

Werner Voß

Modelle zur Förderung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte

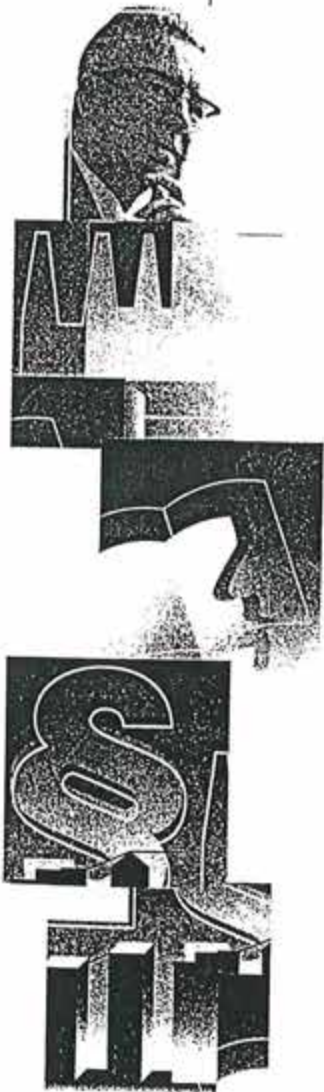
Eine Recherche zu lohnentlastenden Konzepten

ISA CONSULT

Beratungsgesellschaft für Innovation, Strukturpolitik und Arbeit
GmbH

Berlin, Juli 1999

Otto
Brenner
Stiftung



Herausgeber:

Otto Brenner Stiftung
Michael Guggemos
Alte Jakobstr. 149
10969 Berlin

Telefon: 030/25 39 60 0
Fax: 030/25 39 60 11

ISA CONSULT
Beratungsgesellschaft
für Innovation, Struktur-
politik und Arbeit GmbH
Westring 26 a
44787 Bochum

Vorwort

In der Öffentlichkeit wird in den letzten Monaten über Arbeitslosigkeit und deren Verminderung so engagiert und intensiv diskutiert wie schon lange nicht mehr. Die Debatte konzentriert sich dabei auf einen Teilausschnitt des deutschen Arbeitsmarktes: die Geringqualifizierten. Die derzeitige Beschäftigungslage sowie vor allem die Zukunftsperspektive dieser Erwerbsgruppe sieht düster aus.

Viele der aktuellen arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Vorschläge sehen deshalb vor, den Geringqualifizierten mittels subventionierter Einfacharbeitsplätze – wobei die Art der öffentlichen Förderung variiert - vor allem in personennahen Dienstleistungen eine Beschäftigungsperspektive zu eröffnen. Dabei wird die Anzahl und Qualität der Vorschläge zunehmend unübersichtlicher.

Vor diesem Hintergrund werden in dem vorliegenden Bericht wesentliche, in der aktuellen Diskussion befindliche Konzepte aufbereitet (negative Einkommensteuer, Bürgergeld und Modelle zur Kombination von Arbeitseinkommen mit Transferzahlungen bzw. die Entlastung gering entlohnter Beschäftigter von Sozialversicherungsbeiträgen). Die Etappen der Diskussion und deren zentrale Ergebnisse finden Berücksichtigung. Zudem werden die Rahmenbedingungen und die zu erwartenden Beschäftigungseffekte dargestellt.

Dabei wird vor allem dreierlei deutlich.

- Erstens können keine belastbaren Aussagen hinsichtlich der Beschäftigungspotentiale im Dienstleistungssektor getroffen werden. Dieses liegt daran, daß in den vorhandenen statistischen Materialien und Untersuchungen häufig geringfügige Beschäftigung (sog. 630-DM-Jobs) nicht berücksichtigt wird.
- Zweitens ist es möglich, die meisten der erhobenen strukturellen Defizite (wie z.B. angeblich fehlende Anreizstrukturen von Sozialhilfeempfängern) in den existierenden Strukturen der Arbeits-, Sozial- und Finanzsysteme zu lösen.

- Drittens sind die Mehrzahl der derzeit vorliegenden kombinierten Lohn-Transfer-Konzepte kaum entscheidungsreif. Wesentliche Problembereiche werden zum Teil gar nicht berücksichtigt, zum Teil nur sehr ungenau angesprochen. Von daher kann die Mehrzahl der Vorschläge auch nicht hinsichtlich ihrer Wirkungen abschließend beurteilt werden.

Aufgrund der Defizite vorhandener Konzepte erstellt der Autor deshalb einen Fragenkatalog. Diese Fragestellungen bedürfen einer weiteren gesellschaftspolitischen Erörterung. Erst danach kann entschieden werden, ob jedem, mit erheblichen öffentlichen Steuermitteln geförderten Arbeitsplatz der Vorzug gegenüber anderen arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Alternativen zu geben ist.

Für eine derartige Debatte liefert die vorliegende Studie vorzügliches Daten-, Informations- und Diskussionsmaterial.

Dr. Klaus Lang
Geschäftsführer der Otto Brenner Stiftung
Abt. 1. Vorsitzender, Politische Planung der
IG Metall

Inhalt

1 Einleitung	1
2 Ausgangsargumente und Rahmenbedingungen	2
2.1 Erhöhte Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter und schlechte Beschäftigungsperspektiven	3
2.2 Anreizprobleme (Langzeit-)Arbeitsloser wegen fehlender Feinabstimmung von Einkommensbesteuerung und Sozialleistungen	11
2.3 Unerschlossene Arbeitsmöglichkeiten bei Dienstleistungen in Deutschland?	23
2.4 Erste Zwischenbewertung	31
3 Modelle zur Förderung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte	33
3.1 Die Intervention von Scharpf: Negative Einkommensteuer als Programm gegen Ausgrenzung	34
3.2 Die Bürgergeld-Diskussion	36
3.3 Weitere Empfehlungen der BMF-Kommission	39
4 Aktuelle Vorschläge: Entlastungskonzepte für gering entlohne Beschäftigung	40
4.1 Arbeitgebersubventionen	41
4.2 Ermässigung oder Erlaß von Sozialversicherungsbeiträgen	43
4.3 Auslandserfahrungen I: Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen	44
4.4 Auslandserfahrungen II: Earned Income Tax Credit in den USA	46
5 Aktuell diskutierte kombinierte Lohn-/Transfer-Modelle in Deutschland	52
5.1 Synopse der aktuell diskutierten Konzepte	53
5.2 Aktueller Diskussionsstand	60
6 Zusammenfassende Einschätzung	63

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Lanzeitarbeitslose im Januar 1999 in Deutschland in Tausend	5
Tabelle 2:	Tarifliche Grundvergütung in 23 Tarifbereichen in Nordrhein-Westfalen 1996	6
Tabelle 3:	Neuere Beispiele für niedrige Tariflöhne (31.12.1998)	8
Tabelle 4:	Lohndifferenzierung in ausgewählten Industrieländern (1993-1995)	10
Tabelle 5:	Sozialhilfe (HLU)-empfangende Gemeinschaften in Deutschland (1997)	12
Tabelle 6:	Einkommensintervall mit einem kumulierten Steuer- und Transferentzugssatz von 100 vH („Armutsfalle“) in Abhängigkeit von der Haushaltsstruktur	19
Tabelle 7:	Verletzung des Lohnabstandsgebots	20
Tabelle 8:	Erwerbstätige in Westdeutschland (1997) und den USA (1996) nach Tätigkeiten ¹⁾ (Anteile in Prozent)	25
Tabelle 9:	Beschäftigungspotentiale für Geringqualifizierte in Deutschland	28
Tabelle 10:	Betriebsbezogene Einstellungshilfen	42
Tabelle 11:	Beispiele für Programme zur Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen in anderen Ländern	45
Tabelle 12:	Raten und Höhe der Einkommensteuerschuld EITC	48

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Arbeitskräftepotential im Bereich der Sozialhilfeempfänger/-innen	13
Abbildung 2:	Ökonomische Anreizprobleme laut Mainzer Modell	18
Abbildung 3:	Größe und Entwicklung der Schattenwirtschaft	20
Abbildung 4:	Die Wirkung des US-Einkommenssteuerkredit EITC auf das Bruttoeinkommen	49

1 Einleitung

In der Wissenschaft und der politischen Öffentlichkeit wird seit einiger Zeit verstärkt diskutiert, ob das erhöhte Arbeitslosenrisiko Geringqualifizierter mit neuen Instrumenten zu verringern ist. Die vorgeschlagenen Konzepte negative Einkommensteuer, Bürgergeld und Modelle, Arbeitseinkommen mit Transferzahlungen zu kombinieren bzw. gering entlohne Arbeitnehmer von Sozialversicherungsbeiträgen zu entlasten (im folgenden „kombinierte oder sv-entlastende Lohnmodelle“) werden im folgenden synoptisch aufbereitet.

Die Darstellung folgt dabei folgender Struktur:

- Zunächst werden wesentliche Ausgangsargumente und Rahmenbedingungen skizziert (derzeit und zukünftig erhöhtes Arbeitsplatzrisiko von Geringqualifizierten, angenommene Fehlanreize der Steuer- und Sozialleistungssysteme sowie eine in Deutschland möglicherweise existierende Dienstleistungslücke).
- Die Auseinandersetzung wird in drei Diskussionsphasen eingeordnet: Vorschlag von Scharpf, Debatte um ein „Bürgergeld“ sowie - aktuell - verschiedene sv-entlastende Lohnmodelle. Die Konzepte werden in ihren Grundstrukturen dargestellt.
- Die wesentlichen, sich aktuell in der Diskussion befindlichen kombinierte Lohnmodelle werden unter verschiedenen Aspekten betrachtet und verglichen. Drei Ansätze werden detaillierter beschrieben.
- In die Darstellung werden Erfahrungen mit ähnlichen arbeitsmarktpolitischen Ansätzen (Eingliederungshilfen) sowie ausländische Versuche einbezogen.
- Abschließend werden offene Fragen bzw. Gestaltungsparameter von Entlastungsmaßnahmen herausgearbeitet.

2 Ausgangsargumente und Rahmenbedingungen

Die Ausgangsargumente und Rahmenbedingungen zur Erprobung neuer arbeitsmarktpolitischer Ansätze lassen sich grob in drei Themenfelder einteilen:

- Erhöhte Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter und schlechte Beschäftigungsperspektiven dieser Gruppe unter status-quo-Bedingungen in der Zukunft
- Anreizprobleme (Langzeit-)Arbeitsloser wegen der fehlenden Integration von Einkommensbesteuerung und Sozialleistungen
- Unerschlossene Arbeitsplatzmöglichkeiten in Dienstleistungsbereichen in Deutschland

2.1 Erhöhte Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter und schlechte Beschäftigungsperspektiven

Vor dem Hintergrund hoher Arbeitslosigkeit sind in den letzten 25 Jahren viele Strategien zur Überwindung bzw. Verringerung dieses Problems entwickelt worden. Neu in der deutschen Diskussion ist die Betrachtung einer spezifischen Gruppe von Arbeitslosen: die Geringqualifizierten. Für diese werden ergänzende arbeitsmarktpolitische Instrumente bzw. die Schaffung eines Niedriglohn-Bereiches vorgeschlagen.

Diese Herangehensweise hat mehrere Ursachen:

- Die Arbeitslosigkeit ist bei unqualifizierten Arbeitnehmern mehr als doppelt so hoch wie bei Erwerbspersonen mit abgeschlossener Berufsausbildung. Von rund 1,5 Millionen Langzeitarbeitslosen verfügen ca. 600.000 über keinen beruflichen Abschluß (vgl. Tabelle 1). Eine genauere Analyse zeigt allerdings, daß derzeit dieses erhöhte Risiko nur dann auftritt, wenn eines der beiden Merkmale „Alter über 50 Jahre“ sowie „gesundheitliche Einschränkungen“ zusätzlich auftreten. Ist ein Arbeitsloser dagegen nur geringqualifiziert, dann ist die Verweildauer in Arbeitslosigkeit nicht wesentlich länger als im Durchschnitt eines Arbeitslosen (Juni 1998: 9,8 zu 9,3 Monaten).
 - Der durch die modernen Kommunikations- und Steuerungstechnologien ausgelöste außerordentliche Anstieg der Arbeitsproduktivität und der Trend zur weitweiten Neuverteilung der Arbeit mindern die Beschäftigungsmöglichkeiten der Geringqualifizierten anscheinend künftig erheblich.
- Die Prognos AG sowie das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit sagen in einer langfristigen Projektion des „Arbeitskräftebedarfs nach Tätigkeiten und Qualifikationen“ voraus, daß sich die Nachfrage nach Arbeitskräften ohne Ausbildungsabschluß – unter status-quo-Bedingungen – von Anfang der neunziger Jahre bis zum Jahre 2010 von 20,2 auf etwa 10,1 Prozent der Erwerbsbevölkerung halbieren wird. In absoluten Zahlen: Es wird ein Rückgang von 5,6 auf rund 2,8 Millionen Arbeitsplätze erwartet. M.a.W.: Das Arbeitsmarktrisiko für sog. „Ungelehrte“ steigt noch an!

- Teilweise wird behauptet, daß Arbeitslosigkeit in Deutschland auch deswegen stark verfestigt ist, weil die tariflichen Möglichkeiten zu wenig hinsichtlich von Qualifikationen differenzieren. Zunächst einmal ist dem entgegenzuhalten, daß sowohl ausgesprochene Niedriglohnbereiche tariflich vorhanden sind sowie das Ausmaß des inter- und intrasektoralen Lohngefälles in Deutschland beträchtlich ist.

Tabelle 2 listet die tarifliche Grundvergütung, d.h. die unterste Gruppe in 23 Tarifbereichen in Nordrhein-Westfalen für das Jahr 1996 auf. Tabelle 3 ergänzt diese Daten um ausgewählte Beispiele für niedrige Tariflöhne neueren Datums.

Es zeigt sich, daß genügend Möglichkeiten gegeben sind, gering qualifizierte Arbeitskräfte in Höhe ihrer angenommenen geringeren Produktivität zu entlohnen. Allerdings sind oder werden diese Tariflohngruppen kaum besetzt. In dem Kontext dieser Recherche dürften insbesondere die vielfältigen Beispiele aus Tabelle 3 von großem Interesse sein, die dem Dienstleistungssektor zuzuordnen sind.

Internationale Vergleiche zeigen, daß die Lohnspreizung in Deutschland (insbesondere die Öffnung nach unten) geringer ausfällt als in angelsächsischen Ländern (siehe Tabelle 4). Aus diesem Tatbestand wird gefolgert, daß viele Beschäftigungsmöglichkeiten nicht erschlossen werden können, weil einfache Arbeit am Markt zu teuer sei. Allerdings zeigt der Vergleich auch, daß sich die Lohnspreizung in Deutschland im kontinental-europäischen Rahmen bewegt.

Tabelle 1: Lanzeitarbeitslose im Januar 1999 in Deutschland in Tausend

	Langzeitarbeitslose (LZA)		Anteil LZA an den Arbeitslosen für das jeweilige Merkmal (in Prozent)
	absolut	Anteil (in Prozent)	
Insgesamt	1.484	100,0	33,3
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	594	40,0	36,1
mit abgeschlossener Berufsausbildung	890	60,0	31,7
40 bis unter 45 Jahre	156	10,5	31,3
45 bis unter 50 Jahre	178	12,0	36,6
50 bis unter 55 Jahre	193	13,0	44,6
55 bis unter 60 Jahre	493	33,2	58,7
60 bis unter 65 Jahre	80	5,4	54,4
mit gesundheitlichen Einschränkungen	471	31,7	46,5
darunter Schwerbehinderte	97	6,5	49,0

Quelle: Bundesministerium für Arbeit, 1999

Tabelle 2: Tarifliche Grundvergütung in 23 Tarifbereichen in Nordrhein-Westfalen 1996

Tarifliche Stammbereiche	Lohn		Gehalt / Entgelt	
	Unterste Gruppe Anfangsstufe		Unterste Gruppe Anfangsstufe	
	Monatslohn	Stundenlohn	Monatsgehalt	umgerechnetes Stundengehalt
Bauhauptgewerbe West	3.138	18,57	2.114	12,50
Bekleidungsindustrie	2.254	14,09	1.794	11,21
Chemische Industrie Nordrhein	Nur Entgelt		2.982	18,28
Deutsche Bahn AG West	Nur Entgelt		2.130	12,95
Druckindustrie West, Ang.: NRW	2.725	17,98	2.349	15,50
Einzelhandel NRW	2.586	15,96	1.928	11,90
Eisen- und Stahlindustrie NRW	2.184	14,37	1.950	12,83
Energiewirtschaft NRW (GWE)	Nur Entgelt		2.895	17,60
Gebäudereinigerhandwerk NRW ¹	2.348	13,90	1.725	10,21
Holzverarbeitende Industrie Westfalen-Lippe	2.760	18,22	2.718	17,94
Hotel- und Gaststättengewerbe NRW ²	Nur Entgelt		1.977	11,70
Kfz-Gewerbe NRW	1.788	11,17	2.217	13,86
Landwirtschaft Nordrhein	1.719	9,88		
Metallindustrie NRW	2.252	14,79	1.778	11,68
Öff. Dienst West Arb.: Bd., Länd., Gem., Ang: Gem.	2.698	16,18	2.552	15,31
Papierverarb. Industrie West, Ang.: Westf.	2.322	14,79	2.336	14,88
Priv. Transp. und Verkehrsgewerbe NRW	2.500	14,80	2.152	12,74
Privates Bankgewerbe West	Nur Entgelt		2.829	16,74
Privates Versicherungsgewerbe West	Nur Entgelt		3.222	19,53

Tarifliche Stammbereiche	Lohn		Gehalt / Entgelt	
	Unterste Gruppe Anfangsstufe		Unterste Gruppe Anfangsstufe	
	Monatslohn	Stundenlohn	Monatsgehalt	umgerechnetes Stundengehalt
Schuhindustrie West, Ang.: NS, Br., NRW	2.276	13,47	1.634	9,67
Steinkohlenbergbau Ruhr	2.423	13,93	2.043	11,74
Süßwarenindustrie NRW	Nur Entgelt		2.280	13,82
Textilindustrie Nordrhein ³	2.398	14,99	2.008	12,55

