

Walther Otremba, Daniela Brönstrup

Ein Modell für existenzsichernde Beschäftigung

Die hohe Langzeit-Arbeitslosigkeit ist nach wie vor ein schwerwiegendes wirtschaftspolitisches Problem. Die aktuellen Regelungen an der Schnittstelle zwischen Transfer- und Arbeitseinkommen haben bisher nur unzureichend zu seiner Lösung beigetragen. Die verschiedenen diskutierten Kombilohnmodelle sind dagegen oft nicht praxistauglich. Die Autoren stellen hier das Modell für eine existenzsichernde Beschäftigung des Bundesministeriums für Arbeit und Technologie vor.

Derzeit sind in Deutschland mehr als 1,4 Mio. Personen länger als ein Jahr arbeitslos und gelten damit als langzeitarbeitslos; 2,6 Mio. Personen sind arbeitslos gemeldet und erhalten Arbeitslosengeld II (ALG II).¹ Der Anteil der Langzeitarbeitslosen liegt in Deutschland um mehr als ein Drittel höher als im Durchschnitt der OECD-Länder. Für viele von ihnen, die aufgrund geringer Produktivität nur mit einem geringen Einkommen am ersten Arbeitsmarkt rechnen können, lohnt sich derzeit kaum die Aufnahme einer Vollzeitstätigkeit. Aktuell beziehen 940 000 Personen ALG II zusätzlich zu einem am ersten Arbeitsmarkt erwirtschafteten Einkommen. Davon arbeiten nur 460 000 Vollzeit, d.h. sie haben einen regulären Vollzeitarbeitsplatz, dessen Lohn jedoch so niedrig ist, dass sie damit ihre Existenz nicht sichern können. 480 000 Personen arbeiten dagegen Teilzeit (davon 400 000 in Minijobs). Diese Personen befinden sich meist in der „Teilzeitfalle“, d.h. es ist für sie bei den bestehenden Anreizstrukturen nicht attraktiv, ihr Arbeitsvolumen zu erhöhen, da der zusätzliche Einkommengewinn zu gering – oder im Extremfall gar nicht vorhanden – ist.

Vielmehr ist es attraktiv, durch die Aufnahme einer geringfügigen Tätigkeit, die in Teilzeit ausgeübt werden kann, sein ALG II aufzustocken und damit im Transferbezug zu verharren. Da das Transfersystem mit seinen „Hinzuverdienstregelungen“ und das Steuer- und Abgabensystem insbesondere für Familien nur mangelhaft aufeinander abgestimmt sind, entstehen Sprungstellen im Einkommensverlauf: Es kann passieren, dass für eine Verbesserung des Nettoeinkommens eine unrealistische Steigerung des Bruttoeinkommens notwendig wird. Dies mindert den Anreiz, das Arbeits-

volumen auszudehnen. Es ist rational, im Transferbezug zu verharren.

Die aktuellen Regelungen und ihre Probleme

Für die Bezieher von ALG II gelten derzeit folgende „Hinzuverdienstregelungen“ (vgl. auch Tabellen 1 bis 3):

- Bis zu einem Grundfreibetrag von 100 Euro erfolgt keine Anrechnung auf das ALG II.
- Im Bereich zwischen 100 und 400 Euro (Minijob) werden 80% des Bruttoeinkommens auf den Bezug von ALG II angerechnet; Arbeitnehmer-Beiträge zur Sozialversicherung (SV) fallen nicht an.
- Zwischen 400 und 800 Euro Bruttoeinkommen (Midijob) findet ein linearer Anstieg der Beiträge zur Sozialversicherung von zunächst 5% auf die vollen vom Arbeitnehmer zu tragenden rund 20% statt, gleichzeitig bleibt es aber bei einem konstanten Transferentzug von 80% bezogen auf das Bruttoeinkommen (steigende Sozialversicherungs-Beiträge wirken sich daher für den ALG II-Bezieher nicht aus; der Arbeitgeber zahlt von Anfang an den vollen Satz).
- Zwischen 800 und 1200 Euro bzw. 1500 Euro für Haushalte mit Kind/ern gilt die so genannte „Gleitzone“: 90% des Bruttoeinkommens werden auf den Transferbezug angerechnet (Transferentzugsrate von 90%). Gleichzeitig fallen die vollen Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung an, aber da der Transferentzug auf das Bruttoeinkommen berechnet wird, haben die Sozialversicherungs-Beiträge keinen Einfluss auf die Transferentzugsrate.

Vergleicht man die Einkommen von hinzuverdienenden ALG II-Beziehern mit anderen Einkommen, ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass Einkommen theoretisch ab 638,67 Euro monatlich (7664 Euro jährlich) der Steuerpflicht unterliegen. Berücksichtigt man

Dr. Walther Otremba, 55, ist Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie; Dr. Daniela Brönstrup, 34, ist dort Referentin im Referat für Arbeitsmarktpolitik.

