



Friedrich Breyer\*

### Das Modell des BMWi-Beirats

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat sich schon im Jahr 2002 mit der hier gestellten Frage befasst und ein ausführliches Gutachten mit dem Titel »Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit« vorgelegt. Von den dort unterbreiteten Vorschlägen wurde jedoch bislang lediglich die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe umgesetzt. In den meisten übrigen Punkten folgte die damalige Bundesregierung den nahezu gleichzeitig veröffentlichten Vorschlägen der Hartz-Kommission, insbesondere in dem inzwischen nachgebesserten »Hartz-IV«-Gesetzespaket. Die Kritik des Beirats an der damaligen Gesetzeslage gilt jedoch nahezu unverändert weiter, und seine Vorschläge sind heute noch aktuell. Daher sollen sie im Folgenden dargestellt werden.

### Die Diagnose: Persistente Arbeitslosigkeit gering qualifizierter Arbeitnehmer

Den Ausgangspunkt für die Reformüberlegungen des Beirats bildete die Beobachtung, dass der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitssuchenden in Deutschland stetig gestiegen ist und im Jahr 2000 bereits 51,5% betrug. Unter diesen wiederum überwogen die Geringqualifizierten. Gerade bei dieser Gruppe scheint der Sozialstaat ein wesentlicher Einflussfaktor auf die Beschäftigung zu sein, da er ein Mindesteinkommen garantiert, das z.T. höher liegt als das Einkommen, das Angehörige dieser Gruppe am Markt erzielen können, und die alte Sozialhilferegulierung eine annähernd volle Anrechnung von Markteinkommen auf den Transferanspruch vorsah.

\* Prof. Dr. Friedrich Breyer ist Inhaber des Lehrstuhls Wirtschaftspolitik an der Universität Konstanz und Forschungsprofessor am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin. Seit 2000 ist er Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.

Die Sozialhilfe definiert unter diesen Voraussetzungen eine Untergrenze für den Nettolohn, genannt »Anspruchslohn«, zu dem ein Sozialhilfeberechtigter zu arbeiten bereit ist, falls er nicht am Arbeiten als solchem Freude hat. Bei genauerer Betrachtung ist jedoch nicht der Transfer in Form der Sozialhilfe, sondern der Entzug dieses Transfers das eigentliche Problem. Auch die Gewerkschaften stellen bei ihrer Tarifgestaltung wohl implizit auf den Transferentzug ab. Bei einem vollständigen Transferentzug wählen sie für die niedrigsten Tarifgruppen einen gewissen (positiven) Abstand zur Sozialhilfe. Wird ein Teil dieses Transfers auch im Falle der Beschäftigung weiterhin gewährt, wird also dem Arbeitnehmer faktisch eine Lohnsubvention gezahlt, so ist zu vermuten, dass die Gewerkschaften den Mindestlohn im Ausmaß dieser Lohnsubvention senken werden, denn nun muss nur noch der »Lohnabstand« zwischen der Sozialhilfe und der Summe aus Nettomarktolohn und Lohnsubvention hergestellt werden. Dies aber heißt nichts anderes, als dass sich in den Tarifverhandlungen ein Nettolohn in Höhe des Transferentzugs zuzüglich des Lohnabstands einstellen wird.

### Therapievorschläge zur Reform der Sozialhilfe

Aus der obigen Diagnose folgt, dass eine Therapie in erster Linie auf die Senkung der Anspruchslöhne der arbeitsfähigen Empfänger von Sozialtransfers hinauslaufen muss. Diese muss aus zwei Komponenten bestehen: erstens einer Senkung des Sockelbetrags, den man auch dann erhält, wenn man nicht arbeitet, und zweitens einer Verringerung des Transferentzugs, wenn man neben dem Transfer Arbeitseinkommen bezieht.

