht der richtige Ort, all die Argumente für und wider einen Mindestlohn Revue passieren zu lassen, geschweige denn, zu einem abschließenden Urteil gelangen zu wollen. Ich möchte jedoch einen Aspekt der gegenwärtigen Mindestlohndebatte herausgreifen, der im Zusammenhang mit der Reform des deutschen Grundsicherungssystems von entscheidender Bedeutung ist: die Frage nach der Vereinbarkeit des Mindestlohns mit einem Kombilohn. Verfolgt man die Debatten innerhalb und außerhalb

---

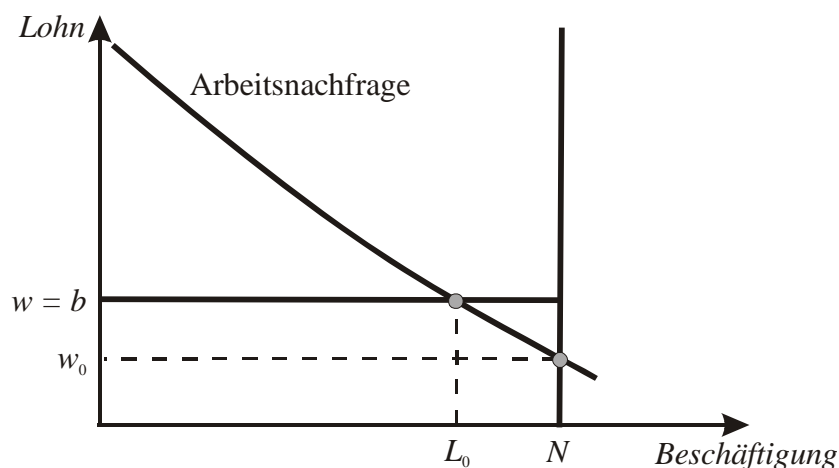
<sup>22</sup> Positive Beschäftigungseffekte zeigen unter anderem Jones (1987), Machin und Manning (1994), Card und Krüger (1995) sowie Rebitzer und Taylor (1995). Negative Beschäftigungseffekte finden unter anderem Neumark und Wascher (1995), Bazen und Skourias (1997) sowie Baker et al. (1999).

der Großen Koalition, so drängt sich der Eindruck auf, dass sich die beiden Reformkonzepte kategorisch ausschließen. Während der Kombilohn dazu beitragen will, die Arbeitskosten zu senken, um dadurch neue Arbeitsplätze zu schaffen, will der Mindestlohn durch Erhöhung der Arbeitskosten höhere Einkommen im Niedriglohn sicherstellen.

Doch im Zusammenhang mit einer garantierten Grundsicherung für Erwerbsfähige lässt sich dieser Widerspruch nicht aufrechterhalten. Dies will ich anhand eines einfachen Modells im Folgenden veranschaulichen. In Abbildung 11 wird ein Arbeitsmarkt betrachtet, der durch eine fallende Arbeitsnachfragekurve und ein fixes Arbeitsangebot gekennzeichnet ist. Die Anzahl der Erwerbspersonen ist  $N$ , die Zahl der Beschäftigten ist  $L$ .

Zur Vereinfachung abstrahiere ich von Sozialversicherungsabgaben und Steuern; an den Ergebnissen würde ihre Mitberücksichtigung nichts ändern. Der Staat greift nur insofern ein, als er allen Erwerbsfähigen ein Grundsicherungseinkommen in Höhe von  $b$  garantiert. Wer keine Arbeit hat, bekommt dieses Einkommen in Form von Alg II und Unterkunftskosten als staatlichen Transfer ausbezahlt.

Abbildung 11: Der Arbeitsmarkt



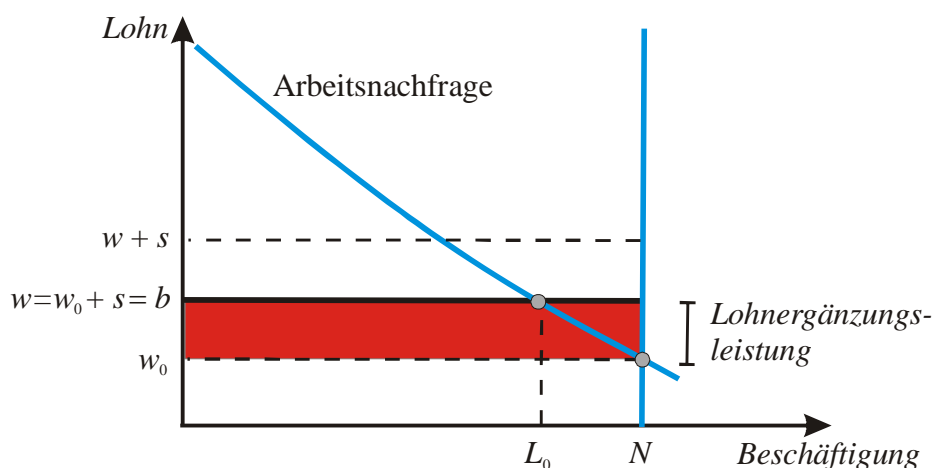
Das Grundsicherungsniveau  $b$  definiert eine Lohnuntergrenze, die die Unternehmen mindestens zahlen müssen, um Arbeitnehmer zu finden, die bereit sind zu arbeiten (siehe Abschnitt 2 und 3). Zum Lohn  $w$ , der dieser Lohnuntergrenze  $b$  entspricht, stellen die



Unternehmen  $L_0$  Arbeiter ein, d. h., dass in der Ausgangslage Arbeitslosigkeit im Umfang von  $N - L_0$  besteht – verursacht durch die staatliche Grundsicherung.

