

# Transfers

## Ist weniger mehr?

Will man den harten Kern der Arbeitslosigkeit auflösen, muss man an vielen Stellen für Bewegung sorgen. Eine davon sind die Transferleistungen, die seit den jüngsten Reformen weniger lang und weniger reichlich fließen. Auch wenn gründliche wissenschaftliche Analysen noch ausstehen: Die Veränderungen gehen in die richtige Richtung, werden das Beschäftigungsproblem allein aber bei weitem nicht lösen.

Keine Bildrechte  
für Oline-Nutzung

Die jüngsten Arbeitsmarktreformen brachten eine ganze Reihe von Veränderungen: Das Arbeitsrecht wurde in Teilen flexibilisiert. Geringfügige Formen der Teilzeitarbeit (Mini-Jobs) sind attraktiver denn je. Bei der Administration der Arbeitsmarktpolitik spielen die Kommunen und private Träger eine immer wichtigere Rolle. Neue Instrumente wie die Personal-Service-Agenturen oder der Existenzgründungszuschuss („Ich-AG“) ergänzen das ohnehin breite Spektrum arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Leitmotiv der arbeitsmarktpolitischen Neu-

Keine Bildrechte  
für Oline-Nutzung

erungen war die Aktivierung der Arbeitslosen und damit eine möglichst passgenaue Kombination fördernder und fordernder Elemente.

### **Weniger Transferleistungen**

Von besonderer Tragweite im Rahmen des verstärkten Forderns in der neuen Arbeitsmarktpolitik ist, dass die Transfers nicht mehr so „großzügig“ ausfallen. Betroffen sind davon in erster Linie Langzeitarbeitslose. Mit der „Agenda 2010“ wurde die Bezugsdauer des Arbeitslosengelds I für ältere Arbeitslose deutlich verringert. Die noch geltenden Übergangsfristen laufen Anfang 2006 aus.

Weitreichende Veränderungen beim Transferbezug brachte auch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II („ALG II“) als einheitlicher Grundsicherung. Vor allem im Vergleich zur früheren Arbeitslosenhilfe geht damit für die Mehrzahl der Betroffenen eine Leistungsabsenkung einher, auch weil beim ALG II eine verschärfte Bedürftigkeitsprüfung erfolgt.

Dazu kommen weiter gefasste Zumutbarkeitsregelungen und eine verstärkte Nutzung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen als Test der Verfügbarkeit von Leistungsempfängern für den Arbeitsmarkt. Dem gegenüber stehen leicht verbesserte Möglichkeiten für Zusatzverdienste von Hilfeempfängern, die zur Förderung der Beschäftigungsaufnahme beitragen sollen.

Hier geht es um die Veränderungen bei den Transferleistungen. Zu beachten ist, dass bis dato nur vorläufige Einschätzungen möglich sind. Belastbare Ergebnisse aus wissenschaftlichen Evaluationen liegen noch nicht vor. Gleichwohl lassen sich Plausibilitätsüberlegungen im Sinne einer ex ante Evaluation anstellen. Von übergreifendem Interesse ist dabei, ob es sich um eine „richtige“ Reform mit Blick auf mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit handelt. Wichtig ist insbesondere, ob davon ein substanzieller oder lediglich ein marginaler Beitrag zur Linderung der Arbeitsmarktkrise zu erwarten ist.

### **Grundlegende Erwägungen**

Grundsätzlich können großzügige Transferleistungen sowohl negative als auch positive Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung sowie die Höhe und Struktur der Arbeitslosigkeit haben. Denn hohe Lohnersatzleistungen und eine lange Bezugsdauer können zu fehlenden Anreizen bei der Arbeitssuche und Arbeitsaufnahme führen.

## Keine Bildrechte für Oline-Nutzung

Gesamtwirtschaftlich kann daraus ein höheres Niveau und eine längere Dauer der Arbeitslosigkeit resultieren.

Andererseits stellt eine großzügige soziale Absicherung auch so etwas wie einen „automatischen Stabilisator“ dar, der bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit sowohl auf der Mikro- als auch Makroebene den Konsum stützt. Die Zahlung von Arbeitslosengeld fördert außerdem die Effizienz der Arbeitsplatzsuche, weil sich der Arbeitslose dann nicht veranlasst sieht, das erstbeste Angebot annehmen zu müssen. Dies unterstützt die Ausgleichsprozesse auf dem Arbeitsmarkt und erleichtert damit die Anpassung an den Strukturwandel.

Empirische Untersuchungen zeigen, dass die Dauer des Bezugs von Lohnersatzleistungen einen größeren Einfluss auf die Arbeitslosigkeit hat als das Niveau der Transferleistung. Dieser Befund ist für Deutschland besonders relevant, weil die soziale Absicherung von Langzeitarbeitslosen (vor den Hartz-Reformen) durch die lange Bezugsdauer von älteren Arbeitslosen und die bisher unbefristete Arbeitslosenhilfe im internationalen Vergleich relativ hoch ausfiel. Dagegen liegt die Lohnersatzrate von Kurzfrist-arbeitslosen nicht über der vergleichbarer Industrieländer.

