

# Arbeit statt Armut - Mindestsicherung und Beschäftigungspolitik

Ronnie Schöb<sup>1</sup>

Freie Universität Berlin und WPZ Research Fellow

ronnie.schoeb@fu-berlin.de

*Eine Mindestsicherung durch aktivierende Beschäftigungspolitik setzt auf eine umfassende Integration der Menschen in das gesellschaftliche Leben anstatt auf eine dauerhafte, alimentierte Exklusion. Sie sichert Bedürftigen nicht nur ein existenzsicherndes Einkommen, sondern auch die soziale Identität und das daraus erwachsende Selbstbild. Die jüngere deutsche Arbeitsmarktpolitik war in dieser Hinsicht sehr erfolgreich. Eine aktivierende Beschäftigungspolitik funktioniert allerdings nur dann, wenn Löhne hinreichend flexibel sind. So wird es am ehesten möglich, dass für Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose genügend neue Arbeitsplätze geschaffen werden, indem ihre Nettolöhne mit geförderten Hinzuverdienstmöglichkeiten aufgebessert werden, so dass sie bereit sind für entsprechend niedrigere Bruttolöhne zu arbeiten. In Deutschland ging damit eine Ausweitung des Niedriglohnsektors einher, zu dessen Eindämmung in der Folge der Mindestlohn eingeführt wurde. Der Mindestlohn hebt weitgehend die Wirkung der aktivierenden Politik des Förderns und Forderns aus und legt den Keim für ihr späteres Scheitern.*

## Inhalt

1	Grundsicherung in Deutschland .....	2
2	Verstärkte Arbeitsanreize durch Hinzuverdienstmöglichkeiten .....	5
2.1	Beschäftigungseffekte: Das deutsche Arbeitsmarktwunder .....	7
2.2	Wohlfahrtseffekte: Aktive versus passive Arbeitsmarktpolitik.....	8
3	Weiterentwicklungsmöglichkeiten .....	9
3.1	Workfare: Die fordernde Ergänzung aktiver Arbeitsmarktpolitik.....	10
3.2	Konkrete Vorschläge zur Umsetzung von Workfare .....	12
3.3	Das Zusammenspiel von angebots- und nachfrageseitigen Anreizen.....	12
4	Neue institutionelle Barrieren einer effizienten Grundsicherung .....	13
4.1	Der wachsende Niedriglohnsektor.....	13
4.2	Mindestlohn und die Eliminierung der Arbeitsmarktflexibilität .....	14
5	Vorrang für Einkommenssicherung durch Beschäftigung .....	16
	Literatur .....	18

<sup>1</sup> Professor für Internationale Finanzwissenschaft, Freie Universität Berlin.