1 Unterhalts- u. Gebäudeinnenreinigung

2 Küche

3 mittlere Gr. im Tätigkeitsbereich Weberei

Quelle: WSI-Tarifarchiv Stand: 31.12.1996, nach: Bäcker, G., Hanesch, W., Arbeitnehmer und Arbeitnehmerhaushalte mit Niedrigeinkommen, Landessozialbericht Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1998, S. 95

Tabelle 3: Ausgewählte neuere Beispiele für niedrige Tariflöhne (31.12.1998)

Tarifvertrag Tätigkeit	Stundenentgelt	Monatsentgelt bei Regelarbeitszeit
Landwirtschaft Westdeutschland, z.B. Bayern Saisonarbeitskraft	9,25 DM bis 10,60 DM 11,14 DM	1.610 DM bis 1.844 DM 1.938 DM
Ständig beschäftigte Hilfskraft		
Hotel- und Gaststättengewerbe Westdeutschland, z.B. Nordrhein-Westfalen		
Page	8,17 DM	1.381 DM
Garderobenfrau/mann	8,81 DM	1.489 DM
Buffethelferin	11,59 DM	1.959 DM
Systemgastronomie Westdeutschland		
Küchenhilfspersonal	12,27 DM	2.122 DM
Buffetkraft	12,66 DM	2.190 DM
Wach- und Sicherheitsgewerbe Westdeutschland, z.B. Baden-Württemberg		
Separatwachmann/frau	12,68 DM	2.194 DM
Einzelhandel Westdeutschland, z.B. Niedersachsen		
Verkäufer/Verkäuferin ohne Berufsausbildung im 1. Jahr in Kleinbetrieben	10,77 DM	1.756 DM
Verkäufer/Verkäuferin mit Berufsausbildung im 1. Jahr in Kleinbetrieben	13,25 DM	2.160 DM
Apotheken West- und Ostdeutschland		
Apothekenhelfer, Apothekenfacharbeiter im 1. und 2. Berufsjahr	14,10 DM	2.326 DM
Blumenhandel Westdeutschland, z.B. Schleswig-Holstein		
Ungeleitete Arbeitskraft im 1. Jahr	10,61 DM	1.804 DM
Florist, Floristin im 1. Berufsjahr	13,38 DM	2.275 DM
(dito, ab dem 6. Berufsjahr (Hochststufe))	16,21 DM	2.755 DM

Tarifvertrag Tätigkeit	Stundenentgelt	Monatsentgelt bei Regelarbeitszeit
Friseurhandwerk Westdeutschland, z.B. Niedersachsen Hilfskräfte ohne Berufsausbildung ab 16. Lebensjahr dto, ab 23. Lebensjahr (Höchststufe) Arbeitnehmer/innen mit Gesellenprüfung im 1. Jahr Dto, ab 5. Gesellenjahr (Höchststufe)	9,00 DM 11,25 DM 10,55 DM 14,76 DM	1.485,00 DM 1.856,25 DM 1.740,75 DM 2.435,40 DM
Bäckerhandwerk Westdeutschland, z.B. Nordrhein-Westfalen Verkäuferin ohne Ausbildung im 1. Berufsjahr Bäckereifachverkäuferin im 1. Berufsjahr	12,20 DM 13,55 DM	2.037 DM 2.263 DM
Fleischerhandwerk Westdeutschland, z.B. Nordrhein-Westfalen Verkäuferin ohne Ausbildung im 1. Berufsjahr Gelernte Verkäuferin im 1. Berufsjahr	10,82 DM 15,39 DM	1.839 DM 2.616 DM
Konditorenhandwerk Westdeutschland, z.B. Rheinland-Pfalz Kaffeeköchinnen Servicepersonal, gelernt	11,72 DM 12,93 DM	1.993 DM 2.198 DM
Privates Verkehrsgewerbe Westdeutschland, z.B. Rheinland-Pfalz Omnibusfahrer im Gelegenheitsverkehr, 1. und 2. Berufsjahr	14,71 DM	2.501 DM
Private Hauswirtschaft Westdeutschland, z.B. Nordrhein-Westfalen Haushaltshilfe im 1. Jahr der Tätigkeit Hauswirtschaftlerin, Köchin, Kinderpflegerin im 1. Jahr nach der Ausbildung	9,51 DM 13,58 DM	1.588 DM 2.268 DM
Praxen niedergelassener Ärzte, Westdeutschland Arzthelferin mit Ausbildung, 1. – 3. Berufsjahr	14,33 DM	2.393 DM
Filmtheater Deutschland Platzanweiserin in Städten unter 100.000 Einwohnern Vorführerin bis zu 3 Jahren Berufstätigkeit	10,67 DM 12,39 DM	1.858 DM 2.156 DM

Quelle: Zusammenstellung nach Bundesministerium für Arbeit, 1999

Tabelle 4: Lohndifferenzierung in ausgewählten Industrieländern (1993-1995)

	Relativer Abstand des höchsten Dezils (D9) ¹⁾ vom Medianeinkommen (D5) ²⁾ – D9/D5	Relativer Abstand des niedrigsten Dezils (D1) ³⁾ vom Medianeinkommen ²⁾ – D1/D5
Belgien (1993)	1,57	0,70
Deutschland (1993) ⁴⁾	1,61	0,69
Frankreich (1994)	1,99	0,61
Niederlande (1994)	1,66	0,64
Schweden (1993)	1,59	0,75
Vereinigtes Königreich (1995)	1,87	0,55
Japan (1994)	1,85	0,61
USA (1995)	2,10	0,48

¹⁾ D9 ist das Einkommen, das von 10 v.H. der Arbeitnehmer erreicht oder überschritten wird

²⁾ Der Wert des Medianeinkommens (D5) entspricht der üblichen Definition des Medians in statistischen Lohnbüchern. Als Lageparameter ist er durch die Eigenschaft definiert, daß mindestens 50 v.H. aller Arbeitnehmer ein Lohninkommen beziehen, welches unterhalb des Medians liegt oder diesem genau entspricht und mindestens 50 v.H. aller Arbeitnehmer ein Lohninkommen beziehen, welches oberhalb des Medians liegt oder diesem genau entspricht.

³⁾ D1 ist das Einkommen, das von 10 v.H. der Arbeitnehmer gerade noch erreicht oder unterschritten wird.

⁴⁾ Beispiel als Lesehilfe: In Deutschland verdienen die 10 v.H. der Arbeitnehmer mit den höchsten Lohninkommen mindestens 61 v.H. mehr als das Medianeinkommen (Spalte 2). Die 10 v.H. mit den geringsten Lohninkommen verdienen höchstens 69 v.H. des Medianeinkommens.

2.2 Anreizprobleme (Langzeit-)Arbeitsloser wegen fehlender Feinabstimmung von Einkommensbesteuerung und Sozialleistungen

In den letzten Jahren ist in Deutschland ein Anstieg der Zahl der von Arbeitslosen- und Sozialhilfe lebenden Personen zu beobachten. Derzeit beziehen etwas über 1 Million Erwerbslose Arbeitslosenhilfe. Ende 1997 erhielten rund 2,89 Millionen Menschen (d.h. 3,5 % der Bevölkerung) in rund 1,5 Millionen Haushalten Sozialhilfe im engen Sinne (Tabelle 5). Diese laufende Hilfen zum Lebensunterhalt (HLU) werden im wesentlichen in Form von Regelsätzen, Mehrbedarfzuschlägen und durch die Übernahme der Unterkunftskosten einschließlich der Heizkosten gewährt.

Ein großer Teil der Empfänger von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zählt zu den Geringqualifizierten.

Für eine Entlastung der Arbeitslosenhilfe bzw. Sozialhilfe spielt die Eingliederung arbeitsfähiger Empfänger in den Arbeitsmarkt eine entscheidende Rolle. Das Statistische Bundesamt ermittelte für 1997 im Rahmen zweier Szenarien ein (Netto-)Arbeitskräftepotential von 836.000 bis knapp 1 Million Personen. Davon sind fast die Hälfte ohne beruflichen Abschluß; rund 12 v.H. sogar ohne schulischen Abschluß (Abbildung 1).

Für den Anstieg der Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfänger werden u.a. auch **Strukturen in den gegenwärtigen Einkommensteuer- und Sozialsystemen** verantwortlich gemacht - insbesondere hinsichtlich der Anrechnungspraxis von Einkommen bei Arbeitslosenhilfe und der Gewährungspraxis der HLU. Sie würden den Anreiz verringern, Arbeit aufzunehmen.

Die sog. **Arbeitslosenhilfefalle** ergibt sich, weil Empfänger von Arbeitslosenhilfe nach gegenwärtigem Rechtsstand nur einer Beschäftigung von maximal 14 Wochenstunden nachgehen dürfen. Nach § 141 SGB III ist der damit verbundene Verdienst nach Abzug von Steuern, Sozialversicherungsbeiträgen und eines Freibetrages in Höhe eines Fünftel des monatlichen Arbeitslosengeldes auf die Arbeitslosenhilfe anzurechnen. Alle darüber hinausgehenden Einkünfte bewirken, daß die betreffende Person aus der Arbeitslosenhilfe herausfällt. Der Anreiz zur Arbeitsaufnahme in großem Umfange sinkt.

Tabelle 5: Sozialhilfe (HLU)-empfangende Gemeinschaften in Deutschland (1997)

	Anzahl		Durchschnittlicher Bruttobedarf in DM		Durchschnittlicher Nettoanspruch	
	insgesamt	deutsch	insgesamt	deutsch	insgesamt	deutsch
<i>I. Lebensgemeinschaften mit Kindern unter 18 Jahren</i>						
Ehepaare	184.121	110.597	2.537	2.477	1.119	1.226
Nichteheliche Gemeinschaften	23.212	20.336	2.280	2.256	907	1.256
<i>II. Alleinerziehende mit Kindern (weibliche)</i>						
	324.911	284.196	2.034	2.028	970	1.114
<i>III. Einzeln nachgewiesene Haushaltsvorstände</i>						
	621.632	533.116	1.066	1.071	651	702

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis der vom Statistischen Bundesamt herausgegebenen Fachserie 13, Sozialleistungen, Reihe 2, Sozialhilfe 1997

Abbildung 1: Arbeitskräftepotential im Bereich der Sozialhilfeempfänger/-innen

Schätzung des Arbeitskräftepotentials der Sozialhilfeempfänger/-innen zum Jahresende 1997 ¹⁾ Szenario I 18- bis 59jährige Sozialhilfeempfänger/-innen			
Empfänger/-innen von Sozialhilfe im engeren Sinne ¹⁾	2 893 000		
J. Minderjährige	J. 1 077 000		
J. Personen über 60 Jahre	J. 269 000		
= Personen im Alter von 18 bis 59 Jahren	= 1 548 000		
J. Nichterwerbstätige wegen häuslicher Bindung ²⁾	J. 265 000		
J. Nichterwerbstätige wegen Krankheit, Behinderung, Arbeitsunfähigkeit ²⁾	J. 109 000		
= (Brutto) Arbeitskräftepotential	= 1 174 000		
J. Erwerbstätige (Voll- und Teilzeit)	J. 133 000		
J. Nichterwerbstätige wegen Aus- und Fortbildung	J. 44 000		
= (Netto) Arbeitskräftepotential	= 996 000		
Arbeitslosen	bestehend aus		
Nichterwerbstätigen aus sonstigen Gründen	678 000		
	318 000		
Ausbildungsabschlüsse der Sozialhilfebezieher/-innen im Alter von 18 bis 59 Jahre Anteil in % ³⁾			
Schule	Beruf		
noch in schulischer Ausbildung	2,5	noch in beruflicher Ausbildung	1,9
Volks-/Hauptschulabschluss	49,7	abgeschlossene Lehre	36,3
Realschulabschluss	17,9	Fach-, Meister-, Technikerschule	2,0
Fachhochschul- o. Hochschulreife	8,9	Fachhochschule; Hochschule	3,8
sonstiger Schulabschluss	8,5	sonstiger Ausbildungsabschluss	8,4
kein Schulabschluss	12,4	kein beruflicher Ausbildungsabschluss	47,5

Schätzung des Arbeitskräftepotentials der Sozialhilfeempfänger/-innen zum Jahresende 1997 ¹⁾ Szenario II 18- bis 49jährige Sozialhilfeempfänger/-innen			
Empfänger/-innen von Sozialhilfe im engeren Sinne ¹⁾	2 893 000		
J. Minderjährige	J. 1 077 000		
J. Personen über 50 Jahre	J. 489 000		
= Personen im Alter von 18 bis 49 Jahren	= 1 327 000		
J. Nichterwerbstätige wegen häuslicher Bindung ²⁾	J. 258 000		
J. Nichterwerbstätige wegen Krankheit, Behinderung, Arbeitsunfähigkeit ²⁾	J. 68 000		
= (Brutto) Arbeitskräftepotential	= 1 001 000		
J. Erwerbstätige (Voll- und Teilzeit)	J. 121 000		
J. Nichterwerbstätige wegen Aus- und Fortbildung	J. 44 000		
= (Netto) Arbeitskräftepotential	= 836 000		
Arbeitslosen	bestehend aus		
Nichterwerbstätigen aus sonstigen Gründen	576 000		
	260 000		
Ausbildungsabschlüsse der Sozialhilfebezieher/-innen im Alter von 18 bis 49 Jahre Anteil in % ³⁾			
Schule	Beruf		
noch in schulischer Ausbildung	2,9	noch in beruflicher Ausbildung	2,2
Volks-/Hauptschulabschluss	48,1	abgeschlossene Lehre	35,8
Realschulabschluss	19,9	Fach-, Meister-, Technikerschule	2,0
Fachhochschul- o. Hochschulreife	9,1	Fachhochschule; Hochschule	3,6
sonstiger Schulabschluss	8,6	sonstiger Ausbildungsabschluss	8,5
kein Schulabschluss	12,1	kein beruflicher Ausbildungsabschluss	47,8

1) Empfänger/-innen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen

2) Die Zuordnung zum Personenkreis der wegen häuslicher Bindung, Krankheit, Behinderung oder Arbeitsunfähigkeit keiner Erwerbstätigkeit nachgehen kann, erfolgt in erster Linie aufgrund der Selbsteinschätzung des Hilfeempfängers.

3) Bei der Berufung der Anteilswerte wurden die Fälle nicht berücksichtigt, bei denen keine Angaben zum Schul- bzw. Berufsausbildungsabschluss vorliegen.

Quelle: Hermann Seewald, Ergebnisse der Sozialhilfe- und Asylleistungsstatistik 1997, in: Wirtschaft und Statistik 2/99, Seite 103

Derartige „Anreiz-Fallen“ lassen sich insbesondere an der Gewährung von Hilfen zum Lebensunterhalt verdeutlichen.

Die Systeme der Einkommensteuer und der Sozialhilfe folgen unterschiedlichen Logiken: Während sich die Besteuerung an der **Leistungsfähigkeit** ausrichtet, ist die Richtgröße der Sozialhilfe die **Bedürftigkeit**. Für beides läßt sich kein einheitlicher Maßstab finden. Wenn Steuer- und Sozialsysteme nicht präzise genug aufeinander abgestimmt sind, kann es in Schnittstellenbereichen deshalb zu erheblichen ordnungspolitischen Problemen und gegenläufigen Anreizstrukturen kommen.

Die derzeitige Gewährungspraxis der HLU wird in zweierlei Hinsicht dafür verantwortlich gemacht, daß es für Sozialhilfeempfänger nicht genügend Anreize zur Aufnahme von Beschäftigung gebe.

- Zunächst sei das Niveau der HLU bereits so hoch, daß der Empfang dieser Leistungen oftmals zu einem höheren verfügbaren Einkommen führe, als die Aufnahme einer niedrig entlohnten Erwerbstätigkeit.
- Darüber hinaus führe die nahezu vollständige Anrechnung von Hinzuverdiensten auf die Höhe des HLU-Anspruches dazu, daß Sozialhilfeempfänger für die Aufnahme einer niedrig entlohnten (Neben-)Tätigkeit geradezu bestraft würden.

Eine detaillierte Betrachtungsweise führt zu einer Modifikation des ersten Kritikpunktes dahingehend, daß es sich hier vielmehr um ein Problem unzureichender Leistungen im Rahmen des Familienleistungsausgleiches sowie der Leistungen nach dem Wohngeldgesetz (WoGG) handelt. Der SPD-Landesverband Rheinland-Pfalz weist dazu auf folgende Zusammenhänge hin.

- Empfänger von HLU erhalten als Bestandteil ihrer Hilfe einen am tatsächlichen Bedarf orientierten Ausgleich für den Lebensunterhalt von Kindern sowie für die Kosten ihrer Wohnung.

- Die Bezieher niedriger Einkommen erhalten dagegen nur finanzielle Ausgleichsleistungen nach dem Einkommensteuergesetz (EstG) bzw. dem WoGG, die den durch den Unterhalt von Kindern oder durch erhöhte Wohnungskosten tatsächlich entstehenden Bedarf in keiner Weise decken.

Als Resultat dieser unterschiedlichen Ausgleichssysteme kann es für kinderreiche Familien, deren erwerbstätige Mitglieder nur niedrige Einkommen erzielen, tatsächlich zu einer Verletzung des Gebots eines ausreichenden Abstandes zwischen Einkünften aus Sozialhilfe und solchen aus Erwerbstätigkeit kommen.

Die Ursache für die zweite These, ein Sozialhilfeempfänger werde für die Aufnahme einer erwerbsmäßigen (Neben-) Tätigkeit geradezu bestraft, wurzelt bereits in dem Zusammenspiel der §§ 11, 76 des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG). Danach ist die HLU nur demjenigen zu gewähren, der seinen notwendigen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus eigenem Einkommen und Vermögen bestreiten kann. Das HLU-mindernd zu berücksichtigende Einkommen umfaßt dabei grundsätzlich sämtliche Einkünfte in Geld, von denen für Erwerbstätige lediglich ein Absetzbetrag in „angemessener Höhe“ abzuziehen ist.