Vollbeschäftigung ließe sich durch ein Absenken des Existenzminimums auf  $w_0$  erreichen, doch ist dies mit dem garantierten Existenzminimum, das der Wohlfahrtsstaat garantiert, nicht vereinbar. Eine Möglichkeit, Grundsicherung und Vollbeschäftigung in Einklang zu bringen, besteht nun in der Einführung eines im dritten Abschnitt besprochenen arbeitnehmerseitigen Kombilohnes. Abbildung 12 zeigt dessen Wirkungsweise. Wenn der Staat dem Arbeitnehmer eine Lohnergänzung  $s$  in Höhe von  $w - w_0$  bezahlt, so senkt er dadurch den Reservationslohn des Arbeitnehmers auf  $w_0$  ab. Der ursprüngliche am Markt erzielte Lohnsatz  $w$  liegt nun über dem Reservationslohn  $w_0$ . Das Arbeitsangebot steigt und bei flexiblen Löhnen wird der Lohn, den die Arbeitgeber zu zahlen haben, um die Lohnergänzungszahlung  $s$  auf  $w_0$  fallen. Die Beschäftigung wird auf das Vollbeschäftigungsniveau ausgeweitet. Der Nettolohn der Arbeitnehmer bleibt trotz Lohnergänzungsleistungen konstant, da der gesamte Zuschuss auf die Unternehmen überwältzt wird, die im Umfang der Lohnergänzungszahlung die Löhne senken.

Abbildung 12: Lohnergänzungsleistungen an den Arbeitnehmer



Gesetzliche Mindestlöhne sind für eine solche Politik natürlich Gift. Denn sie würden es den Unternehmungen verbieten, die Löhne abzusenken. Würde der am Markt erzielte Lohn  $w$ , der  $b$  entspricht, zum allgemeinverbindlichen Mindestlohn erklärt, so bleibt es beim

ursprünglichen Beschäftigungsniveau und der Kombilohn führt nur zu einem Anstieg der Löhne der bereits Beschäftigten im Umfang der Lohnergänzungsleistung  $s$ . Die Subventionsinzidenz läge vollkommen beim Arbeitnehmer und das Beschäftigungsziel würde vollkommen verfehlt.

Es ist nicht verwunderlich, dass der Sachverständigenrat ebenso wie das Ifo-Institut den Mindestlohn kategorisch ablehnen: „Kurzum, ein Mindestlohn zur Verhinderung einer weiteren Lohnspreizung steht in diametralen Gegensatz zu den Intentionen eines arbeitnehmerseitigen Kombilohns und ist daher strikt abzulehnen.“ (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2006a).<sup>23</sup> An dieser Argumentation ist nichts auszusetzen, wohl aber an der Schlussfolgerung, dass Mindestlöhne *per se* und *zwangsläufig* Arbeitslosigkeit zementieren. Dem ist nicht so. Erklärt man den Lohnersatz  $w$  für allgemeinverbindlich, so lässt sich mit Hilfe eines Lohnkostenzuschusses an die Arbeitgeber, so wie ihn die *Magdeburger Alternative* vorsieht (siehe Abschnitt 4), trotz Mindestlohnes Vollbeschäftigung erreichen. Dies zeigt Abbildung 13.

Gewährt man den gleichen Zuschuss  $s$ , wie er in Abbildung 12 betrachtet wurde, an die Arbeitgeber, so verschiebt sich die Arbeitsnachfrage im Umfang des Arbeitgeberzuschusses nach oben und erhöht die Arbeitsnachfrage um  $N - L_0$ . Der Lohnanteil, den die Arbeitgeber zu tragen haben, fällt auf  $w_0$  und die Beschäftigung steigt auf das Vollbeschäftigungsniveau an. Der Nettolohn der Arbeitnehmer entspricht damit dem existenzsichernden Grundeinkommen  $b$ .

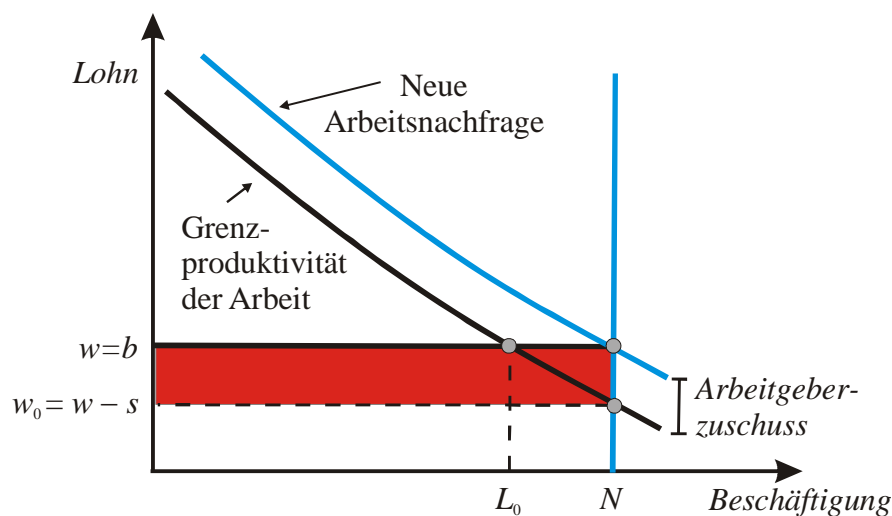
Wir haben es mit zwei unterschiedlichen Grundsicherungssystemen zu tun. Das eine System gewährt Lohnergänzungsleistungen an die Arbeitnehmer, sofern die im freien Spiel der Marktkräfte entstandenen Gleichgewichtslöhne nicht ausreichen, ein Einkommen über dem Grundsicherungsniveau sicherzustellen. Das andere System sichert das Grundsicherungsniveau durch einen Mindestlohn ab und subventioniert die Unternehmerlöhne soweit nach unten, dass Vollbeschäftigung erreicht wird. Die Subvention,

