

IAB ■ Forum - Ausgabe 1/2007



Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Weddigenstraße 20-22 ■ 90478 Nürnberg ■ www.iab.de

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit

IAB

IAB-Forum

1/2007

Das Magazin des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung



Wie Niedrigverdiener aus dem
Schatten des Arbeitsmarktes
treten könnten

Lichtblicke

Im Souterrain

Das Fundament des Niedriglohn-Hauses ist noch nicht breit genug, um allen Platz zu bieten, die eine Notunterkunft suchen.

Stolpersteine

Für den Ausbau des Niedriglohn-Sektors muss noch so manches Hindernis aus dem Weg geräumt werden.

Kleine Schritte

In Deutschland geht erst langsam voran, was in anderen Ländern schon seit langem Reformerfolge zeitigt.

Unterm Dach

Wenn man nach neuen Antworten auf die Soziale Frage sucht, kann man auch an eigene Traditionen anknüpfen.

IABFORUM 1/07

Herausgeber

© 2007

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)
der Bundesagentur für Arbeit (BA)
Weddigenstraße 20-22, 90478 Nürnberg
www.iab.de

Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Redaktion und visuelles Konzept

Ulrich Möller (v.i.S.d.P.), Jutta Winters
unter Mitarbeit von Martin Dietz

Gestaltung und technische Produktion

Umschlag: Petra Wagler / IAB
Innenteil: ps.media GmbH
Hermann-Glockner-Straße 4, 90763 Fürth
www.psmedia.de
unter Mitarbeit von Monika Pickel / IAB

Titelmotiv

sowie Fotomotive „Haus“
Werner Gradert, ps.media GmbH
www.psmedia.de

Fotos ©

Jutta Palm-Nowak, Peter Dörfel

Druck

Bonifatius GmbH, Druck.Buch-Verlag
Karl-Schurz-Straße 26, 33100 Paderborn

Bezugsmöglichkeit

IAB Bestellservice c/o IBRo Funk und Marketing GmbH
Tel.: (0180) 500 38 65, Fax: (0180) 500 38 66, E-Mail: iab@ibro.de
Schutzgebühr EUR 5,- (Einzelheft, zzgl. Versandkostenpauschale EUR 2,50);
Schutzgebühr EUR 10,- (Jahresabonnement, inkl. Porto)

Verteiler für BA-Dienststellen

Nach dem Verteiler für den „IAB-Kurzbericht“

ISSN 1861-7522

Lichtblicke

Wie Niedrigverdiener aus dem Schatten des Arbeitsmarktes treten könnten ...

Niedriglohnbeschäftigung ist ein ungeliebtes aber notwendiges Übel in unserem Land. Auf diesem Feld des Arbeitsmarktes agieren Menschen, die so wenig verdienen, dass sie sich und ihre Familie kaum über die Runden bringen. Im stereotypen Bild fristet der Niedriglohnjobber eine karge Existenz mit körperlich harter Arbeit, mehreren Jobs und ohne Aussicht auf bessere Zeiten. Solche Verhältnisse will niemand in Deutschland. Was aber soll mit Menschen geschehen, die nicht voll leistungsfähig sind und nur über ein geringes Lohnpotential verfügen? Auch sie wollen und brauchen einen Arbeitsplatz, eine berufliche Perspektive, brauchen Lichtblicke auf der Schattenseite des Arbeitsmarktes.

Ein einsames Haus

Hier also wohnen sie, die Geringverdiener und Niedriglöhner in Deutschland. Kommen Sie näher! Begleiten Sie uns bei einem Inspektionsgang durch dieses Gebäude.

Schauen wir uns zunächst das Fundament an: Ist es stabil und breit genug oder muss repariert, renoviert oder gar saniert werden? Wer steht an der Schwelle zu gut bezahlter Beschäftigung und wer kommt nicht mal in die Nähe des Ausgangs?

Treten Sie ein – doch Vorsicht! Der Boden ist uneben, man kann leicht straucheln. Folgen Sie uns bis zur steilen Treppe. Sie führt nach oben (zur Beletage?), bis unters Dach. Dort ist es heller, aber auch staubig und finster in den Ecken. Einen Blick aus dem Fenster sollten Sie sich zum Abschluss nicht entgehen lassen, selbst wenn der Himmel noch neblig grau verhangen ist.

Im Souterrain

Der Arbeitsmarkt für gering bezahlte Tätigkeiten wächst seit Jahren. Warum also den weiteren Ausbau des breiten Fundaments fordern? Ein Blick auf Höhe und Struktur der Arbeitslosigkeit gibt Antwort: Vor der Tür des Niedriglohnsektors warten nämlich noch immer viele Empfänger von Arbeitslosengeld II, obwohl sich der deutsche Arbeitsmarkt deutlich aufgeheitert hat. Grundsätzlich überrascht diese Entwicklung nicht, da bei einer wirtschaftlichen Aufschwung zunächst die wettbewerbsstärkeren Arbeitslosen zum Zuge kommen. Da die Qualifikation von langfristigen Arbeitslosen häufig gering oder veraltet ist, kommen für sie vor allem niedrig entlohnte Tätigkeiten in Frage. Trotz des breiten Niedriglohnsockels fehlt es also für diesen harten Kern nach wie vor an adäquater Beschäftigung.



Im Schatten des Niedriglohnarbeitsmarktes stehen häufig andere, als gemeinhin vermutet. Sie sind jugendlich, mehrheitlich ausgebildet, überwiegend weiblich und nicht nur aus Ostdeutschland. Schaffen sie den Schritt über die Schwelle zu besser bezahlten Tätigkeiten? Ob der Einfachjob nur eine schattige Durchgangsstation ist, lesen Sie in **„Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland“**.

Bleiben wir noch einen Moment auf der Niedriglohnebene. Die Kombination aus Transferbezug und Erwerbseinkommen spielt in der Grundsicherung für Arbeitslose eine tragende Rolle. Immer mehr Menschen müssen ihren Lohn durch staatliche Leistungen aufbessern lassen, weil ihr Einkommen trotz voller Erwerbstätigkeit zum Leben nicht reicht. Haben Sie keine Alternative? Oder machen sie sich's im Teilzeitzimmer des Niedriglohnhauses bequem – vom Staat unterstützt? Was sich bei den Aufstockern tut, fragt sich das Autorenteam des Beitrags **„Kombilohn durch die Hintertür?“**.

Nicht nur einzelne Bürger stecken in Zwängen. Die ungleiche Verteilung niedriger Einkommen aus abhängiger Beschäftigung könnte ganze Regionen in Bedrängnis bringen. Wenn da nicht die staatlichen Transferleistungen und die Verdienste von Selbstständigen und Beamten wären. Addiert zum regionalen Gesamteinkommen ebnen sie die Höhen und Tiefen ein, die unterschiedliche Erwerbseinkommen in den Regionen hinterlassen. So bekommt auch der Osten der Republik trotz spärlicher Finanzflüsse aus Erwerbsarbeit eine vergleichsweise stabile Grundlage an Einkommen und Kaufkraft. Wie sich dieser Effekt auf die einzelnen Arbeitsmarktregionen in Deutschland verteilt, zeigt der Beitrag **„Transfers gleichen Gefälle aus“**.

Stolpersteine

Der Boden für den Ausbau des Niedriglohnsektors ist noch nicht bereitet. Die Sozialabgaben gehören zu den großen Stolpersteinen, die vor allem die Ausweitung des Arbeitsangebots am unteren Ende der Lohnskala behindern. Der Abstand zum Transfereinkommen ist hier so gering, dass eine Existenzsicherung aus eigener Kraft wenig attraktiv ist. International vergleichende Studien identifizieren die hohen Beiträge zum Sozialsystem sogar als wichtigste Ursache für strukturelle Arbeitslosigkeit.

Um der Abgabenlast auszuweichen, sucht man weniger „strangulierte“ Beschäftigungsformen wie Mini-Jobs oder selbstständige Tätigkeiten. Zu viele tummeln sich deshalb im Licht subventionierter Teilzeitbeschäftigung. Die Spielräume für voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse im Niedriglohnsegment werden kleiner.

Anfang 2005 fasste das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ die Arbeitslosen- und Sozialhilfe im SGB II zusammen. Arbeitslose unterliegen seit „Hartz IV“ strikteren Zumutbarkeitskriterien und Mitwirkungspflichten, wenn sie Leistungen beantragen.

Das Grundsicherungsniveau spielt bei der Überlegung, eine Arbeit aufzunehmen, eine entscheidende Rolle. Denn daran orientieren sich die Lohnansprüche der Erwerbslosen. Lesen Sie, wie **„Grundsicherung und äquivalente Marktlöhne“** zusammenhängen.

Die Reduktion staatlicher Leistungen soll Menschen im Transferbezug den Niedriglohnsektor schmackhaft machen. Ob sie über die Schwelle gehen oder im Angesicht des geringen Lohns reserviert bleiben, erfahren Sie in **„Was muten sich (Langzeit-)Arbeitslose zu?“**.

Wenn Menschen grundsätzlich über ihre Lohnhöhe, über Lohnkürzungen und Entlassungen nachdenken, spielen Gerechtigkeitsvorstellungen eine große Rolle. Solche Normen ändern sich nicht von heute auf morgen. Das illustriert ein Vergleich zwischen USA und der Bundesrepublik **„Wie Menschen Lohnkürzungen und Entlassungen beurteilen“**.

Kleine Schritte

Gering qualifizierte Arbeitslose in den Arbeitsmarkt einzubinden, ist keine typisch deutsche Herausforderung. Daher lohnt sich ein Blick auf die Strategien anderer Länder. Wie haben sie ihr Niedriglohngebäude konstruiert? Stimmt die Statik oder müssen die tragenden Säulen auch dort laufend saniert werden? Die Beispiele aus den USA und Großbritannien in **„Der gleiche Ansatz, aber verschiedene Effekte“** geben für die Architektur des deutschen Arbeitsmarktes wertvolle Anregungen.

Ein Aufgang aus den Niederungen der Arbeitslosigkeit zu freundlicheren Perspektiven führt über eine Stärkung der

abhängigen Beschäftigung. In Deutschland gibt es viele Instrumente, um Arbeitsanreize über eine Kombination aus staatlichen Leistungen und Arbeitslohn zu schaffen. Sie zielen nicht nur, aber auch auf den Niedriglohnsektor.

Ein Beispiel ist die Entgeltsicherung für Erwerbslose im fortgeschrittenen Alter. Ältere haben vor ihrer Arbeitslosigkeit wegen einer langen Betriebszugehörigkeit häufig Löhne erhalten, die sie jetzt nicht mehr erreichen können. Daher zögern sie oftmals, eine neue Tätigkeit anzunehmen und verschlechtern damit ihre Eingliederungschancen weiter. Ob sie ein temporäres Zusatzeinkommen vom Staat über die Hemmschwelle eines (zu) geringen Lohnangebots hieven kann, lesen Sie in **„Ein Kombilohn für Ältere“**.

Einen anderen Ausweg aus dem Keller des Arbeitsmarktes könnte die berufliche Selbstständigkeit weisen. Ist sie Patentrezept oder Blendwerk? Die Arbeitsmarktforscher der Hartz-Evaluationen bewerten Gründungszuschüsse grundsätzlich positiv. Gleichwohl darf dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich viele der neuen Selbstständigen am Rande des Existenzminimums bewegen. Deshalb finden sich Lichtpunkte sowie Schattenlinien in den Befunden zur Gründungsförderung **„Warum hohe Überlebensraten Gründerinnen nicht immer glücklich machen“**.

In der aktuellen wissenschaftlichen und politischen Debatte werden Modelle diskutiert, die sich auf die Beschäfti-

von Geringverdienern. Was dieses Konzept erreichen könnte und ob allein dadurch die Arbeitslosigkeit verringert werden kann, wird im Beitrag **„Das Bofinger/Walwei-Modell“** geschätzt.

Unterm Dach

Will man wissen, wo das eigene Haus steht, braucht's den Blick aus dem Fenster in die Umgebung, in die Ferne. Auch fremde Länder haben Niedriglohnsektoren. Ihre Konstruktionsweisen sind andere und ihre Fundamente unterscheiden sich. Manchmal haben sie beeindruckende Gebäude errichtet. Will man für die Renovierung des deutschen Systems **„Von anderen lernen“**, muss man auch auf die Regelsysteme und die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen achten.

Selbst in dunklen Ecken gibt es Kostbares zu entdecken. Die eigene Geschichte zum Beispiel. Dazu gehört der sozialpolitische Gründungskonsens der Bundesrepublik Deutschland. Bei allem Reformeifer dürfen diese Grundfesten der Gesellschaft nicht beschädigt werden. Auch wenn der Übergang aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung im Vordergrund der Arbeitsmarktpolitik steht, sind deren soziale und gesellschaftliche Wirkungen im Blick zu behalten. Die Gefahr einer sich verfestigenden Armut breiter Schichten stellt eine ständige Herausforderung für die



gungssituation von wettbewerbsschwächeren Arbeitslosen konzentrieren. Hierzu gehört unter anderem der Vorschlag von Peter Bofinger, Martin Dietz, Sascha Genders und Ulrich Walwei für mehr existenzsichernde Beschäftigung im Niedriglohnsektor. Der Vorschlag orientiert sich weitgehend an den derzeitigen Leistungen im SGB II. Er ergänzt sie um Anreize für eine Ausweitung des Arbeitsangebots

politischen Akteure dar, wie der Artikel **„Deutschland, deine Armut“** zeigt.

Dies gilt auch dann, **„Wenn Hilfeempfänger in Rente gehen“**. Vor allem Menschen mit längerem ALG-II-Bezug in ihrem Erwerbsverlauf droht Armut im Alter. Hier können Arbeitsmarktreformen sozialpolitisch unerwünschte Folgen zeitigen und sind deshalb nachzubessern.

Die Autoren



Dr. Martin Dietz
ist Referent beim
Vizedirektor des IAB.
martin.dietz@iab.de



Ulrich Möller
ist Leiter des Service-
bereichs „Publikationen,
Presse- und Öffentlich-
keitsarbeit“ am IAB.
ulrich.moeller@iab.de



Dr. Ulrich Walwei
ist Vizedirektor des IAB.
ulrich.walwei@iab.de



Jutta Winters
ist Wissenschaftsredak-
teurin im Servicebereich
„Publikationen, Presse-
und Öffentlichkeitsar-
beit“ am IAB.
jutta.winters@iab.de

Eine Gratwanderung

Plädiert man für einen Ausbau des Niedriglohnsegments, so sollte man sich bewusst sein, dass es in Deutschland nur wenigen gelingt, aus dem Parterre des Arbeitsmarktes in höhere Etagen aufzusteigen. Wären Niedriglohnjobs für den Einzelnen aber nur eine Übergangsstation auf dem Weg zu besser bezahlten Tätigkeiten, wären sie gesellschaftlich besser akzeptiert und sozialpolitisch weniger bedenklich.

Höhere Löhne für gleiche Arbeit sind dabei keine Lösung. Sie würden den Bestand an dringend benötigten Beschäftigungsverhältnissen im Niedriglohnsektor gefährden. Vielmehr müsste die Produktivität „on the job“ gesteigert werden, so dass Geringverdiener auf besser entlohnte Aufgaben wechseln können. Für eine stärkere Aufwärtsmobilität braucht's den Weiterbildungswillen der Arbeitnehmer ebenso wie die Bereitschaft der Betriebe, in die Qualifikation der gering entlohnten Mitarbeiter zu investieren.

Die Analysen verdeutlichen, dass eine substantielle Verbesserung der Arbeitsmarktsituation wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer durch veränderte Rahmenbedingungen im Niedriglohnbereich allein nicht zu erreichen ist. Strukturreformen mit dem Ziel einer dauerhaften Stärkung des wirtschaftlichen Wachstums, einer Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse und einer nachhaltigen Senkung der Sozialabgaben sind weiterhin geboten. Sie erhöhen auf Dauer die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes und kommen damit allen Arbeitssuchenden zugute.

Wirksame Reformen im Niedriglohnbereich können aber ein Teil der Lösung sein. Sie sind gleichwohl ein schwieriges Unterfangen. Denn sie sollen Arbeits- und Beschäftigungsanreize erhöhen ohne neue fiskalische Kosten zu verursachen oder Armutsrisiken zu erzeugen. Diese Gratwanderung verlangt nach einer Politik mit Mut und Augenmaß und stellt Wissenschaft und Politik vor Herausforderungen, die uns auch in Zukunft begleiten werden.



Im Souterrain

Eine Bestandsaufnahme Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland 8

von Thomas Rhein und Carola Grün

Rubrik „Projekte“ 13

Regionale Einkommensunterschiede Transfers gleichen Gefälle aus 15

von Barbara Schwengler

Aufstocker Kombilohn durch die Hintertür? 20

von Kerstin Bruckmeier, Tobias Graf
und Helmut Rudolph

Rubrik „Personen“ 27

Stolpersteine

Arbeitsmarktwirkungen Grundsicherung und äquivalente Marktlöhne 32

von Martin Dietz und Ulrich Walwei

Rubrik „Publikationen“ 39

Konzessionsbereitschaft Was muten sich (Langzeit-) Arbeitslose zu? 42

von Stefan Bender, Susanne Koch,
Susanne Meßmann und Ulrich Walwei

Alles was recht ist ... Wie Menschen Lohnkürzungen und Entlassungen beurteilen 50

von Gesine Stephan und Olaf Struck

Rubrik „Podium“ 54

Kleine Schritte

Kombilöhne in den USA und in Großbritannien Der gleiche Ansatz, aber verschiedene Effekte 62

von Herbert Brücker und
Regina Konle-Seidl

Entgeltsicherung Ein Kombilohn für Ältere 68

von Sarah Bernhard, Martin Brüssig,
Ursula Jaenichen und Thomas Zwick

Bitterer Honig Warum hohe Überlebensraten Gründerinnen nicht immer glücklich machen 74

von Frank Wießner und Susanne Noll

Rubrik „Presse“ 79

Kombilöhne Das Bofinger/Walwei-Modell 81

von Kerstin Bruckmeier, Michael Feil
und Jürgen Wiemers

Unterm Dach

Der Blick nach draußen Von anderen lernen 88

von Regina Konle-Seidl

Im Schatten Deutschland, deine Armut 96

von Markus Promberger

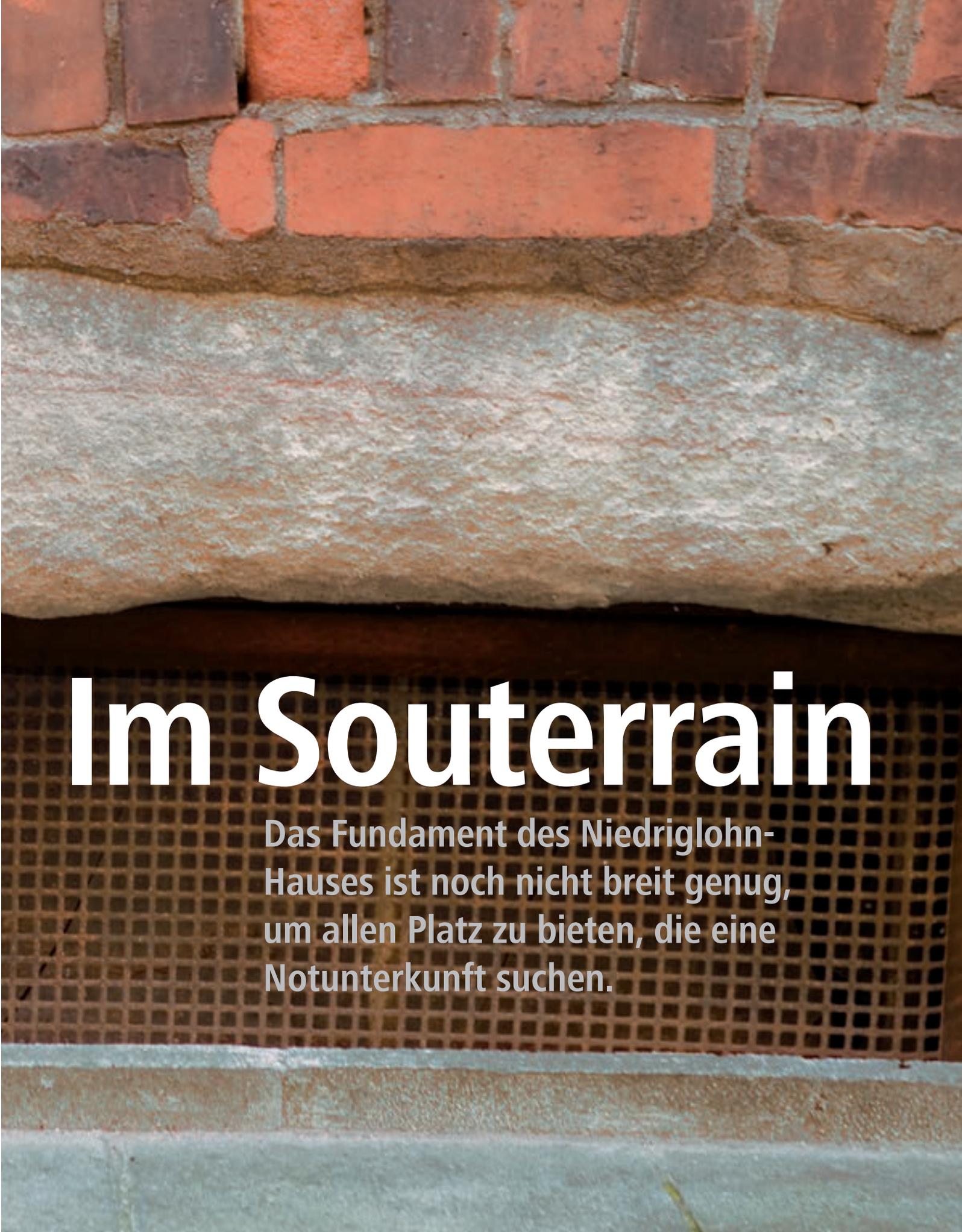
Ende gut, alles gut? Wenn Hilfeempfänger in Rente gehen 100

von Christina Wübbecke





1

A close-up photograph of a brick wall above a concrete foundation. A metal grate is visible in the lower half of the image, partially obscured by the text. The bricks are reddish-brown, and the concrete is light grey. The lighting is natural, highlighting the textures of the different materials.

Im Souterrain

Das Fundament des Niedriglohn-Hauses ist noch nicht breit genug, um allen Platz zu bieten, die eine Notunterkunft suchen.

Eine Bestandsaufnahme Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland

Niedriglohnbeschäftigung hat viele Gesichter: Mini-Jobs, Arbeitskontrakte für Saisonkräfte, Ein-Euro-Jobs, aber auch niedrig bezahlte Arbeits in „normaler“ sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Manche gering bezahlte Tätigkeiten werden um Transferleistungen ergänzt, andere bilden die einzige Einkommensquelle. Die Formen sind so unterschiedlich und so schwer vergleichbar, dass man im Grunde nicht von einem, sondern von mehreren Niedriglohnsektoren sprechen müsste.

Abgrenzungsprobleme

Die sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisse stellen nach wie vor die wichtigste Beschäftigungsform dar – für knapp 80 Prozent aller Erwerbstätigen. Wie sind dabei die Niedrigverdiener von den Normalverdienern oder den Besserverdienenden abzugrenzen? Ab welcher Schwelle kann man von Niedriglohn sprechen? Darauf gibt es keine allgemeingültige Antwort.

Jedoch wird in nationalen und internationalen Analysen mittlerweile überwiegend folgende Abgrenzung verwendet: Ein Lohn, der weniger als zwei Drittel des mittleren Lohns (Medianlohns) aller Beschäftigten beträgt, gilt als Niedriglohn. Maßgebend für die Einordnung ist der effektiv gezahlte Brutto-Lohn, nicht der Tariflohn. Da sich der mittlere Lohn im Zeitverlauf ändert, ändert sich auch die Niedriglohnschwelle.



Über die Entgelte von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten können recht zuverlässige Informationen aus der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit gewonnen werden. Welches Bild ergibt sich nun, wenn man Vollzeitbeschäftigte, deren Löhne am besten miteinander vergleichbar sind, im Alter von 15 bis 64 Jahren (ohne Auszubildende) heranzieht und die besagte Niedriglohnschwelle ansetzt?

Mitte der 90er Jahre lag – nach diesem Ansatz – der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten an allen Vollzeitbeschäftigten noch unter 16 Prozent. Seitdem ist er gestiegen und betrug im Jahre 2005 gut 18 Prozent. Das waren rund 3,6 Mio. Arbeitnehmer. Die Vollzeit-Niedriglohnschwelle lag 2005 bei knapp 1.700 € Monatsgehalt (ohne Einrechnung von Jahres-Sonderzahlungen). Umgerechnet ergibt das einen Betrag zwischen 9,50 € und 10 € pro Stunde.

In Abbildung 1 (siehe Seite 10) sind die Beschäftigtenzahlen angegeben, die sich bei der Wahl von niedrigeren Schwellenwerten ergeben. Beispielsweise liegen noch rund 1,56 Mio. Personen unter 1.200 € monatlich, davon gut 1

Mio. in Westdeutschland. Darüber hinaus ist interessant, wie die Einkommen unterhalb der Niedriglohnschwelle verteilt sind. Darauf wird im Kasten „Vergleich zwischen Deutschland und Großbritannien“ näher eingegangen.

Betroffenheit

Welche Personen sind es nun, die im Niedriglohnbereich arbeiten bzw. ein überdurchschnittliches Niedriglohnrisiko tragen? Die am stärksten Betroffenen sind

- **Frauen**, die nur gut ein Drittel aller Vollzeitbeschäftigten stellen, aber fast 60 Prozent aller vollzeitbeschäftigten Geringverdiener;
- **in Ostdeutschland Beschäftigte**; sie tragen – relativ gesehen – ein viel höheres Risiko. Allerdings ist die Mehrzahl der Geringverdiener im Westen beschäftigt. Auch sind Beschäftigte mit sehr niedrigen Einkommen stark auf Westdeutschland konzentriert (s. Abb. 1 auf Seite 10);
- **Jugendliche bzw. junge Erwachsene**
- **Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung**; allerdings haben über 60 Prozent der Geringverdiener eine abgeschlossene Berufsausbildung;
- **Beschäftigte in Kleinbetrieben**;
- **Personen mit nicht-deutscher Staatsangehörigkeit**; allerdings weisen sie insgesamt gegenüber Deutschen nur ein leicht erhöhtes Niedriglohnrisiko auf.

Ferner konzentrieren sich Niedriglohnjobs auf bestimmte Branchen und Berufe. Sie sind eher im Dienstleistungsbereich zu finden als in der Industrie und hier vor allem im Hotel- und Gaststättengewerbe, im Einzelhandel und bei personenbezogenen Dienstleistungen.

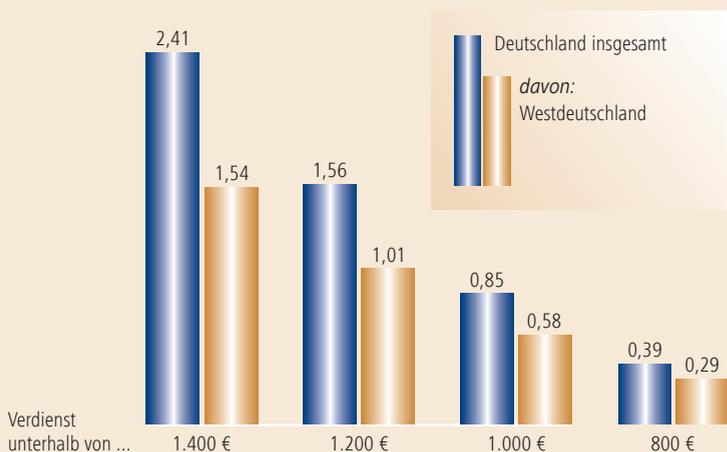
Das ist auch nicht erstaunlich, da weite Bereiche dieser Branchen entweder ganz „tariffrei“ sind oder die einschlägigen Tariflöhne sehr niedrig. Unter den Berufen liegen die Friseure mit einem Niedriglohnrisiko von über 90 Prozent an der Spitze. Besonders betroffen sind auch Leiharbeitnehmer: Rund drei Viertel sind Geringverdiener.

Schließlich noch ein Blick auf den Bereich der Teilzeitarbeit und der Mini-Jobs: Natürlich kann man ein Halbtags-Gehalt oder gar nur 400 € pro Monat per se als Niedriglohn ansehen. Für Vergleiche sollte man aber Stundenlöhne verwenden. Hierzu liefert das Sozio-Ökonomische Panel (SOEP) brauchbare Informationen.



Abbildung 1

Sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigte in Deutschland unterhalb einer bestimmten Verdienstschwelle, 2005 – in Mio.



Quelle: BA-Beschäftigtenpanel, 2. Welle 2005, Stichtag 30.6.2005

©IAB

Danach haben die „klassischen“ Teilzeitjobs (z.B. Halbtagsarbeit im Büro) beim Stundenlohnvergleich ein nur leicht erhöhtes Niedriglohnrisiko gegenüber Vollzeitarbeitsplätzen. Anders sieht es bei Mini- und Midijobbern aus: Sie liegen überwiegend unter der Niedriglohngrenze, rund 20 Prozent gar unter einem Stundenlohn von 6 € brutto. Sofern es sich um Minijobber handelt, stimmen allerdings Brutto- und Nettolohn überein, da sie von Abgaben befreit sind.

Exkurs: zum Niedriglohnsektor werden häufig auch die sogenannten Ein-Euro-Jobs (Arbeitsgelegenheiten) für ALG-II-Empfänger gerechnet. Im Jahr 2005 waren im Jahresdurchschnitt über 220.000 Personen, in 2006 schon über 300.000 Personen in einer Arbeitsgelegenheit beschäftigt. Im Juni 2007 waren es gut 333.000.

Allerdings stellen die Arbeitsgelegenheiten keine normalen Arbeitsverhältnisse dar. Sie sind ganz überwiegend auf gemeinnützige Tätigkeiten begrenzt, die sonst nicht

Arbeitskräfte aus mittel- und osteuropäischen Ländern

Wenn in der öffentlichen Diskussion von „Lohndumping“ die Rede ist, wird häufig auf Migranten aus mittel- und osteuropäischen Ländern (MOE) verwiesen. Hierbei sind zwei Personenkreise zu unterscheiden: Erstens diejenigen, die einen normalen unbefristeten Aufenthaltsstatus haben. Das sind rund 600.000 Personen. Davon sind etwa 40 Prozent erwerbstätig. Sie haben gegenüber anderen EU-Ausländern kein auffällig erhöhtes Niedriglohnrisiko.

Die übrigen Arbeitskräfte aus den MOE-Ländern erhalten auch nach dem EU-Beitritt nur eine temporäre Aufenthaltserlaubnis. Ihre Arbeitsmöglichkeiten sind stark reglementiert und auf Branchen begrenzt, in denen Niedriglohnarbeit weit verbreitet ist.

Den größten Teil der registrierten Arbeitskräfte aus den MOE-Ländern stellen mit gut 300.000 Personen (2006) die Saisonarbeitnehmer, die wiederum zu 90 Prozent in der Landwirtschaft tätig sind, vor allem als Erntehelfer. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass sie nur in begrenztem Umfang durch

einheimische Arbeitskräfte ersetzt werden können. In anderen Branchen, beispielsweise der Fleischverarbeitung oder der Gebäudereinigung, sind Personen aus MOE-Ländern auch als Werkvertragsarbeitnehmer bzw. als Scheinselbständige tätig geworden.

Der Gesetzgeber und die Tarifparteien haben hier inzwischen reagiert und über das Entsendegesetz z.B. für die Gebäudereinigung die Einführung von Mindestlöhnen beschlossen. Alles in allem dürfte somit in den genannten Branchen die Gefahr des Lohndumping geringer sein als es gelegentlich in der Presse dargestellt wird.

Die haushaltsnahen Dienstleistungen spielen in der Vermittlungsstatistik nur eine untergeordnete Rolle. Doch dürfte es hier eine umfangreiche Grauzone geben. Manches deutet darauf hin, dass im Bereich der häuslichen Pflege zunehmend „Billig-Arbeitskräfte“ aus osteuropäischen Ländern illegal beschäftigt sind – nach Schätzungen des bpa (Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste) weit über 100.000.

ausgeführt würden (Kriterium der Zusätzlichkeit). Sie sind grundsätzlich zeitlich befristet, um die soziale Integration und Beschäftigungsfähigkeit von Langzeitarbeitslosen zu fördern, aber auch, um ihre Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt zu prüfen. Wegen dieser Besonderheiten sind die Ein-Euro-Jobs nicht mit regulären Beschäftigungsverhältnissen im Niedriglohnbereich zu vergleichen.

Niedriglohnarmut

Was bedeutet ein Niedriglohnjob für die Lebenssituation der Betroffenen? Wie verbreitet ist Niedriglohnarmut? Einerseits ist zu berücksichtigen, dass ein sehr niedriger Lohn nicht zwangsläufig auch Armut bedeutet. Denn der heute gebräuchliche Armutsbegriff orientiert sich am verfügbaren Haushaltseinkommen und nicht (nur) am individuellen Erwerbseinkommen. Das spielt vor allem dann eine Rolle, wenn mehrere Personen in einem Haushalt erwerbstätig sind. Andererseits müssen oft mehrere Personen von einem Einkommen leben. Dann schützt auch ein Lohn oberhalb der Niedriglohnschwelle nicht immer vor Armut.

Für alleinstehende Personen lässt sich die Verbindung zwischen Lohnhöhe und Armutsrisiko am ehesten aufzeigen. Die „Armutsgefährdungsgrenze“ lag im Jahre 2005 für einen Einpersonenhaushalt bei einem monatlich verfügbaren Einkommen von 876 €.

Mit dem vorher genannten Bruttolohn von knapp 1.700 € an der Niedriglohnschwelle würde ein Alleinstehender in Steuerklasse 1 auf über 1.100 € netto kommen, läge also deutlich über dieser Grenze. Erst bei einem Bruttolohn von etwa 1.170 € wäre die Armutschwelle erreicht – natürlich nur dann, wenn keine weiteren Einkünfte erzielt werden.

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) stellte fest, dass Geringverdiener in Deutschland überwiegend in Mehrpersonenhaushalten leben, in denen mehrere Einkommen das Haushaltseinkommen über die Armutschwelle heben. Das gilt vor allem für Geringverdiener in Teilzeitbeschäftigung oder in Minijobs, die mit in die Studie einbezogen waren. Als typisches Beispiel gilt bei Ehepaaren der Hinzuverdienst der Ehefrau.

So waren im Jahre 1993 etwa 13 Prozent aller Geringverdiener zugleich auch arm – mit steigender Tendenz. Denn 2003 waren es schon 20 Prozent. Besonders gefährdet sind Haushalte, bei denen der Niedriglohn die einzige Einkommensquelle im Haushalt ist. Das gilt vor allem für Alleinerziehende. Dem Kreis der „working poor“ sind auch die knapp 480.000 Vollzeitbeschäftigten zuzurechnen, die im Januar 2007 ergänzende Leistungen zur Grundsicherung nach dem SGBII bezogen (vgl. den Artikel auf S. 20 ff).

Ein erhöhtes Armutsrisiko wäre indes in Kauf zu nehmen, wenn es sich nur um einen vorübergehenden Zustand handelte. Dazu müsste der Niedriglohnbereich zu einer echten Brücke in den ersten Arbeitsmarkt werden, auch im „normalen“ Bereich sozialversicherungspflichtiger Niedriglohnbeschäftigung.

Die Aufstiegschancen aus solchen Jobs in besser entlohnte Tätigkeiten sind aber in den letzten 20 Jahren gesunken, wie Analysen des IAB zeigen. Das gilt noch mehr für Mini-Jobs, die faktisch oft nur Zuverdienst sind – auch für ALG-II-Bezieher, die bei den geltenden Anrechnungsregeln ihre Unterstützung um 160 € aufstocken können. Dann ist ihr Einkommen möglicherweise so hoch, dass ein „normaler“ Vollzeitjob mit niedrigem Lohn uninteressant wird, der unter der Abgabenlast weiter dahinschmilzt. Sofern sich ein solcher Arbeitsplatz denn überhaupt findet. Es besteht also weiterhin Reformbedarf, um eine Vollzeit-Erwerbstätigkeit gegenüber einer Kombination von Mini-Job und Transferbezug attraktiver zu machen.

Literatur

Brenke, K., 2006: Wachsender Niedriglohnbereich in Deutschland – sind Mindestlöhne sinnvoll? DIW Wochenbericht Nr. 15-16/2006.

Eichhorst, W., Gartner, H., Krug, G., Rhein, T., Wiedemann, E., 2005: Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland und im internationalen Vergleich. In: Allmendinger, J., Eichhorst, W., Walwei, U. (Hg.), IAB Handbuch Arbeitsmarkt. Campus Verlag, Frankfurt.

Göbel, J., Krause, P., Schupp, J., 2005: Mehr Armut durch steigende Arbeitslosigkeit. DIW Wochenbericht Nr. 10/2005.

Kalina, T., Weinkopf, C., 2006: Mindestens sechs Millionen Niedriglohnbeschäftigte in Deutschland: Welche Rolle spielen Teilzeitbeschäftigung und Minijobs? IAT-Report, 2006-03.

Rhein, T., Stamm, M., 2006: Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland. IAB Forschungsbericht Nr. 12/2006.



Ein Vergleich zwischen Deutschland und Großbritannien

Um sich ein besseres Bild vom Umfang der Niedriglohnbeschäftigung hierzulande machen zu können, sollte man Deutschland anderen Länder gegenüberstellen. Großbritannien bietet sich für einen solchen Vergleich nicht zuletzt deshalb an, weil der britische Niedriglohnsektor zu den größten in Europa gehört.

Für diese Gruppe hat sich der Anteil der Niedriglohnbezieher in den letzten Jahren in beiden Ländern unterschiedlich entwickelt. Während die Niedriglohnquote in Großbritannien zwischen 1995 und 2005 relativ konstant bei ca. 20 Prozent lag, ist sie in Deutschland im selben Zeitraum stets gestiegen. Lagen 1995 noch 12,4 Prozent aller Beschäftigten unterhalb der Niedriglohnschwelle, betrug dieser Anteil zehn Jahre später schon 17,4 Prozent. Damit ist der Niedriglohnsektor in Deutschland zwar immer noch etwas kleiner als in Großbritannien. Der Unterschied zwischen den Ländern ist aber beträchtlich geschrumpft.

Eine andere Sicht auf die Niedriglohnbeschäftigung kommt aus der Armutsforschung. Neben der Armutsrate, die den Anteil der Armen an der Gesamtbevölkerung misst, wird oftmals auch die Armutslücke berechnet.

Sie gibt Auskunft über die „Tiefe“ der Armut. Übertragen auf den Niedriglohnsektor bedeutet dies, dass für alle Niedriglohnbezieher der Abstand zwischen Niedriglohnschwelle und individuellem Lohn gemessen und ins Verhältnis zur Niedriglohnschwelle gesetzt wird.

Abbildung 2 zeigt die Ergebnisse für beide Länder. In Großbritannien verringerte sich der relative Abstand zur Niedriglohnschwelle im Durchschnitt von 4,8 Prozent in 1995 auf 3,6 Prozent in 2004. Auch wenn die Lücke in 2005 wieder etwas größer wird, liegt der Wert unter dem von 1995. Über den gesamten Betrachtungszeitraum hinweg hat sich diese Kennzahl demnach positiv entwickelt.

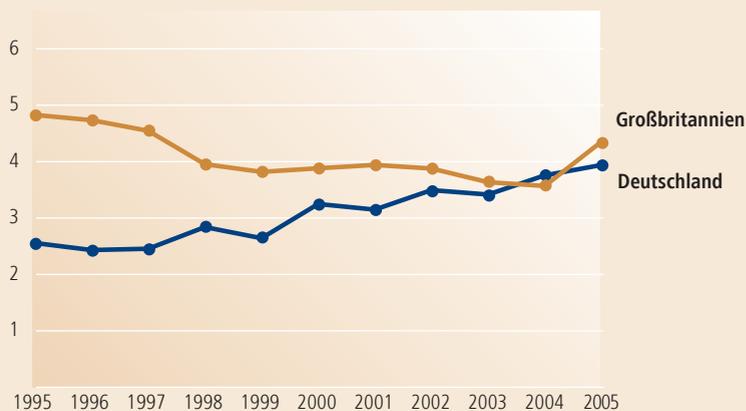
In Deutschland ist ein gegenläufiger Trend zu beobachten. Der relative Abstand zwischen Lohn und Niedriglohnschwelle ist kontinuierlich gestiegen. Deutsche Niedriglohnverdiener sind in 2005 im Durchschnitt „weiter weg“ von der Niedriglohnschwelle als noch vor zehn Jahren. Die Lücke zwischen beiden Ländern – Mitte der Neunziger Jahre noch deutlich erkennbar – hat sich fast geschlossen. Die Einführung von Mindestlöhnen 1998 in Großbritannien hat möglicherweise dazu beigetragen.

Wenn man also nicht nur die Größe des Niedriglohnssektors betrachtet, sondern auch die Verteilung der Löhne unterhalb der Niedriglohnschwelle, so hat mittlerweile das Ausmaß der Niedriglohnbeschäftigung in beiden Ländern nahezu das gleiche Niveau erreicht.

Abbildung 2

Entwicklung der Niedriglohnlücke – relativer Abstand zur Niedriglohnschwelle

Deutschland und Großbritannien im Vergleich – in Prozent



Quelle: Eigene Berechnungen anhand von SOEP (Deutschland), BHPS (Großbritannien)

©IAB

Für die Analyse wurden zwei gut vergleichbare Datenquellen verwendet: das bereits erwähnte Sozio-Ökonomische Panel (SOEP) für Deutschland und der British Household Panel Survey (BHPS) für Großbritannien. Es werden abhängig Vollzeitbeschäftigte im Alter zwischen 20 und 65 Jahren betrachtet.

Die Autoren



Dr. Carola Grün

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration“ am IAB.
carola.gruen@iab.de



Thomas Rhein

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration“ am IAB.
thomas.rhein@iab.de

Projekte

Am IAB werden längerfristige Problemlagen am Arbeitsmarkt untersucht, aber auch aktuelle Forschungsanliegen bearbeitet. Dabei sind verschiedene Disziplinen am Forschungsprozess beteiligt. Hier finden Sie eine kleine Auswahl aktueller Forschungsprojekte (näheres zu den Projekten des IAB unter www.iab.de/projekte).

Forschungsbereich Aktive Arbeitsmarktpolitik
Im Zuge der Hartz-Reformen wurde mit den Bildungsgutscheinen erstmals ein marktnahes Instrument bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung eingeführt. Gegenstand des Projekts **„Selektivität durch Bildungsgutscheine“** sind die Wirkungen, die der veränderte Zugang zu den beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen hat: Welcher Personenkreis wurde durch den Gutschein überhaupt gefördert? Und wer konnte den Gutschein auch tatsächlich einsetzen?

Forschungsgruppe Arbeitsmarktpolitik und Europäischer Sozialfonds
Im Projekt **„Berufsbezogene Sprachförderung von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund“** liegen erste Ergebnisse vor. Fallstudien zeigen, dass eine erfolgreiche Umsetzung durch die Agenturen von der Funktionsfähigkeit regionaler Netzwerke zur Integrationsförderung abhängt. Erste Analysen belegen, dass die Sprachförderung alleine noch keine Gewähr für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt bietet und daher mit beruflicher Qualifizierung verbunden werden sollte. Das Projekt wird durch den Europäischen Sozialfonds (ESF) finanziert und bis Ende 2008 fortgesetzt.

Forschungsbereich Internationale Vergleiche und Europäische Integration
Am Beispiel Dänemarks, Großbritanniens, der Niederlande, Schwedens und der USA wird die **„Aktivierung erwerbsfähiger Hilfeempfänger im internationalen Vergleich“** analysiert. In Großbritannien und den USA konnte der Abgang aus dem Hilfebezug und die Integration in den Arbeitsmarkt durch die Kombination von verpflichtenden Maß-

nahmen und „in-work benefits“ gesteigert werden. Demgegenüber zeigen die wenigen mikroökonomischen Evaluationsstudien für die Niederlande und Skandinavien keine eindeutig positiven Maßnahmeneffekte. Die Ergebnisse des Projektes werden im letzten Quartal des Jahres 2007 veröffentlicht.

**Forschungsbereich
Wachstum und Demographie**

In einem neuen Projekt wird die **Rolle der Arbeitslosenunterstützung mit einem dynamischen Makromodell** untersucht. Besonderes Augenmerk liegt auf der mikroökonomischen Fundierung durch Schätzungen auf Basis des Linked-Employer-Employee-Datensatzes (LIAB). Mittelfristiges Ziel ist es, die Effekte der Arbeitsmarktreformen (Hartz-Gesetze, Agenda 2010) zu quantifizieren.

Forschungsbereich Konjunktur und Arbeitszeit
Will man dynamische Prozesse auf dem Arbeitsmarkt im Kontext der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung analysieren, so bedarf es der **Weiterentwicklung und Aktualisierung der Arbeitskräftegesamtrechnung**. Aufbauend auf einer Deskription der Übergänge am Arbeitsmarkt sollen Hintergründe und Bestimmungsfaktoren der Arbeitsmarktflektuation untersucht werden.

Forschungsbereich Regionale Arbeitsmärkte
Aus den Wechselwirkungen regionaler Mobilität am Arbeitsmarkt ergeben sich komplexe räumliche Muster. Pendlerstrukturen sind das Ergebnis von Entscheidungsprozessen über Arbeits- und Wohnortkombinationen. Im Projekt **„Auswirkungen der Dynamik regionaler Arbeitsmärkte auf Pendlerstrukturen“** wird empirisch untersucht, wie sich die regionale Beschäftigungsentwicklung auf Intensität und räumliche Muster von Pendlerverflechtungen auswirkt. Als Kooperationspartner konnten Aura Reggiani (Universität Bologna) und Peter Nijkamp (VU Amsterdam) gewonnen werden.

Forschungsbereich Betriebe und Beschäftigung
Im Projekt **„Beschäftigungseffekte von Fusionen und Übernahmen“** werden die Wirkungen von Unternehmenszusammenschlüssen auf die betriebliche Beschäftigung sowie auf die Umsatz- und Gewinnentwicklung untersucht. Mit Hilfe der „M&A Firmendatenbank“ der Universität St. Gallen wurden an Fusionen beteiligte Betriebe im IAB-Betriebspanel für den Zeitraum von 1996 bis 2005 identifiziert und die Informationen aus beiden Datenquellen zusammengespielt.

**Forschungsbereich
Bildungs- und Erwerbsverläufe**
Mit dem Projekt **„Operationalisierung von Berufssegmenten“** soll ein Fundament für empirische Analysen beruflicher Mobilität gelegt werden. Ausgehend von der Klassifikation der Berufe aus dem Jahr 1988 werden Ähnlichkeiten zwischen Einzelberufen ermittelt und Berufssegmente neu geschnitten.