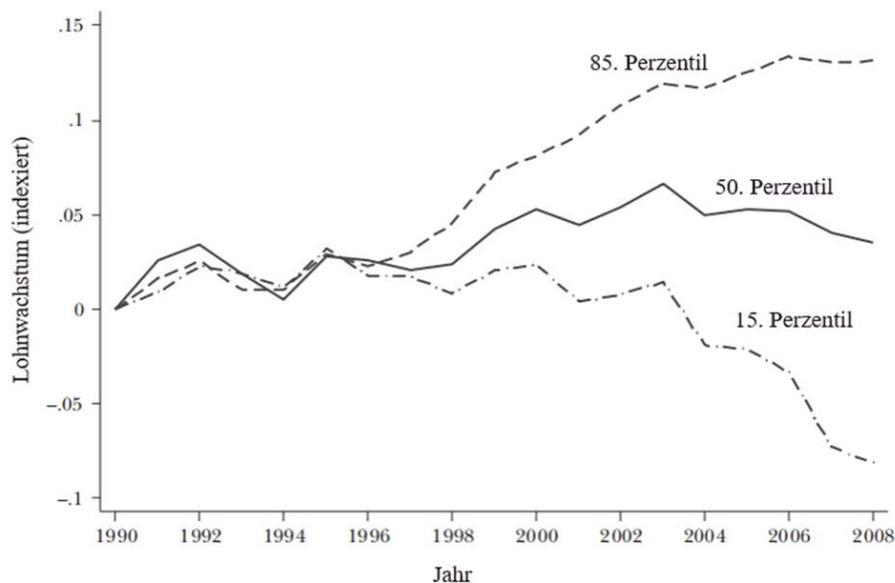
# 1 Grundsicherung in Deutschland

Die Sicherstellung eines existenzsichernden Grundeinkommens ist eine der Kernaufgaben jedes Sozialstaates. Dabei steht der Sozialstaat vor dem Dilemma, dass er durch existenzsichernde Politikmaßnahmen zum Teil selbst die Notlagen verursacht, für die er eine soziale Grundsicherung vorsieht. Wenn man Notleidenden eine großzügig bemessene Grundsicherung gewährt, ohne nach den Gründen für die Notlage zu fragen, verringern sich die Anreize zur Selbsthilfe für diejenigen Betroffenen, deren Produktivität nicht ausreicht, um allein mit eigener Arbeit ein Einkommen über der Mindestsicherung zu erzielen. Dieses Sozialstaatsdilemma ist umso gravierender, je großzügiger die Grundsicherung bemessen wird. In dem Maße, wie es der Sozialstaat jedoch schafft, die Anreize für die Betroffenen aufrecht zu erhalten, ihren Teil für die Existenzsicherung zu leisten, und gleichzeitig die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen so setzt, dass die Unternehmen auch bereit sind, gering produktive Arbeitssuchende einzustellen, lässt sich das Dilemma entschärfen.

Dieser Artikel analysiert, inwieweit es dem deutschen Sozialstaat in den vorangegangenen 20 Jahren gelungen ist, durch eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik das Sozialstaatsdilemma zu entschärfen, welche Möglichkeiten bestehen, das System der existenzsichernden Grundsicherung für Erwerbsfähige weiter auszubauen, und welche Politiken die erzielten Erfolge wieder aufs Spiel setzen.

Deutschland entwickelte sich in den achtziger und neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts zum kranken Mann Europas. Deutsche Unternehmen wurden in der Folge der deutschen Wiedervereinigung steuerlich stark belastet und sahen sich durch die osteuropäischen Länder wachsendem Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Trotz entsprechend sinkender Arbeitsnachfrage stiegen die Reallöhne weiter an und in der Folge die Arbeitslosigkeit. Nach dem Wiedervereinigungsboom flachte das reale Lohnwachstum für die Mehrheit der Beschäftigten deutlich ab. So stieg der mittlere Lohn (50. Perzentil) zwischen 1990 bis 2008 um real nicht einmal fünf Prozent. Am unteren Ende der Lohnskala sanken die Reallöhne sogar (vgl. Dustmann et al. 2014 und Abbildung 1).

*Abbildung 1: Indexiertes reales Lohnwachstum für 15., 50., und 85. Lohnperzentil in Westdeutschland*

