

# Stärkere Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich

Die Beschäftigungssituation wettbewerbsschwacher Arbeitnehmer ist hierzulande nach wie vor ungünstig. Deutschland weist im internationalen Vergleich einen relativ hohen Anteil von Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen auf und Geringqualifizierte sind in besonders starkem Maße von Erwerbslosigkeit betroffen. Daher ist zu diskutieren, wie die Chancen wettbewerbsschwacher Arbeitnehmer zum Einstieg in den Arbeitsmarkt und zum Verbleib in Beschäftigung durch stärkere Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich nachhaltig verbessert werden können. Der folgende Beitrag analysiert zunächst das zu lösende Problem und zeigt dann die Möglichkeiten und Grenzen von Lösungswegen auf, die zuletzt auch politisch vermehrt in den Fokus gekommen sind.

■ Martin Dietz und Ulrich Walwei

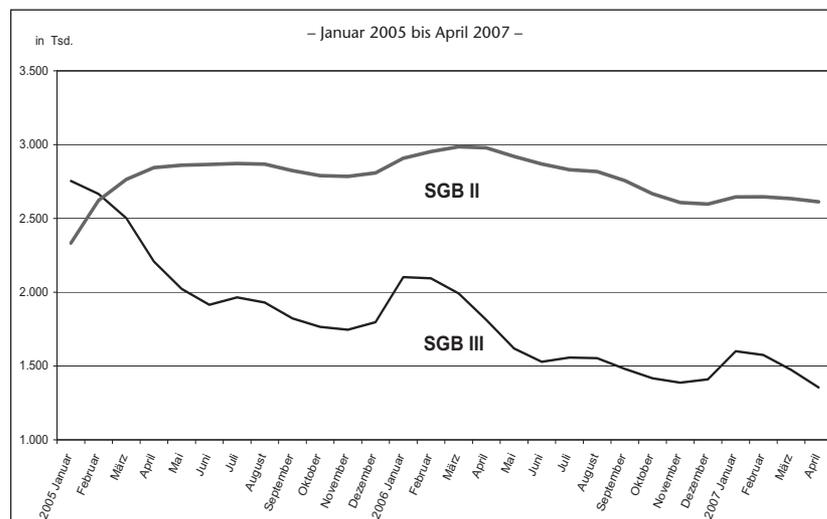
## 1. Diagnose

Die Diskussion von Konzepten, die zu mehr Beschäftigung im Niedriglohnsektor führen sollen, hat eine Tatsache zu beachten: In Deutschland existiert bereits ein Niedriglohnsegment, das zunehmend an Größe gewinnt und seit Ende der 90er Jahre etwas über dem EU-Durchschnitt liegt (Rhein et al. 2005). Im Jahr 2004 verdienten 18,4% der Vollzeitbeschäftigten weniger als die Niedriglohnschwelle von zwei Dritteln des Medianeinkommens, die in Gesamtdeutschland bei 1.722 Euro im Monat lag (Rhein/Stamm 2006). Bei einer Wochenarbeitszeit von 40 Stunden entspricht diese Niedriglohnschwelle einem Stundenlohn von 9,80 Euro (Westdeutschland: 10,22 Euro; Ostdeutschland: 7,36 Euro). Werden zusätzlich Teilzeitbeschäftigte einbezogen, erhöht sich der Niedriglohnanteil sogar auf deutlich über 20% (Kalina/Bosch 2006).

Um zu verstehen, warum trotz dieser durchaus beachtlichen Größe ein weiterer Ausbau des Niedriglohnsegments geboten ist, genügt ein Blick auf die Höhe und die Struktur der Arbeitslosigkeit. Auch wenn sich die Situation am deutschen Arbeitsmarkt seit Anfang 2006 deutlich aufgehellt hat, ist vor allem die Zahl der Arbeitslosengeld-II-Empfänger anhaltend hoch (siehe Abbildung 1). So zählten im April 2007 von den knapp 4,0 Millionen Arbeitslosen etwa 1,4 Millionen zum Rechtskreis des Sozialgesetzbuches III (SGB III), während gut 2,6 Millionen Personen im Rechtskreis des SGB II zu verorten waren.

Martin Dietz und Ulrich Walwei, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.

Abbildung 1: Arbeitslose in den Rechtskreisen SGB II und SGB III



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Im Vergleich zum April 2006 ist die Arbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB III um gut 450.000 Personen oder 25 Prozent zurückgegangen, im Rechtskreis SGB II jedoch nur um 365.000 Personen (12 Prozent). Grundsätzlich ist diese Entwicklung nicht überraschend, da bei einem wirtschaftlichen Aufschwung zunächst die wettbewerbsschwächeren Arbeitslosen zum Zuge kommen. Diese haben häufig noch Anspruch auf Arbeitslosengeld I (ALG I), während die Empfänger von Arbeitslosengeld II (ALG II) als relativ arbeitsmarktfremd einzustufen sind. Dies zeigt sich bspw. daran, dass im April 2007 von den ALG II-Empfänger mit knapp 50% ein weit höherer Anteil langzeitarbeitslos ist, als dies bei den Beziehern des ALG I der Fall ist (rund 26%). Obwohl die konjunkturelle Aufwärtsentwicklung momentan für eine gewisse Entspannung am Arbeitsmarkt sorgt, bleibt also noch einiges zu tun, um vor allem den Problemgruppen unter den Arbeits-

losen den (Wieder-) Einstieg ins Berufsleben zu ermöglichen. Da die Qualifikationen dieser Personen häufig gering oder durch lange Arbeitslosigkeit entwertet sind, kommen hierfür vor allem niedrig entlohnte Tätigkeiten in Frage, die bislang jedoch nicht im benötigten Ausmaß zur Verfügung stehen.

## 2. Ansatzpunkte für Therapien

Die hohe Langzeitarbeitslosigkeit ist nicht monokausal zu erklären. Sie ist zunächst Folge der bereits lang anhaltenden Beschäftigungskrise und der damit verbundenen Selektionsprozesse vor allem zu Lasten von wettbewerbsschwachen Arbeitnehmern. Auf der Nachfrageseite hat der wirtschaftliche Strukturwandel zum Wegfall einfacher Tätigkeiten beigetragen. Für den „harten Kern“ der Arbeitslosen fehlt es daher am benötigten Ausmaß adäquater Niedriglohnbeschäftigung.

Ein Ausbau des Niedriglohnsektors wird zunächst durch die vergleichsweise hohen Sozialabgaben beschränkt, die insbesondere Beschäftigung am unteren Ende der Lohnskala bremsen und den aus Anreizgründen wichtigen Abstand zu den Transferleistungen verringern. Ein hoher Abgabenkeil ist international vergleichend angelegten Analysen zufolge die wichtigste Ursache struktureller Arbeitslosigkeit (OECD 2006).