Aus dieser Regelung hat sich folgende Verwaltungspraxis für die Anrechnung von Nebeneinkünften auf den HLU-Anspruch entwickelt.

- Es kann zunächst ein Nettoverdienst in Höhe eines sog. „Sockelbetrages“ erwirtschaftet werden, ohne daß dies zu einer Reduzierung des HLU-Anspruches führen würde. Dieser Sockelbetrag beträgt 25 v.H. des monatlichen Eck-Regelsatzes der HLU.
- Ein darüber hinausgehender Nettoverdienst wirkt sich nur zu 15 v.H. positiv auf die finanzielle Situation der Betroffenen aus, während 85 v.H. des Verdienstes bedarfsmindernd auf den Anspruch auf Gewährung von HLU angerechnet werden.

- Schließlich darf der Hinzuverdienst insgesamt die sog. „Kappungsgrenze“ von 50 v.H. des Eck-Regelsatzes nicht überschreiten. Über diesen Wert hinausgehende Nettoeinkünfte werden vollständig auf die Höhe der HLU angerechnet.

Vor diesem Hintergrund kommt der SPD-Landesverband Rheinland-Pfalz im Rahmen einer Modellrechnung zu den folgenden Ergebnissen.

- Das verfügbare Einkommen eines Sozialhilfeempfängers kann sich durch eigene Hinzuverdienste maximal um 260,- DM erhöhen.
- Für eine Familie mit zwei Kindern und angenommenen Mietkosten von monatlich 800,- DM beträgt der durchschnittliche Anspruch auf Gewährung von HLU monatlich 2.755,- DM. Durch eigene Hinzuverdienste in Höhe von maximal 260,- DM netto kann diese Familie ihr verfügbares Einkommen auf 3.015,- DM im Monat erhöhen.
- Dieser Wert von 3.015,- DM wird bereits ab einem Bruttoerwerbseinkommen des Haushaltsvorstandes von 1270,- DM erzielt. Aufgrund der ab dieser Schwelle einsetzenden vollständigen bedarfsmindernden Anrechnung weiterer Nettoeinkünfte erhöht sich das monatlich verfügbare Einkommen erst dann wieder, wenn aufgrund der Erwerbseinkünfte eine Bedürftigkeit i. S. d. BSHG vollständig zu verneinen ist. Dieser Fall liegt ab einem Bruttoerwerbseinkommen von 2.870,- DM vor.

Zusammenfassend ergibt sich also für die zugrundegelegte „Modellfamilie“ eine Einkommensspanne von 1.270,- DM bis 2.870,- DM, innerhalb derer die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit mit wenig spürbaren Verbesserungen der finanziellen Situation einhergeht (siehe Abbildung 3). Dieser komplexe Zusammenhang verbirgt sich hinter dem oft schlagwortartig angeführten Argument der „Sozialhilfe-“ oder „Armutsfalle“.

Gern hat für 1995 die entsprechenden Einkommensintervalle in Abhängigkeit von der Haushaltsstruktur bestimmt, in denen die Steuer- und Transfersysteme wenig optimal aufeinander bezogen sein sollen (siehe Tabelle 5). Die jeweiligen „Sozialhilfefallen“ dürften nach dieser Berechnungsart heute um etwa 100.- DM bei den Mindest- und Maximalgrenzen verschoben sein.

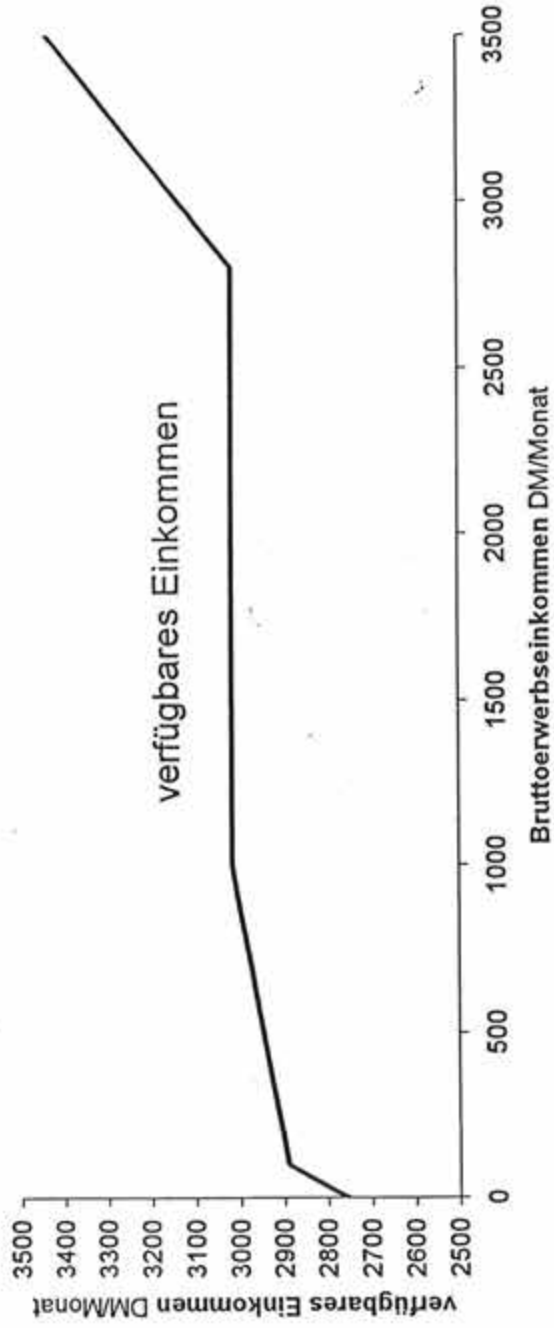
Diese Betrachtungsweise wird vom Bundesarbeitsministerium nicht geteilt. In einer, auf der Grundlage der amtlichen Lohnstatistik basierenden Modellberechnung kommt es zu dem Ergebnis, daß von einer Verletzung des Lohnabstandsgebotes in der Regel nicht ausgegangen werden kann (Tabelle 7). In dem Beispiel ergeben sich Abstände des verfügbaren Haushaltseinkommens zum HLU-Bedarf in Höhe von 13,1 bis 53,2 Prozent.

Allerdings ist zum einen darauf hinzuweisen, daß das angesetzte Bruttoarbeitsentgelt zum Teil deutlich über den tariflichen Grundvergütungen liegt, die in Tabelle 2 und 3 aufgeführt sind. Zum anderen gibt es in Deutschland unterhalb eines Bruttoeinkommens von rund 1.400 DM nur sehr wenige sozial abgesicherte Teilzeitjobs (rund 70.000 in 1998). Vor dem Hintergrund hoher Scheidungsraten wirkt sich dieses gesellschaftlich verheerend aus: Gerade geringqualifizierte Alleinerziehende würden derartige Angebote der Beschäftigung stark nachfragen!

Trotz dieser kritischen Einwände bleibt abschließend zu betonen, daß der Gang zum Sozialamt für die Mehrzahl der Bürger nicht leicht ist. Die Vorrangigkeit privater Vermögensnutzung, vor allem privater Unterhaltsansprüche, hält viele davon ab. Für die meisten Erwerbsfähigen gehört die Beschäftigung zu ihrem gesellschaftlichen Selbstverständnis. Nur relativ wenige Arbeitslose gelten als erwerbsunwillig.

Dennoch scheint ein „Spannungsfeld“ vorzuliegen. In der Wirklichkeit ist festzustellen, daß Menschen auf die vorhandenen rechtlichen Strukturen recht unterschiedlich reagieren. Unter Nutzung der Vorteile des Sozialsystems wird in der Schattenwirtschaft gearbeitet und Einkommen „schwarz“ erworben. Diese Verhaltensweise untergräbt nicht nur die finanziellen Fundamente der Staatshaushalte und sozialen Systeme. Potentielle Erwerbsarbeit wird zudem einer möglichen tariflichen Regelung entzogen. Obendrein wird vorhandene tariflich geregelte Beschäftigung bedroht.

Abbildung 2: Ökonomische Anreizprobleme laut Mainzer Modell



Annahme: Familie mit 2 Kindern, Mietkosten 800 DM im Monat

Tabelle 6: Einkommensintervall mit einem kumulierten Steuer- und Transferentzugssatz von 100 vH („Armutsfalle“) in Abhängigkeit von der Haushaltsstruktur

Merkmale des Haushalts	„Armutsfalle“ bei Erwerbseinkommen des Haushalts zwischen ... und ... DM je Monat	Länge der „Armutsfalle“ in DM
Alleinstehend		
ohne Kind	1 100 – 1 900	800
1 Kind	1 100 – 2 200	1 100
2 Kinder	1 100 – 2 500	1 400
Verheiratet, 1 Verdienner		
ohne Kind	1 100 – 2 300	1 200
1 Kind	1 100 – 2 600	1 500
2 Kinder	1 100 – 2 700	1 600
Verheiratet, 2 Verdienner		
ohne Kind	2 100 – 3 000	900
1 Kind	2 100 – 3 200	1 100
2 Kinder	2 100 – 3 400	1 300

Quelle: Klaus-Jürgen Gern, Kieler Arbeitspapier Nr. 718, Das Einkommensteuer- und Transfersystem der Bundesrepublik, S. 72

Tabelle 7: Verletzung des Lohnabstandsgebots

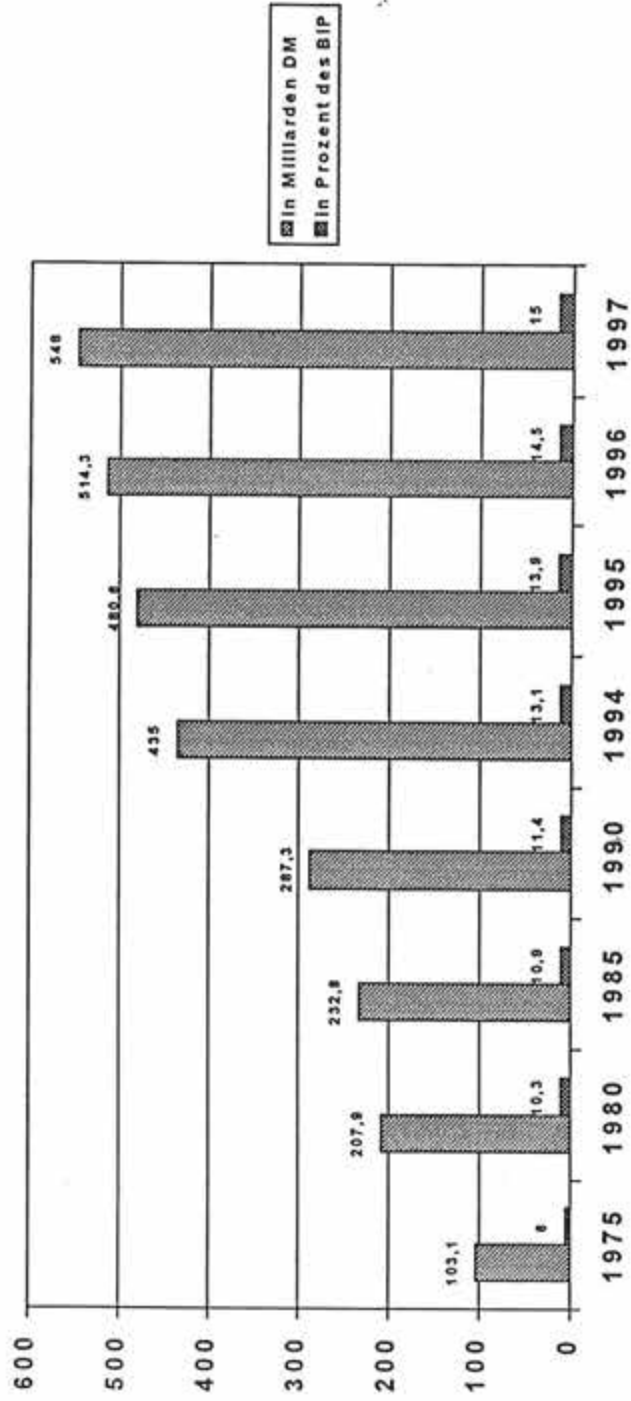
Die nachfolgende Tabelle legt nahe, daß von einer Verletzung des Lohnabstandsgebotes in der Regel nicht ausgegangen werden kann.

	Verfügbares Haushaltseinkommen und Abstand zur Hilfe zum Lebensunterhalt Hilfsarbeiter im Produzierenden Gewerbe, Leistungsgruppe 3 Früheres Bundesgebiet, Stand 01.01.1999							
	Haushaltstypen							
	Alleinlebend	Ehepaar ohne Kind	Ehepaar einem Kind	Ehepaar mit zwei Kindern	Ehepaar mit drei Kindern	Ehepaar mit 1 Kind unter 7 Jahren	Alleinerziehende mit 2 Kindern zw. 7 u. 13 J.	
Bruttoarbeitsentgelt (Okt. 98)	3.939	3.939	3.939	3.939	3.939	3.273	3.273	3.273
anteilig. einmalige Zahlungen	328	328	328	328	328	273	273	273
Bruttoentgelt	4.267	4.267	4.267	4.267	4.267	3.546	3.546	3.546
Steuern								
Lohnsteuer	779	287	287	287	287	409	409	409
Solidaritätszuschlag	43	0	0	0	0	13	13	0
Kirchensteuer	70	26	12	0	0	22	22	8
Sozialversicherung								
Rentenversicherung	433	433	433	433	433	360	360	360
Arbeitslosenversicherung	139	139	139	139	139	115	115	115
Krankenversicherung	292	292	292	292	292	242	242	242
Pflegeversicherung	36	36	36	36	36	30	30	30
Nettoentgelt	2.476	3.054	3.068	3.080	3.080	2.354	2.381	2.381

		Verfügbares Haushaltseinkommen und Abstand zur Hilfe zum Lebensunterhalt Hilfsarbeiter im Produzierenden Gewerbe, Leistungsgruppe 3 Früheres Bundesgebiet, Stand 01.01.1999									
		Haushaltstypen									
Alleinlebend		Ehepaar ohne Kind	Ehepaar einem Kind	Ehepaar mit zwei Kindern	Ehepaar mit drei Kindern	Ehepaar mit 1 Kind unter 7 Jahren	Alleinerziehende mit 2 Kindern zw. 7 u. 13 J.				
Kindergeld	0	0	250	500	800	250	500				
Wohngeld	0	0	0	45	141	0	15				
verfügbares Haushaltseinkommen	2.476	3.054	3.318	3.625	4.021	2.604	2.896				
Bedarf an Hilfe z. Lebensunterhalt	1.159	1.845	2.386	2.884	3.396	1.912	2.618				
Abstand des verfügbaren Haushaltseinkommens zum HLU-Bedarf	1.317	1.209	933	741	625	692	378				
in DM pro Monat	53,2	39,6	28,1	20,4	16,6	26,6	13,1				
in Prozent											

Quelle: BMA. Effektivverdienste auf der Grundlage der amtlichen Lohnstatistik

Abbildung 3: Größe und Entwicklung der Schattenwirtschaft



2.3 Unerschlossene Arbeitsmöglichkeiten bei Dienstleistungen in Deutschland?

In der wirtschaftspolitischen Diskussion wird recht unterschiedlich beurteilt, ob es in Deutschland eine Dienstleistungslücke, insbesondere im Bereich einfacher Dienste, gibt. Eine entsprechende Kontroverse wurde in den letzten Monaten vor allem zwischen Vertretern des Instituts der deutschen Wirtschaft in Köln (IW) und dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung in Berlin (DIW) geführt.

Die IW – DIW – Kontroverse

- 1997 sah das IW für Deutschland auf der Basis eines deutsch-amerikanischen Vergleichs (Kenngrößen: Beschäftigungsdichte 1995 und Bedeutung des Mindestlohnssektors) ein Beschäftigungspotential in verschiedenen Dienstleistungssegmenten für Geringqualifizierte in Höhe von rund 3,4 Millionen Arbeitsplätzen. In den freizeitbezogenen Dienstleistungen (Gastgewerbe, Kultur, Sport, Erholung) wird von einem Defizit in Deutschland in Höhe von 1,9 Millionen Arbeitsplätzen; im Bereich Handel/Instandhaltung/Reparatur von 1,5 Millionen Arbeitsplätzen ausgegangen.
- Das DIW errechnet demgegenüber, daß derzeit der Anteil einfacher Dienstleistungstätigkeiten in Deutschland und den USA etwa gleich hoch ist. „Es gibt in Deutschland also weder insgesamt noch im Hinblick auf einfache Tätigkeiten einen signifikanten Rückstand an Dienstleistungen im Vergleich zu den USA.“ (DIW-Wochenbericht 35/1998, S. 625)

Methodisches Vorgehen des DIW

Zu diesem Ergebnis kommt das DIW, indem es wie folgt vorgeht.

- Erstens werden die Dienstleistungen in ihrer Gesamtheit erfaßt, d.h. es wird auf die tatsächlich ausgeübten Tätigkeiten abgestellt (und nicht auf Wirtschaftszweige). Dadurch werden auch die Dienstleistungen angemessen berücksichtigt, die in der Industrie oder in ausgelagerten Kleinbetrieben erbracht werden.
- Zweitens werden alle Arbeitsplätze der geringfügigen Beschäftigten in die Analyse mit einbezogen. In den USA gibt es keine sozialrechtlichen und steuerlichen Ausnahmeregelungen für geringfügige Beschäftigung; daher ist es richtig, diese bei einem Vergleich beider Arbeitsmärkte zu berücksichtigen.
- Drittens werden Beamte – den Beamtenstatus gibt es in den USA ebenfalls nicht – plus Selbständige, die Dienstleistungen erbringen, hinzugerechnet.

Es werden also zu den sozialversicherungspflichtigen Arbeitern und Angestellten die im Dienstleistungsbereich tätigen geringfügigen Beschäftigten, Beamte und Selbständige hinzugezählt.