In beiden Punkten hat die Hartz-IV-Reform wenig an der Rechtslage geändert: Der Transfersockel beträgt nunmehr für alle alleinstehenden Langzeitarbeitslosen, unabhängig vom früheren Verdienst, 345 € im Monat zuzüglich der Wohnungskosten. Dies ist geringfügig mehr als der damalige Sozialhilfebetrag von 624 € (einschließlich der Wohnungskosten), stellt jedoch für diejenigen Arbeitslosen eine (mitunter starke) Absenkung dar, deren früheres Netto-Arbeitseinkommen mehr als 1 000 € betrug und die einen entsprechenden Anspruch auf Arbeitslosenhilfe hatten. Der Transferentzug änderte sich seit 2002 ebenfalls nicht grundlegend; lediglich die Einkommensbereiche für die einzelnen Entzugsraten wurden nach außen verschoben: Konnte man damals 70 € anrechnungsfrei hinzuverdienen, so sind dies nunmehr 100 €. Ferner galt damals für die nächsten 467 € eine Transferentzugsrate von 85%, für jedes weitere Einkommen 100%. Heute werden zwischen 100 und 800 € Nettoeinkommen 80% einbehalten, zwischen 800 und 1 500 € 90% und darüber 100%. Der Bedarf an einer Senkung der Anspruchslöhne besteht also nahezu unvermindert fort.

Dieser gemeinsamen Zielsetzung dienen die beiden folgenden Reformoptionen, die der Beirat in seinem Gutachten von 2002 vorgeschlagen hat. Beide Reformoptionen sehen zunächst die Zusammenlegung der (damals noch bestehenden) Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe zu einer einheitlichen Grundsicherung für Arbeitsfähige vor. Sie unterscheiden sich jedoch im Ausmaß der vorgeschlagenen Senkung des Transfersockels und der begleitenden Politikmaßnahmen:

#### *Option I: Stark abgesenkter Sockelbetrag und Hilfen zur Arbeit*

Die erste Option setzt konsequent auf die Hilfe zur Selbsthilfe. Der Sockelbetrag wird im Vergleich zur Höhe der »eigentlichen« Sozialhilfe, die Nichtarbeitsfähigen gewährt wird, sehr deutlich abgesenkt. Zur Vermeidung eines Problems der Obdachlosigkeit deckt der Sockelbetrag die Wohnungskosten ab. Darüber hinausgehende Leistungen beschränken sich auf Sachtransfers z.B. in Form von Lebensmittelgutscheinen. Im Gegenzug wird die Grenze für den vollständig anrechnungsfreien Hinzuverdienst erheblich ausgedehnt, und zwar so weit, dass ein Nettoeinkommen in der Höhe der bisherigen Sozialhilfe (derzeit: Eckregelsatz von 345 € zuzüglich Wohnungskosten) erreicht werden kann, ohne dass ein Transferentzug stattfindet. Erst danach wird der Sockelbetrag allmählich abgeschmolzen, wobei die Transferentzugsrate sehr viel niedriger sein sollte als im heutigen System.

Der Beirat schlägt vor, diese Option so auszutarieren, dass trotz der – wegen des erhöhten Arbeitsangebots – zu erwartenden Lohnreduktion für den durchschnittlichen Transferempfänger bereits eine Halbtagsbeschäftigung ausreichen wird, in der Summe aus Sockeltransfer und eigenem Lohn ein Nettoeinkommen in Höhe der bisherigen Sozialhilfe zu erwirtschaften. Dazu müsste das Arbeitseinkommen im Monat 345 € betragen, was bei einer Beschäftigung im Umfang von 86 Stunden/Monat bereits bei einem Bruttostundenlohn von 4 € erreicht wird. Sozialversicherungsbeiträge des Arbeitnehmers fallen bei diesem Monatseinkommen (»Mini-job«) bekanntlich nicht an; bei den Arbeitskosten für den Arbeitgeber ist allerdings die pauschale Abgabe in Höhe von 30% des Bruttolohns zu berücksichtigen.