¹ Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt, März 2007, <http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000000/html/start/monat/aktuell.pdf>.

nicht nur diesen Grundfreibetrag, sondern auch Vorsorgepauschale und Arbeitnehmer-Pauschbetrag, so beginnt die tatsächliche Steuerpflicht ab 896,99 Euro monatlichem Bruttoeinkommen (10 763,88 Euro jährlich; Steuersatz: 15%).

Diese Regelungen bedeuten:

1. *Minijobs sind für ALG II-Bezieher attraktiv:* Unter der Annahme eines Stundenlohns von fünf Euro müsste ein ALG II-Bezieher 20 Stunden wöchentlich arbeiten, um auf ein Nettoeinkommen von 790 Euro zu kommen. Dies erreicht noch nicht einmal ein sozialversicherungspflichtiger Vollzeitbeschäftigter, der mit 6 Euro einen höheren Stundenlohn hat und dafür doppelt soviel arbeitet. Letzterer könnte – sofern er bedürftig ist – sein Einkommen durch ALG II aufstocken lassen – hätte dann aber auch nur 100 Euro netto mehr als der ALG II-Bezieher mit Minijob. Mit anderen Worten: Es ist unattraktiv, sein Arbeitsvolumen über die 400 Euro-Grenze auszudehnen, da der Einkommenszuwachs den zusätzlichen Arbeitsaufwand nicht entsprechend ausgleicht. Diese negative Anreizstruktur ist dafür verantwortlich, dass so viele ALG II-Bezieher in der „Teilzeitfalle“ verharren und die Minijobs für sie gerade keine Brücke in den ersten Arbeitsmarkt darstellen.²
2. *Die Hinzuverdienstregelungen beim ALG II behindern die Ausdehnung eines Niedriglohnbereichs im ersten Arbeitsmarkt,* auf den jedoch insbesondere Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose angewiesen sind: Wer 39 Stunden wöchentlich zu einem Stundenlohn von fünf Euro brutto arbeitet und damit 800 Euro monatlich verdient, stellt sich nicht besser als ein ALG II-Empfänger, der gar nicht arbeitet. Wer mit einer 39-Stundenwoche einen Bruttoverdienst von 1000 Euro nach Hause bringt (Stundenlohn rund 6 Euro), stellt sich schlechter als sein Nachbar, der ALG II bezieht und Teilzeit hinzuverdient.
3. *Für Alleinerziehende lohnt sich die Arbeitsaufnahme kaum:* Bei einem Bruttoverdienst von 900 Euro wird ein Nettoeinkommen erreicht, das in etwa dem Transfer ohne jede Arbeitsaufnahme entspricht. Mit einem 400-Euro-Job wird in etwa so viel Nettoeinkommen erzielt wie mit einem Bruttoverdienst von 1100 Euro (6,88 Euro Stundenlohn bei einer 39-Stundenwoche oder rund 8,50 Euro bei einer 30-Stunden-Woche) ohne ALG II-Aufstockung, die in diesem Fall auch nur gering wäre. Erst ab 1300 Euro Bruttoverdienst (= 8,13 Euro Stundenlohn bei

Vollzeittätigkeit oder 10,83 Euro Stundenlohn bei einer 30-Stunden-Woche) gelangen Alleinerziehende aus dem Bereich der Transfereinkommen heraus (bis dahin lohnt es sich, das Einkommen aufzustocken). Berücksichtigt man zusätzlich, dass Alleinerziehende, die keine Transfers beziehen, für die Zeit ihrer Berufstätigkeit eine Kinderbetreuung organisieren und bezahlen müssen, so wird besonders deutlich, dass finanziell kein Anreiz besteht, aus dem Transferbezug auszusteigen. Alleinerziehende stecken damit ganz besonders in der Teilzeit- und Transferfalle.

4. *Bei Paaren mit zwei Kindern muss der erwerbstätige Partner einen vergleichsweise hohen Marktlohn erzielen, um die Familie aus dem Bereich der Transfereinkommen herauszuführen:* Erst ab 2100 Euro Bruttoverdienst verlässt die Familie den Bereich des (aufstockenden) ALG II. Das entspricht einem Stundenlohn von 12,43 Euro (39-Stunden-Woche). Dieser Stundenlohn liegt über dem, was viele Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte am Markt erhalten können. Mit einem 400-Euro-Job wird das gleiche Nettoeinkommen erreicht wie mit einer Vollzeittätigkeit zu 10,65 Euro Stundenlohn (1800 Euro Bruttomonatsverdienst) im ersten Arbeitsmarkt. Auch hier besteht also für den ALG II-Bezieher kein Anreiz, aus der Teilzeit-Tätigkeit mit ALG II-Aufstockung in eine reguläre Vollzeittätigkeit zu wechseln.
5. *Das Transfersystem ist an der Fördergrenze (1500 Euro) nicht auf das Steuer- und Sozialversicherungssystem abgestimmt.* An dieser Stelle entsteht für die Betroffenen eine Sprungstelle: Um das Nettoeinkommen weiter zu steigern, muss ein Gehaltsprung von 600 Euro Brutto (oder 40%!) gemacht werden. Dies ist gerade für Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte unrealistisch. Verantwortlich für diese Sprungstelle sind einerseits die (zu großzügigen) Hinzuverdienstregelungen und andererseits die unterschiedliche Berücksichtigung von Kindern in beiden Systemen (Regelsatzleistung von 207 Euro plus Kosten der Unterkunft gegenüber 154 Euro Kindergeld).