Die Großzügigkeit der Transferleistungen wird – neben Höhe und Dauer – vor allem durch die Anspruchsvoraussetzungen beeinflusst. Dazu gehört die Definition der für Arbeitslosen „zumutbaren“ Beschäftigung. Dabei ist folgendes zu beachten: Wird den Erwerbslosen hinsichtlich der Aufnahme von Beschäftigung vergleichsweise wenig „zugemutet“, ist für Arbeitslose der Druck geringer, Ausstiegsoptionen aus der Arbeitslosigkeit wahrzunehmen. Dagegen erhöht sich der Druck auf Arbeitslose bei einer eher weit gefassten Zumutbarkeit, weil dann ein breiteres Spektrum von Beschäftigungsmöglichkeiten in Frage kommt.

Für eine Einmündung ohne allzu weitreichenden Qualifikationsschutz spricht, dass Arbeitslose negative Signale auf Arbeitgeber befürchten müssen, wenn sie die Stellensuche aus Langzeitarbeitslosigkeit heraus bestreiten müssen. Dies ist insbesondere dann sinnvoll, wenn mit dem Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt Aufwärtsmobilität in Gang kommen kann.

Zu den Anspruchsvoraussetzungen gehören zudem die Vorschriften und vor allem die Praxis, mit der die Verfügbarkeit von Arbeitslosen für den Arbeitsmarkt überprüft wird. Dabei geht es u.a. um Meldepflichten, verbindliche Eingliederungsvereinbarungen, um Sanktionen im Falle der Ablehnung von Stellenangeboten oder auch um Fördermaßnahmen. Je mehr den Arbeitslosen in dieser Hinsicht abverlangt wird, desto intensiver wird deren Suche. Dabei besteht allerdings ein enger Zusammenhang mit der Definition der zumutbaren Beschäftigung. Ist der Qualifikationsschutz gering, werden sich die Suchaktivitäten auch und gerade in Richtung Niedriglohnbeschäftigung verstärken.

### Bezugsdauer Arbeitslosengeld I

Vor den Hartz-Reformen sahen die Regelungen des SGB III vor, dass Personen unter 45 Jahren bis zu 12 Monate Arbeitslosengeld beziehen konnten. Ab dieser Altersgrenze stieg die Höchstdauer des Bezugs kontinuierlich an. Arbeitslose über 57 Jahren hatten schließlich – abhängig von Vorbeschäftigungszeiten – Anspruch auf bis zu 32 Monate Arbeitslosengeld.

Mit dem ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurde die Bezugsdauer verkürzt. Nach einer Übergangsfrist bis zum 1. Februar 2006 sollen Arbeitslose unter 55 Jahren nur noch bis zu 12 Monate Arbeitslosengeld erhalten, Ältere maximal 18 Monate.

Durch diese Gesetzesänderung wurden die negativen Arbeitsanreize der langen Bezugsdauer verringert. Besonders die sehr lange Bezugsdauer bei älteren Arbeitslosen hat in Deutschland dazu geführt, dass der Arbeitslosengeldbezug von Arbeitgebern und Arbeitnehmern einvernehmlich als gleitender Übergang in den Ruhestand genutzt wurde. Zusammen mit anderen Regelungen, die die Frühverrentung unterstützen, hat dies zu den geringen

Erwerbstätigenquoten Älterer im internationalen Vergleich und damit auch zu erheblichen Finanzierungsproblemen im Bereich der sozialen Sicherungssysteme beigetragen. Deshalb war der Schritt gut begründet, die Möglichkeiten zur Nutzung des Arbeitslosengeldes für die Frühverrentung einzuschränken.

Im politischen Raum gibt es allerdings immer noch Tendenzen, die getroffenen Regelungen rückgängig zu machen. Ein Vorschlag ist, die Bezugsdauer von ALG I wieder zu verlängern. Ebenfalls in der Diskussion ist, die Anspruchsdauer auf ALG I an die Versicherungsdauer zu koppeln.

Die quantitativen Auswirkungen beider Vorschläge lassen sich mit der IAB-Beschäftigtenstichprobe (IABS) 2001 abschätzen, die auch Zugänge aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit enthält. Ihr Beobachtungszeitraum beginnt im Jahre 1975, wodurch für einen Zeitraum von 26 Jahren Erwerbsverläufe betrachtet werden können. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist allerdings zu unterstellen, dass sich die Strukturen der Zugänge seit dem Jahr 2001 nicht wesentlich geändert haben. Mehrfachzugänge derselben Person innerhalb eines Jahres wurden nicht gezählt. Auf dieser Basis gab es in Westdeutschland im Jahr