**Forschungsbereich
Erwerbslosigkeit und Teilhabe**
Die Bezieher von Arbeitslosengeld II befinden sich nicht nur aktuell in einer prekären materiellen Lage. Sie tragen auch ein höheres Risiko der Altersarmut. Im Projekt **„Altersarmutsrisiken von älteren erwerbsfähigen Hilfebedürftigen“** wird untersucht, wie sich der Hilfebezug auf die Alterssicherung der Betroffenen auswirkt und welche Gruppen in besonderem Maße von Armut im Alter bedroht sind. Erste Ergebnisse weisen auf erhebliche Sicherungslücken bei westdeutschen Frauen hin. In Ostdeutschland hingegen ist die Generation der heute bereits älteren Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfänger wegen ihrer stetigen Erwerbsbiographien vor Armut im Ruhestand deutlich besser geschützt.

Wie beeinflusste die Einführung des SGB II die Förderpraxis der beruflichen Rehabilitation? Auf diese Frage sollte die qualitative Studie **„Struktur- und Prozessänderungen in der beruflichen Rehabilitation im Rahmen der Einführung des SGB II“** Antworten liefern. Zentrales Ergebnis war,

Projekte

dass sich die unterschiedlichen Handlungsmaximen der zwei relevanten Sozialgesetzbücher negativ auf die Förderung auswirken. Dabei handelt es sich um das im SGB II festgelegte Ziel einer erhöhten Effizienz und beschleunigten Vermittlung sowie die im SGB IX enthaltene Zielsetzung des Erhalts bzw. der Verbesserung der Erwerbsfähigkeit. Daneben beeinträchtigte aber auch mangelndes Fachwissen in den neu geschaffenen Einrichtungen die Förderung der Rehabilitanden, vor allem in der Aufbauphase.

Forschungsbereich

Lohnersatz und Grundsicherung

Im Projekt **„Evaluation von Trainingsmaßnahmen für erwerbsfähige Hilfebedürftige“** wird mit Prozessdaten der BA untersucht, wie Eigenschaftsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen nach §§48-§§52 SGB III auf erwerbsfähige Hilfebedürftige wirken. Die Teilnahme dauert zumeist nicht länger als einen Monat. Durch die Vermittlung von Kenntnissen, etwa in Form von EDV-Kursen, aber auch durch Bewerbungstrainings soll die Integration in den Arbeitsmarkt verbessert werden. Es wird analysiert, ob dies tatsächlich erreicht wird. Dabei wird zwischen betrieblichen und schulischen Trainingsmaßnahmen unterschieden. Außerdem wird untersucht, ob die Maßnahmen für unterschiedliche Personengruppen unterschiedlich wirken.

Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“

Im Juli 2007 wurde die erste Welle des IAB-Haushaltspanels **„Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“** erfolgreich abgeschlossen. Bundesweit wurden insgesamt 12.800 Haushalte und deren Mitglieder telefonisch oder persönlich-mündlich befragt. Die Bereitschaft ist groß, auch im nächsten Jahr an den ca. 30-minütigen Interviews teilzunehmen. Etwa 90 Prozent aller Haushalte gaben die Erlaubnis, sie im Herbst 2007 in der zweiten Welle wieder zu kontaktieren. Dann werden insbesondere die Erwerbsbiographien der Befragten im Mittelpunkt stehen. Für Anfang 2008 ist geplant, die Ergebnisse der ersten Erhebung über das Forschungsdatenzentrum zur Verfügung zu stellen.

Kompetenzzentrum Empirische Methoden

Der vorherrschenden neoklassischen Theorie zufolge werden Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt über Lohnanpassungen ausgeglichen. Eine 1955 von Melvin Reder formulierte Theorie kombiniert hingegen Lohnänderungen mit einer Anpassung der Qualifikationsstandards. Im Projekt **„Empirische Evidenz zur Anpassung von Löhnen und Qualifikationsstandards in Bewerbungsverfahren“**, das in Kooperation mit der Universität Regensburg durchgeführt wird, werden beide Theorien auf empirischer Basis miteinander verglichen. Das Projekt wird in Kooperation mit der Universität Regensburg durchgeführt.

Forschungsdatenzentrum der BA im IAB (FDZ)

Ziel des Projektes **„Kombinierte Firmendaten für Deutschland“** ist es, der Wissenschaft umfangreiche und in ihrer Kombination bislang einzigartige Unternehmensdaten zur Verfügung zu stellen. Damit soll auch die Datenbasis für eine effektive Politikberatung verbessert werden. Nicht zuletzt könnten auch Betriebe entlastet werden, wenn sich dadurch z.B. Doppelerhebungen bestimmter Merkmale künftig vermeiden lassen. Das Projekt wird gemeinsam mit dem FDZ des Statistischen Bundesamtes, dem FDZ der Statistischen Landesämter und dem Lehrstuhl für Empirische Wirtschaftsforschung der Universität Lüneburg durchgeführt.

Bereichsübergreifende Projekte

Drei Befunde sind es, die den Forschungsbereich Konjunktur und Arbeitszeit veranlasst haben, das Projekt **„Erwerbsformen im Wandel“** auf den Weg zu bringen. Erstens: Zwischen 1992 und 2005 ist die Teilzeitbeschäftigung kräftig gestiegen und zugleich die Vollzeitbeschäftigung gesunken. Zweitens: Die Teilzeitquote ist je nach Wirtschaftszweig unterschiedlich hoch. Drittens: Die Bedeutung der Sektoren für die gesamte Wirtschaftsleistung hat sich verschoben. Gemeinsam mit dem Forschungsbereich Regionale Arbeitsmärkte sollen Zusammenhänge zwischen diesen Phänomenen untersucht werden.

Das Betriebspanel des IAB bietet die wohl reichhaltigste und zuverlässigste Quelle betrieblicher Informationen zum Arbeitsmarkt in Deutschland. Einer umfassenden Analyse durch die Wissenschaft stehen aber strenge Datenschutzvorschriften entgegen. Im Projekt **„Faktische Anonymisierung des IAB-Betriebspanels durch Erzeugung synthetischer Datensätze“** wurden die Informationen deswegen in eine neue Form gebracht. So können sie auch an die „scientific community“ weitergegeben werden. Das Projekt wird vom Kompetenzzentrum Empirische Methoden in Kooperation mit dem Forschungsdatenzentrum durchgeführt.

Im Projekt **„Women in Innovation, Science and Technology“**

wird die Arbeit von Organisationen untersucht, die für den Technologietransfer zwischen Wissenschaft und Wirtschaft sorgen. Zudem soll erforscht werden, welche Chancen sich auf diesem Feld für Frauen eröffnen. Die Analyse erstreckt sich auf vier Länder, nämlich Deutschland, Großbritannien, Finnland und Rumänien. An diesem Projekt, das von der Europäischen Kommission finanziert wird, sind die Forschungsbereiche „Regionale Arbeitsmärkte“, „Bildungs- und Erwerbsverläufe“ und „Erwerbslosigkeit und Teilhabe“ beteiligt.

Die Bundesagentur für Arbeit hat in einem Modellversuch **„Erhöhte Arbeitsvermittlerkapazität in ausgewählten Regionaltypen“**

14 Dienststellen mit einem besseren Betreuungsschlüssel ausgestattet. Dieser sieht 70 statt wie bislang rund 400 Arbeitslose pro Vermittler vor. Dies, so die Idee, kann zu einer rascheren und nachhaltigeren Eingliederung in Arbeit beitragen. Die Frage, ob und unter welchen Rahmenbedingungen dieses Ziel erreicht wird, wird seit September 2007 durch einen Forschungsverbund untersucht, der aus einem qualitativ (Forschungsbereich „Erwerbslosigkeit und Teilhabe“) und einem quantitativ angelegten Teilprojekt (Forschungsbereich „Regionale Arbeitsmärkte“ und „Kompetenzzentrum Empirische Methoden“) besteht.

Regionale Einkommensunterschiede Transfers gleichen Gefälle aus

Dort, wo nur wenig verdient wird, verhelfen staatliche Zuschüsse nicht nur dem Einzelnen zu einem Auskommen. Sie verringern auch die Einkommensunterschiede zwischen den Regionen. Denn die Einkommenskraft einer Region resultiert nicht allein aus Einkünften, die sich mit Erwerbsarbeit erzielen lassen.

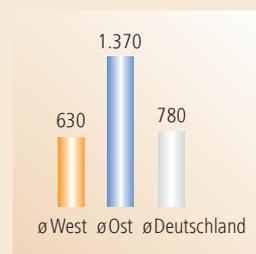
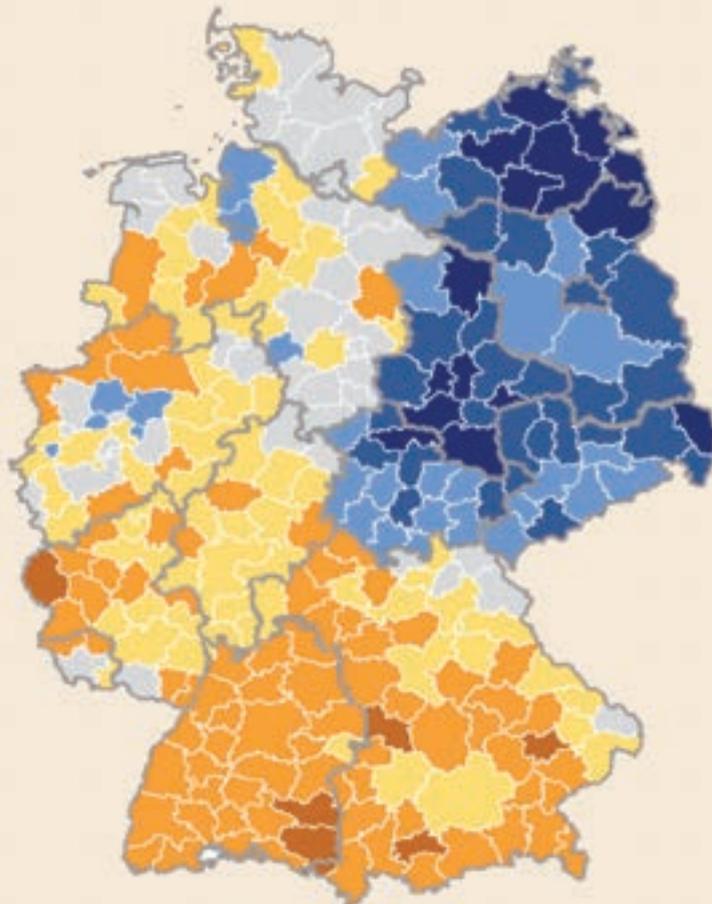
Allein im Jahr 2004 waren gut 18 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Niedriglohnssektor tätig. Über eine Million Menschen verdiente so wenig, dass sie zusätzlich zu ihrem Erwerbseinkommen staatliche Transferleistungen erhalten haben. Anders hätten sie ihren Lebensunterhalt nicht decken können (vgl. den Artikel auf S. 20 ff).

Betrachtet man lediglich die regionale Verteilung von Erwerbseinkommen, zeigt sich die Einkommens-

situation – und damit auch die Kaufkraft – einer Region nur unvollständig. Erst weitere Einkommen wie die der Beamten und Selbstständigen sowie die Transferleistungen liefern ein vollständigeres Bild. Wie verteilen sich die einzelnen Verdienstarten auf die Regionen? Werden Unterschiede durch Transferleistungen derart ausgeglichen, dass überall in Deutschland annähernd gleiche Lebensverhältnisse herrschen?

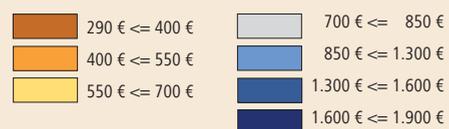
Abbildung 1

Transfereinkommen (ohne Renten) pro Einwohner 2003



Durchschnittliche Transfereinkommen* pro Einwohner in 270 Arbeitsmarktregionen

*Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe, Eingliederungshilfe und andere aktive Leistungen



Drei Quellen

Näherungsweise lässt sich die regionale Einkommenskraft schon recht gut mit der sogenannten Bruttolohn- und Gehaltssumme abbilden. Denn sie umfasst immerhin die Lohneinkommen von 83 Prozent der abhängig Beschäftigten (siehe Kasten). Hierzu kommen die Einkommen der Selbstständigen und Beamten, die regional auch ganz unterschiedlich ausfallen.

Daneben spielen aber auch Transfereinkünfte eine immer größere Rolle. Sie liegen beispielsweise in Ostdeutschland bei rd. 60 Prozent der Bruttolohn- und Gehaltssumme der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Will man das Gesamteinkommen einer Region darstellen, müssen all diese Einkommensarten berücksichtigt werden. Unberücksichtigt bleiben hier lediglich die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung.

Als regionale Einheiten wurden Arbeitsmarktregionen gewählt, da sie die wirtschaftlichen Aktivitäten einer Region besser abbilden als historisch gewachsene Einheiten wie Kreise oder Gemeinden. Die hier zu Grunde gelegten 270 Arbeitsmarktregionen bestehen aus einem Arbeitsmarktzentrum und ihrem durch starke Pendlerverflechtungen geprägten Umland. Sie setzen sich aus einem oder mehreren Kreisen zusammen.

Erste Näherung: Einkommen aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung

Als zuverlässige Datenquelle für die Berechnung der Bruttolohn- und Gehaltssumme dienen die Arbeitgebermeldungen zur Sozialversicherung, die der Bundesagentur für Arbeit vorliegen. Hierin enthalten sind die Einkommensangaben für alle sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten eines jeden Jahres.

Die nicht erfassten Einkommen über der Beitragsbemessungsgrenze müssen jedoch hinzugeschätzt werden, um auch in Hochlohnregionen die Verdienstmöglichkeiten möglichst genau zu berechnen. Dies gilt insbesondere für Regionen wie Erlangen, München und Frankfurt/Main, wo immerhin 10 Prozent aller Beschäftigten ein Einkommen haben, das an oder über der Beitragsbemessungsgrenze liegt.

Die höchsten durchschnittlichen Bruttojahreslöhne pro Beschäftigten mit über 28.000 € im Jahr 2003 findet man erwartungsgemäß in den Ballungszentren München, Stuttgart, Rhein-Main und im Ruhrgebiet. Demgegenüber bewegen sie sich in den meisten ostdeutschen Arbeitsmarktregionen nur zwischen 14.000 € und 20.000 €. Selbst in Berlin liegt das Einkommen mit rd. 22.500 € noch unter dem Bundesdurchschnitt von rd. 25.000 €.

Tabelle

Verwendete Einkommensarten zur Ermittlung des Gesamteinkommens

– in Mio. Euro

Einkunftsart	Westdeutschland	Ostdeutschland	Deutschland
Bruttolohn- und Gehaltssumme aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung 2003	618.351	124.935	743.286
Beamtengehälter 2002	~52.000	~11.500	63.500
Selbstständigeneinkünfte 2001	137.196	18.547	155.744
Summe: Arbeitseinkommen	807.547	154.982	962.530
Renten 2003	141.066	48.982	190.048
Arbeitslosengeld 2003	20.944	8.104	29.048
Arbeitslosenhilfe 2003	9.258	7.275	16.533
Gesamtausgaben des Eingliederungstitels 2003	5.887	6.188	12.075
andere aktive Leistungen	6.161	2.640	8.801
Sozialhilfe (laufende Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt) 2003	5.347	1.531	6.879
Summe: Transfereinkommen	188.663	74.720	263.384

Die Bruttolohn- und Gehaltssumme

Die Jahresmeldungen der Arbeitgeber an die Sozialversicherungsträger enthalten neben allen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen auch die an die Beschäftigten ausgezahlten Bruttolohn- und Gehaltssummen. Diese Informationen aus dem Jahreszeitraummaterial der Beschäftigtenstatistik wurden um die nichterfassten und hinzugeschätzten Einkommen über der Beitragsbemessungsgrenze ergänzt.

Bezieht man die so ermittelte Bruttolohn- und Gehaltssumme in Höhe von 750,1 Mrd. € für die 30,8 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (ohne geringfügig Beschäftigte) auf die 909,7 Mrd. € für alle 34,8 Mio. Arbeitnehmer (aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung), so lässt sich damit die Lohnsituation von immerhin 83 Prozent aller abhängig Beschäftigten regional abbilden.

Erste Ergänzung: Selbstständige und Beamte

Insbesondere in Regionen mit hohem Selbstständigen- oder Beamtenanteil wird mit der Bruttolohn- und Gehaltssumme die tatsächliche Einkommenssituation untererfasst. Dieser Effekt tritt vor allem auf

- in ländlichen Regionen, in denen das Einkommen wohlhabender Selbstständiger oder Landwirte nicht erfasst wird,
- in Fremdenverkehrsregionen und Kurorten mit einem hohen Anteil an Saisonbeschäftigten und einem nicht erfassten hohen Anteil von gutverdienenden Selbstständigen sowie
- in Ballungszentren mit hohen Beamten- und Selbstständigenanteilen.

Diese fehlenden Einkommen können jedoch mit Hilfe der Steuerstatistik und der Personalstandsstatistik hinzugeschätzt werden.

In Deutschland zahlten im Jahr 2002 Bund, Länder und Gemeinden rd. 63,5 Mrd. € an rd. 1,7 Mio. Beamte, woraus sich ein durchschnittliches Jahresgehalt von rd. 36.800 € pro Beamten ergibt. Die Zahl der Beamten und Richter von Bund, Ländern und Gemeinden wird in der

Personalstandsstatistik jährlich zum 30.06. auf Kreisebene ausgewiesen. So kann die regionale Verteilung der Beamtengehälter über Multiplikation mit der Zahl der Beamten aus der Personalstandsstatistik errechnet werden.

Um die Einkommen aus überwiegend selbstständiger Erwerbstätigkeit auf regionaler Ebene zu bestimmen, lässt sich die Steuerstatistik des Jahres 2001 heranziehen. Hier wurden nur die positiven Einkünfte der Selbstständigen verwendet. Der Anteil der überwiegend selbstständig tätigen Personen an den steuerpflichtigen Erwerbstätigen lag danach im Jahr 2001 in Deutschland bei knapp 11 Prozent. Das Selbstständigeneinkommen umfasste 16,5 Prozent aller positiven Einkünfte aus selbstständiger und abhängiger Erwerbstätigkeit.

Hohe Selbstständigeneinkommen weisen vor allem städtische Regionen auf, aber auch einige ländlich geprägte Gegenden und Fremdenverkehrsregionen. In Ostdeutschland liegen die positiven Jahreseinkommen mit nur 27.400 € weit unter dem Bundesdurchschnitt von 39.100 €, in Westdeutschland mit 41.500 € deutlich darüber.

Zweite Ergänzung: Transfereinkommen

Die gesamte Einkommenssituation einer Region lässt sich jedoch nur zusammen mit den Transfereinkünften zutreffend abbilden. In vielen Regionen haben sie heute ein weit größeres Gewicht am Gesamteinkommen als die Einkünfte der Selbstständigen. Dies hängt vor allem mit der hohen Zahl von Langzeitarbeitslosen und Sozialhilfeempfängern zusammen – oft eine Folge der noch unbewältigten Probleme im Einigungsprozess.

Als Transfereinkommen gelten

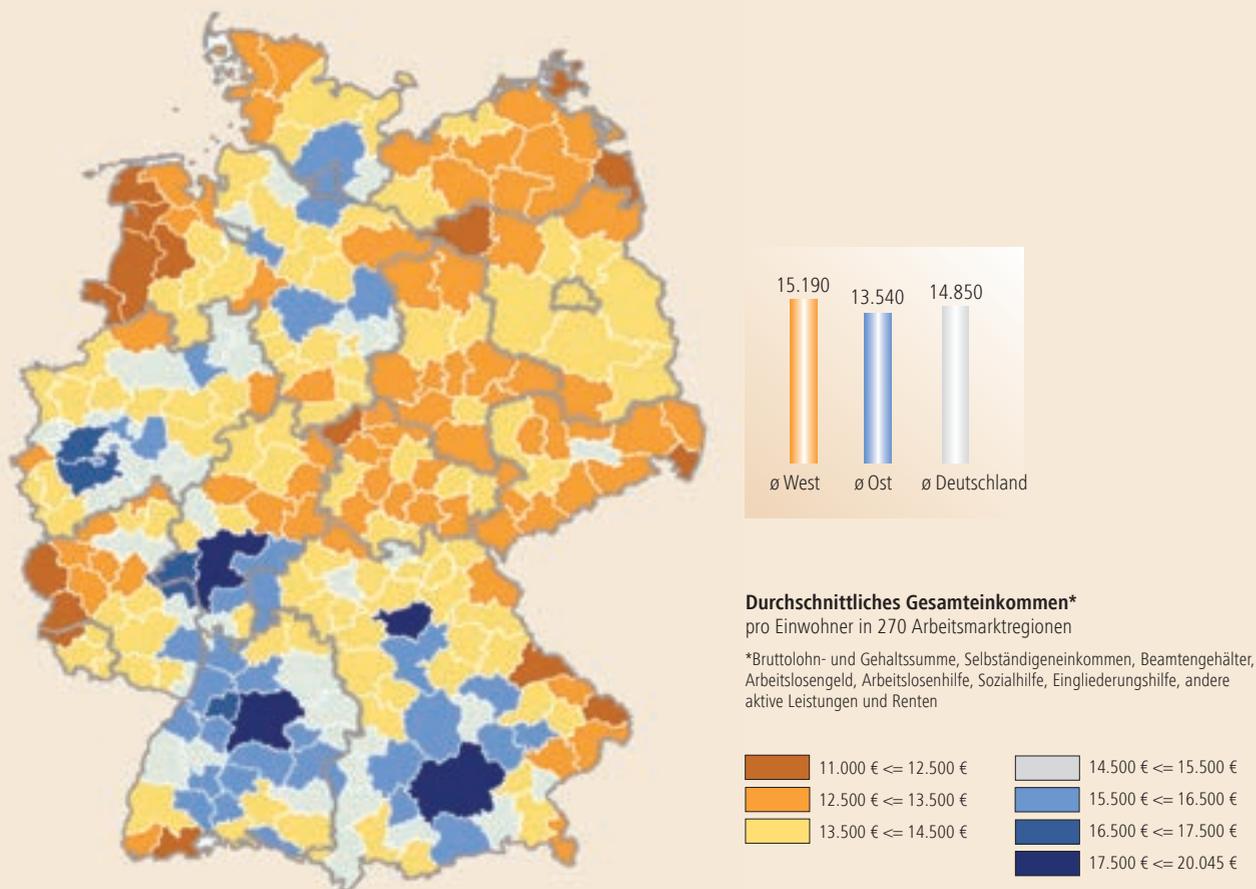
- Versicherungsleistungen wie Arbeitslosengeld, Altersrenten oder Erwerbsunfähigkeitsrenten,
- Versorgungsleistungen wie Beamtenpensionen oder Kindergeld bzw.
- Fürsorgeleistungen wie Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe oder Arbeitslosengeld II, die aus Steuermitteln gezahlt werden.

Diese sozialstaatlichen Transferzahlungen sollen primär vor Notlagen schützen. Sie haben aber für die Regionen



Abbildung 2

Gesamteinkommen pro Einwohner 2003



©IAB

auch einen Umverteilungseffekt, weil Geldmittel und damit Kaufkraft zwischen reichen und armen Regionen umgeschichtet werden. Dadurch lassen sich Disparitäten zum Teil ausgleichen, die aus deren unterschiedlicher Wirtschaftsleistung resultieren.

Die Bedeutung der Transfereinkünfte und ihr Einfluss auf die Einkommenskraft einer Region werden am Beispiel Ostdeutschlands besonders deutlich. Dort liegen – wie eingangs erwähnt – die Transfereinkünfte insgesamt bei rd. 60 Prozent der Brutto Lohn- und Gehaltssummen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, in Westdeutschland bei 31 Prozent.

Für die Ermittlung des regionalen Gesamteinkommens wurden deshalb neben den Einkommen aus abhängiger und selbstständiger Erwerbstätigkeit auch noch die

Renten und Sozialtransfers berücksichtigt. Da die Quellen für diese zusätzlichen Einkommen keinen Hinweis auf den Arbeitsort geben, musste auch das Gesamteinkommen für den Wohnort der Einkommensbezieher berechnet werden.

Eine Übersicht der einzelnen Komponenten der verwendeten und derzeit regional zuverlässig verfügbaren Einkommen und Transferzahlungen für West-, Ost- und Gesamtdeutschland liefert die Tabelle auf Seite 16. Die Transfereinkommen pro Einwohner zeichnen – mit Ausnahme der Renten pro Kopf – im Wesentlichen das bekannte Bild der Einkommensdisparitäten zwischen West- und Ostdeutschland. Da die Bemessungsgrundlage für das Arbeitslosengeld bzw. die Arbeitslosenhilfe das individuelle Arbeitseinkommen ist, spiegelt sich hier auch das Gefälle der üblichen Erwerbseinkommen in den Regionen wider.

In Abbildung 1 auf Seite 15 treten die derzeitigen Problemregionen Deutschlands deutlich hervor. Neben den ostdeutschen Regionen weisen strukturschwache Arbeitsmarktreionen in Westdeutschland wie Bremerhaven und Bremen oder das Ruhrgebiet hohe Transferzahlungen pro Einwohner auf.

Umgekehrt verhält es sich bei den Jahresrenten. Hier liegen die höheren Rentenansprüche in Ostdeutschland, die mit den Rentenanpassungen in den ersten Jahren des Einigungsprozesses festgeschrieben wurden. So kommt vor allem die wesentlich höhere Erwerbsbeteiligung der ostdeutschen Frauen mit dem daraus resultierenden vollen Rentenanspruch zum Tragen.

Dieser ungewöhnlich hohe Transfereffekt begünstigt vor allem die Altrentner. Künftige Rentenzugänge sind durch unterbrochene Erwerbskarrieren und niedrigere Arbeitseinkommen in allen strukturschwachen Regionen gekennzeichnet. Auf Jahre hinaus werden dort die Transfereinkommen eine beachtliche Rolle spielen – realwirtschaftlich wie unter einkommensstatistischer Perspektive.

Überraschend: Regionale Gesamteinkommen

Addiert man die Transfereinkünfte aus Versicherungs- und Fürsorgeleistungen zu den Arbeitseinkommen aus abhängiger und selbstständiger Erwerbstätigkeit, so erhält man einen regional zuverlässig ermittelten Wert für das Gesamteinkommen in einer Region. Pro Einwohner liegt er zwischen 11.000 € und rd. 20.000 €.

Wie stark die Transfereinkünfte das bekannte Bild der Einkommenskraft korrigieren, zeigen die Gesamteinkommen pro Einwohner in Abbildung 2. Trotz der niedrigen Arbeitseinkommen in Ostdeutschland sind die sonst bekannten regionalen Ost-West-Unterschiede nahezu eingeebnet. Entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze scheinen die Einkommensunterschiede inzwischen mehr oder weniger fließend zu sein. Die Transferleistungen gleichen somit bestehende Einkommensdisparitäten teilweise aus und entschärfen sie.

Die hier verwendeten Daten beziehen sich jedoch auf die Zeit vor der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II. Ob und inwieweit sich

die Arbeitsmarktreform des SGB II („HARTZ IV“) auf die regionale Einkommensverteilung in jüngster Zeit ausgewirkt hat, müssen weitere Untersuchungen zeigen.

Die Karte belegt für die wirtschaftsstarken Ballungsräume in Westdeutschland wie München, Nürnberg, Stuttgart, Frankfurt am Main, das Ruhrgebiet, Wolfsburg und Hamburg gegenüber ihrem Umland noch immer ein sehr hohes Gesamteinkommen. Weit unterdurchschnittliche Gesamtergebnisse findet man hingegen in Ostfriesland, im westlichen Rheinland-Pfalz sowie in den östlichen Grenzregionen Bayerns.

Fazit

Im Unterschied zum verfügbaren Einkommen sind beim Gesamteinkommen die Steuern und Sozialabgaben nicht berücksichtigt worden. Sie kommen als Transfers im Umlageverfahren den einkommensschwachen Regionen zugute. Berücksichtigt man dies bei den Erwerbseinkommen, dann würden die Transfereinkünfte als Teil der Einkommenskraft vor Ort noch mehr an Gewicht gewinnen.

Literatur

Blos, K. (2006): Die Bedeutung der Ausgaben und Einnahmen der Sozialversicherungssysteme für die Regionen in Deutschland. IAB-Forschungsbericht Nr. 8.

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

Statistisches Bundesamt (2005): Statistisches Jahrbuch 2005

Die Autorin



Barbara Schwengler

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Betriebe und Beschäftigung“ am IAB.

barbara.schwengler@iab.de

Aufstocker

Kombilohn durch die Hintertür?

„Aufstocker“ beschäftigen Politik und Forschung. Aufstocker sind Personen, die zu ihrem Einkommen zusätzlich Leistungen aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) benötigen, damit sie das kulturelle Existenzminimum erreichen. Die Debatte dreht sich dabei vor allem um die Erwerbseinkommen als wichtigste Einkommensquelle, die durch SGB II-Leistungen „aufgestockt“ werden müssen.

Die Statistiken der BA zeigen, dass die Zahl der abhängig Erwerbstätigen mit gleichzeitigem Leistungsbezug zwischen Januar 2005 und Januar 2007 von schätzungsweise 770.000 auf 1,278 Mio. zugenommen hat (die BA-Statistik hat für Oktober 2007 eine Revision der Zeitreihe in Aussicht gestellt, die Korrekturen nach oben erwarten lassen). Außerdem stieg die Zahl der Leistungsbezieher mit Einkommen aus Selbstständigkeit von 45.000 im September 2005 auf 56.000 im Januar 2007. Viele Erklärungen werden diskutiert, erste Konturen der Ursachen für die beobachtete Entwicklung zeichnen sich ab.

Drei Hypothesen

Hypothese 1: Die Anrechnungsvorschriften des SGB II belassen erwerbstätigen Leistungsbeziehern einen höheren Anteil des erzielten Einkommens als Anreiz für eine Arbeitsaufnahme als die Regeln der Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Sie erlauben auch, SGB II-Leistungen mit dem anrechnungsfreien Einkommen einer „kleinen“ Teilzeitbeschäftigung zu verbinden. Diese Kombination ermöglicht ein Nettoeinkommen, das für viele Haushalte nur mit erheblich höherer Stundenzahl erreicht werden könnte – oder auf den erreichbaren Arbeitsplätzen gar nicht erzielt werden kann. So gestatte die derzeitige Ausgestaltung des SGB II, sich im Leistungsbezug dauerhaft einzurichten.

Hypothese 2: In Deutschland bildet sich ein Niedriglohnssektor heraus, in dem Menschen mit geringen Qualifikationen auch bei Vollzeitarbeit nur noch Einkommen erzielen, die unter dem kulturellen Existenzminimum eines Erwachsenen liegen. Die Kombination von niedrigen Bruttolöhnen



und hohen Abgaben für Sozialversicherung sowie hohen Mieten führte dazu, dass die Grundsicherung für Arbeitsuchende die Funktion eines Kombilohns übernommen hat.

Hypothese 3: Auch bei Vollzeitbeschäftigung reicht das Erwerbseinkommen eines Beschäftigten vielfach nicht für die Sicherung des kulturellen Existenzminimums einer Familie aus. Hohe Mieten in Ballungsräumen, ungenügende Einrichtungen für Kinderbetreuung, die eine Ausweitung der Erwerbsbeteiligung der Haushalte behindern, und zu niedriges Kindergeld führen zu einer steigenden Inanspruchnahme von SGB II-Leistungen von Haushalten, in denen zumindest eine Person einer Erwerbstätigkeit nachgeht.

Drei Fragen

In Fallbeispielen lassen sich Belege für alle drei Hypothesen finden. Für die Forschung stellt sich nun die Frage, welches empirische Gewicht die Hypothesen besitzen, um die Politik bei der Abstimmung von Kombilohnmodellen und Sozialtransfers kompetent zu beraten. Sind z.B. Zuschüsse zur Sozialversicherung, Erhöhungen des Wohngelds oder des Kindergelds geeignete Maßnahmen, um die aufstockenden Haushalte aus dem Leistungsbezug des SGB II zu bringen? Sind Leistungskürzungen gerechtfertigt, um die Anreize zur Aufnahme einer Vollzeitarbeit zu erhöhen?

Mit Hilfe der zur Zeit verfügbaren empirischen Befunde werden Antworten auf folgende Fragen gesucht:

1. Welche Art von Beschäftigung üben Aufstocker aus und welchen Umfang hat sie?
2. Welcher Zusammenhang besteht zwischen Beschäftigung und Größe der Bedarfsgemeinschaft für den Fortbestand der Bedürftigkeit?
3. Wie lange dauert das Nebeneinander von Erwerbseinkommen und SGB II-Leistungen?

Die Analyse konzentriert sich auf das Jahr 2005. Die jetzt nahezu vollständigen Informationen zu den Beschäftigungsverhältnissen, die von den Leistungsbeziehern ausgeübt werden, erlauben nämlich für dieses Jahr, die umfangreichen Strukturanalysen der BA-Statistik zu vertiefen.

Art und Umfang der Beschäftigung

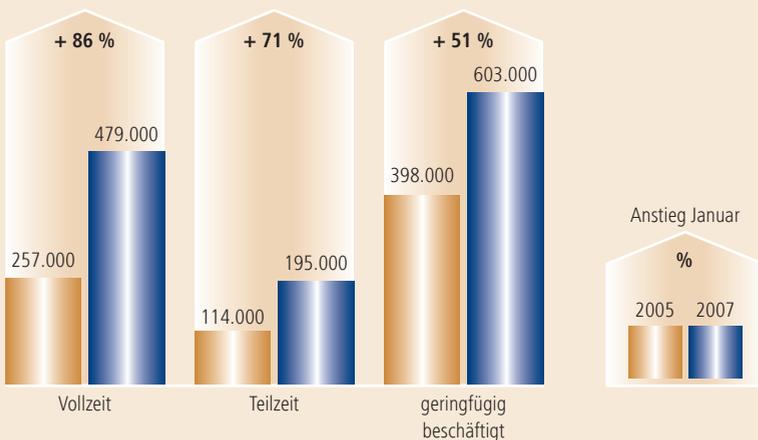
Im Januar 2007 übten etwa 24 Prozent der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen eine abhängige Beschäftigung aus. Von diesen Aufstockern waren 47 Prozent geringfügig beschäftigt, 15 Prozent arbeiteten sozialversicherungspflichtig in Teilzeit und 38 Prozent in Vollzeit. Seit Januar 2005 stieg allerdings die Zahl der Aufstocker mit sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung erheblich schneller als die mit geringfügiger Beschäftigung (vgl. Abb. 1 auf Seite 22): nach bisherigem Stand um 86 Prozent bei den vollzeitbeschäftigten Aufstockern, um 71 Prozent bei den teilzeitbeschäftigten und um 51 Prozent bei den geringfügig beschäftigten Aufstockern. Die Werte für Januar 2005 beruhen auf Schätzungen des IAB, da die BA-Statistik eine Neuauswertung ihrer Daten in Aussicht gestellt hat.



Abbildung 1

Abhängige Beschäftigung von Aufstockern

– Januar 2005 und Januar 2007



Quelle: 2005: Schätzungen auf Basis der IAB-Datenbank „Administratives Panel“
2007: Eigene Zusammenstellung aus Berichten der BA-Statistik

©IAB

Die Schere in der Entwicklung zwischen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung macht deutlich, dass das Problem hier nicht allein im eingeschränkten Arbeitsangebot bestehen kann. Für jeden vierten Aufstocker reichte nämlich ein Vollzeitlohn nicht für die Bedarfsdeckung des Haushalts.

Der Umfang der Beschäftigung und das daraus erzielbare Einkommen muss in Beziehung gesetzt werden zum Bedarf des Haushalts. Der wiederum hängt vor allem von der Zahl seiner Mitglieder ab. Für 2005 lassen sich nun Informationen zu den Bedarfsgemeinschaften mit den Beschäftigungsmeldungen zeitraumgenau zusammenführen.

Erwerbsbeteiligung und Haushaltsführung

Für September 2005 wurde untersucht, wie sich die Art der Erwerbsbeteiligung der Aufstocker auf die Typen der Bedarfsgemeinschaften verteilt (vgl. Abb.2). Aufstocker in Ausbildungsverhältnissen werden getrennt ausgewiesen und nicht unter den Vollzeitbeschäftigten zusammengefasst. Denn Ausbildungsvergütungen leisten geringere Beiträge zum Haushaltseinkommen als Vollzeidlöhne. Immerhin befindet sich ein Fünftel der vollzeitbeschäftigten Aufstocker in einem Ausbildungsverhältnis.

Im September 2005 gab es in 23 Prozent aller Bedarfsgemeinschaften mindestens einen abhängig Erwerbstätigen. In Paarhaushalten ist dieser Anteil nahezu doppelt so hoch und erreicht bei Paaren mit Kindern sogar 43 Prozent. In Paarhaushalten konzentriert sich auch die Vollzeitbeschäftigung.

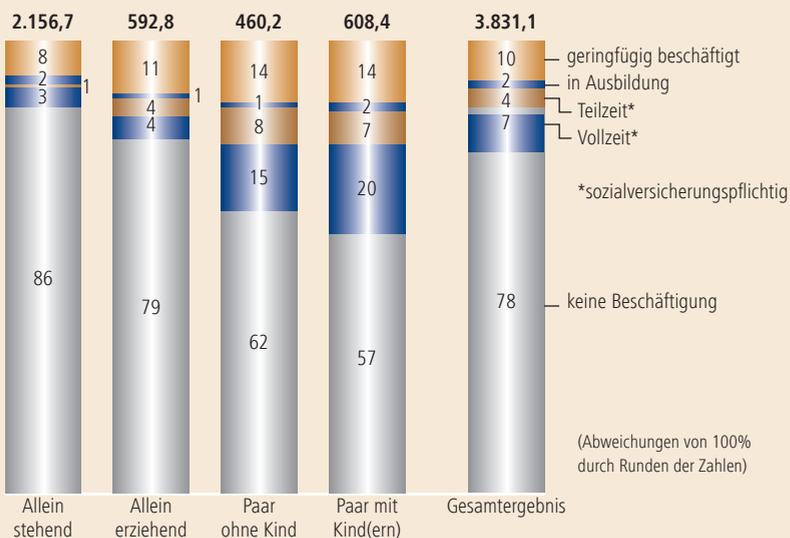
Alleinstehende üben neben dem Leistungsbezug eher selten eine Erwerbstätigkeit aus, da sie bei gleichem Einkommen von allen Aufstockern den geringsten Bedarf haben und als erste die Bedürftigkeit überwinden würden. Daher konzentrieren sich in dieser Gruppe die Aufstocker mit geringfügiger Beschäftigung.

In 20 Prozent der Haushalte von alleinerziehenden Leistungsempfängern gehen in der Regel die Mütter oder eines der Kinder einer Erwerbstätigkeit nach. Wegen der Kinderbetreuung ist Vollzeitbeschäftigung nur selten möglich. Es dominieren geringfügige Beschäftigung und versicherungspflichtige Teilzeitarbeit. Außerdem stehen hier 7 Prozent der Aufstocker – Mutter oder Kind – in einem Ausbildungsverhältnis.

Abbildung 2

Art der Erwerbsbeteiligung in Bedarfsgemeinschaften nach Typen

– in Prozent, September 2005



Quelle: Auswertung und Hochrechnung des IAB
(geringe Abweichungen zu den Eckwerten der BA-Statistik)

©IAB

Betrachtet man nur die beschäftigten Leistungsempfänger, ergibt sich folgendes Bild: 56 Prozent der Alleinstehenden arbeiten nur geringfügig. Weitere 13 Prozent stehen in einem Ausbildungsverhältnis. Es bleiben 21 Prozent, bei denen das Einkommen aus einer Vollzeitbeschäftigung nicht reicht, um den Bedarf zu decken.

SGB II als Kombilohn

Es leuchtet unmittelbar ein, dass in größeren Haushalten Einkommen aus geringfügiger und aus Teilzeitbeschäftigung sowie Ausbildungsvergütungen aufgestockt werden müssen. Denn selbst bei durchschnittlichen Lohnsätzen ist in diesen Fällen ein Bedarf deckendes Einkommen bei Personen mit ungünstiger Qualifikationsstruktur unwahrscheinlich.

Die Notwendigkeit zur Aufstockung ergibt sich also, weil das Arbeitsangebot nicht ausgedehnt werden kann, um ein höheres Einkommen zu erzielen. Bisher kann deshalb nur für alleinstehende Vollzeitbeschäftigte behauptet werden, dass niedrige Stundenlöhne die SGB II-Leistungen zum Kombilohn machen.

Bei den Paarhaushalten mit mindestens einem Vollzeitbeschäftigten bleibt zunächst offen, ob niedrige Lohnsätze oder die Haushaltsgröße die Aufstockung auslösten.

Eingeschränktes Lohnpotential

Weitere Auswertungen zeigen aber, dass die Aufstocker generell gegenüber allen Beschäftigten ein eingeschränktes Lohnpotential haben, weil sie im Durchschnitt deutlich schlechter qualifiziert sind. Ihre Beschäftigung konzentriert sich daher auch auf Wirtschaftszweige mit einfachen Tätigkeiten und häufig unterdurchschnittlichen Löhnen.

Nur die Hälfte der vollzeitbeschäftigten Aufstocker hat eine Berufsausbildung, aber drei Viertel aller Sozialversicherungspflichtigen (vgl. Abb. 3 auf Seite 25). Für die andere Hälfte geben die Arbeitgeber keine oder fehlende Berufsausbildung an, aber nur bei einem Viertel aller Vollzeitbeschäftigten.

Konzentration auf Branchen

Die Wirtschaftsbereiche, in denen man die meisten vollzeitbeschäftigten SGB II-Bezieher findet, sind die Zeit-

arbeitsfirmen sowie das Gastgewerbe. Danach folgen Reinigungsdienste, Land- und Forstwirtschaft, sowie Verkehrsunternehmen. Hier ist der Anteil der Aufstocker gegenüber allen Vollzeitkräften überproportional. In diesen fünf Wirtschaftszweigen arbeitet fast ein Drittel der Aufstocker (vgl. Tab. 1 auf Seite 24).

Sozialwesen, Hoch- und Tiefbau sowie Gesundheitswesen beschäftigen weitere 11 Prozent der Aufstocker, allerdings unterproportional zu ihrer Beschäftigung. Deutlich überproportional ist der Anteil der Aufstocker in den Bereichen Erwachsenenbildung sowie bei Wach- und Sicherheitsdiensten mit allerdings geringeren Beschäftigtenzahlen.



Dauer des Bezuges

Mit der Beschäftigung bei einer Zeitarbeitsfirma verbinden viele die Erwartung, eine Brücke aus Arbeitslosigkeit und Bedürftigkeit in dauerhafte Beschäftigung mit ausreichendem Einkommen zu finden. Die Beschäftigung dort ist auch deshalb von hoher Fluktuation geprägt. Ähnliches gilt für Beschäftigungsverhältnisse im Gastgewerbe und in der Landwirtschaft mit ihrem Bedarf an Saisonkräften. Deshalb ist zu fragen,

- ob das Erwerbseinkommen aus der Beschäftigung relativ dauerhaft durch Sozialleistungen aufgestockt werden muss (als eine Art Kombilohn),
- ob kurze Beschäftigungsverhältnisse vorübergehend einen Beitrag zum Bedarf der Haushalte leisten oder
- ob die Kombination von Lohn und Transfer ein Schritt aus der Bedürftigkeit ist.

In einer Zeitraumbetrachtung für das Jahr 2005 wurde deshalb untersucht, wie dauerhaft SGB II-Leistungen und Erwerbseinkommen parallel bezogen wurden. Im Jahre 2005 gab es gut 300.000 Bedarfsgemeinschaften, die

ganzjährig Einkommen aus abhängiger Beschäftigung mit Leistungen der Grundsicherung kombinierten. Das waren knapp 12 Prozent der 2,46 Mio. Bedarfsgemeinschaften, die ganzjährig Leistungen der Grundsicherung bezogen. Der Anteil ist deutlich niedriger als für einen Stichtag (vgl. Abb.2 auf S. 22 und Tab.2).

Denn viele der Beschäftigungsverhältnisse bestehen nur vorübergehend und enden während der Leistungsbezug andauert. Andere bestehen fort und helfen, den Leistungsbezug der Bedarfsgemeinschaft zu beenden.

Bunte Truppe

Insgesamt sind die Aufstocker eine stark wechselnde Personengruppe. Nach Schätzungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung waren ca. 2,1 Mio. verschiedene Personen zumindest kurze Zeit während des Leistungsbezugs auch beschäftigt, mehr als doppelt so viele wie in einem Monat.

Es fällt auf, dass der Anteil der Alleinstehenden mit 26 Prozent an den ganzjährigen Aufstockern deutlich ge-

Tabelle 1

Die wichtigsten Wirtschaftszweige vollzeitbeschäftigter SGBII-Leistungsbezieher 2005

Wz-Nr.	Wirtschaftszweig/-gruppe	VZ-Aufstocker	Anteil an allen VZ-Aufstockern	Anteil an allen VZ-Beschäftigten
a) Mit absolut meisten Aufstockern und überproportionalem Aufstockeranteil				
745	Personal- und Stellenvermittlung, Überlassung von Arbeitskräften	36.700	13,1%	2,1%
H	Gastgewerbe	23.300	8,3%	2,6%
747	Reinigung von Gebäuden, Inventar und Verkehrsmitteln	10.500	3,8%	0,8%
A	Land- und Forstwirtschaft	10.400	3,7%	1,2%
602	Sonstiger Landverkehr (Kfz-, Bahnfahrer, Taxis)	10.100	3,6%	1,6%
b) Mit bedeutender Aufstocker-Beschäftigung und mäßigem Aufstockeranteil				
853	Sozialwesen	11.500	4,1%	2,9%
452	Hoch- und Tiefbau	9.400	3,4%	3,1%
851	Gesundheitswesen	9.000	3,2%	6,4%
c) Sonstige mit überproportionalem Aufstockeranteil				
804	Erwachsenenbildung und sonstiger Unterricht	5.600	2,0%	0,5%
746	Wach- und Sicherheitsdienste sowie Detekteien	4.600	1,6%	0,5%
	Zwischensumme a)-c)	131.200	47,0%	21,9%
	andere Wirtschaftszweige	148.800	53%	78,1%
	Insgesamt	280.000	100%	100% (2,2 Mio.)

ringer ist als der an den monatlichen (September 2005: 35 Prozent). Größere Haushalte sind offenbar häufiger auf dauerhafte Transfers angewiesen. SGB II-Leistungen müssen hier Einkommensdefizite aus Lohn, Wohn- und Kindergeld verstärkt kompensieren.