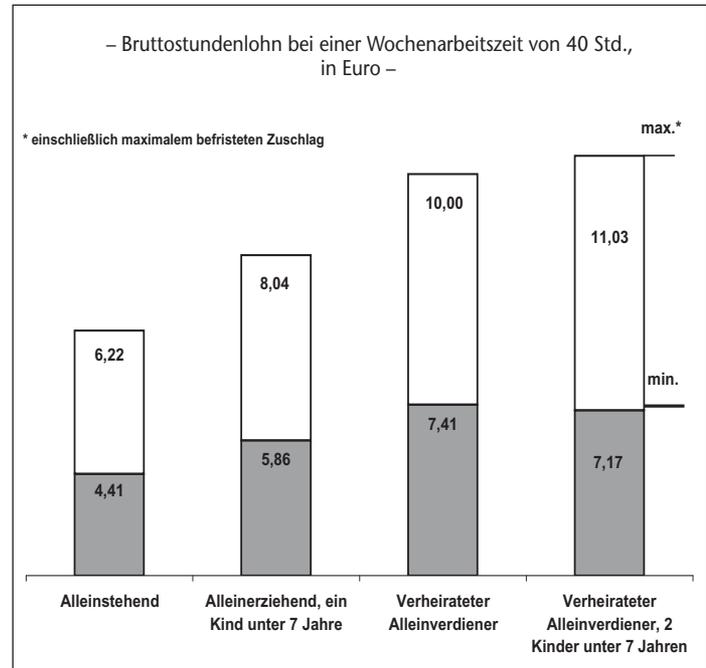
Auf der Nachfrageseite gewinnen bei hohen Sozialabgaben Beschäftigungsformen an Bedeutung, die wie Mini-Jobs oder selbständige Tätigkeiten nicht in gleichem Umfang durch Sozialversicherungsbeiträge belastet werden. Die bestehenden Subventionen zu Gunsten geringfügiger Teilzeitbeschäftigung sorgen auf der Nachfrageseite dafür, dass einfache reguläre Arbeitsplätze nicht für den Personenkreis zugänglich sind, der darauf angewiesen ist. Im September 2006 übten laut der Statistik der Bundesagentur für Arbeit gut 6,7 Millionen Menschen einen Mini-Job aus, davon fast zwei Millionen Personen im Nebenverdienst. Dabei erfolgt die in Form einer Steuerfreiheit gewährte Subventionierung der Mini-Jobs im Nebenverdienst unabhängig von der Bedürftigkeit der Geförderten.

Um der anhaltenden Beschäftigungskrise in Deutschland entgegen zu wirken, wurde von der Hartz-Kommission im Sommer 2002 eine umfassende Arbeitsmarktreform initiiert. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Anfang 2005 erfolgte Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (Hartz IV). Dadurch fallen die Transferleistungen bei längerer Dauer der Arbeitslosigkeit häufig geringer aus. Die Anspruchsvoraussetzungen haben sich durch striktere Zumutbarkeitskriterien und weitergehende Mitwirkungspflichten verschärft.

Auch wenn die Reformen aufgrund verstärkter Arbeitsanreize grundsätzlich in die richtige Richtung weisen, bestehen weiterhin institutionelle Barrieren, die eine Wiedereingliederung von Arbeitslosen erschweren. Dies gilt insbesondere für das Niedriglohnsegment. So ist der Verbleib im Transfersystem für Personen, die am ersten Arbeitsmarkt nur über ein niedriges Lohnpotential verfügen, aus finanziellen Gründen durchaus rational. Ähn-

liches gilt für große Bedarfsgemeinschaften: Hier ist die Ursache aber in der Höhe der Transferleistungen zu sehen, denen – solange nur ein Verdiener mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von vierzig Stunden unterstellt wird oder werden kann – häufig ein für die Arbeitslosen nur schwer erzielbarer Marktlohn entspricht (siehe Abbildung 2). Gewöhnungsprozesse können die Tendenz zu einem dauerhaften Bezug staatlicher Leistungen weiter verstärken.

Abbildung 2: Arbeitslosengeld II und äquivalente Marktlöhne



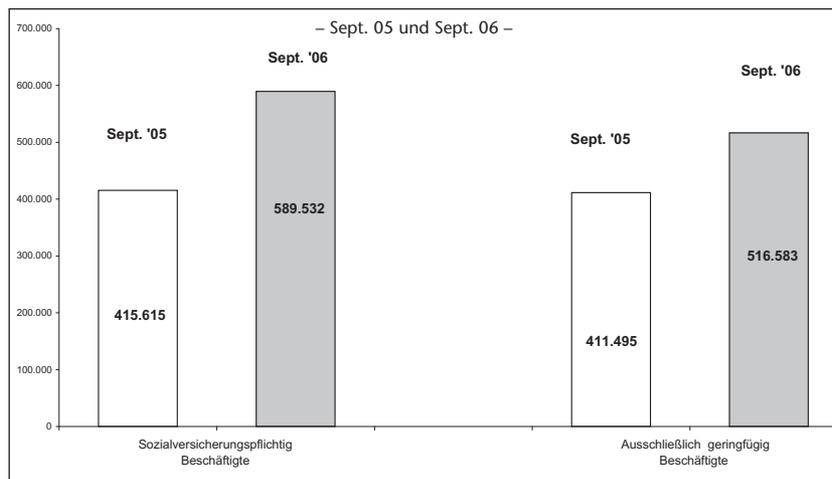
Quelle: IAB

Erschwerend kommt hinzu, dass die bestehenden Hinzuverdienstregelungen im SGB II die Möglichkeit bieten, es sich mit einer Kombination aus Transfereinkommen und geringfügiger Beschäftigung einzurichten. Aktuell besteht ein anrechnungsfreier Grundfreibetrag von 100 Euro. Von jedem zusätzlich verdienten Euro verbleiben bis zu einem Bruttoeinkommen von 800 Euro zwanzig Prozent beim Hilfeempfänger, über 800 Euro steigt die Transferentzugsrate auf 90 Prozent. Ab einer Obergrenze von 1.200 Euro werden Zusatzeinkommen bei Alleinstehenden voll angerechnet.

Von September 2005 bis September 2006 ist der Kreis der Aufstocker um über 30 Prozent oder knapp 280.000 Personen auf gut 1,1 Millionen erwerbstätige Hilfebedürftige angewachsen (siehe Abbildung 3). Damit wird fast 21 Prozent der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im SGB II Einkommen aus Erwerbstätigkeit angerechnet.

Da niedrige Einkommen weniger stark auf die Transferleistung angerechnet werden, entstehen für ALG II-Bezieher vor allem Anreize zur Aufnahme von Mini- und Midi-Jobs sowie von Teilzeitstellen. Eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit (bis zur Vollzeitarbeit) ist hingegen wenig attraktiv. Tatsächlich werden die Hinzuverdienstmöglich-

Abbildung 3: Erwerbstätige Hilfebedürftige (Aufstocker)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

keiten vor allem im unteren Segment rege genutzt: Im September 2006 erzielten laut der Statistik der Bundesagentur für Arbeit gut 46 Prozent der Erwerbstätigen in Bedarfsgemeinschaften ein Einkommen unter 400 Euro.

Gerade bei dem sich dynamisch entwickelnden Segment der Aufstocker stellt sich die Frage, wie die Bedingungen in Richtung einer Existenz sichernden Erwerbstätigkeit nachhaltig verbessert werden können. Der Weg dorthin ist jedoch steinig. So existiert auch nach der Umsetzung der Hartz-Reformen weiterhin kein ausreichender Markt für niedrig entlohnte, Existenz sichernde Beschäftigung. Hauptursachen hierfür sind institutionelle Regelungen, die sowohl das Angebot voll sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze im Niedriglohnsegment verhindern als auch die Aufnahme solcher Tätigkeiten unattraktiv machen. Weiterführende Reformen müssen daher an beiden Marktseiten ansetzen.