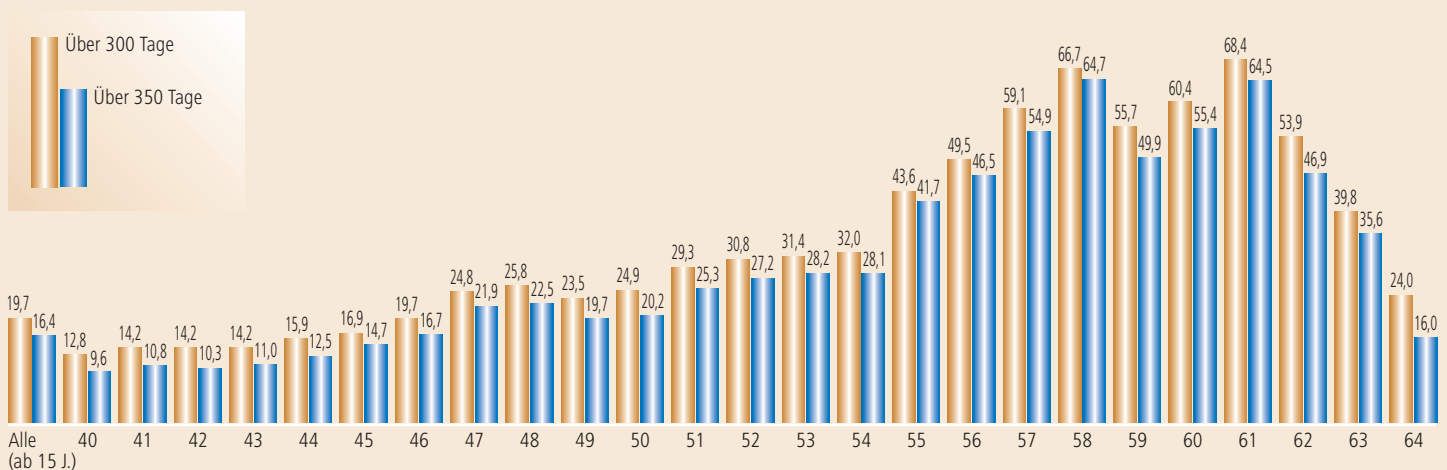
2000 knapp 2 Millionen erste Zugänge aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit. Davon waren gut 16 Prozent nach 350 Tagen immer noch arbeitslos.

Um auf dieser Basis Aussagen zu den Konsequenzen einer Verlängerung der Bezugsdauer des ALG I zu treffen, wurde unterstellt, dass die alte Regelung fortgeführt würde. Es zeigt sich, dass der Anteil der Personen, die langzeitarbeitslos werden, stark nach Alter variiert. Wie die Abbildung 1 illustriert, steigt der Anteil der Zugänge mit darauf folgender langer Arbeitslosigkeit ab 55 Jahren rapide. Von einer Ausdehnung der Übergangsfrist würden insbesondere Personen ab 57 Jahren profitieren. Denn hier sind die Unterschiede in der Anspruchsdauer zwischen alter und neuer Regelung am höchsten und zudem weist diese Gruppe die längste Arbeitslosigkeitsdauer auf.

Was eine Kopplung der Ansprüche an die Beitragsdauer angeht, so wurde für die Berechnung unterstellt, dass die Bezugsdauer von ALG I für Personen mit mehr als 15 Beitragsjahren auf 15 Monate ausgedehnt wird. Bei mehr als 25 Beitragsjahren soll ein Anspruch von 18 Monaten und bei mehr als 40 Beitragsjahren von 24 Monaten bestehen. Es zeigt sich wiederum in der IABS 2001, dass auch die Zeiten beitragspflichtiger Beschäfti-

Abbildung 1

### Verteilung der Dauer von Arbeitslosigkeit nach Alter für Zugänge in Arbeitslosigkeit, 2000 – in %



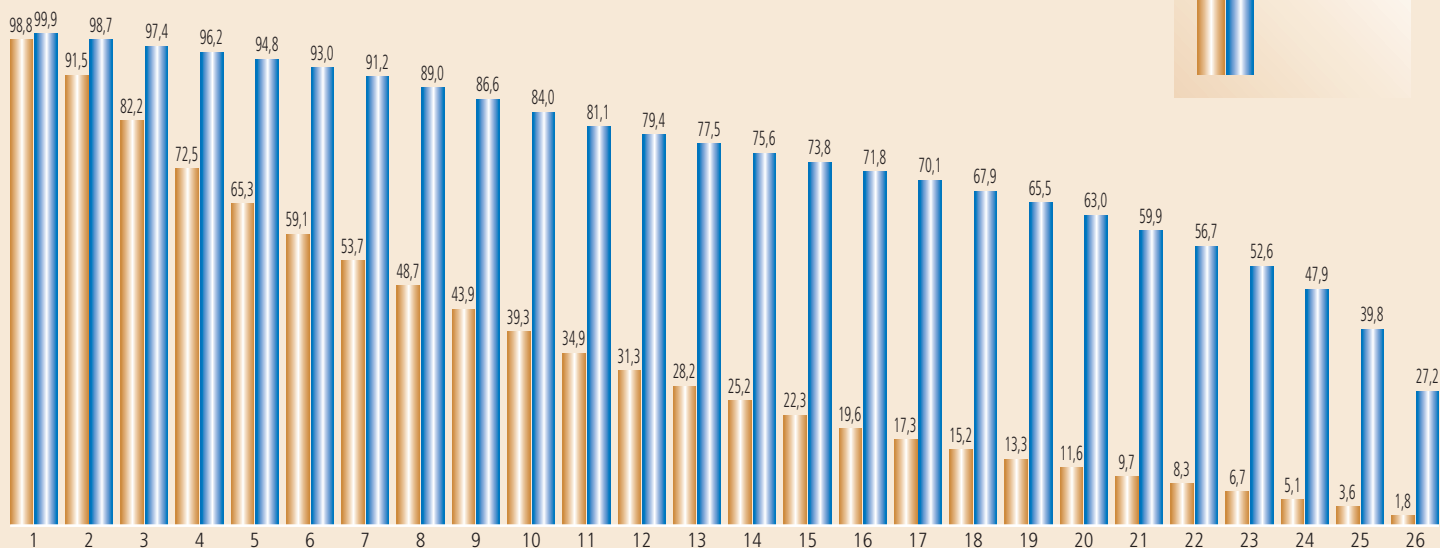
Quelle: IAB-Beschäftigtenstichprobe 1995-2001

Legende: Die Säulen geben für jedes Alter an, wie hoch der Anteil der Personen ist, die 300 Tage (350 Tage) und länger arbeitslos waren.

