

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Ronnie Schöb, Joachim Weimann

Mehr Arbeit durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe?

Kurz nachdem Gerhard Schröder in seiner Agenda 2010 die Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe angekündigt hatte, legte die Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen einen Bericht vor,

in dem die konkrete Umsetzung ausführlich diskutiert wird. Diese Zusammenlegung der beiden Elemente des sozialen Grundversicherungssystems ist aus mehreren Gründen zu begrüßen. So wird sie die dem gegenwärtigen System innewohnenden fiskalischen Ex-

ternalitäten weitgehend beseitigen, eine bessere Betreuung Arbeitsuchender „aus einer Hand“ sicherstellen und effizientere Verwaltungsstrukturen mit sich bringen. Doch in der aktuellen Diskussion stehen weniger diese Aspekte im Vordergrund als vielmehr die Fra-

ge, ob und in welchem Umfang eine solche Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe einen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten kann. Mit dieser Frage beschäftigt sich der folgende Beitrag.

Neue Impulse für den Arbeitsmarkt?

Entscheidend für die Beantwortung der Frage nach den Beschäftigungswirkungen ist weniger die Tatsache, dass die beiden Transfersysteme zusammengelegt werden – sieht man einmal von einer besseren Vermittlung ab –, sondern vielmehr das Niveau, auf dem eine Zusammenlegung erfolgt. Der Bericht der Arbeitsgruppe diskutiert hierzu insgesamt vier Modellvarianten. Die erste Modellvariante entspricht weitgehend dem, was Gerhard Schröder in seiner Rede vom 14. März angekündigt hat. Danach soll die Arbeitslosenhilfe auf das Niveau der Sozialhilfe abgesenkt werden. Die Leistungshöhe entspräche danach der bisherigen Sozialhilfe und würde bei einem Alleinstehenden monatlich 624 Euro (einschließlich Wohngeld und Sonderzulagen) betragen, verbunden mit einer Erhöhung der Hinzuverdienstgrenze um 14 Euro monatlich. Eine Familie mit zwei Kindern erhielte dann zukünftig maximal 1 499 Euro Sozialhilfe. Die Hinzuverdienstgrenze erhöht sich von 143 Euro auf 200 Euro.

In dem zweiten, so genannten Stufenmodell wird das Arbeitslosengeld ebenfalls auf das Sozialhilfeniveau herabgesetzt, doch geschieht dies in drei Stufen. So wird einem Arbeitslosen, der zuvor Arbeitslosengeld bekommen hat, die Hilfe in den ersten drei Jahren jeweils um nur ein Drittel der Differenz von Arbeitslosengeld und Sozialhilfe gekürzt, so dass die

volle Kürzung erst im vierten Jahr der Arbeitslosigkeit greift. Das dritte, so genannte Zuschlagsmodell sieht darüber hinaus noch einen allgemeinen Zuschlag von 10% des Sozialhilfesatzes für diejenigen vor, die sich aktiv um Arbeit bemühen. Dies sind monatlich 29 Euro. Das vierte, aufkommensneutrale Modell entspricht weitgehend dem Stufenmodell, sieht jedoch großzügigere Übergangsregelungen vor.

Positive Beschäftigungswirkungen lassen sich durch eine solche Reform nur dann erzielen, wenn der Anreiz der Arbeitslosen erhöht wird, sich intensiver um Arbeit zu bemühen. Das kann man durch Kürzungen bei den Unterstützungszahlungen erreichen oder auch dadurch, dass man diejenigen, die eine Arbeit annehmen, mehr von ihrem Arbeitseinkommen belässt als im bisherigen System. Wer hat nun in welchem Ausmaß Kürzungen zu erwarten? Insgesamt sind von der Reform 1,3 Mill. Arbeitslosenhilfeempfänger und, je nach Abgrenzung, 0,9 bis 1,3 Mill. arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger betroffen. Für die Sozialhilfeempfänger ändert sich außer bei den Zuverdienstgrenzen nichts weiter. Diese in homöopathischer Dosis verabreichten zusätzlichen Arbeitsanreize werden keinerlei Auswirkungen für den Arbeitsmarkt haben.