Da der Kern dieser Option in einer erheblichen Härte gegenüber den Nichtarbeitenden liegt, kann der Staat nicht umhin, denjenigen, die ohne Erfolg einen Arbeitsplatz gesucht haben, selbst einen solchen Arbeitsplatz anzubieten. Jedermann muss im Notfall die Möglichkeit erhalten, zum reduzierten Sockelbetrag die Differenz zur herkömmlichen Sozialhilfe hinzu zu verdienen und so das soziokulturelle Existenzminimum zu erreichen, wie es verfassungsrechtlich geboten ist. Dabei soll ein Einkommen in Höhe der früheren Sozialhilfe allerdings erst bei einer Vollzeitbeschäftigung er-

reicht werden, um so den Anreiz aufrechtzuerhalten, in die Privatwirtschaft zu wechseln. Der dazu erforderliche Bruttostundenlohn beträgt also nur 2 €.

Da eine Beschäftigung in staatlicher Regie in vielerlei Hinsicht problematisch ist, empfiehlt der Beirat, die Beschäftigung so zu organisieren, dass die Betroffenen auf dem Wege über private Leiharbeitsfirmen in der Privatwirtschaft tätig werden. Zwar besteht das Arbeitsverhältnis, sofern es überhaupt von den Betroffenen gewünscht wird, mit den Kommunen, doch erhalten die Kommunen das Recht, die Dienste der sich an sie wendenden Interessenten meistbietend privaten Leiharbeitsfirmen zur Verfügung zu stellen, die diese Leistungen ihrerseits zu frei aushandelbaren Honorarsätzen der Privatwirtschaft anbieten. In diesem Fall kommt es zu keinerlei Verdrängung privatwirtschaftlicher Tätigkeit, und es ist ein Maximum an Effizienz beim Einsatz der verfügbaren Arbeitskräfte sichergestellt.

Eine weitere denkbare Alternative liegt darin, dass der Staat diejenigen, die in der Privatwirtschaft nicht zum Zuge kamen und die ein Einkommen in Höhe der früheren Sozialhilfe verdienen wollen, den Organisationen der freien Wohlfahrtspflege zur Verfügung stellt, ähnlich wie es ja heute bereits bei den Zivildienstleistenden der Fall ist.

Im Übrigen ist zu bedenken, dass beide Beschäftigungswege nur Möglichkeiten sind, die denjenigen, die nicht in der Privatwirtschaft unterkommen, angeboten werden. Wer von diesen Möglichkeiten keinen Gebrauch macht, wird über hinreichende andere Einkommen verfügen. Es kommt zu einer Selbstselektion der wirklich Bedürftigen.

Problematisch ist allerdings, dass mit wachsendem Abstand zwischen den Transferansprüchen von Arbeitsfähigen und Nichtarbeitsfähigen die Angehörigen der ersten Gruppe einen immer größeren Anreiz erhalten, sich als nicht arbeitsfähig einstufen zu lassen. Die Option I setzt also ein gut funktionierendes System der Prüfung der Arbeitsfähigkeit voraus, das dem heute schon praktizierten System der ärztlichen Prüfung der Arbeitsfähigkeit bei der Lohnfortzahlung entspricht.

#### *Option II: Mäßig abgesenkter Sockelbetrag ohne Hilfen zur Arbeit*

In der zweiten Option wird der Sockelbetrag im Vergleich zur Sozialhilfe für Nichtarbeitsfähige zwar abgesenkt, aber nur so weit, wie es das Verfassungsgericht akzeptiert, ohne dass der Staat dem Empfänger das Arbeitsplatzrisiko abnimmt. Der Absenkungsbetrag darf dabei nur so groß sein, dass der Betroffene, wenn er es will, diese Differenz auf jeden Fall hinzu verdienen kann, z.B. im Sektor der privaten Haushalte. Der Eingangsbereich, bei dem ein Hinzuverdienst nicht

auf die Sozialhilfe angerechnet wird, ist deutlich kürzer als bei der Option I.