Abbildung 2

## Zeiten beitragspflichtiger Beschäftigung bei Personen, die 2001 arbeitslos wurden – in Jahren

kumulierte Anteile in %



*Lesehilfe:* Die Säulen zum Jahr X geben also an, wie hoch der Anteil an Personen ist, die mindestens X Beitragsjahre erreicht haben.

*Quelle:* IAB-Beschäftigtenstichprobe 2001

© IAB

gung nach Altersgruppen stark differieren. Bei den arbeitslos gewordenen Personen unter 55 Jahren finden sich nur geringe Anteile mit Beitragszeiten jenseits von 15 Jahren, während dies bei den Älteren die Regel ist. Abbildung 2 zeigt die kumulierten Anteile nach Beitragsjahren.

Zurück zu dem Vorschlag, die Bezugsdauer des ALG an die Beitragszeiten zu binden: Bei den unter 55-jährigen wären gut drei Viertel aller Zugänge in Arbeitslosigkeit nicht durch eine Änderung bei der Anspruchsdauer betroffen gewesen, da sie eine Beitragsdauer unter 15 Jahren hatten. Weitere knapp 20 Prozent der Zugänge in Arbeitslosigkeit wiesen eine Beitragsdauer zwischen 15 Jahren und 25 Jahren auf; hier würde sich also die Bezugsdauer um drei Monate verlängern. Dies hätte für etwa 300 000 Personen gegolten. Mehr als 25 Beitragsjahre, also Anspruch auf 18 Monate bzw. 24 Monate Bezugsdauer ALG I, hätten in dieser Altersgruppe nur etwa 4 Prozent aller Zugänge gehabt (hochgerechnet rd. 55 000 Personen).

Bei den Personen über 55 Jahren sind 2001 nach der IAB-Beschäftigtenstichprobe hochgerechnet gut 173 000

Personen aus Beschäftigung arbeitslos geworden. Davon hatten etwa 50 Prozent nach geltendem Recht Anspruch auf 18 Monate Arbeitslosengeld I. Würde die Bezugsdauer an die Beitragsjahre geknüpft, so hätten nur etwa 40 Prozent der über 55-jährigen Anspruch auf 18 Monate und mehr. Dies wären 10 Prozent oder rd. 17 000 Personen weniger.

Allerdings hätten bei der Neuregelung mehr Personen in dieser Altersklasse einen Anspruch auf 15 Monate ALG I (ca. 35 % aller Zugänge in dieser Altersgruppe oder 59 000 Personen). Denn die bisherige Regelung entfiel, nach der für den Anspruch auf 15 Monate ALG I in den letzten 36 Monaten mindestens 30 Monate Versicherungspflicht bestanden haben muss.

Hinsichtlich der Wirkungen der beiden Vorschläge gibt es Gemeinsamkeiten und Unterschiede. Gemeinsam ist beiden, dass sie im Durchschnitt zu einer Verlängerung der ALG I-Anspruchsdauer führen. Die positiven Anreizeffekte, die das erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt auslösen sollte, würden so zum Teil

wieder zunichte gemacht. Außerdem kämen wohl auch erhebliche Mehrausgaben auf die öffentlichen Kassen zu, die an anderer Stelle kompensiert werden müssten.

Bei beiden Vorschlägen entstünden zusätzliche Ansprüche an ALG I-Zahlungen, die jährlich – je nach Ausschöpfung der Anspruchsdauer – den einstelligen unteren Milliardenbereich erreichen könnten (bei monatlichen Aufwendungen pro Kopf für die ALG I-Zahlung von rd. 705 € bei den Personen unter 55 Jahren, bei den Älteren von 880 €). Dagegen gerechnet werden müssten die Zahlungen für ALG II, die der Bund einsparen würde, die aber wegen des niedrigeren ALG II die Mehrausgaben nicht voll kompensieren würden.

Per Saldo könnten durch beide Vorschläge Mehrkosten von bis zu einer Milliarde Euro pro Jahr entstehen. Damit würde z. B. eine Senkung des Beitragssatzes in der Arbeitslosenversicherung erschwert.

Es gibt aber auch Unterschiede: Bei der Ausdehnung der Übergangsfrist wären die Mehrkosten zeitlich begrenzt, nicht aber bei einer Kopplung der Anspruchsdauer an die Beitragszeiten. Dessen ungeachtet könnten die Mehrkosten begrenzt oder sogar eine Kostensenkung durch die Variation der Ausgestaltungsmerkmale erreicht werden. So könnte etwa die maximale Anspruchsdauer nur bei erstmaliger Arbeitslosigkeit erreicht werden. Oder man könnte – noch weitergehend – die Anspruchsdauer generell an die Beitragszeiten koppeln, also nicht nur oberhalb von 12 Monaten.

Allerdings wäre der bürokratische Aufwand einer solchen Regelung nicht zu unterschätzen. Denn die Beschäftigungshistorie des einzelnen Anspruchsberechtigten müsste – z. B. durch einen Abgleich mit dem VDR – komplett erfasst werden, um beim Eintritt der Arbeitslosigkeit die Anspruchsdauer korrekt ermitteln zu können.