Betroffene Gruppen

Bei den Arbeitslosenhilfeempfängern trifft die Absenkung im Wesentlichen zwei Gruppen. Zum einen sind es Alleinstehende, zum anderen Arbeitslose mit Familie, die früher ein relativ hohes Arbeitseinkommen erzielten. So wird beispielsweise ein Alleinstehender, der, bevor er arbeitslos wurde, ein Bruttoeinkommen von 2 760 Euro erhalten hatte, durch die Absen-

kung der Arbeitslosenhilfe auf das Sozialhilfeniveau insgesamt 230 Euro weniger erhalten als bisher. Bei einem Ehepaar mit einem Kind hingegen, bei dem bislang nur ein Ehepartner für den gleichen Bruttolohn gearbeitet hat, würde sich hingegen gar nichts ändern. Die Arbeitslosenhilfe, die ja auf Grundlage des letzten Nettoeinkommens berechnet wird, liegt hier bereits unter dem Sozialhilfeniveau, das auf Grundlage der Bedürftigkeit berechnet wird. Bei einer Familie, in der der einzige Erwerbstätige früher 5100 Euro monatlich verdiente, würde das monatliche Einkommen durch die Absenkung auf Sozialhilfeniveau um über 500 Euro fallen.

Nur bei denjenigen, deren Einkommen deutlich abgesenkt wird, also vor allem bei den höher qualifizierten unter den Arbeitslosen, erhöht sich der Anreiz, sich intensiver um eine neue Arbeit zu bemühen. Diese werden sich bereits während des Arbeitslosengeldbezuges stärker um eine neue Arbeitsstelle bemühen und erst recht, wenn sie nach Beendigung des Arbeitslosengeldbezuges nur noch Sozialhilfe bekommen. Dabei werden sie in der Regel auch eher bereit sein, Arbeiten anzunehmen, die schlechter entlohnt sind als ihre frühere Arbeit.

Drastische Sanktionen

Bei den Geringqualifizierten hingegen läuft die Reform ins Leere. Will man deren Bereitschaft, sich um Arbeit zu bemühen, erhöhen, muss man mit drastischeren Sanktionen drohen, als in den Vorschlägen der Kommission vorgesehen sind. Diesen Weg beschreitet die Union in ihren Anfang Mai vorgelegten Vorschlägen. Darin fordert sie zusätzlich zu der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und

Sozialhilfe auf Sozialhilfeniveau, die Sozialhilfe um weitere 30% zu kürzen, sofern ein Hilfeempfänger ihm zumutbare Arbeit ablehnt.

Als Entschädigung plant sie, im Gegenzug die Hinzuverdienstmöglichkeiten deutlich auszudehnen und denkt sogar über eine Beschäftigungsgarantie nach, die den Hilfeempfängern durch Annahme einer Tätigkeit im sozialen oder gemeinnützigen Bereich zumindest ein Einkommen in Höhe der bisherigen Sozialhilfe sichern soll. Damit nimmt sie Teile des Ifo-Vorschlages einer aktivierenden Sozialhilfe auf, die sich in ähnlicher Form auch im letzten Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wiederfinden.

Kosten für einfache Arbeit zu hoch

Sowohl die Vorschläge Gerhard Schröders als auch die Vorschläge der CDU/CSU-Opposition zielen in dieselbe Richtung: Arbeit muss sich wieder lohnen. Doch ob Zuckerbrot oder Peitsche, der beste Wille Arbeit zu finden wird nicht zum Erfolg führen, wenn die Unternehmen nicht mehr Arbeit nachfragen. Der deutsche Arbeitsmarkt krankt nicht nur daran, dass die Arbeitsaufnahme für viele Arbeitslose nicht attraktiv ist, er krankt auch daran, dass die Kosten für einfache Arbeit schlichtweg zu hoch sind. Darüber besteht in der wissenschaftlichen Diskussion auch weitgehende Einigkeit.

Die Frage ist deshalb nicht ob, sondern wie die notwendige Bruttolohnsenkung erreicht werden kann. Der Sachverständigenrat und das Ifo-Institut gehen in ihren Vorschlägen davon aus, dass durch eine Zuckerbrot- und Peitschestrategie, die die Arbeitsanreize erhöht,

so viel Druck auf die Gewerkschaften ausgeübt wird, dass diese sich bereit erklären, die Bruttolöhne im untersten Lohnsegment zu kürzen. Die notwendigen Kürzungen sind substantiell. So hat das Ifo-Institut berechnet, dass die Bruttolöhne um 33% fallen müssen, will man genügend neue Arbeitsplätze schaffen, um allen Arbeitslosenhilfeempfängern und erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern wieder eine Arbeit zu beschaffen.