Wie bei der Option I wird die Transferentzugsrate jenseits der Hinzuverdienstgrenze gegenüber dem heutigen System drastisch gesenkt, um so die nötige Verringerung der Lohnuntergrenze im Tarifsystem herbeizuführen.

Auch bei einer Realisierung dieser Option steht es den Organisationen der freien Wohlfahrtspflege frei, Beschäftigungsmöglichkeiten für arbeitsfähige Transferempfänger zu schaffen, wenn sie dies für notwendig halten. Die Kommunen würden aber auf diesem Gebiet ausschließlich als Vermittler von Arbeitsplätzen tätig werden – diese Aufgabe liegt in ihrem eigenen Interesse, weil mit wachsendem Arbeitseinkommen der Transfer abgeschmolzen wird –, aber sie tragen nicht die Ausfallhaftung der Zuweisung eines kommunalen Arbeitsplatzes.

Der Vorteil der Option II liegt darin, dass sie eine wesentlich moderatere Reform ist, die weniger grundlegende Änderungen von rechtlichen Rahmenbedingungen verlangt und insbesondere auf das Instrument der staatlichen Arbeitsplatzgarantie verzichten kann. Mögliche Nachteile können je nach Ausgestaltung in einem unzureichenden Mobilisierungseffekt und/oder den fiskalischen Kosten gesehen werden.

### Bewertungskriterien

Jedes Kombilohnmodell muss daran gemessen werden,

- a) in welchem Ausmaß es sein Ziel erreicht, zusätzliche Beschäftigung zu schaffen und
- b) zu welchen fiskalischen Kosten dies geschieht.

Beide Fragen können nur theoretisch anhand von Modellrechnungen beantwortet werden.

Der Beirat hat in seinem Gutachten zur ersten Frage Stellung genommen, indem er mögliche Tarifverläufe beispielsweise skizziert und die mit ihnen verbundenen Grenzbelastungen für das Arbeitseinkommen eines Transferbeziehers aufgezeigt hat. Diese wiederum sind ein Hinweis auf mögliche Arbeitsanreize. Die vorgelegten Beispielsrechnungen basieren allerdings durchweg auf den 2002 geltenden Regelungen im Bereich des Steuer- und Sozialversicherungsrechts, die in der Zwischenzeit in mehreren Punkten geändert wurden. So wurde der Eingangssteuersatz der Einkommensteuer abgesenkt und im Bereich der Sozialversicherung eine nichtlineare Angabenquote bei den sog. Minijobs (bis zu 400 € Bruttomonatslohn) und Midijobs (zwischen 400 und 800 €) eingeführt. Daher sind die damals vorgenommenen Berechnungen heute nicht mehr gültig. Festzuhalten bleibt

jedoch, dass bei gleichen Transferentzugsraten die Transfergrenze in Option I um ca. 260 € im Monat niedriger liegen würde als in Option II. Dies spricht dafür, dass Option I die geringeren fiskalischen Kosten in Form ausgezahlter Transfers aufweisen dürfte. Dem muss man allerdings mögliche Kosten durch die Schaffung von kommunalen Beschäftigungsmöglichkeiten entgegenhalten.

Generell gilt, dass mit der Höhe der Transferentzugsrate

- einerseits die Grenzbelastung auf Arbeitseinkommen zunimmt, was die Arbeitsanreize schwächt,
- andererseits die Transfergrenze sinkt und damit die fiskalischen Kosten (ohne Berücksichtigung der Anreizwirkungen) zurückgehen.

Die richtige Balance zwischen diesen beiden Zielen hängt offensichtlich davon ab, wie elastisch die Arbeitsanbieter auf eine Stärkung der monetären Anreize reagieren: bei sehr elastischem Arbeitsangebot kann man durch eine Senkung der Transferentzugsrate gleichzeitig die Anreize erhöhen und die fiskalischen Kosten senken.