Dagegen ist die Fluktuation unter den alleinstehenden Aufstockern höher. Die Aufnahme einer Beschäftigung führt wegen geringeren Bedarfs zwar eher zum Leistungsende. Das Ende instabiler Beschäftigungsverhältnisse löst aber häufiger erneuten Leistungsbezug aus.

Ein Ausstiegsszenario

Innerhalb des Zeitfensters konnten ca. 470.000 Fälle von aufstockender Beschäftigung beobachtet werden, bei denen der Leistungsbezug endete, die Beschäftigung aber fortgesetzt wurde. Hier zeichnet sich ein Ausstiegsszenario aus der Grundsicherung ab: Leistungen werden bis zur Stabilisierung der Einkommenssituation des Haushaltes flankierend bezogen, z.B. während einer Probezeit. Möglicherweise handelt es sich bei diesen (zu einem Stichtag mit erfassten) Fällen auch nur um kurzfristige Überschneidungen, wenn etwa ein Vorschuss auf das erste Gehalt gezahlt wurde.

Bei etwa 390.000 Fällen führte das Ende der Beschäftigung erneut zu vollständiger Abhängigkeit vom Transferbezug. Im wesentlichen dürfte es sich dabei um Personen handeln, die eine befristete Beschäftigung als Einstieg in den Arbeitsmarkt zu nutzen suchten.

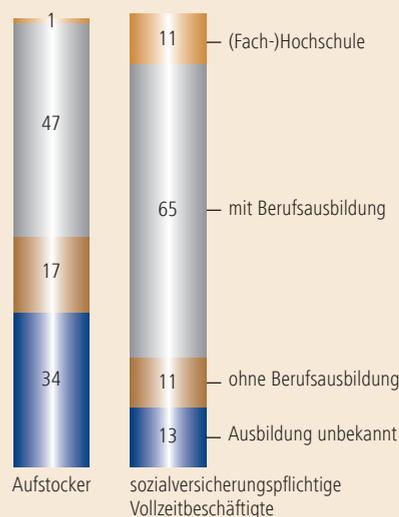
Fazit

Die bisherigen Untersuchungen sind auf den engen Beobachtungszeitraum des Jahres 2005 begrenzt. Die auch

Abbildung 3

Berufsausbildung vollzeitbeschäftigter Aufstocker

– in Prozent 2005



Quelle: Auswertung und Hochrechnung des IAB

©IAB

über 2005 hinaus steigenden Aufstockerzahlen zeigen zunächst, dass ein wachsender Teil der Leistungsbezieher die Verbindung zum Arbeitsmarkt halten kann.

Nur eine verhältnismäßig kleine Gruppe von Haushalten bezieht über längere Zeit gleichzeitig Einkommen aus Vollzeitbeschäftigung und SGB II-Leistungen. Den überwiegenden Teil aufstockender Beschäftigung findet man in Mini-Jobs, sozialversicherungspflichtiger Teilzeit und in Ausbildungsverhältnissen. Ein Wechsel zwischen Beschäftigung und Leistungsbezug findet häufig statt. Der gleichzeitige Bezug von Erwerbseinkommen und Grundsicherung ist daher oft nur von vorübergehender Dauer.

Tabelle 2

Bedarfsgemeinschaften ganzjähriger Aufstocker 2005

BG-Typ	Anzahl	Anteil	Vollzeit	Teilzeit	Ausbildung	Geringfügig
Alleinstehend	80.400	26%	4.100	5.000	9.700	61.500
Allein erziehend Kinder u18	50.100	16%	5.600	10.400	2.700	31.300
Paar ohne Kind	71.900	24%	19.700	14.500	1.400	36.200
Paar mit Kinder u18 J.	101.900	33%	33.400	19.000	4.700	44.600
Summe	304.300	100%	62.800	48.900	18.500	173.600

Auswertung und Hochrechnung IAB-FB10; Summenabweichung durch Rundung.

Die Autoren

**Kerstin Bruckmeier**

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Niedrigeinkommen und Verteilung“ am IAB.

kerstin.bruckmeier@iab.de

**Dr. Tobias Graf**

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Niedrigeinkommen und Verteilung“ am IAB.

tobias.graf@iab.de

**Helmut Rudolph**

ist Leiter des Forschungsbereichs „Niedrigeinkommen und Verteilung“ am IAB.

helmut.rudolph@iab.de

Die größten Zuwächse gab es 2005/2006 bei Aufstockern mit Vollzeitbeschäftigung. Deshalb deutet der Anstieg der Aufstockerzahlen nicht darauf hin, dass sich immer mehr Arbeitslosengeld II-Empfänger dauerhaft im Leistungsbezug einrichten und damit ihr Einkommen bei geringer Arbeitszeit optimieren.

Definitionsgemäß kombinieren Aufstocker Sozialleistungen mit Erwerbseinkommen. Versteht man unter Kombilohn ein Instrument, das dauerhaft gering entlohnte Beschäftigung so fördert, dass bei Vollzeitarbeit wenigstens das Existenzminimums erreicht wird, dann trifft dieses Modell auf ca. 60.000 Vollzeit-Beschäftigte zu (vgl. Tab. 2 auf Seite 25).

In den meisten Fällen muss jedoch aus dem Einkommen der Unterhalt für mehr als eine Person bestritten wer-

den. Neben dem niedrigen Erwerbseinkommen spielen daher die Familiengröße und die Wohnungskosten eine wesentliche Rolle bei der Inanspruchnahme von SGB II-Leistungen. Die sozialpolitische Bedeutung des SGB II übertrifft also weiterhin seine beschäftigungspolitische Wirkung.

Literatur

Bericht der Statistik der BA: Grundsicherung für Arbeitsuchende: Anrechenbare Einkommen und Erwerbstätigkeit. Nürnberg August 2007 (für Januar 2007).

Bericht der Statistik der BA: Grundsicherung für Arbeitsuchende: Anrechenbare Einkommen und Erwerbstätigkeit. Nürnberg März 2006 (für September 2005).

Graf, Tobias und Rudolph, Helmut: Beachtliche Dynamik bei steigenden Empfängerzahlen. IAB-Kurzbericht Nr. 23 vom 8.12.2006

Graf, Tobias: Die Hälfte war zwei Jahre lang durchgehend bedürftig. IAB-Kurzbericht Nr. 17/2007 vom 12.9.2007



Personen

Aus der Welt des IAB

Personal-Nachrichten

Juliane Achatz, Wissenschaftliche Mitarbeiterin in den Forschungsbereichen 8 „Erwerbslosigkeit und Teilhabe“ und 11 „Panel ‚Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung‘“, leitet seit 16.05.07 die Arbeitsgruppe „Geschlechterforschung“.

Michael Feil, bislang Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Forschungsbereichs 3 „Wachstum und Demographie“, ist seit 01.05.07 dessen kommissarischer Leiter.

Dr. Hans Kiesel leitet seit 4.10.2007 kommissarisch das „Kompetenzzentrum Empirische Methoden“.

Dr. Corinna Kleinert, bislang Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich 7 „Bildungs- und Erwerbsverläufe“, wurde am 16.04.07 die Leitung des Forschungsbereichs 7 kommissarisch übertragen.

Dr. Britta Matthes, Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich 7, leitet seit 01.05.07 die Arbeitsgruppe „Berufsforschung“.

Prof. Dr. Susanne Rässler hat den Ruf auf den Lehrstuhl für Statistik und Ökonometrie in den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (W 3) an die Otto-Friedrich-Universität Bamberg angenommen (Ernennung zum 01.09.07).

Dr. Mark Trappmann leitet seit 01.01.07 den Forschungsbereich 11 „Panel ‚Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung‘“.

Dr. Ulrich Walwei leitete vom 01.05.07 bis 30.09.07 kommissarisch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.



Dr. Mark Trappmann

Jutta Winters verstärkt seit 18.06.07 den Servicebereich „Publikation, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit“ als Wissenschaftsredakteurin und ist Mitarbeiterin dieser FORUM-Ausgabe.

Berufung in Gremien, Ehrungen

PD Dr. habil. Uwe Blien, Leiter des Forschungsbereichs 5 „Regionale Arbeitsmärkte“, wurde von der Technischen Universität Kaiserslautern im April 2007 der Titel „Außerplanmäßiger Professor“ verliehen.



Katrin Drasch

Katrin Drasch, Forschungsbereich 7 „Bildungs- und Erwerbsverläufe“, erhielt am 22. Juni 2007 den Diplompriest der Freunde des Sozialwissenschaftlichen Forschungszentrums der Universität Erlangen-Nürnberg. Ausgezeichnet wurde sie für ihre Diplomarbeit „Intragenerationale Abwärtsmobilität in Deutschland – Abstieg für alle – Konsequenzen der strukturellen Veränderungen in Deutschland für Frauen und Männer zwischen 1984 und 2004“.

Rüdiger Schmitt-Beck (Universität Duisburg-Essen), **Stefan Weick** (GESIS-ZUMA) und **Bernhard Christoph** (Forschungsbereich 11 „Panel ‚Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung‘“) erhielten im Mai 2007 den zweiten Preis des „Senior Prize of the Society of Friends of the DIW Berlin for the Best Scientific Publication in 2005–2006 Based on German Socio-Economic Panel Data“ (SOEP-Prize).



Dr. Anne Otto

Dr. Anne Otto, IAB Rheinland-Pfalz-Saarland, wurde am 21.02.07 der Edwin-von-Böventer Preis 2006 der Gesellschaft für Regionalforschung (GfR) beim Winterseminar 2006 in Mattrei/Österreich verliehen.

Personen

Aus aller Welt ins IAB

Gäste und Kooperationspartner

Am 18./19. Januar besuchte **Jerry Reiter**, Associate Professor an der Duke University, North Carolina, das IAB. Als einer der führenden Wissenschaftler auf dem Gebiet der synthetischen Datensätze berät er das Drittmittelprojekt FAWE (Faktische Anonymisierung von Wirtschaftsdaten). Dabei soll ein synthetischer Datensatz des IAB-Betriebspanels erzeugt werden. Im IAB-Colloquium hielt er den Vortrag „Multiple Imputation for Disclosure Limitation“. Inzwischen ist bereits die Veröffentlichung Drechsler/Reiter, IAB-Discussion Paper Nr. 20, erschienen.

Prof. Henry Etzkowitz und **Cheryl Conway** (Universität Newcastle), **Prof. Marina Ranga** (Universität Groningen) sowie **Prof. Marja Vehviläinen** und **Pia Vuolanto** (Universität Tampere) waren vom 11. bis 12. Juni 2007 zu einem Projektmeeting am IAB. Sie sind Kooperationspartner des IAB im EU-finanzierten international vergleichenden Forschungsprojekt „Women in Innovation, Science and Technology“ (WIST).

Am 12. Juli 2007 besuchte **Torben Dall Schmidt** vom Institut für Grenzregionsforschung der Süd-dänischen Universität das IAB Nord in Kiel. Dieses Treffen diente der Vorbereitung eines Kooperationsprojekts, in dem die Bedeutung der Pendelverflechtungen in der deutsch-dänischen Grenzregion analysiert wird. Erste Untersuchungen zeigen, dass insbesondere die regionale Mobilität deutscher Arbeitskräfte gegenüber Dänemark in den letzten Jahren stark zugenommen hat. Im Herbst 2007 wird ein erster gemeinsamer Bericht über Umfang und Struktur grenzüberschreitender Arbeitsmobilität zwischen beiden Ländern erscheinen.

Vom 24. bis 26. Juli 2007 war **Prof. Dr. Ulrich Rendtel** (FU Berlin) Gast des IAB. Die Forschungsbereiche 10 („Niedrigeinkommen und Verteilung“) und 11 („Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung““) entwickelten mit ihm zusammen das Gewichtung- und Auffrischungskonzept des Panels „Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“ (PASS).

Erneut war **Prof. John T. Addison** (University of South Carolina und University of Belfast) als Gastwissenschaftler im Forschungsbereich 6 „Betriebe und Beschäftigung“. Im Zuge eines Kooperationsprojekts wurden Fragen der betrieblichen Reorganisation untersucht, insbesondere ihre Beschäftigungswirkungen. Dabei wurde auf die Daten des Linked Employer-Employee-Panels des IAB zurückgegriffen. Dieser Datensatz findet auch international ein zunehmendes Interesse.



Prof. John T. Addison

Stefan Müller, CSU Bundestagsabgeordneter für Erlangen und Erlangen-Höchstadt, war am 12.03.07 zu Gast bei Dr. Ulrich Walwei. Thema des Gesprächs war insbesondere der Mindestlohn.

Am 01.02.07 besuchte der Präsident der Deutschen Bundesbank, **Prof. Dr. Axel Weber**, den BA-Vorstandsvorsitzenden Frank-J. Weise. Dr. Ulrich Walwei (IAB) informierte dabei über die konjunkturelle Wende am Arbeitsmarkt, den Wandel in den Beschäftigungsformen, bei Demographie und Arbeitsangebot sowie über die Messung der fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit.

Andreas Wörgötter (Head of Division), **David Carey** (Senior Economist, Germany Desk) und **Felix Hüfner** (Economist, Germany Desk) besuchten am 20.07.07 das IAB im Rahmen der Deutschlandmission der OECD. Es ging um Arbeitsmarktprobleme, um fiskalpolitische und makroökonomische Fragen.

Prof. Ryo Kambayashi (Institute of Economic Research, Hitotsubashi University, Tokyo) besuchte am 13. Juni 2007 das FDZ, um sich über den Datenzugang, Anonymisierungsstrategien und die Organisation des FDZ zu informieren.

Das IAB in aller Welt

Ausgewählte Vorträge

Manfred Antoni, „Do changes in regulation affect employment duration in temporary work agencies?“, XXI Annual Conference of the European Society for Population Economics, Chicago am 14.06.07.

Herbert Brücker, „International Migration with Heterogeneous Agents“, 2007 North American Summer Meeting of the Econometric Society, Durham/North Carolina am 22.06.07.

Bernhard Christoph, „Labour Market and Social Security (IAB-PASS): A new panel study for research on German Social Code II.“, Second ESRA Conference, European Survey Research Association, Prag am 28.06.07.

Personen

Johanna Dornette und Angela Rauch, "Occupational rehabilitation of disabled people in Germany under the impact of recent Welfare State Reform: Fine-tuning still missing", 25th International Labour Process Conference, Amsterdam am 03.04.07.

Jörg Drechsler, "Generating Synthetic Data Sets for the IAB Establishment Panel", ICES III – International Conference on Establishment Surveys, Montréal am 20.06.07.



Annette Henninger

Annette Henninger, "Research on Freelancers: The Importance of Context and Comparison", Expert Seminar "Precarious Labour in the E-Society", London School of Economics, London am 14.03.07.

Christian Hohendanner, "Panel Analysis of NPOs in Germany: Design and Preliminary Results", Third International Conference on Establishment Surveys, American Statistical Association, Montréal am 21.06.07.

Elke J. Jahn, "How do changes in regulation affect employment duration in temporary work agencies?", Society of Labor Economists (SOLE), Annual Meeting, Chicago am 05.05.07.

Dr. Hans Kiesel, "Calibrated imputation to correct for measurement error in the German Labour Force Survey", Second Baltic-Nordic Conference on Survey Sampling, University of Helsinki, Statistics Finland, Kuusamo am 03.06.07.

Corinna Kleinert und Britta Matthes, "Are men the losers of educational expansion? Changes in gender specific occupational entry chances over time", International Conference: Expected and Unexpected Consequences of the Educational Expansion, Monte Verità am 18.07.07.

Sabine Klinger, "How to spend additional VAT revenue? Simulations with a short term macro model", Annual Meeting of the International Forecasting Network, National Labour Market Board of Sweden, Stockholm am 26.03.07.

Susanne Koch, „Beschäftigung in einem ‚Sozialen Arbeitsmarkt‘ aus wissenschaftlicher Sicht“, Fachtagung „Arbeit statt Arbeitslosigkeit“, Berliner Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales, Berlin am 26.03.07.

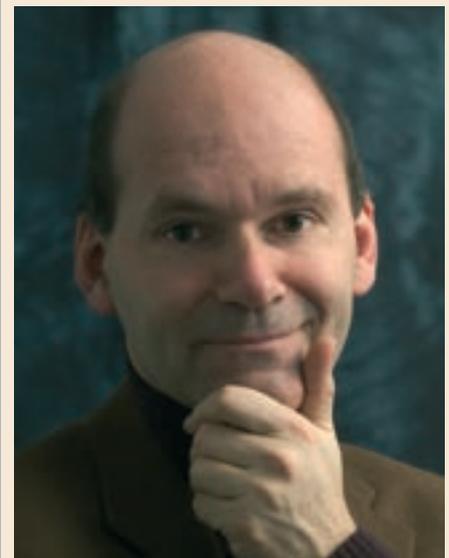
Peter Kupka, „Öffentlich geförderte Beschäftigung – Konzepte im Vergleich“, nichtöffentliches Hearing „Zukunft öffentlich geförderter Beschäftigung im Lande Bremen“, Arbeitnehmerkammer Bremen, Bremen am 12.03.07.

Oliver Ludewig, "Complementarities and Strategic Organisational Design – An Empirical Test for Germany", "Current Management Thinking: Drawing from Social Sciences and Humanities to Address Contemporary Challenges", European Academy of Management (Euram), Jouy en Josas/Paris am 17.05.07.

Anton Nivorozhkin, "The wage costs of motherhood: Which mothers are better off and why", 16th Annual Conference on Feminist Economics, Ramkhamhaeng University, Bangkok am 30.06.07.

Dirk Oberschachtsiek, "Self-Employment Training & Coaching. Regional Patterns and Effect Heterogeneity – Evidence for Germany", 2007 Babson College Entrepreneurship Research Conference, IE Business School, Madrid am 09.06.07.

Norbert Schanne, "Regional Disparities in the Promoted New Firm Formation out of Unemployment", 1st World Conference of the Spatial Econometric Association, University of Cambridge, Fitzwilliam College, Cambridge am 14.07.07.



Dr. Ulrich Walwei

Ulrich Walwei, „Existenzsicherung und Erwerbsanreiz“, Tagung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin am 15.06.07.

Stolpersteine

Für den Ausbau des Niedriglohn-Sektors muss noch so manches Hinderniss aus dem Weg geräumt werden.



Arbeitsmarktwirkungen

Grundsicherung und äquivalente Marktlöhne

Die Höhe der Grundsicherung hat in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik aus unterschiedlichen Gründen große Bedeutung. Zum einen definiert sie das Einkommensniveau, das eine Gesellschaft ihren schwächsten Mitgliedern als Minimum zugesteht. Zum anderen ergeben sich daraus weitere Konsequenzen. Denn am Grundsicherungsniveau orientieren sich die Lohnansprüche, die Arbeitslose an die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit stellen. Wegen seiner Arbeitsmarktwirkungen muss das Grundsicherungsniveau also auch im Vergleich zu den entsprechenden Marktlöhnen gesehen und bewertet werden.

Alles anders?

Durch die Einführung von „Hartz IV“ haben sich die Höhe der Transferleistungen für Langzeitarbeitslose und die Bedingungen für deren Bezug nachhaltig verändert. Für erwerbsfähige Personen wurde zum Januar 2005 die Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II (ALG II) zusammengelegt, das nur bei Bedürftigkeit gezahlt wird. Anders als die Arbeitslosenhilfe, die wie das Arbeitslosengeld vom letzten erzielten Nettoeinkommen abhängig war, ist das ALG II pauschaliert. Durch die Re-

form wurde also ein Wandel von einer statusorientierten Transferleistung hin zu einer am soziokulturellen Existenzminimum orientierten Grundsicherung vollzogen.

Ein Überbleibsel der vormaligen Statusorientierung ist die Regelung des befristeten Zuschlags nach §24 SGB II, der einen langsameren Übergang in die Grundsicherung gewährleisten soll. Er wird errechnet aus der Differenz zwischen dem zuvor bezogenen Arbeitslosengeld I (plus Wohngeld) und dem Anspruch auf ALG II. Im ersten Jahr werden zwei Drittel der Differenz gezahlt, wobei Höchst-



beträge von 160 Euro für Alleinstehende und von 320 Euro für nicht getrennt lebenden (Ehe-) Partner gelten. Für minderjährige Kinder werden maximal 60 Euro pro Kind gezahlt. Im zweiten Jahr wird der Zuschlag halbiert, anschließend entfällt er ganz. Im März 2007 erhielten rund 300.000 Personen einen befristeten Zuschlag von durchschnittlich gut 100 Euro.

Das Niveau der Grundsicherung

Die Höhe der Lohnersatzleistungen definiert das Einkommen, das die Gesellschaft jenen zukommen lässt, die aus persönlichen Gründen oder wegen der Arbeitsmarktlage keine Erwerbsarbeit ausüben können. Selbstverständlich wird man immer wieder fragen müssen, ob das einmal festgelegte Niveau von Lohnersatzleistungen mit den Verhältnissen in der Gesellschaft und dem Wandel auf dem Arbeitsmarkt korrespondiert.

Ohne belastbare empirische Befunde fällt es schwer, eindeutige Empfehlungen zur Höhe der Grundsicherung abzugeben. Dessen ungeachtet dürfte die derzeitige Regelleistung kurzfristig kaum zur Disposition stehen, weil die Verfassung ein sozialstaatlich akzeptiertes Existenz-

minimum garantiert. Eine regionale Differenzierung wäre wenig sinnvoll, weil sich die Lebenshaltungskosten in Deutschland nur unwesentlich unterscheiden. Wesentlich erscheint zudem der breite gesellschaftliche Konsens, jedem arbeitswilligen Transferempfänger ein soziokulturelles Existenzminimum zu gewährleisten.

Auch um diese gesellschaftliche Norm zu stützen, hat der Gesetzgeber im SGB II verstärkte Mitwirkungspflichten sowie verschärfte Zumutbarkeitsregelungen festgelegt. Letztere heben den Schutz der erreichten Qualifikation sowie des bisherigen Lohnes für ALG II-Bezieher weitgehend auf. Nun sind sie grundsätzlich verpflichtet, Tätigkeiten anzunehmen, die nicht ihrer ursprünglichen Ausbildung entsprechen oder die deutlich unterhalb ihrer vorherigen Entlohnung liegen. Die Grenze wird durch sittenwidrige Löhne gezogen, die dreißig Prozent unter dem tariflichen oder ortsüblichen Lohnsatz liegen.

Kommen Transferbezieher diesen Forderungen nicht nach, so besitzen die sogenannten Träger der Grundsicherung weitgehende Sanktionsmöglichkeiten. Die Untersuchungen zu den Effekten der Neuregelung stehen zwar noch am Anfang, weshalb auch noch keine validen Informationen über deren Wirkungen vorliegen können. Gleichwohl hat der Gesetzgeber den Trägern von vornherein wirksame Instrumente an die Hand gegeben, damit nur die wirklich Bedürftigen die Leistungen der Grundsicherung erhalten.

Grundsicherung und äquivalente Marktlöhne

Neben der normativen Frage nach der soziokulturell angemessenen absoluten Höhe eines staatlich gesicherten Existenzminimums ist die Höhe der Grundsicherung relativ zu den am Markt erzielbaren Einkommen zu beachten. Denn der Lohnabstand zwischen Arbeitseinkommen und Transferleistungen hat großen Einfluss auf die finanziellen Arbeitsanreize der Transferbezieher. Auch wenn es neben der Entlohnung andere Beweggründe für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gibt: Je geringer dieser Lohnabstand ist, desto schwächer dürften die Bemühungen um einen Job auf dem ersten Arbeitsmarkt tendenziell ausfallen.



Die Berechnung der äquivalenten Marktlöhne gibt einen Eindruck davon, welche Einkommen und Stundenlöhne Arbeitslose am ersten Arbeitsmarkt erzielen müssten, um ihr Transfereinkommen zu erreichen. Ausgangspunkt für diese Vergleichsrechnungen ist der Anspruch auf das ALG II. Seit dem 01. Juli 2007 gilt eine für West- und Ostdeutschland einheitliche Regelleistung von 347 Euro (vgl. Tab. 1). Dazu kommt für Personen, die aus dem System der Arbeitslosenversicherung in die Grundsicherung des ALG II übergehen, der bereits erwähnte befristete Zuschlag.

Nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige, die mit einem erwerbsfähigen ALG II-Empfänger in einer Bedarfsgemeinschaft leben, erhalten Sozialgeld. Zusätzlich zu den genannten Leistungen werden die tatsächlichen Kosten für Wohnung und Heizung übernommen sowie weitere „Mehrbedarfe“ und die Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung.

Vier Haushaltstypen

Da sich der Anspruch auf ALG II am Bedarf ausrichtet und von der Größe der Bedarfsgemeinschaft abhängig ist, werden in Tabelle 2 vier „Haushaltstypen“ unterschieden: Alleinstehende, Alleinerziehende mit einem Kind unter 7 Jahren, Paare ohne Kinder sowie Paare mit zwei Kindern unter 7 Jahren. Zudem werden eine untere und eine obere Grenze des Anspruchs gezogen.

Die untere Grenze beziffert den bloßen ALG II-Anspruch (Regelleistung plus durchschnittliche Kosten der Unterkunft und ggf. Mehraufwandspauschalen). Die obere Grenze enthält zusätzlich den maximalen befristeten Zuschlag zum ALG II im ersten Jahr des Grundsicherungsbezugs. Nimmt man diese Leistungen zusammen, so ergeben sich je nach Haushaltstyp stark variierende Beträge zwischen 682 Euro (Alleinstehende ohne befristeten Zuschlag) und 2.101 Euro (Paar mit zwei Kindern unter 7 Jahren inklusive befristetem Zuschlag).

Eine Modellrechnung

In den beiden rechten Spalten der Tabelle 2 stehen die Nettolöhne, die auf dem ersten Arbeitsmarkt erzielt werden müssten, um die Höhe der Transferleistungen aus dem ALG II zu erreichen. Dabei wurden die Leistungen des Kindergelds, der befristete Kinderzuschlag sowie das Wohngeld nicht eingerechnet, da diese Leistungen auch Beschäftigten mit niedrigem Marktlohn zustehen. Bei der Berechnung der Nettostundenlöhne wurde eine wöchentliche Arbeitszeit von 40 Stunden unterstellt. In diesem Fall müssen Empfänger des ALG II bei einer Vollzeittätigkeit je nach Konstellation Nettostundenlöhne von 3,55 Euro bis 8,73 Euro erreichen, um ein mit den Transferleistungen vergleichbares Einkommen zu erzielen.

Tabelle 1

Pauschalierte Regelleistungen (RL) bei Arbeitslosengeld II / Sozialgeld

Alleinstehende(r) oder Alleinerziehende(r)	Sonstige Angehörige der Bedarfsgemeinschaft		
	Kinder bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres	Kinder ab Beginn des 15. Lebensjahres bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres; Alleinstehende unter 25 Jahren	Partner ab Beginn des 19. Lebensjahres
	jeweils	jeweils	jeweils
347 € (100 % RL)	208 € (60 % RL)	278 € (80 % RL)	312 € (90 % RL)
jeweils zusätzlich			
<ul style="list-style-type: none"> ■ Mehrbedarfe bei Schwangerschaft, Alleinerziehung, Behinderung oder kostenaufwändiger Ernährung. ■ Leistungen für Unterkunft und Heizung sowie für einmalige, nicht von der Regelleistung umfasste Bedarfe, z.B. Erstaussattung der Wohnung. ■ Für Bezieher von Arbeitslosengeld II bei Vorliegen der Voraussetzungen ein befristeter Zuschlag von bis zu 160 € jeweils für den Erwerbstätigen und den Partner und bis zu 60 € für jedes Kind. ■ Für Bezieher von Arbeitslosengeld II die zu zahlenden Beiträge zur gesetzlichen Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung und für Bezieher von Sozialgeld in der Regel Kranken- und Pflegeversicherungsschutz als Familienversicherte. 			

Tabelle 2

Arbeitslosengeld II und äquivalente Nettolöhne*

– Leistungshöhe und Lohnangabe, jeweils in Euro

	Arbeitslosengeld II				Äquivalente Nettolöhne ¹	
	Regelleistung	Kosten der Unterkunft	Max. befristeter Zuschlag	Summe	Nettomonatslohn ²	Nettostundenlohn bei 40h/Woche
Alleinstehend	345	337	160	842	616 – 842	3,55 – 4,86
Alleinerziehend, ein Kind < 7 Jahre ³	676	451	220	1347	818 – 1053	4,72 – 6,08
Paare ohne Kinder (nur ein Verdienender)	621	451	320	1392	1034 – 1392	5,97 – 8,03
Paare mit 2 Kindern < 7 Jahre (nur ein Verdienender)	1035	626	440	2101	1001 – 1513	5,78 – 8,73

* Diese sowie die folgenden Berechnungen zu den äquivalenten Marktlöhnen beruhen noch auf den Regelsätzen vor dem 01. Juli 2007.

Da die Erhöhung zum 01.07.2007 jedoch gering war, ändert sich auch bei einer Anpassung der Werte nichts an den Grundaussagen.

¹ Die obere Grenze der äquivalenten Nettolöhne enthält den maximalen befristeten Zuschlag im ersten Jahr des Grundsicherungsbezugs.

² Bei der Berechnung des Nettomonatslohns wurden das Kindergeld, der befristete Kinderzuschlag und das Wohngeld abgezogen.

³ Die Regelleistung schließt die Mehraufwandspauschale ein.

Die Ergebnisse erlauben eine erste Antwort auf die Frage, wie hoch die Arbeitseinkommen in Abhängigkeit von der Größe der Bedarfsgemeinschaft jeweils sein müssen. Es fehlen aber noch Sozialversicherungsbeiträge und gegebenenfalls auch die Einkommensteuer, die auf die Nettolöhne aufgeschlagen werden müssen. Es ist deshalb zu fragen, ob überhaupt Arbeitsplätze zu Bruttolöhnen verfügbar sind, auf denen Nettoeinkommen in Höhe der äquivalenten Marktlöhne verdient werden können.

Das Lohnabstandsproblem

Unter Berücksichtigung der Sozialversicherungsbeiträge und der Lohnsteuer reicht das Bruttolohnspektrum von 4,41 Euro pro Stunde bei einer alleinstehenden Person ohne befristeten Zuschlag bis 11,03 Euro bei einem Paar mit zwei Kindern unter 7 Jahren und maximalem befristeten Zuschlag (vgl. Abb.1 auf Seite 36). Damit wird klar, dass der befristete Zuschlag die Anspruchslöhne deutlich nach oben verschiebt. Weiterhin zeigt sich, dass vor allem bei Mehrpersonenhaushalten die errechneten Brutto-Stundenlöhne an der Obergrenze dessen liegen, was derzeit auf Positionen mit niedrigen Qualifikationsanforderungen verdient werden kann (vgl. Artikel auf Seite 8 ff). Deshalb ist gerade bei Personen mit geringer Qualifikation ein Lohnabstandsproblem zu erwarten.

In Paarhaushalten

Bei Bedarfsgemeinschaften mit mehreren erwerbsfähigen Personen ist das Lohnabstandsproblem jedoch mit Blick auf die hier angesetzte Wochenarbeitszeit von 40 Stunden zu analysieren. Diese Annahme ist nämlich bei Paarhaushalten nicht unproblematisch.

Denn die Erwerbstätigkeit von Paaren und Familien ist schon seit langem nicht mehr durch das „Alleinernährermode“ geprägt. Berücksichtigt man dies und unterstellt wie in Abbildung 2 auf Seite 37 eine wöchentliche Arbeitszeit von 80 Stunden bei Paaren ohne Kinder und von 60 Stunden bei Paaren mit zwei Kindern unter 7 Jahren, so verringern sich die Lohnabstandsprobleme deutlich.

Bei den äquivalenten Bruttostundenlöhnen erhält man nun ein Spektrum von 3,70 Euro bei Paaren ohne Kinder und ohne befristeten Zuschlag bis 8,04 Euro bei alleinerziehenden Personen mit einem Kind unter 7 Jahren. Bei längeren Arbeitszeiten können Paare ohne Kinder schon bei relativ geringen Stundenlöhnen eine Verbesserung ihrer Situation erreichen, während insbesondere bei Alleinerziehenden der Mehrbedarf zu Buche schlägt. Wegen der Kinderbetreuung sind sie zudem in ihrer Arbeitszeit eingeschränkt.

Abbildung 1

Äquivalente Bruttostundenlöhne in Höhe des ALG II bei 40 Stunden pro Woche – in Euro



* Der maximale Wert gibt den äquivalenten Marktlohn bei vollem befristeten Zuschlag an. Beim minimalen Wert ist der befristete Zuschlag gleich Null.

Quelle: Eigene Berechnungen

©IAB

Äquivalente Marktlohne und Mindestlohn

Seit geraumer Zeit wird in Deutschland über die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns kontrovers diskutiert. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Höhe der äquivalenten Marktlohne implizit einen Mindestlohn definiert und damit auch einen Bezugspunkt bietet für eine gesetzliche Mindestlohnregelung.

Wählt man zunächst die sehr enge Perspektive einer rein finanziellen Überlegung, so haben Arbeitslose keinerlei Anreize, zu Löhnen unterhalb des jeweils äquivalenten Marktlohnes zu arbeiten. Das ALG II würde dann eine Art impliziten Mindestlohn bilden, was eine Orientierung der Mindestlohnhöhe am Niveau der Grundsicherung nahe legte.

Diese Überlegung liegt dem Kombilohn-Vorschlag von Bofinger/Walwei für mehr existenzsichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich zugrunde (vgl. Seite 81 ff): Durch ein Maßnahmenbündel soll gewährleistet werden, dass Vollzeitbeschäftigte nicht mehr auf Grundsicherungsleistungen angewiesen sind. Für Alleinstehende wäre dies bei einem (Brutto-)Stundenlohn von 4,50 Euro bis 5,00 Euro der Fall. Auch für Paarhaushalte würde ein solcher Mindestlohn ausreichen, wenn sie keinen befristeten Zuschlag erhielten und eine Arbeitszeit von 80 Stunden in

Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder und von 60 Stunden in Bedarfsgemeinschaften mit Kindern hätten.

Voraussichtlich würde ein Mindestlohn in dieser Höhe auch keine größeren Verwerfungen auf der Arbeitsnachfrageseite hervorrufen. Im Sommer 2004 arbeiteten rund 450.000 Vollzeitbeschäftigte zu einem Brutto-Stundenlohn von 4,50 Euro. Bei einem Bruttolohn von 7,50 Euro hingegen waren es bereits knapp zwei Millionen Beschäftigte, im Osten sogar jeder fünfte Arbeitnehmer in Vollzeit. Ein Mindestlohn in dieser Höhe würde deshalb nicht nur bestehende Arbeitsplätze gefährden, sondern auch verhindern, dass die für Problemgruppen am Arbeitsmarkt dringend benötigten Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich entstehen.

Die Workfare-Hypothese

Folgt man Vertretern der sogenannten „Workfare-Theorie“, so müsste man die Perspektive um Aspekte erweitern, die über den reinen Transferbezug hinausgehen. Danach entstehen Anreize zur Arbeitsaufnahme erst bei Lohnsätzen, die deutlich über den äquivalenten Marktlohnen liegen. Als Grund nennen diese Theoretiker den mit dem Grundsicherungsbezug einhergehenden Freizeitnutzen. Die durch das Transferniveau definierte Lohnschwelle wäre dann um den finanziellen Wert der entgangenen Freizeit zu erhöhen.

Hinter diesen Überlegungen steht die Hypothese, dass Arbeit grundsätzlich mit Leid verbunden sei oder – allgemeiner – die Vermutung weit verbreiteter freiwilliger Arbeitslosigkeit. Sie sei das Resultat eines rationalen Kosten-Nutzen-Kalküls, das zugunsten der Arbeitslosigkeit („Freizeit“) und zu Lasten der Erwerbstätigkeit geht. Daher sehen die „Workfare-Modelle“ des Sachverständigenrates und des Instituts zur Zukunft der Arbeit (IZA) vor, den Hilfebefürhtigen durch verpflichtende und öffentlich geförderte Arbeitsangebote den (vermuteten) Zusatznutzen der Freizeit zu entziehen.

Gegenargumente und Befunde

Empirische Untersuchungen zeigen jedoch, dass dieser Aspekt nicht überbewertet werden darf. Wenn es sich bei den verpflichtenden Maßnahmen nicht um unattraktive Zwangsarbeit handelt, muss der damit verbundene Entzug

von freier Zeit keinesfalls als Leid empfunden werden. So sind erwerbslose Hilfeempfänger mit ihrem Leben deutlich unzufriedener als beschäftigte Bevölkerungsgruppen. Dies gilt selbst im Falle vollzeitbeschäftigter Niedriglohneempfänger.

Erste Erfahrungen mit den Arbeitsgelegenheiten nach dem SGB II bestätigen ebenfalls die Zweifel an der Arbeitsleidthypothese. Die große Nachfrage nach Arbeitsgelegenheiten in Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit legt den Schluss nahe, dass solche „Ein-Euro-Jobs“ die individuelle Zufriedenheit steigern und damit Hilfe zur Selbsthilfe sein können.

Ist Arbeit aber nicht nur Leid, sondern per Saldo mit zusätzlichem Nutzen verbunden, so würde sich die durch das Grundsicherungsniveau definierte Lohnschwelle zur freiwilligen Arbeitsaufnahme sogar nach unten verschieben. Ungeachtet dessen ist zu bedenken, dass die finanziellen Abwägungen der Arbeitslosen verändert werden können, wenn die im SGB II festgelegten Mitwirkungspflichten und die verschärften Zumutbarkeitsregeln zugunsten der Erwerbstätigkeit angewendet werden.

Die Einhaltung dieser Regeln kann zudem mit entsprechenden Sanktionen durchgesetzt werden. So können die Anreize zur Aufnahme einer niedrig entlohnten Tätigkeit über eine Absenkung der Transferleistungen erhöht werden, wenn berechtigte Zweifel an der Arbeitsbereitschaft von Transferbeziehern bestehen. Selbst wenn man von einem großen Freizeitnutzen der Arbeitslosigkeit ausgehen müsste, ließe sich dieser durch eine hohe Kontaktdichte oder geeignete Aktivierungsmaßnahmen senken. Der äquivalente Marktlohn stellt daher allenfalls eine erste Annäherung für einen impliziten Mindestlohn dar.

Fazit

Der Lohnabstand bietet einen wichtigen Anhaltspunkt für die Beurteilung der Arbeitsanreize von Transferbeziehern. Man darf ihn jedoch nicht isoliert betrachten, sondern nur im Zusammenspiel mit Arbeitsnormen und weiteren institutionellen Regelungen. Von einem impliziten Mindestlohn kann man beim ALG II eher nicht sprechen. Denn die Träger besitzen zahlreiche Möglichkeiten, die Lohnschwelle nach unten zu verschieben. Denkt man jedoch daran, Mindestlöhne explizit zu machen, so spricht einiges für

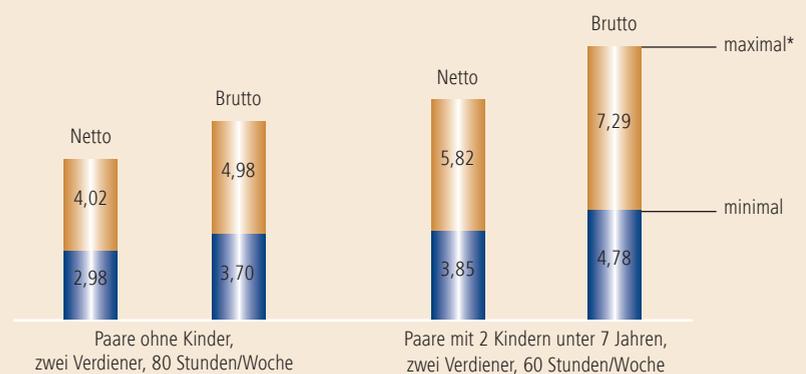
eine Orientierung an äquivalenten Marktlöhnen. Zumindest dann, wenn mit einer Vollzeittätigkeit ein existenzsicherndes Einkommen verdient werden soll.

Die Ergebnisse zeigen weiterhin, dass der Lohnabstand, der durch das Niveau der Grundsicherung mitbestimmt wird, vor allem bei der Gruppe der Alleinerziehenden problematisch ist. Verantwortlich dafür ist jedoch nicht in erster Linie eine zu großzügige Grundsicherung. Es liegt vor allem an den eingeschränkten Arbeitszeiten: Je mehr Zeit die Kinderbetreuung bindet, desto höher sind die äquivalenten Stundenlöhne, die von den Alleinerziehenden am Arbeitsmarkt erzielt werden müssen, um aus der Bedürftigkeit zu gelangen. Hier wären also finanzielle Zuschüsse angezeigt sowie ein Ausbau der Kinderbetreuung – insbesondere dann, wenn eine Arbeitsmarktintegration genau an diesen Problemen scheitert.

Bei Paarhaushalten ist der Lohnabstand in erster Linie dann ein Problem, wenn es nur einen Verdiener gibt. Wird das Haushaltseinkommen jedoch aus der Erwerbstätigkeit mehrerer Personen gespeist, so entschärft sich das Lohnabstandsproblem, wie Berechnungen auf der Grundlage entsprechend längerer Arbeitszeiten zeigen. Im Grundansatz sieht das SGB II bereits eine stärkere Aktivierung der Partner in den Bedarfsgemeinschaften vor und weist damit in die richtige Richtung.

Abbildung 2

Äquivalente Netto- und Bruttostundenlöhne in Höhe des ALG II bei längeren Arbeitszeiten in Paarhaushalten – in Euro



* Der maximale Wert gibt den äquivalenten Marktlohn bei vollem befristeten Zuschlag an. Beim minimalen Wert ist der befristete Zuschlag gleich Null. Bei der Berechnung der Stundenlöhne wird angenommen, dass sich die Tätigkeit gleichmäßig auf beide Partner verteilt.

Quelle: Eigene Berechnungen

©IAB

Die Autoren



Dr. Martin Dietz
ist Referent beim
Vizedirektor des IAB.
martin.dietz@iab.de



Dr. Ulrich Walwei
ist Vizedirektor des IAB.
ulrich.walwei@iab.de

Die Überlegungen machen jedoch auch aufmerksam auf ein allgemeines Problem bei der Ausgestaltung der Grundsicherung. Es zeigt sich, dass der befristete Zuschlag das Niveau der Grundsicherung nach oben verschiebt und damit den Lohnabstand zwischen Grundsicherung (einschließlich Zuschlag) und äquivalentem Marktlohn erhöht. Dadurch werden die Anreizstrukturen zu Lasten der Erwerbstätigkeit verzerrt. Es besteht die Gefahr, dass der befristete Zuschlag die Arbeitsmarktintegration verzögert – auch weil ein längerer Transferbezug stets das Problem einer weiteren Entwertung des Humankapitals mit sich bringt.

Eine Abschaffung des befristeten Zuschlags könnte dieser Gefahr entgegen wirken und die Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen erhöhen. Dagegen ist eine vorseilende generelle Absenkung der Transferleistungen für alle Arbeitslosen nicht nötig, um die Arbeitsanreize zu verbessern. Vielmehr sollten die bestehenden Mitwirkungspflichten und Zumutbarkeitsregeln eingefordert und ihre Verletzung entsprechend sanktioniert werden.

Für die gesellschaftliche Akzeptanz der staatlich garantierten Grundsicherung ist eine konsequente Durchsetzung der bestehenden Regeln aus zwei Gründen entschei-

dend: Einerseits sollte gewährleistet sein, dass niemand Leistungen erhält, der sich seiner Eigenverantwortung auf Kosten der Gesellschaft entzieht. Andererseits sollten Personen, die sich wirklich erfolglos um eine Rückkehr in das Arbeitsleben bemühen, nicht stigmatisiert werden und sich der gesellschaftlichen Rückendeckung gewiss sein können. Bei der Umsetzung der Hartz-Reformen geht es also auch darum, die in einer sozialen Marktwirtschaft nötige Balance zwischen individueller Eigenverantwortung und gesellschaftlichem Engagement für die Schwachen zu wahren.

Literatur

Bofinger, P./Dietz, M./Genders, S./Walwei, U. (2006): Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich, Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (SMWA).

Bonin, H. und Schneider, H. (2006): Workfare: Eine wirksame Alternative zum Kombilohn, IZA Discussion Paper 2399.

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

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



Publikationen

Das IAB informiert die Öffentlichkeit über Ergebnisse und Erkenntnisse seiner Forschung mit einem breit gefächerten Medienangebot – zeitnah und umfassend. Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, wird das Publikationskonzept laufend weiter entwickelt und optimiert. Nachdem der organisatorische Umbau vollzogen ist und das Institut sich im neuen Corporate Design zeigt, sind nun die Medien dran – inhaltlich wie formal. Die meisten Veröffentlichungen bekommen nach und nach ein neues Profil und alle Reihen natürlich auch ein neues Gesicht.

Wie es sich für ein schnelles Medium gehört, wurde dabei mit dem Internet begonnen. Weil das „weltweite Netz“ zudem in der Informationspolitik des IAB einen immer höheren Stellenwert einnimmt, berichten in dieser Ausgabe Ricardo Martínez Moya und Regina Stoll über den Internet-Relaunch des Instituts.

Ein frisches Erscheinungsbild für ein Institut mit langer Geschichte

Unter dem Motto „Wissen verändert Perspektiven“ beging das IAB am 16. Juni 2007 seinen 40. Geburtstag. Pünktlich zu diesem Anlass präsentierte sich die IAB-Website im neuen Design: farbiger, besser strukturiert, noch aktueller und fast ohne Barrieren.

Die Autoren



Ricardo Martínez Moya
ist technische Fachkraft
im Servicebereich

„Publikation, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit“.
ricardo.martinez-moya@iab.de



Regina Stoll
ist wissenschaftliche Redakteurin im Servicebereich

„Publikation, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit“.
regina.stoll@iab.de

Die Anregungen und kritische Hinweise unserer Nutzer und Nutzerinnen haben wir ernst genommen. Mit funktionaler Stabilität, Rhythmus und Wiedererkennung wollen wir die Orientierung und Zugriffssicherheit für unsere Websitebesucher verbessern und gleichzeitig die eigene visuelle Identität erhöhen.

Im Mittelpunkt stehen die Inhalte. Heute unterstützen leistungsstarke Web Content Management Systeme (WCMS) die Redaktionsarbeit. Das im IAB zum Einsatz kommende System „Cuyahoga“¹ ermöglicht ein optimales Zusammenspiel von hoher Informationsqualität und strukturierter Pflege des Webauftritts.

Neue Anmutung

Die Anmutung wurde an das Corporate Design des IAB angepasst, das gegenwärtig medienübergreifend entwickelt wird. Das Logo trägt der Tradition Rechnung, indem es die blaue Buchstabenkombination „IAB“ beibehält. Mit seinen neun verschiedenen Farbkombinationen spiegelt es die Vielfalt der Inhalte, Aufgaben und Ziele des Instituts wider und drückt zugleich auch die Offenheit und Flexibilität aus, die unser Selbstverständnis als wissenschaftliche Einrichtung prägen.