---

<sup>23</sup> So differenziert im Gutachten argumentiert wird, so undifferenziert wird die gleiche Botschaft in der Öffentlichkeit verbreitet. Im Tagesspiegel vom 16.4.2007 wird Wolfgang Franz kurz und prägnant zitiert: „Ein Mindestlohn vernichtet Stellen.“

die der Staat zu zahlen hat, ist in beiden Fällen gleich, sie entspricht  $N \cdot s$  und ist in den Abbildungen 12 und 13 jeweils durch die grau schraffierten Flächen gekennzeichnet. Beide Systeme sind in ihrer allokativen und verteilungspolitischen Wirkung vollkommen äquivalent. Der Unterschied ist nur, dass der Arbeitnehmer durch den Mindestlohn sein Einkommen aus nur einer Quelle bekommt, während er bei der Lohnergänzungsleistung sein Einkommen aus zwei Quellen erzielt.

Abbildung 13: Lohnkostenzuschüsse an den Arbeitgeber



Bei funktionsfähigen Märkten gilt eines der fundamentalen Ergebnisse der Steuerwirkungslehre: Es macht keinen Unterschied, welche Marktseite, Arbeitnehmer oder Arbeitgeber, eine Steuer zu bezahlen hat oder eine Subvention bekommt. In beiden Fällen kommt die Subvention letztlich beim Arbeitgeber an, der nun für alte wie für neue Arbeit die niedrigen Arbeitskosten  $w_0$  zu zahlen hat. Durch die Einführung eines Mindestlohnes, der sich am Grundsicherungseinkommen orientiert, gilt dies nicht mehr. Doch bei geeigneter Wahl eines komplementären wirtschaftspolitischen Instrumentes, hier in Form eines Arbeitgeberzuschusses, lassen sich die beiden Ziele Grundsicherung und Vollbeschäftigung ohne Probleme erreichen. Der Mindestlohn garantiert die Grundsicherung für alle Erwerbspersonen, der Arbeitgeberzuschuss stellt sicher, dass alle Erwerbsfähigen auch die Möglichkeit erhalten durch ihre eigene Arbeit diese Grundsicherung sicherzustellen.

Der Mindestlohn kann im Zusammenwirken mit einem arbeitgeberseitigen Kombilohn genauso als Instrument der Grundsicherung für Erwerbsfähige herangezogen werden wie ein arbeitnehmerseitiger Kombilohn, der auf die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes angewiesen ist. Für den Niedriglohnbereich, der dadurch gekennzeichnet ist, dass die Grenzproduktivität der Arbeit bei Vollbeschäftigung unter dem Existenzminimum liegt, kann der Mindestlohn allein nicht für Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht werden. Es sind allenfalls zu hohe Anforderungen an das Umverteilungssystem, die nicht alimentiert werden, die zu Arbeitslosigkeit führen.<sup>24</sup>

Dieses Modell kann unter Umständen auch erklären, warum wir aus der Empirie ein so uneinheitliches Bild der Beschäftigungswirkungen von Mindestloohnerhöhungen bekommen. Wird der Mindestlohn um 100 Euro erhöht, um das sozio-kulturelle Existenzminimum entsprechend anzuheben, so garantiert eine gleich hohe Anpassung des Arbeitgeberzuschusses weiterhin Vollbeschäftigung.<sup>25</sup> Dies ist in stilisierter Form genau der Effekt, den wir beim französischen Mindestlohn beobachten können.

Aufgrund der hohen Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, die bei etwa 40% des Bruttolohns liegen, hat der französische Mindestlohn eine deutlich stärkere Wirkung auf die Arbeitskosten Geringqualifizierter. Aus diesem Grund wurde in Frankreich 1993 eine Subvention der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung eingeführt.<sup>26</sup> Seit Januar 2005 beträgt die Subvention 26 Prozent beim Mindestlohn und wird dann linear abgeschmolzen bis sie beim 1.6-fachen des Mindestlohns ausläuft. Dies hat einige überraschende Konsequenzen einer Anhebung des Mindestlohns. In der Abbildung 14 wird gezeigt, wie sich die Arbeitskosten verändern, wenn der Mindestlohn um zehn Prozentpunkte angehoben wird.