### Vergleich mit anderen Reformvorschlägen

Eine abschließende Bewertung eines bestimmten Reformvorschlags ist letztlich nur im Vergleich mit anderen Reformoptionen möglich. Ein solcher Vergleich würde den Rahmen dieses Beitrags jedoch vollkommen sprengen. Stattdessen sollen einige knappe Überlegungen dazu angestellt werden, was für den Reformvorschlag des Wissenschaftlichen Beirats sprechen könnte.

Anders als bei anderen Kombilohnmodellen handelt es sich hierbei nicht um eine Objekt-, sondern um eine Subjektförderung: Empfänger des Transfers ist eine bedürftige Person oder Familie, und die Höhe des Transfers richtet sich danach, über welche anderen Quellen zur Sicherung des Lebensunterhalts der Anspruchsberechtigte verfügt. Damit wird die Bekämpfung der Armut zielgerichtet verfolgt, und Mitnahmeeffekte werden weitgehend ausgeschlossen. Im Gegensatz dazu müssen bei Transfers an den Arbeitgeber, der einen Bedürftigen einstellt, immer gewisse Rahmenbedingungen überprüft werden, um Mitnahmeeffekte zu vermeiden, und es ist bei der (subventionierten) Einstellung eines Geringqualifizierten nicht immer klar, ob die Subvention durch die Bedürftigkeit der Familie gerechtfertigt ist.

### Fazit

Eine stärkere Spreizung der qualifikatorischen Lohnstruktur ist die unumgängliche Voraussetzung zur Reduzierung

der Arbeitslosigkeit unter den Geringqualifizierten, und diese Spreizung kann nur dadurch erreicht werden, dass die Tarifpartner neue Niedriglohngruppen einrichten, die unter den derzeitigen Mindestlöhnen liegen. Die Tarifpartner werden aber nur dann dazu bereit sein, wenn der Staat die zur Unterstützung der Bedürftigen verfügbaren Mittel partiell von Lohnersatz- zu Lohnergänzungsleistungen umschichtet.

Der Vorteil dieses Politikwechsels liegt vor allem darin, dass die Lohnuntergrenze reduziert wird, die das Sozialsystem derzeit in das Tarifgefüge einzieht. Hinzu kommt der Vorteil, dass die Lohnergänzungsleistungen jedem die Chance auf ein angemessenes Einkommen sichern und das Entstehen einer Klasse der »working poor« vermeiden helfen. Dies sollte die Reform auch unter den gesellschaftlichen Gruppen konsensfähig machen.

Im Einzelnen wird der Sockelbetrag für Arbeitsfähige deutlich gesenkt, im Gegenzug aber die Hinzuverdienstbedingungen gegenüber dem heutigen Recht deutlich verbessert, indem die effektive Grenzsteuerbelastung für niedrige Einkommen drastisch gesenkt wird. Gleichzeitig trägt eine Umkehrung der »Beweislast« dazu bei, die heute de jure schon bestehende Arbeitsverpflichtung konsequent durchzusetzen, indem Arbeitsfähige, die nicht arbeiten, automatisch nur noch den Sockelbetrag erhalten und nicht nur dann, wenn sie eine nachgewiesene Arbeitsstelle abgelehnt haben. Bei erfolgloser Arbeitsuche springt der Staat als Arbeitgeber ein, allerdings zu Löhnen, die den Anreiz zur intensiven Suche nach einer Stelle im »ersten Arbeitsmarkt« sicherstellen. Nicht alle diese Reformelemente sind neu, bei manchen handelt es sich aber um neue Wege, um den Grundprinzipien des Sozialhilferechts besser Geltung zu verschaffen, als es in der bisherigen Praxis der Fall ist.

## Literatur

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2002), *Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit*, BMWA-Dokumentation 512, August, Berlin.