Auf Grundlage dieser Berechnung ist die Differenz zwischen den USA und Deutschland nicht so groß, wie in der öffentlichen Diskussion oft angenommen. Aber sie ist – wie die vom DIW erstellte Tabelle 8 verdeutlicht – vorhanden!

Die Unterschiede ergeben sich allerdings nicht primär bei den Konsumdiensten. Diese werden in Deutschland durch geringfügige Beschäftigung abgedeckt. Die „Lücke“ ist bei diesem DIW-Ländervergleich bei Organisationsdiensten gegeben – also in einem Wirtschaftssegment, das nicht unerhebliche Qualifikationen erfordert.

**Tabelle 8: Erwerbstätige in Westdeutschland (1997) und den USA (1996) nach Tätigkeiten¹⁾
(Anteile in Prozent)**

	USA		Westdeutschland			
	Alle Erwerbstätigen	Alle Erwerbstätigen		alle Erwerbstätigen ohne geringfügig Beschäftigte		Sozialversicherungs-pflichtige Arbeiter und Angestellte
		Anteil	Differenz ²⁾	Anteil	Differenz ²⁾	
Landwirtschaftliche Tätigkeiten	2,5	0,0	1,8	-0,7	0,8	-1,7
Industrielle Tätigkeiten	19,4	3,1	24,4	5,0	27,9	8,5
Dienstleistungstätigkeiten	78,1	-3,1	73,8	-4,2	71,3	-6,8
davon:						
Soziale Dienstleistungen	11,0	2,4	14,6	3,6	9,8	-1,2
Verwaltungsdienste	13,6	4,1	18,0	4,4	20,3	6,7
Organisationsdienste	18,1	-13,3	5,3	-12,7	6,0	-12,1
Produktionsdienste	8,3	1,3	10,6	2,3	10,9	2,6
Distributionsdienste	1,42	1,7	14,7	0,4	16,0	1,7
Konsumbezogene Dienste	11,6	0,1	8,6	-3,0	8,1	-3,5
Staatliche Dienste	1,2	0,6	2,0	0,8	0,3	-1,0
Insgesamt	100		100		100	

¹⁾ WZB Klassifikations-Schema.

²⁾ Differenz der Anteile (Westdeutschland minus USA).

Quellen: CPS; SOEP; Berechnungen des DIW.

Quelle: DIW, Das Dienstleistungs-Puzzle. Ein aktualisierter deutsch-amerikanischer Vergleich, in: Wochenbericht des DIW, 65 (1998); H. 35, S. 629.

Die Reaktion des IW

Die Berechnungen des DIW blieben nicht ohne Wirkung. Die Berücksichtigung der geringfügigen Beschäftigung hat nicht nur quantitative sondern auch qualitative Bezüge.

Nach Ansicht von Hans-Peter Klös (IW) entfällt der überwiegende Teil der in 630-DM-Jobs geleisteten Tätigkeiten auf einfache Dienste. „Gerade einfache Dienstleistungen machen aber einen erheblichen Teil der diagnostizierten Dienstleistungslücke gegenüber den USA aus, die sich vor allem im Bereich von Handel, Hotels, Restaurants, aber auch bei gemeinschaftsbezogenen sozialen oder persönlichen Dienstleistungen erstreckt. Überschlägige Schätzungen beziffern den Anteil der für Geringqualifizierte offenstehenden Tätigkeiten bei der ersten Gruppe auf fast alle, im zweiten Fall auf etwa ein Drittel aller in diesem Wirtschaftszweig ausgeübten Tätigkeiten. Es ist davon auszugehen, daß die Unterrepräsentanz der geringfügigen Beschäftigung ... im Bereich einfacher Dienstleistungen besonders stark ausgeprägt ist und die auf internationalen Vergleichen basierende Dienstleistungslücke in diesem Fall stärker als im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt überzeichnet werden dürfte.“ (Klös, SOFI-Vortrag vom 20.02.1998, S. 7)

Mit anderen Worten: Das Potential für Arbeitsplätze im Bereich einfacher Dienste – und damit für gering qualifizierte - wird selbst vom IW geringer eingeschätzt als die in der Öffentlichkeit immer wieder verwendete hohe Zahl von 3,4 Millionen Arbeitsplätze suggeriert. Von daher ist erstaunlich, daß diese Neuinterpretation im öffentlichen Diskurs nicht oder zu wenig berücksichtigt wird!

Zudem ist das Potential nur realisierbar, wenn der Niedriglohnssektor nach dem Vorbild der USA „tarifpolitisch“ geöffnet wird (iwd 1997, S. 4).

Neuere Berechnungen des IW

Ansichts der kritischen Einwände des DIW hat das IW eine weitere Potentialschätzung mit einem anderen Land angestellt (Deutschland – Dänemark). Diese Untersuchung basiert auf Basis der Labour Force Survey. Sektorale Beschäftigungsdaten mit den unterschiedlichen Qualifikationsstufen werden länderbezogen verglichen. Je nach Wirtschaftszweig streuen die Anteile der Geringqualifizierten in Deutschland (ISCED L, vgl. Tabelle 9, Spalte 5) zwischen 13 Prozent bei Banken und Versicherungen bis zu 37 Prozent im Gastgewerbe. Die Differenzen werden summiert und ein Saldo von knapp 1,3 Millionen Arbeitsplätze errechnet. Der größte Differenzbetrag ergibt sich im Bereich Sonstige Dienstleistungen. Dieses Segment reicht von Erziehung, sonstige öffentliche und persönliche Dienstleistungen, Kultur, Sport und Unterhaltung bis zu den Privaten Haushalten.

Die Berechnungsmethode wirft allerdings wiederum mehr Fragen auf als Antworten gegeben werden.

- Erstens wird geringfügige Beschäftigung aufgrund des gewählten methodischen Ansatzes nicht berücksichtigt; der Anteil der in Deutschland Beschäftigten also methodisch unterschätzt.
- Zweitens stellt sich die Frage nach den jeweiligen nationalen Teilzeitquoten in dem Segment Sonstige Dienstleistungen. Eine höhere Teilzeitquote in Dänemark würde wiederum das Ergebnis zuungunsten Deutschlands verschieben.

Insgesamt dürften die Beschäftigungspotentiale für Geringqualifizierte in Deutschland im Rahmen dieses Vergleiches wiederum weitaus überschätzt sein. Interessant ist an dieser Stelle allerdings, daß rund 45 v.H. der Servicearbeitsplätze in Dänemark von staatlichen Stellen angeboten werden (iwd 6/1999, S. 3).

Tabelle 9: Beschäftigungspotentiale für Geringqualifizierte in Deutschland

Wirtschaftsgruppen	Beschäftigungsdichte ¹		Unterschied Deutschland/Dänemark bei Beschäftigungs- dichte	Anteil ISCED L – in % –	Zusätzliches Arbeitsplatzpotential für Geringqualifizierte in Deutschland bei Erreichen der dänischen Beschäfti- gungsdichte ²
	Deutschland	Dänemark			
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	13	19	-6	32,6	114.100
Bergbau, Steine und Erden	3	1	+2	24,9	-40.100
Verarbeitendes Gewerbe	105	96	+9	24,5	-192.900
Energie- und Wasserversorgung	4	4	0	15,2	0
Baugewerbe	41	33	+8	22,5	-145.000
Produzierendes Gewerbe	152	133	+19	23,7	-362.800
Handel	63	68	-5	22,9	92.200
Gastgewerbe	14	15	-1	37,3	30.100
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	24	36	-12	21,7	209.800
Kredit- und Versicherungsgewerbe	16	17	-1	13,5	12.400
Grundstücks- und Wohnungswesen, Dienstleistungen f. Unternehmen	30	41	-11	19,3	171.000
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung	39	31	+8	15,2	-98.000
Sonstige Dienstleistungen	87	148	-57	18,7	858.800
Dienstleistungen insgesamt	273	356	-83	20,2	1.350.800
Insgesamt	438	511	-73	21,8	1.282.100

¹⁾ Beschäftigungsdichte: Erwerbstätige je 1.000 Einwohner, Rest zu Spaltensumme = 100; Rundungsdifferenzen und keine Angabe.
²⁾ Einzelne Beobachtungen addieren sich nicht zu den Zwischensummen, da diese ungewogene Durchschnitte abbilden.

Quelle: Berechnung Klöbs, Institut der Deutschen Wirtschaft, 1998.

Andere Prognosen

Andere Studien kommen für Deutschland zu folgenden Prognosen im Bereich einfache Dienste:

- Die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen prognostiziert, daß bei personenbezogenen Diensten ein Plus von 800.000 Arbeitsplätzen realisierbar wäre.
- Das Institut für Arbeit und Technik (IAT) in Gelsenkirchen rechnet im Bereich der sozialen und gesundheitsbezogenen Dienste mit einem Wachstum von mindestens 250.000 Arbeitsplätzen bis zum Jahr 2010. Gelingt es zudem, vermehrt private Nachfrage in diesen Bereich zu lenken und wird gleichzeitig ein Wegbrechen öffentlicher Ausgaben verhindert, sind Zuwächse bis zu einer Million Arbeitsplätze möglich. (Bandemer u.a.)

Bereits der Hinweis auf soziale und gesundheitsbezogene Dienste macht deutlich, daß es sich nicht nur um Einfacharbeitsplätze handelt. Die in Privathaushalten anfallenden Arbeiten umfassen ein breites Spektrum von qualifizierten Tätigkeiten (z.B. Erziehungs- und Pflegearbeit) und weniger qualifizierten Aktivitäten (Gartenarbeit). Dabei können die Arbeiten auf unterschiedlichste Weise erledigt werden: Eigenarbeit, Nachbarschaftshilfe, Schwarzarbeit, fallweise Zukauf von Dienstleistungen und die Beschäftigung von Haushaltsangestellten.

Die „make or buy“-Entscheidung eines Privathaushaltes hängt dabei im wesentlichen von drei Faktoren ab. Erstens vom Einkommen und dem Zeitbudget des Haushalts; zweitens von den relativen Kosten beider Alternativen zueinander und drittens von den Präferenzen des Haushaltes (handwerkliche Tätigkeit kann ein Wert an sich darstellen). Insofern sind quantitative Schätzungen der Arbeitsplatzentwicklung äußerst schwierig; zudem Ausgaben in dieser Hinsicht die Konsummöglichkeiten in anderen Bereichen einschränken (indirekte Effekte) – mit den entsprechenden Auswirkungen auf die Beschäftigung.

Die recht unterschiedlichen Prognosen hängen zusammenfassend im wesentlichen mit drei Faktoren zusammen:

- Wird die Erwerbstätigkeit nach dem Wirtschaftszweig- oder nach dem Tätigkeitskonzept gemessen?
- Werden die geringfügigen Beschäftigten (630-DM-Jobs) angemessen berücksichtigt?
- Wird der Vergleich anhand der derzeit realisierten Beschäftigung durchgeführt oder wird eine Potentialabschätzung vorgenommen?

Speziell die letzte Frage ist für die Beurteilung einer Dienstleistungslücke von entscheidender Bedeutung: Wird die derzeitige Beschäftigung untersucht oder werden zukünftige Potentiale ermittelt?

Dabei sehen sowohl das IW als auch das DIW noch Beschäftigungspotentiale – allerdings in unterschiedlichen Dienstleistungssegmenten (Konsumbezogene Dienste versus Organisationsdienste). Diese Arbeitsplatzmöglichkeiten sind allerdings schwer zu quantifizieren, weil dessen Realisierung nur in der Praxis unter bestimmten wirtschaftspolitischen Konstellationen zu erreichen ist.

Es ist also zu entscheiden, ob und unter welchen Bedingungen diese Potentiale zu realisieren sind. In den USA erfolgt dieses eher privatwirtschaftlich; in Dänemark zu einem großen Teil über öffentliche Einrichtungen.

2.4 Erste Zwischenbewertung

- Geringqualifizierte haben derzeit im wesentlichen höhere Arbeitsplatzrisiken, wenn sie gesundheitlich beeinträchtigt und über 50 Jahre alt sind. Unter herrschenden Bedingungen wird ihnen aber bis zum Jahr 2010 eine Abnahme der Beschäftigungsmöglichkeiten um 2,8 Millionen Arbeitsplätze vorausgesagt. Insofern entwickelt sich hier wachsender arbeitsmarktpolitischer Zündstoff.
- Das gegenwärtige Einkommensteuersystem und die Sozialsysteme sind teilweise unzureichend aufeinander abgestimmt. Dadurch können für bestimmte Gruppen von Leistungsbeziehern (u.a. Geringqualifizierte) Anreizverluste gegeben sein, legale Beschäftigung aufzunehmen. Allerdings ist unklar, wie groß diese Gruppe derzeit real ist.
- Ein Teil der Leistungsbezieher versucht unter Nutzung der Vorteile des Sozialsystems über Schwarzarbeit Einkommensvorteile zu erzielen. Vor dem Hintergrund der oben skizzierten Entwicklungen ist zu erwarten, daß sich diese Gruppe ausweiten wird. Diese, sich vor allem im Bereich von Einfacharbeitsplätzen abspielende Entwicklung wird erhebliche Auswirkungen auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und Tarifpolitik haben.
- Auf der Basis der vorhandenen statistischen Untersuchungen und Studien können keine belastbaren Aussagen über die quantitativen Beschäftigungspotentiale im Dienstleistungssektor, insbesondere im Bereich einfacher Dienstleistungen getroffen werden. Dieses Ergebnis ist insofern nicht überraschend, da die Realisierung möglicher Arbeitsplätze sowohl von der Angebotsseite als auch von der Nachfrageseite von unterschiedlichsten wirtschaftlichen Größen abhängt, die teilweise gegenläufig wirken.

- Mit der gebotenen wissenschaftlichen Vorsicht ziehen Mitarbeiter des Instituts für Arbeit und Technik (Gelsenkirchen) folgendes Fazit: „Der Übergang zur Dienstleistungsgesellschaft wird auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland keineswegs ein Jobwunder schaffen. Unter dem Strich wird aber wohl dennoch mit einem leichten Plus zu rechnen sein (Herv. d. V.). Allerdings bedeutet Strukturwandel in Zukunft nicht nur, daß der sekundäre Sektor an Bedeutung verliert und der tertiäre zulegt; auch bei den Diensten selbst ist mit massiven Veränderungen zu rechnen.“ (Beyer u.a., S. 403)
- Sowohl die Erschließung des vermuteten Beschäftigungspotentials als auch die Qualität der Arbeitsplätze dürfen der politischen und gesellschaftlichen Gestaltung. Die Regelungen müssen einerseits einen Anreiz vor allem für private - aber auch öffentlicher wie das dänische Beispiel zeigt - Arbeitgeber bewirken, zusätzliche Arbeitsplätze für Geringqualifizierte zu schaffen, ohne daß reguläre Arbeitsplätze verdrängt werden. Für die betroffenen Beschäftigten muß andererseits ein akzeptables Niveau aus Erwerbs- und Transfereinkommen erreicht werden.

3 Modelle zur Förderung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte

Die Diskussion zur Erschließung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte lässt sich in Deutschland grob in drei Phasen einteilen.

- In einer ersten Phase ist Anfang der neunziger Jahre das Konzept der negativen Einkommensteuer aus den USA nach Deutschland importiert worden. Mit dieser Arbeit wird insbesondere der Name Fritz W. Scharpf verbunden (vgl. Kapitel 3.1).
- Mitte der neunziger Jahre werden bestimmte Ausformungen der negativen Einkommensteuer in Deutschland unter dem Stichwort Bürgergeld diskutiert (Abschnitt 3.2). Diese Periode kann als „Phase der großen Entwürfe“ bezeichnet werden.
- Im großen und ganzen findet demgegenüber aktuell eine eher pragmatisch orientierte Debatte über Konzepte statt, gering entlohnte Arbeitnehmer von Sozialversicherungsbeiträgen zu entlasten (Kapitel 4 und 5). Während einige Ansätze alle Arbeitsverhältnisse im Niedriglohnbereich begünstigen möchten, sehen andere Konzepte eine Konzentration auf besondere arbeitsmarktpolitische Zielgruppen vor.

3.1 Die Intervention von Scharpf: Negative Einkommensteuer als Programm gegen Ausgrenzung

Ausgangspunkt der Intervention von Scharpf war die Einschätzung, daß Arbeitsplätze mit niedriger Arbeitsproduktivität, wie sie für Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose typisch sind, nur dann (wieder) nachgefragt werden, wenn die Entlohnung für diese Arbeitsplätze der Produktivität entsprechend abgesenkt wird. Zugleich müßte gewährleistet sein, daß das durch Erwerbsarbeit erzielbare Einkommen über dem sozialstaatlich gesicherten Minimum liegt, da sonst kein Anreiz für die Aufnahme einer Arbeit bestünde. Scharpf schloß dabei den „amerikanischen Weg“ der Absenkung des Sozialleistungsniveaus aus; er wandte sich aber zentral gegen die im System der deutschen Sozialhilfe angelegte „Arbeitslosigkeitsfalle“: In dem Moment, wo jegliches zusätzliches Arbeitseinkommen voll auf die Sozialhilfeleistung angerechnet wird, entfällt die Möglichkeit und der Anreiz, die eigene Einkommenssituation durch die Aufnahme von Arbeit zu verbessern.

Scharpf zog daraus das Fazit: Die Einkommen Geringqualifizierter oder Langzeitarbeitsloser dürfen nicht unter das Existenzminimum gedrückt werden, aber wenn neue Beschäftigung am unteren Ende des Arbeitsmarktes entstehen soll, müssen die **Arbeitskosten** gesenkt werden. Das Instrument dazu sei die „negative Einkommensteuer“, bei der Einkommen unterhalb einer sozial akzeptablen Mindesthöhe durch staatliche Zuwendungen (Negativsteuer) aufgestockt werden, während Einkommen oberhalb dieser Grenze besteuert werden. Im subventionierten Bereich müßte dabei die Höhe der Zuwendung mit steigendem Einkommen schrittweise zurückgeführt werden, dies aber so, daß immer ein finanzieller Anreiz zur Erhöhung des eigenen Erwerbseinkommens bestehen bleibt.