Doch wie das genau bewerkstelligt werden soll, dazu schweigen sich die Vorschläge weitgehend aus. Teile der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ wollen die Arbeitnehmerzuschüsse sogar explizit so ausgestalten, dass es zu keinen Bruttolohnsenkungen kommt. Da aber Leistungskürzungen nur dann gerechtfertigt sind, wenn jeder die Chance erhält, zumindest das sozio-kulturelle Existenzminimum als Einkommen zu erhalten, sind die Vorschläge der Union nur dann realisierbar, wenn alle Arbeitswilligen auch eine Arbeitsstelle finden können.

Sinken die Bruttolöhne nicht weit genug, um für genügend neue Arbeitsplätze in der freien Wirtschaft zu sorgen, muss zwangsläufig der Staat einspringen und Arbeitsplätze in sozialen oder gemeinnützigen Beschäftigungsgesellschaften zur Verfügung stellen, mit unabsehbaren finanziellen Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte.

Die Magdeburger Alternative

Die Alternative zu Lohnergänzungsleistungen, die versuchen, über eine Anhebung der Nettolöhne die Bruttolöhne abzusenken, ist die unmittelbare Senkung des Bruttolohns durch Senkung der Abgabenlast im Niedriglohnbereich. In dem von uns erarbeiteten Re-

formvorschlag, der in der letzten Ausgabe der Zeitschrift „Perspektiven der Wirtschaftspolitik“ veröffentlicht wurde¹, schlagen wir vor, dass der Bund in der untersten Lohngruppe die gesamten Sozialversicherungsabgaben, also sowohl den Arbeitgeber- als auch den Arbeitnehmeranteil, an diejenigen Unternehmer zurückerstattet, die einen Sozialhilfe- oder Arbeitslosenhilfeempfänger einstellen.

Da diese Erstattung so ausgestaltet ist, dass der Nettolohn unverändert bleibt, führt dies zu einer unmittelbaren Absenkung des Bruttolohns um knapp 35%. Ohne Änderung bestehender Tarifverträge ist es damit Unternehmen vom ersten Tag an möglich, neue Arbeitskräfte zu niedrigeren Löhnen einzustellen. Ein Eingriff in die Tarifautonomie ist nicht notwendig, und die arbeitsmarktpolitische Wirkung tritt ein, ohne auf die Reaktion der Tarifparteien warten zu müssen.

Subventioniert werden dabei nur zusätzlich in dieser Lohngruppe beschäftigte Hilfeempfänger. Damit bestimmt sich die Subventionshöhe durch zwei Kriterien. Zunächst einmal entsteht ein Erstattungsanspruch durch die erstmalige Einstellung eines Arbeitslosen- oder Sozialhilfeempfängers. Die Höhe des Erstattungsanspruchs wird dann durch das tatsächliche Beschäftigungsniveau eines Unternehmens in der untersten Tariflohngruppe festgelegt. Waren es beispielsweise zu einem Stichtag vor Einführung der Magdeburger Alternative zehn Mitarbeiter in der untersten Lohngruppe, stellt dieses Unternehmen fünf Sozialhilfeempfänger ein und entlässt zwei der bisherigen Mitarbeiter, so werden

¹ Ronnie Schöb, Joachim Weimann: Kombilohn. Die Magdeburger Alternative, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Vol. 4, Heft 1, Februar 2003.

die Sozialversicherungsbeiträge nur für drei zusätzliche Mitarbeiter erstattet. Diese Koppelung an den Beschäftigungsstand verhindert eine einfache Substitution von regulär Beschäftigten durch ehemals arbeitslose Hilfeempfänger innerhalb des Unternehmens.

Um ferner auch eine Auslagerung geringqualifizierter Arbeit zu vermeiden, erhält das Unternehmen zusätzlich für jeden neu eingestellten Mitarbeiter auch die Sozialversicherungsbeiträge für einen bereits in der untersten Lohngruppe beschäftigten Mitarbeiter erstattet. In unserem Beispiel bedeutet das, dass die Sozialversicherungsbeiträge von insgesamt sechs Mitarbeitern erstattet werden. Da die Befreiung von der Sozialversicherungspflicht bereits beschäftigter Mitarbeiter explizit von der Neueinstellung von Anspruchsberechtigten abhängt, wirkt diese Maßnahme in bestehenden Betrieben wie eine doppelte Entlastung der Arbeitskosten eines neuen Arbeitnehmers: Die Arbeitskosten eines zusätzlichen Arbeiters fallen damit um rund 70%.