### 3. Aktuelle Reformvorschläge

Die amtierende Bundesregierung hat sich für die nahe Zukunft weitere Schritte mit Blick auf die Integration wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer vorgenommen. In diesem Zusammenhang diskutiert die Arbeitsgruppe „Arbeitsmarkt“ der Koalition neben zeitlich befristeten, zielgruppenspezifischen Ansätzen<sup>1</sup> für jüngere und ältere Arbeitslose („Job-Bonus“) auch Maßnahmen, die weitgehende Veränderungen der Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt vorsehen. Die Modelle unterscheiden sich weniger in der Diagnose des Problems als in der Wahl der Mittel, durch die eine Verbesserung der Arbeitsmarktlage erreicht werden soll.<sup>2</sup> So setzt die sogenannte „Magdeburger Alternative“ auf ein System unbefristeter Lohnkostenzuschüsse für die unteren Tarifgruppen (Schöb/Weimann 2004). Dass dieser Vorschlag in den politischen Überlegungen derzeit keine Rolle spielt, dürfte auf zwei Gründe zurückzuführen sein. Eine breite Subventionierung von Arbeitskosten kann zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen Unternehmen führen und ist bei vermutlich starken Verdrängungseffekten zu Lasten nicht

geförderter Beschäftigung fiskalpolitisch kaum kontrollierbar. Zudem erlaubt der Ansatz durch seine betriebliche Orientierung keine Bedürftigkeitsprüfung. Da generell niedrig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse gefördert würden, können davon auch gut situierte Haushalte profitieren, z.B. in Form von Zweiteinkommen.

Im Gegensatz zur Magdeburger Alternative wollen das ifo-Institut („Aktivierende Sozialhilfe“, Sinn et al. 2006), der Sachverständigenrat (Sachverständigenrat 2006) und das IZA – Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (Bonin/Schneider 2006) die Anreize für eine Arbeitsaufnahme im Niedriglohnsegment über eine Kombination aus weniger großzügigen Transferleistungen und/oder einer verstärkten Aktivierung erreichen (Workfare-Ansätze).

Schließlich entwickelten die Autoren dieses Beitrages gemeinsam mit Peter Bofinger und Sascha Genders in einem Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (SMWA) mit dem „Bonus für Arbeit“ einen Vorschlag, der die bestehenden Regelleistungen beim ALG II unangetastet lässt und in seinen Kernelementen auf eine Mischung aus negativer Einkommensteuer, veränderten Hinzuverdienstmöglichkeiten und einer Abschaffung der Privilegien für Mini- und Midi-Jobs setzt (Bofinger et al. 2006).

#### Workfare-Ansätze

Die Höhe des ALG II bestimmt zum einen die Arbeitsanreize der Leistungsempfänger zur Aufnahme einer Beschäftigung im Niedriglohnbereich und definiert zum anderen das Niveau der staatlich garantierten Mindestsicherung. Aus verschiedenen Gründen steht die Höhe der Grundsicherung jedoch nicht generell zur Disposition. Neben verfassungsrechtlichen Vorgaben und dem Wert des gesellschaftlichen Zusammenhalts gehört dazu auch der breite Konsens in der Bevölkerung, ein soziokulturelles Existenzminimum für arbeitswillige Transferempfänger zu gewähren.

Eine implizite Absenkung der Transferleistung kann jedoch erfolgen, indem ihr Nutzen durch den Entzug von Freizeit reduziert wird. Bei Workfare-Ansätzen wird der Transferbezug daher an eine generelle Pflicht zur gemeinnützigen Beschäftigung gekoppelt. Auf diese Weise kann die Arbeitsbereitschaft überprüft und bei Beschäftigungsaufnahme eine Kompensation der Transferleistung erzielt werden. Durch diese Maßnahmen erhöht sich der Druck auf die Transferempfänger und man erwartet sich eine höhere Bereitschaft zur Aufnahme einer niedrig entlohnten Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt.

Aus theoretisch-konzeptioneller Perspektive erfüllt Workfare eine Reihe ökonomischer Funktionen (Besley/Coate 1992; Feist 2000; Koch et al. 2005):

- *Selektionsfunktion*

Ausgangspunkt ist, dass nur diejenigen Personen eine staatliche Unterstützung erhalten, die ihrer wirklich bedürfen. Da der Staat aber nicht vollständig über die „Arbeitswilligkeit“ der förderwürdigen Individuen informiert ist, fehlt hierzu die nötige Entscheidungsgrundlage. Workfare stellt einen Screening-Mechanismus zur Verfügung, der die Informationsasymmetrie zwischen Staat und Bürger beheben soll. Der Ansatz basiert auf der neoklassischen Arbeitsleid-Hypothese, wonach Arbeit den individuellen Nutzen mindert.<sup>3</sup> Durch Workfare-Angebote entgeht den Arbeitslosen der Freizeitnutzen, der ihnen bei einem Transferbezug ohne Gegenleistung zufällt. Müssen sie für die staatliche Leistung arbeiten, werden Personen, die am Markt ein höheres Einkommen erzielen können als in einer Workfare-Maßnahme, es vorziehen, einer regulären Arbeit nachzugehen. So werden die bedürftigen von den nicht bedürftigen Personen getrennt.

- *Stärkung der Arbeitsanreize*

Die Drohung, (auch) im Fall des Transferbezugs voll arbeiten zu müssen, kann zur Aktivierung von Arbeitslosen beitragen. Die Suche nach einem Arbeitsplatz wird intensiviert und die Ansprüche an Beschäftigung werden heruntergeschraubt.

- *Erhalt des Humankapitals*

Die Teilnehmer an Workfare-Programmen können durch die tägliche Arbeit formale und weiche Qualifikationen erhalten bzw. entwickeln. Dagegen können weniger fordernde Transferzahlungen die Bedürftigkeit zementieren und in eine dauerhafte Abhängigkeit von staatlichen Leistungen führen. In diesen Fällen verringern sich die Chancen für einen (Wieder-) Eintritt in den ersten Arbeitsmarkt aufgrund der Transferleistungen.

Vorschläge in Richtung einer flächendeckenden Workfare, also der Kopplung der Grundsicherung an eine Arbeitspflicht, die über die Bereitstellung öffentlicher Arbeitsgelegenheiten für Transferempfänger erreicht werden soll, werden auch in Deutschland zunehmend unterbreitet.<sup>4</sup> So schlagen Bonin/Schneider (2006) vom Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) vor, die Bereitschaft zur Annahme einer staatlich geschaffenen Vollzeitstelle zur Voraussetzung für den Bezug von ALG II zu machen. Im Rahmen dieses Vorschlags würde es also zur staatlichen Aufgabe, ein ausreichendes Beschäftigungsangebot für all jene zu schaffen, die ihre Bedürftigkeit anmelden. Das aus einer solchen Tätigkeit generierte Einkommen soll dem soziokulturellen Existenzminimum entsprechen, so dass die Autoren erwarten, dass der implizite Mindestlohn bei Alleinstehenden auf etwa fünf Euro sinken wird. In diesem Szenario würden Leistungsempfänger bereit sein, jede alternative Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt anzunehmen, die bei gleichem Zeitaufwand besser bezahlt ist als der Workfare-Job.