Einziges Kriterium der Förderung sollte der zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer vereinbarte Arbeitslohn sein, der in einem gesetzlich zu definierenden Niedriglohn-Bereich (oberhalb eines Mindestlohnes) liegen müßte.

Wenn Gewerkschaften und Arbeitgeber eine derart angelegte transparente und verlässliche Einkommenssubventionierung in die Kalkulation von Tarifabschlüssen einstellen könnten – so Scharpf –, könnten auf breiter Basis neue Niedriglohn-Arbeitsplätze mit gesellschaftlich akzeptablen Einkommensbedingungen entstehen. Die Finan-

zierbarkeit der Negativbesteuerung wäre – im Unterschied zum Konzept des „arbeitslosen Grundeinkommens“ – durch die Bindung des Transfers an den Tatbestand der Erwerbstätigkeit gesichert.

Konkrete Chancen für die Entstehung von Niedriglohnjobs auf breiter Basis sah Scharpf dabei vor allem in Bereichen wie z.B.

- Einzelhandel, Gastgewerbe, öffentliche Verkehrsmittel
- Krankenhäuser, Pflegeheime Kindergärten, Sportstätten
- private Haushaltshilfen
- private und freigemeinnützige Betreuungsdienste
- arbeitsintensive Produktion im biologischen Garten- und Landbau

Zusammenfassend äußerte Scharpf die Erwartung, daß mit dem Konzept der negativen Einkommensteuer erstmals seit langer Zeit ein Programm formuliert werde, das „die deklassierte und ausgegrenzte Unterschicht in unserem Lande nicht mit weiteren Einschränkungen drangsaliert oder mit weiteren Kontrollen und Sanktionen zu disziplinieren sucht, sondern einen wirtschaftlich wirksamen und politisch sichtbaren Beitrag zu ihrer (Re-)Integration in die Gesellschaft leisten könnte“.

Diese Intervention von Scharpf hatte durchaus eine überzeugende logische Grundlage. Gleichwohl wurden – insbesondere von gewerkschaftlicher Seite – viele Kritikpunkte, vor allem in bezug auf auf folgende Aspekte geäußert:

- tatsächliche Relevanz der in den Vordergrund gestellten „Arbeitslosigkeitsfalle“ im System der Sozialtransfers
- Vordringlichkeit von Strategien zur direkten Förderung von Beschäftigung und Qualifizierung
- Kosten und Finanzierbarkeit des Negativsteuer-Konzepts
- Gefahr der Aushöhlung der tariflichen Einkommensbedingungen der Beschäftigten
- Gefahr einer möglichen Verdrängung regulärer durch subventionierte Arbeit

Das Negativsteuer-Konzept ist in der Folgezeit – auch in Auseinandersetzung mit dieser Kritik – präzisiert und weiterentwickelt worden. Sein Grundansatz prägt bis heute die Diskussion.

3.2 Die Bürgergeld-Diskussion

Als eine bestimmte Ausformung der negativen Einkommensteuer sind in Deutschland zunächst einmal sog. Bürgergeld-Modelle diskutiert worden. Mitte der neunziger Jahre waren diese Konzepte politisch interessant, weil sie Möglichkeiten eines „schlanken Staates“ durch Vereinfachung und Zusammenführung von Einkommensbesteuerung und steuerfinanzierten Sozialleistungen sowie die Garantie eines Mindesteinkommens versprachen. Die Zeit kann als Phase der „großen Entwürfe“ von negativen Einkommensteuer-Konzepten charakterisiert werden.

Das Grundmodell des für alle Bürger (oder Haushalte) konzipierten Bürgergeldes hat folgende Eckpunkte:

- Personen ohne jedes Einkommen erhalten eine als Bürgergeld bezeichnete staatliche Transferleistung. Sie entspricht dem Existenzminimum.
- Erzielt ein Empfänger von Bürgergeld eigenes Einkommen, wird dieses in Höhe eines bestimmten negativen Steuersatzes auf das Bürgergeld angerechnet. Dieser Steuersatz stellt gleichsam die negative Verlängerung des Einkommensteuersatzes dar, den Beziehler höherer Einkommen zu entrichten haben. In den meisten Fällen wird davon ausgegangen, daß 50 v.H. der Einkünfte angerechnet werden.
- Erst wenn die auf diese Weise angerechneten Eigeneinkünfte eine bestimmte Transfergrenze übersteigen – in der Regel den als Existenzminimum festgelegten Betrag –, entfällt der Bezug von Bürgergeld. Die Person wächst in die positive Einkommensteuer hinein.
- In seiner „Reinform“ sieht das Modell vor, daß sämtliche steuerfinanzierte Sozialtransfers im Bürgergeld aufgehen, insbesondere Kindergeld (Kinderfreibeträge), Erziehungsgeld, Wohngeld, Sozialhilfe (HLU), Arbeitslosenhilfe sowie Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BaföG).

Varianten des Bürgergeldes

Je nachdem, wo der Schwerpunkt der Zielsetzung eines Bürgergeld-Modells anzusiedeln ist, lassen sich verschiedene Varianten des Konzeptes unterscheiden. Die Expertenkommission „Alternative Steuer – Transfer – Systeme“ des Bundesministeriums der Finanzen sieht 1996 folgende Möglichkeiten:

- Die Berechtigung zum Bezug von Bürgergeld kann auf Erwerbspersonen beschränkt werden. Im Vergleich zum Bürgergeld für alle würde sich eine Verringerung des erforderlichen fiskalischen Aufwandes sowie eine stärkere Betonung beschäftigungspolitischer Zielsetzungen ergeben.
- Eine Akzentuierung zugunsten arbeitsmarktpolitischer Ziele würde es ebenfalls bedeuten, nicht jedes eigene Einkommen mit lediglich 50 v.H. auf den Bürgergeldanspruch anzurechnen, sondern nur Einkommen aus Erwerbstätigkeit.
- Variationsmöglichkeiten bestehen auch bei der Frage, ob sämtliche steuerfinanzierte Sozialleistungen in das Bürgergeld einfließen sollen oder ob dieses lediglich an die Stelle ausgewählter Leistungen treten soll.

Die BMF-Expertenkommission untersuchte verschiedene Konzeptionen des Bürgergeld-Modells auf Tragfähigkeit und vor allem auf negative Auswirkungen.

Trotz des offenkundigen Charmes, Einkommensteuer und Transferleistungen des Staates im Rahmen eines Bürgergeldes zu integrieren, sieht sie aus gesamtwirtschaftlicher Sicht eher Nach- als Vorteile einer solchen Lösung.

Ablehnende Haltung der BMF-Expertenkommission zur Einführung eines umfassenden Bürgergeldansatzes

Die Expertenkommission lehnt die Einführung eines Bürgergeldes und die Übertragung der Verwaltung von steuerfinanzierten Sozialtransfers auf die Finanzbehörden ab. Ebenfalls spricht sie sich gegen dauerhafte Lohnsubventionen für niedrigproduktive Arbeit aus. Für diese Schlußfolgerungen werden viele Gründe genannt, von denen folgende für die weitere Diskussion wichtig sind:

- Erstens bezweifelt die BMF-Expertenkommission, daß sich ein einheitlicher Maßstab für positive und negative Leistungsfähigkeit (Bedürftigkeit) finden läßt. Wer nicht leistungsfähig ist, Einkommensteuer zu zahlen, muß deswegen noch lange nicht bedürftig sein, um Sozialtransfers zu erhalten. Und andersherum gilt ebenfalls, daß wer nicht bedürftig ist, noch lange nicht steuerlich leistungsfähig sein muß.
- Zweitens wären die fiskalischen Kosten beträchtlich (bis zu 270 Mrd. DM). Je mehr spezifische Leistungen im Bürgergeld pauschaliert würden, desto größer wäre die Gefahr von Mitnahmeeffekten. Um so höher wären aber auch die fiskalischen Aufwendungen, wenn allen wirklich Bedürftigen Leistungen im bisherigen Umfang zukommen sollen.
- Drittens lehnt die BMF-Expertenkommission Dauersubventionen für niedrigproduktive Arbeit aus ordnungspolitischen Gründen ab: „Oft wird behauptet, daß es speziell im Dienstleistungsbereich einen hohen latenten Bedarf an niedrigproduktiver Arbeit gebe. ... Die Nachfrage könne sich nur deswegen nicht entwickeln, weil die Leistungen zu teuer seien. Entsprechend subventioniert würden sie wieder ihren Markt finden. Eine derartige Aussage ist teils trivial. Mit hinreichenden Subventionen abgestützt, läßt sich alles verkaufen, was nur irgendetwas nützlich ist. Teils ist sie irreführend; denn eine Subventionierung macht die Leistungen nur einzelwirtschaftlich billiger. Aus volkswirtschaftlicher Sicht wird die Leistung in der Regel teurer.“ (S. 66 f.) Zudem wird die Gefahr gesehen, daß eine Dauersubventionierung niedrigproduktiver Arbeit in Deutschland bei den hier geltenden hohen Lohnsätzen von enormer Attraktivität für Anbieter niedrigproduktiver Arbeit aus dem Gesamtbereich der Europäischen Union wäre. Es könne ein gewaltiger Zustrom zusätzlicher Arbeitskräfte ausgelöst werden.

3.3 Weitere Empfehlungen der BMF-Kommission

Trotz der Ablehnung eines umfassenden Bürgergeld-Ansatzes sieht die Expertenkommission „Alternative Steuer-Transfer-Systeme“ durchaus Verbesserungsmöglichkeiten in den bestehenden Steuer- und Transfersystemen.

- Die Sätze für die Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Hilfe zum Lebensunterhalt von derzeit 85 v.H. bzw. 100 v.H. sollten ermäßigt werden.
- Einkommensgrenzen für Sozialtransfers und für die Gewährung sozialpolitisch motivierter Einkommensteuernachlässe sollten so festgelegt werden, daß Belastungssprünge mit sich veränderndem Erwerbseinkommen oder gar „Umkippeffekte“ vermieden werden.
- Zudem empfiehlt die BMF-Expertenkommission die Einführung eines Sozialtransferamts. Dieses sollte alle steuerfinanzierten Sozialtransfers, zumindest aber die Sozialhilfe, das Wohngeld, die Ausbildungsförderung und das Kindergeld verwalten.
- Die Einkommensermittlung zum Zwecke der Berechnung von Ansprüchen auf unterschiedliche Sozialleistungen sollte nach einheitlichen Grundsätzen und Regelungen erfolgen.
- Um den Lohnabstand zur Sozialhilfe weiterhin zu gewährleisten, sollten das Kindergeld und das Wohngeld bei niedrigen Familieneinkommen einerseits und die Sozialhilferegelsätze für Kinder bzw. die Wohnbeihilfe andererseits besser aufeinander abgestimmt werden.

4 Aktuelle Vorschläge: Entlastungskonzepte für gering entlohne Beschäftigung

Spätestens mit der Etablierung des Bündnis für Arbeit ist die Diskussion um die Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte durch Subventionen neu belebt. Die Debatte wird derzeit intensiv unter dem Begriff Kombi-Lohn geführt. Allerdings verbergen sich dahinter recht unterschiedliche Konzepte. Wichtige Modelle werden im folgenden in ihrer Grundstruktur synoptisch dargestellt.

Vorab soll eine Kurzdarstellung möglicher Subventionsformen zur besseren Einordnung der Vorschläge erfolgen.

Prinzipiell lassen sich vier Arten der Subventionierung von Beschäftigung unterscheiden:

- Arbeitgebersubventionen
- Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen
- Einkommensbeihilfen für die Beschäftigten
- Nachfragesubventionen

Die staatlichen Beihilfen können sich einerseits allgemein auf alle möglichen Beschäftigte oder auf besondere Zielgruppen beziehen. Andererseits können sie auf Dauer oder zeitlich befristet gewährt werden.

Der Vollständigkeit halber ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, daß gezielte Nachfrageeffekte auch durch die Gewährung eines verminderten Umsatzsteuersatzes für bestimmte (End-)Sektoren ausgelöst werden können. Diese Forderung wird bspw. vom Arbeitgeberverband des Textil-Reinigungs-Verbandes NRW für diejenigen Waschdienstleistungen erhoben, die für Gesundheitseinrichtungen erbracht werden. 80 v.H. der Beschäftigten der Branche sind gering qualifiziert.

Aktuell sind vor allem die beiden ersten Beihilfevarianten in der Diskussion.

4.1 Arbeitgebersubventionen

Subventionen, die an Arbeitgeber gezahlt werden, wenn sie zusätzliche Arbeitsplätze schaffen bzw. Arbeitslose aus bestimmten Zielgruppen einstellen, gibt es in Deutschland und auch in vielen anderen Ländern bereits seit längerem. Tabelle 10 listet entsprechende betriebsbezogene Einstellungsbeihilfen auf.

Arbeitgebersubventionen in Form von Eingliederungs- bzw. Lohnkostenzuschüssen sollen vermutete (anfängliche) Produktivitätsnachteile bestimmter arbeitsmarktpolitischer Gruppen ausgleichen. Die Unterstützung setzt also erst bei Langzeitarbeitslosigkeit ein. Zudem sind die Hilfen zeitlich befristet.

Unternehmen beklagen häufig, daß die Beantragung entsprechender Zuschüsse mit einem hohen bürokratischen Aufwand verbunden ist. Deswegen würden sie teilweise auf die Subventionen verzichten. Dies dürfte sicherlich ein wesentlicher Grund dafür sein, daß zur Verfügung stehende Mittel aus manchen Programmen nicht vollständig abgerufen werden.

Tabelle 10: Betriebsbezogene Einstellungshilfen

	Zielgruppenvorgabe	Förderdauer	Konditionen
Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose (BHI) 1995-1999 (Bundesprogramm)	mindestens ein Jahr arbeitslos sechs Monate arbeitslos, wenn zuvor mindestens drei Jahre wegen Betreuungsaufgaben nicht gearbeitet wurde Anschlußförderung nach ABM, Strukturpassungsmaßnahmen, § 19 BSHG bei besonderer Begründung	Maximal 12 Monate	bis 2 Jahre arbeitslos; 60 / 40 % ¹ 2 – 3 Jahre arbeitslos; 70 / 50 % über 3 Jahre arbeitslos; 80 / 60 %
Eingliederungszuschuß §§ 217 – 224 SGB III	1. Arbeitnehmer (AN), die einer besonderen Einarbeitung bedürfen	1. bis 6 Monate	1. bis 30 %
1. bei Einarbeitung	2. AN, insb. Langzeitarbeitslose, Schwerbehinderte und sonstige Behinderte mit personenbezogenen Vermittlungser-schwernissen	2. bis 12 Monate	2. bis 50 %
2. bei erschwelter Vermittlung	3. Langzeitarbeitslose über 55 Jahre ²	3. bis 24 Monate	3. bis 50 %
3. für Ältere	„zuvor arbeitslose förderungsbedürftige AN“:	bis 12 Monate	bis 50 % für bis zu 2 AN gleichzeitig für neue Arbeitsplätze bei Existenzgründungen der letzten zwei Jahre mit nicht mehr als 5 AN
Einstellungszuschuß bei Neugründungen §§ 225 – 228 SGB III	mindestens 3 Monate Leistungsbezug bzw. in ABM, Strukturpassungsmaßnahmen oder beruflicher Weiterbildung	2 Wochen bis 6 Monate	Erstattung des Arbeitsentgeltes für Zeiten ohne Einsatz
Eingliederungsvertrag §§ 229 – 234 SGB III	1 Jahr arbeitslos oder 6 Monate arbeitslos und mindestens 1 Vermittlungshemmnis 2 Jahre arbeitslos oder 6 Monate arbeitslos und mindestens 2 Vermittlungshemmnisse	(Anrechnung vorge-schalteter Trainings-maßnahmen beim gleichen Arbeitgeber)	ggfs. zusätzlicher Eingliederungs-zuschuß

Quelle: Zusammenstellung von Claudia Weinkopf (1998) nach einer Übersicht des IAB (Brinkmann 1998)

¹ Im 2. Halbjahr der Förderung gilt jeweils der verminderte Satz der Lohnkostenzuschüsse.
² Durch Rechtsverordnung kann die Altersgrenze auf bis zu 50 Jahre vermindert werden.

4.2 Ermäßigung oder Erlaß von Sozialversicherungsbeiträgen

Eine andere Form der Subventionierung ist die Ermäßigung oder der Erlaß von Sozialversicherungsbeiträgen. Es sind auch hier verschiedene Varianten möglich:

- Begünstigte Arbeitsplätze können beispielsweise alle Arbeitsplätze mit einem bestimmten Kriterium (z.B. Niedriglohnsegment definiert anhand einer Einkommenshöhe), nur neue Arbeitsplätze oder aber Arbeitsplätze für bestimmte Zielgruppen (z.B. Langzeitarbeitslose) sein.
- Die Ermäßigung oder der Erlaß kann sich auf die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer oder auf beide beziehen.
- Der Zeitraum der Subventionierung kann befristet oder auf Dauer sein.

An diesen Grundgedanken knüpfen viele der derzeit in der Diskussion befindlichen kombinierten Lohnmodell-Vorschläge an. Dabei können sie sich auf Erfahrungen anderer Länder beziehen.

4.3 Auslandserfahrungen I: Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen

Bereits seit Jahren wird in einigen anderen Ländern erprobt, Sozialversicherungsbeiträge zu ermäßigten bzw. zu erlassen. Tabelle 11 stellt ausgewählte Programme dar. Folgende Aspekte sind dabei interessant:

- Die Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen zielt erstens auf die Einstellung von Arbeitslosen aus bestimmten Zielgruppen (Ältere, Jugendliche, Langzeitarbeitslose) ab. Zweitens werden sie auch generell für Arbeitsplätze mit niedrigen Einkommen gewährt; letzteres wird ausschließlich in Staaten mit Mindestlohnssystemen praktiziert. In einigen Ländern sind beide Instrumente miteinander verbunden.
- Unterschiedlich ist der Zeitraum der Subventionsgebung ausgestaltet. Es gibt Beispiele mit einer zeitlichen Befristung. In anderen Fällen werden die Subventionen auf Dauer gewährt.
- In den jeweiligen Programmen ist auch unterschiedlich geregelt, ob nur der Arbeitgeber vom Erlaß der Sozialversicherungsbeiträge profitiert oder auch die betroffenen Beschäftigten von der Entrichtung der Sozialversicherungsbeiträge befreit werden.
- Unklar ist, ob die Zuschüsse bzw. Abschläge ausschließlich für neugeschaffene Arbeitsplätze oder auch bereits bestehende Arbeitsplätze gewährt werden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß die Programme zur Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen in anderen Ländern insbesondere Zielgruppenorientierung und Finanzierbarkeit miteinander zu verbinden versuchen. Auswertungen über die Erfolge der Ansätze liegen den Verfassern nicht vor.