### Die neue Grundsicherung ALG II

Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe und die Einführung der pauschalierten Grundsicherung

## Keine Bildrechte für Oline-Nutzung

durch Hartz IV sorgt bei den Langzeitarbeitslosen für weniger großzügige Transferleistungen in allen Dimensionen. Zunächst wird die Bedürftigkeitsprüfung strenger, insbesondere deshalb, weil Einkommen von Partnern und anderen Mitgliedern der „Bedarfsgemeinschaft“ stärker als bisher bei der Arbeitslosenhilfe berücksichtigt werden. Dadurch wird der Anteil der Leistungsempfänger unter den Erwerbslosen abnehmen.

Auch die Anspruchsvoraussetzungen wurden verschärft. Für die Empfänger der Grundsicherung für Arbeitssuchende ist jetzt jede Arbeit zumutbar – auch unterhalb des Tariflohns oder des ortsüblichen Entgelts. Bei Ablehnung einer zumutbaren Beschäftigung oder einer Eingliederungsmaßnahme werden die Leistungen empfindlich gekürzt. Vor allem für ALG II-Empfänger unter 25 Jahren werden ab 01.01.2005 strengere Anspruchsvoraussetzungen gelten. Der Personenkreis erhält ein verbindliches Angebot (z. B. Ausbildungsplatz oder Beschäftigung). Im Falle einer Ablehnung drohen im Vergleich zu älteren Hilfeempfängern (über 25 Jahre) härtere Sanktionen.

Weiterhin wird das Arbeitslosengeld II durch die vorgesehene Pauschalierung tendenziell niedriger sein als die Arbeitslosenhilfe. Zudem verläuft das Arbeitslosengeld II – anders als die Arbeitslosenhilfe – durch den befristeten Zuschlag degressiv. Es beträgt in Westdeutschland 345 € (Ost: gegenwärtig noch 331 €; wird auf Westniveau angehoben).

Dazu kommt ein auf zwei Jahre nach Beginn des ALG II-Bezugs befristeter Zuschlag. Er wird aus der Differenz von Arbeitslosengeld und ALG II ermittelt und beträgt für Alleinstehende im ersten Jahr im Höchstfall 160 €. Nach einem Jahr wird der Zuschlag halbiert und entfällt am Ende des zweiten Jahres des ALG II-Bezugs.

Nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige, die mit dem erwerbsfähigen ALG II-Empfänger in einer Bedarfsgemein-

schaft leben, erhalten Sozialgeld. Zusätzlich zu diesen pauschalierten Leistungen werden die tatsächlichen Kosten für Wohnung und Heizung übernommen und weitere Mehrbedarfe sowie die Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung.

Die Konstruktion der neuen Grundsicherung bringt es mit sich, dass Arbeitslosenhilfe-Haushalte mit einem geringen Erwerbseinkommen (vor der Arbeitslosigkeit) und ehemalige Sozialhilfeempfänger von der Reform profitieren, während Haushalte mit vorher höherem Einkommen sich in den meisten Fällen schlechter stellen. Zu den Verlierern der Reform – zumindest, was das Niveau der Transferleistung angeht – gehören häufig auch Paare, vor allem deshalb, weil das Einkommen eines nicht arbeitslosen Partners auf das ALG II angerechnet wird. Dies gilt auch für Paare mit Kindern und in Ostdeutschland mehr als im Westen, weil dort die Erwerbsbeteiligung der Frauen höher ist. Dagegen profitieren Alleinerziehende überwiegend von der Reform: Etwa 70 Prozent erhalten höhere Transferleistungen.

Nimmt man alle diese Leistungen zusammen, so ergeben sich aus Pauschale, Unterkunftskosten und ggf. befristetem Zuschlag bei Mehrpersonenhaushalten Beträge zwischen 1 090 € und 2 014 €. Um ein solches Nettoeinkommen zu erzielen, müssten bei einer Vollzeitstätig-

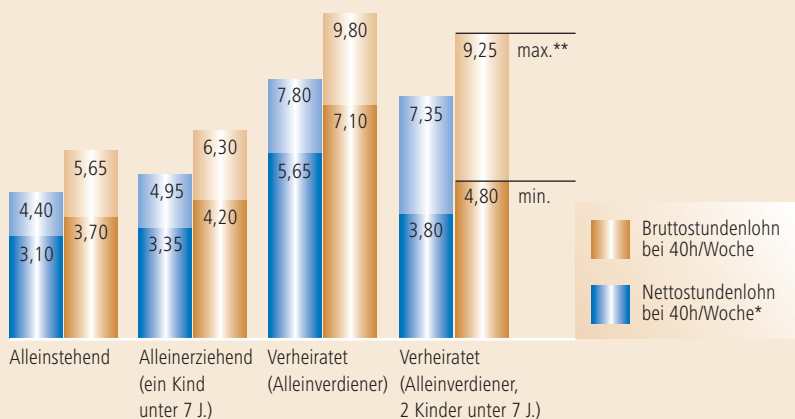
keit mit 40 Wochenstunden Nettostundenlöhne von rd. 3,35 € bis 7,80 € (Brutto 4,20 € bis 9,80 €) erreicht werden. Dies könnte schon an der Obergrenze dessen liegen, was auf Einstiegspositionen mit niedrigen Qualifikationsanforderungen erzielt werden kann.