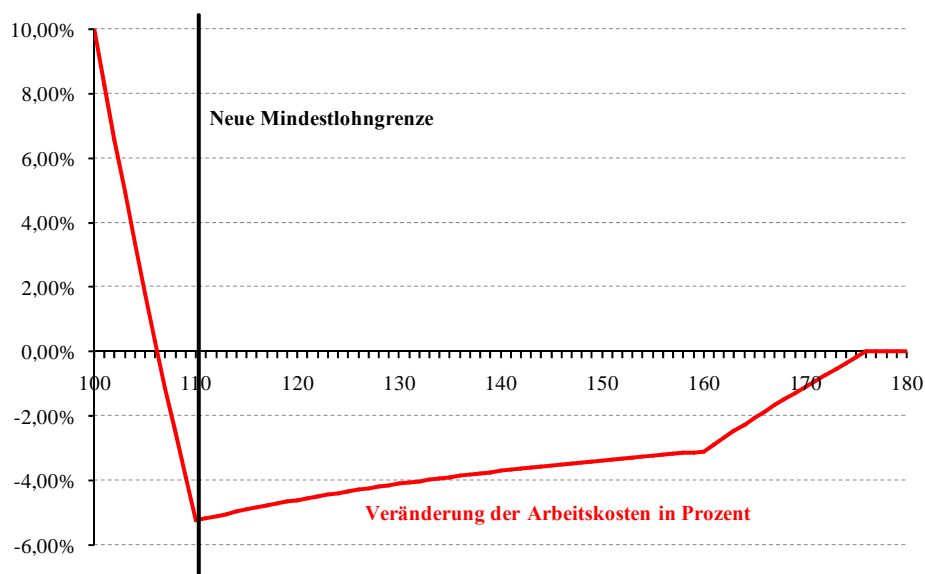
---

<sup>24</sup> Störend wirkt sich ein Mindestlohn für Rentner, Schüler und Zweit- und Zusatzverdiener aus, die Minijobs, die mit vergleichsweise geringen Stundenlöhnen vergütet werden, angenommen haben. Da diese geringfügigen Beschäftigungen in der Regel benutzt werden, um anderweitige Einkommen aufzubessern, werden sie auch dann realisiert, wenn der Stundenlohn zu gering ist, um bei Vollzeitbeschäftigung das Existenzminimum zu erreichen. Ein gesetzlicher Mindestlohn würde diese ergänzenden geringfügigen Beschäftigungen vermutlich reduzieren. Das wäre der Preis, den man für einen Mindestlohn zahlen müsste.

<sup>25</sup> Bei einem Verzicht auf einen gesetzlichen Mindestlohn müsste zur Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung die Lohnergänzungsleistung um 100 Euro angehoben werden.

<sup>26</sup> Zur genauen Ausgestaltung siehe Kramarz und Philippon (2000).

Abbildung 14: Die Wirkung einer Mindestlohnanhebung um zehn Prozent in Frankreich



Quelle: Sterdyniak (2007) und eigene Berechnungen.

Die Arbeitskosten für Beschäftigte, die bisher genau zum Mindestlohn entlohnt wurden, steigen um zehn Prozent. Für Löhne, die zwischen altem und neuem Mindestlohn lagen, erhöht sich zum einen der zu zahlende Lohn, zum anderen aber auch die Arbeitgebersubvention. Dieser Effekt dominiert bei allen Löhnen, die oberhalb des neuen Mindestlohns liegen. Die Arbeitskosten für Löhne zwischen 110 und 160 Prozent des ursprünglichen Mindestlohns fallen zwischen drei und etwas über fünf Prozent. Die Löhne zwischen 160 und 176 Prozent des ursprünglichen Mindestlohns kommen neu in die Subventionszone, so dass auch in diesem Bereich die Arbeitskosten fallen. Die Beschäftigungseffekte sind damit uneindeutig. Bei Löhnen, die bis zu sechs Prozent über dem ursprünglichen Mindestlohn lagen, ist mit einem Beschäftigungsabbau zu rechnen, bei unmittelbar darüber liegenden Lohngruppen kann es zu einer Beschäftigungsausweitung kommen. Laroque und Salanié (2000) untersuchten in einer Simulation für das Jahr 1997 mit etwas anderen als heute geltenden Regelungen das Zusammenspiel von Mindestlohnanhebung und Verschiebung und Streckung der Arbeitgebersubvention. Ihren Simulationen zufolge kostete eine Mindestlohnanhebung um zehn Prozent langfristig 290.000 Arbeitsplätze. Die Ausweitung der Subventionen würde im Gegenzug jedoch rund 500.000 neue Arbeitsplätze

schaffen. Diese Zahlen sind durchaus im Einklang mit den Ergebnissen von Studien, die insbesondere eine starke Zunahme der Jugendarbeitslosigkeit aufgrund der Mindestlohnregelungen konstatierten (so z.B. Laroque und Salanié 2002). Gerade Jugendliche ohne Ausbildung beziehen nur den Mindestlohn, ihre Arbeit wird demnach auch am ehesten durch die Anhebung verteuert.

## 6. Schlussfolgerungen

Das bestehende System der Grundsicherung für Erwerbsfähige garantiert das sozio-kulturelle Existenzminimum unter der Bedingung, dass der Hilfebedürftige keine Arbeit hat. Wer Arbeit aufnimmt wird mit hohen Transferenzugsraten bestraft. Damit wird das vorrangige Ziel der Grundsicherung, Hilfe zur Selbsthilfe, konterkariert und Langzeitarbeitslosigkeit zementiert.

In den letzten Jahren ist deshalb eine Reihe von Vorschlägen entstanden, die Grundsicherung hin zu einer ‚Hilfe zur Arbeit‘ umzugestalten. In allen diesen Vorschlägen geht es darum, die Fehlanreize des bestehenden Systems zu beseitigen und die Hilfebedürftigen in Höhe ihrer Produktivität an der Finanzierung ihres Einkommens zu beteiligen.

Doch wie sieht es mit den Chancen einer politischen Umsetzung aus. Um diese bewerten zu können, ist es notwendig, sich einmal die notwendigen Voraussetzungen für eine erfolgversprechende und politisch realisierbare Reform zu diskutieren.