Tabelle 11: Beispiele für Programme zur Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen in anderen Ländern

Belgien	50 %-Ermäßigung der Arbeitgeberbeiträge bei Jobs mit Monatslohn unter 41 860 FB und degressive Ermäßigung (50 bis 10%) unterhalb von 60 676 FB
Frankreich	weitere befristete Ermäßigungen bei Einstellung von bestimmten Zielgruppen (Ältere, Jugendliche, Langzeitarbeitslose) Beitragsnachlaß für Arbeitgeber (800 FF) bei Zahlung von Mindestlöhnen, degressive Ermäßigung bei Löhnen bis zum 1,3-fachen des Mindestlohnes
Großbritannien	weitere Ermäßigungen bei Einstellung von bestimmten Zielgruppen (Ältere, Behinderte, Jugendliche, Langzeitarbeitslose, Sozialhilfebeziehende) Senkung der Arbeitgeberbeiträge für Niedrigverdiener (20 vH der Erwerbsbevölkerung)
Irland	weitere Ermäßigungen bei Einstellung von Langzeitarbeitslosen Verringerung der Arbeitgeberbeiträge in niedrigen Lohngruppen (unter 12 000 irischen Pfund)
Luxemburg	weitere Ermäßigung bei Schaffung neuer Arbeitsplätze für Jugendliche oder Arbeitslose (länger als 13 Wochen arbeitslos) Befreiung von Sozialbeiträgen für Arbeitgeber und Beschäftigte <ul style="list-style-type: none"> • für 7 Jahre bei Einstellung über 50-jähriger Arbeitsloser • für 2 Jahre bei Langzeitarbeitslosen (mehr als 2 Jahre) • bis zu 30 Jahre (für 3 Jahre für unter 40-Jährige)
Niederlande	bei Einstellung von Langzeitarbeitslosen und einem Lohn bis 130 vH des gesetzlichen Mindestlohnes Befreiung von Arbeitgeberbeiträgen für zwei bis vier Jahre (bei Einstellung von länger als zwei Jahren Arbeitslosen)
Schweden	Firmen mit bis zu 500 Beschäftigten erhalten für Neueinstellung von Arbeitslosen eine Befreiung von Arbeitgeberbeiträgen für 12 Monate

Quelle: Zusammenstellung von Claudia Weinkopf, in: Weinkopf 1998

4.4 Auslandsverfahren II: Earned Income Tax Credit in den USA

Im Jahre 1996 ist das US-amerikanische Sozialhilfesystem grundlegend reformiert worden. Auf der Basis des (Bundes-) "Gesetzes über persönliche Verantwortung und Arbeitsmöglichkeiten" wird Sozialhilfe seitdem nur noch auf Zeit gewährt und ist mit der Pflicht zur Arbeitsaufnahme verbunden. Die konkretere Ausgestaltung des Bundesgesetzes obliegt den Bundesstaaten.

Hintergrund für die Umgestaltung des im wesentlichen aus 5 Säulen bestehenden Sozialhilfesystems (Sozialhilfe für bedürftige Familien, Beihilfen für Schwerbehinderte, Krankenversicherung für Arme, Lebensmittelmarken sowie Anreize zur Arbeitsaufnahme) waren drei Faktoren.

- Sozialhilfe verursachte auf Bundesebene hohe Kosten; 1995 beliefen sie sich auf ca. 180 Mrd. Dollar oder 2,5 v.H. des Bruttoinlandsprodukts (zum Vergleich: in Deutschland machen die Sozialhilfeleistungen 1,5 v.H. des BIP aus).
- Dennoch ist die Armut in den USA in den letzten Jahrzehnten nicht zurückgegangen; sie blieb relativ konstant bei rund 14 v.H. der Gesamtbevölkerung.
- Trotz der im System eingebauten Anreize zur Arbeitsaufnahme konnte bis Mitte der neunziger Jahre kein Anstieg der Wechsel von der Sozialhilfe zur Erwerbstätigkeit verzeichnet werden.

Zum zentralen Baustein im US-amerikanischen Sozialhilfesystem, die Aufnahme von Arbeit positiv zu beeinflussen, ist mittlerweile der **Earned Income Tax Credit (EITC)** ausgebaut worden.

Die Einkommensteuergutschrift EITC wurde im Jahre 1975 eingeführt und in den Jahren 1986, 1990 und 1993 wesentlich verändert.

- Der Adressatenkreis ist erweitert worden. Zunächst war der Leistungsbezug an eine Tätigkeit sowie an das Vorhandensein von Kindern im eigenen Haushalt gebunden. Ab 1993 können auch Alleinstehende zwischen 25 und 65 Jahren in den Genuß des EITC kommen.
- Mit dieser Änderung geht eine massive Aufstockung der Finanzierung einher. Die Aufwendungen stiegen von 3,9 Mrd. Dollar in 1987 über 7 Mrd. Dollar in 1990 auf 25 Mrd. Dollar im Jahre 1996. Für 1999 sind Ausgaben in Höhe von 30 Mrd. Dollar veranschlagt.

Der Earned Income Tax Credit folgt der Logik einer negativen Einkommensteuer. Berechnungsgrundlage ist die am Ende eines Jahres übermittelte Höhe des Haushaltseinkommens per Steuererklärung an die Finanzbehörden des Bundes. Innerhalb bestimmter Lohn- und Einkommensgrenzen erfolgt mindestens eine Zurückerstattung von bereits gezahlten Lohnsteuern; zumeist werden zudem darüber hinaus gehende Zahlungen als Lohnsubvention fällig. 1996 kamen fast 20 Mill. Personen in ärmeren Haushalten in den Genuß von EITC.

Die Höhe der Unterstützung richtet sich nach dem Niveau des Familieneinkommens sowie der Zahl der Kinder (siehe Tabelle 12). Auffällig ist, daß mit der gesetzten Maximalförderung Einkommensbezieher begünstigt werden, die innerhalb des Niedriglohnssektors in der Mitte liegen. Vollzeitarbeit wird stärker belohnt als Teilzeitarbeit.

Für die deutsche Diskussion ist an der EITC-Regelung auch interessant, daß die Grenzsteuerbelastung in bestimmten Phasen rund 79 Prozent beträgt. Sie erreicht somit fast eine Höhe, die in Deutschland die Grundlage für die Diskussion einer „Sozialhilfefalle“ bildet (siehe Abschnitt 2.2). Diese Debatte wird somit erheblich relativiert. Es gibt objektiv kaum lösbare Schnittmengenprobleme in den Einkommensteuer- und Transfersystemen – egal wie hoch die Hilfen zum Lebensunterhalt jeweils sind.

Tabelle 12: Raten und Höhe der Einkommensteuergutschrift EITC

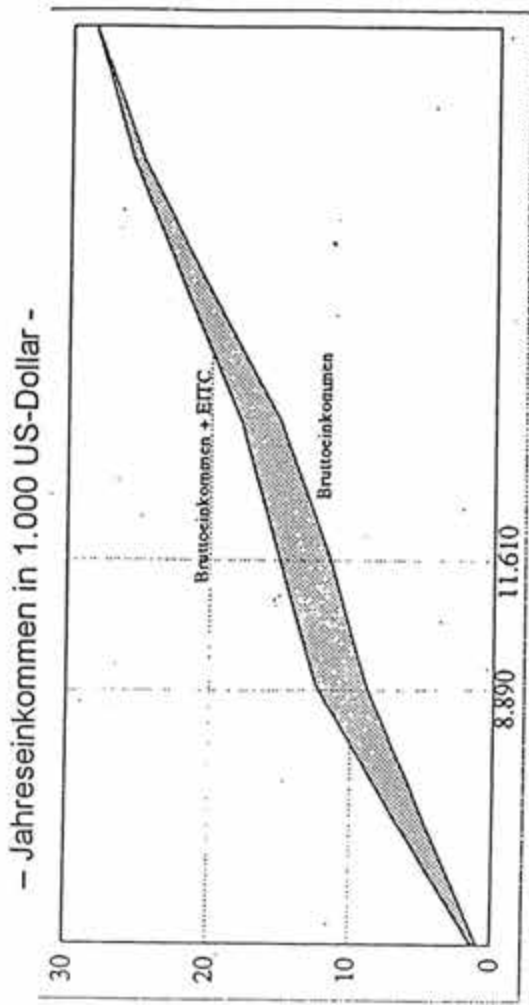
	Ohne Kinder	mit 1 Kind	mit 2 Kindern
Rate der Gutschrift (Prozent)	7,65	34,00	40,00
Mindesteinkommen für Höchstkredit (Dollar)	4.220	6.330	8.890
Höchstkredit (Dollar)	323	2.152	3.556
Phase-out Rate (Prozent)	7,65	15,98	21,06
Phase-out Bereich (Dollar)			
Anfangseinkommen (Dollar)	5.280	11.610	11.610
Endeinkommen (Dollar)	9.500	25.078	28.495

Quelle: U.S. Congress 1996 zit. in: Waltraut Peter, Die amerikanische Sozialhilfereform, iw-trends 4/1997, S. 65.

Erklärung:

Bei einer Familie mit zwei Kindern beträgt die Steuergutschrift bis zu einem Jahresverdienst von 8.890 Dollar 40 Prozent des Bruttoeinkommens. Der „Kredit“ erreicht an dieser Einkommensgrenze den Maximalbetrag in Höhe von 3.556 Dollar. Diese Summe ändert sich bis zur Einkommensgrenze von 11.610 Dollar nicht. Der Erstattungssatz sinkt auf 30 Prozent. Jenseits dieser Grenze im Rahmen der phase-out-Phase verringert sich die Steuergutschrift um 0,21 Dollar je zusätzlich verdientem Dollar. Das entspricht einer Grenzsteuerbelastung von 79 Prozent! Bei einem Guthaben von 28.495 Dollar erreicht die Steuergutschrift Null.

Abbildung 4: Die Wirkung des US-Einkommenssteuerkredit EITC auf das Bruttoeinkommen



Familie mit 2 Kindern, 1996. Der gesetzliche Jahres-Mindestlohn betrug 1996 9.918 Dollar, die Armutsgrenze lag bei 12.516 Dollar und der effektive Mindestlohn in der Industrie bei 13.843 Dollar.

Die bisherigen Erfahrungen mit der reformierten Einkommensgutschrift EITC scheinen aus arbeitsmarktpolitischer Sicht positiv zu sein. Das Programm gegen Armut bietet über die Einkommenssubventionen Sozialhilfeempfängern verstärkt Anreize, Arbeit aufzunehmen. Das Council of Economic Advisors sieht bis 1998 folgende Entwicklungen.

- Das EITC-Programm hatte zur Folge, daß 1997 etwa 4,3 Millionen Amerikaner die Armutsgrenze überschritten haben. Dieses wirkte sich speziell auf die Kinderarmut aus. Mittels des Programms ging die Kinderarmut um rund 1 Million zurück.
- Die Erwerbsbeteiligung von alleinlebenden Frauen mit Kindern stieg seit 1992 von 73,7 auf 84,2 Prozent. Im gleichen Zeitraum verringerte sich die Zahl der arbeitslosen weiblichen Sozialhilfeempfängern von 19.3 auf 8,3 Prozent. Auch diese Entwicklung geht wesentlich auf das EITC-Programm zurück.

Diese „Erfolge“ basieren allerdings wohl hauptsächlich auf der guten Verfassung und Entwicklung des US-Arbeitsmarktes. Wenig Erfahrungen liegen derzeit für Rezessionszeiten vor.

Insgesamt kann nicht nachgewiesen werden, daß sich im deregulierten amerikanischen Arbeitsmarkt vor allem durch die Existenz von EITC ein Niedriglohnsektor herausgebildet hat. Eher mildert dieses Programm die schlimmsten Auswüchse der Niedriglohnkonkurrenz (Wilke 1999).

Eine Übertragung auf Deutschland erscheint zunächst allerdings fraglich, bzw. mit erheblichen praktischen Problemen behaftet.

- Es ist zweifelhaft, ob sich ein gesellschaftlicher Konsens hinsichtlich der „Arbeitspflicht“ von Langzeitarbeitslosen erzielen läßt. Neben historischen Gründen sprechen in Deutschland zum einen familienpolitische Leitprinzipien gegen derartige Bestrebungen (z.B. Artikel 6 Abs. 1 und 2 Grundgesetz, BSHG 18, Abs. 3). Zum anderen sind die in den letzten Jahren verschärften Regelungen zur Arbeitsaufnahme von Sozialhilfeempfängern

gern bislang ohne größere Auswirkungen geblieben (was z.T. auf unzureichende arbeitsmarktaktivierende und -vermittelnde Tätigkeiten zurückgeführt werden kann).

- Die Strukturen der historisch gewachsenen, sehr ausgeklügelten Sicherungssysteme für den Fall der Erwerbslosigkeit (vor allem Sozial- und Arbeitslosenhilfe, die im Gegensatz zu den USA auf dem Individual- und nicht dem Familienprinzip beruhen) sowie die Aufspaltung des Arbeitsmarktes im unteren Segment (Stichwort: geringfügige Beschäftigung) lassen in Deutschland einfache Lösungen einer Steuergutschrift als kaum realisierbar erscheinen. Zum einen besteht die Gefahr der massenweisen Umwandlung von geringfügiger Beschäftigung in subventionierte Teilzeitarbeitsplätze - mit hohem finanziellen Aufwand für die öffentlichen Haushalte. Zum anderen ist insofern die Notwendigkeit komplizierter Regelungen und des Risikos eines hohen Verwaltungsaufwandes gegeben (trotz des relativ einfachen Systems reichten in den USA rund dreißig Prozent mehr Steuerzahler EITC-Forderungen ein als anspruchsberechtigt waren).
- Angesichts des Verbundcharakters des deutschen Steuersystems im Lohn- und Einkommensteuerbereich sowie der kommunalen Zuständigkeit für die Sozialhilfe müsste ein Ausgleichsmechanismus entwickelt werden.

5 Aktuell diskutierte kombinierte Lohn-/Transfer-Modelle in Deutschland

In der folgenden synoptischen Übersicht (Teil 5.1) werden die in der letzten Zeit vorrangig diskutierten Modelle für kombinierte Lohn-/Transfer-Konzepte dargestellt. Es handelt sich um

- die **Kombilohn-Modelle** des BDA und der CDU, die sich in wesentlichen Punkten durchaus voneinander unterscheiden
- das Konzept des **Einstiegs geldes** für Langzeitarbeitslose von Spermann/Universität Freiburg
- die an der Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge ansetzenden Vorschläge der SPD Rheinland-Pfalz (**Mainzer Modell**) und der SPD-Bundestagsfraktion (**Schreiner-Modell**)
- der Vorschlag von **Bündnis 90/Grüne**, der sowohl die Einstiegs geld-Variante als auch die Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge aufgreift

Der anschließende Teil 5.2 liefert ergänzende Informationen zur derzeit laufenden Diskussion im Rahmen des Bündnisses für Arbeit vom Mai 1999, in der das Schreiner-Modell und das Mainzer Modell von der „Arbeitsgruppe Benchmarking“ und vom Arbeitsministerium aufgegriffen und weiterentwickelt wurden.

5.1 Synopse der aktuell diskutierten Konzepte

Die nachfolgende synoptische Darstellung ist gegliedert nach den Kriterien

- (1) Grundansatz und Ausgestaltung der Förderung
- (2) Zielgruppen und Förderdauer
- (3) Aussagen zu wesentlichen Nebenbedingungen
- (4) Kosten und Finanzierung

Die genannten Vorschläge gehen nicht unbedingt auf alle damit in den Blick kommenden Aspekte ein, entsprechend ergeben sich in der Darstellung „weiße Felder“. Speziell Rückwirkungseffekte werden größtenteils nicht berücksichtigt, wie z.B. die ordnungspolitischen Auswirkungen auf die Sozial- und Steuersysteme. Ergänzende eigene Wertungen der Verfasser sind kursiv dargestellt.