Der dreiteilige Grundaufbau der Website verändert sich nur dann, wenn es das Informationsangebot aus Gründen der Übersichtlichkeit erfordert. Was sich aber ändert, ist die Farbigkeit. Auf erfrischende Weise passt sie sich jeweils dem Inhaltsbereich an. Damit wird nicht nur die neue Farbigkeit des IAB-Logos transportiert, sondern auch die Orientierung in unserem Internetangebot unterstützt.

Die obere Leiste dient in erster Linie der Anmutung und bietet einen ästhetischen Rahmen für das bewusst links platzierte Logo, für Slogan und Bildgestaltung. Slogan und Bild korrespondieren miteinander und werden als Metapher durchgängig eingesetzt.

Neue Seitenaufteilung und Seitenstruktur

Die auffälligste Veränderung auf unserer Website ist die neu gestaltete Navigation. Hier orientieren wir uns an bewährten Standards: Die Navigation zu den inhaltlichen Schwerpunkten ist am linken Bildrand positioniert. Das kommt der gewohnten Leserichtung von links nach rechts entgegen. Zum anderen gerät die Navigationsleiste auch bei unterschiedlichen technischen Bedingungen (z. B. geringere Auflösung) nicht aus dem Sichtfeld.

Eher organisatorische und formale Dinge wie „Kontakt“, „Impressum“ usw. sind als Quernavigation am oberen Rand unterhalb der Bild-Leiste platziert.



Stammgäste der IAB-Website werden sich trotz veränderter Grundaufteilung sofort zurechtfinden. Neuen Besuchern wird der Zugang zu den Infor-

¹<http://www.cuyahoga.org>

Publikationen

mationen deutlich erleichtert. Die Navigationsstruktur ist flach gehalten: Mit wenigen Klicks erreicht man die gewünschte Information. Aufklappbare, übersichtliche und in das Farbkonzept integrierte Navigationshilfen verbessern die Orientierung und unterstützen gezielt die Benutzerführung.

Aktueller Inhalt

Der mittlere Seitenbereich ist den Inhalten vorbehalten. Auch hier hat sich viel getan. Die Inhalte wurden aktualisiert und zum Teil neu strukturiert. Damit wollen wir das Online-Lesen erleichtern und das schnelle Auffinden der Informationen unterstützen.

Direkt auf der Startseite erscheinen – wahlweise ergänzt um Bildinformationen – Neuigkeiten und Stellungnahmen in knapper, chronologischer Form. Ein Link führt jeweils zum ausführlichen Inhalt. Statements zu aktuellen Themen aus dem IAB hat der Nutzer ebenso schnell auf dem Bildschirm wie Berichte über neue Forschungsprojekte und Veröffentlichungen.

Neu ist der rechte Seitenbereich. Er kann bedarfsweise mit Inhalten gefüllt oder auch leer bleiben. Auf der Startseite werden wir im rechten Seitenbereich feste Rubriken einrichten, die z. B. über aktuelle Veröffentlichungen, Themenschwerpunkte u. a. m. informieren.

Mit unserem Web Content Management System kann man Inhalte strukturieren und klassifizieren. Meta-Informationen² lassen sich erfassen und bereitstellen. Es unterstützt die Automatisierung von Prozessen und bietet die Voraussetzungen für die unkomplizierte Verwaltung einer mehrsprachigen Website. Ein solches System ist zudem in der Lage, veraltete Informationen auszusondern oder zu archivieren.

Schnelle Suche

Von jeder Seite aus kann man suchen. Das Suchfeld befindet sich an exponierter Stelle im linken Seitenbereich unterhalb der Hauptnavigation. Die Suche ergänzt die inhaltlichen und thematischen Zugänge. Gegenwärtig werden ca. 350 statische Webseiten, über 13.000 Datenbankeinträge und mehr als 5.000 Volltexte durchsucht.

Die Trefferliste wird nach Relevanz in einer übersichtlichen Form präsentiert. Sie weist neben einer kurzen Beschreibung auch die Informationsquelle aus.

Ohne Barrieren

Barrierefreiheit bedeutet, den Zugang zur Website für alle Besucher so einfach wie möglich zu machen. Dazu gehört auch, dass beispielsweise Sehbehinderte oder Blinde die Webseiten mit spezieller Software lesen können. Die vom Gesetzgeber geforderte Barrierefreiheit von Websites übersetzen wir als verbesserte Wahrnehmbarkeit, intuitive Bedienbarkeit, hohe Verständlichkeit und robuste Technik.

Eine barrierefreie Website lässt sich nicht einfach „zusammenklicken“. Barrierefreies Webdesign beginnt mit der Einhaltung der gesetzlichen Standards, trennt dann konsequent die Form vom Inhalt und gliedert letzteren in einer formalen Struktur. Auf dieser Grundlage sind spezielle Lesegeräte wie Screenreader in der Lage, die Inhalte losgelöst von der Darstellung zu erschließen.



²Meta-Informationen beschreiben den Inhalt der Webseite und unterstützen das Auffinden durch Suchmaschinen.

Publikationen



Ausblick

Diese Arbeiten markieren einen weiteren wichtigen Schritt auf dem Weg zu einem umfassenden web-basierten Informations- und Kommunikationssystem für das IAB und seine Zielgruppen dar. Als nächstes werden wir Schwachstellen beseitigen, Prozesse optimieren und neue Angebote machen. Mit dem Web Content Management System setzen wir dabei auf einen zukunftsfähigen technischen Standard. Die Attraktivität unserer Website wollen wir weiter erhöhen durch

- den Aufbau und die Integration einer englischsprachigen Website,
- den Einsatz von RSS-basierten³ Tools zur Kundenbindung und Promotion,
- die Erweiterung der Suchfunktion mit Hilfe einer Filter- und Sortiermöglichkeit, die Suchergebnisse nach unterschiedlichen Kriterien (Aktualität, Qualität) anzeigen kann,
- ein Shopsystem, das sich an aktuellen Standards orientiert und
- den Einsatz von Umfragetools.

³RSS steht für „RDF Site Summary“ und stellt einen Teilbereich im „Resource Description Framework“ des World Wide Web Consortium dar. RSS erlaubt Nutzern mit entsprechender Technik, Inhalte aus dem Internet automatisch abzurufen bzw. zu abonnieren.

Konzessionsbereitschaft

Was muten sich (Langzeit-)Arbeitslose zu?

Nach den Hartz-Reformen setzt die Arbeitsmarktpolitik nun noch stärker als bisher darauf, die Eigeninitiative von Arbeitssuchenden zu fördern. Ein wesentliches Element dabei sind die weniger großzügigen Transferleistungen für Langzeitarbeitslose.

Hervorzuheben sind die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für ältere Arbeitslose von maximal 32 Monaten auf höchstens 18 Monate und die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (Hartz IV). Dadurch mussten insbesondere Haushalte mit höherem Einkommen (vor der Arbeitslosigkeit) und Haushalte mit anzurechnendem Partnereinkommen Kürzungen bei den Transferleistungen hinnehmen.

Darüber hinaus enthält das SGB II striktere Bedingungen für den Bezug der Grundsicherung. Insbesondere im Vergleich zur früheren Arbeitslosenhilfe soll die Verfügbarkeit genauer überprüft, sollen Eigenbemühungen und aktive Mitwirkung der Leistungsempfänger stärker eingefordert werden. Auch sollen eine wesentlich höhere Kontaktdichte erreicht sowie Pflichtverletzungen konsequenter sanktioniert werden.



All dies zielt vor allem auf eine Intensivierung der Arbeitsplatzsuche. Es beruht auf der Annahme, dass dem Suchverhalten von Arbeitslosen eine entscheidende Rolle bei der Beendigung der Arbeitslosigkeit zukommt. Für den Erfolg der Suchbemühungen von Arbeitslosen ist von großer Bedeutung, was ihnen im Falle des Bezugs von Transferleistungen zugemutet wird und was sie sich selbst zumuten.

Es geht also im Kern um die Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen. Sie kann sich auf ganz verschiedene Aspekte beziehen, wie

- den Verbleib im ausgeübten Beruf,
- die Lage oder Länge der Arbeitszeit,
- die Länge der Wegstrecke zum Arbeitsplatz bis hin zum Umzug sowie
- Lohnleinbußen im Vergleich zur früheren Beschäftigung.

Das Konzept des Reservationslohns

Das Konzept des Anspruchs- oder Reservationslohns stammt aus der ökonomischen Suchtheorie. Danach

maximieren Arbeitslose bei der Suche nach einer neuen Beschäftigung ihren Nutzen, indem sie die Kosten und Erträge von faktischen und potentiellen Lohnofferten gegenüberstellen. Wird eine Stelle abgelehnt, bei der der Lohn über dem Niveau der Transferleistung liegt, sind damit Kosten in Höhe der Differenz von Verdienstaufschlägen und Transferzahlungen bei Arbeitslosigkeit verbunden, bis eine alternative Beschäftigung gefunden ist.

Der potentielle Ertrag eines abgelehnten Beschäftigungsangebotes besteht darin, dass bei einer späteren Lohnofferte möglicherweise ein höheres Einkommen realisiert werden kann. Nimmt der Arbeitslose das Jobangebot an, hat er zwar kurzfristig einen über die Transferleistung hinaus gehenden Verdienst, verzichtet aber auf potentiell höhere Einkommen bei fortgesetzter Suche.

Der Reservationslohn ist dann der Lohn, bei dem ein Arbeitssuchender gerade bereit ist, ein Jobangebot anzunehmen. Seine Höhe hängt zunächst von der Wahrscheinlichkeit ab, mit der der Arbeitslose überhaupt eine Jobofferte erhält. Diese ist wiederum abhängig vom Arbeitskräftebedarf auf gesamtwirtschaftlicher Ebene und der Nachfrage nach Arbeitskräften in regionalen und berufsfachlichen Teilarbeitsmärkten.

Außerdem steigt der Anteil höherer Löhne unter den Angeboten mit der tatsächlichen oder vermuteten Produktivität des Arbeitslosen. Weitere wichtige Bestimmungsgrößen für den Reservationslohn sind die Qualifikation des Arbeitslosen und der letzte Lohn vor Arbeitslosigkeit. Schließlich spielt die Höhe der Transferleistungen bei Arbeitslosigkeit eine wichtige Rolle. Denn unter sonst gleichen Bedingungen wird dadurch bestimmt, wie hoch das entgangene Einkommen bei weiterer Suche ausfallen wird.

Die dynamische Komponente

Dies ist aber nur die halbe, weil statische Geschichte: Hinzu kommt – gerade mit Blick auf die Situation von Arbeitslosen – eine dynamische Komponente: Je länger Transferleistungen in Anspruch genommen werden, desto mehr fachliche und soziale Qualifikationen gehen nämlich verloren. Das Risiko einer „Transferkarriere“ wächst. Dagegen hilft nur eines: Arbeit. Selbst die Aufnahme eines



niedrig entlohnten Arbeitsverhältnisses kann zum Sprungbrett werden, wenn jemand – anders als bei fortdauernder Arbeitslosigkeit – durch einen Wechsel von Arbeitsplatz zu Arbeitsplatz seine Marktchancen erhöht.

Aus diesen theoretisch-konzeptionellen Überlegungen folgt: Je höher der Reservationslohn im Vergleich zur Transferleistung ist und je niedriger die Wahrscheinlichkeit, ihn zu bekommen, desto weniger lohnt sich die Suche und desto länger dauert sie in der Regel. Deshalb ist die Höhe des Reservationslohns zumindest eine für die Erklärung der Persistenz von Arbeitslosigkeit relevante Größe.

Empirische Ergebnisse vor „Hartz“

Für Deutschland vor den Hartz-Reformen liegen einige empirische Untersuchungen zu Anspruchslöhnen vor, die sich auf Auswertungen des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) stützen. So lagen nach B. Christensen die Anspruchslöhne der Arbeitslosen im Mittel um 10 Prozent über ihren Löhnen vor Arbeitslosigkeit. Besonders bemerkenswert ist dabei, dass der Reservationslohn nur unwesentlich mit der Dauer der Arbeitslosigkeit gesunken war. Dies sind Hinweise auf eine weitgehende Stabilität des Reservationslohnes von Arbeitslosen, obwohl ihre Wiederbeschäftigungschancen mit der Dauer der Arbeitslosigkeit sinken.

Danach ist weiterhin diese Konzessionsbereitschaft nicht über alle Gruppen gleich verteilt. Sie ist im Westen Deutschlands tendenziell höher als im Osten. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass im Westen das Lohnniveau vor Arbeitslosigkeit im Durchschnitt höher liegt als im Osten und daher ein größerer Spielraum für Abschlüsse besteht. Zudem steigt die Konzessionsbereitschaft mit dem Einkommen vor Arbeitslosigkeit.

Geringverdiener erwarten einen vergleichsweise hohen Aufschlag, Höherverdiener nehmen dagegen durchaus Abschlüsse in Kauf. Dies ist kompatibel mit den Ergebnissen aus der Arbeitslosenuntersuchung des IAB, bei der ein nicht zu vernachlässigender Teil der Befragten angegeben hatte, dass man zu Lohnzugeständnissen bereit sei.

Was sich durch „Hartz“ geändert hat

Die umfassenden Untersuchungen von Christensen bezogen sich auf das Jahr 2000 und damit auf den Zeitraum vor den Hartz-Reformen. Durch die Reformen haben sich weitreichende Veränderungen bei den Transferleistungen ergeben. Von besonderem Interesse sind hier die Konsequenzen der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe.

Simulationsrechnungen des IAB haben gezeigt, dass ein Sechstel der ehemaligen Arbeitslosenhilfeempfänger (ALHI) wegen der stärkeren Anrechnung von Partnereinkommen nicht mehr bedürftig ist und keine ALG-II-Leistungen mehr erhält. Bei denen, die weiterhin bedürftig sind, verteilen sich Gewinner und Verlierer recht gleichmäßig. Höhere regelmäßige Leistungen ergeben sich bei ehemaligen Empfängern der Sozialhilfe (SOHI) wegen der stärkeren Pauschalierung. Dies gilt auch für ehemalige ALHI-Empfänger mit niedrigem Anspruch, die weder Wohngeld noch aufstockende Sozialhilfe beantragt hatten.

Geringere Leistungen beziehen dagegen ehemalige Arbeitslosenhilfeempfänger mit vormals hohem Anspruch (durch den letzten Lohn vor Arbeitslosigkeit) oder mit stärkerer Anrechnung von Einkommen. Gewinner (Verlierer) der Reform finden sich eher im Westen (im Osten), bei den Männern (Frauen), den Jüngeren (Älteren) und bei den Alleinerziehenden sowie Paaren mit Kindern (Alleinstehenden und kinderlosen Paaren).

Mit der Einführung des SGB II haben sich zudem die Bedingungen für den Bezug der Transferleistungen verändert. Grundsicherungsempfänger haben weit gehende Mitwirkungspflichten, die Schwellen der Zumutbarkeit bei einer neuen Beschäftigung sind gesunken, Pflichtverletzungen werden stärker geahndet. Die Verbindlichkeit der Anstrengungen auf beiden Seiten sollen Eingliederungsvereinbarungen erhöhen, die nach jeweils sechs Monaten erneuert werden. Für ALG-II-Bezieher gibt es überhaupt keinen Qualifikations- oder Lohnschutz mehr. Eine Arbeit bis zu 30 Prozent unter Tariflohn oder dem ortsüblichen Entgelt ist zumutbar. Dies gilt selbst dann, wenn die Arbeit nicht zur vollständigen Überwindung der Hilfebedürftigkeit führt.

Von daher ist die Grundsicherung – anders als häufig behauptet – nur bedingt als impliziter Mindestlohn zu betrachten. Dies gilt umso weniger, je mehr die Aufnahme einer niedrig entlohnten Beschäftigung eingefordert wird. Auch die Sanktionen bei Pflichtverletzungen wurden verschärft.

Nun ist zu fragen, ob sich durch diese Regelungen und ihre Umsetzung die Konzessionsbereitschaft von Arbeitslosen wesentlich geändert hat. Ist doch zu vermuten, dass wegen der Arbeitsmarktreformen die Reservationslöhne sinken, wodurch sich die Übergänge von der Arbeitslosigkeit in die Erwerbstätigkeit beschleunigen könnten.

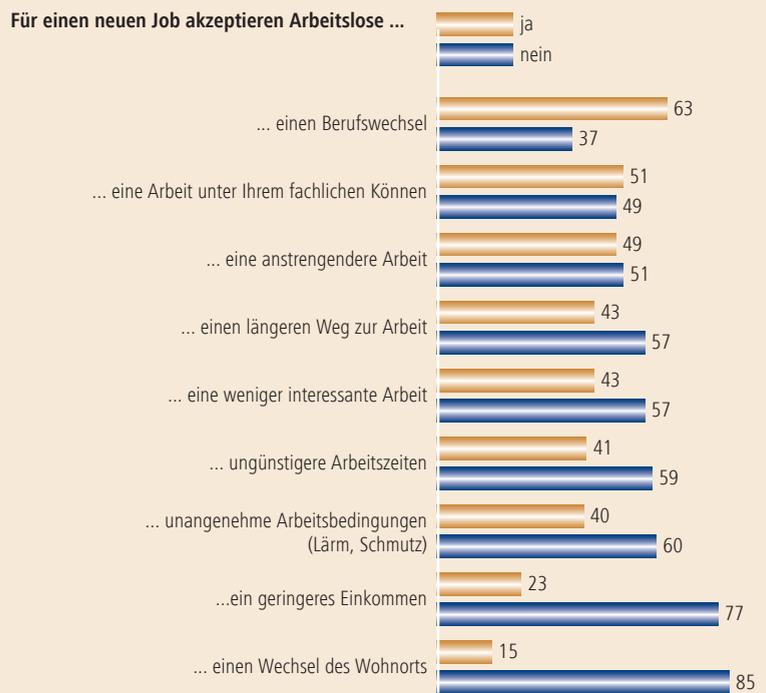
Die allgemeine Konzessionsbereitschaft

„Was muten sich Arbeitslose zu“? Diese Frage bezieht sich zunächst auf die Konzessionsbereitschaft insgesamt. Was würden Arbeitslose also für einen neuen Job in Kauf nehmen? Bereits im Jahr 2000 ging das IAB in seiner „Befragung zur Struktur der Arbeitslosigkeit“ auch diesen Fragen nach. Damals wurden die Arbeitslosen nach acht Dimensionen ihrer Konzessionsbereitschaft gefragt und konnten dabei in drei Stufen „würde ich ohne weiteres in Kauf nehmen“, „...ungern in Kauf nehmen“ und „...auf keinen Fall in Kauf nehmen“ antworten. Die gleiche Frage wurde in der Querschnittsbefragung 2005 an die SGB-II-Klientel gestellt.

Die untersuchten Gruppen unterscheiden sich mit hin beträchtlich (alle Arbeitslosen gegenüber vorwiegend Langzeitarbeitslosen). Gleichwohl ähneln sich die Ergebnisse sehr: Am ehesten wären Arbeitslose bereit, für einen neuen Job den Beruf zu wechseln (etwa 60 Prozent Zustimmung in beiden Befragungen). Einen Wohnortwechsel wollen dagegen nur die wenigsten in Kauf nehmen. Auch ein geringeres Einkommen als im letzten Job würden hier nach nur wenige Arbeitslose akzeptieren. In der aktuellen Befragung geben 23 Prozent an, ein geringeres Einkommen ohne weiteres in Kauf zu nehmen (Langzeitarbeitslosenbefragung 2000: 19 Prozent).

Abbildung 1

Konzessionsbereitschaft von erwerbstätigen Hilfebedürftigen – in Prozent



Quelle: „Lebenssituation und Soziale Sicherung“ (2005/06); eigene Darstellung. Sie bezieht sich auf Personen, die entweder zum Befragungszeitpunkt oder zumindest schon einmal erwerbstätig waren.

©IAB

Konzessionsbereitschaft beim Lohn

Über die reine Bekundung der Konzessionsbereitschaft hinaus enthält die Querschnittsbefragung 2005 weitere detaillierte Fragen zur Konzessionsbereitschaft beim Einkommen. Insbesondere wurde gefragt, zu welchem Nettomonatslohn man gerade noch bereit wäre, eine Beschäftigung aufzunehmen. Die Frage zum Reservationslohn in der Erhebung lautet: „Wie hoch müsste Ihr Nettomonatslohn mindestens sein, damit Sie noch bereit wären, dafür zu arbeiten?“ (Angaben in Euro pro Monat). Um Verzerrungen durch unterschiedliche Arbeitszeitvorstellungen auszuschließen, wurden daraus jeweils die Reservationslöhne auf Stundenbasis berechnet.

Abbildung 2

Durchschnittlicher Reservationslohn nach Erwerbstätigkeit des Partners* der Zielperson** – Nettolohn in Euro pro Stunde



Quelle: „Lebenssituation und Soziale Sicherung“ (2005/06); eigene Darstellung.

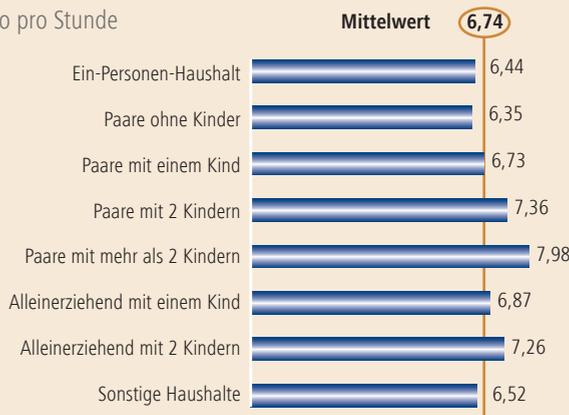
* Es werden auch nicht im Haushalt lebende Partner einbezogen.

** Sie bezieht sich auf Personen, die entweder zum Befragungszeitpunkt erwerbstätig waren oder zumindest irgendwann einmal.

©IAB

Abbildung 3

Durchschnittlicher Reservationslohn nach Haushaltsgröße – Nettolohn in Euro pro Stunde



Quelle: „Lebenssituation und Soziale Sicherung“ (2005/06); eigene Berechnungen.

©IAB

Betrachtet man die Höhe des durchschnittlichen Reservationslohns auf Stundenbasis für die gesamte Gruppe (vgl. Abb. 2), so liegt er mit knapp € 6,80 in dem für diesen Kreis potenziell auch erreichbaren Niedriglohnsegment. Dies entspricht in etwa einem Nettomonatslohn von durchschnittlich € 1.088. Zum Vergleich: Die von Christensen untersuchten Arbeitslosen aus dem SOEP gaben im Durchschnitt einen Reservationslohn von DM 2425 (€ 1240) an.

Einflussfaktoren

Ob ein SGB-II-Hilfebedürftiger zum Zeitpunkt der Befragung erwerbstätig ist (27 Prozent der untersuchten Personen), hat kaum Auswirkungen auf seine Angaben über den Reservationslohn. Aktuell Erwerbstätige geben im Durchschnitt an, für mindestens € 6,90 pro Stunde eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, Personen ohne Erwerbstätigkeit liegen mit durchschnittlich € 6,76 nur unwesentlich darunter.

Allerdings differieren die Angaben erheblich nach der Art der Beschäftigung: Während Personen, die gegenwärtig einem Ein-Euro-Job nachgehen, einen Reservationslohn von nur € 6,28 haben, ist er bei gegenwärtig regulär Beschäftigten mit € 6,86 deutlich höher. Hier mag sich durchaus widerspiegeln, dass die so genannten „Aufstocker“ unter den ALG-II-Beziehern die Gruppe mit der größeren Arbeitsmarktnähe sind.

Nennenswerte Unterschiede im Reservationslohn ergeben sich auch zwischen Personen, die allein leben, und solchen, die einen Partner haben: Während allein lebende Personen angeben, für mindestens € 6,60 einer Erwerbstätigkeit nachgehen zu wollen, steigt dieser Wert bei den Personen mit Partnern im Durchschnitt auf einen Netto-Stundenlohn von gut € 7,05. Dabei differiert der Reservationslohn sehr stark nach dem Erwerbsstatus des Partners: Ist er vollzeiterwerbstätig, so sinkt der Reservationslohn auf € 6,13. Bei teilzeitbeschäftigtem Partner oder einem Partner ohne Erwerbstätigkeit liegt er dagegen mit € 7,27 bzw. € 7,25 deutlich höher.

Noch stärker ist – wie erwartet – die Abhängigkeit des Reservationslohns von der Haushaltsgröße (vgl. Abb. 3): Zu beobachten ist ein stark positiver Zusammenhang mit der Kinderzahl im Haushalt. So geben Personen in Haushalten mit mehr als zwei Kindern im Durchschnitt ein Mindestnettomonatseinkommen von € 1285,- an und damit

einen Reservationslohn pro Stunde von € 7,98. Dieser Befund wird übrigens durch multivariate Analysen der Determinanten des Reservationslohns gestützt.

Die „Reservation Wage Ratio“

In einem nächsten Schritt soll nun – auch um Vergleichbarkeit zu anderen Studien und den Arbeiten von Christensen herzustellen – die „Reservation Wage Ratio“ (RWR) berechnet werden (vgl. Abb. 4). Sie ist als Verhältnis von Reservationslohn zu letztem Lohn definiert. Um sie zu ermitteln, wird der letzte Lohn vor Arbeitslosigkeit benötigt. Wiederum beziehen sich die Angaben auf Stundenlöhne, sind also um etwaige Unterschiede zwischen tatsächlich geleisteter und gewünschter Arbeitszeit bereinigt.

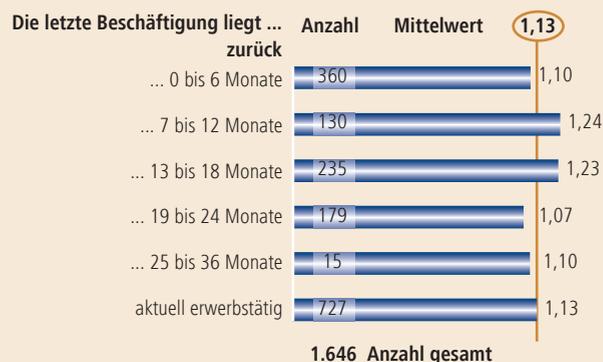
Der mittlere Netto-Stundenlohn betrug danach in der letzten Beschäftigung € 6,34, die durchschnittliche RWR damit knapp 1,13. Sie liegt demnach für die IAB-Befragung nur geringfügig über der RWR des SOEP 2000 mit 1,10. Auf den ersten Blick mag dies erstaunen, da in der Stichprobe der SGB-II-Bezieher Personen mit größeren Arbeitsmarktschwierigkeiten vermutet werden können als im SOEP. Allerdings ähnelt dieser Befund einem Ergebnis von B. Christensen, der für Ostdeutschland mit seiner schwierigen Arbeitsmarktlage eine höhere RWR ermittelte als für Westdeutschland.

Auch die IAB-Untersuchung bestätigt schließlich – was wiederum durch multivariate Ergebnisse gestützt wird –, dass die RWR entgegen der theoretischen Erwartung mit steigender Arbeitslosigkeitsdauer nicht sinkt. Vielmehr verharrt sie auch bei Personen, bei denen die letzte Beschäftigung zwei Jahre zurück liegt, in etwa auf dem Niveau von Kurzzeitarbeitslosen.

Wie aus Abbildung 5 ersichtlich, ist die Höhe der RWR abhängig von der Höhe des letzten Lohnes vor Arbeitslosigkeit. Die RWR liegt deutlich über 1,00 bei den Geringverdienern, die offenkundig einen höheren Lohn erzielen wollen. Mit steigendem letzten Lohn nimmt die RWR ab und beträgt 0,6 in der – allerdings schwach besetzten – Gruppe mit den höchsten Verdiensten von über 15,- Euro pro Stunde. Personen mit vormals hohem Gehalt würden demnach bereit sein, bei einer Neueinstellung er-

Abbildung 4

Reservation Wage Ratio nach Monaten seit der letzten Beschäftigung der Zielperson

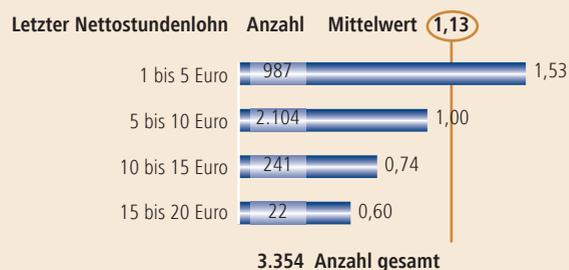


Quelle: „Lebenssituation und Soziale Sicherung“ (2005/06); eigene Berechnungen.

©IAB

Abbildung 5

Reservation Wage Ratio nach dem letzten Lohn der Zielperson



Quelle: „Lebenssituation und Soziale Sicherung“ (2005/06); eigene Berechnungen.

©IAB

hebliche Einbußen hinzunehmen. Die multivariaten Analysen bestätigen, dass der Reservationslohn mit steigendem letztem Lohn nur unterproportional zunimmt, was zu einer sinkenden RWR führt.

Fazit

Erste Analysen zur Konzessionsbereitschaft von ALG-II-Empfängern auf Basis der IAB-Befragung „Lebenssituation und soziale Sicherung 2005“ zeigen, dass sich die Reservationslöhne von Arbeitslosen im Vergleich zur Situation vor Einführung des SGB II nicht wesentlich geändert haben. Dies ist umso bemerkenswerter, als es sich hier um Grundsicherungsempfänger handelt und damit um deutlich schwerer vermittelbare Arbeitslose als etwa bei Christensen, der im Untersuchungsjahr 2000 alle Arbeitslosen in den Fokus genommen hatte.

Die Autoren

**Stefan Bender**

ist Leiter des Forschungsdatenzentrums (FDZ) am IAB.
stefan.bender@iab.de

**Dr. Susanne Koch**

ist Leiterin der Koordination der Evaluationsforschung am IAB.
susanne.koch@iab.de

**Susanne Meßmann**

ist Beraterin im Bereich Produkt- und Programm-analyse (SWA2) der Bundesagentur für Arbeit.
susanne.messmann@arbeitsagentur.de

**Dr. Ulrich Walwei**

ist Vizedirektor des IAB.
ulrich.walwei@iab.de

Die Ergebnisse zeigen weiter, dass die Höhe des Reservationslohnes weitgehend unabhängig ist vom aktuellen Erwerbsstatus des Hilfeempfängers. Von Bedeutung ist jedoch der Haushaltskontext. Je mehr Kinder im Haushalt leben, desto höher sind die Ansprüche an den Lohn. Wird die „Reservation Wage Ratio“ (RWR) zugrunde gelegt, dann wären die Befragten im Durchschnitt erst bei einem um 13 Prozent höheren Nettolohn als vor Arbeitslosigkeit bereit, eine Beschäftigung aufzunehmen. Zudem fällt die RWR bei Kurz- und Langzeitarbeitslosen in etwa gleich hoch aus.

Die neuen Ergebnisse sprechen zunächst dafür, dass die Arbeitslosigkeit bei der Einschätzung des Reservationslohnes quasi ausgeblendet wird. Der alles überstrahlende Bezugspunkt ist das letzte Gehalt. Jedoch stammen die Ergebnisse aus dem letzten Einführungsjahr des SGB II.

„Hartz IV“ wird nicht zu Unrecht als die größte Reform in der deutschen Sozialgeschichte seit Bismarck bezeichnet. An vielen Stellen gab es 2005 noch Anlaufschwierigkeiten bei den Bedarfsträgern des SGB II. Deshalb war möglicherweise noch nicht zu erwarten, dass sich das neue Regime bereits in den Daten und insbesondere in den Angaben zum Reservationslohn wiederfindet. So standen die Regelungen des Forderns, die den Reservationslohn zumindest theoretisch drücken dürften, zwar auf dem Papier, wurden aber erst nach und nach umgesetzt.

Das bedeutet natürlich nicht, dass spätere Befragungswellen zwangsläufig eine höhere Konzessionsbereitschaft von ALG-II-Empfängern zeitigen werden. Insbesondere bei wettbewerbsschwächeren Arbeitnehmern dürften nämlich nach wie vor ein ausreichender Lohnabstand und damit spürbare Arbeitsanreize fehlen. Mehr Klarheit wird man erst gewinnen, wenn für mehrere Jahre Erhebungsdaten zu den Reservationslöhnen vorliegen werden. Die Befragungen sind bereits fester Bestandteil der Projektplanungen des IAB.

Literatur

Bender, S./ Koch, S./ Meßmann, S./ Walwei, U. (2007): Was muten sich Arbeitslose zu? Lohnkonzessionen von ALG-II-Empfängern. Sozialer Fortschritt, im Erscheinen.

Blos, K./Rudolph, H.(2005): Simulationsrechnungen zum Arbeitslosengeld II: Verlierer, aber auch Gewinner, IAB-Kurzbericht Nr. 17/07.10.

Die Querschnittsbefragung 2005

Datengrundlage für die Auswertungen bildet eine Erhebung des IAB anlässlich der Einführung des SGB II. Es ging um Übergangsmuster, die Struktur des Personenkreises und die Folgen der Neuregelungen für die Betroffenen. Die Studie wurde unter dem Titel „Lebenssituation und Soziale Sicherung“ von November 2005 bis März 2006 durchgeführt.

Befragt wurden Arbeitslosenhilfe- bzw. Sozialhilfeempfänger, die im Dezember 2004 arbeitslos bzw. arbeitsuchend gemeldet waren sowie erwerbsfähige hilfebedürftige Personen, die im Januar 2005 Arbeitslosengeld II (ALG II) nach SGB II bezogen haben. Insgesamt konnten 20.832 Interviews durchgeführt werden. Dies entspricht einer Beteiligung von 38,5 Prozent.

Die durchschnittlich achtzigminütigen Interviews wurden telefonisch oder persönlich durchgeführt, falls kein Telefon vorhanden war. Erfasst wurden u.a. die Einkommenssituation des Haushalts der Zielperson im Dezember 2004 und im November 2005 sowie Leistungsbezug und Höhe der letzten Leistung in den Jahren 2004 und 2005.

Darüber hinaus wurden Fragen zu verschiedenen Themengebieten wie der Betreuungsleistung der Jobcenter, der Erwerbs- und Ausbildungsbiographie oder zu Wohnsituation und familiärem Hintergrund gestellt. Ein Fragemodul galt der Arbeitssuche und Konzessionsbereitschaft, unter anderem auch dem Reservationslohn.

Eine anonymisierte Version des Befragungsdatensatzes steht auch externen Forschern ab Anfang nächsten Jahres über das Forschungsdatenzentrum der BA im IAB (FDZ) zur Verfügung.

Brixy, Udo und Björn Christensen (2002): Wie viel würden Arbeitslose für einen Arbeitsplatz in Kauf nehmen? IAB-Kurzbericht 25.

Christensen, B. (2003):Anspruchslohn und Arbeitslosigkeit in Deutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 4, S. 573-598

Koch, S./Walwei, U. (2006): Hinzuverdienstregelung im SGB II: Quo vadis? in: Wirtschaftsdienst, Heft 7, S. 423-427



Alles was recht ist...

Wie Menschen Lohnkürzungen und Entlassungen beurteilen

Kaum ein Tag vergeht, an dem die Presse nicht von Massentlassungen und Lohnkürzungen berichtet. Aber nicht immer empfinden Menschen solche Eingriffe als ungerecht. Ursache und Form der Einschnitte bestimmen, wie viel Verständnis sie dafür aufbringen. Auch spielt das Land eine Rolle, in dem die Menschen leben. Denn nicht in allen Kulturen ist die Schmerzgrenze gleich schnell erreicht.

Die Arbeitswelt wandelt sich. Für viele Arbeitnehmer in Deutschland wie in den USA sind Beschäftigungsverhältnisse mit stabilen Löhnen und unbefristeter Anstellung seit Jahren nicht mehr die Norm. Dies rückt die Frage in ein neues Licht, ob Entlassungen und Lohnkürzungen dem Gerechtigkeitsempfinden der Menschen widersprechen

Einzelnen hinaus auf die Situation des gesamten Betriebes, wenn sie ein Urteil über Entgeltkürzungen fällen sollen (vgl. Abb. 1). So empfindet es die Mehrzahl der Befragten als gerecht, wenn sich Firmen – auch auf Kosten der Arbeitnehmer – vor Verlusten schützen. Dasselbe Verhalten akzeptieren sie bei Gewinnen hingegen nicht.



oder bereits akzeptiert sind. Im Sommer 2004 wurden für das Projekt „Arbeit und Fairness“ rund 3.000 Deutsche zu diesem Thema befragt. Die Ergebnisse wurden mit Befunden von Charness und Levine für die USA verglichen.

Wann Lohnkürzungen akzeptiert werden

Werden Menschen mit der Wirtschaftslage eines Unternehmens – fiktiv – konfrontiert, so beschränken sie ihre Perspektive nicht auf die finanzielle Situation der abhängig Beschäftigten. Sie blicken vielmehr über den Horizont des

Für Kanadier wiesen dies Kahneman und sein Forschungsteam bereits 1986 nach. Deutsche schätzen Lohnsenkungen jedoch auch bei Verlusten des Unternehmens als ungerechter ein als Befragte in den USA. Dies mag darauf zurückzuführen sein, dass in Deutschland die Lohnsetzung stark durch kollektive Verhandlungen geprägt ist und eine Lohnkürzung eher zu den Ausnahmen gehört.

Eine schöne Verpackung hübscht aber selbst Hiobsbotschaften auf. So nehmen die Teilnehmer der Studien Lohnabstriche eher in Kauf, die als Wegfall von Zusatzleis-

tungen präsentiert werden, als Lohninbußen, die als Kürzungen daherkommen. Die Streichung einer Erfolgsprämie wird als deutlich fairer eingeschätzt als eine Lohnkürzung in derselben Höhe. In diesem Punkt unterscheiden sich Deutsche und Amerikaner nicht. Auch kanadische Befragte teilen diese Einstellung, wie schon Kahneman und Kollegen zeigen konnten.

Im Gegensatz zu einer attraktiven Hülle, die über finanzielle Einschnitte hinwegtäuschen kann, sensibilisieren Erwartungen den Gerechtigkeitsinn, die auf Gewohnheitsrechten basieren. Sind Mitarbeiter bereits über einen längeren Zeitraum in einem Unternehmen beschäftigt, so wird eine Lohnkürzung als sehr viel ungerechter empfunden als bei einem neu eingestellten Mitarbeiter.

Kahneman interpretiert ähnliche Ergebnisse als Ansprüche, die im Laufe eines Beschäftigungsverhältnisses erworben, aber nicht automatisch auf neue Beschäftigte übertragen werden. Solche Ansprüche scheinen in den USA weit weniger stark ausgeprägt zu sein als in Deutschland.

Der Unterschied zwischen beiden Ländern wird schon bei Kürzungen für bereits beschäftigte Arbeitnehmer deutlich. Er vergrößert sich nochmals, wenn es um die Entlohnung eines Nachfolgers geht.

Wenn man vor die Tür gesetzt wird

Wesentlich härter als eine Lohnkürzung greift ein Arbeitsplatzverlust in das Leben der Menschen ein. Auch hierbei urteilen die Befragten durchaus differenziert, wenn sie dies in ihr Bild von einer gerechten Welt einordnen (vgl. Abb. 2 auf Seite 52). Sie bewerten Entlassungen wegen eines allgemeinen und für das Unternehmen bedrohlichen Absatzeinbruches anders, als wenn durch die Einführung einer neuen Technik die Produktivität gesteigert werden soll.

Generell beurteilt die Mehrzahl der Befragten diesen Typ von Szenarien – die allerdings auch kaum Unterstützung für die Entlassenen enthalten – als ungerecht. Während die Ursache eines Beschäftigungsabbaus in den USA kaum einen Effekt auf die Bewertung hat, werden

Abbildung 1

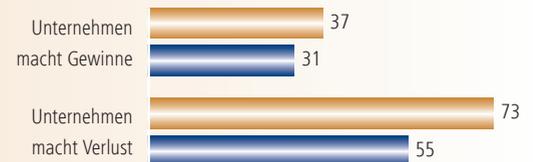
Gerechtigkeitsurteile über Entgeldkürzungen – ein Vergleich zwischen den USA und Deutschland



Variante I:

Ein kleines Unternehmen zahlt seinen Arbeitern bisher durchschnittliche Löhne. Die Arbeitslosigkeit in der Region ist hoch. Das Unternehmen könnte die derzeitigen Mitarbeiter durch gute Mitarbeiter zu einem geringeren Lohn ersetzen.

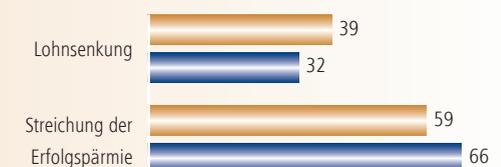
- Das Unternehmen macht Gewinne. Die Eigentümer senken die Löhne der Beschäftigten um 5 Prozent.
- Das Unternehmen macht Verlust. Die Eigentümer senken die Löhne der Beschäftigten um 5 Prozent.



Variante II:

Die Einkommen der Arbeiter in einem kleinen Unternehmen entsprechen bisher dem Branchendurchschnitt. In den letzten Monaten sind die Umsätze des Unternehmens deutlich langsamer gestiegen als zuvor.

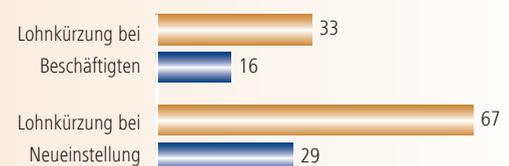
- Das Unternehmen senkt die Löhne um 10 Prozent.
- Das Unternehmen streicht eine bisher jedes Jahr gezahlte Erfolgsprämie von 10 Prozent.



Variante III:

Ein kleiner Copy-Shop hat seit einem ½ Jahr einen Mitarbeiter mit 7,00 € Stundenlohn. Das Geschäft läuft zufriedenstellend, aber die Arbeitslosigkeit in der Region ist gestiegen. Andere kleine Geschäfte stellen inzwischen Mitarbeiter für 5,50 € die Stunde ein.

- Der Eigentümer des Copy-Shop senkt den Stundenlohn seines Mitarbeiters auf 5,50 €.
- Der bisherige Mitarbeiter hört auf. Sein Nachfolger wird für einen Stundenlohn von 5,50 € eingestellt.



in Deutschland Entlassungen aufgrund eines Absatzeinbruches eher akzeptiert. Sie werden hier sogar als weniger ungerecht wahrgenommen als in den USA.

Entlassungen, die mit einer großzügigen Abfindung und einer Unterstützung bei der Stellensuche einhergehen, werden ebenfalls leichter akzeptiert. Kündigungen, die nur den Mindeststandards genügen, beurteilen die Befragten hingegen in beiden Ländern eher als unfair. Dabei treten deutliche Unterschiede zwischen den Vorstellungen diesseits und jenseits des Atlantiks zu Tage: In den USA werden „harte“ Kündigungen als ungerechter, „weiche“ Kündigungen hingegen als gerechter empfunden als in Deutschland.

Ursache hierfür könnte sein, dass in den USA Kündigungsschutzklauseln weithin fehlen und auch die soziale Absicherung bei Arbeitslosigkeit schlechter ist als in Deutschland. Bei uns ist der Kündigungsschutz vergleichs-

weise stark ausgeprägt. In den USA hingegen können beide Parteien ein unbefristetes Arbeitsverhältnis jederzeit lösen. Ein gewisser Schutz besteht lediglich für gewerkschaftlich organisierte Arbeitnehmer sowie durch die Anti-Diskriminierungsgesetze. Und bei Arbeitslosigkeit sind in den USA sowohl die Höhe der Leistungen geringer als auch die Dauer der Ansprüche kürzer als in Deutschland.

Verzicht – ob groß oder klein – fällt schließlich leichter, wenn er von oben vorgelebt wird. Generell empfinden Menschen Kündigungen als fairer, wenn das Management aus Solidarität mit den Beschäftigten auf Prämien verzichtet. Am wenigsten gerecht beurteilen die Befragten eine Entlassung, wenn die Geschäftsleitung eine Erfolgsprämie für erfolgreiche Kostensenkung annimmt. Dabei zeigen sich keine wesentlichen Unterschiede zwischen Deutschland und den USA.

Abbildung 2

Gerechtigkeitsurteile über Entlassungen – ein Vergleich zwischen den USA und Deutschland

Grundszenario:

Ein Unternehmen entlässt eine Anzahl von Ingenieuren, die seit ca. zehn Jahren dort beschäftigt sind. Die Betroffenen sind Spezialisten für eine Produktionstechnik, die in anderen Unternehmen selten eingesetzt wird.

Variante I:

Den Ingenieuren wird unter Einhaltung der Mindeststandards gekündigt. Der Grund für die Entlassung ist:

- Die Produktivität des Unternehmens ist durch die Einführung einer neuen Produktionstechnologie gestiegen.
- Das wirtschaftliche Überleben des Unternehmens ist durch einen allgemeinen Absatzeinbruch bedroht.

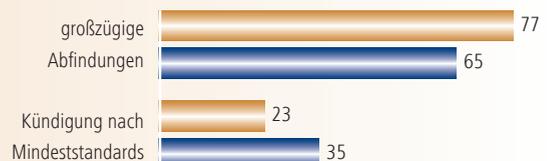


Anteile der Befragten, die die Entlassungen als gerecht bewerten, in Prozent

Variante II:

Das wirtschaftliche Überleben des Unternehmens ist durch einen allgemeinen Absatzeinbruch bedroht.

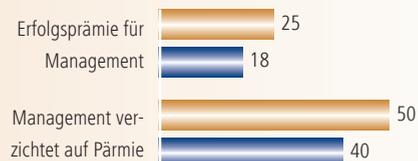
- Diejenigen, die entlassen werden, erhalten eine großzügige Abfindung. Gleichzeitig bietet das Unternehmen Unterstützung bei der Stellensuche an.
- Ihnen wird unter Einhaltung der Mindeststandards gekündigt.



Variante III:

Das wirtschaftliche Überleben des Unternehmens ist durch einen allgemeinen Absatzeinbruch bedroht. Den Ingenieuren wird unter Einhaltung der Mindeststandards gekündigt.

- Die Unternehmensleitung erhält eine Erfolgsprämie für die Kostensenkung.
- Die Unternehmensleitung verzichtet wegen der notwendigen Entlassungen auf eine jährliche Erfolgsprämie.



Fazit

Menschen bewerten Lohnkürzungen und Entlassungen als ungerecht. Milder fällt ihr Urteil dann aus, wenn die einschneidenden Eingriffe für das Unternehmen wirtschaftlich unvermeidbar sind, sozial abgefedert werden und im Laufe des Arbeitsverhältnisses erworbene Ansprüche berücksichtigen. Nur in diesem Fall beurteilt die Mehrheit der Befragten die Maßnahmen als fair.