Die höheren Erwerbsanreize bringen nach Berechnungen der Autoren langfristig 800.000 Personen zusätzlich in Beschäftigungsverhältnisse am ersten Arbeitsmarkt. Zusätzlich müssten für etwa 300.000 Menschen, die am Markt keine Löhne erzielen können, die zu einem Einkommen oberhalb der Grundsicherung führen, dauerhaft geförderte Beschäftigungsverhältnisse geschaffen werden. Darüber hinaus wird eine nicht weiter bezifferte Zahl temporärer Arbeitsgelegenheiten „als Reserve“ für die normale Arbeitsmarktflektuation benötigt, um das Konzept glaubwürdig umsetzen zu können. Die Zahl der von staatlicher Seite einzurichtenden Stellen wird die bisherige Zahl an Arbeitsgelegenheiten und sonstigen Beschäftigungsmaßnahmen nach Einschätzung der Autoren jedoch nicht übersteigen.

Ein grundsätzliches Problem breit angelegter Workfare-Modelle besteht darin, dass die wesentlichen Prämissen für ihre Wirksamkeit nicht uneingeschränkt gelten. Wenn es sich bei Workfare nicht um eine bewusst unattraktiv ausgestaltete Zwangsarbeit handelt, legen empirischen Befunde keinesfalls nahe, dass der durch Workfare bedingte Entzug von freier Zeit als „Leid“ empfunden wird (Koch et al. 2005).<sup>5</sup> So sind Sozialhilfeempfänger mit ihrem Leben deutlich unzufriedener als andere Bevölkerungsgruppen. Insbesondere gilt dies im Vergleich zu vollzeitbeschäftigten Niedriglohneempfängern und nach Kontrolle für diverse individuelle Merkmale wie Haushaltseinkommen und Gesundheitsstatus. Letztlich kann man die Ergebnisse als Hinweis darauf werten, dass Workfare bei den Betroffenen trotz des Verlustes an Selbstbestimmung und Freizeit zu einer Steigerung der Lebenszufriedenheit beitragen könnte. Möglicherweise ist damit eine zentrale Voraussetzung dafür, dass Workfare die intendierten Screening- und Abschreckungswirkungen entfalten kann, nicht erfüllt.

Diese Überlegungen werden durch erste Erfahrungen mit den Arbeitsgelegenheiten nach dem SGB II nicht widerlegt. Gerade die große Nachfrage nach den „Ein-Euro-Jobs“ in Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit legt den Schluss nahe, dass solche „Zusatzjobs“ die individuelle Zufriedenheit steigern können und damit eine Hilfe zur Lebensbewältigung darstellen (Eick et al. 2004). Dies ist zwar grundsätzlich positiv zu bewerten, aber nicht mit den ökonomischen Zielen von Workfare zu vereinbaren. Bei der laufenden Evaluation der Arbeitsgelegenheiten ist deshalb u.a. zu klären, ob solche Tätigkeiten dieselben Effekte auf Selbstwertgefühl und Prestige haben wie eine „richtige“ Arbeit. Wäre dies der Fall, so könnten Hilfebezieher einen Großteil der in den Workfare-Modellen unterstellten Anreize verlieren, sich eigenständig um eine reguläre Arbeit zu bemühen. Zudem stünde bei einem Vollzeiteinsatz in Workfare deutlich weniger Zeit für die Suche nach einem Arbeitsplatz im ersten Arbeitsmarkt zur Verfügung, so dass beträchtliche „Lock-in-Effekte“ zu erwarten sind (Frederiksson/Holmlund 2005).

Angesichts der anhaltenden Beschäftigungskrise stellt sich die Frage, ob die durch die Einführung einer breit angelegten Workfare vor allem intendierte und auch realisierbare Bekämpfung der „freiwilligen“ Arbeitslosigkeit

tatsächlich die vorrangige Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik ist. Zudem sollte der arbeitsmarktpolitische Nutzen einer „Workfare für alle“ nicht überschätzt werden. So dürften sich die Aktivierungseffekte wegen vermutlich geringer Übergangschancen in engen Grenzen halten, die Nachfrage nach regulärer Beschäftigung unter sonst gleichen Bedingungen nicht wesentlich stimuliert werden und beträchtliche Verdrängungseffekte kaum zu vermeiden sein.

Aus fiskalischer Sicht sind angesichts der beträchtlichen Organisationskosten einer „Workfare für alle“ Einsparungen für die öffentliche Hand und davon ausgehende positive Impulse keinesfalls sicher. Zumindest im Übergang wäre der Ansatz vermutlich mit hohen fiskalischen Kosten verbunden. Denn bei mehr als 2,6 Millionen Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II (April 2007), die im Extremfall für eine Maßnahme in Frage kämen, sind logistische Schwierigkeiten zu erwarten. In Anbetracht der erforderlichen Zahl öffentlich organisierter Arbeitsmöglichkeiten dürften die Bedarfsträger des SGB II zumindest kurz- und mittelfristig vor kaum zu bewältigende Herausforderungen gestellt werden. Außerdem besteht das Risiko, dass durch den massiven Einsatz gemeinnütziger Arbeit reguläre Beschäftigung in nennenswertem Umfang verdrängt wird. Schon bei den heute durchgeführten Arbeitsgelegenheiten sind solche Probleme nicht zu unterschätzen.

Schließlich gibt es eine weitere, ernstzunehmende Schwierigkeit: Eigentlich „freiwillig“ Arbeitslose, die nicht zu intensiver Suche veranlasst werden können, könnten sich verstärkt darum bemühen, als arbeitsunfähig eingestuft zu werden. Da die Erwerbsfähigkeit – wie die Erfahrungen aus der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zeigen – nur schwer eingeschätzt werden kann, dürfte im Zweifel häufiger auf erwerbsunfähig entschieden werden. Das Ausweichen in andere Sozialversicherungssysteme ist in Schweden, Dänemark und den Niederlanden sowie vor allem in Großbritannien zu beobachten (Konle-Seidl et al. 2006).

### „Bonus für Arbeit“

Im politischen Raum spielt der „Bonus für Arbeit“ (Bofinger et al 2006) seit einiger Zeit eine wichtige Rolle. Der Vorschlag umgeht die Unwägbarkeiten der Workfare-Ansätze und bietet einen pragmatischen Vorschlag, der am bestehenden Rechtsrahmen des SGB II anknüpft. Er sieht eine konsistente Neuordnung des Niedriglohnbereichs mit dem Ziel einer konsequenten Förderung von Erwerbseinkommen oberhalb der Bedürftigkeitsgrenze vor.

Im Vordergrund des Konzepts steht eine Verbesserung der Rahmenbedingungen am unteren Ende der Lohn- und Einkommenskala, so dass möglichst viele Menschen einer Existenz sichernden Beschäftigung nachgehen können und möglichst wenige Personen allein oder überwiegend auf den Bezug von Transferleistungen angewiesen sind. Indem arbeitsmarktfernen Grundsicherungsempfängern neue Perspektiven aufgezeigt werden, will der Ansatz außerdem einen Beitrag zur sozialen Inklusion leisten.

Der Vorschlag setzt an den im diagnostischen Teil herausgestellten Beschränkungen des Niedriglohnbereichs an: der Belastung niedrig entlohnter Beschäftigung durch Sozialabgaben, den problematischen Anreizwirkungen der bestehenden Hinzuverdienstregelungen im SGB II sowie der relativen Begünstigung atypischer Beschäftigungsformen auf der Nachfrageseite.