(1) Grundansatz und Ausgestaltung der Förderung

Beurteilungskriterien	Modifizierte Anrechnung zusätzlicher Arbeitseinkommen auf Sozialtransfers		Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen		Verbundmodell
	Kombi-Lohn BDA	Kombi-Lohn CDU	Mainzer Modell	Schreiner-Modell	
<ul style="list-style-type: none"> Grundansatz 	reduzierte Anrechnung zusätzlicher Arbeitseinkommen bei der Sozialhilfe	reduzierte Anrechnung zusätzlicher Arbeitseinkommen bei der Arbeitslosenhilfe	Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge bei niedrigen Brutto-Monats-einkommen	Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge bei niedrigen Stundenlöhnen	a) Einstiegsgeld für Langzeitarbeitslose b) Modifiziertes „Mainzer Modell“ zur Förderung von Teilzeitarbeitnehmer
<ul style="list-style-type: none"> Begünstigte der Förderung 	Arbeitnehmer	Arbeitnehmer	Arbeitnehmer	Arbeitnehmer und Arbeitgeber	Arbeitnehmer
<ul style="list-style-type: none"> Geförderte Arbeitsverhältnisse 	sowohl neue als auch bestehende Arbeitsverhältnisse	nur neue Arbeitsverhältnisse	sowohl neue als auch bestehende Arbeitsverhältnisse	sowohl neue als auch bestehende Arbeitsverhältnisse	sowohl neue als auch bestehende Arbeitsverhältnisse
<ul style="list-style-type: none"> Ausgestaltung der Förderung 	degressive Nichtanrechnung zusätzlicher Arbeitseinkommen einschließlich einer familienpolitischen Komponente	Aufstockung niedriger Löhne durch degressive Nichtanrechnung zusätzlicher Arbeitseinkommen auf die Arbeitslosenhilfe	degressiver Zuschuß zum Sozialversicherungsbeitrag bei Einkommen zwischen 630 und 1.550 DM brutto (bzw. bei Verheirateten verdoppelt)	degressiver Zuschuß zum Sozialversicherungsbeitrag; beginnend mit 100 % bei Stundenlohn von 10 DM und auslaufend bei Stundenlohn von 18 DM	degressive Nichtanrechnung zusätzlicher Arbeitseinkommen (auf ein Jahr befristet) degressiver Zuschuß zum Sozialversicherungsbeitrag bei Einkommen zwischen 630 und 1.250 DM brutto
<ul style="list-style-type: none"> Einkommenseffekte 	anrechnungsfreies Zusatzeinkommen steigt (für Alleinstehenden) von 269 auf 489 DM	anrechnungsfreies Zusatzeinkommen über die bisherigen 269 DM hinaus	anrechnungsfreies Zusatzeinkommen und gerechterer Familienlastenausgleich	bei einem Brutto-lohn von 11,00 DM erhöht sich der Nettolohn von 8,69 DM auf 10,71 DM (um 23%)	anrechnungsfreies Zusatzeinkommen; Förderung der Teilzeitarbeit

(2) Zielgruppen und Förderdauer

Modell	Modifizierte Anrechnung zusätzlicher Arbeitseinkommen auf Sozialtransfers		Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen		Verbund-Modell	
	Kombi-Lohn BDA	Kombi-Lohn CDU	Einstiegs-geld (Spermann)	Mainzer Modell		Schreiner-Modell
<ul style="list-style-type: none"> Zielgruppen 	alle Arbeitsverhältnisse im Niedriglohnbereich	Bezieher von Arbeitslosen-hilfe	bedürftige Langzeitarbeitslose, die Arbeitslosen-/Sozialhilfe beziehen	alle Arbeitsverhältnisse im Niedriglohnbereich ab 300 DM Monats-einkommen; Teilzeitarbeitsverhältnisse werden tendenziell begünstigt	alle Arbeitsverhältnisse im Niedriglohnbereich oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze	Kombi-Lohn Grüne Langzeitarbeitslose und geringfügig Beschäftigte Teilzeit-Arbeit soll besonders gefördert werden
<ul style="list-style-type: none"> Zeitraum der Förderung 	unbegrenzt	Befristung auf 2 Jahre im Einzelfall	Befristung auf 1 Jahr mit 2. Stufe auf Darlehensbasis	unbegrenzt	unbegrenzt	Einstiegsgeld: Befristung auf 1 Jahr
<ul style="list-style-type: none"> Bedürftigkeitskriterien 		Begrenzung auf ehemalige Arbeitslosenhilfebezieher	Bezug von Einstiegsgeld nur nach Bedürftigkeitsprüfung durch das Arbeitsamt			Bezug von Einstiegsgeld nur nach Bedürftigkeitsprüfung durch das Arbeitsamt

(3) Aussagen zu wesentlichen Nebenbedingungen

Modell	Modifizierte Anrechnung zusätzlicher Arbeitseinkommen auf Sozialtransfers		Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen		Verbund-Modell
	Kombi-Lohn BDA	Kombi-Lohn CDU	Einstiegsfeld (Spermann)	Mainzer Modell	
<ul style="list-style-type: none"> Erhalt der sozialen Sicherungssysteme 	Streichung des längeren Arbeitslosengeldbezugs für Ältere und Wegfall der Arbeitslosenhilfe	Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld bleiben unverändert	Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld bleiben grundsätzlich unverändert	Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld bleiben unverändert	Kombi-Lohn Grüne Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld bleiben grundsätzlich unverändert
<ul style="list-style-type: none"> Einbeziehung von Qualifizierungsmöglichkeiten 	Einbeziehung von Sozialhilfeempfängern in Arbeitsförderungsmaßnahmen				
<ul style="list-style-type: none"> Berücksichtigung nicht-finanzieller Hemmnisse 		Organisation kommunaler Beschäftigungsangebote			
<ul style="list-style-type: none"> Vermeidung des Umstiegs aus tariflich bezahlter in subventionierte Arbeit 	Bildung von tariflich vereinbarten Niedriglohngruppen 20 – 30% unter dem derzeit niedrigsten Tarif Ersatz nicht subventionierter durch subventionierte Arbeit möglich	eingrenzbar durch Festlegung einer Untergrenze des förderfähigen Niedriglohnbereichs	durch engen Zielgruppenbezug und zeitliche Befristung werden Verdrängungseffekte minimiert	Ersatz nicht subventionierter durch subventionierte Arbeit möglich (eingrenzbar durch Abschluß von Tarifverträgen für Niedriglohn-Jobs)	(teils – teils, je nach Grundansatz, vgl. Spermann und Mainzer Modell)
<ul style="list-style-type: none"> Sicherung der Erwerbschancen für Geringqualifizierte 	Ersatz von Geringqualifizierten durch besser qualifizierte möglich (Verdrängungseffekt)	Verdrängungseffekte sind aufgrund des Zielgruppenbezugs eher unwahrscheinlich	Verdrängungseffekte sind aufgrund des engen Zielgruppenbezugs unwahrscheinlich	Ersatz von Geringqualifizierten durch besser qualifizierte möglich (Verdrängungseffekt)	(teils – teils, je nach Grundansatz, vgl. Spermann und Mainzer Modell)

(4) Kosten und Finanzierung

Modell	Modifizierte Anrechnung zusätzlicher Arbeitseinkommen auf Sozialtransfers		Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen		Verbund-Modell
	Kombi-Lohn BDA	Kombi-Lohn CDU	Einstiegsgeld (Spermann)	Mainzer Modell	
<ul style="list-style-type: none"> Eingrenzbarkeit der Förderung Erwartete fiskalische Kosten 		Zielgruppenbezug auf Arbeitslosenhilfebezieher	strenger Zielgruppenbezug auf bedürftige Langzeitarbeitslose	keine Eingrenzung auf spezielle Gruppen vorgesehen	Kombi-Lohn Grüne
	ca. 1,8 bis 2,5 Mrd DM?	keine Aussage (Aufstockung ist aber im Prinzip niedriger als ansonsten zu zahlende Arbeitslosenhilfe)	durch Zielgruppenbezug und Bedürftigkeitsprüfung prinzipiell geringere Kostenbelastung als im Status Quo	keine Aussage zu Gesamtkosten für Kindergeldzuschlag 720 Mio DM pro Jahr	Zielgruppenbezug auf Arbeitslosenhilfebezieher 200 Mio DM für 100.000 Teilzeitarbeitsplätze
<ul style="list-style-type: none"> Beschäftigungseffekte 	<i>voraussichtlich nur geringe Arbeitseinkommeneffekte</i>	zusätzliche Beschäftigungsanreize bei Arbeitnehmern; Effekte nicht zu quantifizieren	zusätzliche Beschäftigungsanreize bei Arbeitnehmern; Effekte nicht zu quantifizieren	zusätzliche Beschäftigungsanreize sowohl für Arbeitnehmer als auch für Arbeitgeber; Effekte nicht zu quantifizieren	zusätzliche Beschäftigungsanreize bei Arbeitnehmern; Zielerfolg 100.000 zusätzliche Teilzeitarbeitsplätze
<ul style="list-style-type: none"> Mitnahme-Effekte 	Förderung von bereits bestehenden Niedriglohn-Jobs		weitgehend ausgeschlossen	Förderung von bereits bestehenden Niedriglohn-Jobs (nur arbeitnehmerseitig)	wie beim Spermann-Modell weitgehend ausgeschlossen
<ul style="list-style-type: none"> Vorschläge zur Einführung 		bundesweit, zunächst zeitlich befristet auf 4 Jahre	Modellversuch auf Landes- oder Bundesebene		zunächst Erprobung in unterschiedlichen Regionen

Die synoptische Darstellung zeigt, daß wesentliche Problembereiche des kombinierten Lohn-Transfer-Gedankens von den verschiedenen Vorschlägen zum Teil gar nicht, zum Teil nur sehr vage angesprochen werden:

- ⇒ Die zu erwartenden **Beschäftigungseffekte** sind entweder relativ gering oder nicht genauer zu quantifizieren.
- ⇒ Die Einschätzung der einzelnen Modelle bezüglich **Kosten und Finanzierung** ist demzufolge wenig aussagefähig.
- ⇒ In bezug auf mögliche **Mitnahmeeffekte** bleibt offen, ob sie im Interesse einer breiteren Beschäftigungsausweitung und Gleichbehandlung aller Niedriglohnjobs eher in Kauf genommen oder ob durch engen Zielgruppenbezug und Bedürftigkeitsprüfung zu Lasten des Beschäftigungseffekts eingegrenzt werden sollen.
- ⇒ Die Gefahr der **Verdrängung regulärer durch subventionierte Arbeit** wird durchweg gesehen, als Ausweg wird die tarifliche Definition neuer Niedriglohnbereiche vorgeschlagen.
- ⇒ **Maßnahmen der Beschäftigungsförderung und Qualifizierung** sind durchweg nicht integriert, das Problem der Entstehung möglicher „dead end jobs“ ohne Aufstiegs- oder Aufstiegchancen wird nicht behandelt.

Mit Ausnahme des BDA-Modells – das die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe vorsieht (!) – gehen alle Vorschläge davon aus, daß die vorhandenen Systeme der sozialen Sicherung prinzipiell erhalten werden sollen.

Die (verständliche) Unsicherheit der Autoren der einzelnen kombinierten Lohn-Transfer-Modelle über die eintretenden Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, die Tarifpolitik und die öffentlichen Finanzen schlägt sich auch darin

nieder, daß überwiegend ein erster Einstieg über regional und/oder zeitlich begrenzte Testkonzepte vorgeschlagen wird.

5.2 Aktueller Diskussionsstand

Das „Schreiner-Modell“ vom Dezember 1997 ist zwischenzeitlich von der Zukunftscommission der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) aufgegriffen und variiert worden. Das FES-Modell sieht folgende Regelungen vor:

- vollständige Freistellung aller Bruttoeinkommen unter 1.500 DM von den Sozialversicherungsbeiträgen
- degressive Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge im Bereich zwischen 1.500 und 3.000 DM (ohne Leistungseinschränkungen für die Versicherten)
- Ersatz der ausfallenden Beitragseinnahmen der Sozialversicherung aus Steuermitteln
- Kindergeldzuschlag für erwerbstätige Niedriglohnbezieher von 150 DM/Monat
- Mindeststundenlöhne von 8 bzw. 9 DM

Der Ausgleich der geringen Produktivität der Arbeit Geringqualifizierter erfolgt für den Arbeitgeber durch die Senkung der Arbeitskosten, für den Beschäftigten durch die Erhöhung des netto ausgezahlten Lohnes. Sonstige bestehende Beschäftigungshemmnisse bleiben außerhalb der Betrachtung. Die Förderung ist nicht auf besondere Zielgruppen beschränkt und zeitlich unbefristet angelegt; entsprechend höher sind das Risiko von Mitnahmeeffekten und der staatliche Zuschußbedarf. Die FES hält den Finanzierungsbedarf gleichwohl für tragbar und lehnt das Argumentationsmuster des „Mitnahmeeffekts“ ausdrücklich ab, weil sie in der Gleichstellung aller Beschäftigten mit Niedriglöhnen eine notwendige Korrektur der langandauernden Einkommensumverteilung von unten nach oben sieht. Entscheidendes Kriterium ist für die FES die Schaffung neuer Dienstleistungsarbeitsplätze auf breiter Front.

Das FES-Modell ist wiederum – gemeinsam mit dem Mainzer und dem Schreiner-Modell – von der Arbeitsgruppe Benchmarking im Rahmen des Bündnisses für Arbeit aufgegriffen worden. Die Autoren der Benchmarking-Gruppe sprechen sich für die Einführung eines generellen Freibetrags für Sozialabgaben bei niedrigen (Stunden-

) Verdiensten aus, mit degressiver Beitragsentlastung bis zu einer Schwelle, jenseits derer die vollen Beiträge fällig sind.

Sie plädieren insbesondere für

- eine ausdrücklich weder befristete noch zielgruppenorientierte Lösung mit einer möglichst hohen Breitenwirkung, die der einer allgemeinen Steuersenkung gleichkommt
- die stärkere Nutzung von marktwirtschaftlichen Mechanismen bei der Gestaltung des Strukturwandels in Richtung auf einen Ausbau der personenbezogenen einfachen Dienstleistungen
- und – so jedenfalls die Arbeitsgruppenmitglieder Streek und Heinze – einen grundlegenden institutionellen Umbau des Sozialsystems, gegen die „Verteidigung der deutschen Hochpreisversion des Normalarbeitsverhältnisses“ (Der Spiegel 19/1999)

Eine Konkretisierung ihrer Überlegungen hat die Benchmarking-Arbeitsgruppe für Ende Mai 1999 angekündigt. Dann soll insbesondere detaillierter zu den zentralen Fragen wie z.B. der Festlegung finanzierbarer Unter- und Obergrenzen von Freibetrags- und Progressionszone Stellung genommen werden. Angekündigt ist zugleich eine Flankierung der Freibetragslösung durch aktivierende Methoden der Arbeitsvermittlung, arbeitsplatzbezogene Qualifizierungspolitik, Maßnahmen zur Absicherung des Tarifgefüges nach unten (Mindestlohn) und anderes mehr.

Die Überlegungen der Arbeitsgruppe Benchmarking sind sowohl bei den Gewerkschaften als auch bei den Arbeitgeberverbänden auf Ablehnung gestoßen, insbesondere aufgrund des befürchteten hohen öffentlichen Finanzierungsbedarfs für eine breit angelegte Transferlösung.

Das **Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)** hat in diesem Zusammenhang einen eigenen Vorschlag skizziert. Dieser lehnt sich stark an das Mainzer Modell an. Der BMAS-Vorschlag zur „Nutzung der Beschäftigungspotentiale eines Niedriglohnssektors“ zielt insbesondere darauf ab, den Abgabensprung beim Über-

schreiten der neueregelten 630 DM-Grenze zu korrigieren und das nur schwach besetzte Entlohnungssegment zwischen 630 und 1.500 DM zu fördern, z.B. durch einen degressiv gestalteten Zuschuß zum Arbeitnehmeranteil an den Sozialversicherungsbeiträgen.

Angedacht ist ein zu subventionierender Einkommensbereich zwischen 630 und 1.575 DM (Modell 1) bzw. 630 und 1.890 DM (Modell 2), innerhalb dessen eine lineare Grenzbelastung durch Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von 34,5 bzw. 30,05 v.H. gelten soll. Der Vorschlag steht in Verbindung mit weiteren Maßnahmen zur Reintegration von Langzeitarbeitslosen; entsprechende Konkretisierungen sind angekündigt.

6 Zusammenfassende Einschätzung

Arbeitslosigkeit ist bei Geringqualifizierten derzeit doppelt so hoch wie bei Beschäftigten mit beruflichem Abschluß. Die Zukunft dieser Erwerbsgruppe sieht düster aus. Unter derzeitigen Bedingungen wird erwartet, daß bis 2010 weitere Arbeitsplätze für Geringqualifizierte in Millionenhöhe verschwinden. Diese Entwicklung wird nicht nur erheblichen arbeitsmarktpolitischen Zündstoff verursachen. Ebenfalls ist mit tarifpolitischen Auswirkungen in denjenigen Wirtschaftssegmenten zu rechnen, die auch zukünftig hohe Beschäftigtenanteile von Geringqualifizierten aufweisen werden.

Angeichts dieser Perspektiven überrascht es nicht, daß in die wirtschaftspolitische Diskussion in Deutschland Bewegung gekommen ist. Alle Parteien stellen Überlegungen an und versuchen, neue Antworten zu finden. Die Auffassung, eine sozialpolitische Aufstockung geringfügiger Einkommen sei sinnvoll, um eine Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten im privaten Sektor und eine bessere Reintegration von Langzeitarbeitslosen in das Erwerbsleben zu bewirken, findet augenscheinlich wachsende Zustimmung.

Die mit den kombinierten-Lohn-Transfer-Konzepten verbundenen Ansätze werden dabei nicht als Patentmodell zur Lösung aller beschäftigungspolitischen Probleme gesehen. Dazu bedarf es vorrangig einer zukunftsorientierten Technologie-, Finanz- und Wirtschaftspolitik. Vielmehr verfolgen die Vorschläge das Ziel, im Bereich der Geringqualifizierten Beschäftigungsbarrieren aufzubrechen.

Allerdings sind die Konzepte kaum entscheidungsreif. Die meisten Vorschläge weisen zahlreiche Lücken auf und sind finanziell kaum durchgerechnet. Die vorliegenden Untersuchungen und Konzepte lassen zahlreiche Fragen unbeantwortet, deren Klärung teilweise einer politischen Entscheidung vorausgehen oder die dazu zwingen, entsprechende Maßnahmen modellhaft anzugehen.

Statt einer abschließenden Bewertung sollen deshalb im folgenden zentrale Fragestellungen zusammengetragen werden, die einer weiteren Erörterung bedürfen. Vorrangig sind jedoch folgende Problemkomplexe zu klären:

1. Zielgruppe

Soll generell eine Förderung niedriger Erwerbseinkommen erfolgen oder die Beihilfe auf bestimmte, besonders bedürftige Zielgruppen (langzeitarbeitslose Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfänger, jüngere oder ältere Arbeitslose) beschränkt werden?

2. Art der Entlastung

Eng mit der obigen Frage zusammenhängend ist zu beantworten, ob Einkommensbeihilfen für die Zielgruppen (z.B. in Form einer negativen Einkommensteuer) oder ob eine Entlastung von Sozialversicherungsbeiträgen (Arbeitgeber und/oder Arbeitnehmer-Beiträge) von Geringverdienern durch Subventionen erfolgen sollen. Dabei sind jeweils obere und untere Grenzen des von der Entlastung begünstigten Lohnbereichs zu ziehen.