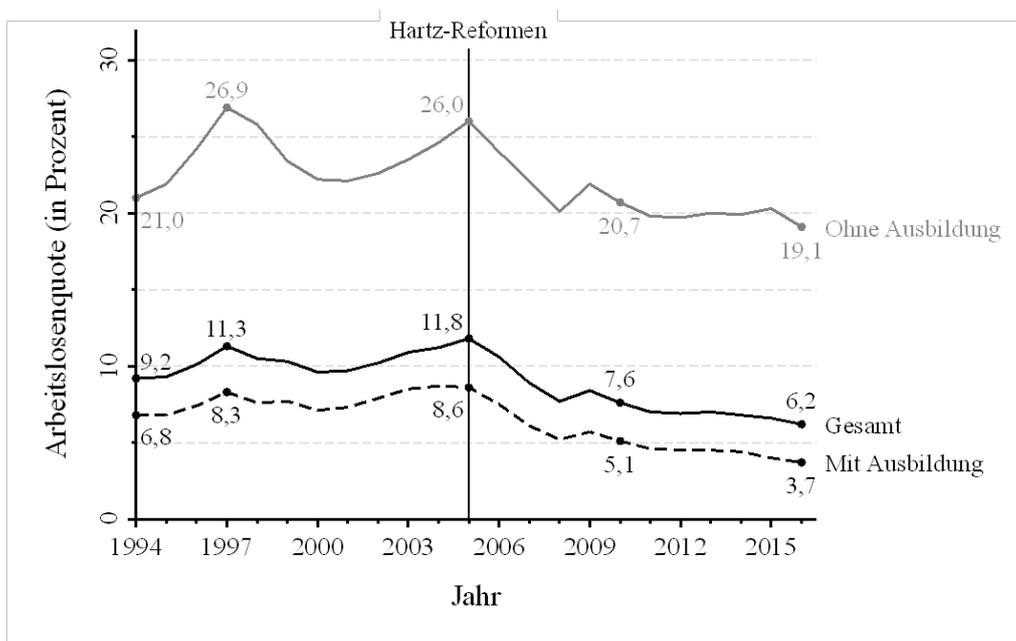


*Quellen: Dustmann et al. 2014, Abbildung 2 (übersetzt).*

In Verbindung mit steigender Arbeitslosigkeit und abnehmender Gewerkschaftsmacht veränderten sich in den neunziger Jahren die Machtverhältnisse zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. Dies führte zu einer deutlichen Dezentralisierung der Lohnverhandlungen (vgl. Dustmann et al. 2014). So nahm nicht nur die Tarifbindung ab. Ab der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zeigte sich auch, dass die Tarifparteien im Rahmen der Tarifautonomie auf Branchenebene ebenso wie auf betrieblicher Ebene zunehmend bereit und in der Lage waren, flexibel auf die sich ändernden wirtschaftlichen Umstände zu reagieren. Die Zahl der Branchenabschlüsse nahm ab und die Zahl der Tarifabschlüsse auf Unternehmensebene, die viel genauer auf die Probleme einzelner Firmen zugeschnitten wurden, nahm zu. In Verbindung mit der stärkeren Inanspruchnahme von Öffnungsklauseln, die Abweichungen vom Tarifvertrag für Unternehmen mit wirtschaftlichen Problemen zulassen, führte dies zu der in Abbildung 1 erkennbaren zunehmenden Lohnspreizung selbst dort, wo die Tarifbindung fortbestand. Diese Flexibilisierung des Arbeitsmarktes hat, wie sich später zeigte, die notwendigen Voraussetzungen zur Wiedererstarkung des deutschen Arbeitsmarktes geschaffen. Geringere Löhne erhöhten die Bereitschaft der Unternehmen, auch wieder Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose im stärkeren Umfang einzustellen.

Abbildung 2 zeigt aber, dass sich die Arbeitsmarktzahlen bis 2005 dadurch nicht verbesserten. Sie verharrten auf hohem Niveau, jeder vierte Arbeitnehmer ohne formale Ausbildung war in dieser Zeit arbeitslos. Die zunehmende Lohnflexibilität schuf, entsprechend der ökonomischen Theorie, die Bereitschaft auf der Arbeitsnachfrageseite, Geringqualifizierte wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Aber das bestehende System der sozialen Absicherung von Arbeitslosen sorgte weiterhin dafür, dass die gestiegene Nachfrage auf kein gestiegenes Angebot stieß. Hier zeigt sich das Dilemma des Sozialstaates. Da, wie Abbildung 1 zeigt, das Lohnwachstum der Geringqualifizierten mit dem Lohnwachstum der höheren Lohngruppen nicht mithalten konnte, wurde es in der Folge für einen immer größeren Anteil der Erwerbspersonen unmöglich, mit eigener Arbeit ein Einkommen über dem Grundsicherungsniveau zu erwirtschaften. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen, die auf Arbeitslosenhilfe beziehungsweise Sozialhilfe angewiesen waren, stieg entsprechend bis 2005 kontinuierlich an (Schöb 2011).

*Abbildung 2: Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten*



*Quelle: IAB (2017), eigene Darstellung.*

*Anmerkungen: Arbeitslose in Prozent aller zivilen Erwerbspersonen ohne Auszubildende mit jeweils gleicher Ausbildung.*