Daraus sollte allerdings nicht gefolgert werden, dass eine weitere Absenkung der Transferleistungen sinnvoll wäre. Denn für die „Verlierer“ der Reform bringt die Einführung des SGB II zum Teil gravierende Einschnitte. Dazu gehört vor allem die untere Mittelschicht, die bisher von einer eher „statusorientierten“ Sozialpolitik profitierte und sich nun in Richtung des kulturellen Existenzminimums bewegt. Zugleich ist aber auch vor einem Aufweichen der Reform zu warnen, weil damit die Anreize zur Arbeitsaufnahme wieder sinken würden. Zudem wäre bei einem solchen Schritt der Finanzierungsaufwand noch höher.

Bevor über Neuregelungen nachgedacht wird, sollten die Wirkungen der weniger großzügigen Transferleistungen genau beobachtet und evaluiert werden. Neben den Anreizeffekten zur Arbeitsaufnahme muss dabei auch untersucht werden, welche sozialen Konsequenzen sich daraus ergeben. Hier geht es nicht nur um die Höhe der gezahlten Leistungen, sondern z. B. auch um deren pauschale Auszahlung. Denn diese erfordert bei den Hilfebedürftigen einen vorausschauenden Umgang mit Bargeld. Besonders bei Personen, die aus dem Sozialhilfebezug einzelfallbezogene Hilfen gewohnt waren, könnte es zu hoher Verschuldung mit allen Folgeproblemen kommen.

Abbildung 3

### Äquivalente Marktlohne bei ALG II – in Euro



\* Berechnung des Nettolohns unter Berücksichtigung von Kindergeld, Kinderzuschlag und Wohngeld.

\*\* einschließlich maximalem befristeten Zuschlag

Quelle: Cichorek/Koch/Walwei 2005b

© IAB

### Verbesserter Hinzuverdienst

Die Regelungen zur Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Hilfeleistung wurden im SGB II im Januar 2005 eingeführt. Sie sehen im Vergleich zum getrennten System von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe Veränderungen vor, die bei niedrigeren Zusatzverdiensten zu merklichen Verschlechterungen führen und bei höheren zu leichten Verbesserungen. So stellen sich nun alleinstehende ALG II-Bezieher erst oberhalb eines Zusatzverdienstes von etwa 700 € besser. Während dadurch Minijobs weniger attraktiv wurden, stiegen die Anreize für Langzeitarbeitslose, eine sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigung aufzunehmen.

Mit dem Jobgipfel-Kompromiss vom März 2005, der nun als Gesetz auch den Bundesrat passiert hat, hat man hier in einigen Punkten nachgebessert: Zunächst wurde die ursprüngliche Regelung vereinfacht, indem ein pauschaler Grundfreibetrag von 100 € eingeführt und die weitere Anrechnung nur am Bruttoeinkommen orientiert wurde. Von dem Einkommen, das den Grundfreibetrag übersteigt, bleiben jetzt bis zu einem Bruttoeinkommen von 800 € 20 Prozent anrechnungsfrei. Bei Bruttoeinkommen über 800 € kann der ALG II-Empfänger von dem darüber liegenden Betrag noch 10 Prozent behalten. Oberhalb eines Bruttoeinkommens von 1 200 € bei Hilfebedürftigen ohne Kinder und von 1 500 € bei Bedarfsgemeinschaften mit Kindern wird das Erwerbseinkommen vollständig angerechnet.

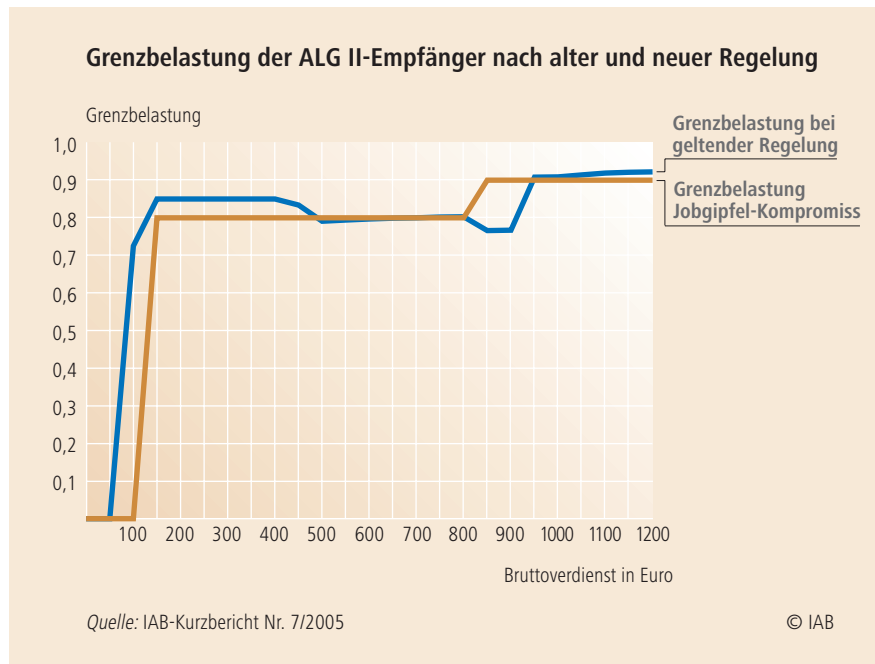
Gleichwohl bleibt den Transferempfängern vom hinzuverdienten Einkommen immer noch wenig, wie die Graphik der Grenzbelastungen zeigt.