US-Amerikaner legen dabei im Prinzip ein ähnliches Gerechtigkeitsempfinden an den Tag wie Deutsche. Insgesamt scheint es einen länderübergreifenden Konsens über Gerechtigkeitsstandards zu geben: Befragte aus beiden Ländern akzeptieren Entgeltkürzungen und Entlassungen weniger leicht als man in Zeiten atypischer flexibler Beschäftigung erwartet hätte.

In der Tendenz bewerten US-Amerikaner solche Eingriffe jedoch etwas eher als gerecht, vor allem dann, wenn sie neu eingestellte Arbeitnehmer betreffen. Stärker noch als in Deutschland hängt es dort von der konkreten Ausgestaltung ab, wie die Befragten Kündigungen bewerten. So empfinden US-Amerikaner Entlassungen als fairer, wenn das Unternehmen zumindest einen silbernen Handschlag offeriert.

Diese Unterschiede dürften auch auf den gewachsenen institutionellen Rahmen zurückgehen, der implizite Rechte begründet. Studien weisen darauf hin, dass Marktergebnisse in den USA eher akzeptiert werden als in Europa. Entsprechend irritiert reagiert das Gerechtigkeitsempfinden der Europäer, wenn Unternehmen ohne Not und ohne Rücksicht auf die gewachsenen Ansprüche der Belegschaft ihr Personal schlechter stellen oder abbauen.

Das Projekt „Arbeit und Fairness“

Für das Projekt „Arbeit und Fairness“ wurden etwa 1.500 West- und 1.500 Ostdeutsche im Alter zwischen 20 und 60 Jahren interviewt. Dabei wurden die Studienteilnehmer gefragt, inwieweit sie fiktive Szenarien zu Lohnkürzungen und Entlassungen als gerecht wahrnehmen. Für einen Vergleich mit US-Amerikanern wurden Ergebnisse von Charness und Levine (2000, 2002) herangezogen, die in den Jahren 1997 und 1998 gut 1000 Arbeitnehmer im kalifornischen Silicon Valley interviewten. Wie von diesen wurden auch in diesem Projekt Fragen von Kahneman, Knetsch und Thaler (1986) aufgegriffen. Ausführlich sind die Befunde des Projektes in dem Buch „Arbeit und Gerechtigkeit. Entlassungen und Lohnkürzungen im Urteil der Bevölkerung“ (herausgegeben von Struck et al.) dargestellt, das 2006 erschienen ist. Die Universitäten Hannover und Jena sowie das IAB kooperierten bei der Bearbeitung des Themas; die Hans-Böckler-Stiftung förderte das Projekt finanziell.

Literatur

Charness, G., Levine, D. I. (2002): Changes in the Employment Contract? Evidence from a Quasi-Experiment. *Journal of Economic Behavior & Organization* 47, 391-405.

Charness, G., Levine, D. I. (2000): When are Layoffs Acceptable? Evidence from a Quasi-Experiment. *Industrial and Labor Relations Review* 53, 381-400.

Kahneman, D., Knetsch, J., Thaler, R. (1986): Fairness as a Constraint on Profit Seeking: Entitlements in the Market. *American Economic Review* 76, 728-741.

Die Autoren



PD Dr. Gesine Stephan
ist Leiterin des Forschungsbereichs „Aktive Arbeitsmarktpolitik“ am IAB.
gesine.stephan@iab.de



PD Dr. Olaf Struck
Oberassistent für Wirtschafts- und Sozialstrukturforschung am Institut für Soziologie der Friedrich-Schiller-Universität Jena, ab Wintersemester 2007/2008 Vertretung einer Professor am Institut für Soziologie der Georg-August-Universität Göttingen.
olaf.struck@uni-jena.de



Podium

Wirtschaftspolitik für die rheinland-pfälzischen Regionen

In Wissenschaft und Praxis gewinnen seit geraumer Zeit regionale Fragen und Probleme zunehmend an Gewicht. Denn zwischen Ost und West, zwischen Nord und Süd gibt es immer noch ein erhebliches Wachstumsgefälle. Aber auch innerhalb der einzelnen Bundesländer driften Regionen auseinander, entwickeln sich Wirtschaft und Arbeitsmarkt in Stadt und Land höchst unterschiedlich. Dies gilt auch für das ländlich-mittelständisch geprägte Rheinland-Pfalz.

Der Workshop, der am 22. Januar 2007 in Mainz stattfand, widmete sich im ersten Teil den Ursachen, Folgen und wirtschaftspolitischen Konsequenzen eines solchen Divergenzprozesses. Der zweite Teil beschäftigte sich mit der besonderen Situation in den rheinland-pfälzischen Regionen und den sich daraus ergebenden wirtschaftspolitischen Herausforderungen.

Dr. Anne Otto vom regionalen Forschungsnetz des IAB in Rheinland-Pfalz-Saarland zeigte, dass eine zunehmende Polarisierung der Arbeitsmarktentwicklung zwischen den großstädtischen

Agglomerationsräumen seit Ende der 90er Jahre festzustellen ist.

Vom New Economy Boom haben nur wenige städtische Ballungsräume profitiert, was sich auch in einem hohen Beschäftigungswachstum niedergeschlagen hat. Eine wesentliche Ursache liegt in der hohen Konzentration von dynamisch wachsenden wissensintensiven Dienstleistungsbranchen in eben diesen Agglomerationen.



Dr. Anne Otto / IAB

Datenpotentiale für die empirische Sozialforschung – Arbeiten und Leben in Deutschland

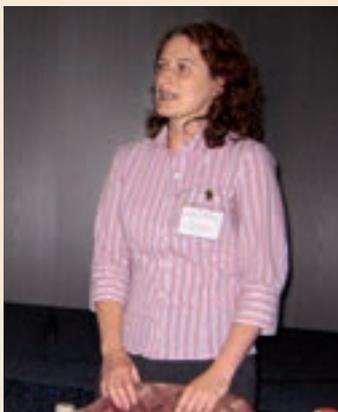
Vom 12. bis 16. März 2007 führte der Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten erstmals einen Nachwuchsworkshop für junge Forscherinnen und Forscher durch, die in ihren Arbeiten auf Daten der Forschungsdatenzentren zurückgreifen. Unterstützt wurde er dabei von den Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder sowie vom Forschungsdatenzentrum (FDZ) der Bundesagentur für Arbeit im IAB in Nürnberg.

Ziel des Workshops war das Erlernen bzw. Verbessern des praktischen Umgangs mit Mikrodaten. Im Mittelpunkt standen Vorträge zu den verwendeten Datensätzen und statistischen Methoden, die Weiterentwicklung und Bearbeitung laufender Projekte sowie die Betreuung bei der Handhabung statistischer Analysesoftware.

Über 20 Teilnehmerinnen und Teilnehmer profitierten von den fundierten Kenntnissen der Fachleute aus den Forschungsdatenzentren und der externen Experten Bernhard Schimpl-Neimanns (ZUMA) und Dr. John P. Haisken-DeNew (RWI). Gleichzeitig konnten die Forschungsdatenzentren ein direktes Feedback zu den bereitgestellten Datensätzen erhalten. Die Veranstaltung soll 2009 wiederholt werden.

Wirtschaftsstatistische Paneldaten und faktische Anonymisierung

Das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderte Projekt verfolgt das Ziel, der Wissenschaft Betriebsdaten im Längsschnitt zur Verfügung zu stellen. Am Projekt sind – neben dem IAB – die Statistischen Landesämter, das Statistische Bundesamt und das Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) Tübingen beteiligt.



Agnes Dundler / IAB (Quelle: IAW)

Am 14. und 15. Juni 2007 fand in Tübingen eine Nutzerkonferenz statt. Sie gab einen Überblick über die neuesten Datenangebote der Forschungsdatenzentren, die Zwischenergebnisse der Arbeiten im Bereich

der Anonymisierung wirtschaftsstatistischer Paneldaten und die geplanten Projekte zur Verknüpfung unterschiedlicher Wirtschaftsstatistiken.

Das Forschungsdatenzentrum der BA im IAB stellte das Betriebs-Historik-Panel (Agnes Dundler) und die gemeinsamen Betriebsdaten der Statistischen Ämter und des IAB (Dirk Oberschachtsiek) zur Diskussion. Die Tagungsergebnisse werden in einer Sonderausgabe des Allgemeinen Statistischen Archivs veröffentlicht.

Podium

Qualitative Studien zur Fallbearbeitung im SGB II

Am 15. und 16. März 2007 gab es im IAB einen Workshop über Studien zur Fallbearbeitung im Rahmen der SGB II-Umsetzung. Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis tauschten sich aus über die Untersuchungsergebnisse von Leistungsprozessen und diskutierten Forschungsperspektiven.



Dr. Peter Bartelheimer / Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI), Dr. Alexandra Wagner / Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt (FIA Institut)

Im ersten Veranstaltungsteil stellte Dr. Peter Bartelheimer (SOFI) Ergebnisse der Konzeptstudie „Neue soziale Dienstleistungen im SGB II“ vor. Weitere Beiträge thematisierten Organisationsaspekte und Deutungsmuster von Fallmanagern sowie die Fallbearbeitung im Kontext beruflicher Rehabilitation.



Dr. Helmut Schröder (infas - Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH)

Im zweiten Veranstaltungsteil erläuterte Dr. Helmut Schröder (infas) die Perspektiven der organisationsbezogenen Erforschung von Fallbearbeitung. Projekte zu gleichstellungspolitischen Aspekten und zu Personen und Bedarfsgemeinschaften mit Migrationshintergrund bildeten einen weiteren Themenschwerpunkt. Abschließend erläuterte Dr. Volker Baethge-Kinsky (SOFI) den weiteren Untersuchungsbedarf gemäß der SOFI-Konzeptstudie. Obschon die referierten Ergebnisse manche Frage beantworten konnten, ist vieles noch ungeklärt und bedarf weiterer Forschung. Einig war man sich darin, Studien über konkrete Leistungsprozesse auf eine breitere empirische Basis zu stellen und die Vermittlung im SGB III einzubeziehen. Die Evaluationsforschung des IAB wird hierfür ein Forschungskonzept entwickeln.

Integrationschancen von Spätaussiedlern

Trotz vielfältiger Integrationsangebote deutet viel darauf hin, dass sich die Integrationschancen von Spätaussiedlern in den Arbeitsmarkt und ins Bildungssystem verschlechtern. Der Workshop, der am 29. und 30. März 2007 Experten aus Wissenschaft und Praxis in Nürnberg zusammenführte, ging der Frage nach, mit welchen Problemen Spätaussiedler in Deutschland heute konfrontiert sind und was ihre Probleme von denen der ausländischen Mitbürger unterscheidet. Einigkeit bestand darin, dass sich die ungünstige



Prof. Dr. Rita Süßmuth, Bundestagspräsidentin a.D.

Arbeitsmarktlage wegen der rückläufigen Zahl Neueinreisender nicht verbessern wird. Integrationsprobleme der einreisenden Generation würden oft auf nachkommende Generationen übertragen. So hätten Kinder von Spätaussiedlern eine geringere Wahrscheinlichkeit, eine weiterführende Schule zu besuchen, als Kinder von in Deutschland aufgewachsenen Eltern.

Prof. Dr. Rita Süßmuth formulierte in ihrem politikkritischen Vortrag die These, dass Integration in Deutschland nicht primär von der Politik umgesetzt werde. Vielfältige Ansätze zur Integrationsförderung belegten dies – insbesondere von Stiftungen und aus Einzelinitiativen der Wirtschaft.

Politik brauche immer wieder den Anstoß zum Handeln. Wissenschaftlich begleitete Good-Practice-Beispiele könnten den politischen Akteuren durchsetzbare Handlungsempfehlungen geben. Ein weiterer Faktor für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration ist die Einstellung der Arbeitgeber. Ihre Erfahrungen mit der Beschäftigung von Spätaussiedlern sind entscheidend dafür, ob sie weitere einstellen oder nicht.



Engagierte Diskussion

Podium

Sichere Wege zu mehr Beschäftigung?



Villa Vopelius, Evangelische Akademie Bad Boll

Die Situation auf dem Arbeitsmarkt bleibt eine zentrale Herausforderung für Politik und Gesellschaft. Zu den Reformen der Jahre 2003 bis 2005 liegen Evaluationen und praktische Erfahrungen in der Umsetzung und Anwendung der eingeführten Instrumente vor. Sie wurden auf der gemeinsamen Fachtagung des IAB und der Evangelischen Akademie Bad Boll am 7. und 8. Mai 2007 präsentiert und bewertet.

Expertinnen und Experten aus Wissenschaft (darunter: Dr. Susanne Koch und Dr. Ulrich Walwei vom IAB) und Praxis setzten sich mit den Problemen junger Erwachsener an der ersten und zweiten Schwelle des Arbeitsmarkts auseinander. Man diskutierte – oft kontrovers – die Integrationschancen älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt.

Erörtert wurde auch die Frage, welche Rolle die Evaluationsergebnisse in der Politikberatung spielen. Dr. Bruno Kaltenborn (Wirtschaftsforschung

und Politikberatung) machte deutlich, dass sowohl die Politik aus den Evaluationsergebnissen lerne, als auch diejenigen, die diese Ergebnisse liefern.

Abschließend skizzierte Dr. Rolf Schmachtenberg (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) die arbeitsmarktpolitischen Trends der großen Koalition. Anhand des Koalitionsvertrages zeigte er Politikfelder auf, die einer weiteren Bearbeitung bedürfen. Dazu gehöre die Neugestaltung des Niedriglohnssektors ebenso wie die Einführung eines Mindestlohnes.



Dr. Rolf Schmachtenberg, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Berlin



Dr. Bruno Kaltenborn / Wirtschaftsforschung und Politikberatung, Berlin



Dr. Susanne Koch / IAB

40 Jahre IAB – Wissen verändert Perspektiven



Das Problem, Dieter Mertens (Gründungsleiter IAB)

Mit über 250 Gästen feierte das IAB am 16. Juni im Nürnberger Rathaus seinen 40. Geburtstag.

Mitte der sechziger Jahre befürchteten Fachleute, dass die voranschreitende Automatisierung der Produktion große Entlassungswellen und bisher nicht gekannte Brüche in den Biografien der Erwerbstätigen mit sich bringen werde. Um mit

einer wissenschaftlich fundierten Politik den Wandel beherrschbar zu machen, gründete die Bundesanstalt für Arbeit im Jahr 1967 das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).

„Der Name IAB hat einen guten Klang“, so Arbeitsminister Franz Müntefering, der das IAB und die Arbeit von Prof. Jutta Allmendinger würdigte. Frank-J. Weise unterstrich die Bedeutung

des Forschungsinstituts für die Bundesagentur und dankte der ehemaligen IAB-Direktorin Jutta Allmendinger für ihre Arbeit, die im April an das Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) gewechselt war.

Gesine Schwan, Präsidentin der Europa-Universität Viadrina, betonte in ihrem Festvortrag, „dass die Gründung des IAB eine wichtige Innovation



Prof. Jutta Allmendinger / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)



Franz Müntefering / ehem. Bundesminister für Arbeit und Soziales (BMAS) Berlin



Gesine Schwan / Europa-Universität Viadrina, Frankfurt/Oder

Podium

war, weil sie die Beratung als Umsetzung der Wissenschaft in die Praxis viel konkreter in den Blick nahm“.

Der kommissarische Direktor des IAB Dr. Ulrich Walwei hob hervor, dass Frank-J. Weise sein Herz für die Forschung nicht zuletzt dadurch zeige, „dass er sich ein unabhängiges Institut leistet und dafür bereit ist, auch einmal Unbequemlichkeiten im politischen Raum in Kauf zu nehmen.“

Nach der offiziellen Veranstaltung ging das Fest bei schönem Wetter im Innenhof des Rathauses weiter. Während sich die Gäste dem Buffet zuwandten, dessen Speisen und Getränke die regionale Vielfalt Deutschlands widerspiegeln, sorgte die Gruppe L'Orchestre Europa für die feine musikalische Begleitung.



es schmeckt



L'Orchestre Europa



stimmungsvoll



Plausch in der Ehrenhalle

Podium

Viel Beifall erhielt der fränkische Künstler Clemens Heint, als er innerhalb weniger Minuten mit einer Motorsäge einen Holzblock in eine Rose verwandelte. Aus seiner Hand stammte auch das Abschiedsgeschenk für Jutta Allmendinger, das ihr das IAB anschließend überreichte: Kubb, ein geschnitztes Strandspiel aus Holzpuppen, das so gleich auf offener Bühne eingeweiht wurde.

Gute Laune verbreitete auch das Kabarettprogramm von Christian Chako Habekost, das gespickt war mit Anspielungen und Seitenhieben auf den Arbeitsmarkt und seine Akteure.



Jutta Allmendinger beim Kubb-Spiel

Medien- und Marketingkonzept des IAB



Ulrich Möller / IAB, Prof. Bernd-Joachim Ertelt / Fachhochschule des Bundes Mannheim, Pia Klotz / IAB (v.l.n.r.)

Das IAB vermarktet seine Forschungsergebnisse in Vortrag und persönlichem Gespräch, vor allem aber zeit- und marktnah mit Hilfe geeigneter (Massen-)Medien. Hierfür benötigt es ein modernes Medien- und Marketingkonzept, das neuen Herausforderungen laufend anzupassen ist.

Zu diesem Zweck hatte der IAB-Servicebereich „Publikation, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit“ am 28. und 29. Juni 2007 nach Lauf zu einem Workshop eingeladen – Forscherinnen und Forscher aus dem



W. Arndt Bertelsmann / W. Bertelsmann Verlag (wbv) Bielefeld

keitswirksamen Präsentation und Gestaltung von Medien stand die Bedeutung von Zielgruppenorientierung und Marketing im Mittelpunkt der Diskussion.

Prof. Jörg Koch von der Georg-Simon-Ohm Fachhochschule Nürnberg machte in seinem Vortrag



Prof. Jörg Koch / Georg-Simon-Ohm Fachhochschule, Nürnberg

deutlich, dass modernes Marketing bei den Kunden und ihren Bedürfnissen anfangen muss. Das IAB müsse seine Kundenkontakte durch den Aufbau geeigneter Instrumente intensivieren.

In der Diskussion mit den Forscherinnen und Forschern spielte das Thema Veröffentlichungsplanung eine wichtige Rolle. Pro und Kontra hielten sich die Waage. Vorteile sehe man in der Ankündigung von Themen in künftigen Ausgaben oder in Querverweisen zu gleichen Themen in anderen Medien. Dem stünde aber der Nachteil weit höherer Vorlaufzeiten gegenüber.

Der Workshop machte einmal mehr deutlich, dass Wissenschaft und Kommunikation nicht nur aufeinander angewiesen sind. Sie können sich auch gegenseitig stützen und befördern.



Axel Rhein / Institut der deutschen Wirtschaft (IW) Köln

Podium

Gründungen, Auslagerungen, Direktinvestitionen – die regionalen Implikationen von Unternehmensstrategien

Das IAB und die Gesellschaft für Regionalforschung setzten auch in diesem Jahr die bewährte Zusammenarbeit fort. Das gemeinsam organisierte Sommerseminar der Regionalforschung fand am 29. und 30. Juni 2007 an der Wirtschaftsuniversität Wien statt.

Strategische Unternehmensentscheidungen bestimmen wesentlich die Entwicklung der (regionalen) Wirtschaft. In diesem Kontext galten die Vorträge u. a. der Erklärung der regionalen Verteilung von Produktivität bzw. der Erklärung der urbanen Lohnprämien.

Die Effekte von ausländischen Direktinvestitionen, neuere theoretische Entwicklungen des Zusammenhangs von internationalem Handel und Entlohnung und der Einfluss externer Effekte auf die regionale Wirtschaftsdynamik waren weitere Diskussionspunkte.

Der Hauptvortrag von Prof. David Audresch, Direktor des Max-Planck-Instituts für Ökonomik in Jena, war der Rolle von Unternehmensgründungen in regionalen Innovationssystemen gewidmet.



Prof. David Audresch

Zukunft 50 plus – Transnationaler Austausch über aktives Altern

Am 6. Juli 2007 hat die Friedrich-Alexander-Universität Erlangen Nürnberg (FIM-Neues Lernen) eine internationale Konferenz ausgerichtet. Das IAB trat dabei als Kooperationspartner auf. Die von der EU-Kommission geförderte Tagung bot eine Plattform zum länderübergreifenden Erfahrungsaustausch über aktives Altern.



Dr. Ulrich Walwei

Informiert und diskutiert wurde über Strategien zum Altersmanagement, zur Wiedereingliederung älterer Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt und zur transnationalen Vernetzung.

Dr. Ulrich Walwei (IAB) beteiligte sich mit dem Vortrag „Ältere Arbeitnehmer: Problemgruppe oder Hoffnungsträger für den Arbeitsmarkt?“. Darin zeigte er, dass Ältere aktuell stark von Arbeitslosigkeit betroffen und weniger als Jüngere in Beschäftigung integriert sind.

Längerfristig müsse man aber aufgrund der demographischen Entwicklung verstärkt auf den produktiven Beitrag älterer Arbeitnehmer setzen.

Deshalb seien die Anreize für Arbeitnehmer, länger

im Arbeitsleben zu bleiben, genau so wichtig wie die aktive Nutzung des von den Betrieben hochgeschätzten Erfahrungswissens älterer Arbeitnehmer. Zur Umsteuerung in der Altenpolitik könne darüber hinaus auch die Arbeitsmarktpolitik mit Maßnahmen des Förderns und Forderns Älterer beitragen. Insgesamt hat die Veranstaltung gezeigt, wie wichtig die öffentliche Diskussion dieses Themas ist. Deutschland muss einen Paradigmenwechsel vollziehen und sich von der noch immer weit verbreiteten Frühverrentungsmentalität lösen. Auch eine bessere Vermarktung positiver Beispiele von Betrieben, die ein erfolgreiches Altersmanagement betreiben, könnte zum Umdenken beitragen.



Nürnberger Altstadt mit Burg

3



Kleine Schritte

In Deutschland geht erst langsam
voran, was in anderen Ländern schon
seit langem Reformerfolge zeitigt.

Kombilöhne in den USA und in Großbritannien

Der gleiche Ansatz, aber verschiedene Effekte

In den USA ebnen Einkommensbeihilfen in Form von Steuergutschriften mehr Menschen den Weg zurück in den Arbeitsmarkt als in Großbritannien. Die unterschiedlichen Erfahrungen beider Länder liefern auch für die Diskussion zum Kombilohn in Deutschland bedenkenswerte Hinweise.

In den 90er Jahren haben die USA und Großbritannien ihre Sozial- und Steuersysteme grundlegend reformiert. Kernstück dieser Reformen waren Steuerrückerstattungen für Geringverdiener, die zu einer umfassenden Aktivierungspolitik unter dem Slogan „Welfare-to-Work“ (Wohlfahrt durch Arbeit) gehören. Damit sollen der Langzeitbezug von Sozialhilfe gesenkt, die Erwerbsbeteiligung erhöht und die Armut von Geringverdienern bekämpft werden.

Die Fakten

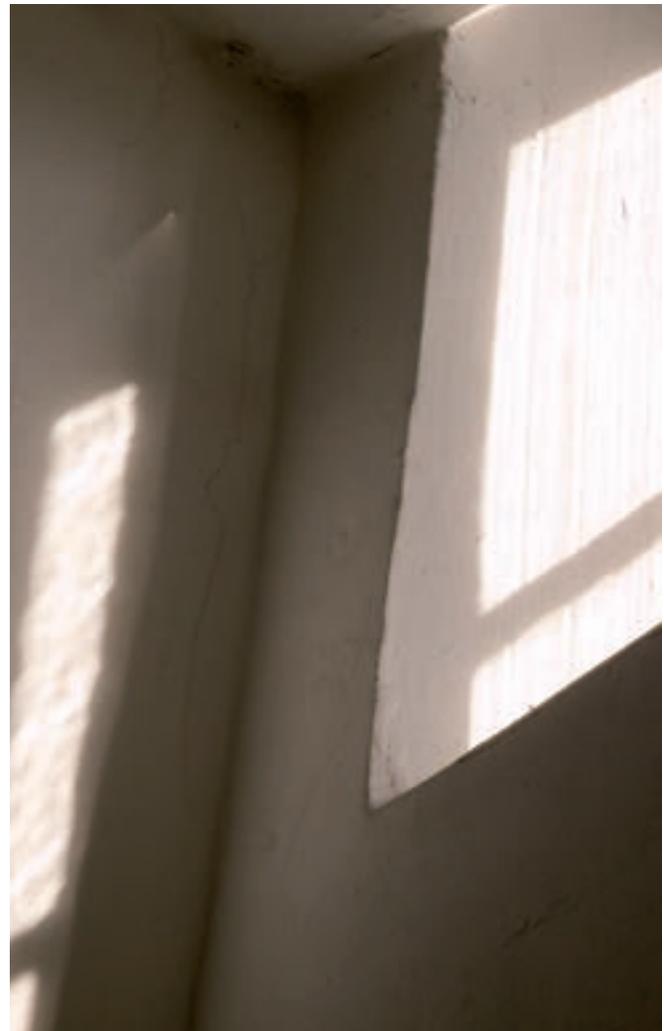
Mit dieser Absicht haben die Clinton-Administration in den USA und die Blair-Regierung in Großbritannien einerseits erhebliche Einkommensbeihilfen in Form von Steuergutschriften gewährt. Andererseits sind insbesondere in den USA soziale Transferleistungen für nicht Erwerbstätige deutlich gekürzt und mit strikten Auflagen verknüpft worden. Beispielsweise müssen dort Sozialleistungsbezieher gemeinnützige Arbeit leisten.

Die Regierungen beider Länder haben die Maßnahmen im Rahmen ihrer unterschiedlichen sozialstaatlichen Systeme umgesetzt. So garantiert der britische Sozialstaat jedem ein bedarfdeckendes, soziokulturelles Existenzminimum. Dagegen haben die USA mit der Reform von 1996 die Sozialhilfe auf bedürftige Alleinerziehende und Familien mit Kindern begrenzt. Zudem wurde die Dauer des Leistungsbezugs auf maximal fünf Jahre im gesamten Lebensverlauf beschränkt.

Der Staat stellt zwar auch Alleinstehenden und Paaren Lebensmittelkarten, Zuschüsse zu Unterkunftskosten und eine medizinische Grundversorgung bereit. Dabei prüft er aber die Bedürftigkeit für diese Leistungen immer im

Einzelnen. Im Gegensatz zu Großbritannien und anderen europäischen Wohlfahrtsstaaten orientieren sich die Zahlungen somit nicht am Grundbedarf, der das soziale Existenzminimum eines Haushaltes insgesamt abdeckt.

Da in der Regel selbst verdientes Einkommen auf die staatlichen Transferzahlungen angerechnet wird, ergeben sich daraus auch unterschiedliche Anreize, niedrig bezahlte Arbeit anzunehmen. Im Fall eines gesicherten Existenz-



minimums durch Sozial- oder Arbeitslosenhilfe, das nur geringfügig über dem erzielbaren Lohn liegt, lohnt sich die Aufnahme einer (Vollzeit-)Erwerbstätigkeit aus finanziellen Gründen in vielen Fällen nicht.

Wie Kombilöhne wirken

Kombilöhne in Form von Zuschüssen zum Lohn oder als Zuschuss zur Sozialversicherung, den Arbeitgeber als Eingliederungsbeihilfe erhalten, sollen in erster Linie zum Abbau der Arbeitslosigkeit beitragen. Im Gegensatz dazu verfolgen Kombilöhne für Geringverdiener in Form von Steuergutschriften vor allem das Ziel, durch monetäre Anreize die Erwerbsbeteiligung dieser Gruppe auszuweiten und so Armut zu bekämpfen. Nur dies wird hier behandelt.

Ursprünglich geht das Konzept der Kombilöhne in Form von Steuergutschriften („Tax Credits“) auf die Idee der negativen Einkommensteuer zurück. Der Fiskus zahlt eine Gutschrift bei Unterschreiten von Einkommensgrenzen, so dass sich die Steuerlast ins Positive kehrt.

Das Prinzip der „Tax Credits“

Dieses Prinzip wird übertragen auf traditionelle Transfersysteme, in denen Nicht-Erwerbstätige durch soziale Leistungen abgesichert, niedrige Einkommen von Erwerbstätigen aber durch Steuern und Abgaben überproportional belastet werden. Tax Credits setzen bereits ab dem ersten verdienten Euro einen monetären Arbeitsanreiz. Die Steuergutschrift steigt prozentual mit dem Haushalteinkommen bis zu einem bestimmten Betrag, bleibt in einem bestimmten Einkommensbereich konstant und wird allmählich abgeschmolzen. Die Förderung über Steuergutschriften ist somit in das komplexe Zusammenspiel von Steuer- und Transfersystem eingebettet.

Steuergutschriften zielen – wie erwähnt – in erster Linie auf eine höhere Erwerbsbeteiligung von Transferbeziehern. Um ein gesamtwirtschaftlich höheres Arbeitsangebot zu erreichen, können Kombilöhne für Geringverdiener mit verpflichtenden Maßnahmen kombiniert werden. Beide Instrumente sollen sowohl die Suchintensität nach regulärer Arbeit steigern als auch den Anspruchslohn senken, also den Lohn, ab dem sich eine Erwerbsarbeit lohnt (vgl. auch Seite 42 ff).

Ambivalente Anreizeffekte

Ein höheres Einkommen für Geringverdiener generiert allerdings ambivalente Anreizeffekte: Auf der einen Seite steigen mit höherem Einkommen die Anreize, mehr Arbeit anzubieten. Denn für jede Arbeitsstunde kann mehr konsumiert werden, so dass der Preis von Konsumgütern im Vergleich zur Freizeit sinkt. Deshalb steigt das Arbeitsangebot („Substitutionseffekt“).

Auf der anderen Seite führt ein steigendes Einkommen dazu, dass mehr konsumiert und mehr Zeit für Freizeit verwendet werden kann. Deshalb können Arbeitsanreize auch sinken („Einkommenseffekt“). Bei Alleinstehenden dürften die Arbeitsanreize in der Regel mit den Einkommensbeihilfen steigen. In Paarhaushalten kann es wegen des „Einkommenseffektes“ aber auch dazu kommen, dass einzelne Haushaltsmitglieder ihr Arbeitsangebot reduzieren.

Dauerhafte Einkommenssubventionen können auch die Nachfrage nach Arbeit erhöhen. Unter der vereinfachenden Annahme vollkommenen Wettbewerbs am Arbeitsmarkt



führen Kombilöhne nicht nur zu sinkenden Anspruchslöhnen, sondern auch zu sinkenden Marktlöhnen. Dadurch steigt wiederum die Arbeitsnachfrage im Niedriglohnssektor. Mindestlöhne und Tariflöhne über dem Produktivitätsniveau bewirken jedoch, dass sich die effektiven Löhne nicht oder nicht vollkommen an sinkende Anspruchslöhne anpassen. Dies kann die grundsätzlich positiven Nachfragewirkungen von Einkommenssubventionen dämpfen.

Entwicklung des „Tax Credit“ in den USA

Das System der Steuerrückerstattungen wurde in den USA bereits 1975 eingeführt. Allerdings betrug der maximale Förderbetrag damals nur 400 US-Dollar im Jahr. Mit der großen Sozialhilfereform im Jahr 1996 wurde die Steuergutschrift erheblich angehoben und erreichte im Jahr 2005 einen maximalen Förderbetrag von 4.400 US-Dollar pro Jahr.

Ergänzt wird die Steuergutschrift durch einen Zuschlag für Kinderbetreuung in Höhe von maximal 1.000 US-Dollar pro Jahr und der medizinischen Grundversorgung „Medicaid“. Im Jahr 2005 erhielten insgesamt 22 Millionen Haushalte Steuergutschriften, was sie zum quantitativ wichtigsten Instrument staatlicher Sozialleistungen in den USA macht.

Anspruch auf die Steuerrückerstattung in Form des „Earned Income Tax Credit“ haben bedürftige, erwerbstätige Steuerzahler. Der Steuererstattungsanspruch wird mit einer gegebenenfalls vorhandenen Einkommensteuer und den Sozialabgaben verrechnet. Drei Viertel der Zahlungen gehen an Alleinerziehende, deren Armutsrisiko am höchsten ist.

Bei einem Jahresverdienst von 14.500 US-Dollar bekommt eine vierköpfige Familie beispielsweise eine Steuergutschrift in Höhe von 3.600 US-Dollar. Zusätzlich hat sie noch Anspruch auf 2.700 US-Dollar aus dem Lebensmittel-Programm. Damit wird ein Gesamteinkommen erreicht, das oberhalb der offiziellen Armutsgrenze von 19.257 US-Dollar liegt.

Parallel zur Ausweitung der Steuergutschrift baute der Staat die Kinderbetreuung aus, hob den Mindestlohn an und senkte die Transferleistungen für Nichterwerbstätige. Zugleich knüpfte der Gesetzgeber die Auszahlung von Transferleistungen an Auflagen („Workfare“). Sie umfassen Maßnahmen zur Arbeitsuche, zur Qualifizierung und zur gemeinnützigen Arbeit.

Positive Beschäftigungseffekte von „Tax Credits“ und der Sozialhilfereform

Zahlreiche empirische Untersuchungen belegen, dass der amerikanische „Earned Income Tax Credit“ in Verbindung mit der Sozialhilfereform von 1996 zu einem deutlichen Anstieg der Erwerbsbeteiligung und zu einem Rückgang des Sozialhilfebezugs geführt hat. So sank die Zahl der Familien, die Sozialhilfe bezogen, zwischen 1994 und 2002 von fünf auf zwei Millionen (vgl. Abbildung).

Die Erwerbstätigenquote von Alleinerziehenden stieg im Zeitraum zwischen 1994 und 2001 um zehn Prozentpunkte. 2001 waren Alleinerziehende fast drei Mal so häufig erwerbstätig wie 1977. Hingegen waren verheiratete Mütter etwas seltener berufstätig. Die Beschäftigung ist in der Summe deutlich gewachsen, wozu der Wirtschaftsboom der 90er Jahre sicher beigetragen hat.

Dass der Anstieg der Erwerbsbeteiligung und der Rückgang der Zahl der Hilfebezieher allein auf die positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung zurückzuführen sei, wird von namhaften Forschern bestritten. In mehreren Studien kamen sie vielmehr zu dem Ergebnis, dass die Erfolge bei der Reduzierung der Zahl der Hilfebezieher größtenteils auf die Kombination der Steuergutschrift mit der Sozialhilfereform zurückgeführt werden können.

Die Anhebung des Mindestlohns hatte in den USA keine eindeutig negativen Effekte auf die Beschäftigung. Allerdings ist das Niveau mit 5,15 US-Dollar pro Stunde niedriger als in den meisten europäischen Staaten mit gesetzlichen Mindestlöhnen. Insgesamt liegt die Beschäftigung im Niedriglohnssektor in den USA mit einem Viertel der Gesamtbeschäftigung um rund zehn Prozentpunkte höher als in Europa.

Verteilungswirkungen des „Tax Credits“

Angelsächsische Kombilohnmodelle wie der „Tax Credit“ sollen nicht nur die Erwerbsbeteiligung erhöhen, sondern auch Armut verringern, insbesondere die von Familien mit Kindern. Einkommenssubventionen setzen deshalb am Haushaltseinkommen an. Die Verteilungseffekte dieser Modelle hängen maßgeblich davon ab, welche Folgen die Einführung von Einkommenssubventionen für die Transferleistungen von Nichterwerbstätigen hat.

Einkommenssubventionen für erwerbstätige Geringverdiener können zwar zu einer spürbaren Verringerung der Armut unter der Erwerbsbevölkerung führen. Die Armut unter Nichterwerbstätigen dürfte dagegen steigen, weil die sozialen Transferleistungen für diese Gruppe entscheidend beschnitten wurden. Davon können auch Kinder und andere abhängige Familienmitglieder betroffen sein.

In den USA sind die sozialen Transfers für Nichterwerbstätige stärker gekürzt worden als in anderen Ländern. In vollem Umfang werden die Folgen für Nichterwerbstätige erst in den nächsten Jahren sichtbar werden, wenn die fünfjährige Bezugszeit der Hilfen für bedürftige Familien ausläuft.

Die Verteilungswirkungen der Steuergutschrift selbst sind erwartungsgemäß positiv. Sie zeigt eine hohe Zielgenauigkeit. Vier Fünftel aller Zahlungen gingen an Haushalte, deren Einkommen unter 20.000 US-Dollar lag. Mehr als 95 Prozent der Vergütungen gingen an Steuerzahler, die weniger als den Medianlohn verdienten. So verringerte sich die Armut unter der Erwerbsbevölkerung, speziell die von Alleinerziehenden mit Kindern.

Geringe Nettobelastung des Fiskus

Die Effekte von Kombilöhnen für die öffentlichen Haushalte hängen maßgeblich von drei Faktoren ab:

- von der Zahl der Leistungsbezieher, die ohne Job aus den Transfersystemen ausscheiden,
- von der Zahl der aktivierten Erwerbslosen und
- von der Höhe der Einkommenssubvention und ihrer Gegenfinanzierung durch direkte oder indirekte Steuern.

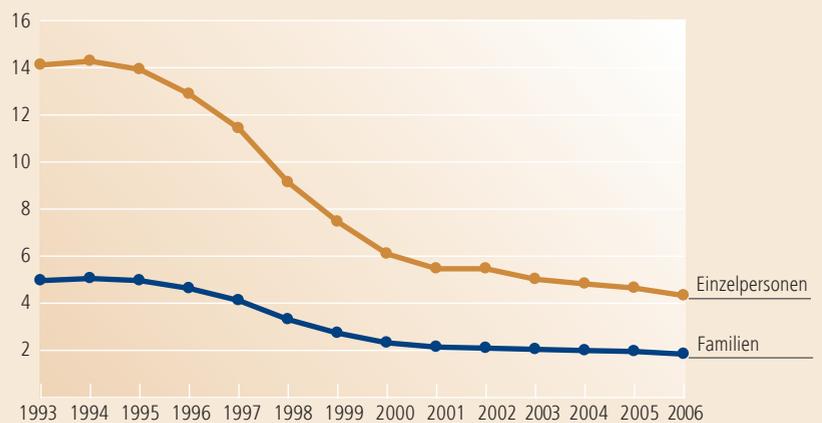
Die Einführung von Kombilöhnen kann zwar für die öffentlichen Haushalte grundsätzlich neutral gestaltet werden. Aber nur um den Preis deutlich niedrigerer Transfers oder höherer Auflagen für erwerbslose Leistungsbezieher. Ist dies aus sozialen und ethischen Gründen nicht erwünscht, müssen Erwerbstätige mit mittleren und höheren Einkommen die Mehrausgaben der öffentlichen Haushalte finanzieren.

In den USA belasteten die Ausgaben für den „Tax Credit“ den Bundeshaushalt 2005 brutto mit 34 Mrd. US-Dollar oder 0,33 Prozent des BIP. Die von den Empfängern gezahlten Steuern und Sozialversicherungsbeiträge fließen

Abbildung

Bezieher von Sozialhilfe (TANF)* in den USA 1993 bis 2006

– in Mio.



* Das AFDC-Programm (Aid to Families with Dependent Children) wurde 1996 abgelöst durch das TANF-Programm (Temporary Assistance for Needy Families).

Quelle: US Department for Health & Human Services

©IAB

in diese Rechnung nicht ein. Die Gesamtausgaben für Steuergutschrift, Sozialhilfe, Lebensmittelgutscheine und die medizinische Grundversorgung in Höhe von 0,96 Prozent des BIP dürften jedoch wegen Kürzung der Transfers für Nichterwerbstätige allenfalls zu einer geringen Nettobelastung der öffentlichen Haushalte geführt haben.

Entwicklung des „Tax Credit“ in Großbritannien

Im Jahr 1999 führte die Labour-Regierung nach dem Vorbild der US-amerikanischen Reformen ebenfalls eine Steuerrückerstattung für Geringverdiener in Großbritannien ein. Zunächst konnten nur erwerbstätige Alleinerziehende und Eltern mit Kindern die Steuerrückerstattung beziehen. Seit 2003 profitieren auch kinderlose Erwerbstätige von der neuen Regelung. Der Kinderzuschlag wurde von der Steuergutschrift für Erwerbstätige abgekoppelt. Er wird aber ebenfalls mit steigendem Einkommen abgeschmolzen. Im Juli 2003 haben 5,4 Millionen Familien einen Kinderzuschlag, eine Steuergutschrift für Arbeit oder eine vergleichbare Sozialleistung erhalten.

Wie in den USA sind die Einkommenssubventionen für Geringverdiener Bestandteil einer umfassenderen „Welfare-to-Work“ Politik, die auch gering bezahlte Arbeit attraktiver machen will. Darauf zielten auch Reformen des

Steuer- und Versicherungssystems. Der Staat halbierte für 1,5 Millionen Niedriglohnempfänger den Einkommenssteuersatz und befreite eine Million Menschen von der Beitragszahlung ins nationale Versicherungssystem.

Um Lohndumping und eine massive Förderung von sehr geringen Erwerbseinkommen zu vermeiden, wurde zudem ein Mindestlohn eingeführt. Dieser wurde in Abstimmung mit dem Förderbetrag der Steuergutschrift bei 44 Prozent des Medianeinkommens festgelegt. Damit tritt ein Arbeitnehmer, der den Mindestlohn und die Steuergutschrift erhält über die Armutsschwelle, wenn er 30 Stunden pro Woche arbeitet.

Kontruktionsunterschiede zu den USA

Das britische System weist drei wesentliche Unterschiede zum US-Modell auf: Erstens wird der britische „Working Tax Credit“ auf Basis des Nettohaushaltseinkommens berechnet und nicht auf Bruttobasis wie der amerikanische „Earned Income Tax Credit“. Dies führt dazu, dass der britische „Working Tax Credit“ auf andere Transfers wie Wohngeld angerechnet wird. Das schwächt die monetären Arbeitsanreize. Großzügigere Kinderzuschläge, die auch nichterwerbstätigen Sozialhilfebeziehern zu Gute kommen, verringern zudem die monetären Arbeitsanreize für Haushalte mit Kindern.

Zweitens sind Maßnahmen der Arbeitsuche und Arbeitsförderung, („New Deal“-Programme) für die Mehrzahl der inaktiven Leistungsbezieher bislang freiwillig. Obligatorische Programme gibt es nur für junge Arbeitslosengeldbezieher unter 25 Jahren und für 25 bis 50-jährige Bezieher von Arbeitslosenunterstützung. Für die Mehrzahl der Sozialleistungsbezieher – rund 80 Prozent – sind sie nicht verpflichtend.

„New Deal“-Programme für Alleinerziehende, Ältere und „Erwerbsunfähige“ sind freiwillig. Im Gegensatz zu vielen anderen Ländern sind erwerbsfähige Sozialhilfebezieher (in der Mehrzahl Mütter mit Kindern unter 16 Jahren) nicht zur Arbeitsuche und Arbeitsaufnahme verpflichtet.

Drittens wurden die meisten bedürftigkeitsgeprüften Leistungen bei Arbeitslosigkeit nicht eingeschränkt. Die Kinderzuschläge wurden sogar erhöht. Untersuchungen zu den Veränderungen der Erwerbsanreize in Großbritan-

nien seit 1979 kommen zu dem Ergebnis, dass die von der Labour-Regierung verfolgte Politik des „Make work pay“ die monetären Erwerbsanreize nicht erhöht hat.

Im Gegenteil: Die Erwerbsanreize sind nach den Reformen im Jahr 2000 durchschnittlich gesunken. Ein wesentlicher Grund für dieses Paradox liegt in den parallel durchgeführten Reformen zur Verringerung der Kinderarmut, die wiederum inaktive Haushalte besser gestellt haben.

Geringere Beschäftigungseffekte als in den USA

Die Beschäftigung ist in Großbritannien durch die Einführung der Einkommenssubventionen für Geringverdiener und verpflichtende Programme für inaktive Leistungsbezieher weniger stark gestiegen als in den USA. Die Erwerbsbeteiligung von Eltern, die zwischen 1994 und 2004 durch den „Tax Credit“ gefördert wurden, wuchs um fünf Prozentpunkte, die von Alleinerziehenden um elf.

Verschiedene mikroökonomische Studien kommen aber zu dem Ergebnis, dass der Kombilohn dabei keine große Rolle spielte. So wird der Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Alleinerziehenden aufgrund des „Working Tax Credits“ auf ein bis maximal sieben Prozentpunkte geschätzt. Den meisten Studien zufolge ist die Erwerbsbeteiligung verheirateter Mütter mit einem erwerbstätigen Ehemann durch diese Steuergutschrift sogar gesunken. Die geringen Effekte der Einkommenssubventionen in Großbritannien werden durch folgende Faktoren erklärt:

- Erstens beeinflusst der „Einkommenseffekt“ das Arbeitsangebot in Großbritannien stärker als in den USA, weil der Anteil von (Ehe-)Paaren mit Kindern in Großbritannien viel höher ist.
- Zweitens schwächen die Anrechnung der Steuergutschriften auf andere Transfers und die höheren Transfers an Nichterwerbstätige (z.B. Kinderzuschläge) die monetären Erwerbsanreize.
- Drittens fällt der Druck für die Mehrzahl der nichterwerbstätigen Leistungsempfänger durch die Freiwilligkeit der Teilnahme an den „New Deal“-Programmen sehr viel schwächer aus als in den USA. Die Einführung des Mindestlohns im Jahr 1999 hat die Beschäftigungswirkungen ebenfalls leicht gedämpft.

Erfolge beim Abbau der Kinderarmut

Die britische Regierung legte besonderen Wert auf die Reduzierung der Armut von Familien mit Kindern. Sie hat die geringer verdienenden Haushalte deutlich besser gestellt. Das Einkommen der ärmsten Familien, in denen mindestens ein Erwachsener erwerbstätig ist, stieg im Zeitraum 1997 bis 2004 um 20 Prozent.

Einen ähnlich hohen Zuwachs konnten aber auch die „Workless Families“ aufgrund höherer kinderbezogener Transfers verzeichnen. Die Zahl der Kinder, die in einem Haushalt ohne erwerbstätiges Haushaltsmitglied leben, konnte von 2,7 Millionen in einem Zeitraum von fünf Jahren (1999-2004) um knapp 13 Prozent reduziert werden.

Höhere fiskalische Kosten als in den USA

Die Ausgaben der öffentlichen Haushalte für die Steuergutschriften belaufen sich in Großbritannien auf rund 0,6 Prozent des BIP und sind damit doppelt so hoch wie in den USA. Angesichts der geringen Beschäftigungseffekte und der damit verbundenen geringeren Entlastung dürfte der „Tax Credit“ die öffentlichen Haushalte in Großbritannien deutlich mehr belasten als in den USA.