Ziele und Ansätze für Veränderungen

Ziel einer notwendigen Neuordnung und damit Aktivierung des Niedriglohnbereichs für die Problemgruppen am Arbeitsmarkt muss es sein, diese Fehlanreize zu beseitigen. Auch für Menschen mit geringer Produktivität muss es sich lohnen, am ersten Arbeitsmarkt eine gering entlohnte Tätigkeit aufzunehmen. Langzeitarbeitslosigkeit sollte so vermieden werden. Gleichzeitig müssen die Haushalte unterstützt werden,

² Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, September 2006, S. 70 f.

Diskutierte Modelle zur Aktivierung des Niedriglohnbereichs¹

	„Existenzsichernde Beschäftigung“ (BMW-Modell)	Bofinger-Modell	ifo-Modell	SVR-Modell	IZA-Modell
Bürgerarbeit	+	-	+	+	+
Möglichkeit, geringe Einkommen existenzsichernd aufzustocken	+	+	nur begrenzt	+	-
Möglichkeit von Minijobs	+	-	-	nur begrenzt	+
Beschäftigungseffekt (IZA-Simulation)	+1 389 000	+110 000	+900 000	+340 000	+1 417 000
Haushaltswirkung (IZA-Simulation)	+25,4 Mrd. Euro	+9,1 Mrd. Euro	+35,4 Mrd. Euro	+12,9 Mrd. Euro	+26,5 Mrd. Euro

¹ Eigene Übersicht; Berechnung beruhen auf Simulationen des Instituts zur Zukunft der Arbeit.

die trotz Vollzeitätigkeit ihre eigene Existenz nicht sichern können.

Vor diesem Hintergrund werden derzeit insbesondere vier Modelle diskutiert (vgl. Übersicht): Die „aktivierende Sozialhilfe“ des ifo-Instituts,³ das Kombilohn-Modell des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR),⁴ das „Workfare“-Modell des IZA⁵ und das „Konzept für Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich“⁶ („Bofinger-Modell“). Mit Ausnahme des Bofinger-Modells verfügen sie alle über ein verpflichtendes Element zur Arbeitsaufnahme. Mit Ausnahme des „Workfare“-Modells setzen sie alle auf ein Kombilohn-Element, also die Aufstockung von niedrigen Einkommen am ersten Arbeitsmarkt durch staatliche Transfers. Beim Bofinger-Modell und beim Modell des ifo-Instituts erfordert dieser Kombilohn eine Verzahnung von Steuer- und Transfersystem, da die Transfers in Form von Steuergutschriften ausgezahlt werden. Auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMW-Beirat) hat bereits im Jahr 2002 Vorschläge für eine Aktivierung des Niedriglohnbereichs gemacht,⁷ die in einem wesentlichen Teil – der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe – bereits umgesetzt wurden. Die Therapieansätze zur Aktivierung der Langzeitarbeitslosen und Geringqualifizierten (Absenkung der

Regelleistungen und „Hilfen zu Arbeit“) sind allerdings nach wie vor aktuell.⁸

Ein neuer Vorschlag:

Das Modell für existenzsichernde Beschäftigung

Das Modell für existenzsichernde Beschäftigung will einen neuen Weg aufzeigen, die Langzeitarbeitslosigkeit deutlich zu reduzieren. Das Modell baut auf den genannten Workfare-Modellen von ifo-Institut, Sachverständigenrat und Institut zur Zukunft der Arbeit auf. Es ist aber deutlich einfacher konstruiert als die beiden letztgenannten, weil es auf einen langen und teuren Übergangsbereich von Transfereinkommen zum Markteinkommen verzichtet.

Die Grundzüge (vgl. Tabellen 1 bis 3 und Abbildungen 1 bis 3):

- 1. Existenzsicherung:** Keine Absenkung der Regelleistung: Das sozio-kulturelle Existenzminimum, das durch die Leistungen des ALG II garantiert wird, bleibt in voller Höhe erhalten. Die Neuregelungen bauen auf dem bisherigen Regelwerk für den Bezug (oder Entzug) von ALG II auf.
- 2. Bürgerarbeit:** Das ALG II ist – anders als das ALG I – keine Versicherungsleistung, sondern eine Fürsorgeleistung der Solidargemeinschaft an Bedürftige. Daher hat die Solidargemeinschaft auch das Recht, für diese aus Steuermitteln finanzierte Fürsorge eine Gegenleistung in Form von Arbeit zu verlangen. Jeder nicht mehr schulpflichtige arbeitsfähige Empfänger von ALG II sollte daher grundsätzlich einer Arbeits- oder Ausbildungspflicht (39 Stunden pro Woche) unterliegen. Hierbei gibt es Ausnahmen, z.B. bei der Erziehung kleiner Kinder durch Alleinstehende. Im Gegenzug muss auch sichergestellt werden, dass jedem Arbeitslosen eine Beschäftigung angeboten wird. Die Zusätzlichkeit der Arbeit ist strikt zu kontrollieren, um die Verdrängung privater Dienstleister zu vermeiden.