Eine aus Anreizgründen überlegenswerte, drastische und allgemeine Absenkung der Transferentzugsraten bei hinzuverdienenden Leistungsempfängern würde aber zu massiven Mehrbelastungen der öffentlichen Haushalte führen. Denn aus Gründen der Gleichbehandlung müssten bisher nicht im Leistungsbezug stehende Niedrigverdiener ebenfalls Sozialtransfers beziehen können. Die zur Kompensation der Mehrbelastung nötigen Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen der öffentlichen Hand würden auf gesamtwirtschaftlicher Ebene zu kontraktiven Effekten führen.

Zudem sollten die isolierten Arbeitsmarkteffekte selbst großzügiger Anrechnungsvorschriften nicht überschätzt werden. Denn den positiven Arbeitsanreizen für bestimmte Personengruppen (vor allem für bisher nicht erwerbstätige Hilfeempfänger) stünden mögliche Rückgänge des Arbeitsangebots bei anderen Personen und Haushalten gegenüber, die bisher keine Sozialtransfers beziehen.

Würde man dagegen zugleich mit der verbesserten Anrechnung das Niveau der Grundsicherung senken, so würde sich der Angebotsdruck für die Hilfeempfänger noch mehr erhöhen. Und es würden Mittel frei für die Finanzierung weiter verbesserter Anrechnungsbedingungen. Da der Aufbau einer ausreichend großen Zahl von

Abbildung 4



Beschäftigungsmöglichkeiten aber Zeit bräuchte, müssten bei dieser Variante zunächst wachsende Armutsrisiken in Kauf genommen werden.

Ein Ausweg aus diesem Dilemma wären befristete Zuschüsse an Hilfeempfänger, die eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Eine Variante ist das sog. Einstiegsgeld des SGB II. Mit dem neuen Instrument kann die Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung oder einer Selbständigkeit durch einen zeitlich auf 6 Monate bis 24 Monate befristeten Arbeitnehmerzuschuss gefördert werden. Um gerade in größeren Familien noch weitere Arbeitsanreize zu schaffen, wurde zusätzlich der – allerdings im Bundeskindergeldgesetz geregelte – neue Kinderzuschlag geschaffen. Er kann bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gewährt werden, wenn die Bedürftigkeit allein deshalb entstanden ist, weil minderjährige Kinder im Haushalt leben.

Das Einstiegsgeld ist ähnlich wie andere Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine Hilfe zur Wiedereingliederung. Modellversuche in Baden-Württemberg haben ergeben, dass positive Eingliederungseffekte in Form einer Aufnahme von zusätzlicher Beschäftigung durch die Programmteilnehmer durchaus erreicht werden konnten. Das Instrument ist aber langfristig nur dann erfolgreich, wenn sich Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch die Aufnahme einer niedrig entlohnten und anfangs geförderten



Beschäftigung möglichst dauerhaft vom Transferbezug befreien können.

Dies setzt aber im Verlauf Einkommenssteigerungen für die Betroffenen voraus, etwa durch höhere Stundenlohnsätze oder eine Ausweitung der Arbeitszeit. Auch durch „learning on the job“ würde der Wegfall der Lohnsubventionen nach Ende der Förderdauer kompensiert werden.

Dass diese Aufwärtsmobilität in Deutschland bisher nicht selbstverständlich ist, belegen Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zu Entwicklungen im Niedriglohnbereich. Die anstehenden Evaluationen des Einstiegsgelds werden zeigen, ob sich dieses Bild wandelt – gerade auch mit Blick auf die Arbeitszeit.

### Fazit

Abschließend lässt sich festhalten, dass sich die Veränderungen bei den Transferleistungen in Richtung des Handlungsbedarfs bewegen, nämlich der Auflösung des harten Kerns der Arbeitslosigkeit. Insgesamt erhöht sich die Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen, weil der Druck steigt, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Maßgeblich hierfür ist auch der in vielen Fällen wachsende Abstand zwischen dem erzielbaren Lohn einerseits und der Transferleistung andererseits. Dies gilt zunächst direkt für die betroffenen Langzeitarbeitslosen, aber auch indirekt für

Kurzfristarbeitslose, die beim Übergang in Langzeitarbeitslosigkeit mit schlechteren Konditionen rechnen müssen.

Auf dem Arbeitsmarkt wird dadurch aber nur dann ein Zusatzeffekt erreicht, wenn dem stärkeren Druck auf der Seite des Arbeitskräfteangebotes eine zusätzliche und passende Arbeitskräftenachfrage gegenübersteht. Zu denken wäre dabei insbesondere an Tätigkeiten mit geringem Stundenlohn bzw. niedrigerem Monatslohn wie bei den Mini- und Midi-Jobs.

Voraussetzung für einen solchen Effekt ist also, dass es zum einen weder einen regionalen noch einen qualifikatorischen Mismatch gibt und zum anderen, dass Lohnanpassungsprozesse stattfinden (können). Wären die Löhne entsprechend elastisch, würde sich das neue Angebot zumindest teilweise eine Nachfrage schaffen. Ex ante sind Aussagen hierzu aber nur schwer zu treffen. Denn die Nachfrageeffekte hängen wesentlich von der Flexibilität des in Deutschland stark durch Tarifbindung geprägten Lohnsetzungsverhaltens ab. Gleichwohl dürfte es über die Richtung des Effekts keine Zweifel geben.