### Abgabensenkung im Niedriglohnbereich durch eine Einkommensteuergutschrift

Die hohen Sozialabgaben bremsen wissenschaftlichen Befunden zufolge insbesondere am unteren Ende der Lohnskala den Beschäftigungsaufbau. In dem Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (SMWA) wird daher eine gezielte Senkung der Sozialversicherungsbeiträge für Geringverdiener vorgeschlagen, die als negative Einkommensteuer ausgestaltet werden könnte. Dahinter steht das Ziel, dass möglichst viele Bürger in die Lage versetzt werden sollen, durch eine Vollzeitbeschäftigung ein Existenz sicherndes Nettoeinkommen erwirtschaften zu können.

Der Sozialversicherungszuschuss wird in Höhe des jeweiligen Arbeitnehmeranteils zur Sozialversicherung gewährt. Um die Förderung kleiner Teilzeitbeschäftigungen auszuschließen, wird die Bezuschussung an die Arbeitszeit gekoppelt. Der volle Zuschuss wird nur bei Tätigkeiten mit einer durchschnittlichen Wochenarbeitszeit von mehr als 30 Stunden fällig; zwischen 15 und 30 Wochenstunden wird er halbiert und unter 15 Stunden die Woche besteht kein Anspruch. Die Unterstützung gilt im Niedriglohnbereich, das heißt bei Singles für Erwerbseinkommen bis 750 Euro.

Diese Konstruktion des Einkommenszuschusses birgt jedoch die grundsätzliche Gefahr, dass Unternehmen ihre Löhne auf Kosten des Staates absenken, denn dieser gewährleistet über den Zuschuss die Aufstockung bis zur Existenzsicherung. Der freie Fall der Löhne kann verhindert werden, indem man einen an der Höhe des abgabefreien Einkommens orientierten, niedrigen Mindestlohn von 4,50 Euro je Stunde einführt. Eine solche Lohnuntergrenze schützt den Staat, ohne dass die Beschäftigungsanreize der Unternehmen über Gebühr beeinträchtigt würden. So verdienten im Jahr 2004 nur etwa 2,4 Prozent der Vollzeitbeschäftigten weniger als 4,50 Euro.

Bei kinderlosen Paaren ist das abgabefreie Grundeinkommen entsprechend höher anzusetzen: Ausgehend vom Konzept der Bedürftigkeit wäre der für einen Alleinstehenden geltende abgabefreie Betrag von 750 Euro um den Regelsatz für einen Ehepartner von 301 Euro sowie um die höheren Kosten für Unterkunft und Heizung aufzustocken. Das ergäbe einen Betrag von 1180 Euro. Um auch hier einen Anreiz in Richtung Existenz sichernder Beschäftigung zu schaffen, sollte das abgabefreie Grundeinkommen noch etwas höher ausfallen, so dass ein Betrag von 1300 Euro vorgesehen ist. Hier wird die Zahlung des vollen Zuschusses an die Auflage geknüpft, dass die Partner zusammen mindestens 60 Stunden arbeiten.

Um die Kosten des Konzepts zu begrenzen, wird eine Gleitzone etabliert, innerhalb der die negative Einkommensteuer wieder auf Null zurückgeführt wird. Singles werden bei einem Brutto-Einkommen von 1300 Euro in das bestehende Steuer- und Abgabensystem überführt. Um in der Gleitzone Transferentzugsraten von mehr als 40 Prozent zu vermeiden, bedarf es bei Paaren eines etwas breiteren Abschmelzbereiches von 1.301 bis 2.000 Euro.

Bei Haushalten mit Kindern stellt sich bei der Zusammenführung des Transfersystems mit dem geltenden Abgabensystem ein weiteres Problem: Sie erhalten im ALG II-Bezug für ihre Kinder Zahlungen, die über dem regulären Kindergeld liegen. Der Übergang vom ALG II in ein Existenz sicherndes Beschäftigungsverhältnis ist also umso schwieriger, je mehr Kinder sich in einer Bedarfsgemeinschaft befinden: Eltern müssen einen noch höheren Lohn erreichen, um unabhängig vom ALG II zu sein (siehe Abbildung 2). Deshalb empfiehlt sich im Bereich des Grundeinkommens wie auch der Gleitzone ein dem Regelsatz des ALG II angepasstes Kindergeld. Um die Kosten dieser Maßnahme zu begrenzen und gleichzeitig eine zu hohe Transferentzugsrate zu vermeiden, wird für Erwerbstätige mit Kindern nach der ersten Gleitzone zum Abschmelzen der negativen Einkommensteuer eine weitere Gleitzone von 400 Euro etabliert, innerhalb derer das erhöhte Kindergeld sukzessive abgebaut wird.

Ein wichtiger Spezialfall sind alleinerziehende Hilfebedürftige. Diesem Personenkreis ist weniger durch zusätzliche Einkommenszuschüsse geholfen, vielmehr fehlt es an bezahlbaren Kinderbetreuungseinrichtungen mit langen Öffnungszeiten. Um die Chancen für eine Arbeitsaufnahme zu erhöhen, sollten Betreuungskosten immer dann von den SGB II-Trägern übernommen werden, wenn Personen bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit hierdurch aus der Bedürftigkeit kommen.

#### *ALG II-Niveau weitgehend beibehalten und Hinzuverdienstmöglichkeiten modifizieren*

Die Neuordnung der Hinzuverdienstmöglichkeiten zielt darauf ab, Brücken in eine Existenz sichernde Beschäftigung zu bauen. Weil durch das ALG II das soziokulturelle Existenzminimum garantiert wird, sollen insbesondere niedrige Zusatzverdienste stärker auf die Transferleistung angerechnet werden. Daher wird die Streichung des bisher geltenden Freibetrags vorgeschlagen. Bei einem Hinzuverdienst verbleiben bis zu einem monatlichen Einkommen von 750 Euro bei Singles bzw. 1300 Euro bei Parhaushalten 15 Prozent beim Transferbezieher. Den Empfängern der staatlich garantierten Grundsicherung wird somit ein größerer Eigenbeitrag zum Lebensunterhalt zugemutet. Der nur geringfügig nicht angerechnete Teil des Lohns ist als Mehraufwandsentschädigung zu sehen, der den wachsenden Werbungskosten mit zunehmender Erwerbstätigkeit Rechnung tragen soll. Durch diese Regelung verringert sich aus statischer Perspektive vor allem der Anreiz, eine Beschäftigung mit wenigen Arbeitsstunden aufzunehmen

oder aufrecht zu erhalten. Um die angestrebten Wirkungen auch beim Übergang vom ALG I ins ALG II zu erzielen, ist die Streichung des befristeten Zuschlags im SGB II nötig. Die bestehende Regelung führt dazu, dass sich der Lohnabstand zwischen Grundsicherung (einschließlich Zuschlag) und erzielbarem Nettolohn vermindert, und die Anreizstrukturen zu Lasten der Erwerbstätigkeit verzerrt werden. Der Vorschlag im Gutachten für das SMWA will jedoch Aktivität belohnen und auf diese Weise eine Humankapitalentwertung durch einen längeren Verbleib in Arbeitslosigkeit vermeiden.