Die erste Anforderung an eine erfolgversprechende Reform ist, dass sie umfassend ist. Nur wenn es mit der Reform gelingt, die Arbeitskosten für einfache Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt flächendeckend zu senken, werden ausreichend neue Arbeitsplätze entstehen, um die bisherigen Alg II-Empfänger aufzunehmen. Die Politik verschließt sich dieser ökonomischen Grundwahrheit und diskutiert immer wieder aufs Neue die Förderung spezieller Zielgruppen wie den älteren und jüngeren Langzeitarbeitslosen. Die Folgen eines solchen zielgruppenorientierten Kombilohns sind bekannt. Entweder werden die einzelnen Gruppen gezielt im ersten Arbeitsmarkt gefördert. Dann schafft man künstliche Wettbewerbsvorteile für die Begünstigten. Sie dürfen sich in der langen Schlange der

Arbeitssuchenden ganz vorne anstellen; alle anderen müssen entsprechend zurücktreten. Neue Arbeitsplätze entstehend dadurch nicht. Oder man fördert, wie bei dem im Sommer 2007 von der Bundesregierung beschlossenen ‚Kommunal-Kombi‘, Kommunen oder Wohlfahrtsverbände, die zusätzliche Stellen für Langzeitarbeitslose schaffen. Damit versucht man die Arbeitslosigkeit mit einer Ausweitung des öffentlichen Sektors zu bekämpfen. Während die erste Variante keine Arbeitsplätze schafft, schafft die zweite Variante teure, weil zu hundert Prozent subventionierte, öffentliche – und ihrer Definition nach „marktferne“ – Arbeit.

Die in diesem Beitrag Arbeit diskutierten Vorschläge hingegen sind mehr oder weniger umfassend angelegt. Am eindeutigsten erfüllen Workfare und das Bürgergeld dieses Kriterium, denn sie vermeiden jegliche Form der Diskriminierung. Bei den Vorschlägen vom Ifo-Institut und dem Sachverständigenrat erhält die Förderung hingegen nur, wer bedürftig ist. Zwar wird in jedem Fall ein einheitlicher Bruttolohn sichergestellt, Verzerrungen können dadurch entstehen, dass bei gleichem Bruttolohn die Nettoarbeitseinkommen unterschiedlich hoch ausfallen können. Die Magdeburger Alternative schließlich ist im Ansatz zielgruppenorientiert – gefördert wird nur die Neueinstellung von Alg II-Empfängern –, doch mit den gegen den Drehtüreneffekt vorgesehenen Maßnahmen wird parallel zur Beschäftigungsausweitung ein immer größerer Teil des Niedriglohnsektors in die Förderung einbezogen.

Eine erfolgreiche Reform muss zweitens dauerhaft angelegt sein. Will man das Sozialstaatsprinzip beibehalten und definiert man das sozio-kulturelle Existenzminimum relativ zum Durchschnittseinkommen, so verschärft das gegenwärtige Grundsicherungssystem das Problem der fehlenden Arbeitsanreize in der Zukunft. In einer wachsenden Wirtschaft steigt die Produktivität der Geringproduktiven langsamer als die durchschnittliche Produktivität. Damit wird in Zukunft ein immer größerer Anteil der Bevölkerung nicht mehr in der Lage sein, mit eigener Arbeit ein Einkommen oberhalb des Existenzminimums zu erzielen. Während das gegenwärtige System diese Menschen in die Untätigkeit zwingt, zielen die hier diskutierten Vorschläge daraufhin ab, diese Menschen weiterhin am Arbeitsleben

partizipieren zu lassen und zu mindestens einen Teil ihres Einkommens mit eigener Arbeit zu erwirtschaften.

Es gibt noch einen weiteren Grund für die Dauerhaftigkeit einer Reform der Grundsicherung für Erwerbsfähige. Unternehmen werden nur dann ernsthaft über die Schaffung neuer dauerhafter Arbeitsplätze nachdenken, wenn sie von dauerhaft gesunkenen Arbeitskosten ausgehen können. Befristete Fördermaßnahmen wirken nur als Qualifizierungsbeihilfen: Wer während der Förderung seine Produktivität soweit steigert, dass er mit seiner Arbeit dem Unternehmen die gesamten Arbeitskosten erwirtschaftet, wird weiterbeschäftigt – wer es nicht schafft, steht am Ende wieder auf der Straße.

Die Überlebenschance eines Kombilohns wird drittens davon abhängen, wie schnell erste Erfolge aufzuweisen sind. Schnell wirkt ein Kombilohn dann, wenn die Förderung dahin geht, wo sie hingehört. Bei Arbeitnehmerzuschüssen müssen die Marktkräfte erst dafür sorgen, dass der Zuschuss vom Arbeitnehmer an den Arbeitgeber weitergegeben wird. In welchem Umfang und in welchem Zeitraum dies geschehen wird, ist völlig unklar. Wenn Erfolge aber auf sich warten lassen, dann wird der Kombilohn schnell ins Schussfeuer der Kritik geraten. Die *Magdeburger Alternative* hingegen gibt den Kombilohn in Form eines Arbeitgeberzuschusses direkt an die Unternehmen. Damit sinken die Arbeitskosten vom ersten Tag der Einführung an.