Schlussfolgerungen

Die Clinton- und die Blair-Regierung wollten mit Einkommenssubventionen in Form von Steuergutschriften Arbeit für Transferempfänger attraktiver machen. Ein verändertes System der Leistungsgewährung und schärfere Auflagen für nichterwerbstätige Leistungsempfänger flankierten die Einkommenssubvention.

In den USA stieg die Erwerbsbeteiligung – insbesondere in der Gruppe der Alleinerziehenden – seit Mitte der 1990er Jahre stark an. Die Armut unter den Arbeitenden ist insbesondere in Haushalten mit Kindern deutlich zurückgegangen. Allerdings dürften die nichterwerbstätigen Leistungsempfänger zu den Verlierern der Reform gehören.

In Großbritannien führten die Einkommenssubventionen für Geringverdiener dagegen zu deutlich geringeren Effekten. Drei Aspekte sind dafür verantwortlich: ein geringerer Arbeitsanreiz wegen der relativ großzügigen Mindestsicherung, ungenügend abgestimmte Programme

und das Fehlen verpflichtender Auflagen zur Arbeitsuche und Arbeitsaufnahme für die Mehrheit der Leistungsempfänger.

Die britischen Erfahrungen verweisen auf ein grundlegendes Dilemma, dem die europäischen Sozialstaaten ausgesetzt sind. Orientiert man sich an dem Prinzip einer bedarfsdeckenden Grundsicherung, fallen die Erwerbsanreize aufgrund eines geringen Lohnabstandes deutlich schwächer aus als in einem System ohne garantiertes Existenzminimum wie in den USA.

Das britische Beispiel verdeutlicht, dass der Zielkonflikt zwischen einer sozialpolitisch erwünschten Armutsvermeidung und arbeitsmarktpolitisch geforderten höheren Arbeitsanreizen bislang nicht gelöst werden konnte. Das gilt auch für Länder wie Deutschland, die weiterhin eine existenzsichernde Grundsicherung für alle gewährleisten wollen. Hier zeigen Kombilohnmodelle, die dem Grundprinzip einer negativen Einkommenssteuer folgen, nur relativ geringe Beschäftigungseffekte, wenn die Belastung für die öffentlichen Haushalte in Grenzen gehalten werden soll (vgl. Seite 81 ff).

Literatur

Adam S., M. Brewer and A. Shephard (2006): The poverty trade-off: work incentives and income redistribution in Britain. Institute for Fiscal Studies (IFS) London, October

Blank, R. (2002): Evaluating Welfare Reform in the United States; Journal of Economic Literature, Vol. 40 (4), 1105-1166.

Brewer M, A. Duncan and A. Shephard (2007): Did working families' tax credit work? The impact of in-work support on labour supply in Great Britain. In: Labour Economics, Vol. 13, N° 3, 699-720

Grogger, J. und Karoly, L. A. (2005): Welfare Reform. Effects of a Decade of Change. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

Die Autoren



PD Dr. Herbert Brücker ist Leiter des Forschungsbereichs „Internationale Vergleiche und Europäische Integration“ am IAB.
herbert.bruecker@iab.de,



Regina Konle-Seidl ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration“ am IAB.
regina.konle-seidl@iab.de

Entgeltsicherung

Ein Kombilohn für Ältere

Die Entgeltsicherung für ältere Arbeitslose federt für einen vorübergehenden Zeitraum Einkommensverluste ab, die durch die Aufnahme einer geringer entlohnten Beschäftigung entstehen. Wegen der bislang geringen Nutzung sollen jüngste Verbesserungen diesen Kombilohn attraktiver gestalten.

In Deutschland steigen die Einkommen vielfach mit der Dauer der Betriebszugehörigkeit und dem Lebensalter. Solch hohe Einkommen lassen sich bei einem Wiedereinstieg nach längerer Arbeitslosigkeit insbesondere von Älteren nur schwer erreichen. Prämien für eine lange Betriebszugehörigkeit verfallen. Zudem lassen sich die Qualifikationen, die den innerbetrieblichen Aufstieg befördert haben, in einem anderen Betrieb oft nicht mehr problemlos weiter verwenden.

Arbeitslose ältere Menschen orientieren sich bei der Arbeitsuche zwar auch an der Dauer ihres Anspruchs auf Arbeitslosengeld. Besonders richten sie ihre Erwartungen aber am früheren Einkommen aus, selbst wenn diese schon häufig enttäuscht wurden (vgl. auch S. 42 ff). Hier setzt die Entgeltsicherung an, die im Jahr 2003 eingeführt wurde. Sie federt über einen begrenzten Zeitraum hinweg Einkommensverluste ab, die in einer neuen Beschäftigung im Vergleich zur alten Stelle entstehen. So bietet die Entgeltsicherung einen Anreiz, sich auf eine niedriger entlohnte Beschäftigung einzulassen. Gelingt dies, so wird der Entwertung von Qualifikationen vorgebeugt und das Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit gesenkt.

Das Instrument „Entgeltsicherung“

Anspruch auf Entgeltsicherung haben Arbeitnehmer ab ihrem 50. Lebensjahr, wenn sie zur Vermeidung oder Verkürzung von Arbeitslosigkeit eine Tätigkeit aufnehmen, in der sie ein geringeres Nettoeinkommen erzielen als dasjenige, das der Berechnung ihres Arbeitslosengeldes (ALG I) zugrunde liegt. Der Verdienstrückgang muss mindestens 50 € pro Monat betragen.

Die Arbeitsagentur zahlt die Hälfte des Einkommensverlustes an den Arbeitnehmer und stockt zusätzlich die Beiträge für die Rentenversicherung auf 90 Prozent der früheren Beiträge auf. Die Entgeltsicherung wurde gemäß der ursprünglichen gesetzlichen Regelung für die Länge des Zeitraums gewährt, für den noch Anspruch auf ALG I bestanden hätte. Voraussetzung für den Bezug der Entgeltsicherung war eine Restanspruchsdauer auf ALG I von mindestens 180 Tagen.

Ein der Entgeltsicherung vergleichbares Instrument hat es in der deutschen Arbeitsmarktpolitik bislang nicht gegeben. Faktisch ist die Entgeltsicherung ein Kombilohn. Im Gegensatz zu den aktuell diskutierten und erprobten Kombilöhnen zielt die Entgeltsicherung jedoch nicht auf ein bestimmtes Lohnsegment. Sie fördert zeitlich begrenzt und über den Niedriglohnbereich hinaus die Bereitschaft älterer Arbeitsloser zur schnellen Lohnanpassung nach unten.

Geringe Inanspruchnahme

Die Entgeltsicherung wird relativ selten in Anspruch genommen. Seit der Einführung im Jahr 2003 bis zum Jahr 2005 haben jährlich nur rund 5.000 bis 6.000 Ältere eine mit Entgeltsicherung geförderte Beschäftigung aufgenommen (vgl. Tabelle 1). Im Jahr 2006 hat sich die Zahl der Nutzer fast verdoppelt und lag bei knapp 10.000.

Der deutliche Anstieg in den Nutzerzahlen könnte einerseits Folge zunehmender Bekanntheit des Förderinstruments sein. Andererseits könnte er auch damit zusammenhängen, dass der Arbeitsmarkt für Ältere im Jahr 2006 mehr Bewegung zeigte als in den Vorjahren. Die Zahl der Einstellungen der 50- bis 64-Jährigen hat sich

im Jahr 2006 gegenüber 2005 fast verfünffacht. Trotz des absoluten Anstiegs war deshalb 2006 der Anteil der mit Entgeltsicherung geförderten Beschäftigungen an den insgesamt neu begonnenen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen in dieser Gruppe mit 0,5 Prozent geringer als in den Vorjahren. Von 2003 bis 2005 war er noch von 0,7 Prozent auf 1,4 Prozent gestiegen.

Die Struktur der Nutzer

Nur 29 Prozent der Geförderten im Jahr 2004 waren Frauen. Ein Grund für den niedrigen Frauenanteil könnten die Förderbedingungen sein: Der erforderliche Mindestabstand zwischen altem und neuem Einkommen ist bei Frauen häufig geringer, weil sie trotz gleicher Qualifikation und gleicher Arbeitszeit in den gleichen Berufen und Betrieben immer noch deutlich weniger verdienen als Männer. Daher erscheint es plausibel, dass auch die Lohneinbußen beim Übergang in neue Beschäftigungsverhältnisse bei Frauen tendenziell geringer ausfallen als bei Männern.

In Ostdeutschland nahmen wesentlich mehr hochqualifizierte Ältere das Angebot in Anspruch als in Westdeutschland. Der Anteil der Akademiker lag in den Jahren 2004 und 2005 in Ostdeutschland bei 27 Prozent, im Westen dagegen nur bei knapp zehn Prozent. Auch waren ostdeutsche Nutzer der Entgeltsicherung weniger lange arbeitslos. Möglicherweise sind sie angesichts der regional schlechten Arbeitsmarktlage schneller bereit, Lohneinbußen zu akzeptieren. Im Mittel nahmen Ostdeutsche Einkommensverluste von knapp 400 € in Kauf. Die Höhe der Entgeltsicherung fällt erwartungsgemäß in Ostdeutschland niedriger aus als im Westen. So lag der Median des Zuschusses zum Lohn im Jahr 2004 in Westdeutschland bei rund 232 € monatlich, in Ostdeutschland bei 194 €.

Bislang keine Wirkung

Mikroökonomische Analysen deuten darauf hin, dass die Entgeltsicherung im Jahr ihrer Einführung keine Auswirkung auf die Integrationschancen der Zielgruppe älterer Arbeitsloser hatte. Ein Grund hierfür könnte die geringe Inanspruchnahme der Entgeltsicherung sein. Möglicherweise wären Effekte nachweisbar, wenn sie mehr Arbeitslose in Anspruch genommen hätten. Die Zahl der Förderberech-

Tabelle 1

Entgeltsicherung

– Entwicklung der Zugänge und Anteile an begonnenen Beschäftigungsverhältnissen 2003-2006

Jahr	Zugänge in eine mit Entgeltsicherung geförderte Beschäftigung	Anteile an allen begonnenen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen unter den 50 bis 64-Jährigen - in %
2003	4.676	0,7
2004	6.433	1,2
2005	5.307	1,4
2006	9.582	0,5

Anmerkung: Der Anteilswert für 2006 wurde auf Basis der Beschäftigungsdaten der ersten drei Quartale geschätzt, weil Daten für das vierte Quartal noch nicht verfügbar waren.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

tigten ist vermutlich nicht die Ursache für die geringe Inanspruchnahme. Denn ältere, vorher arbeitslose Personen sind häufig von Einkommensrückgängen betroffen. Somit müssen andere Ursachen für die niedrigen Nutzerzahlen verantwortlich sein.

Deshalb wurde auch untersucht, wie die Arbeitsagenturen die Entgeltsicherung eingeführt und wie die Vermittler das Instrument angewandt haben. Eine Betriebsbefragung und Gruppendiskussionen mit Nutzern der Entgeltsicherung ergänzten die Studie. Im Laufe der Untersuchung kristallisierten sich drei Hauptgründe für die seltene Inanspruchnahme heraus:

- 1) Die Entgeltsicherung wird von den Arbeitsvermittlern nicht aktiv eingesetzt.
- 2) Die Förderbedingungen sind unklar ausgestaltet und werden widersprüchlich gehandhabt.
- 3) Die Entgeltsicherung beseitigt nur bei wenigen Geförderten die Vorbehalte gegen Lohneinbußen.

Kaum offensive Angebote

Ein wichtiger Grund für die geringen Nutzerzahlen ist, dass das Instrument durch die Vermittler nicht offensiv genug angeboten wurde. In den Arbeitsagenturen ist die Vermittlungstätigkeit in der Regel auf stellenorientierte und bewerberorientierte Vermittler aufgeteilt. Stellenorientierte Vermittler halten den Kontakt zu Betrieben.



Sie recherchieren den Personalbedarf der Betriebe und schlagen geeignete arbeitslose Bewerber vor.

Um das Einstellungsverhalten von Betrieben zu beeinflussen, werden typischerweise Eingliederungszuschüsse oder betriebliche Trainingsmaßnahmen eingesetzt. Diese Instrumente sind für Arbeitgeber vergleichsweise attraktiv. Von der Entgeltsicherung hingegen profitieren sie allenfalls indirekt. In den Stellenbesetzungsvorschlägen der Vermittler gegenüber den Betrieben spielte daher die Entgeltsicherung im Untersuchungszeitraum überhaupt keine Rolle.

Im Gegensatz zu stellenorientierten Vermittlern stehen bewerberorientierte Vermittler in direktem Kontakt mit den Arbeitssuchenden. Sie weisen auf offene Stellen hin, stellen den Qualifizierungsbedarf fest und entwickeln darauf aufbauend Eingliederungsstrategien. Solche Vermittler besitzen durchaus eine Vorstellung davon, in welcher Situation die Entgeltsicherung einzusetzen wäre. Zum Beispiel dann, wenn ein älterer Arbeitsloser zögert, ein Lohnangebot zu akzeptieren und sich darüber mit seinem Vermittler beraten will. In der Praxis kam das aber kaum vor.

Einkommenseinbußen gab es zwar häufig. In der Regel bezogen aber die Stellensuchenden ihre Arbeitsvermittler nicht in ihren Entscheidungsprozess ein. Auch informierten bewerberorientierte Vermittler ihre Klienten nicht „aktivierend“: Sie unterließen es i.d.R., ältere Arbeitslose mit Hinweis auf die Entgeltsicherung zu ermutigen, möglichst schnell auch schlechter bezahlte Angebote anzunehmen.

In den Gruppendiskussionen berichteten die Betroffenen wiederholt, dass sie von den Vermittlern eher entmutigt denn unterstützt würden. Angesichts ihrer Erfahrungen sahen die Vermittler für viele ältere Arbeitslose wohl kaum eine realistische Chance auf einen neuen Job – trotz des Lohnzugeständnisses.

Sie ließen dabei aber außer Acht, dass Ältere neue Stellen auch ohne direkte Beteiligung der Arbeitsagenturen finden. Eine offensive Information über die Entgeltsicherung hätte daher auch anderweitig „aktivierend“ wirken können. Möglicherweise hat zum geringen Stellenwert der Entgeltsicherung in den Arbeitsagenturen auch beigetragen, dass die Maßnahme zunächst auf drei Jahre befristet war.

Unklare Bedingungen, widersprüchliche Handhabung, problematische Regeln

Die Entgeltsicherung ist eine Anspruchsleistung, die nicht der dezentralen Ausgestaltung durch die regionalen Arbeitsagenturen unterliegt. Dennoch waren uneinheitliche Auslegungen der Förderbedingungen zu beobachten.

Sowohl die gesetzliche Vorschrift zur Entgeltsicherung als auch die Informationsblätter der Arbeitsagenturen ließen die Notwendigkeit der rechtzeitigen Antragstellung nicht klar erkennen. Aus der Informationsbroschüre der Bundesagentur für Arbeit zur Entgeltsicherung geht lediglich hervor, dass „in der Regel“ der Antrag gestellt sein muss, bevor die neue Beschäftigung aufgenommen wird.

Dabei kam es jedoch nicht nur in Einzelfällen zu einer verspäteten Antragstellung. Viele Arbeitslose fanden durch eigene Initiative eine neue Arbeit und wandten sich anschließend an den Vermittler, um den Antrag auf Entgeltsicherung zu stellen. Wenn zwischen dem Arbeitsangebot und der geforderten Arbeitsaufnahme nur wenige Tage lagen, konnte der Antrag mitunter nicht mehr gestellt werden. Den Anspruchsberechtigten war zudem oft nicht bekannt, dass ein formloser Antrag genügt.

Eine weitere Fördervoraussetzung hat sich in der konkreten Umsetzung als problematisch erwiesen. Das Gesetz aus dem Jahr 2003 forderte, dass Arbeitnehmer „ein Arbeitsentgelt beanspruchen können, das den tariflichen oder, wenn eine tarifliche Regelung nicht besteht, ortsüblichen Bedingungen entspricht“.

Mit dieser Regelung sollte vermieden werden, dass geltende Entlohnungsstandards unterlaufen werden. Sie bewirkt, dass zur Bewilligung der Förderung auch in nicht tarifgebundenen Betrieben ein tarifliches Entgelt gezahlt werden muss, wenn ein Tarifvertrag existiert, dem sich der Betrieb anschließen *könnte*. Nur wenn es keinen Tarifvertrag gibt, gilt die Ortsüblichkeit als Maßstab für die angemessene Entlohnung.

Die Regelung berührt in besonderem Maße Ostdeutschland. Denn dort werden zwar wie in Westdeutschland Flächentarifverträge abgeschlossen. Die Tarifbindung der Betriebe ist aber deutlich geringer als im Westen. Damit müsste auch bei ortsüblicher aber nicht-tariflicher Entlohnung die Förderung mit Entgeltsicherung verweigert

werden. Oder die Betriebe müssten alternativ bereit sein, die höheren Tariflöhne anstatt der niedrigeren ortsüblichen zu zahlen.

Diese Entwicklung entsprach jedoch nicht der Absicht des Gesetzgebers. Deshalb gestaltete er den Entlohnungsmaßstab im novellierten Entgeltsicherungsgesetz im Jahr 2007 neu. Um das Kriterium der Ortsüblichkeit heranziehen zu können, genügt es nun, dass der Betrieb nicht tarifgebunden ist – unabhängig vom Bestehen eines Tarifvertrages.

Was wäre, wenn?

Würde ein stärker aktivierender Einsatz der Entgeltsicherung durch die Arbeitsvermittlung und die Beseitigung unklarer und widersprüchlicher Fördervoraussetzungen zu einer stärkeren Nutzung des Instruments führen? Dazu können die Einschätzungen der Nutzer und Nutzerinnen aus einer Telefonbefragung im Jahr 2005 Hinweise liefern.

Fast die Hälfte der Bezieher von Entgeltsicherung gab an, dass eine schlechter bezahlte Arbeit für sie zunächst nicht in Frage gekommen war. Erst der ausbleibende Erfolg bei der Arbeitsuche habe zu einer entsprechenden Konzessionsbereitschaft geführt. Es sei weniger die Aussicht gewesen, mittels Entgeltsicherung das neue Arbeitseinkommen aufstocken zu können, als vielmehr der anhaltende Misserfolg, der die Bewertung der eigenen Arbeitsmarktchancen und das Suchverhalten verändert habe.

Der Einfluss, den die Befragten der Entgeltsicherung auf die Arbeitsaufnahme zuschreiben, ist nicht groß und nur selten ausschlaggebend. Je höher die Lohneinbuße im Vergleich zur vorherigen Beschäftigung war, desto häufiger wurde jedoch der Entgeltsicherung eine unterstützende Rolle bei der Arbeitsaufnahme zugeschrieben.

Die Bindung der Entgeltsicherung an die Dauer des Restanspruchs auf ALG I kann zudem restriktiv wirken. Nämlich dann, wenn die Konzessionsbereitschaft erst einsetzt, nachdem die Restanspruchsdauer auf ALG I weniger als die erforderlichen 180 Tage beträgt. Ein höherer Bekanntheitsgrad der Entgeltsicherung könnte dazu beitragen, dass Einkommenseinbußen bereits zu Beginn der Arbeitslosigkeit häufiger akzeptiert werden.

Erste Nachbesserungen

Die Gesetzesreform zur Verbesserung der Beschäftigungschancen Älterer im Jahr 2007 trug diesen Befunden bereits teilweise Rechnung: Die Entgeltsicherung ist attraktiver gestaltet worden, um die Konzessionsbereitschaft der Arbeitssuchenden zu erhöhen. Die Förderdauer entspricht nun nicht mehr der Restanspruchsdauer auf ALG I (also maximal zwölf bzw. 18 Monate), sondern generell zwei Jahre. Dabei wird der Zuschuss im zweiten Jahr von 50 Prozent der Nettoentgeltdifferenz auf 30 Prozent abgesenkt. Auch wurde die Mindesdauer des Restanspruchs auf ALG I von 180 Tagen auf 120 Tage gekürzt. Der Gesetzgeber passte hiermit die Fördervoraussetzungen an die deutlich gekürzten Bezugszeiten des ALG I an.

Fazit

Die Entgeltsicherung aus dem Jahr 2003 sollte zur Lösung eines weit verbreiteten Problems beitragen – nämlich den schlechten Wiedereinstellungschancen älterer Arbeitsloser. Obwohl es sich aus Sicht der Bundesagentur für Arbeit um ein kostengünstiges Instrument handelt, wurde die Entgeltsicherung kaum genutzt. Nur wenige nahmen sie in Anspruch, so dass sie keinen nachweisbaren Effekt auf die Chancen zur Wiederbeschäftigung Älterer hatte.

Seit 2007 sind die Förderbedingungen großzügiger gefasst. In der Evaluation festgestellte Schwachstellen wurden teilweise beseitigt: Das Kriterium der Ortsüblichkeit bei der Entlohnung kann nun angelegt werden, wenn der Betrieb nicht tarifgebunden ist. Die Förderdauer wurde generell auf zwei Jahre verlängert und die Mindesdauer des Restanspruchs auf ALG I als Fördervoraussetzung auf 120 Tage gekürzt.

Ob die neu gestaltete Entgeltsicherung besser angenommen wird als die alte, bleibt abzuwarten. Doch brauchen dynamische Arbeitsmärkte mit einer alternden Erwerbsbevölkerung weiterhin Instrumente zur Förderung der Beschäftigung Älterer – erst recht angesichts der bereits beschlossenen Anhebung der Altersgrenzen für die Rente auf 67 Jahre.

Die Ergebnisse basieren auf der „Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommissi-

on“ im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Beteiligt waren an der Untersuchung neben den Autoren Andreas Ammermüller, Bernhard Boockmann, Matthias Knuth, Michael Maier, Matthias Schäffer, Oliver Schweer und Gesine Stephan.

Literatur

Brussig, Martin; Bernhard, Sarah; Jaenichen, Ursula; Zwick, Thomas (2006): Zielstellung, Förderstrukturen und Effekte der „Entgeltsicherung“. Erfahrungen mit einem Kombilohn für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Jg. 39, H. 3/4, S. 491-504.

Die Autoren



Sarah Bernhard
ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Aktive Arbeitsmarktpolitik“ am IAB.
sarah.bernhard@iab.de



Dr. Martin Brussig
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Entwicklungstrends des Erwerbssystems“ am Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen.
martin.brussig@uni-duisburg-essen.de



Dr. Ursula Jaenichen
ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Kompetenzzentrum Empirische Methoden am IAB.
ursula.jaenichen@iab.de



PD Dr. Thomas Zwick
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Arbeitsmärkte, Personalmanagement und Soziale Sicherung“ am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung in Mannheim.
zwick@zew.de



Bitterer Honig

Warum hohe Überlebensraten Gründerinnen nicht immer glücklich machen

Die Ich-AG verblüfft durch hohe Überlebensraten, was nicht zuletzt für die Kompetenz und Zähigkeit der Gründerinnen und Gründer spricht.

Aber natürlich war auch dort nicht alles Gold, was glänzt.

Ein analytischer Nachtrag zu einem erfolgreichen Förderinstrument.

Als arbeitsmarktpolitisches Instrument hatte die Ich-AG ein vergleichsweise kurzes Leben. Sie wurde 2006 durch den neuen Gründungszuschuss ersetzt. In der Zeit zwischen 2003 und Mitte 2006 vollzog sich jedoch ein bemerkenswerter Imagewandel: Aus einem heftig kritisierten Vorschlag der Hartz-Kommission war ein Hoffnungsträger für Arbeitsmarktpolitiker und Arbeitslose geworden. Und auch die Arbeitsmarktforschung stellte der Ich-AG als einem der wenigen Reformansätze ein gutes Zeugnis aus. Denn ein beträchtlicher Teil der neugegründeten Klein- und Kleinstbetriebe überlebte auf dem freien Markt.

Befund positiv

Die Ich-AGs schneiden knapp zweieinhalb Jahre nach der Gründung generell etwas erfolgreicher ab als die Firmen der mit Überbrückungsgeld geförderten ehemaligen Arbeitslosen (s. Abb. 1). Dies kann auch daran liegen, dass sich ca. vier Fünftel zum Zeitpunkt der IAB-Befragung noch immer in der Förderung befanden. Denn der Existenzgründungszuschuss der Ich-AG konnte für bis zu 36 Monate gewährt werden. Bemerkenswert ist dabei vor allem, dass von Frauen gegründete Ich-AGs mit 74,5 Prozent von allen Teilgruppen die höchste Überlebensrate aufweisen.

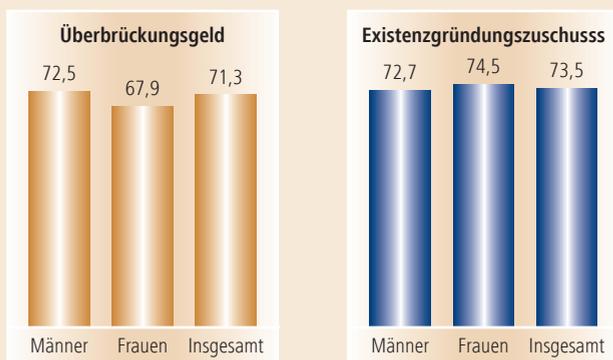
„Nicht mehr selbstständig“ bedeutet in diesem Zusammenhang übrigens nicht zwangsläufig, dass die Existenzgründung gescheitert sein muss. Ebenso gut ist eine Rückkehr in abhängige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung denkbar. Dies traf zum Erhebungszeitpunkt für gut acht Prozent der untersuchten Fälle zu. Ebenso viele waren wieder arbeitslos gemeldet.

Abbildung 1

Verbleib in der Selbstständigkeit

Ehemalige Arbeitslose, die mit Überbrückungsgeld oder Existenzgründungszuschuss (Ich-AG) gefördert wurden, ca. 28 Monate nach der Gründung - in Prozent

n = 4.484 Fälle



Die Ich-AG als „Frauenprogramm“

Die nähere Betrachtung zeigt, dass Frauen den Existenzgründungszuschuss weit überproportional in Anspruch genommen haben. Mit 45 Prozent liegt die Frauenquote hier sogar leicht über dem Anteil der Frauen an den Arbeitslosen insgesamt und ist fast doppelt so hoch wie beim Überbrückungsgeld. Offenbar waren die Förderkonditionen der Ich-AG – bis zu drei Jahre Förderdauer und pauschalierte Förderbeträge – für Frauen wesentlich attraktiver als für Männer. Gemessen am Zuspruch und den hohen Verbleibsquoten wäre die Ich-AG auf den ersten Blick also das ideale „Frauenprogramm“ gewesen.

Die Charakteristika des neuen Gründungszuschusses ähneln hingegen dem alten Überbrückungsgeld und kommen den besonderen Bedürfnissen der Gründerinnen vermutlich weniger entgegen. Erste Hinweise darauf geben Zahlen der Bundesagentur für Arbeit. So ist die Frauenquote bei den Fördereintritten in den Gründungszuschuss mit 36 Prozent zwar höher als einst beim Überbrückungsgeld, aber auch deutlich niedriger als bei den Ich-AGs. Ein guter Grund, die Strukturen der Ich-AG-Gründerinnen etwas genauer unter die Lupe zu nehmen.

Selbstständigkeit auf tönernen Füßen

Zunächst ist natürlich der Fortbestand einer Unternehmung am Markt das Maß aller Dinge. Allerdings kann es auch den Blick auf die Details verstellen. So gibt das reine Überleben noch keinen Aufschluss über den wirtschaftlichen Erfolg, muss offen bleiben, ob die Gründerin mit dem neuen Job auch ihren Lebensunterhalt bestreiten kann. Wer finanzielle Spielräume hat, kann es sich leisten, ein Unternehmen auch bei geringen oder null Umsätzen fortzuführen. Dann dienen Gewerbeanmeldungen oft lediglich dazu, in den Genuss steuerlicher Vorteile und anderer Vergünstigungen zu kommen.

In einem anderen Fall kann die Gründerin gezwungen sein, die selbstständige Tätigkeit trotz schlechter Ertragslage fortzusetzen, weil sie sonst gar nichts hat. Die Lebensumstände der Geförderten und insbesondere deren wirtschaftliche Situation sind also weitere wichtige Aspekte einer umfassenden Bewertung der Förderung.



Und tatsächlich zeigen sich zwischen den Teilnehmern der beiden Förderprogramme erhebliche Unterschiede beim Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit bzw. bei den Privatentnahmen: Während die Überbrückungsgeld-Gründer ein Jahreseinkommen von durchschnittlich 29.742 Euro erwirtschaften, beträgt dies bei den Ich-AG's mit 15.176 Euro gerade mal die Hälfte (vgl. Abb. 2). Ähnlich groß sind auch die Einkommensunterschiede zwischen den Geschlechtern: Die Männer erzielten über beide Programme betrachtet im Durchschnitt 26.534 Euro, die Frauen dagegen nur 14.786 Euro (vgl. Abb. 2). Von der geringsten Privatentnahme insgesamt berichten die Ich-AG-Gründerinnen mit nur 11.312 Euro. Bei diesen Beträgen wurde jedoch nicht zwischen Vollzeit- und Teilzeittätigkeiten unterschieden.

Die vergleichsweise geringen Einkünfte der Ich-AG-Gründerinnen führen direkt in die altbekannte Diskussion um „Kümmerexistenzen“. Sie seien wirtschaftlich nicht tragfähig, kaum nachhaltig und deshalb nicht förderwürdig, wird aus wirtschaftspolitischer Perspektive oft argumentiert. Doch auch aus sozialpolitischem Blickwinkel scheint die Frage berechtigt, ob ein solches Selbstständigeneinkommen nicht nur gerade mal „zum Leben reicht“, sondern auch etwas übrig bleibt für die Risikoversorge und den Krankheitsfall.

Die gute Nachricht vorab: Welche Fördervariante im Einzelfall auch den Vorzug erhält, die Gründerinnen und Gründer nehmen ihre soziale Absicherung offenbar ernst. Geförderte ohne Krankenversicherungsschutz und ohne jede Altersvorsorge sind die absolute Ausnahme. Im Falle der Ich-AG werden aber oft nur die obligatorischen Mindestbeträge in die gesetzliche Rentenversicherung eingezahlt, so dass langfristig die Gefahr von Altersarmut nicht auszuschließen ist.

Auf den Haushalt kommt es an

Der Familienverbund kann diese Risiken jedoch reduzieren. Darum spielt der Haushaltskontext eine wichtige Rolle bei der Einschätzung des Gründungserfolgs. Wie sich zeigt, lebten von den untersuchten Personen die Ich-AG-Gründerinnen am seltensten in Single-Haushalten. Lediglich 15 Prozent waren allein. Mehr als die Hälfte lebte in Haushalten mit mindestens drei Personen.

Zum Vergleich: Von den Frauen, die sich mit Überbrückungsgeld selbstständig machten, lebten jede Fünfte im Ein-Personen-Haushalt und nur ein gutes Drittel in Mehr-Personen-Haushalten. Bei den Männern hingegen dominiert offenbar das „Familien-Modell“. Mehr als die Hälfte der Überbrückungsgeld-Gründer lebte ebenfalls in Haushalten mit mindestens drei Personen. Von den Ich-AG-Gründern waren dies lediglich 44 Prozent.

Diese unterschiedlichen Konstellationen schlagen sich auch in unterschiedlichen Beiträgen der Geförderten zum Gesamteinkommen des Haushalts nieder. Drei Viertel der Ich-AG-Gründerinnen und zwei Drittel der Überbrückungsgeld-Gründerinnen tragen dazu regelmäßig weniger als die Hälfte bei. Bei den Männern ist das Verhältnis in etwa ausgeglichen.

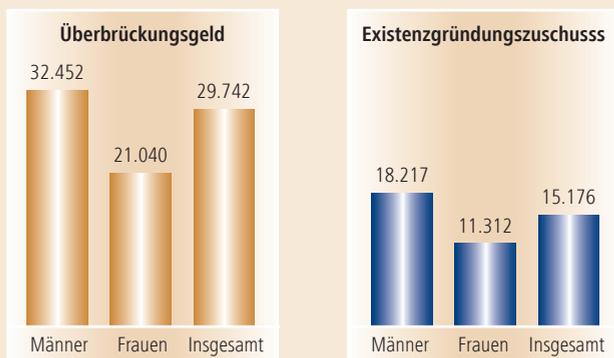
Die Unterschiede zwischen den Geschlechtern kristallisieren sich mit zunehmender Haushaltsgröße immer deutlicher heraus. Hat ein Haushalt mindestens drei Personen, so tragen nur noch 14 Prozent der Ich-AG-Gründerinnen und 22 Prozent der Überbrückungsgeld-Empfängerinnen mehr als die Hälfte zum verfügbaren Einkommen des Haushalts bei. Ich-AGs von Männern erwirtschaften hingegen in zwei von fünf Fällen mehr als die Hälfte des Haushaltseinkommens. Bei Überbrückungsgeld-Empfän-

Abbildung 2

Jährliche Erwerbseinkommen bzw. Privatentnahme

Ehemalige Arbeitslose, die mit Überbrückungsgeld oder Existenzgründungszuschuss (Ich-AG) gefördert wurden, ca. 28 Monate nach der Gründung - in Euro

n = 4.484 Fälle



gern steuert mehr als jeder Zweite mindestens die Hälfte des Haushaltseinkommens bei.

Geht man davon aus, dass es sich bei den Mehr-Personen-Haushalten überwiegend um Familien mit Kindern oder auch pflegebedürftigen Angehörigen handelt, so dominiert bei den Männern die traditionelle Ernährer-Rolle. Bei den Frauen dient die berufliche Selbstständigkeit offenbar eher der Aufstockung des verfügbaren Haushaltseinkommens oder bietet gar die einzige Chance zur Erwerbsarbeit. Auch hier spielt es eine Rolle, ob die Gründerinnen selbstständig sein dürfen oder müssen.

Eine Frage der Zeit

Die Verteilung der Arbeitszeit stützt diese Hypothese. Denn Frauen arbeiten in ihren Ich-AGs deutlich häufiger in Teilzeit (knapp 44 Prozent aller Geförderten) als die Männer (17 %). Auch hier treten die Unterschiede mit zunehmender Haushaltsgröße deutlicher hervor. In Haushalten mit drei und mehr Personen arbeiten gut 60 Prozent der Ich-AG-Gründerinnen in Teilzeit. Da die Verteilung der Arbeitszeit bei Männern auch mit zunehmender Haushaltsgröße unverändert bleibt, dürfte die Arbeitszeit der Gründerinnen nicht immer den persönlichen Präferenzen entsprechen.

Fazit

Ob eine selbstständige Existenz erfolgreich ist oder nicht, darf man bei Gründerinnen nicht nur anhand der gängigen Maßstäbe beurteilen. Das Überleben am Markt ist

eine notwendige, oft aber nicht hinreichende Bedingung. Hinzu kommen Faktoren wie familiäre Verpflichtungen, wirtschaftliche Zwänge oder finanzielle Spielräume, mit denen sich auch mal eine Durststrecke überwinden lässt.

Die meisten der „traditionellen“ Kriterien für den Gründungserfolg orientieren sich am männlichen Unternehmerbild. Sie sollten deshalb nicht ohne weiteres auf Frauen übertragen werden. Dies schließt natürlich nicht aus, dass Gründerinnen ebenso wie Gründer aus ihrer selbstständigen Tätigkeit ein existenzsicherndes Einkommen erzielen.

Als arbeitsmarkt- und sozialpolitisches Konzept entsprach die Ich-AG den Bedürfnissen der Frauen offenbar besser als das Überbrückungsgeld. Es bleibt abzuwarten, ob der neue Gründungszuschuss in der Nachfolge der beiden Programme ähnlichen Zuspruch finden wird. Zweifellos ist die Beendigung von Arbeitslosigkeit höchst wünschenswert, aber nicht um jeden Preis. Wo nur niedrige Einkommen erzielt werden, besteht zumindest grundsätzlich ein Armutsrisiko – ganz gleich, ob dies am Unternehmenszweck, dem Arbeitseinsatz, dem unternehmerischen Geschick oder an persönlichen Präferenzen liegt. Dies gilt aber nicht nur für selbstständige Tätigkeiten, sondern auch für verschiedene Formen abhängiger Beschäftigung.

Die jüngste Forschung zeigt aber auch, dass sich die „neuen Selbstständigen“ mit ihren Ich-AGs ganz grundlegend von den „konventionellen Unternehmern“ unterscheiden. Für die „Neuen“ hat die selbstständige Erwerbsarbeit oft weit weniger unternehmerischen Charakter. Sie



dient vorrangig der Sicherung eines bescheidenen Lebensstandards durch ein mäßiges, oft sogar nur zusätzliches Einkommen. Selbstständigkeit ist dann eine Alternative zu abhängiger Erwerbsarbeit – insbesondere zu geringfügiger Beschäftigung, zu Mini- und Midi-Jobs, die häufig auch nur Hinzuverdienste liefern.

Manche Selbstständigkeit muss man sich eben auch leisten können. Die vorwiegend wirtschaftspolitisch motivierte Frage nach einer „Untergrenze“ für die Förderwürdigkeit eines Gründungsvorhabens kann wissenschaftlich nicht beantwortet werden. Sie bleibt weiterhin allein Gegenstand der politischen Willensbildung.

Von der Ich-AG zum Gründungszuschuss

Das Überbrückungsgeld (vormals § 57 SGB III) existierte seit 1986 und war das bekannteste und größte Förderprogramm für Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit. Es wurde für sechs Monate gewährt und entsprach der Höhe des zuvor bezogenen Arbeitslosengeldes. Zusätzlich wurden die darauf entfallenden Sozialversicherungsbeiträge an die Gründer ausgezahlt.

Anfang 2003 kam der Existenzgründungszuschuss hinzu, von der Hartz-Kommission begrifflich als „Ich-AG“ eingeführt. Er konnte für bis zu drei Jahre gewährt werden. Die Förderung betrug im ersten Jahr 600 Euro monatlich, im zweiten Jahr 360 Euro und im dritten Jahr 240 Euro. Die Ich-AG-Gründer waren Pflichtmitglieder in der Gesetzlichen Rentenversicherung und konnten sich zu günstigen Konditionen gesetzlich krankenversichern.

In den Jahren 2003-2006 wurde mit den beiden Programmen rund eine Million vormals Arbeitsloser bei der Existenzgründung unterstützt, davon knapp 400.000 mit dem Existenzgründungszuschuss und etwas mehr als 600.000 mit dem Überbrückungsgeld. In finanzieller Hinsicht war die Ich-AG für Bezieher geringerer Einkommen (z.B. aus einer Teilzeitbeschäftigung) die günstigere Variante.

Zum 1. August 2006 löste der Gründungszuschuss (neugefasst §§ 57-58 SGB III) das Überbrückungsgeld und den Existenzgründungszuschuss ab. Die neue Förderung wird zunächst für neun Monate gewährt und entspricht dabei der Höhe des zuvor bezogenen Arbeitslosengeldes (Überbrückungsgeld-Element) zuzüglich einer fixen Sozialversicherungspauschale in Höhe von 300 Euro (Existenzgründungszuschuss-Element). In einem zweiten Förderabschnitt kann diese Pauschale für weitere sechs Monate verlängert werden.

Das Projekt

Der Beitrag basiert auf Daten aus dem BMAS-Projekt 20/04 Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1e: Existenzgründungen. Im Rahmen der Hartz-Evaluation wurden 3.000 Ich-AG-Gründer und ebenso viele Überbrückungsgeld-Empfänger nach ihrer Existenzgründung mehrmals telefonisch interviewt. Die Forschungsberichte 2005/2006 wurden in Kooperation mit DIW, GfA, infas und sinus erstellt.

Die Autoren



Dr. Frank Wießner

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Betriebe und Beschäftigung“ am IAB.

frank.wiessner@iab.de



Susanne Noll

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Professur für Sozialpolitik der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

susanne.noll@wiso.uni-erlangen.de

Presse

„Der Arbeitsmarkt ist nicht völlig leergefegt“

Franziska Schreyer in der Süddeutschen Zeitung vom 28.6.2007 zum Thema „Fachkräftemangel“

Handelsblatt

DIE WELT
DIE WELT GEHÖRT DENEN. DIE NEU DENKEN.

DIE ZEIT
ZEITUNG FÜR POLITIK • WIRTSCHAFT • WISSEN UND KULTUR

Frankfurter Rundschau
NÜRNBERGER
Nachrichten

Monatlich nehmen im Durchschnitt mehr als 200 Agenturmeldungen und Presseartikel Bezug auf das IAB. Eine kleine Auswahl an Zitaten aus dem Medienecho:

[Stuttgarter Zeitung]

„Nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg wird die Mehrwertsteueranhebung um drei Prozentpunkte innerhalb der nächsten drei Jahre knapp 190 000 Arbeitsplätze kosten. Die positive Beschäftigungsentwicklung werde dadurch in diesem Jahr gebremst, heißt es in der Studie der Nürnberger. Allein 2007 könnten ohne diese zusätzliche Belastung rund 130 000 Stellen mehr entstehen.“
Stuttgarter Zeitung vom 3.1.2007

[Der Tagesspiegel]

„Nicht jeder Schuster bleibt bei seinen Leisten: Einer von fünf Auszubildenden startet in einem anderen als dem gelernten Beruf. Zwischen 1977 und 2004 stieg der Anteil männlicher Berufs-

wechsler laut einer Studie von 18 auf 24 Prozent. Bei den Frauen sank er dagegen von 19 auf 16 Prozent, berichtet das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) am Freitag.“

Der Tagesspiegel vom 20.1.2007

[Frankfurter Rundschau]

„Ein-Euro-Jobs ersetzen in einem nicht zu vernachlässigendem Umfang reguläre Arbeitsplätze. Das ist das Ergebnis einer Studie des Forschungsinstituts der Bundesagentur für Arbeit (BA). In vier Prozent der Einrichtungen, die Arbeitsgelegenheiten anböten, sei in der Folge Personal eingespart worden, ergab die am Freitag veröffentlichte Befragung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).“

Frankfurter Rundschau vom 27.1.2007

[Financial Times Deutschland]

„Der Druck auf dem Arbeits- und Lehrstellenmarkt nimmt besonders für Jugendliche zu. Nach einer Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) haben selbst Jugendliche mit mittleren Bildungsabschlüssen heute Probleme, eine Lehrstelle zu finden. Und auch denjenigen, die eine Berufsausbildung absolviert haben, ‚droht Arbeitslosigkeit‘, schreibt das IAB.“

Financial Times Deutschland vom 1.2.2007

[DIE WELT]

„Zum ersten Mal seit fünf Jahren ist 2006 die Zahl der bezahlten Überstunden in Deutschland nach Welt-Informationen wieder gestiegen. Wie das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) mitteilte, leisteten die Arbeitnehmer insgesamt 1,45 Mrd. solcher Überstunden (Vorjahr: 1,43 Mrd.). Damit machte jeder Beschäftigte 41,9 bezahlte Über-

stunden im Jahr. Hauptursache für den Anstieg der Überstunden mit Lohnausgleich war nach Ansicht von Arbeitsmarkt-Experten die anziehende Konjunktur im zweiten Halbjahr 2006.“

DIE WELT vom 5.3.2007

[Frankfurter Allgemeine Zeitung]

„Deutsche machen sich wesentlich seltener als die Bürger anderer Länder selbständig – und dann häufig aus Mangel an Alternativen. Sie sind pessimistischer, was die Chancen einer Existenzgründung angeht, und haben größere Angst zu scheitern. Zu diesem Ergebnis gelangt der aktuelle Global Entrepreneurship Monitor, den Ulrich Walwei vom Nürnberger Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und Rolf Sternberg von der Universität Hannover am Mittwoch in Berlin vorgestellt haben.“

Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8.3.2007

[dpa]

„Frauen haben in der Arbeitswelt aufgeholt, sie sind heute häufiger berufstätig als noch vor ein paar Jahrzehnten und auch der Bildungszugang hat sich für sie verbessert“, sagt Susanne Kohaut, wissenschaftliche Mitarbeiterin am IAB. „Trotzdem findet man sie kaum in den entscheidenden Positionen.“

dpa am 8.3.2007

[Frankfurter Rundschau]

„Die Arbeitsmarktsituation älterer Arbeitnehmer ist in Deutschland nach wie vor unbefriedigend.“ Oder: „Bei der Beschäftigung Älterer liegen andere Länder vorn.“ So pflegte Cornelia Sproß vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der BA ihre Studien zu betiteln. Künftig kann sie eine andere Überschrift wählen. „Seit zwei, drei Jahren ist eine

Presse

eindeutig positive Entwicklung erkennbar', sagt die Wissenschaftlerin der FR. Mit einer Beschäftigungsquote von gut 45 Prozent bei über 55-jährigen liege die Bundesrepublik mittlerweile leicht über dem Mittelwert der EU."

Frankfurter Rundschau vom 17.3.2007

[FOCUS]

„Um die geburtenstarken Jahrgänge zu ersetzen, müssten eigentlich mehr junge Menschen ein Studium absolvieren', sagt Franziska Schreyer vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg. ‚Arbeitsplätze entstehen in Zukunft vor allem in forschungs- und entwicklungsintensiven Bereichen sowie bei unternehmensbezogenen Dienstleistungen', ergänzt Peter Schnur, Arbeitsmarkt-Experte beim IAB."

FOCUS vom 21.5.2007

[DIE WELT]

„Dank der guten Konjunktur ist das Stellenangebot in Deutschland kräftig gestiegen. Im vergangenen Herbst suchten 20 Prozent der Firmen Personal, wie aus einer Umfrage des Nürnberger Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) unter rund 14 000 Betrieben hervorgeht. Hochgerechnet auf alle Unternehmen wurden rund 1,4 Mio. Stellen angeboten und damit fast 260 000 mehr als im Herbst 2005."