³ ifo-Institut: Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo Instituts, Sonderdruck aus ifo Schnelldienst, Nr. 2, München, Januar 2006.

⁴ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, a.a.O.

⁵ Holger Bonin, Hilmar Schneider: Workfare: Eine wirksame Alternative zum Kombilohn; in: WIRTSCHAFTSDIENST, 86. Jg. (2006), H. 10, S. 645-650; sowie dies.: IZA Discussion Paper, Nr. 2399, Oktober 2006, <http://www.iza.org>.

⁶ Peter Bofinger, Martin Dietz, Sascha Genders, Ulrich Walwei: Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich, Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (SWMA), August 2006.

⁷ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit, BMW-Documentation 512, Berlin, August 2002.

⁸ Für einen ausführlichen Vergleich der vorliegenden Modell-Vorschläge vgl. ifo Schnelldienst, Nr. 4, München, Februar 2007.

Tabelle 1
Beispielrechnung: Alleinstehende/r

Bruttoeinkommen	Zusätzliches Netto zum ALG II-Bezug (nicht angerechnetes Einkommen)	Nettoeinkommen für ALG II-Bezieher (vorige Spalte + 630 Euro) ¹	Nettoeinkommen bei SV-pflichtiger Beschäftigung ohne ALG II-Anspruch nach Abzug der SV-Beiträge (bis zu 20%) und Steuern (ab 890 Euro)	Nettoeinkommen beim Modell existenzsichernder Beschäftigung
100	100	730	100	630
200	120	750	200	630
300	140	770	300	630
400	160	790	400	630
500	180	810	ca. 475 (5% SV-Beitrag)	630
600	200	830	ca. 540 (10% SV-Beitrag)	630
700	220	850	ca. 595 (15% SV-Beitrag)	630
800	240	870	640	640
900	250	880	718,50	718,50
1000	260	890	783,50	783,50
1100	270	900	848,50	848,50
1200	280	910	913,50	913,50
1300	280	910	978,50	978,50

¹ Dies ist eine konservative Annahme: Laut einer von der Friedrich Ebert Stiftung herausgegebenen Studie (vgl. Werner Eichhorst, Werner Sesselmeier: Die Akzeptanz von Arbeitsmarktreformen am Beispiel von Hartz IV, August 2006) liegt das ALG II plus Kosten der Unterkunft plus gegebenenfalls Zuschlag beim Übergang von ALG I zu ALG II für Alleinstehende zwischen 662 und 882 Euro. Laut Bundesagentur für Arbeit lag die durchschnittliche Zahlung im Juli 2005 inklusive aller Zuschläge bei 697 Euro. Von Zuschlägen wird hier jedoch abstrahiert.

3. *Wer kein existenzsicherndes Einkommen erzielen kann, wird vom Staat unterstützt:* Die Bezieher besonders niedrigerer Einkommen, die trotz Vollzeitbeschäftigung kein existenzsicherndes Einkommen am Arbeitsmarkt erzielen können, erhalten die Möglichkeit, ihr Nettoeinkommen auf das ALG II-Niveau aufzustocken.
4. *Mini- und Midijobs bleiben erhalten:* Die Mini- und Midijobs können beibehalten werden. Sie spielen für die ALG II-Bezieher jedoch keine Rolle mehr, da sie sich aufgrund der verpflichtenden Vollzeitbeschäftigung und der Anrechnung auf ALG II nicht mehr rentieren. Die Midijobs können für alleinstehende Arbeitslose interessant sein.
2. *Arbeit statt Verlust von Arbeitsfähigkeit: Bei Langzeitarbeitslosigkeit droht ein schleichender Verlust der Arbeitsfähigkeit.* Die „Entwöhnung von der Arbeit“ stellt häufig ein Einstellungshemmnis dar. Dem kann durch Bürgerarbeit entgegengewirkt werden. Humankapital wird erhalten oder sogar aufgebaut. Das erleichtert die Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Arbeit ist sinnstiftend für das Leben, fördert soziale Kontakte, strukturiert den Alltag und ermöglicht dem Arbeitnehmer die Integration in die Gesellschaft. Zudem sind von der Arbeitspflicht die entscheidenden Beschäftigungseffekte zu erwarten.⁹
3. *Das Modell ist einfach:* Es baut auf dem bestehenden Hartz IV-System auf und verzichtet auf komplizierte Verbindungen zwischen Steuer- und Transfer-System, wie sie im Modell des ifo-Instituts und beim Bofinger-Modell vorgesehen sind. Die Aufstockung niedrigerer Einkommen kann über die Arbeitsgemeinschaften der Arbeitsagenturen der kommunalen Träger (ARGEn) verwaltet werden. Die Steuerbehörden müssen nicht befasst werden. Die Auswirkungen sind daher berechenbar und die Kosten der bürokratischen Umsetzung sind begrenzt.
4. *Mehrarbeit und reguläre Arbeit lohnen sich wieder:* Oberhalb des ALG II besteht stets ein Anreiz, sein Einkommen zu verbessern. Gleichzeitig sinkt der Anspruchslohn der Arbeitslosen, weil für die Aufnahme einer regulären Tätigkeit nicht zunächst die Hürde „Arbeitsleid“ überwunden werden muss. Der Anspruchslohn liegt dann bei Langzeitarbeitslosen