Daran änderte sich erst etwas, als im Zuge der Agenda 2010 des damaligen Bundeskanzlers der rot-grünen Koalition Gerhard Schröder die sogenannten Hartz-Reformen eingeleitet wurden. Die Hartz-Reformen traten in mehreren Stufen zwischen 2003 und 2005 in Kraft, also zu einer Zeit, in der die Dezentralisierung auf dem Arbeitsmarkt schon weit fortgeschritten war. Die Hartz-Reformen setzten auf aktivierende Maßnahmen auf der Arbeitsangebotsseite. Sie beschränkten zum einen die Leistungen von Langzeitarbeitslosen auf einen Sockelbetrag, der bedarfsorientiert und nicht mehr leistungsorientiert war. Damit sanken für viele Langzeitarbeitslose die staatlichen Leistungen. Darüber hinaus wurden Hinzuverdienstmöglichkeiten geschaffen, die auch eine niedrig entlohnte Tätigkeit finanziell lukrativer machten, zumindest im Rahmen einer Teilzeitbeschäftigung. Schließlich sah der Gesetzgeber Sanktionen in Form von Leistungskürzungen für diejenigen vor, die eine zumutbare Beschäftigung ablehnten. Durch das Prinzip des „Förderns und Forderns“ wurde so die Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme gestärkt, die aufgrund des zuvor flexibilisierten Arbeitsmarktes auf eine entsprechende Arbeitsnachfrage stieß (vgl. Burda und Seele 2017).

Um die Wirkungsweise besser zu verstehen, lohnt sich ein Blick auf die institutionellen Rahmenbedingungen. Die Absicherung bei Arbeitslosigkeit ist in Deutschland zweistufig geregelt. Die erste Stufe stellt die gesetzliche Arbeitslosenversicherung dar. Wer in den letzten zwei Jahren vor der Arbeitslosenmeldung wenigstens zwölf Monate in einer beitragspflichtigen Beschäftigung gestanden hat, erhält im Falle der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit für die Dauer von bis zu zwölf Monaten (bei über 55-Jährigen von bis zu 18 Monaten) Arbeitslosengeld I, wobei die Höhe des Arbeitslosengeldes 60 Prozent (ohne Kinder) bzw. 67 Prozent (mit Kindern) des pauschalierten Nettoarbeitsentgeltes des letzten Jahres beträgt. Die Arbeitslosenversicherung übernimmt zusätzlich die Beiträge zur gesetzlichen Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung.

Diese Regelungen ähneln der beitragsfinanzierten Arbeitslosenversicherung in Österreich, wo man in der Regel ein Arbeitslosengeld in Höhe von 55 Prozent des vorherigen Nettoarbeitseinkommens erhält. Bei niedrigeren Arbeitseinkommen werden Ergänzungsbeiträge gewährt, die das Arbeitslosengeld auf 60 bis 80 Prozent des vorherigen Nettoarbeitseinkommens erhöhen. Die maximale Bezugsdauer hängt von den zuvor erworbenen Anwartschaften und dem Alter ab und beträgt zwischen 20 und 52 Wochen.

*In Deutschland erhalten unfreiwillig Arbeitslose bis zu zwölf Monate Arbeitslosengeld I, welches 60 Prozent (ohne Kinder) des Nettoarbeitsentgeltes des letzten Jahres beträgt. Danach folgt – bei Arbeitsfähigkeit – das Arbeitslosengeld II, das am Bedarf orientiert ist und wenigstens 416 Euro pro Monat zuzüglich angemessener Wohnkosten beträgt.*

In Deutschland wird auf der zweiten Stufe eine steuerfinanzierte Grundsicherung in Form von Arbeitslosengeld II (im Folgenden Alg II) gewährt. Sie orientiert sich nicht an dem vorangehenden Arbeitslohn, sondern ist ausschließlich bedarfsorientiert und wird unabhängig davon gewährt, ob der Hilfesuchende verschuldet oder unverschuldet in Not geraten ist. Voraussetzung ist jedoch, dass der Hilfeempfänger arbeitsfähig ist. Ziel der Grundsicherung ist dabei, Hilfebedürftige wieder aus der Hilfebedürftigkeit zu führen. Grundlage der Berechnung der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt ist die Feststellung des „Bedarfs“ einer Bedarfsgemeinschaft, für die das Erreichen des soziokulturellen Existenzminimums (in absoluten Größen) gewährleistet werden soll. Der Bedarf umfasst einen „Regelbedarf“, „Mehrbedarfe“ und Bedarfe für Unterkunft und Heizung. Die Regelleistung deckt den Regelbedarf ab, sie beträgt für einen Alleinstehenden 2018 416 Euro im Monat, der Ehepartner erhält 80 Prozent des Regelsatzes, Kinder je nach Alter zwischen 58 und 76 Prozent. Darüber hinaus hat ein Alleinstehender einen Anspruch auf eine Wohnung bis zu einer Größe von 45qm bis 50 qm, die jedoch nicht mehr als die ortsübliche Miete für Wohnungen mit ‚bescheidenem Zuschnitt‘ kosten darf. Für jede weitere Person in einer Bedarfsgemeinschaft besteht ein zusätzlicher Anspruch auf 15 qm. Unterstellt man so wie in Berlin 9,7 Euro Warmmiete pro qm, so ergibt sich eine potentielle Unterstützungszahlung für einen Alleinstehenden in Höhe von 852 Euro monatlich. Ein Ehepaar mit zwei Kindern hat danach Anspruch auf monatliche Transfers in Höhe von 2.253 Euro. Alg II-Empfänger sind gesetzlich