Mit dieser Maßnahme wird die Nachfrage nach geringqualifizierten Arbeitskräften massiv ansteigen. In unseren Modellrechnungen gehen wir von rund 2,2 Mill. Beschäftigten aus, die nach Tarifen der untersten Lohnklassen bezahlt werden. Unterstellen wir eine Arbeitsnachfrageelastizität von -0,3 – dies ist eine deutlich vorsichtiger Schätzung als die, die das Ifo-Institut verwendet –, so werden damit über 1,3 Mill. neue Arbeitsplätze in der privaten Wirtschaft geschaffen.

Eine solche Subvention macht die großzügigere Ausgestaltung von Hinzuverdienstgrenzen unnötig, denn der Nettolohn eines

in der untersten Lohngruppe beschäftigten Arbeitnehmers ist unabhängig von der Subvention, die das Unternehmen erhält. Dieser Lohn liegt in der Regel über dem Sozialhilfeniveau. Trotzdem bedarf es aber Maßnahmen, wie sie in der Agenda 2010 und in den Vorschlägen der Union vorgesehen sind: Um sicherzustellen, dass arbeitsfähige Grundsicherungsempfänger, die durch die Freistellung von den Sozialversicherungsbeiträgen neu geschaffenen Arbeitsplätze auch annehmen, muss arbeitsfähigen Empfängern von Hilfeleistungen, die durch die Freistellung von den Sozialversicherungsbeiträgen neu geschaffenen Arbeitsplätze auch annehmen, muss arbeitsfähigen Empfängern von Hilfeleistungen, die ihnen angebotene Arbeit ablehnen, glaubhaft angedroht werden, dass ihnen ihre bisher gewährten Hilfeleistungen gekürzt oder gänzlich gestrichen werden. Grundlage dieser Androhung sind bereits existierende Regelungen des Bundessozialhilfegesetzes, wonach Hilfesuchende zur Annahme einer für sie zumutbaren Arbeit verpflichtet sind und keinen Anspruch auf Hilfe haben, wenn sie sich weigern, zumutbare Arbeit zu leisten. Die Vorschläge der Union gehen in diese Richtung.

Fiskalische Belastungen

Lässt sich eine Freistellung von den Sozialversicherungsbeiträgen im Niedriglohnbereich finanzieren? Die Antwort ist eindeutig ja. Die Finanzierung der Sozialversicherungsbeiträge durch den Bund entspricht ihrem Umfang nach den zusätzlichen Einnahmen bei den Sozialversicherungsträgern und ist damit für die öffentliche Hand aufkommensneutral. Da Hilfeempfänger Anspruch auf die Leistungen des Gesundheitswesens haben, entstehen dort keine zusätzlichen Leistungsansprüche in der Kranken- und Pflegeversicherung, die gegengerechnet werden müssten. Auch bei der Rentenversicherung

werden kaum zusätzliche Ansprüche entstehen, da die Rente ja nur die Sozialhilfe ersetzen würde, die andernfalls im Alter zu zahlen wäre.

Fiskalische Belastungen können also nur insofern entstehen, als sich aus der Verdrängung normaler Arbeitsverhältnisse Mitnahmeeffekte ergeben. Unsere Modellrechnungen zeigen, dass selbst, wenn es nicht gelingen sollte, die Mitnahmeeffekte durch Auslagerung zu verhindern, die maximalen jährlichen fiskalischen Belastungen bei 115 Mill. Euro liegen, dies entspricht einer Subvention je neu geschaffenen Arbeitsplatz von weniger als 87 Euro pro Jahr. Einsparungen bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik und Mehreinnahmen bei den Verbrauchsteuern sind hier noch gar nicht gegengerechnet. Gelingt es hingegen, die unerwünschten Mitnahmeeffekte vollständig einzudämmen, so werden die Kassen der öffentlichen Hand mit jährlich 4,5 Mrd. Euro entlastet.

Die aktuelle Diskussion um die Reform des Arbeitsmarktes bewegt sich in die richtige Richtung. Dies ist zu begrüßen. Doch um zu einer erfolgreichen Arbeitsmarktpolitik zu kommen, muss man den Besonderheiten des deutschen Arbeitsmarktes gerecht werden. Eine einseitige Politik, die nur auf die Erhöhung der Arbeitsanreize setzt, wird genauso scheitern, wie eine einseitige Politik, die allein bei den Arbeitskosten ansetzt. Wir haben in Deutschland, anders als etwa in den USA, die immer wieder gerne als Vorbild für Arbeitsmarktreformen zitiert werden, ein zweiseitiges Arbeitsmarktproblem und müssen daher an beiden Seiten gleichzeitig ansetzen. Mit der Magdeburger Alternative steht ein Reformvorschlag zur Verfügung, der genau dies tut.