Die Vorzüge des Modells

1. *Förderung Geringqualifizierter und Langzeitarbeitsloser ohne flächendeckende Lohnsubventionierung:* Gegenüber dem IZA-Modell hat das Modell den Vorteil, dass auch kleine Löhne unterhalb des ALG II-Niveaus aufgestockt werden. Dies ist insbesondere für Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose wichtig. Die Betroffenen stellen sich damit zwar finanziell nicht besser als Arbeitslose, die staatliche Arbeit zugewiesen bekommen, haben aber dafür eine frei gewählte Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt. Das Modell ermöglicht so niedrig entlohnte Tätigkeiten auf dem ersten Arbeitsmarkt, vermeidet aber gleichzeitig einen breiten Kombilohnbereich oberhalb des ALG II-Niveaus, der derzeit den Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt erschwert und den die meisten anderen Modelle nach wie vor vorsehen.

⁹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, a.a.O., Tabelle 1, S. 5.

Tabelle 2
Beispielrechnung: Alleinerziehende/r (mit einem Kind unter 14 Jahre)

Bruttoeinkommen	Zusätzliches Netto zum ALG II-Bezug (nicht angerechnetes Einkommen)	Nettoeinkommen für ALG II-Bezieher (vorige Spalte +850 Euro) ¹	Nettoeinkommen bei SV-pflichtiger Beschäftigung ohne ALG II-Anspruch nach Abzug der SV-Beiträge und Steuern (ab 1032 Euro) ² plus 154 Euro Kindergeld	Nettoeinkommen beim Modell existenzsichernder Beschäftigung
100	100	950	254	850
200	120	970	354	850
300	140	990	454	850
400	160	1010	554	850
500	180	1030	ca. 629	850
600	200	1050	ca. 694	850
700	220	1070	ca. 749	850
800	240	1090	794	850
900	250	1100	874	874
1000	260	1110	954	954
1100	270	1120	1023,80	1023,80
1200	280	1130	1088,80	1088,80
1300	290	1140	1153,80	1153,80
1400	300	1150	1218,80	1218,80
1500	310	1160	1283,80	1283,80
1600	310	1160	1348,80	1348,80

¹ Es wird von folgenden Annahmen ausgegangen: Im Haushalt lebt ein Kind unter 14 Jahren, 207 Euro Regelleistung für jedes Kind bis 14 Jahre plus 36% Aufschlag von der Regelleistung für Alleinerziehende (=74,52) ergibt 281,52 Euro Regelsatz. Hinzu kommen die angenommenen 630 Euro für das Elternteil, so dass sich – ohne anteilige Kosten der Unterkunft für das Kind – 911 Euro ergeben. Laut Bundesagentur für Arbeit lag die durchschnittliche Zahlung im Juli 2005 inklusive aller Zuschläge bei 850 Euro; damals galten zwar noch für Ostdeutschland die reduzierten Sätze, hier wird dennoch mit dieser (sehr) konservativen Zahl gerechnet. Ab 730 Euro Bruttoeinkommen (630 Euro ALG II plus 100 Euro Freibetrag) könnte statt ALG II auch Kinderzuschlag (maximal 140 Euro plus Kindergeld plus gegebenenfalls Wohngeld) beantragt werden. Der Unterschied zum weiteren ALG II-Bezug ist jedoch gering und wird daher hier vernachlässigt. ² Bei Alleinstehenden mit Kind (Steuerklasse II) beginnt die Besteuerung bei Berücksichtigung von Grundfreibetrag, Vorsorgepauschale und Arbeitnehmer-Pauschbetrag bei 1031,99 Euro.

auf dem ALG II-Niveau (rund 4-5 Euro). Jeder, der auf dem ersten Arbeitsmarkt seine Existenz selbst sichern kann, hat damit – anders als derzeit – auch einen finanziellen Anreiz, dies zu tun, ohne dass hierfür ein teurer Bonus für Arbeitende notwendig wäre. Durch die starke Reduzierung der Hinzuverdienstregelungen werden ALG II-Bezieher nicht mehr besser gestellt als andere sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, die Vollzeit arbeiten. Das bedeutet auch: Die Subventionierung der „Teilzeit-Falle“ entfällt. Die so frei werdenden Haushaltsmittel können sinnvoller eingesetzt werden, z.B. für eine intensivere Vermittlung, für Kinderbetreuungsmöglichkeiten oder Weiterbildung der Geringqualifizierten.