#### *Abbau der Privilegien für Mini- und Midi-Jobs*

Schließlich sollen spezifische Vergünstigungen für atypische Erwerbsformen abgebaut werden, insbesondere die bestehenden Subventionen zu Gunsten von Mini-Jobs. Es ist zu erwarten, dass auf diese Weise ein Teil der momentan in geringfügiger Beschäftigung ausgeübten Tätigkeiten in sozialversicherungspflichtige Jobs umgewandelt wird. Da die vorliegenden Forschungsergebnisse keine Hinweise darauf finden, dass Mini-Jobs als Einstiegshilfe in reguläre Beschäftigung genutzt werden (Fertig et al. 2005), liegt eine Abschaffung der Vergünstigungen aus beschäftigungspolitischer Sicht nahe. Zudem ist die Förderung von Mini-Jobs verteilungspolitisch nicht unproblematisch: Die Subventionen verzichten vollkommen auf eine Bedürftigkeitsprüfung, so dass sie nicht unbedingt die Haushalte erreicht, die auf staatliche Unterstützung angewiesen sind.

In Kombination mit der Absenkung der Hinzuverdienstmöglichkeiten – insbesondere bei sehr geringen Monatseinkommen – würde es für ALG II-Bezieher attraktiver, sich um eine Existenz sichernde Beschäftigung zu bemühen. Außerdem würden die Anreize zur Aufnahme eines Zweitjobs eingeschränkt. Denn sobald der Bruttolohn aus der ersten und zweiten Beschäftigung die Gleitzone überschreitet, entfällt jeglicher Zuschuss. Die bislang ebenfalls über die Mini-Job-Regel begünstigten Zweitbeschäftigungen ohne Prüfung der Bedürftigkeit stellen zudem eine ungerechtfertigte Benachteiligung gegenüber Überstunden im selben Unternehmen dar. Auch dies ist ein Grund, die bestehenden Privilegien in diesem Bereich abzuschaffen.

#### *Analysen zu den Arbeitsmarkteffekten*

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) hat die drei Kernelemente des Vorschlags von Bofinger et al. (2006) im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) auf seine Arbeitsangebotswirkungen und die fiskalischen Effekte in der kurzen Frist untersucht (Blos et al. 2007).

Die Angebotseffekte zeigen zunächst ein wachsendes Interesse an Existenz sichernder Beschäftigung. Das Arbeitsangebot für Teilzeitbeschäftigung mit geringer Wochenstundenzahl und ergänzendem ALG II nimmt ab und bewegt sich Richtung Vollzeittätigkeiten ohne ergänzendes ALG II. Der Angebotseffekt in Stunden ist zwar insgesamt positiv, hält sich aber mit ca. 55.000 Voll-

zeitäquivalenten in Grenzen. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen auch das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) und das IZA in ihren Berechnungen (Bonin et al. 2007). In ihrer Studie fällt die Umschichtung zu Arbeitsverhältnissen mit längeren Arbeitszeiten noch stärker aus und führt damit zu einer größeren Steigerung in Vollzeitäquivalenten (siehe Abbildung 4). Beide Studien kommen damit zu dem Schluss, dass der Ansatz grundsätzlich in der intendierten Richtung wirkt.

Es ist jedoch nicht zu erwarten, dass allein durch die Umsetzung des Vorschlags ein substanzieller Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland eintreten wird. Dies schließt natürlich nicht aus, dass die mit dem Vorschlag einher gehende Verbesserung der Anreizstrukturen im Niedriglohnbereich bei wachsender Dynamik der Arbeitskräftenachfrage zu weiter verbesserten Arbeitsmarktergebnissen beitragen könnte.

Die IAB-Untersuchung der quantitativen Auswirkungen auf das verfügbare Einkommen verschiedener Haushaltstypen illustriert, dass die Aufstocker im ALG II – ohne Verhaltensänderungen – lediglich mit einem vollen Zuschuss den Bezug der Grundsicherung beenden können. Dies könnte einem Fünftel der knapp eine Million Personen mit aufstockendem ALG II gelingen. Detaillierte Analysen nach Haushaltstypen legen darüber hinaus nahe, einzelne Parameter des Vorschlags (z.B. hinsichtlich der Fördergrenzen oder auch der Förderhöhe) zu überdenken. So werden bei Alleinerziehenden aufgrund von Mehrbedarfzuschlägen im SGB II die finanziellen Anreize nur bedingt gestärkt.

Bei Personen, die im Status Quo Vollzeit im zuschussfähigen Niedriglohnsegment beschäftigt sind, verursacht das Konzept den Berechnungen zufolge ebenso Mitnah-

meeffekte wie bei Familien mit mehreren Kindern, die bislang nicht bedürftig waren und aufgrund der neu eingeführten Zuschläge staatliche Leistungen erhalten. Das Arbeitsangebot könnte in diesen Fällen längerfristig sogar zurückgehen. Diese unerwünschten Effekte haben jedoch einen positiven Nebeneffekt, denn sie verbessern die Einkommenssituation von erwerbstätigen Haushalten im Niedriglohnbereich und lassen sich daher zumindest aus sozialpolitischer Sicht rechtfertigen. Werden erwerbstätige Haushalte, die heute an oder unterhalb der ALG II-Grenze in versteckter Armut leben, besser gestellt, wäre dies durchaus als Erfolg zu werten.

Ein weiteres Ziel des Vorschlags war die administrative Entlastung der Bedarfsträger des SGB II. Möglichst vielen Menschen sollte bei niedrigen Löhnen der Weg zur Arbeitsgemeinschaft oder zur optierenden Kommune erspart bleiben. Auf diese Weise soll eine Konzentration auf die Kernaufgabe der Vermittlung ermöglicht werden. Beide Simulationsstudien zeigen, dass der Vorschlag in dieser Hinsicht Erfolg versprechend ist. Laut IAB-Berechnungen könnten kurzfristig mindestens 220.000 erwerbstätige Hilfebezieher und deren Angehörige aus dem ALG II ausscheiden. Langfristig kann sich diese Zahl durch Verhaltensänderungen erhöhen. Allerdings ist ebenfalls zu beachten, dass bei den Finanzämtern zusätzlicher administrativer Aufwand entstünde.

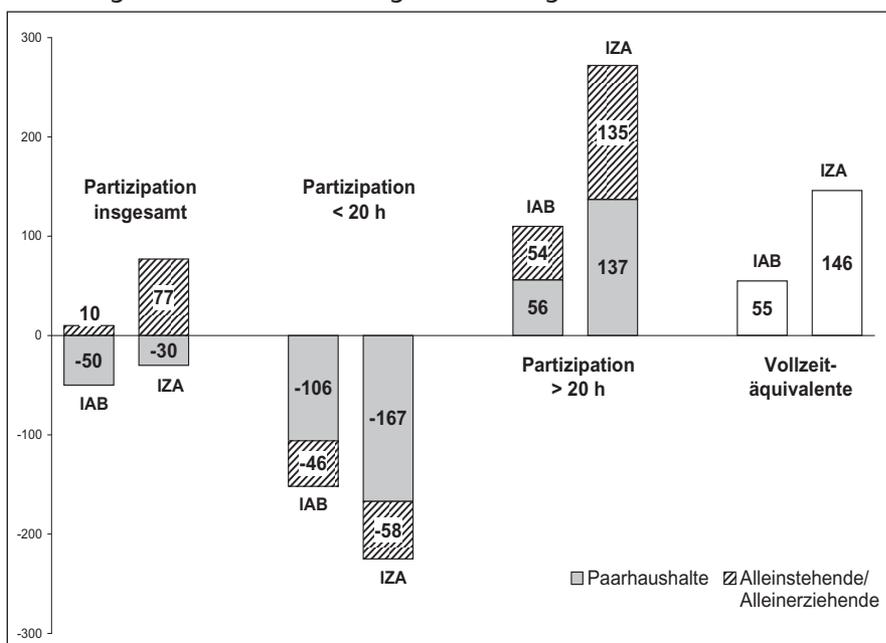
Der „Bonus für Arbeit“ ist vor allem deswegen interessant, weil er das Niveau der Grundsicherung unangetastet lässt und das höhere Arbeitsangebot mit großer Wahrscheinlichkeit nicht mit zusätzlichen öffentlichen Mitteln erkauft werden muss. Den Mehrausgaben für den Sozialversicherungszuschuss und das erhöhte Kindergeld sowie das Wohngeld stehen Minderausgaben aufgrund