Viertens bedarf es der politischen Akzeptanz für eine umfassende Reform der Grundsicherung. Der Kombilohn, egal in welcher Ausprägung, hat genügend Gegner, die immer wieder betonen, dass man ihn nicht brauche, da man gar keine zusätzlichen Arbeitsanreize brauche. Das zeigten sowohl die vielen ernstgemeinten Bewerbungen auf eine freie Stelle als auch die große Bereitschaft unter den Alg II-Empfängern, Ein-Euro-Jobs anzunehmen. Doch verstärkte Arbeitsanreize sind nicht das eigentliche Ziel, sondern Mittel zum Zweck. Das eigentliche Ziel muss es sein, die Arbeitskosten abzusinken, um damit die Arbeitsnachfrage im Niedriglohnbereich auszudehnen – ohne dabei die Nettolöhne abzusinken. Dies wird von den Gegnern gerne geleugnet, und von einigen Befürwortern des Kombilohns erhalten sie dabei ungewollte Argumentationshilfe. So versteift sich der



Sachverständigenrat in seinem Kombilohngutachten darauf, die Beschäftigungseffekte seines Vorschlags einseitig durch Abschätzung der Arbeitsangebotseffekte zu bestimmen. Solch ein Vorgehen ist jedoch nur legitim, wenn man unterstellt, dass all diejenigen, die arbeiten wollten, auch Arbeit finden könnten. Wer Alg II bekommt, der ist für den Sachverständigenrat anscheinend im ökonomischen Sinne freiwillig arbeitslos: Nur durch Kürzung des Alg II um 100 Euro und verbesserte Hinzuverdienstgrenzen für Vollzeitjobs können 350.000 Arbeitslose dazu bewegt werden, endlich einen Job anzunehmen. Wer so zynisch argumentiert, darf sich nicht wundern, wenn er im politischen Raum kaum Gehör findet.

Ebenso wenig darf man sich wundern, wenn die Kombilohnidee ins Abseits gerät, weil seine Befürworter den Mindestlohn vehement und kompromisslos ablehnen. Ein guter Kombilohn muss sich maßgeschneidert an die Rahmenbedingungen anpassen. Das bedeutet zum einen, dass ein Modell, das in einem Land erfolgreich ist, nicht notwendigerweise auch für andere Länder geeignet sein muss. Das bedeutet zum anderen, dass bei sich ändernden Rahmenbedingungen auch die Reformoptionen entsprechend neu bewertet werden müssen. In der Hinsicht bedarf es mehr Pragmatismus. Ökonomen sollten nicht standfest auf die bedingungslose Änderung der Rahmenbedingungen bestehen, bis der Rahmen für ihre Modelle passt, sondern sich mehr mit den politischen Zwängen auseinandersetzen, unter denen fundamentale Reformen wie die der Grundsicherung für Erwerbsfähige stattzufinden haben.

## Literatur

- Acemoglu, D. (2002): „Technical Change, Inequality, and the Labor Market“, *Journal of Economic Literature* 40, 7-72.
- Althaus, D. (2007): „Das Konzept des Solidarischen Bürgergeldes“, *ifo Schnelldienst* 60 (4), 45-47.
- Baker, M., D. Benjamin und S. Stanger (1999): „The Highs and Lows of the Minimum Wage Effect: A Time-Series Cross-Section Study of the Canadian Law“, *Journal of Labor Economics* 17(2), 318-50.
- Bartsch, K. (2007): *Gesamtwirtschaftliche Wirkungen der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes in Deutschland auf der Basis der Konzeption der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di – Eine aktualisierte Simulationsstudie mit dem makroökonomischen Deutschlandmodell LAPROSIM Version 10.32*, Gutachten im Auftrag des ver.di-Bundesvorstandes, Mai 2007.

- Bazen, S. und N. Skourias (1997): „Is there a Negative Effect of Minimum Wages in France?“ *European Economic Review* 41, 723-732.
- Bishop, J. und R. Haveman (1979): „Selective Employment Subsidies: Can Okun’s Law Be Repealed?“, *American Economic Review* 69, 124-130.
- Bofinger, P., M. Dietz, S. Genders und U. Walwei (2006): *Vorrang für das reguläre Beschäftigungsverhältnis: Ein Konzept für Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich*, Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit, Dresden.
- Bonin, H. und H. Schneider (2006): „Workfare: Eine wirksame Alternative zum Kombilohn“, *Wirtschaftsdienst* 86(10), 645-650.
- Bonin, H., A. Falk und H. Schneider (2007): „Workfare – praktikabel und gerecht“, *ifo Schnelldienst* 60 (4), 33-37.
- Brown, C. (1999): „Minimum Wages, Employment and the Distribution of Income“, in O. Ashenfelter und D. Card (Hrsg.) *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3 Amsterdam, North Holland.
- Bundesagentur für Arbeit (2006): *Arbeitsmarkt 2005*, Nürnberg, [http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000100/html/jahr/arbeitsmarkt\\_2005\\_gesamt.pdf](http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000100/html/jahr/arbeitsmarkt_2005_gesamt.pdf).
- Bündnis 90/Die Grünen (2005): *Eines für Alle. Das grüne Wahlprogramm 2005*, Berlin.
- Card, D. und A. B. Krueger (1995): *Myth and measurement: the new economics of the minimum wage*, Princeton University Press.
- Chiarella, C., and A. Steinherr (1982): *Marginal Employment Subsidies: An Effective Policy to Generate Employment*, European Commission Economic Papers No. 9, Brussels.
- Dann, S., A. Kirchmann, A. Spermann und J. Volkert (2002): *Einstiegsgeld in Baden-Württemberg. Schlussbericht*, Sozialministerium Baden-Württemberg, Stuttgart.
- DGB (2003): *Soziale Sicherung beschäftigungsfreundlich reformieren. Freibetragsmodell des DGB schafft den Rahmen für viele neue Arbeitsplätze*, DGB Bundesvorstand, Berlin.
- Dickens, R., S. Machin und A. Manning (1999): „The Effects of Minimum Wages on Employment: Theory and Evidence from Britain“, *Journal of Labor Economics* 17, 1-22.
- Dietz, M. und U. Walwei (2007): „Mehr Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich“, *ifo Schnelldienst* 60 (4), 28-33.
- Eichhorst, W. (2006): *Kombilöhne und Mindestlöhne als Instrumente der Beschäftigungspolitik – Erfahrungen und Handlungsoptionen*, IZA Discussion Paper Nr. 2120.
- Falk, M. and B. Koebel (2002): „Outsourcing, Imports, and Labour Demand“, *Scandinavian Journal of Economics* 104, 567-586.
- Feist, H. und R. Schöb (1998): „Workfare in Germany and the Problem of Vertical Externalities“, *FinanzArchiv* 55, 461-480.
- Feist, H. (2000): *Arbeit statt Sozialhilfe: Zur Reform der Grundsicherung in Deutschland*, Mohr Siebeck: Tübingen.
- Franz, W. (2007): „Ein Mindestlohn vernichtet Stellen“, *Der Tagesspiegel* vom 16.04.2007.
- Franz, W. (2007): „Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell: Der Vorschlag des Sachverständigenrates“, *ifo Schnelldienst* 60 (4), 24-28.
- Friedlander, D. und G. Burtless (1995): *Five Years After: The Long-Term Effects of Welfare-to-Work Programs*, Russell Sage: New York.
- Friedman, M. (1962): *Capitalism and Freedom*, Chicago University Press: Chicago.
- Hake, L. und P. Kaukewitsch (2001): „Ergebnisse der Lohnstatistik für 2000“, *Wirtschaft und Statistik* 5, 389-401.
- Hijzen, A., H. Görg, and R. Hine (2005): „International Outsourcing and the Skill Structure of Labour Demand in the United Kingdom“, *Economic Journal* 115, 860-878.
- IZA (2006): „Das Workfare-Modell des IZA: Grundstein zur Überwindung der Beschäftigungskrise“, *IZA Compact*, Oktober, Bonn.
- Johnson, G., and F. Stafford (1999): „The labor market implications of international trade“, in O. Ashenfelter and D. Card (Hrsg.): *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3, Amsterdam: North-Holland.
- Jones, S. R. G. (1987): „Minimum Wage Legislation in a Dual Labor Market“, *European Economic Review* 31, 1229-1246.