5. *Das Modell kommt ohne weitere Transferleistungen aus:* Manche Inkonsistenzen und Fehlanreize im Einkommensverlauf ergeben sich derzeit auch daraus, dass die ALG II-Regelleistungen für Kinder deutlich über dem Kindergeld liegen. Bofinger schlägt daher vor, das Kindergeld im unteren Einkommensbereich auf den Regelsatz des ALG II anzuheben und dann sukzessive abzubauen.¹⁰ Da im Modell für existenzsichernde Beschäftigung bereits der ALG II-Regelsatz für Kinder gilt, ist eine solche Anpassung nicht erforderlich. Wenn hierfür finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, sollten sie vielmehr in den Ausbau der Kin-

derbetreuung investiert werden, um arbeitslosen Eltern die Teilnahme am Erwerbsleben zu erleichtern.

6. *Die Minijobs bleiben erhalten.* Das Modell ermöglicht es, die Minijobs als flexible Arbeitsmöglichkeiten für die 6,5 Mio. Minijobber zu erhalten, die kein ALG II beziehen, z.B. hinzuverdienende Ehepartner Studenten, Rentner, Nebentätige. Für Arbeitslose sind sie aufgrund der Arbeitspflicht nicht mehr interessant. Ein Verharren von Langzeitarbeitslosen in den Minijobs wird daher vermieden.
7. *Haushaltseinsparungen:* Die öffentlichen Haushalte würden entlastet, da die Hinzuverdienstmöglichkeiten massiv eingeschränkt werden und durch die Beschäftigungspflicht ein höherer Anreiz besteht, in eine – auch niedrig entlohnte – Tätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt zu wechseln, ohne dass eine Dauersubventionierung in Kombilohnform nötig wäre.

**Das mögliche Anfangsproblem:
Arbeitsgelegenheiten für die Bürgerarbeit**

Schwierigkeiten, ausreichend Beschäftigungsangebote seitens des Staates anzubieten, dürfte es in der Anfangsphase geben. Der Sachverständigenrat hält in seiner Expertise diese Schwierigkeiten jedoch für überwindbar.¹¹ Wie das Institut zur Zukunft der Arbeit in sei-

¹⁰ Vgl. Peter Bofinger, Martin Dietz, Sascha Genders, Ulrich Walwei, a.a.O., S. 95 ff.

¹¹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, a.a.O., S. 128 ff., wo das Problem der Arbeitsgelegenheiten umfassend diskutiert wird.

Tabelle 3
Beispielrechnung: Ehepaar mit 2 Kindern (Alleinverdiener, beide Kinder unter 14 Jahre)

Bruttoeinkommen	Zusätzliches Netto zum ALG II-Bezug (nicht angerechnetes Einkommen)	Nettoeinkommen für ALG II-Bezieher (vorige Spalte +1574 Euro) ¹	Nettoeinkommen bei SV-pflichtiger Beschäftigung ohne ALG II-Anspruch nach Abzug der SV-Beiträge und Steuern (ab 1701 Euro) ² plus 2 x 154 Euro Kindergeld	Nettoeinkommen beim Modell existenzsichernder Beschäftigung
100	100	1674	408	1574
200	120	1694	508	1574
300	140	1714	608	1574
400	160	1734	708	1574
500	180	1754	ca. 783	1574
600	200	1774	ca. 848	1574
700	220	1794	ca. 903	1574
800	240	1814	948	1574
900	250	1824	1028	1574
1000	260	1834	1108	1574
1100	270	1844	1188	1574
1200	280	1854	1268	1574
1300	290	1864	1348	1574
1400	300	1874	1428	1574
1500	310	1884	1508	1574
1600	310	1884	1588	1588
1700	310	1884	1668	1668
1800	310	1884	1733,15	1733,15
1900	310	1884	1798,15	1798,15
2000	310	1884	1863,15	1863,15
2100	310	1884	1928,15	1928,15