eingeschränkter Hinzuverdienstmöglichkeiten, der Abschaffung des befristeten Zuschlags beim Übergang von ALG I in ALG II und dem befristeten Kinderzuschlag im SGB II gegenüber. Zudem bringt der Vorschlag der vollen Steuer- und Abgabepflicht von Mini- und Midi-Jobs Geld in die Kassen.

#### 4. Fazit

Wirksame Reformen im Niedriglohnbereich sind ein schwieriges Unterfangen. Sie sollen Arbeits- und Beschäftigungsanreize erhöhen, und zwar ohne hohe fiskalische Kosten zu verursachen oder über eine Absenkung der Transferleistungen Armutsrisiken zu erhöhen. Daher gibt es keine leichten Lösungen. Flächendeckende Workfare-Ansätze verursachen wegen des zumindest anfänglich beträchtlichen Bedarfs an öffentlicher Beschäftigung hohe Kosten und sind zudem dauerhaft mit beträchtlichen Verdrängungsrisiken verbunden.

Abbildung 4: Simulierte Arbeitsangebotswirkungen des SMWA-Modells



Quelle: Blos et al. (2007), Bonin et al. (2007)

Kombilöhne, die wie der „Bonus für Arbeit“ an einer Weiterentwicklung der Hinzuverdienstregelungen im SGB II ansetzen, schonen zwar den Fiskus, sind aber nicht mit hohen Beschäftigungseffekten verbunden. Ihre Wirksamkeit kann jedoch durch komplementäre Maßnahmen verstärkt werden. Dabei sind ein konsequenteres Fordern der Hilfeempfänger, gezielte Maßnahmen zur Belebung der Nachfrage im Niedriglohnbereich und vor allem die Vermeidung von Nachschub für das ALG II von besonderer Bedeutung.

Auch wenn gegenüber einer groß angelegten Workfare aus guten Gründen Skepsis geboten ist, sind Workfare-Elemente ein integraler und unverzichtbarer Bestandteil einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik. Dabei geht es zunächst um die konsequente Umsetzung des geltenden Rechts. Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe hat die Voraussetzungen für ein systematisches Fördern und Fordern bereits entscheidend verbessert. Das gewünschte Mehr an Aktivierung kann wissenschaftlichen Befunden zufolge jedoch ohne einen neuerlichen sozialpolitischen Paradigmenwechsel erreicht werden. Hierfür spricht die Studie von Fredriksson/Holmlund (2005). Die Autoren ermitteln auf der Basis einer – auf einem allgemeinen Gleichgewichtsmodell basierenden – Simulationsstudie, dass die Arbeitsmarkteffekte einer konsequenten Überwachung der Suchaktivitäten von Transferleistungsempfängern sowie der Sanktionierung von Pflichtverletzungen einem groß angelegten Workfare-Ansatz überlegen seien. Workfare würde zwar das Screening („freiwillige“ vs. „nicht-freiwillige“ Arbeitslose) erleichtern, aber letztendlich zu wenig zur Arbeitsplatzsuche motivieren. Die entscheidende Rolle bei einer verstärkten Aktivierungspolitik kommt einer hohen Kontaktichte zwischen Fallmanager und Hilfeempfänger zu, bei der die Überwachung und Unterstützung der Suchaktivitäten im Vordergrund steht.

Darüber hinaus sollte es zu Aktivierungszwecken ausreichen, wenn die Betroffenen mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit davon ausgehen können, dass sie im Sinne eines Arbeitstests befristet in gemeinnützige Arbeit einbezogen werden. Einen Ansatzpunkt hierfür bieten die Arbeitsgelegenheiten im SGB II. Bei deren Einsatz käme es allerdings darauf an, Personen mit hoher Freizeitpräferenz zu identifizieren und den Trägern der Arbeitsgelegenheiten für eine Beschäftigung vorzuschlagen. Durch eine angemessene Dimensionierung der Maßnahmen, eine Rotation der Mitarbeiter in den Bedarfsträgern des SGB II, befristeten und erfolgsorientierten Verträgen mit den Beschäftigungsgesellschaften sowie Entscheidungen unter Einbeziehung der örtlichen Wirtschaft lassen sich Verdrängungseffekte zumindest begrenzen. Zudem würden sich auch durch die Verkürzung eines Teils der Arbeitsgelegenheiten, die Einführung von Pflichtpraktika sowie die Nutzung von Gutscheinen bei Lohnsubventionen die Voraussetzungen für ein wirksames Fordern verbessern.

Neben den indirekt wirkenden aktivierenden Elementen würde die Nachfrage nach Arbeitskräften im

Niedriglohnbereich direkt von abgesenkten Einstiegstarifen für Langzeitarbeitslose, wie sie z.B. im Bereich der Chemie praktiziert werden, profitieren. Auch die Erschließung neuer Beschäftigungsfelder in Privathaushalten, z.B. durch Dienstleistungsagenturen, erscheint Erfolg versprechend. Bei den arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen im SGB II ginge es noch mehr darum, sie auf den ersten Arbeitsmarkt und das für den Personenkreis erreichbare Niedriglohnsegment zu konzentrieren.

Schließlich sind Maßnahmen zu ergreifen, damit möglichst wenige Personen in den ALG II-Bezug eintreten. Von hoher Priorität sind dabei präventive Ansätze in der Bildungspolitik. Bildungsarmut bei Eintritt in den Arbeitsmarkt und Humankapitalentwertung durch lange Arbeitslosigkeit sind so weit wie möglich zu vermeiden. Der beim Übertritt vom ALG I in das ALG II fällige Aussteuerungsbeitrag könnte bei frühem Erkennen eines hohen Risikos der Langzeitarbeitslosigkeit zur rechtzeitigen Förderung von ALG I-Empfängern genutzt werden. Denkbar wäre bspw. der Einsatz von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung.

Ein integrierter Ansatz wie der „Bonus für Arbeit“, der einerseits eine Neuordnung des Niedriglohnbereichs in Richtung verbesserter Rahmenbedingungen für eine Existenz sichernde Beschäftigung anstrebt und andererseits die genannten, ergänzenden Elemente aufnimmt, bietet eine Chance, schwer vermittelbare Personengruppen in den Arbeitsmarkt zurückzuführen und damit der Persistenz von Arbeitslosigkeit entgegen zu wirken. Dennoch verdeutlichen die vorgelegten Analysen, dass eine substantielle Verbesserung der Arbeitsmarktsituation wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer nicht allein durch die vorgeschlagenen Veränderungen der Rahmenbedingungen im Niedriglohnbereich zu erreichen ist. Struktur-reformen mit dem Ziel einer dauerhaften Stärkung des wirtschaftlichen Wachstums, einer Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse und einer nachhaltigen Senkung der Sozialabgaben sind weiterhin geboten. Sie erhöhen auf Dauer die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes und kämen allen Arbeitssuchenden zugute.