DIE WELT vom 24.5.2007

[DIE ZEIT]

„Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) befragte 13 500 Unternehmen, woher sie 2006 ihre neuen Mitarbeiter bekamen. Die Suche über Netzwerke erwies sich auch aus deren Perspektive als der erfolgreichste Weg. ‚Der Chef fragt seine Leute, ob sie jemanden Passenden kennen, oder er erinnert sich an frühere Mitarbeiter', beschreibt Anja Kettner diese Art der Personalsuche, die 40 Prozent der Arbeitgeber wählten. Die Kehrseite des informellen Wegs: ‚Insbesondere Langzeitarbeitslose haben oft keine Netzwerke mehr', so die IAB-Forscherin. Wer lange

aus dem Arbeitsleben heraus sei, habe meist auch nur noch eingeschränkte Sozialkontakte. Kettner: ‚Besonders für Hartz-IV-Empfänger sehe ich da Probleme.'" *DIE ZEIT vom 6.6.2007*

[Handelsblatt]

„Nur noch jeder dritte Betrieb in Deutschland ist an einen Flächentarifvertrag gebunden. Zugleich arbeitet nur noch etwas mehr als die Hälfte der Beschäftigten in einem Betrieb, für den ein Flächentarif gilt. Damit hat die Tarifbindung in ihrer klassischen Form einen neuen Tiefpunkt erreicht. Das zeigt eine aktuelle Analyse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)." *Handelsblatt vom 15.6.2007*

[dpa]

„Die Einführung eines Mindestlohns könnte nach Ansicht des Arbeitsmarktexperten Ulrich Walwei einem Verfall der Einkommen im Niedriglohnbereich entgegenwirken. ‚Ein Mindestlohn könnte diese Erosion beenden', sagte der Direktor des Nürnberger Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in einem Gespräch mit der Deutschen Presse-Agentur dpa." *dpa am 16.6.2007*

[dpa]

„Bundesarbeitsminister Franz Müntefering (SPD) hat am Samstag dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit in Nürnberg zum 40. Geburtstag gratuliert. Das IAB sei ‚aus der Debatte über die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Deutschland nicht mehr wegzudenken', betonte der Vize-Kanzler anlässlich eines Festaktes im Nürnberger Rathaus."

dpa am 16.6.2007

[die tageszeitung]

„Das Stellenangebot hängt von der wirtschaftlichen Dynamik ab. In Zeiten schwacher Konjunktur werden Arbeitsplätze für Geringqualifizierte von den Unternehmen eher abgebaut als Stellen für Höherqualifizierte. Umgekehrt legen die Betriebe in Zeiten

des wirtschaftlichen Aufschwungs bei diesen Jobs für Un- und Angelernte dann auch eher zu. Daher sind die Vakanzraten für die Niedrigqualifizierten momentan vergleichsweise hoch. Das dürfte jedoch nicht von Dauer sein."

Eugen Spitznagel in der tageszeitung vom 16.6.2007

[Süddeutsche Zeitung]

„Mittelfristig steuern wir auf einen breiten Fachkräftemangel zu. Deutschland muss sich auch aus diesem Grund stärker für Migranten öffnen. In der Diskussion um den gegenwärtigen Ingenieurmangel wird aber übertrieben. Zwar deuten sich etwa bei den Maschinenbau- und Elektroingenieuren Engpässe an, das heißt, es kann insbesondere für mittelständische Betriebe schwierig werden, qualifizierte Kräfte zu finden. Aber bei den Bauingenieuren und Architekten gibt es noch viele Bewerber. Und selbst unter den Maschinenbau- und Elektroingenieuren sind noch viele arbeitslos, nämlich mehr als 10 000. Selbst hier ist der Arbeitsmarkt also nicht völlig leergefegt."

Franziska Schreyer in der Süddeutschen Zeitung vom 28.6.2007

[stern]

„Im Jahr 2006 war laut IAB zwar knapp ein Fünftel aller offenen Stellen schwer besetzbar, zu vorderst in der Metall-, Elektro- und Fahrzeugindustrie ... Doch deren eingeplante Suchdauer nach neuen Mitarbeitern hat sich im Jahresvergleich von 70 auf 56 Tage verringert. ‚Das lässt vermuten, dass es bei deren Fachkräfte-Klagen nicht immer darum geht, dass keine geeigneten Personen gefunden werden, sondern dass die Besetzung ganz schnell gehen soll', sagt IAB-Wissenschaftlerin Anja Kettner. Fachkräftemangel könne es ‚partiell' geben, er sei jedoch volkswirtschaftlich kein gravierendes Problem. Die Expertin empfiehlt den Firmen umzudenken: mehr betriebliche Fortbildung, flexiblere Arbeitszeiten für Frauen, mehr Ausbildung in Berufen mit längerfristiger Perspektive."

stern vom 5.7.2007

Kombilöhne

Das Bofinger/Walwei-Modell

Die Diskussion über die Ergänzung eigenen Erwerbseinkommens um staatliche Zuschüsse hat mit den arbeitsmarktpolitischen Überlegungen der Großen Koalition neue Nahrung erhalten. Aufmerksamkeit fand in diesem Zusammenhang auch das so genannte „Bofinger/Walwei-Modell“. Das IAB hat die Wirkungen dieses Vorschlags untersucht und stellt hier die wichtigsten Ergebnisse seiner Analysen vor.



Die „Armutsfalle“ im deutschen Sozialrecht wurde mit der Hartz IV-Reform nicht beseitigt. Die geltenden Anrechnungsregeln für Erwerbseinkommen (§ 30 SGB II) setzen Anreize, bei einem geringen Bruttostundenlohn eine Teilzeitbeschäftigung zu wählen (und Vollzeitbeschäftigung zu vermeiden), weil die Transferentzugsraten mit steigendem Einkommen schnell zunehmen.

Während die ersten 100 EUR eigenes Einkommen überhaupt nicht angerechnet werden, darf ein Bezieher des Arbeitslosengeld II (ALG II) von Einkünften über 800 EUR nur 10 Prozent behalten. Dennoch gehen nach Angaben der BA-Statistik im Oktober 2006 ca. 440 Tsd. Transferempfänger einer gering entlohnten Vollzeitbeschäftigung nach, obwohl sie dabei kein wesentlich höheres Einkommen erzielen als ihnen in Form von ALG II zusteht.

Im politischen Raum wurde u.a. deshalb gefordert, dass diese Personengruppe – „Aufstocker“ mit großen Beschäftigungsumfängen (vgl. auch S. 20 ff.) – aus der Grundversicherung für Arbeitssuchende herausgenommen werden sollte. Aber auch aus Sicht der Träger des SGB II wäre es wünschenswert, wenn sie sich nicht auch noch um (Vollzeit-)Beschäftigte kümmern müssten, sondern sich ganz auf die Betreuung von Arbeitssuchenden konzentrieren könnten.

Peter Bofinger, Sascha Genders (beide von der Universität Würzburg), Martin Dietz und Ulrich Walwei (beide vom IAB) haben für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (SMWA) hierzu ein Gutachten vorgelegt. Ihr Konzept für mehr existenzsichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich soll dazu führen, einen großen Teil der Aufstocker aus dem SGB II herauszuholen. Außerdem sollen für heute nicht beschäftigte ALG II-Empfänger die Anreize verstärkt werden, eine (Vollzeit-)Beschäftigung aufzunehmen bzw. die wöchentliche Arbeitszeit zu erhöhen und so den Hilfebezug zu beenden. Das IAB hat dieses Konzept zur Neuordnung des Niedriglohnbereichs mit Modellrechnungen untersucht.

Der Ansatz von Bofinger und Walwei

Das Gutachten von Bofinger und Kollegen arbeitet heraus, dass der Arbeitsmarkt für den „harten Kern“ der Arbeitslosen zu wenig aufnahmefähig sei. Eine wesentliche Ursache liege darin, dass es im Niedriglohnbereich zu wenig adäquate Arbeitsplätze gibt. Ein Ausbau des Niedriglohnbereichs werde zunächst durch die in Deutschland vergleichsweise hohen Sozialabgaben beschränkt. Sie erschwerten insbesondere am unteren Ende der Lohnskala

den Aufbau von Beschäftigung und verringerten den aus Anreizgründen wichtigen Abstand zu den Transferleistungen. Die vielen Mini-Jobs sorgten auf der Nachfrageseite überdies dafür, dass einfache reguläre Arbeitsplätze für die darauf angewiesenen wettbewerbsschwächeren Arbeitnehmer nur schwer zugänglich sind.

Die Arbeitsmarktreformen und insbesondere Hartz IV weisen aus Sicht der Autoren zwar in die richtige Richtung. Gleichwohl gäbe es weiterhin institutionelle Barrieren, die eine Wiedereingliederung von Arbeitslosen im Niedriglohnsegment erschwerten. Dies gelte insbesondere für die Hinzuverdienstmöglichkeiten im SGB II im Zusammenspiel mit den Mini- und Midi-Job-Regelungen.

Da niedrige Einkommen weniger stark auf die Transferleistung angerechnet werden, ergebe sich ein starker Anreiz, im Transferbezug zu verweilen und das Einkommen mit einem Mini-Job aufzustocken. Wegen der Hinzuverdienstmöglichkeiten im SGB II könne man es sich mit einer Kombination aus Transfereinkommen und geringfügiger Beschäftigung durchaus einrichten.

Die Diagnose führt die Autoren zu einem Lösungsansatz aus drei Kernelementen:

- aus einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge und der Einführung eines erhöhten Kindergeldes für bedürftige Geringverdiener;
- aus der Beseitigung der Begünstigung von Mini- und Midi-Jobs sowie

- aus eingeschränkten Hinzuverdienstmöglichkeiten für Empfänger des Arbeitslosengeld II.

Das erhöhte Kindergeld ist dabei genau so hoch, dass es die Differenz zwischen der SGB II-Regelleistung und dem normalen Kindergeld in Höhe von 154 EUR ausgleicht.

Die Besonderheit des Modells ist dabei, dass die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge (über einen steuerfinanzierten Zuschuss in Form einer negativen Einkommenssteuer) nur für Beschäftigungsverhältnisse mit mindestens 30 Wochenstunden gelten soll. Für Teilzeitjobs (15 bis 30 Stunden) soll nur der halbe Zuschuss gezahlt werden. Die Zuschüsse würden bei einem Bruttoeinkommen von 1300 EUR (Alleinstehende) und 2000 EUR (Paare ohne Kinder) auslaufen. Das Niveau der Grundsicherung bliebe unverändert.

Simulationsrechnungen

Das IAB hat anhand von zwei für die Bundesrepublik repräsentativen Datenquellen die Einführung des Modells simuliert. Die Simulationsrechnungen beruhen auf der Abbildung der gesetzlichen Regeln zu Transfers und Abgaben von 2007 für Haushalte des Sozioökonomischen Panels (SOEP) und der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003. Ermittelt wurden insbesondere die fiskalischen Kosten in der kurzen Frist (Einführungskosten), Verteilungswirkungen und Effekte auf das Arbeitsangebot.

Fiskalische Effekte

Berechnet wurden die kurzfristigen fiskalischen Wirkungen, die die Umsetzung der Vorschläge mit sich bringt (vgl. Tabelle 1). Dabei entstünden der öffentlichen Hand sowohl Mehr- als auch Minderausgaben. Der gesamtfiskalische Effekt setzt sich im Wesentlichen aus fünf Teileffekten zusammen: Einsparungen im Bereich des SGB II (Regelleistung und Kosten der Unterkunft), erhöhte Ausgaben für Wohngeld, Ausgaben für den Sozialversicherungszuschuss an Geringverdiener, Ausgaben für das erhöhte Kindergeld und zusätzliche Einnahmen bei den Sozialversicherungsbeiträgen und der Einkommenssteuer (aufgrund der Abschaffung der Begünstigung von Mini- und Midi-Jobs).

Insgesamt führt die Umsetzung des Vorschlags kurzfristig nicht zu Mehrkosten für die öffentliche Hand.

Tabelle 1

Fiskalische Wirkungen des Reformvorschlags

– Jahreswerte in Mio. Euro

Ausgabeneinsparungen	
SGB II	3.136
Mehrausgaben	
Wohngeld	669
Zuschuss zur Sozialversicherung	1.483
Erhöhtes Kindergeld	1.550
Mehreinnahmen	
Sozialversicherungsbeiträge	1.599
Einkommensteuer	808
Gesamtersparnis	1.841

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des SOEP 2005

Die gegenläufigen Effekte aus Mehreinnahmen/Ausgabeneinsparungen und Mehrausgaben gleichen sich nicht nur aus. Sie ergeben sogar einen Überschuss von fast 2 Milliarden Euro (vgl. Tab. 1).

Entlastungswirkungen

Die höchsten Entlastungswirkungen entfallen auf Haushalte, die im Reformszenario durch Zuschuss, Wohngeld und ggf. erhöhtes Kindergeld gerade knapp oberhalb des neuen ALG II-Niveaus (inkl. Erwerbseinkommen) landen, das um die veränderte Anrechnung eigenen Erwerbseinkommens vermindert ist. Haushalte mit vergleichsweise geringen ALG II-Ansprüchen im Ausgangszustand verlassen zwar den ALG II-Bezug eher. Dort fällt aber die Entlastung auch geringer aus.

Tendenziell ist ein Teil der Einsparungen modellbedingt überzeichnet: Unrealistischerweise muss für die Berechnungen nämlich unterstellt werden, dass alle Personen, die einen (simulierten) Anspruch besitzen, diesen auch wahrnehmen. Die Auflösung dieser Annahme würde den Einsparereffekt schmälern. Mit zusätzlichen Belastungen wäre in der Einführungsphase jedoch nicht zu rechnen.

Die quantitativen Wirkungen des Vorschlags auf das verfügbare Einkommen verschiedener Haushaltstypen zeigen, dass nur Aufstocker im ALG II, die einen Anspruch auf den vollen Zuschuss hätten, den Bezug der Grund-

sicherung beenden könnten. Dies wäre nur bei einem Fünftel der knapp eine Million Personen mit aufstockendem ALG II der Fall. Dieser Befund deckt sich weitgehend mit theoretischen Überlegungen, wonach es sich für viele ALG II-Bezieher heute kaum rechnet, eine Vollzeitbeschäftigung anzustreben.

Detaillierte Analysen nach Haushaltstypen legen darüber hinaus nahe, einzelne Parameter des Vorschlags zu überdenken, z.B. hinsichtlich der Fördergrenzen oder auch der Förderhöhe. So werden bei Alleinerziehenden aufgrund von Mehrbedarfzuschlägen im SGB II die finanziellen Anreize nur bedingt gestärkt.

Entlastung des Fallmanagements

Ein weiteres Ziel des Vorschlags war die Entlastung des Fallmanagements bei den Bedarfsträgern des SGB II. Möglichst vielen Menschen sollte bei niedrigen Löhnen der Weg zur Arge oder zur optierenden Kommune erspart bleiben. Tatsächlich könnten kurzfristig bei Umsetzung des Vorschlags mindestens 220.000 erwerbstätige Hilfebezieher und deren Angehörige aus dem ALG II ausscheiden. Langfristig könnte sich diese Zahl über Verhaltensänderungen noch erhöhen.

Umgekehrt ist allerdings zu beachten, dass durch die Ausgestaltung des Zuschusses als negative Einkommensteuer zusätzlicher administrativer Aufwand auf die Finanzämter

Tabelle 2

Simulierte Verteilungseffekte

Haushaltsgruppen nach dem Einkommen aufsteigend geordnet	Durchschnittliche Einkommensänderung bei Einführung des Reformvorschlags			
	Haushalt bezieht Leistungen nach SGB II		Haushalt bezieht keine Leistungen nach SGB II	
	Äquivalenzeinkommen pro Monat in Euro	Einkommensänderung in %	Äquivalenzeinkommen pro Monat in Euro	Einkommensänderung in %
0% – 20%	567	-6	682	33
20% – 40%	708	-18	885	25
40% – 60%	822	-28	1.050	22
60% – 80%	969	-37	1.318	18
80% – 100%	1.449	-30	2.045	16

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des SOEP 2005

zukäme. Dem gegenüber stünde aber der Vorteil, dass sich die Kommunen und ARGEn noch mehr auf das Fördern und Fordern der Problemgruppen konzentrieren könnten.



Verteilungseffekte

Sozialversicherungszuschuss und erhöhtes Kindergeld kompensieren zum Teil die Verminderung des verfügbaren Einkommens im Zuge der stärkeren Anrechnung eigenen Erwerbseinkommens im SGB II. Die Verteilungseffekte des Reformvorschlags sind bezogen auf die gesamte personelle Einkommensverteilung sehr gering. Bei den unteren Einkommensgruppen der Bevölkerung, die von den Reformvorschlägen betroffen sind, kommt es im Durchschnitt zu einem Rückgang des verfügbaren Einkommens.

Erkennbar werden die Effekte, wenn nur die Haushalte betrachtet werden, die direkt von der Reform betroffen sind. Dies ist zum einen die Gruppe der „alten“ Transferempfänger. Sie beziehen bereits vor Umsetzung der Vorschläge von Bofinger/Walwei Leistungen aus der Grundsicherung (SGB II). Darunter erleiden Haushalte mit kleinen aufstockenden Einkünften Einkommensverluste (vgl. Tab. 2 auf Seite 83). Ihr Erwerbseinkommen wird – entsprechend den Reformvorschlägen – im SGB II nun stärker auf den Bedarf angerechnet.

Daneben gibt es die kleinere Gruppe der „neuen“ Transferempfänger. Sie haben im Durchschnitt ein höheres Einkommen als die alten Transferempfänger und waren auch nicht anspruchsberechtigt im SGB II. Durch die Reform haben sie nun aber einen Anspruch auf einen

Zuschuss zur Sozialversicherung oder auf ein erhöhtes Kindergeld. Im Durchschnitt kommt es bei ihnen dadurch zu Einkommensgewinnen (vgl. Tab. 2 auf Seite 83).

Abbau verdeckter Armut

Die neuen Transferleistungen können zudem zu einem Abbau verdeckter Armut beitragen. Wenn Sozialversicherungszuschuss und (erhöhtes) Kindergeld entsprechend einfach administriert werden, könnte im Vergleich zu bereits bestehenden, jedoch nicht realisierten ALG II-Ansprüchen die Inanspruchnahme steigen.

Hierdurch würden sich zwar die fiskalischen Entlastungswirkungen vermindern. Dafür würden erwerbstätige Haushalte besser gestellt, die heute an der ALG II-Grenze oder unterhalb in versteckter Armut leben. Dies ist vor allem dann zu erwarten, wenn die Zuschüsse im Rahmen der steuerlichen Veranlagung gewährt werden.

Wirkungen auf das Arbeitsangebot

Die Ex-ante-Analysen zeigen zunächst, dass – wie erwartet – das Arbeitsangebot in den Teilzeitkategorien mit geringer Wochenstundenzahl abnimmt und sich in Richtung Vollzeitbeschäftigung bewegt (vgl. Tabelle 3). Das Arbeitsangebot geht in den Stundenkategorien 10 h, 15 h und 20 h zurück, während es in den höheren Kategorien (30 h und 40 h) steigt. Der gesamte Angebotseffekt ist in Stunden gemessen zwar positiv, hält sich aber mit gut 55.000 Vollzeitäquivalenten in Grenzen. Eine Zunahme des Arbeitsangebots in Personen (Partizipationseffekt) über alle Haushaltstypen hinweg ist nicht zu erwarten. Vielmehr ist eher mit einem Rückgang zu rechnen.

Bestimmte Elemente des Vorschlags verursachen Mitnahmeeffekte, da sie zu keinen Verhaltensänderungen führen. So können beispielsweise alleinstehende Vollzeitbeschäftigte mit bereits langer Wochenarbeitszeit ihr Arbeitsangebot aufgrund der Zuschüsse gar nicht weiter ausdehnen. Liegt ihr monatlicher Bruttolohn im Förderbereich, erhalten sie auch ohne jede Ausweitung ihres Angebots einen Zuschuss.

Ähnliches gilt für Familien mit mehreren Kindern, die bislang nicht bedürftig waren und wegen der neu eingeführten

Zuschläge zusätzliche staatliche Leistungen erhalten. Das Arbeitsangebot könnte in diesen Fällen wegen der Mitnahmeeffekte längerfristig sogar zurückgehen (vgl. Tab. 3).

Fazit

Auch wenn die drei Elemente des Vorschlags eine einfache Struktur zeigen, entfalten Sie in ihrer Umsetzung höchst komplexe Wirkungen. Verschiedene Arbeitszeitgrenzen für Sozialversicherungszuschuss und erhöhtes Kindergeld führen zu „Sprungstellen“ in der Förderung und zu geringer Transparenz. Zusätzliche Kosten des Vorschlags für die öffentliche Hand sind allerdings nach den Simulationsrechnungen eher unwahrscheinlich.

Die Angebotseffekte zeigen zwar in Richtung eines wachsenden Interesses an Existenz sichernder Beschäftigung. Angesichts ihres begrenzten Umfangs ist jedoch nicht zu erwarten, dass die Umsetzung des Modells allein einen substantieller Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland bewirken würde.

Insgesamt liegt mit dem Vorschlag eine Alternative zur aktuell diskutierten Neugestaltung der Hinzuverdienstmöglichkeiten und der Neuordnung des Niedriglohnbereichs vor. Allerdings wären einige Parameter dieser „Blaupause“ noch einmal zu überprüfen.

Literatur

Bruckmeier, Kerstin; Feil, Michael; Rudolph, Helmut; Walwei, Ulrich; Wiemers, Jürgen (2007): Förderung existenzsichernder Beschäftigung im Niedriglohnbereich - Schätzung von Angebots-, Verteilungs- und fiskalischen Effekten des SMWA-Vorschlags. IAB-Forschungsbericht, 07/2007

Bofinger, P.; Dietz, M.; Genders, S.; Walwei U. (2006): „Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für existenzsichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich“, Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (SMWA).

Rhein, Thomas; Stamm, Melanie (2006): Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland, IAB-Forschungsbericht, 12/2006.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Beschäftigung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, laufende Berichterstattung.

Die Autoren



Kerstin Bruckmeier

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Niedrigeinkommen und Verteilung“ am IAB.

kerstin.bruckmeier@iab.de



Michael Feil

ist kommissarischer Leiter des Forschungsbereichs „Wachstum und Demographie“ am IAB.

michael.feil@iab.de



Jürgen Wiemers

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Wachstum und Demographie“ am IAB.

juegen.wiemers@iab.de

Tabelle 3

Simulierte Arbeitsangebotswirkungen in mittlerer Frist

Gesamteffekt ist Summe aus Partizipation und Anpassung der angebotenen Arbeitszeiten

		Alleinstehende Männer	Alleinstehende Frauen	Paarhaushalte, beide Partner flexibel, Männer	Paarhaushalte, beide Partner flexibel, Frauen	Paarhaushalte, nur ein Partner flexibel	Summe
Partizipationseffekt (Personen)		-2.035	12.202	9.153	-59.691 **	908	-39.464
Veränderung der angebotenen Arbeitszeit (Personen)	10 h	-7.333	-17.711 ***	-19.212	-38.295 ***	-8.322 **	-90.873 ***
	15 h	-2.599	-13.199 ***	-5.166	-22.186 ***	-1.548	-44.699 ***
	20 h	-531	-3.475	-40	-13.305 ***	1.791 *	-15.559 **
	30 h	239	19.306 **	1.149	4.334	4.609 ***	29.636 ***
	40 h	7.167	26.755 ***	40.037	9.408	4.313 **	87.680 ***
	50 h	1.022	527	-7.615	352	65	-5.649
Arbeitsangebotseffekt in Vollzeit äquivalenten		5.551	30.777 ***	24.620 **	-11.447	6.085 **	55.586 **

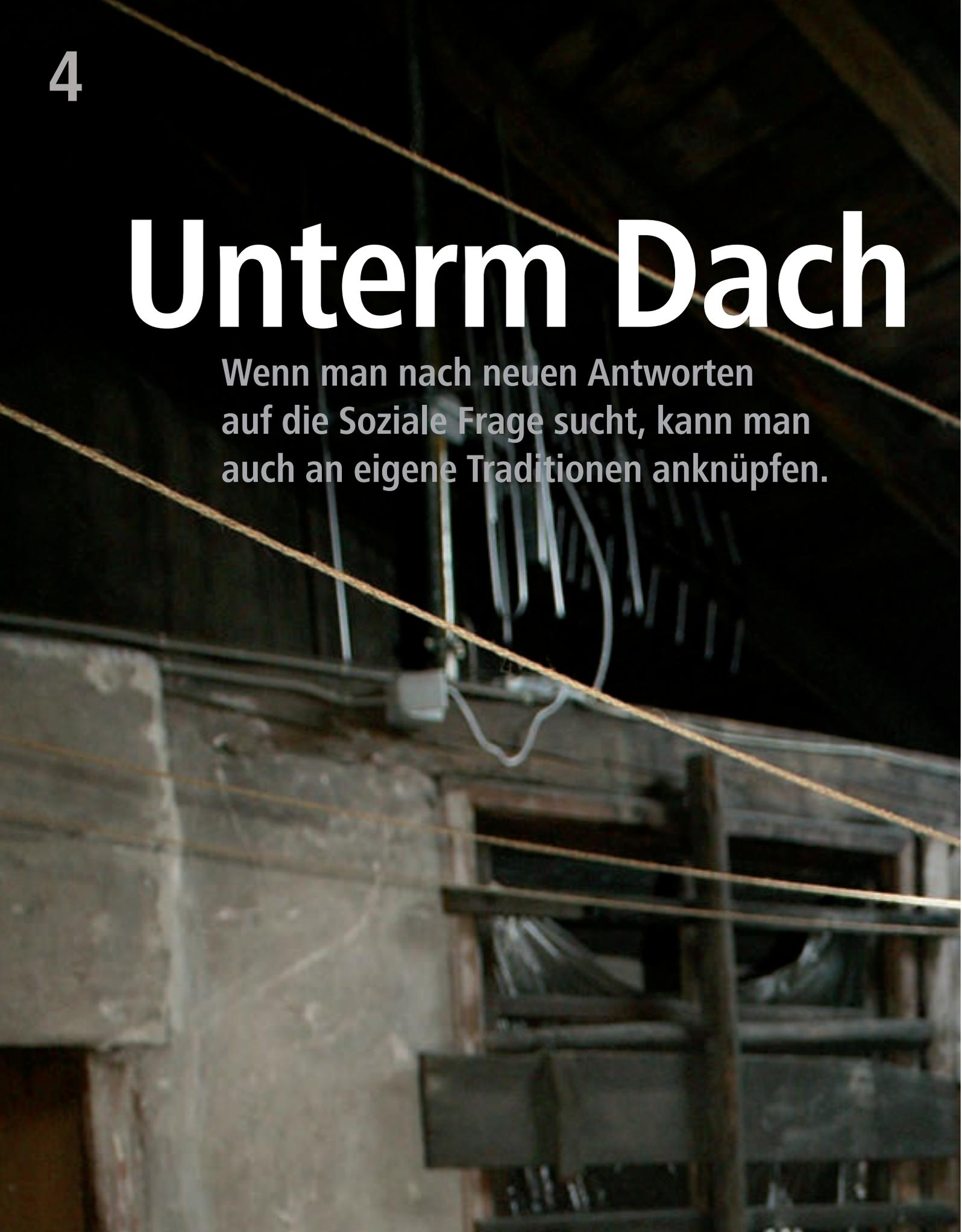
*, **, *** kennzeichnet Signifikanz auf dem 10%-, 5%- und 1%-Niveau

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des SOEP 2005

4

Unterm Dach

Wenn man nach neuen Antworten auf die Soziale Frage sucht, kann man auch an eigene Traditionen anknüpfen.

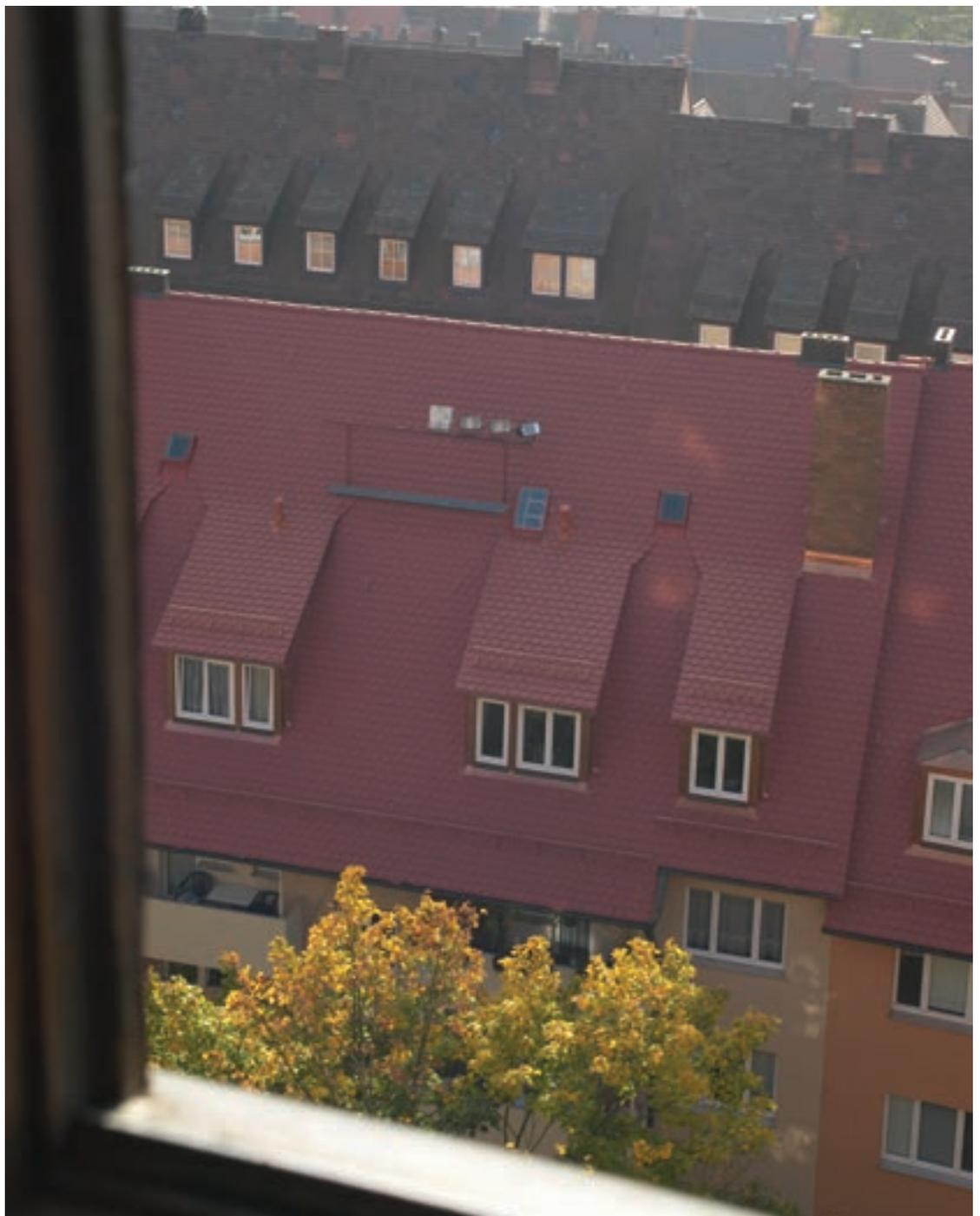




Der Blick nach draußen

Von anderen lernen

Die lang anhaltende Misere auf dem deutschen Arbeitsmarkt hat in den vergangenen Jahren immer stärker den Blick über die Grenzen gelenkt, auf Ansätze und Erfahrungen in beschäftigungspolitisch erfolgreichen Ländern. So waren seinerzeit die Mitglieder der Hartz-Kommission und deren Beraterstab ausgeschwärmt, um Anregungen zur Reform von Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung im Ausland zu holen. Fehlschlüsse blieben dabei nicht aus.



Vom Nutzen internationaler Vergleiche

In den Sozialwissenschaften hat der Vergleich unterschiedlicher Systeme, Kulturen und Gebräuche als zentrale Methode eine lange Tradition. Begründet wird sein Nutzen damit, dass nur im Vergleich mit Anderem, dem zunächst Fremden, das Eigene wahrhaft verständlich wird. Nur der systematische Vergleich unterschiedlicher Gestaltungs- und Wahrnehmungsmechanismen eröffnet den Blick für die Veränderbarkeit, behalte aber auch die Vor- und Nachteile alter und neuer Lösungen im Blick.

Auch in der internationalen Arbeitsmarktforschung ist die vergleichende Untersuchung empirischer Zusammenhänge zwischen ökonomischen Rahmenbedingungen und institutionellen Regelungen ein zentraler Gegenstand. Deren Nutzen wird in einem besseren Verständnis von Funktionsweisen und Anpassungsmöglichkeiten von Arbeitsmärkten gesehen. Die Analyse unterschiedlicher Ländererfahrungen verspricht einen höheren Erkenntnisgewinn oder – statistisch gesprochen – eine größere Varianz bei der Bestimmung der Determinanten von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit.

Aus politikberatender Perspektive sind internationale Vergleiche immer dann wichtig, wenn im nationalen Kontext Fragen wissenschaftlich (noch) nicht eindeutig geklärt sind bzw. Wirkungszusammenhänge empirisch nicht eindeutig geklärt werden können. Internationale Erfahrungen fungieren dann quasi als „Ersatz-Evidenz“. Sie bieten somit eine Möglichkeit, die Grenzen wissenschaftlicher Politikberatung zu erweitern.

Internationale Erfahrungen sprechen dann für oder gegen den Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen zur Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen, die De-regulierung von befristeten Beschäftigungsverhältnissen bei weiterhin striktem Kündigungsschutz für Insider oder die Einführung von Kombilohnmodellen zur Stärkung von Arbeitsanreizen im Niedriglohnssektor.

Politiker suchen darüber hinaus immer nach einem „guten Tipp“ und fragen deshalb, was man aus den Erfahrungen anderer Länder für die Problemlösung und Politikgestaltung im eigenen Land lernen kann. Die Nachfrage nach Lösungsmöglichkeiten und Handlungsoptionen für

konkrete Problemlagen ist groß. Ob Strategien zur Bewältigung des Facharbeitermangels, Ansätze zur Integration von arbeitslosen Leistungsbezieheren oder Lösungsansätze für kommunale Verschuldungsprobleme – die Spannweite bei der Suche nach optimalen oder wenigstens guten Vorbildern („best/ good practices“) ist weit.

Aber nicht nur Lösungen von Detailproblemen sind gefragt. Vielmehr zielt das Lernen über „Benchmarking“ generell auf die Positionierung der Beschäftigungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik eines Landes gegenüber anderen entwickelten Industriestaaten. Angesichts der Globalisierung und der demografischen Entwicklung wird das „Lernen von den Besten“ noch dringlicher.

Dieser Auffassung ist auch die EU-Kommission. Im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie wertet sie nationale Aktionspläne aus und organisiert Peer-Reviews, um gute Praktiken in der Beschäftigungspolitik unter den Mitgliedsländern zu verbreiten. Dabei dient das Benchmarking als Werkzeug, um die Beschäftigungsperformanz verschiedener Länder miteinander zu vergleichen und Politiken zu identifizieren, die das Performanz-Niveau erhöhen können.

Auf supranationaler Ebene hat der Benchmarking-Ansatz aber nicht nur bei den EU-Gremien hohe Priorität. Auch OECD, ILO, Weltbank oder der IWF haben sich dem Ziel verschrieben, erfolgreiche Ansätze und „gute Praktiken“ zu verbreiten.

Komplexe Fragen

Einen „Mehrwert an Erkenntnis“ durch internationale Vergleiche erhält man relativ leicht bei überschaubaren Problemlagen wie der Wirkung von Trainingsmaßnahmen für Jugendliche im europäischen Vergleich. Anliegen und Fragen aus Politik und Öffentlichkeit, die an die international vergleichende Arbeitsmarktforschung herangetragen werden, sind i. d. R. aber komplexer, auch wenn sie auf den ersten Blick eher trivial klingen mögen: Wie können Unterschiede in der Beschäftigungsperformanz zwischen Ländern erklärt werden? Welches sind erfolgreiche Reformstrategien in hoch regulierten Arbeitsmärkten? Welcher Mix aus Maßnahmen und Politiken ist im Länder-

vergleich erfolgreich, um strukturelle Probleme auf dem Arbeitsmarkt zu bekämpfen?

Stärker fokussiert, aber ähnlich komplex, sind folgende Fragen: Warum ist die Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland höher als in anderen Ländern? Warum können andere europäische Staaten größere Erfolge bei der Integration von gering Qualifizierten aufweisen? (Wie) wirkt Aktivierungspolitik für erwerbsfähige Hilfebedürftige im internationalen Vergleich?

Im Kontext

Solche Fragen betreffen zugleich verschiedene Politikfelder und müssen zudem „kontextbezogen“ beantwortet werden, wenn man tatsächlich aus den Erfahrungen anderer Länder lernen will.

Umfassende Lösungsansätze können nicht losgelöst von der Arbeitsmarktverfassung oder Sozialstaatskonzeption eines Landes analysiert und ungeprüft übertragen werden. Will man nicht nur Versatzstücke aus andern Ländern übernehmen, bedarf es der Untersuchung des Zusammenwirkens unterschiedlicher Determinanten erfolgreicher Politik.

Will man beispielsweise die Übertragbarkeit von „Fördern und Fordern“ für Hilfebezieher prüfen, geht es um eine Fülle ganz spezieller Aspekte: die normativen und rechtlichen Grundlagen von Aktivierungspolitik, die definitorische und quantitative Abgrenzung der Hilfebezieher, Unterschiede in der Ausgestaltung von Grundsicherungssystemen, die Wirkung finanzieller Anreize im Zusammenhang mit unterschiedlichen Grundsicherungssystemen oder die Ausgestaltung und Wirkung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowie deren organisatorische Umsetzung (Governance).

Einfache Instrumente

Das methodische Instrumentarium zur Analyse solcher umfassender Ansätze ist allerdings begrenzt. Trotz der eingangs erwähnten großen Bedeutung sozialwissenschaftlich vergleichender Forschung gibt es nämlich keine rigorose Vergleichsmethodologie. Es bedarf aber theoriegeleiteter, empirisch fundierter Methoden, um über ein deskriptives „Berichtsinstrument“ hinauszukommen: Was soll wie, wann und warum verglichen werden?

Intensive Fallstudien erlauben beispielsweise die eingehende Beschreibung dynamischer Prozesse und kausaler Mechanismen am Einzelfall, erschweren jedoch die theoretische, raum- und zeitunabhängige Verallgemeinerung. Die Vielfalt der Variablen und die begrenzte Zahl von Ländern erschweren rein quantitative Analysen und machen statistische Inferenzschlüsse nahezu unmöglich.

In den meisten Vergleichsstudien wird deshalb induktiv-explorativ mit einem Mix aus quantitativen und qualitativen Variablen gearbeitet. Umfangreiche Daten oder statistische Querschnittsvergleiche werden mit historisch-institutionellen Entwicklungen und normativen Grundlagen verschiedener Sozialstaatstypen logisch verknüpft. Dies gestattet die Untersuchung von Kontextbedingungen, lässt aber keine Schlüsse über Kausalbeziehungen zu. Bei Versuchen einer stärkeren Systematisierung und Quantifizierung von qualitativen Informationen (wie dem „Fuzzy Set“-Verfahren) entsteht aber oft eher der Eindruck handwerklichen Bastelns denn der Anwendung seriöser Verfahren.

Lückenhafte Daten

Länderübergreifende Wirkungsanalysen zum Zusammenhang zwischen Arbeitslosenraten und Arbeitsmarktinstitutionen auf der Makroebene stehen methodisch unter starkem Beschuss. Die Ergebnisse gelten als wenig robust. Indikatorenvergleiche auf der Basis von Makro-Datensätzen, wie sie von der OECD oder von EUROSTAT bereitgestellt werden, sind auch wegen der Selektivität der Indikatoren problematisch. In länderübergreifenden quantitativen Analysen kann nur das gemessen werden, wofür vergleichbare Indikatoren vorhanden sind. So werden Ungleichgewichte auf Arbeitsmärkten ausschließlich anhand der standardisierten Arbeitslosenquoten beurteilt, aber nicht auf Basis der hierfür wesentlich aussagekräftigeren Unterbeschäftigungsquote, die international nicht erfasst wird.

Eine Alternative zu Makro-Studien stellen Analysen auf Mikrodatenbasis dar. Nationale Mikrodatensätze für länderübergreifende Analysen stehen aber nur in begrenztem Umfang zur Verfügung und sind wegen der fehlenden Standardisierung auch nur eingeschränkt vergleichbar. Der Zugang zu international standardisierten Mikro-Da-

tensätzen, wie dem European Labour Force Survey, dem Haushaltspanel (ECHP bzw. EU-SILC) und der Luxembourg Income Study, ist zwar unproblematisch. Wegen fehlender Merkmalsausprägungen und der Unterrepräsentation von Zielgruppen (z.B. erwerbsfähige Hilfebezieher) sind sie für viele Fragestellungen aber nicht geeignet.

Beschäftigungspolitische Vorbilder

Das „holländische Beschäftigungswunder“ oder der „keltische Tiger“ sind Metaphern für Länder, die im vergangenen Jahrzehnt ihre Arbeitsmarktp Performanz verbessern konnten. Sie gelten deshalb als Vorbilder für erfolgreiche Arbeitsmarkt- und Sozialreformen. Die Hartz-Reformen wurden von Ländern wie Dänemark, Großbritannien, Irland, den USA oder den Niederlanden inspiriert. Das Leitbild „Fördern und Fordern“ ist die deutsche Version einer aktivierenden Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in Ländern, die es in den 90er Jahren geschafft hatten, ihre Arbeitslosenraten drastisch zu senken.

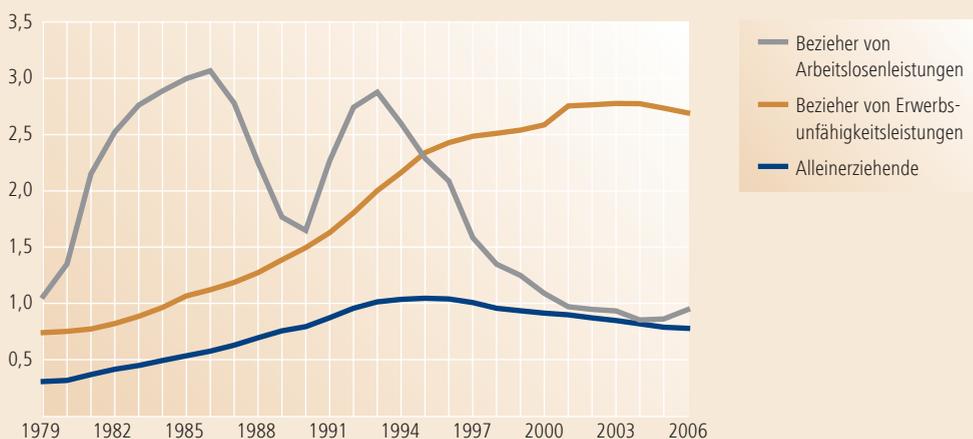
Die Schlussfolgerungen, die nicht nur von deutscher Seite aus den Erfahrungen in den Nachbarländern gezogen wurden, beruhen jedoch eher auf anekdotischer als systematischer Evidenz. Der Beitrag aktivierender Arbeitsmarktpolitik zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit kann zwar theoretisch abgeleitet, empirisch aber nicht eindeutig belegt werden. Aktivierungspolitik ist in den meisten Ländern in umfassende Sozial- und Arbeitsmarktreformen eingebettet. Die Wechselwirkungen von Aktivierungsmaßnahmen und anderen Reformelementen können deshalb nicht klar voneinander abgegrenzt werden.

Zum anderen ist zu fragen, ob die Reduzierung der Arbeitslosenquoten tatsächlich auf eine erfolgreiche Integration von mehr Menschen in den Arbeitsmarkt zurückzuführen ist. Betrachtet man allein die Zahl der registrierten Arbeitslosen zur Beurteilung des beschäftigungspolitischen Erfolgs oder Misserfolgs, führt dies mitunter zu weitreichenden Fehlschlüssen, wie die Graphik auf Seite 92 zeigt.



Abbildung 1

Bezieher von Arbeitslosenleistung und Erwerbsunfähigkeitsleistungen in Großbritannien 1979 bis 2006 - in Mio.



Quelle: Department of Work and Pension (DWP)

© IAB

Die Entwicklung in Großbritannien

Seit 1996, dem Jahr der Einführung der neuen Arbeitslosenleistung (JSA), fallen die Arbeitslosenzahlen in Großbritannien. Parallel dazu stieg die Zahl der Bezieher von Erwerbsunfähigkeitsleistungen (IB= Incapacity benefits). Dies deutet darauf hin, dass es zwischen beiden Leistungsarten Substitutionsbeziehungen gibt. Untersuchungen bestätigen, dass die strengen Anforderungen an Eigenaktivität, Verfügbarkeit und Zumutbarkeit und deren Verknüpfung mit dem JSA-Leistungsbezug eindeutig zu einer Verschiebung in das eher „passive“ IB-Versicherungssystem geführt haben.

Mit diesem Befund relativiert sich nicht nur die Erfolgsbilanz der britischen „Welfare-to-Work“ Politik. Es wird auch deutlich, dass man auf eindimensionale Performanzindikatoren wie den Arbeitslosenraten beruhende Vergleiche mit der gebotenen Vorsicht interpretieren sollte.

Vergebliche Liebesmüh

Berechnungen zum Zusammenhang von Arbeitslosen- und Beschäftigungsraten im Zeitablauf zeigen hingegen einen signifikant negativen Zusammenhang zwischen Erwerbsneigung und Arbeitslosenrate. Ein zunehmendes Arbeitsangebot muss also nicht zu steigender Arbeitslosigkeit führen. Auch wenn man – wegen wechselseitiger Bedingtheit

– nicht vorschnell urteilen sollte: Eine Politik, die auf eine Verminderung des Arbeitsangebotes über Frühverrentungs- oder Erwerbsunfähigkeitsprogramme setzt, kann letztlich die Arbeitslosigkeit nicht wirklich bekämpfen.

Hätte man diese Erkenntnisse in der Vergangenheit wahr und ernst genommen, hätten die in vielen europäischen Ländern angewandten Programme zur massiven Reduzierung des effektiven Arbeitsangebots nicht durchgeführt werden dürfen.

Dies gilt in gewisser Weise auch für die im Ländervergleich extrem hohe Arbeitslosenquote unter den (formal) gering Qualifizierten in Deutschland. Die Behauptung, in Deutschland sei die Arbeitsmarktlage der als „gering qualifiziert“ eingestuft Personen außergewöhnlich schlecht, kann nämlich empirisch gar nicht eindeutig belegt werden.

Lernschwierigkeiten

Dient der internationale Vergleich also nur als „Alibi“, um daraus weitreichende Vorschläge für eine „Aktivierende Sozialhilfe“ oder den weiteren Ausbau des Niedriglohsektors abzuleiten? Verschleiern oder verfälschen internationale Indikatorenvergleiche folglich die Wahrnehmung des Eigenen mehr als dass sie es „wahrhaft verständlich“ machen, wie eingangs behauptet? Für die Lösung welcher Probleme sind flächendeckende Kombilöhne in Verbindung

mit „Workfare“ und dem Ausbau des Niedriglohnssektors letztlich geeignet? Welche „guten Praktiken“ aus andern Ländern können seriöserweise transferiert werden, wenn es weder das Referenzmodell noch eindeutige Vorbilder gibt, sondern nur pfadabhängige Ländervorteile? Sind die Ursachen von Arbeitslosigkeit letztlich zu komplex, als dass man von anderen wirklich etwas lernen kann?

Die Herausforderungen, die vergleichbare Länder zur Erhöhung der Anpassungsfähigkeit von Arbeitsmärkten in Zeiten der Globalisierung zu meistern haben, sind sehr verschieden. Denn jedes Land ist von einem anderen Ausgangsniveau aus gestartet und hat bis heute unterschiedliche Reformwege beschritten. Alle Länder haben aber versucht, den Arbeitsmarkt zu deregulieren und Aktivierungsmaßnahmen in die Arbeitsmarktpolitik zu integrieren, jedoch mit unterschiedlichem Erfolg. Liegt dies tatsächlich an den verschiedenen Ausgangsniveaus und Reformwegen?