¹ Es werden nur Regelsatzleistungen und durchschnittliche Kosten der Unterkunft angenommen – keine Zuschläge oder Einmalleistungen (Regelsätze: 345 + 311 + 207 + 207 = 1070 Euro; damit würden 504 Euro für Kosten der Unterkunft verbleiben). Laut einer von der Friedrich Ebert Stiftung herausgegebenen Studie (vgl. Werner Eichhorst, Werner Sesselmeier: Die Akzeptanz von Arbeitsmarktreformen am Beispiel von Hartz IV, August 2006) sind 1574 Euro die Untergrenze für diesen Haushaltstyp. Laut Bundesagentur für Arbeit erhielt dieser Haushaltstyp zwar im Juli 2005 durchschnittlich nur 1204 Euro; dies hängt jedoch damit zusammen, dass viele dieser Haushalte hinzuverdienen und zum damaligen Zeitpunkt zudem noch die geringeren Regelsätze in Ostdeutschland galten. 1574 Euro monatlich dürfte eine realistische bis konservative Annahme sein. Ab 1134 Euro Bruttoeinkommen (1034 Euro ALG II-Leistungen für Paare ohne Kinder plus 100 Euro Freibetrag) könnte statt ALG II auch ein Kinderzuschlag (maximal 140 Euro je Kind plus Kindergeld plus gegebenenfalls Wohngeld) beantragt werden. Der Unterschied zum weiteren ALG II-Bezug ist jedoch gering und wird daher hier vernachlässigt. ² Bei einem verheirateten Alleinverdiener (Steuerklasse III) beginnt die Besteuerung bei Berücksichtigung von Grundfreibetrag, Vorsorgepauschale und Arbeitnehmer-Pauschbetrag bei 1700,99 Euro.

nem „Workfare“-Konzept erläutert, wäre langfristig für 483 000 Personen ein dauerhaftes Angebot an Arbeitsgelegenheiten erforderlich, da sie kein höheres Markteinkommen erzielen können als ihnen in der Grundsicherung zusteht.¹² Mögliche Verdrängungseffekte auf dem regulären Arbeitsmarkt sind zwar nicht völlig auszuschließen. Die Verdrängungseffekte des jetzigen Systems sind nach Einschätzung des Instituts zur Zukunft der Arbeit jedoch noch massiver und haben in den letzten vier Jahren zur Vernichtung von fast zwei Mio. sozialversicherungspflichtiger Jobs geführt.¹³

Bei der Zahl der bereitzustellenden Arbeitsgelegenheiten spielt es eine Rolle, dass erfahrungsgemäß einige Personen nach der Einführung einer Pflicht zur Gegenleistung ihren Anspruch auf Lohnersatzleistung

¹² Vgl. Holger Bonin, Hilmar Schneider: Untersuchung der beschäftigungs- und finanzpolitischen Auswirkungen eines Konzepts für existenzsichernde Beschäftigung des Bundesministeriums für Wirtschaft, Kurzexpertise für das Bundesministerium für Wirtschaft, IZA Research Report Nr. 12, Bonn, März 2007, S. 36 ff., <http://www.iza.org>.

¹³ Vgl. Holger Bonin, Hilmar Schneider: Workfare: Eine wirksame Alternative zum Kombilohn, a.a.O., S. 12.

nicht mehr geltend machen werden. Es ist zu erwarten, dass der erste Arbeitsmarkt gestärkt wird, weil die Attraktivität von niedrig bezahlten Beschäftigungsverhältnissen steigt (sinkender Anspruchslohn). Zudem wird die Bürgerarbeit die Gelegenheit zur Schwarzarbeit stark einschränken, weil sie Freizeit entzieht. Außerdem dürften offene Stellen, von denen es derzeit über 600 000 gibt, schneller besetzt werden.

Die bekannten Schwierigkeiten mit dem Kriterium der „Zusätzlichkeit“ der Arbeitsgelegenheiten (Vermeidung der Verdrängung von regulärer Arbeit) dürften ebenfalls mit klaren Definitionen und einer guten Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure auf lokaler Ebene in Grenzen gehalten werden. Das Angebot öffentlicher Beschäftigung muss transparent sein und könnte zum Beispiel unter Kontrolle von Beiräten erfolgen, die mit lokalen Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern besetzt werden könnten. Der wissenschaftliche Beirat des BMWi hat vorgeschlagen, die Betroffenen sollten über private Leiharbeitsfirmen in der Privatwirtschaft tätig werden oder aber von Seiten

Abbildung 1
Alleinstehende/r
(in Euro)

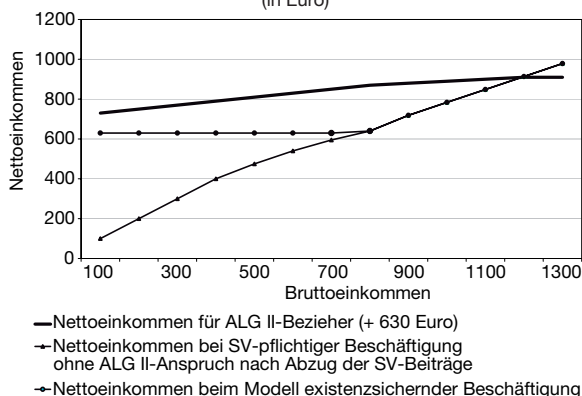


Abbildung 2

Alleinerziehende/r (mit einem Kind unter 14 Jahren)
(in Euro)