## Literatur

- Besley, T. und Coate, S. (1992): Workfare versus Welfare: Incentive Arguments for Work requirements in Poverty-Alleviation Programs, in: *American Economic Review*, Vol. 82, S. 24-261.
- Blos, K./ Feil, M./Rudolph, H./Walwei, U./Wiemers, J. (2007): Konzepte für die Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich. Kurzexpertise im Auftrag des BMAS.
- BMWi (2002): Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit, BMWi Dokumentation 512.
- Bofinger, P./Dietz, M./Genders, S./Walwei, U. (2006): Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich, Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (SMWA).
- Bonin, H. und Schneider, H. (2006): Workfare: Eine wirksame Alternative zum Kombilohn, IZA Discussion Paper 2399.
- Bonin, H./Dreger, Chr./Klär, E./Rinne, U./Schneider, H./Slačálek, J./Zinsmeister, F. (2007): Untersuchung der beschäftigungs- und finanzpolitischen Auswirkungen des Konzepts von Prof. Bofinger und Dr. Walwei zur Neuordnung des Niedriglohnbereichs aus der Studie „Vorrang für das reguläre Beschäftigungsverhältnis: Ein Konzept für

Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich.“, Bericht für das Bundesministerium für Finanzen.

Clark, A.E. und Oswald, A.J. (1994), Unhappiness and Unemployment, in: Economic Journal, Vol. 104 (May), S. 648-659.

Dietz, M. (2006): Der Arbeitsmarkt im institutionentheoretischer Perspektive, Stuttgart.

Eick, V./ Grell, B./Mayer, M. (2004): Zwischen Sozialintegration und Arbeitszwang: Gemeinnützige Beschäftigungsinitiativen in den USA und der Bundesrepublik, in: WSI-Mitteilungen, S. 610-616.

Feist, H. (2000): Ein Wisconsin-Experiment für Deutschland?, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Jg. 8, S. 421-423.

Fertig, M./Kluve, J./Scheuer, M. (2005): Was hat die Reform der Minijobs bewirkt? Erfahrungen nach einem Jahr, RWI Schriften 77.

Fredriksson, P. und Holmlund, B. (2005): Optimal unemployment insurance design: time limits, monitoring, or workfare, IFAU – Institute for Labour Market Policy Evaluation, Working Paper 13.

Jirjahn, U./Pfeifer, Chr./Tsertsvadze, G./Koch, S. (2006): Kombilohn in Hamburg: Befristete Lohnsubventionen mit nachhaltigem Erfolg, IAB-Kurzbericht Nr. 20.

Kalina, Th. und Bosch, C. (2006): Mindestens sechs Millionen Niedriglohnbeschäftigte in Deutschland: Welche Rolle spielen Teilzeitarbeit und Minijobs?, IAT-Report 2006-03.

Koch, S./Stephan, G./Walwei, U. (2005): Workfare: Möglichkeiten und Grenzen, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Jg. 38, H. 2/3, S. 419-440.

Konle-Seidl, R./Fromm, S./Lang, K. (2006): Die SGB II-Reform im europäischen Kontext, in: SGB II: Sozialgesetzbuch Zweites Buch. Grundversicherung für Arbeitsuchende. Zahlen, Daten, Fakten. Jahresbericht 2005, Nürnberg, S. 86-102.

OECD (2006): OECD Employment Outlook 2006 – Boosting Jobs and Incomes, Paris.

Rhein, Th./Gartner, H./Krug, G. (2005) Niedriglohnsektor: Aufstiegschancen für Geringverdiener verschlechtert, IAB-Kurzbericht Nr. 3.

Rhein, Th. und Stamm, M. (2006): Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland – deskriptive Befunde zur Entwicklung seit 1980 und Verteilung auf Berufe und Wirtschaftszweige, IAB-Forschungsbericht Nr. 12.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006): Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohn-Modell, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden.

Schöb, R./Weimann, J. (2004): Arbeit ist machbar, Dösel.

Sinn, H.-W./Holzner, Chr./Meister, W./Ochel, W./Werding, M. (2006): Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo Instituts, in: ifo Schnelldienst, 59. Jg. (2), S. 1-24.

Winkelmann, L. und Winkelmann, R. (1998), Why Are the Unemployed so Unhappy? Evidence from Panel Data, in: Economica, Vol. 65 (Feb.), S. 1-15.

## Fußnoten

- 1 Erste Evaluationen befristeter Kombilohnansätze, wie z.B. des „Hamburger Modells“ zeigen, dass zielgruppenorientierte Lohnsubventionen die Wiedereingliederungschancen der Teilnehmer erhöhen können (Jirjahn et al. 2006). Allerdings antizipieren die Beteiligten die Befristung der Förderung, so dass nicht von einer dauerhaften Verbesserung der Rahmenbedingungen für Beschäftigung am unteren Ende der Lohnskala auszugehen ist.
- 2 Einen aktuellen Überblick zu Reformkonzepten zur Erhöhung der Beschäftigung im Niedriglohnsektor bietet die Sonderausgabe vom ifo-Schnelldienst, Heft 4/2007.
- 3 Zur Arbeitsleiidhypothese siehe auch Dietz (2006).
- 4 Für die für Deutschland vorliegenden Vorschläge gibt es im internationalen Vergleich kein Pendant. Selbst in den USA spielt öffentliche Beschäftigung für Sozialhilfeempfänger nur eine untergeordnete Rolle. Jedoch existiert vor dem Hintergrund zeitlich befristeter Sozialleistungen eine allgemeine Arbeitspflicht. Ihr wird auch dadurch genüge getan, wenn intensive Suchbemühungen nachgewiesen werden. Geschieht dies nicht, greifen harte Sanktionen.
- 5 Winkelmann/Winkelmann (1998) finden eine klar negative Korrelation zwischen Arbeitslosigkeit und Lebenszufriedenheit in Deutschland. Siehe auch Clark/Oswald (1994) für Ergebnisse aus Großbritannien.

# Aktuelle Neuerscheinung



## Differenzierung privater Krankenversicherungstarife nach Geschlecht Bestandsaufnahme, Probleme, Optionen

Von Heinz Rothgang, Karin Höppner, Lars Borchert, Roland Becker und Prof. Dr. Gerd Glaeske, Zentrum für Sozialpolitik (ZeS), Universität Bremen

2007, 129 S., brosch., 24,- €, ISBN 978-3-8329-2757-8  
(Gesundheitsökonomische Beiträge, Bd. 51)

Sind höhere Prämien für Frauen in der privaten Krankenversicherung mit der EU-Richtlinie vom 13. Dezember 2004 vereinbar? Die Autoren untersuchen, ob Frauen höhere Gesundheitskosten als Männer verursachen und ob diese Unterschiede auch erhalten bleiben, wenn die Kosten von Schwangerschaft und Geburt unberücksichtigt bleiben – denn nur dann sind höhere Prämien gerechtfertigt.

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung  
oder bei Nomos | Telefon 07221/2104-37 | Fax -43 |  
www.nomos.de | sabine.horn@nomos.de

 **Nomos**