Ein wesentlicher Grund für die eingeschränkte Transferierbarkeit von erfolgreichen Modellen ist, dass sie meist auf Vorbedingungen beruhen, die nicht einfach auf andere Länder übertragbar sind. Gerechtigkeitsvorstellungen, Sozialstaatskonzeption und Arbeitsmarktinstitutionen unterscheiden sich im zwischenstaatlichen Vergleich beträchtlich (vgl. hierzu Seite 62 ff).

Pfadabhängigkeiten

Historische Entstehungsbedingungen und die Entwicklung eines landesspezifischen institutionellen Rahmens verursachen nämlich „Pfadabhängigkeiten“. Die Einordnung von Ländern nach Sozialstaatstypen oder Beschäftigungsregimes kann dabei das Verständnis der Ausgangsbedingungen und die Einschätzung des Umfangs von Reformen und Reformbedürfnissen verbessern.

Der Übergang in ein anderes Sozialstaatsmodell mag wegen dieser Pfadabhängigkeit institutionell und politisch schwierig sein, ist aber nicht unmöglich. So kollidieren das universalistische Prinzip der skandinavischen Staaten oder das liberale Modell der angelsächsischen Staaten zwar grundsätzlich mit den Prinzipien einer beitragsbezogenen sozialen Absicherung in den kontinentaleuropäischen Ländern.

In Deutschland ist mit Hartz IV aber ein Übergang von dem – bis 2005 dominanten – Bismarckschen Sozialversiche-

rungssystem zu einem System bedürftigkeitsgeprüfter Fürsorgeleistungen angelsächsischer Prägung zu beobachten.

Die mit Einführung des SGB II verbundene massive Ausdehnung bedürftigkeitsgeprüfter Grundsicherungsleistungen auf die Mehrzahl der Transferbezieher kann als „Systembruch“ interpretiert werden. Vor diesem Hintergrund wird auch der starke Widerstand gegen „Hartz IV“ und die „gefühlte“ Ungerechtigkeit breiter Bevölkerungsschichten verständlich.

Erfolgreiches Lernen

Länder können also von einander lernen, dürfen aber nicht einfach „Rosinen picken“. Es wäre verfehlt, würde man von erfolgreichen Ländern einzelne Merkmale und Reformansätze in der Erwartung herausgreifen, dass dadurch die Arbeitslosigkeit sinkt oder die Erwerbsbeteiligung steigt.

Gleiche Politikmaßnahmen wirken nämlich in einem anderen institutionellen Kontext anders (vgl. Seite 62 ff). Der Gesamteffekt ist eben oft mehr als die Summe der Effekte einzelner institutioneller Änderungen.

Ländervergleiche können durchaus politikrelevante Lehren und Erkenntnisse vermitteln. Dafür liefert der Kündigungsschutz ein interessantes Anschauungsbeispiel. Durch internationale Vergleiche gewinnt man einige Einblicke, die in nationalen Evaluationsstudien so nicht sichtbar werden. In der Regel können nämlich – weder bei einer Lockerung noch bei einer Verschärfung des Kündigungsschutzes – in einem Land eindeutige Beschäftigungseffekte festgestellt werden.

Ein Vergleich des traditionell liberalen Kündigungsschutzrechts in Dänemark mit Ländern, die einen restriktiven Kündigungsschutz haben wie Spanien, zeigt hingegen Folgendes: Rund ein Viertel aller Dänen wechselt pro Jahr den Arbeitsplatz. Damit ist der „Job Turnover“ in Dänemark höher als in Ländern mit restriktivem Kündigungsschutz. Dänische Arbeitnehmer halten ihre Position am Arbeitsmarkt gleichwohl für wesentlich sicherer als ihre Kollegen in stärker regulierten Ländern.

Das Beispiel Spanien zeigt außerdem, wie der traditionell starke Schutz der unbefristeten Vollzeitbeschäftigung (Insider) bei gleichzeitig steigender Verbreitung befristeter Beschäftigungsverhältnisse (Outsider) zu einer starken

Segmentierung des Arbeitsmarktes führen kann. Ein Drittel aller spanischen Beschäftigungsverhältnisse ist nämlich inzwischen befristet, was negative Konsequenzen für die Investitionen in berufs- und betriebsspezifisches Humankapital hat und zu höheren Einkommensrisiken führt.

Mehr Flexibilität – aber wie?

Andererseits zeigen Ländervergleiche, dass eine Deregulierung des Kündigungsschutzes nicht der Königsweg zu einer größeren Anpassungsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt sein muss. Mehr „numerische“ Flexibilität durch Deregulierung des Kündigungsschutzes oder die Ausweitung „atypischer“ Beschäftigungsformen kann auch durch betriebsinterne Anpassungen („funktionale“ Flexibilität) oder flexible Arbeitszeiten erreicht werden. So passt eine hohe

numerische Flexibilität besser zu einer Wirtschaft mit sehr heterogenen Qualifikationsstrukturen und vielen relativ gering qualifizierten Arbeitnehmern (wie in den USA) als zu Ländern mit einer primär mittleren Qualifikationsstruktur (wie in Deutschland).

Bei flexibler Produktion mit höher qualifizierten Beschäftigten ist numerische Flexibilität nämlich schnell ineffizient. Denn diese Form der Arbeitsorganisation erfordert hohe betriebs- und beziehungspezifische Investitionen. Solche Investitionen können von Unternehmen wie Beschäftigten nur erwartet werden, wenn eine langfristig stabile Beschäftigungsperspektive existiert. Diese Erkenntnisse sollte die EU-Kommission berücksichtigen, wenn sie den Mitgliedsstaaten das dänische Modell von Flexibilität und sozialer Sicherheit („Flexicurity“) zur Nachahmung empfiehlt.



Schlussfolgerungen

Obwohl es die „beste Praxis“ nur selten geben dürfte, findet man insbesondere bei internationalen Organisationen wie der EU, OECD, ILO oder dem IWF einen ausgeprägten Hang zur Diffusion von „good practices“. Damit leisten sie zumindest einen Beitrag zur Diffusion des Problembewusstseins, aber auch zur Identifikation manch innovativer Lösung.

Ein prominentes Beispiel hierfür liefert die PISA-Studie von 2003. Die deutschen Ergebnisse der OECD-Vergleichsstudie führten erstmals einer breiten Bevölkerung die selektive Wirkung und geringe Aufstiegsmobilität des deutschen Bildungssystems vor Augen. Damit wurde nicht nur das Problembewusstsein geschärft und eine festgefahrene Diskussion aufgebrochen. Durch die Identifikation von „good practices“ in den skandinavischen Ländern ergaben sich auch alternative Gestaltungshinweise für Lehr- und Lernprozesse in Deutschland.

Die Transferierbarkeit von Ansätzen und „guten Praktiken“ hängt wesentlich ab vom Grad der Allgemeinheit der Problemlösung. Sowohl bei ordnungspolitischen Grundsatzüberlegungen als auch bei der Lösung von Detailproblemen ist die Transferierbarkeit höher als bei dazwischen liegenden Ansätzen.

So wird in Ländern mit unterschiedlicher Sozialstaatskonzeption nach einem „Dritten Weg“ zwischen dem traditionell „fürsorgenden“ Sozialstaat und einem weitreichenden „Laissez-fair“ gesucht, was sich in dem neuen Leitbild eines „aktivierenden Sozialstaates“ niederschlägt. Gleichwohl ist das politische Erkenntnisinteresse für Lösungsansätze auf der „Ebene dazwischen“ besonderes groß. Ein aktuelles Beispiel dafür ist das bereits erwähnte dänische „Flexicurity“-Modell.

Vor einer einfachen Übertragung arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Ansätze muss aber genauso gewarnt werden wie vor blindem Eifer. Eine seriöse Politikberatung setzt profunde Länderkenntnisse voraus, die über Momentaufnahmen hinausgehen.

Dem eingangs erwähnten Verständnis des Eigenen durch Vergleiche mit dem Anderen sei hinzugefügt: Man kann von anderen nur etwas lernen, wenn man viel über sich selber weiß. In diesem Fall müssen sich politisches Erkenntnisinteresse und empirisch fundierte komparative

Forschung auch nicht ausschließen – auch wenn keine rigorosen Methoden zur Bestimmung „kausaler Effekte“ zur Verfügung stehen.

In internationalen Vergleichen oft unterschätzt wird die Zeitdimension. Kein Land war zu allen Zeiten „top“. Dass erfolgreiche Anpassungsstrategien einen langen Atem erfordern, zeigt auch der Blick auf Arbeitsmarkt- und Sozialreformen im Ausland. In den Niederlanden z. B. wurden die Früchte des Wasenaar-Abkommens von 1982 erst Ende der 1990er Jahre eingefahren. In Dänemark ist man – bildlich gesprochen – inzwischen bei „Hartz XX“ angelangt.

Für die international vergleichende Arbeitsmarktforschung bleiben Fragen zur Relevanz institutioneller Rahmenbedingungen bzw. zum richtigen Mix aus Flexibilität und Sicherheit aktuell. Die OECD hat in der revidierten „Job Strategy“ von 2006 ihr Grundmodell weitentwickelt und bisherige Befunde teilweise revidiert.

Wichtig ist die Weiterentwicklung von Messkonzepten und wissenschaftlichen Methoden, um mehr gesicherte Erkenntnisse zur Interaktion von Politik und Institutionen zu bekommen. Die Kombination von Mikro-Evidenz und Experimenten zur Wirkungsweise von Institutionen sind dabei genauso bedenkenswert wie Vorschläge zur alternativen Verwendung ökonometrischer Verfahren. Es geht darum, diese Verfahren weniger zum rigorosen Testen von Hypothesen zu nutzen als vielmehr für die Exploration empirischer Zusammenhänge durch ein enges Wechselspiel von Theorien, Methoden und Daten.

Die Autorin



Regina Konle-Seidl

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration“ am IAB.
regina.konle-seidl@iab.de

Im Schatten Deutschland, deine Armut

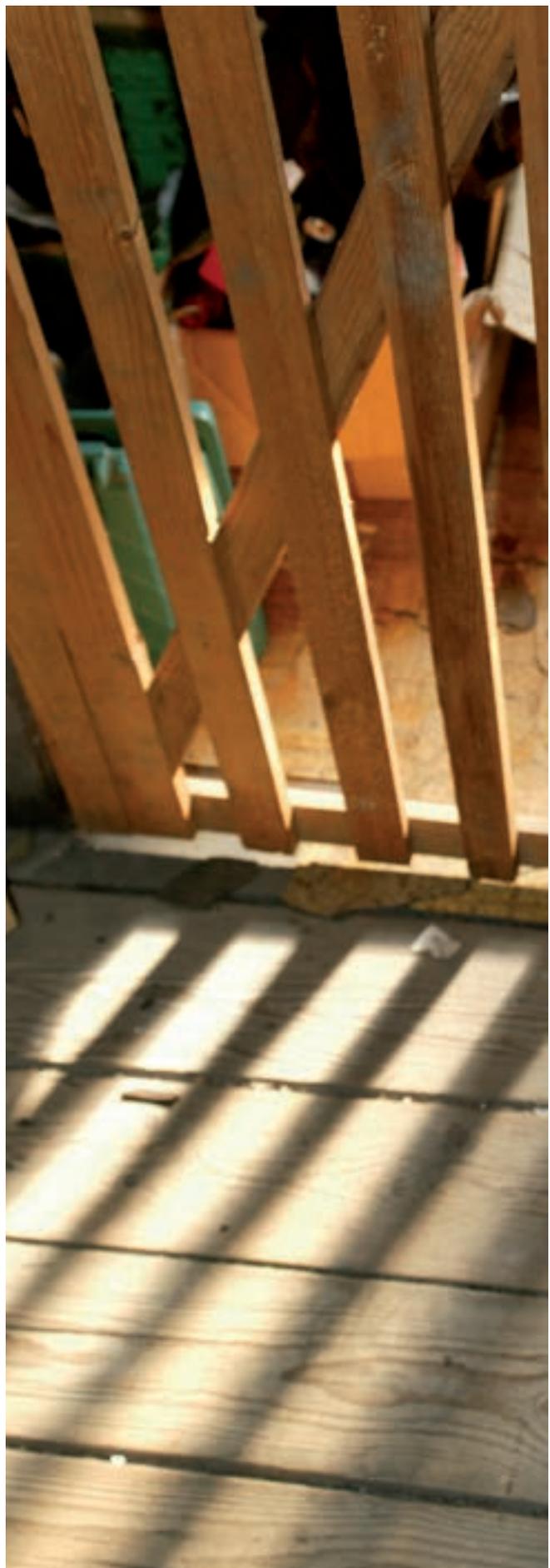
Die immer wieder aufflackernde Missbrauchsdiskussion um Hartz IV ignoriert den sozialpolitischen Gründungskonsens der Bundesrepublik. Dieser ist jedoch keineswegs obsolet.

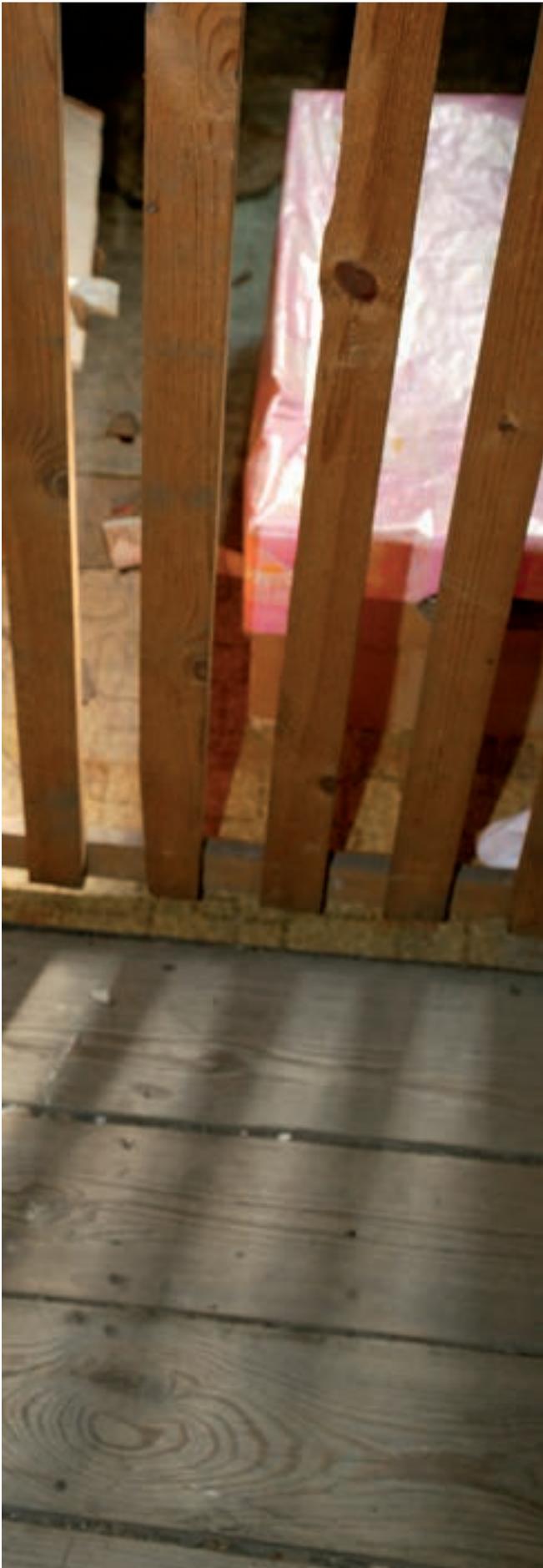
Meldepflicht und Gemeinschaftsdienst für Langzeitarbeitslose forderte jüngst der CSU-Arbeitsmarktexperte Stefan Müller und übertrifft damit SPD-Chef Kurt Beck, der vor einigen Monaten noch zum „Waschen und Rasieren“ geraten hat. Michael Fuchs, der „Mister Mittelstand“ der CDU im Bundestag, vermutet unter den Hilfebedürftigen auch 26-jährige Millionärssöhne und der FDP-Fraktionsvorsitzende Guido Westerwelle findet, Hartz IV sei eine Einladung zum Tricksen.

Alte Debatte

Es hört also nicht auf. Mindestens so alt wie die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II ist auch die Missbrauchsdebatte: Kinder, die schnell noch ausziehen; Paare, die so tun, als wären sie Singles; Leute, die einer Erwerbsarbeit nachgehen und zusätzlich Hartz IV bekommen; Arbeitsscheue, Süchtige, Studenten. Sie alle seien Nachfolger von „Florida-Rolf“ und könnten dank Hartz IV die Leistungen einer allzu großzügigen Sozialfürsorge in Anspruch nehmen.

Hier lebt der mittelalterliche Unterschied auf von den gottesfürchtigen und unschuldigen Armen, den „Deserving Poor“ auf der einen und dem „Lumpenpack“ auf der anderen Seite, das entweder nicht eigentlich arm oder an seiner Lage selbst Schuld ist. Diese Debatte zog sich weiter durch die industrielle Revolution. Aber selbst die Fabrikbesitzer im 19. Jahrhundert waren lange nicht in der Lage, die verelendeten Massen zu beschäftigen.





Dunkle Zeiten

Arbeitslosigkeit und Armut blieben die Begleiter der Industrialisierung. Selbst wer Arbeit hatte, lebte nicht selten in überfüllten, lichtarmen und schlecht beheizten Wohnquartieren; litt unter durch mangelhafte Hygiene bedingte Krankheiten; musste seine Kinder in die Fabrik statt in die Schule schicken; sein Bett zwischenvermieten; arbeiten bis zum Umfallen, 12 bis 16 Stunden am Tag, bis zum frühen Tod. Das war die Soziale Frage damals.

Heute sind Arbeitslöhne in manchen Ecken der Wirtschaft so niedrig geworden, dass damit keine Familie mehr durchkommt. Mancher Handwerker krebst jahrelang knapp vor der Pleite herum. Wenn viele Kunden eine laxen Zahlungsmoral haben, dann kann es schon mal richtig eng werden. Auch die Gesundheit leidet, wenn das Geld für Praxisgebühr und Zuzahlung nicht reicht oder Arztbesuche aus Unwissenheit oder aus Angst vor Stigmatisierung unterbleiben. Das ist die Soziale Frage im Deutschland des 21. Jahrhunderts.

Andere Länder zeigen, es geht noch schlimmer: „If I'd been in the USA I'd be dead right now“ – sagt eine in Deutschland lebende afroamerikanische Gospelsängerin, die wegen eines Herzinfarkts alle ohnehin nicht gut bezahlten Engagements verlor. Die ARGE bezahlte Krankenhaus und Reha, nächstes Weihnachten steht die Sängerin wieder in unseren Kirchen und Sälen und singt.

Die soziale Frage

Was ist mit der Sozialen Frage zwischenzeitlich passiert? Im 19. Jahrhundert entwickelten Anarchisten und Kommunisten auf der Basis der Massenarmut bedrohliche Umsturzvorstellungen. Arbeiter, die katholische Kirche und bürgerliche Sozialreformer gründeten Unterstützungseinrichtungen und drangen auf Maßnahmen zur Milderung des Elends, aber auch auf soziale Teilhabe und Demokratie.

Der preußische, später reichsdeutsche Obrigkeitsstaat fühlte sich bedroht und reagierte mit einer Mischung aus Repression und ersten Ansätzen einer Sozialgesetzgebung. Die Einschränkung der Kinderarbeit und vage Schutzbestimmungen der ersten Gewerbeordnungen machten den Anfang. Doch das Arbeiterleben blieb riskant, elend und unsicher. Proteste politisierten die Massen. Revolutionshoff-



nung und -furcht breiteten sich aus. Der Staat entwickelte die Sozialgesetzgebung weiter, führte die „Bismarcksche Rentenversicherung“ mit ihrer minimalen Existenzsicherung ein und ließ politische Partizipation in engen Grenzen zu.

Die Weimarer Republik

Das erste deutsche Experiment einer sozialen, marktwirtschaftlichen Demokratie entstand in der Weimarer Republik. Demokraten, Sozialisten und Radikale, so mancher Liberale und der politische Katholizismus konnten sozialpolitische Meilensteine setzen wie Mitbestimmung, Achtstundentag, die Systematisierung der Arbeitsvermittlung und die Arbeitslosenversicherung.

Auch das Unternehmertum und das konservative Lager akzeptierten dies zunächst. Stand doch mit der russischen Oktoberrevolution und der radikalen Linken im eigenen Lande eindrucksvoll vor Augen, wie alternative Lösungen der sozialen Frage aussehen könnten.

Soziale Marktwirtschaft

Was in den 20er Jahren nur unvollkommen und instabil blieb, war den Gründern der Bundesrepublik ein Hauptanliegen, die vom Scheitern der Weimarer Republik nachhaltig geprägt waren: die dauerhafte Befriedung der Sozialen Frage. Konrad Adenauers CDU und Kurt Schumachers SPD ebenso wie Gewerkschaften, Unternehmertum und Beamtenschaft, Intelligenz und liberales Bürgertum hatten die Weisheit und Weitsicht, die sozialpolitischen Ansätze der zwanziger Jahre aufzugreifen und auszubauen.

Vor Augen hatten sie dabei den aus der Revolution geborenen, zur Weltmacht avancierten realen Sozialismus und den zersetzenden Einfluss des politischen Radikalismus der Weimarer Zeit. Denn soziale Stabilität und politische Stabilität sind untrennbar verbunden und formen den Grundpfeiler einer soliden marktwirtschaftlichen Ordnung – der „sozialen Marktwirtschaft“.

Ein Gebot der Verfassung

Rentenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Krankenkassenwesen und Sozialhilfe sind die weithin sichtbare institutionelle Seite dieses sozialpolitischen Gründungskonsenses. Der Grundgedanke der sozialen Gerechtigkeit

und der Hilfe für die sozial schwachen Mitglieder der Gesellschaft – seien sie verschuldet oder unverschuldet in Not geraten – bildet den Kitt der sozialen Marktwirtschaft. Mildtätige Gaben für die „Deserving Poor“ reichen nicht aus. Der Grundgedanke der sozialen Gerechtigkeit braucht und genießt Verfassungsrang, was sich in der sozialstaatlichen Auslegung des Rechts auf Leben und der Menschenwürde im Grundgesetz niederschlägt.

Ein einheitliches System

Zunächst hielt es die Bundesrepublik über mehrere Jahrzehnte mit dem zweigleisigen System der Weimarer Republik: Auf der einen Seite die kommunale Armenfürsorge (später: Sozialhilfe), auf der anderen Seite die gesamtstaatliche Arbeitslosenfürsorge (später: Arbeitslosenhilfe). Dem Vorbild anderer europäischer Länder folgend entstand im Rahmen der Hartz-Gesetze zum 1.1.2005 ein einheitliches System.

Zweifellos lässt sich über viele Aspekte dieser Zusammenlegung trefflich streiten. Viele Kleinigkeiten sind ineffizient oder einfacher und besser zu gestalten. Manche Rahmenbedingungen erschweren die Umsetzung der Reform. Arbeitsmarktintegration als vorrangiges Ziel des SGB II ist angesichts des Missverhältnisses von Arbeitsuchenden und offenen Stellen oftmals utopisch. Der Wandel von der Industriearbeit zu einer wissensbasierten Dienstleistungsökonomie sorgt überdies dafür, dass die Fähigkeiten und Fertigkeiten von Arbeitslosen nicht immer zu den Anforderungen der Wirtschaft passen.

Konstruktive Kritik

Mitunter konterkarieren auch schematisches und bürokratisches Denken und Handeln gute Absichten in der Arbeits- und Sozialverwaltung. Zudem kann der Widerstreit organisierter Interessen dazu führen, dass schlecht wirkt, was gut gemeint ist. Auch die im Hilfesystem enthaltenen Aspekte von Macht, Herrschaft, Disziplinierung und Kontrolle sowie die Verpflichtung zur Gegenleistung stehen zur Debatte.

Über den Sinn der geforderten Teilnahme an Maßnahmen oder öffentlichen Arbeiten als Pendant zu der im Mittelalter verordneten „Gebetsstunde des Armenhäuslers“ darf, kann und muss man diskutieren – auch

über den Missbrauch von Leistungen. Ebenso muss die Angemessenheit der Grundsicherung für einen menschenwürdigen Lebensunterhalt geprüft werden, fundiert und sachlich. Denn der soziale Friede – die Gründermütter und Gründerväter wussten es – ist mühsam errungen und wertvoll, auch wenn er alle etwas kostet.

Nun droht heute nicht mehr die soziale Revolution. Auch stehen Stalin, Honecker und ihre „Arbeiterparadiese“ nicht mehr ante portas. Doch die Revolutionsbestrebungen der Arbeiterbewegung waren auch im 19. Jahrhundert nur die politische Antwort auf Fabrikregime, Hungerlöhne, Wohnelend, politische Exklusion, Erosion der Familie, Verwahrlosung, Bildungsarmut, Alkoholismus, Kriminalität und Krankheit.

Sozialpolitischer Gründungskonsens

So fern ist das auch heute nicht. Denken wir an Jugendgangs und Rechtsradikalismus, Perspektivlosigkeit, Bildungsferne und Fehlernährung, Drogensucht, Hooliganismus oder Gewaltkriminalität. All das sind Zeichen von Anomie, von abnehmender Integrationskraft einer Gesellschaft. Die Tumulte in den Pariser Banlieues, die sich seit November 2005 von Herbst zu Herbst wiederholen, aber auch die Elbuferkrawalle in Dresden vom Mai 2005 kann man so lesen.

Eine auf dem sozialpolitischen Gründungskonsens aufbauende Politik, die Armut bekämpft, an den Rand Gedrängte fördert und bildet, tatsächlich aktiviert und integriert, und wo nötig Kontrolle mit Augenmaß zeigt, ist die beste Prävention gegen eine Spaltung der Gesellschaft.

Soziale Stabilität und Integration sind als politische Ziele auch im 21. Jahrhundert nicht obsolet. Denn Desintegration, Anomie und soziale Exklusion haben auf Dauer einen hohen Preis, der manchen nicht immer bewusst ist. Dagegen sind die Kosten von Hartz IV gering.

Der Autor



Dr. Markus Promberger

ist Leiter des Forschungsbereichs
„Erwerbslosigkeit und Teilhabe“
am IAB.

markus.promberger@iab.de

Ende gut, alles gut? Wenn Hilfeempfänger in Rente gehen

Zeiten der Arbeitslosigkeit, zumal lange, reißen Lücken – auch in die Altersversorgung. Wenn Ältere arbeitslos werden, bleiben sie es meist lange und gehen nicht selten aus dem Hilfebezug direkt in Rente. Hat damit die Bedürftigkeit ein Ende oder droht ihnen Altersarmut ohne Ende? Das IAB wollte es genauer wissen und hat die Betroffenen selbst gefragt.



Ob sie im Alter mit Armut rechnen müssen, hängt insbesondere bei älteren Beziehern von Arbeitslosengeld II (Alg II) entscheidend davon ab, ob sie bereits ausreichende Anwartschaften in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) erworben haben. Denn ihre Aussichten auf eine sozialversicherungspflichtige Tätigkeit sind nach langer Arbeitslosigkeit ungleich schlechter als die der Jüngeren. Außerdem haben sie auch bei erfolgreicher Rückkehr in das Berufsleben nur noch wenige Erwerbsjahre vor sich, in denen sie Beiträge in die GRV einzahlen können.

Und während des Leistungsbezuges selbst tut sich auch nicht viel: Bis Ende 2006 erhöhte ein volles Jahr des Bezuges von Alg II die monatliche Rentenanwartschaft um ganze 4 Euro 28 Cent. Nach der letzten Gesetzesänderung zu Beginn des Jahres ist es nur noch halb soviel – eine Quantité négligeable.

Risiko der Altersarmut ungleich verteilt

Will man die künftige Versorgungslage und die unterschiedlichen Armutrisiken im Alter abschätzen, so sind die bisherigen Beitragsdauern älterer Hilfebezieher in der GRV ein wichtiger erster Anhaltspunkt – auch wenn sich die genauen Rentenanwartschaften daraus nicht ermitteln lassen. Dazu wird die Summe der Beitragszeiten betrachtet, die die einzelnen Befragten der Jahrgänge 1940-1954 bis zu ihrem Eintritt in den Alg-II-Bezug im Januar 2005 erworben haben. Dabei werden alle Zeiten vom Beginn des Erwerbslebens bis zum 51. Geburtstag berücksichtigt.

Danach dürfte ein beachtlicher Teil der älteren Hilfebezieher mit einer Rente über dem Grundsicherungsniveau rechnen können – und wäre damit nicht mehr arm, zumin-

dest nicht nach Maßgabe dieser Studie. Denn im Mittel waren die Befragten bis zum Eintritt in den Alg-II-Bezug bereits mehrere Jahrzehnte rentenversichert. So hat die Hälfte der Hilfeempfänger in den alten Bundesländern bis zum Alter von 50 Jahren mindestens 27,3 Beitragsjahre erreicht. Die oberen 50 Prozent der Hilfebezieher in den neuen Ländern kommen sogar auf mindestens 33,9 Jahre. Diese Zeiten beruhen in West- wie in Ostdeutschland hauptsächlich auf entsprechend langen Beschäftigungszeiten. Nur ein kleiner Teil der Beitragsmonate resultiert aus dem Bezug von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Unterhaltsgeld. Die Befragten blicken also mehrheitlich auf stabile Erwerbsbiographien zurück.

Ost/West und Frauen/Männer

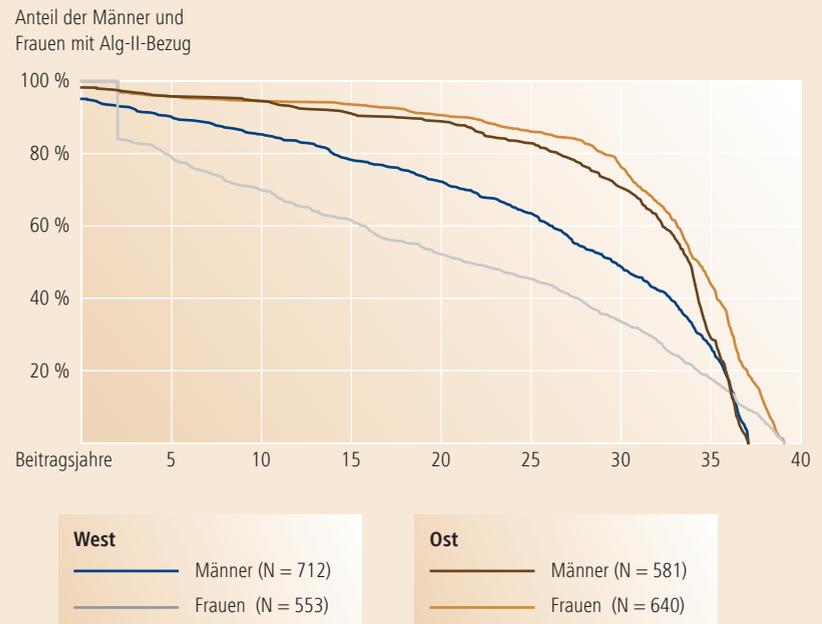
Im Unterschied zwischen alten und neuen Ländern spiegeln sich im Wesentlichen noch die unterschiedlichen Erwerbsbiographien der Menschen in den beiden ehemaligen deutschen Staaten wider. Insbesondere gibt es in den alten Ländern weitaus mehr Empfänger von Alg II, die nur sporadisch in die Rentenversicherung eingezahlt haben. Sie dürften deshalb ein erhöhtes Risiko der Altersarmut tragen. So haben lediglich 8 Prozent der ostdeutschen, aber 28 Prozent der westdeutschen Befragten weniger als 15 Beitragsjahre.

Die Verteilungsmuster werden noch interessanter, wenn man zusätzlich nach Frauen und Männern unterscheidet (vgl. Abb. 1). Auf den ersten Blick fällt auf, dass westdeutsche Empfängerinnen von Alg II bei weitem die kürzesten Beitragsdauern der vier Gruppen aufweisen. Besonders groß ist dabei der Abstand gerade im unteren Bereich der Verteilung. So haben die 25 Prozent der westdeutschen Männer mit den kürzesten Beitragszeiten bis zu 18,3 Beitragsjahre angesammelt. Das unterste Viertel der ostdeutschen Frauen hat sogar bis zu 30,3 Jahre erreicht. Dagegen haben die unteren 25 Prozent der Hilfebezieherinnen in den alten Ländern bis zu ihrem 51. Geburtstag höchstens sieben Beitragsjahre erreicht – einschließlich der zwei Kindererziehungsjahre, die jeder Frau pauschal zugerechnet wurden.

Abbildung 1

Pflichtbeitragszeiten von Männern und Frauen mit Alg-II-Bezug in West- und Ostdeutschland

Verteilung der Pflichtbeitragszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung, die bis zum Alter von 50 Jahren erworben wurden.



Lesebeispiel: 79 Prozent der westdeutschen Hilfebezieherinnen haben bis zum Alter von 50 Jahren mehr als 5 Beitragsjahre erreicht, immerhin noch 62 Prozent die Marke von 15 Beitragsjahren überschritten, aber nur eine Minderheit von 18 Prozent hat mehr als 35 Beitragsjahre erworben.

Quelle: IAB-Querschnittbefragung „Lebenssituation und Soziale Sicherung“ (QS I).

© IAB

Augenfällig ist außerdem, dass sich die ausgeprägten Unterschiede zwischen Frauen und Männern im Westen zeigen, nicht aber im Osten. Dort sind es sogar die Frauen, die wegen der zusätzlichen Kindererziehungszeiten insgesamt die längeren Beitragsdauern aufweisen. Hierin manifestiert sich die hohe Erwerbsbeteiligung von Frauen in der ehemaligen DDR.

Was wäre, wenn?

Mit einfachen Modellrechnungen kann die Gruppe der von Altersarmut bedrohten Hilfebezieher näher eingrenzt werden. Die Schätzungen können das Ausmaß der späteren Hilfebedürftigkeit zwar nicht exakt beziffern, weil sie unter

anderem den Haushaltskontext außer Acht lassen. Allerdings geben sie zumindest einen groben Anhaltspunkt dafür, wie viele ältere Empfänger von Alg II durch ihre eigenen Rentenanwartschaften bereits ausreichend gegen Armut abgesichert wären, würden sie ohne Abschläge in Rente gehen und im Alter alleine leben.

Das geringste Risiko späterer Altersarmut tragen danach erwartungsgemäß die ostdeutschen Männer: 62 Prozent haben bereits bis zum Alter von 50 Jahren mindestens 32,1 Beitragsjahre erreicht. Damit hätten sie im Falle von durchschnittlich 0,76 Entgeltpunkten pro Beitragsjahr – unabhängig von einer neuerlichen Beschäftigung – auf jeden Fall eine gesetzliche Rente auf Sozialhilfeniveau oder darüber zu erwarten (vgl. Tab.).

Auch westdeutsche Männer im Alg-II-Bezug besitzen nach den Modellrechnungen in der Mehrzahl (53%) bereits existenzsichernde Anwartschaften. Dank des höheren durchschnittlichen Entgeltpunktwertes von 0,81 liegt ihre „Sozialhilfe-Schwelle“ nur bei 28,5 Beitragsjahren.

Hingegen haben trotz langer Beitragszeiten nur knapp 46 Prozent der ostdeutschen Hilfebezieherinnen schon armutsvermeidende Rentenanwartschaften aufbauen können. Damit liegt ihre Quote deutlich unter der ostdeutscher Männer, was an den geringeren Arbeitsentgelten ostdeut-

scher Frauen liegt. Sie schlagen sich in nur 0,68 Entgeltpunkten pro Beitragsjahr nieder und in einer entsprechend langen Mindestbeitragsdauer von 34,8 Jahren.

Mit Abstand am schlechtesten (eigenständig) abgesichert sind – wie erwartet – die älteren Hilfebezieherinnen in Westdeutschland. Bei ihnen verbinden sich kurze Beitragsdauern mit niedrigen Arbeitsentgelten als Folge von Teilzeitarbeit und geringer Entlohnung. Bei durchschnittlich nur 0,39 Entgeltpunkten pro Beitragsjahr müssten sie insgesamt 56,8 Jahre lang Beiträge einzahlen, um eine Rente in Höhe der Grundsicherung zu erhalten. Folgt man dieser Durchschnittsbetrachtung in der Modellrechnung, so kann im Westen keine der befragten Frauen diese Hürde überwinden, selbst wenn sich an die Zeit des Alg-II-Bezuges noch eine lange Berufstätigkeit anschließen sollte.

Damit sind ältere Hilfebezieher in den neuen Ländern dank ihrer jahrzehntelangen stetigen Erwerbstätigkeit vom Risiko der Altersarmut weit weniger betroffen als Empfänger von Alg II in Westdeutschland. Dies dürfte wegen der vergleichsweise guten Absicherung von Männern wie Frauen insbesondere für Paare gelten. Demgegenüber zählen westdeutsche Frauen zu den besonderen Risikogruppen unter den Empfängern von Alg II: Sofern sie nicht durch die Rentenansprüche ihres Partners oder andere Formen

Tabelle

Risiken der Altersarmut bei älteren Beziehern des Alg II

– Modellrechnungen

	West		Ost	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Durchschnittliche Entgeltpunkte pro Beitragsjahr laut Statistik der DRV (Referenz: deutsche Rentenversicherte der Jahrgänge 1940 bis 1954 mit Kontenklärung bis mindestens 1997)	0,81	0,39	0,76	0,68
Umrechnung der Entgeltpunkte in die durchschnittliche Rente aus einem Beitragsjahr*	21,16 €	10,07 €	17,43 €	15,63 €
Beitragsjahre bis zum Erreichen der Sozialhilfeschwelle (West: 604 Euro, Ost: 559 Euro)	28,5	56,8	32,1	34,8
Anteil der Empfänger von Alg II, die bis zum Alter von 50 mindestens diese Zahl von Beitragsjahren erreicht haben	53%	0%	62%	46%

* Durchschnittliche Entgeltpunkte pro Beitragsjahr multipliziert mit dem aktuellen Rentenwert von 2004 (West: 26,13 Euro; Ost: 22,97 Euro)

Quellen: Statistik der Deutschen Rentenversicherung: Rentenanwartschaften am 31.12.2004, Band 156, Berlin 2006, Tabellen 15.51 R., 15.52 R, 15.71 R und 15.72 R; Statistik über die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 2004 des Statistischen Bundesamtes, Statistik G 10; eigene Berechnungen.

der Altersvorsorge ausreichend abgesichert sind, tragen sie mit Abstand das höchste Risiko, auch im Ruhestand bedürftig zu sein.

Jedoch ist die historische Konstellation einmalig, die die Biographien der hier betrachteten Jahrgänge prägte. Schon deshalb sind die Befunde zur Altersarmut älterer Bezieher von Alg II nicht ohne Weiteres auf die nachfolgenden Generationen übertragbar.

Später wird vieles ganz anders

Die Kohorten der heute 15- bis 50-jährigen stehen grundlegend anderen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen gegenüber. Sie lassen erwarten, dass sich die Versicherungsverläufe in Ost und West sowie die der westdeutschen Frauen und Männern in den nächsten Jahren und Jahrzehnten zunehmend angleichen werden.

Zudem ist absehbar, dass für die heute 40- bis 50-jährigen Bezieher von Alg II das Risiko der Altersarmut generell steigt. Denn die Verschlechterung der Arbeitsmarktlage ab den 70er Jahren im Westen und die Arbeitsmarktkrise nach der Wiedervereinigung in Ostdeutschland trafen sie in einer früheren Phase ihres Arbeitslebens. Beides hinterließ deshalb stärkere Spuren in ihren Erwerbsbiographien.

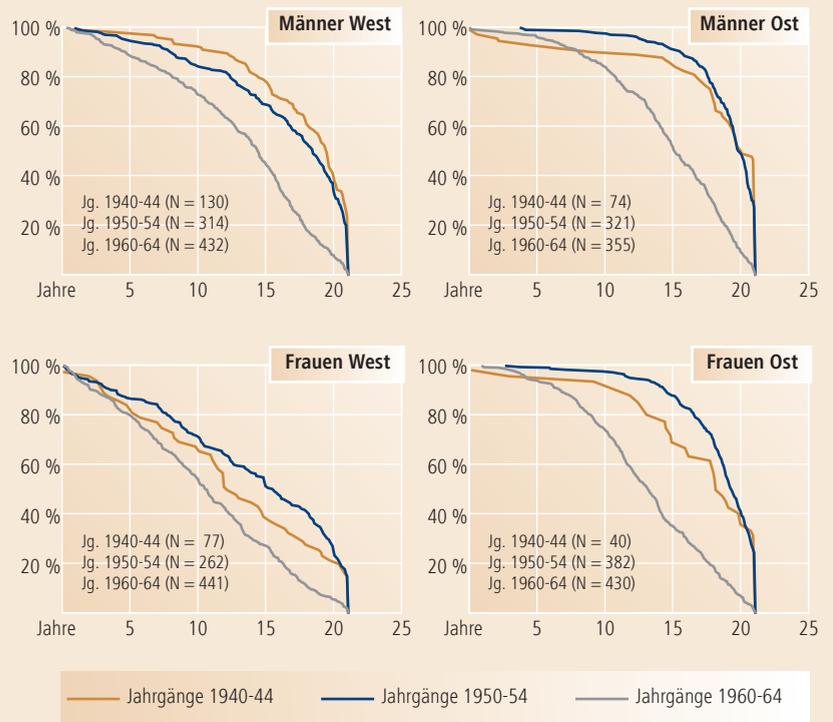
Abbildung 2 zeigt eindrucksvoll, dass die Diskontinuität der Versicherungsverläufe bei den Jüngeren zunimmt. Darin wird die Summe der Beitragszeiten zwischen dem vollendeten 20. und 40. Lebensjahr im Vergleich dreier Geburtskohorten dargestellt, jeweils getrennt für ost- und westdeutsche Frauen und Männer. Danach fällt die jüngsten Kohorte bei den Beitragsjahren deutlich hinter die vorherigen Jahrgänge zurück. Dabei ist der Rückgang bei Frauen und Männern in Ostdeutschland am stärksten. Selbst wenn den Betroffenen ein schneller Wiedereinstieg in Beschäftigung gelingen sollte, dürften viele die bereits bestehenden Lücken bis zum Erreichen des Rentenalters nicht mehr schließen können.

Zusätzliche Risiken für diese Jahrgänge bergen zudem die Veränderungen im Sozialrecht. Zum einen wird das allgemeine Rentenniveau in der GRV als Folge der jüngsten Rentenreformen weiter sinken. Zum anderen reißen Phasen der Arbeitslosigkeit heute stärkere Lücken in die Alterssicherung.

Abbildung 2

Summe der Pflichtbeitragszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung, die im Alter zwischen 20 und 40 Jahren erworben wurden

– Männer und Frauen mit Alg-II-Bezug in West- und Ostdeutschland



Quelle: IAB-Querschnittbefragung „Lebenssituation und Soziale Sicherung“ (QS I).

©IAB

Fazit

Ende gut, alles gut? Für einen erheblichen Teil der heute 50-jährigen und älteren Empfänger von Alg II lässt sich diese Frage wohl mit einem „Ja“ beantworten. Dank stetiger Erwerbsbiographien kann nämlich rund die Hälfte bereits jetzt mit einer gesetzlichen Rente oberhalb des Sozialhilfeniveaus rechnen – einen Rentenzugang ohne Abschläge vorausgesetzt.

Eine Ausnahme bilden in dieser Altersgruppe westdeutsche Frauen: Wegen Erwerbsunterbrechungen und niedrigeren Arbeitsentgelten wird die Mehrzahl keine existenzsichernde eigenständige Alterssicherung erreichen. Sie dürften auf das Einkommen des Partners oder ergänzende Leistungen der „Grundsicherung im Alter oder bei Erwerbsminderung“ angewiesen sein.

Dabei ist jedoch zu beachten, dass die hier untersuchte

Die Autorin



Dr. Christina Wübbeke

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Erwerbslosigkeit und Teilhabe“ am IAB.

christina.wuebbeke@iab.de

Generation der älteren Bezieher von Alg II einen großen Teil ihres Erwerbslebens unter vergleichsweise günstigen Arbeitsmarktbedingungen verbrachte. Dagegen haben bei den nachrückenden Jahrgängen der heute 40- bis 50-jährigen Leistungsempfänger diskontinuierlichere Erwerbsverläufe bereits größere Lücken in die Altersvorsorge gerissen. Dies gilt insbesondere für Ostdeutschland, wo sich die stetigen Biographien der ehemaligen DDR langsam „auswachsen“.

Neben dem Wandel der Erwerbsbiographien verschlechtern aber auch Änderungen im Sozialrecht die Rahmenbedingungen für die individuelle Alterssicherung. Dazu trägt die Absenkung des allgemeinen Rentenniveaus in der GRV ebenso bei wie die Tatsache, dass das Sozialrecht die Folgen von Arbeitslosigkeit für die Alterssicherung heute weniger stark ausgleicht als früher. Ob und wie sehr dies im Einzelfall zu wachsenden Risiken in der Alterssicherung führt, entscheiden auch die Arbeitsmarktformen. Insbesondere müsste es gelingen, den harten Kern an Langzeitarbeitslosigkeit aufzulösen.

Außerdem dürfte das Auslaufen der „58er-Regelung“ Ende dieses Jahres nicht ohne Folgen bleiben. Mit diesem

Schritt will der Gesetzgeber ein Signal setzen gegen den frühen Rückzug älterer Arbeitsloser aus dem Erwerbsleben. Die Strategie könnte dann erfolgreich sein, wenn die Reintegration künftig besser gelingt als bisher.

Andernfalls könnte sich das Problem der Altersarmut zusätzlich verschärfen. Denn die „58er-Regelung“ schützt ältere Bezieher von Alg II bislang davor, zum frühest möglichen Zeitpunkt eine Altersrente mit Abschlägen beantragen zu müssen. Ohne diese Regelung wird das Prinzip der Nachrangigkeit des Alg II gegenüber anderen Sozialleistungen auch für die gesetzliche Rente gelten.

Damit konterkariert die Frühverrentungspflicht das mit der Schonung privater Altersvorsorge verbundene Ziel des SGB II, präventiv gegen Armut im Alter zu wirken. Im Grenzfall sind es sogar erst die Zeiten des Alg-II-Bezugs, die – zu Lasten der Betroffenen – Ansprüche auf vorgezogene Altersrenten begründen und damit die Hinnahme von Rentenabschlägen erzwingen. Deshalb sollte man noch einmal prüfen, ob nicht auch künftig Bezieher von Alg II nur dann eine Altersrente beantragen müssen, wenn dies ohne Abschläge möglich ist.