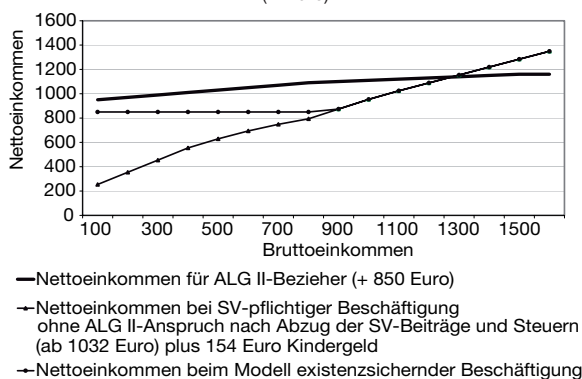
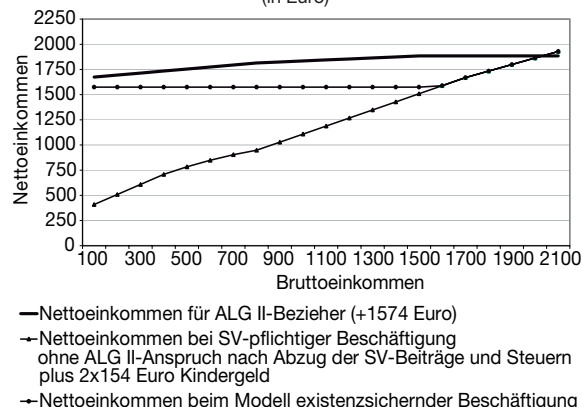


Abbildung 3

Ehepaar mit 2 Kindern
(Alleinverdiener, beide Kinder unter 14 Jahre)
(in Euro)



der Kommunen den Organisationen der freien Wohlfahrtspflege zur Verfügung gestellt werden.¹⁴

Um ein dauerhaftes Verharren in den Arbeitsgelegenheiten zu vermeiden, müssen Vermittlungsbemü-

¹⁴ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, a.a.O.

hungen der Betroffenen in den ersten Arbeitsmarkt regelmäßig überprüft und von den ARGEn und Optionskommunen gefördert werden. Es ist zu beobachten, ob durch die Bürgerarbeit den Kommunen vermehrt Organisations- oder Betreuungskosten entstehen. Höhere Aktivierungskosten wären jedoch kein Argument gegen die Bürgerarbeit. Eine Umschichtung der Mittel von Transfers zu verstärkter Vermittlung in Arbeit wäre vielmehr wünschenswert.

Mögliche Auswirkungen des Modells und weiteres Vorgehen

Das Institut zur Zukunft der Arbeit hat das Modell für existenzsichernde Beschäftigung auf seine Beschäftigungs- und Haushaltswirkungen untersucht.¹⁵ Es kommt zu dem Ergebnis, dass bei einer Umsetzung des Modells 1,4 Mio. Arbeitslose in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden könnten. Gleichzeitig wären dauerhaft 485 000 Arbeitsgelegenheiten notwendig. Für die öffentlichen Haushalte wäre ein positiver Effekt von 25,4 Mrd. Euro pro Jahr zu erwarten. Die Autoren kommen zusammenfassend zu dem Ergebnis: „Sowohl von den potenziellen Beschäftigungseffekten als auch den fiskalischen Verbesserungen her erscheint das BMWi-Modell anderen jüngeren Vorschlägen zur Belegung des Niedriglohnssektors in Deutschland (...) deutlich überlegen.“¹⁶

Als problematisch wird allerdings die Kombination von „Workfare“ und Kombilohn angesehen, da sie zu „strategischem Verhalten“ dergestalt einlade, dass Arbeitsuchende versuchen könnten, mit „minimalen Arbeitszeiten“ auf dem ersten Arbeitsmarkt die Pflicht zur Gegenleistung durch Arbeit zu umgehen.¹⁷ Bei einer konsequenten Umsetzung des Modells besteht diese Gefahr jedoch nicht, da alle arbeitsfähigen Hilfebedürftigen einer Vollzeittätigkeit nachgehen müssten. Eine „minimale“ Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt würde also durch die Aufnahme einer Arbeitsgelegenheit ergänzt werden müssen.

Berechtigt ist dagegen der Hinweis, dass eine Umsetzung des Modells auf große Widerstände stoßen könnte. Denn der „Workfare“-Gedanke ist bereits in der Hartz-Gesetzgebung angelegt. Die Sozialbehörden nutzen aber das Element der Arbeitsgelegenheiten sowie die Möglichkeit, nicht kooperativen Arbeitslosen Transferzahlungen zu sperren, bislang nur zögerlich. Für eine wirksame Umsetzung des Modells wäre daher eine klare Rechtsetzung notwendig. Dies könnte sich als schwierig erweisen.

¹⁵ Holger Bonin, Hilmar Schneider, a.a.O.

¹⁶ Ebenda, S. 5.

¹⁷ Vgl. ebenda.