Nach einer früheren Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sind nämlich nicht wenige Arbeitslose bereit, Einkommenseinbußen für eine Beschäftigungsmöglichkeit in Kauf zu nehmen. Danach würden gut 60 Prozent der befragten Arbeitslosen Lohnabschläge zumindest vorübergehend akzeptieren, mehr als 40 Prozent würden sogar für einen Lohn in Höhe der Arbeitslosenunterstützung arbeiten. Offen bleibt dabei jedoch, ob es nach Aufnahme einer Niedriglohnbeschäftigung zu Aufwärtsmobilität für die Betroffenen kommen kann, z. B. im Zuge eines „learning on the job“. Denn durch Aufwärtsmobilität würden die Chancen auf einen Verbleib im Arbeitsmarkt und auf eine stärkere Unabhängigkeit von Sozialleistungen wachsen.

Wegen der großen Bedeutung, die die Änderungen im Bereich der Transferleistungen haben, ist eine wissenschaftliche Evaluation zwingend. Offenkundig ist aber bereits folgendes: Man sollte die Erwartungen an die Beschäftigungswirksamkeit einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik nicht zu hoch schrauben. Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen im Wesentlichen in Unternehmen und setzen wirtschaftliche Dynamik voraus, aber auch

Keine Bildrechte  
für Oline-Nutzung

passende Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt. Vor allem die Wachstumsschwäche, die hohe Abgabenbelastung und die weitgehende Regulierung von Produkt- und Arbeitsmärkten sind die Hauptursachen für die Beschäftigungsmisere hier zu Lande. In diesen Bereichen gab es aber zuletzt weniger große Fortschritte.

Arbeitsmarktprobleme werden also durch solche Reformen nicht gelöst, sondern allenfalls leichter lösbar. Generell ist zu erwarten, dass sich Veränderungen der Transfersysteme besonders im Verbund mit einem breiteren, sozialpolitischen Reformansatz positiv auf den Arbeitsmarkt auswirken. Vor allem um Beschäftigung am unteren Ende der Lohnskala attraktiver zu machen und damit den Hilfebedürftigen nach SGB II eine Perspektive zu geben, müsste der Keil zwischen Arbeitskosten und Nettolohn durch weitere Steuer- und Abgabensenkungen merklich verkleinert werden.

Neben den nun realisierten Hartz-Reformen, die eine Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds für Ältere und eine strikte Ausrichtung der Hilfeleistungen an Bedürftigkeitskriterien vorsehen, bedarf es dafür einer Doppelstrategie. Sie zielt auf die Übernahme von mehr Eigenverantwortung in der sozialen Sicherung sowie auf eine Entlastung der Beitragszahler durch die Steuerfinanzierung von Teilen der weiterhin erforderlichen sozialen Leistungen ab.

## Literatur

- Brixy, Udo; Christensen, Björn: Wie viel würden Arbeitslose für einen Arbeitsplatz in Kauf nehmen? Eine Strategie des Forderns würde nicht ins Leere laufen – vorausgesetzt es gäbe genügend Arbeitsplätze, IAB-Kurzbericht Nr. 25/2002.
- Cichorek, Anne; Koch, Susanne; Walwei, Ulrich (2005a): Arbeitslosengeld II. Höhere Arbeitsanreize geplant, IAB-Kurzbericht Nr. 7/2005.
- Cichorek, Anne; Koch, Susanne; Walwei, Ulrich (2005b): Arbeitslosengeld II. Erschweren „Zusatzjobs“ die Aufnahme einer regulären Beschäftigung?, IAB-Kurzbericht Nr. 8/2005.
- Dann, Sabine; Kirchmann, Andrea; Spermann, Alexander; Volkert, Jürgen (2002): Einstiegsgehalt in Baden-Württemberg – Schlussbericht, hg. vom Sozialministerium Baden-Württemberg.
- Eichhorst, Werner; Profit, Stefan; Thode, Eric (2001): Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking der Bertelsmann Stiftung, Berlin/ Heidelberg/ New York.
- Eichhorst, Werner; Profit, Stefan; Winter, Frank (2004): Benchmarking Deutschland 2004. Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Bertelsmann Stiftung, Springer-Verlag, Berlin/ Heidelberg/ New York.
- Rhein, Thomas; Gartner, Hermann; Krug, Gerhard: Aufstiegschancen für Geringverdiener verschlechtert, IAB-Kurzbericht Nr. 3/2005
- Schulte, Jan (2004): Arbeitslosengeld II und Arbeitslosenhilfe: Gewinner und Verlierer. Eine Schätzung der Nettoeinkommenseffekte von Hartz IV. Volkswirtschaftliche Reihe, Diskussionspapiere des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft der Freien Universität Berlin Nr. 29.

## Die Autoren



Stefan Bender ist Leiter des Forschungsdatenzentrums der Bundesagentur für Arbeit am IAB und Leiter der Arbeitsgruppe „Linked-Employer-Employee-Datensatz“ am IAB.



Dr. Susanne Koch leitet die Koordination der Evaluationsforschung am IAB.



Dr. Ulrich Walwei ist Vizedirektor und Leiter des Forschungsbereichs 3 „Wachstum, Demographie und Arbeitsmarkt“ am IAB.

## Für weitere Informationen

stefan.bender@iab.de  
susanne.koch@iab.de  
ulrich.walwei@iab.de