Zudem sind folgende Parameter bei kombinierten Lohn-Transfer-Modellen bzw. bei einer Entlastung gering entlohnter Beschäftigter von Sozialversicherungsbeiträgen zu gestalten:

- **Zeitliche Befristung?**
Soll die Förderung zeitlich unbegrenzt oder befristet im Einzelfall erfolgen? (in diesem Zusammenhang: Welche Konsequenzen werden sowohl finanziell als auch im Hinblick neu zu schaffender Arbeitsplätze jeweils gesehen?)
- **Branchenbezogene oder regionale Ausrichtung**
Ist ein generelles Programm vorgesehen oder erfolgt eine sektorale bzw. regionale Begrenzung? (zudem: Soll die Förderung nur sowohl für den privaten als auch für den öffentlichen Bereich gelten? Soll sie auf klein- und mittelständische Unternehmen beschränkt werden?)

- **Mindestlöhne**
Wie erfolgt die Definition und tarifliche Organisation des Niedriglohn-Sektors im Verhältnis zu bereits bestehenden unteren Lohn- und Gehaltsgruppen?
- **Ausgestaltung**
Werden die Programme degressiv (abnehmende Förderung) in Abhängigkeit vom Arbeitseinkommen ausgestellt?
- **Behandlung von Teilzeitarbeitskräfte**
Wie werden Teilzeitarbeitskräfte behandelt? Ist eine Mindeststundenzahl von Arbeit für eine Subventionierung erforderlich? Wird auf den Stundenlohnsatz bezug genommen oder erfolgt eine Entlastung proportional zur Arbeitszeit?
- **Qualifizierung**
Welche spezifischen Maßnahmen sind im Hinblick auf Weiterqualifizierung, Auf- und Aufstiegsmöglichkeiten zu ergreifen, um das Risiko der Entstehung von „dead end jobs“ zu verhindern?
- **Zusätzliche Maßnahmen**
Ist eine Sanktionierung der Leistungsempfänger bei Passivität erforderlich? Welche Möglichkeiten bestehen zudem, Verdrängungseffekte, also die Substitution regulärer durch subventionierte Arbeit zu begrenzen?
- **Finanzierung**
Wie erfolgt die Finanzierung der Subventionierung/Entlastung?

Im Falle der **generellen Förderung niedrigproduktiver Arbeit** ergeben sich zudem folgende, zu klärende Zusatzfragen:

- Wäre ein derartiger Ansatz EU-rechtlich überhaupt wettbewerbskonform?
- Wie sind die von der BMF-Expertenkommission „Alternative Steuer – Transfer – Systeme“ 1996 getätigten Hinweise hinsichtlich volkswirtschaftlicher Produktivitätsverluste (und damit Arbeitsplatzverluste) bei einer staatlichen Förderung einfacher Dienste einzuschätzen?
- Kann die von der BMF-Expertenkommission gesehene Gefahr eines gewaltigen Zustroms zusätzlicher EU-Arbeitskräfte bei Subventionierung niedrigproduktiver Arbeit überhaupt eingeschränkt werden (siehe oben S. 38)? Welche finanziellen Risiken werden in dieser Hinsicht gesehen?

Erst wenn diese Kriterien und Fragen einigermaßen geklärt sind, wird man zu einer präzisen Ausgestaltung eines Programms für gering entlohnte Beschäftigung kommen können.

Der bisherige öffentliche Diskussionsverlauf über Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte zeigt darüber hinaus, daß vor Verabschiedung einer entsprechenden Förderpolitik zunächst einmal eine breitere gesellschaftspolitische Grundsatzdebatte erforderlich scheint. Ziel wäre dabei, sich darüber zu verständigen, ob jeder, mit erheblichen Subventionen geförderte und andere Beschäftigung vernichtende Arbeitsplatz besser ist als keiner.

Literaturverzeichnis

Die vorgelegte Gegenüberstellung verschiedener Ansätze zur Minderung des erhöhten Arbeitslosenrisikos Geringqualifizierter beruht in ihren wesentlichen Inhalten auf folgenden Literaturbeiträgen:

- **Adamy, Wilhelm;
Steffen, Johannes**
„Abseits des Wohlstands: Arbeitslosigkeit und neue Armut“
Darmstadt: Primus Verlag 1998 – X, 172 S.
- **Andres, Gerd**
„Anmerkungen zur Debatte um den 'Kombi - Lohn'“
Bonn: 31. 10. 1997
- **Bäcker, Gerhard;
Hanesch, Walter**
„Arbeitnehmer und Arbeitnehmerhaushalte mit Niedrigeinkommen“
unter Mitarbeit von Peter Krause, Jürgen Hilzendege, ..., Reinhard Bispinck
Hrsg.: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein -
Westfalen
Düsseldorf: Min. f. Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW, 1998, 450
S. (Landessozialbericht, Bd. 7)
- **dies.**
„Kombi - Lohn: Kein Schlüssel zum Abbau der Arbeitslosigkeit!“
In: WSI – Mitteilungen; 50 (1997); H. 10, S. 701 – 712
- **Bäcker, Gerhard;
Steffen, Johannes**
„Lohnt es sich noch zu arbeiten? Zur Diskussion über Sozialhilfe, Negativsteuer
und Niedrigeinkommen“
In: WSI – Mitteilungen; 48 (1995); H. 1, S. 3 – 11

- **Bandemer, Stephan v. u. a.** „Zukunftsbranche Gesundheit und Soziales“
Stephan von Bandemer, Josef Hilbert, Erika Schulz
In: Gerhard Bosch (Hrsg.): „Zukunft der Erwerbsarbeit. Strategien für Arbeit und Umwelt“
Frankfurt/New York: Campus Verlag 1998, S. 412 - 435
- **Beyer, Lothar u.a.** „Herausforderung Dienstleistungspolitik“
Lothar Beyer, Josef Hilbert, Brigitte Micheel
In: Gerhard Bosch (Hrsg.): „Zukunft der Erwerbsarbeit. Strategien für Arbeit und Umwelt“
Frankfurt/New York: Campus Verlag 1998, S. 391 - 411
- **Bosch, Gerhard** „Brauchen wir mehr Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt?“
In: WSI – Mitteilungen; 51 (1998); H. 1, S. 15 – 25
- **Boss, Alfred; Rosenschon, Astrid** „Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland – Bestandsaufnahme und Bewertung“
Kiel: Januar 1997
(Kieler Arbeitspapier Nr. 793 des Instituts für Weltwirtschaft)
- **Boss, Alfred** „Explizite und implizite Besteuerung geringer Arbeitseinkommen – Aspekte der Armutsfalle in der Bundesrepublik Deutschland“
Kiel: August 1994
(Kieler Arbeitspapier Nr. 643 des Instituts für Weltwirtschaft)

- **Brinkmann, Christian**
„Zur Evaluation der Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nach SGBIII: Eingliederungsbilanzen, Monitoring, Wirkungsforschung“
Nürnberg: vervielfältigtes Manuskript 1998
- **Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung**
„Das Dienstleistungs – Puzzle. Ein aktualisierter deutsch – amerikanischer Vergleich“
In: Wochenbericht des DIW; 65 (1998); H. 35, S. 625 – 629
- **das.**
„Bürgerarbeit: Kein sinnvoller Weg zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit“
In: Wochenbericht des DIW; 65 (1998); H. 4, S. 82 – 85
- **das.**
„Rückstand beim Anteil der Dienstleistungstätigkeiten aufgeholt. Ein deutsch – amerikanischer Vergleich anhand von Haushaltsbefragungen“
In: Wochenbericht des DIW; 64 (1997); H. 34, S. 613 – 617
- **Dreger, Christian u. a.**
„Was bringt ein Kombilohn?: Eine ökonomische Analyse der Arbeitsangebotsreaktionen von Sozialhilfeempfängern und der fiskalischen Effekte für Sozialhilfeträger“
Christian Dreger, Wolfram Kempe, Jürgen Kolb
In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; 31 (1998); H. 4, S. 705 – 714
- **Expertenkommission
„Alternative Steuer -
Transfer - Systeme“**
„Probleme einer Integration von Einkommensbesteuerung und steuerfinanzierten Sozialleistungen“
Hrsg.: Bundesministerium der Finanzen
Bonn: Stollfuß Verlag 1996, 132 S.
(Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 59)

- Fink, Ulf
„Arbeit für alle – Neue Initiativen zur Beschäftigungsförderung“
Thesenpapier des Arbeitskreises der CDU / CSU - Bundestagsfraktion
Bonn: 12. 11. 1997
- Gern, Klaus-Jürgen
„Das Einkommenssteuer- und Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland“
Kiel: Dezember 1995
(Kieler Arbeitspapier Nr. 718 des Instituts für Weltwirtschaft)
- Gerster, Florian;
Deubel, Ingolf
„Arbeit muß sich lohnen! Das Mainzer Modell für Beschäftigung und Familien-
förderung“
In: Wirtschaftsdienst; 79 (1999); H. 1, S. 39 – 43
- Gunkel, Alexander u. a.
„Kombi – Einkommen erschließt neue Bereiche des Arbeitsmarktes“
Alexander Gunkel, Jens Köllmann, Stefan Küpper
In: Arbeit und Arbeitsrecht; 53 (1998); H. 4, S. 117 – 119
- Gunkel, Alexander u. a.
„Niedriglöhne schaffen, Transfersysteme reformieren“
Alexander Gunkel, Jens Köllmann, Stefan Küpper, Klaus Peren
In: Arbeitgeber; 49 (1997); H. 12, S. 392 – 393, 398
- Hombach, Bodo
„Aufbruch – die Politik der Neuen Mitte“
München/Düsseldorf: Econ Verlag, 3. Auflage 1998, 229 S.
- Hout, Michael
„Inequality at the Margins: The Effects of Welfare, the Minimum Wage, and Tax
Credits on Low-Wage Labor“
In: Politics & Society; 25 (1997); H. 4, S. 513 - 524

- **Hundt, Dieter**
 - „Bezahlbare Arbeitsplätze sind das Ziel: Beschäftigungspolitik“
In: Arbeitgeber; 49 (1997); H. 23, S. 790 – 791
- **ders.**
 - „Strukturen aufbrechen – Anreize richtig setzen“
In: Arbeitgeber; 49 (1997); H. 12
- **ders.**
 - „Mehr Arbeitsanreize und Arbeitsplätze durch neues Kombieinkommen“
Pressemitteilung der BDA vom 18. 06. 1997
- **Jerger, Jürgen;
Spermann, Alexander**
 - „Lösungsansätze zur Beseitigung von Fehlanreizen für Langzeitarbeitslose“
In: Steiner, Volker; Zimmermann, Klaus F. (Hrsg.):
„Soziale Sicherung und Arbeitsmarkt. Empirische Analyse und Reformansätze“
1. Auflage; ZEW – Wirtschaftsanalysen, Bd. 6
Baden – Baden: Nomos Verl. – Ges. 1996, S. 109 – 134
- **dies.**
 - „Wege aus der Arbeitslosenfalle – ein Vergleich alternativer Lösungskonzepte“
In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik; 46 (1997); H. 1, S. 51 - 73
- **Klös, Hans – Peter**
 - „Dienstleistungslücke und Niedriglohnsektor in Deutschland“
In: iw – trends; 24 (1997); H. 3, S. 33 – 59
- **ders.**
 - „Dienstleistungslücke, Niedriglohnsektor und transferpolitischer Reformbedarf“
Vortrag vom 20. 02. 1998, SOFI Göttingen

- **Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (Hrsg.)**
„Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland“
München: Olzog-Verlag 1998, 160 S.
- **Lang, Klaus**
„Negative Einkommenssteuer – Ein Programm gegen Ausgrenzung oder zur weiteren Spaltung des Arbeitsmarktes?“
In: Die Mitbestimmung; 40 (1994); H. 4, S. 53 - 56
- **Löwisch, Manfred**
„Durchaus einen Versuch wert: Kombi – Lohn mit Arbeitslosengeld / - hilfe“
In: Arbeit und Arbeitsrecht; 53 (1998); H. 4, S. 119 – 120
- **Myles, John; Pierson, Paul**
„Friedman's Revenge: The Reform of 'Liberal' Welfare States in Canada and the United States“
In: Politics & Society; 25 (1997); H. 4, S. 443 - 472
- **OECD**
„Aus dem Minimum das Beste machen: Gesetzlicher Mindestlohn, Beschäftigung und Armut“
In: Beschäftigungsausblick Juni 1998
Paris: Juni 1998, S. 1- 53
- **Peter, Waltraud**
„Die amerikanische Sozialhilfe-Reform - Dokumentation -“
In: iw – trends; 24 (1997); H. 4, S. 59 – 73
- **Rolle, Carsten**
„'US-Kombi-Einkommen' – ein Beispiel für Deutschland?“
In: Arbeitgeber; 49 (1997); H. 19, S. 608 - 613

- **Scharpf, Fritz W.**
„Beschäftigungsfreundlich und sozial – ein Widerspruch?“
In: Die Mitbestimmung; 43 (1997); H. 4, S. 37 – 39
- **ders.**
„Negative Einkommensteuer. Ein Programm gegen Ausgrenzung“
In: Die Mitbestimmung; 40 (1994); H. 3, S. 27 – 32
- **Schmidt, Hermann**
„Zukunft der Arbeit – Qualifikation der Zukunft“
In: ibv – Publikationen; 1997; H. 33
- **Scholz, John Karl**
„In-Work Benefits In The United States: The Earned Income Tax Credit“
In: The Economic Journal; 106 (1996); S. 156 - 169
- **Schreiner, Ottmar**
„Arbeitsmarktpolitisches Konzept für gering qualifizierte Arbeit“
Bonn: November 1997
- **Seewald, Hermann**
„Ergebnisse der Sozialhilfe- und Asylbewerberleistungsstatistik 1997“
In: Statistisches Bundesamt Wiesbaden (Hrsg.): Wirtschaft und Statistik; 1999;
H. 2, S. 96 - 110
- **Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen**
„Die Sackgassen der Zukunftskommission. Streitschrift wider die Kommission für
Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen“
Berlin: BBJ Verlag 1998, 230 S.
(Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen,
Band 33)
- **Sesselmeier, Werner**
„Negative Einkommenssteuer und ihre Auswirkungen auf die Beschäftigung“
In: Sozialer Fortschritt; 46 (1997); H. 3, S. 63 – 68

- Siebert, Horst;
Stähler, Frank
„Sozialtransfer und Arbeitsangebot“
In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; 115 (1995); H. 3,
S. 377 - 392
- Sitte, Ralf
„Wer nicht genug verdient, dem soll gegeben werden: Subventionierte Niedriglöh-
ne als Innovation in der Beschäftigungspolitik?“
In: Gewerkschaftliche Monatshefte; 49 (1998); H. 1, S. 36 – 47
- ders.
„Schafft Arbeit um jeden Preis zusätzliche Beschäftigung?: Mögliche Effekte von
Kombilöhnen angesichts der Erfahrungen mit schon bestehenden Lohnsubventio-
nen“
In: Arbeit und Sozialpolitik; 52 (1998); H. 11 / 12, S. 35 – 43
- S P D Landesverband
Rheinland – Pfalz
„Arbeit muß sich lohnen! - Mainzer Modell für Beschäftigung und Familienförde-
rung -“
Mainz: November 1998
- Spermann, Alexander
„Das 'Einstiegsgeld' für Langzeitarbeitslose“
In: Wirtschaftsdienst; 76 (1996); H. 5, S. 240 – 245
- Statistisches Bundes-
amt Wiesbaden (Hrsg.)
„Sozialleistungen: Sozialhilfe 1997“
Fachserie 13, Reihe 2
Stuttgart: Verlag Metzler – Poeschel 1998
- Steiner, Viktor
„Lohnsubventionen lohnend?: Lohnsubventionen an Unternehmen gibt es schon
seit längerem? Welche Effekte versprechen Kombilohnmodelle?“
In: Die Mitbestimmung; 45 (1999); H. 1 / 2, S. 36 – 38

- **Tessaring, Manfred**
„Langfristige Tendenzen des Arbeitskräftebedarfs nach Tätigkeiten und Qualifikationen in den alten Bundesländern bis zum Jahr 2010. Eine erste Aktualisierung der IAB/Prognos – Projektionen 1989/91“
In: Mitteilungen zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; 27 (1994); H. 1
- **Walwei, Ulrich**
„Möglichkeit und Grenzen der Schaffung eines Niedriglohnssektors – Ein Thesenpapier zur aktuellen Diskussion um eine stärkere Lohnspreizung“
In: IAB – Werkstattbericht; 8 (1998); H. 5, S. 1 - 12
- **Weinkopf, Claudia**
„Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte“
Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Schleswig – Holstein
Gelsenkirchen 1998 (unveröffentlicht)
- **Whitehouse, Edward**
„Designing And Implementing In-Work Benefits“
In: The Economic Journal; 106 (1996); S. 130 - 141
- **Wienand, Manfred**
„Sozialsystem und soziale Arbeit in der Bundesrepublik Deutschland“
Frankfurt a. M.: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Eigenverlag), 2. Auflage 1999, 67 S.
- **Wilke, Uwe**
„The Earned Income Tax Credit – Hat Amerika es besser? Zur Diskussion um die negative Einkommenssteuer in Deutschland und den USA“
In: WSI – Mitteilungen; 52 (1999); H. 4, S. 255 - 260

- **Wolf, Margareta;
Dückert, Thea**

„Instrumente und Strategien zur Eingliederung von Langzeitarbeitslosen und Geringfügig Beschäftigten in den regulären Arbeitsmarkt – Schlußfolgerungen und Empfehlungen zur Kombilohndebatte“
Diskussionsbeitrag zur AK I-Klausur
März 1999

- **Zukunftskommission
der Friedrich - Ebert -
Stiftung**

„Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele – ein Weg“
Bonn: Dietz Verlag 1998