- Kaltenborn, B. and L. Pilz (2002): *Kombilöhne im internationalen Vergleich*, IAB Werkstattbericht Nr. 10/2002, Nürnberg.
- Kettner, A. und M. Rebien (2007): *Soziale Arbeitsgelegenheiten. Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive*, IAB Forschungsbericht Nr. 2/2007, Nürnberg.
- Knabe, A. (2006a): „Warum Zuverdienstregeln und Kinderzuschlag negative Arbeitsanreize setzen“, *ifo Dresden berichtet* 13(2), 10-15.
- Knabe, A. (2006b): „Marginal Wage Subsidies: A Redistributive Instrument for Employment Creation“, *FEMM Working Paper* No. 16/2006, Otto-von-Guericke-University Magdeburg.
- Knabe, Andreas und Steffen Rätzel (2007): „Quantifying the psychological costs of unemployment: the role of permanent income“, *FEMM Working Paper* No. 12/2007, Otto-von-Guericke-University Magdeburg.
- Knabe, A., R. Schöb und J. Weimann (2006): „Marginal Employment Subsidization: A New Concept and a Reappraisal“, *Kyklos* 50(4), 557-578.
- Kopits, G. (1978): „Wage Subsidies and Employment: An Analysis of the French Experience“, *IMF Staff Papers* 25, 494-527.
- Kramarz F. und T. Philippon (2001): „The Impact of Differential Payroll Tax Subsidies on Minimum Wage Employment“, *Journal of Public Economics*, 82, 115-146.
- Laroque, G. und B. Salanié (2002): „Labour Market Institutions and Employment in France“, *Journal of Applied Econometrics* 17, 25 - 48.
- Layard, R. (1979): „The Cost and Benefits of Selective Employment Policies: The British Case“, *British Journal of Industrial Relations* 17, 187-204.
- Layard, R., and S. Nickell (1980): „The Case for Subsidizing Extra Jobs“, *Economic Journal* 90, 51-73.
- Machin, S. und A. Manning (1994): „Minimum Wages and Economic Outcomes in Europe“, *European Economic Review* 41, 733-742.
- Mitschke, J. (1985): *Steuer- und Transferordnung aus einem Guß. Entwurf einer Neugestaltung der direkten Steuern und Sozialtransfers in der Bundesrepublik Deutschland*, Nomos: Baden-Baden.
- Mitschke, J. (2004): *Erneuerung des deutschen Einkommensteuerrechts: Gesetzestextentwurf und Begründung. Mit einer Grundsicherungsvariante*, Verlag Dr. Otto Schmidt: Köln.
- Neumark, D. und W. Wascher (1995): *Minimum Effects on Employment and Enrolment: Evidence from Matched CPS Surveys*, NBER Working Paper No. 5092.
- Nivorozhkin, A., S. Noll und J. Wolff (2006): *Förderung mit dem Einstiegsgeld nach § 29 SGB II. Erste Befunde zur Implementation und Deskription*, IAB Forschungsbericht Nr. 23/2006, Nürnberg.
- Oswald, A. (1984): „Three Theorems on Inflation Taxes and Marginal Employment Subsidies“, *Economic Journal* 94, 599-611.
- Perloff, J., and M. Wachter (1979): „The New Jobs Tax Credit: An Evaluation of the 1977-78 Wage Subsidy Program“, *American Economic Review* 69, 173-179.
- Ragacs, C. (2002): „Warum Mindestlöhne die Beschäftigung nicht reduzieren müssen – Neoklassische Ansätze im Überblick“, *Wirtschaft und Gesellschaft* 28 (1), 59-84.
- Ragnitz, J. und M. Thum (2007): „Zur Einführung von Mindestlöhnen: Empirische Relevanz des Niedriglohnssektors“, ifo Dresden, mimeo.
- Rebitzer, J. B. und L. J. Taylor (1995): „The Consequences of Minimum Wage Laws: Some New Theoretical Ideas“, *Journal of Public Economics* 56, 245-255.
- Rehn, G. (1982): *Anti-Inflationary Expansion Policies (With Special Reference to Marginal Employment Premiums)*, Swedish Institute for Social Research Occasional Papers Nr. 4, Stockholm.
- Rhein, T. (2003): „Mindestlöhne sind wieder im Gespräch“, *IAB Materialien* 3, 7-8.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002): *Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum*, Jahresgutachten 2002/2003, Stuttgart: Metzler-Poeschler.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006a) *Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell*, Wiesbaden.

- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006b): *Widerstreitende Interessen - Ungenutzte Chancen*, Jahresgutachten 2006/2007, Stuttgart: Metzler-Poeschler.
- Schmidt, G. (1979): „The Impact of Selective Employment Policy: The Case of a Wage-Cost Subsidy Scheme in Germany 1974-75“, *Journal of Industrial Economics* 27(4), 339-358.
- Schöb R. und J. Weimann (2006a): *Arbeit ist machbar – Die Magdeburger Alternative: Eine sanfte Therapie für Deutschland*, Janos Stekovics Verlag: Döbel, 5. Auflage.
- Schöb, R. und J. Weimann (2006b): Kombilohn und Mindestlohn: Das kleine Steuerüberwälzungseinmaleins, *Wirtschaftsdienst* 86, 102-104.
- Schöb, R. und J. Weimann (2007): „Die Magdeburger Alternative: Lohnende Arbeit bezahlbar machen“, *ifo Schnelldienst* 60 (4), 42-45.
- Schöb, R. und M. Thum (2007): „Bürgerarbeit – die neue Wunderwaffe“, *Ifo Dresden berichtet* 2/2007, S. 37-38.
- Sinn, H.-W. et al. (2002): „Aktivierende Sozialhilfe - Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum“, *ifo Schnelldienst* 55(9), 3-52.
- Sinn, H.-W. et al. (2006): „Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo Instituts“, *ifo Schnelldienst* 59(2), 6-27.,
- Sinn, H.-W. et al. (2007): „Die zentralen Elemente der Aktivierenden Sozialhilfe“, *ifo Schnelldienst* 60 (4), 48-53.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2006): *Grundsicherung für Arbeitssuchende: Anrechenbare Einkommen und Erwerbsfähigkeit*, Nürnberg im März 2006.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2006): *Grundsicherung für Arbeitssuchende. Wohnsituation und Wohnkosten*, Nürnberg.
- Straubhaar, T., I. Hohenleitner und M. Opielka (2007): *Bedingungsloses Grundeinkommen und Solidarisches Bürgergeld – mehr als sozialutopische Konzepte*, Studie des HWWI, <http://www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Leistungen/Gutachten/Grund-einkommen-Studie.pdf>, download 29.05.2007.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (2002): *Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit*, Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft.
- Wolff, J. und K. Hohmeyer (2006): *Förderung von arbeitslosen Personen im Rechtskreis des SGB II durch Arbeitsgelegenheiten: Bislang wenig zielgruppenorientiert*, IAB Forschungsbericht Nr. 10/2006, Nürnberg.

**Diskussionsbeiträge  
des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft  
der Freien Universität Berlin**

**2007**

- 2007/1      BESTER, Helmut / Daniel KRÄHMER  
Delegation and Incentives  
*Volkswirtschaftliche Reihe*
- 2007/2      CORNEO, Giacomo / Olivier Jeanne  
Symbolic Values, Occupational Choice, and Economic Development  
*Volkswirtschaftliche Reihe*
- 2007/3      NITSCH, Volker  
State Visits and International Trade  
*Volkswirtschaftliche Reihe*
- 2007/4      EISEND, Martin  
Methodische Grundlagen und Anwendungen der Generalisierbarkeitstheorie  
in der betriebswirtschaftlichen Forschung  
*Betriebswirtschaftliche Reihe*
- 2007/5      HAASE, Michaela (Hrsg.)  
Kritische Reflexionen empirischer Forschungsmethodik  
*Betriebswirtschaftliche Reihe*
- 2007/6      RENDTEL, Ulrich / Edin BASIC  
Assessing the bias due to non-coverage of residential movers in the German  
Microcensus Panel: An evaluation using data from the Socio-economic Panel  
*Volkswirtschaftliche Reihe*

- 2007/7           GHOSH, Amit / Ulrich RENDTEL  
Unterrichten und Prüfen mit dem Statistiklabor: Ein Erfahrungsbericht  
*Volkswirtschaftliche Reihe*
- 2007/8           CORNEO, Giacomo / Christina M. FONG  
What's the Monetary Value of Distributive Justice  
*Volkswirtschaftliche Reihe*
- 2007/9           HAASE, Michaela (Hrsg.)  
Unternehmertum in der Wissensgesellschaft – Konzeption und Evaluation  
des Weiterbildungsprojektes  
*Betriebswirtschaftliche Reihe*
- 2007/10          PUSCHKE, Kerstin  
Optimal Hierarchies with Diverse Decision-Makers  
*Volkswirtschaftliche Reihe*
- 2007/11          JOCHIMSEN, Beate  
Determinants of service quality in bureaucracy : Parkinson's theory at work  
*Volkswirtschaftliche Reihe*