kranken- und pflegeversichert, es werden jedoch keine Beiträge zur Rentenversicherung mehr von der Arbeitsagentur gezahlt.

Das deutsche Arbeitslosengeld II entspricht der bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) in Österreich.<sup>2</sup> Sie ist ebenfalls steuerfinanziert und wird in Abhängigkeit von der Bedürftigkeit Personen gewährt, die über keine ausreichenden eigenen Mittel bzw. Leistungsansprüche gegenüber Dritten wie z.B. der Arbeitslosenversicherung besitzen, um die Mindestsicherung sicherzustellen. Für 2017 betrug in Österreich der einheitliche Richtsatz 844,46 Euro pro Monat für Alleinstehende, wovon 25 Prozent zur Abdeckung der Wohnkosten vorgesehen sind. Partner erhalten jeweils 75 Prozent der Mindestsicherung, für die ersten drei Kinder werden mindestens 18 Prozent veranschlagt. In einigen Bundesländern werden zudem zusätzliche Leistungen zur Abdeckung der Wohnkosten gewährt.

## 2 Verstärkte Arbeitsanreize durch Hinzuverdienstmöglichkeiten

Vor 2005 galt die strikte Regel, dass staatliche Unterstützung nur erhält, wer nicht arbeitet. Von dieser Regel wich man mit der Hartz-Reform ab und schuf durch Hinzuverdienstmöglichkeiten einen gleitenden Übergang von der Arbeitslosigkeit in die Arbeit. Wenn ein langzeitarbeitsloser Alg II-Empfänger nun eine Arbeit aufnimmt, erhält er weiterhin seine Grundsicherung, er darf aber zusätzlich, in Abhängigkeit von der Höhe seines Bruttoarbeitseinkommen, einen Teil seines Arbeitseinkommens behalten. Der Rest wird für die Sozialversicherungsbeiträge und das Abschmelzen der Alg II-Leistungen herangezogen. Konkret darf ein Alg II-Empfänger die ersten 100 Euro des monatlichen Bruttoentgelts ohne Abzüge behalten. Von den nächsten 900 Euro monatlichen Einkommens darf er 20 Prozent behalten. Dies entspricht einer Transferenzugsrate von 80 Prozent. Bei Bruttoeinkommen über 1.000 Euro bis 1.200 Euro (bzw. 1.500 Euro, wenn Kinder in der Bedarfsgemeinschaft sind) steigt die Transferenzugsrate auf 90 Prozent an, höhere Arbeitseinkommen werden zu 100 Prozent auf das Alg II angerechnet. Abbildung 3 zeigt, wie sich das Nettoeinkommen einer Ein-Personen-Bedarfsgemeinschaft bzw. die bedarfsgewichteten Haushaltseinkommen bei einem Alleinerziehenden mit einem Kind und einer Vier-Personen-Bedarfsgemeinschaft mit steigendem Bruttoarbeitseinkommen entwickelt.

*In Deutschland können Arbeitslosengeld II-Empfänger bis zu 300 Euro pro Monat hinzuverdienen. Die ersten 100 Euro des monatlichen Bruttoentgelts dürfen ohne Abzüge behalten werden, darüberhinausgehendes Arbeitseinkommen wird zu 80 Prozent auf das Arbeitslosengeld II angerechnet. So kommt es, dass Ein-Personen-Haushalte erst bei einem monatlichen Bruttoeinkommen über 1.500 Euro und eine vierköpfige Familie erst bei einem monatlichen Bruttoeinkommen über 2.700 Euro keinen Anspruch mehr auf ergänzendes Arbeitslosengeld II haben.*

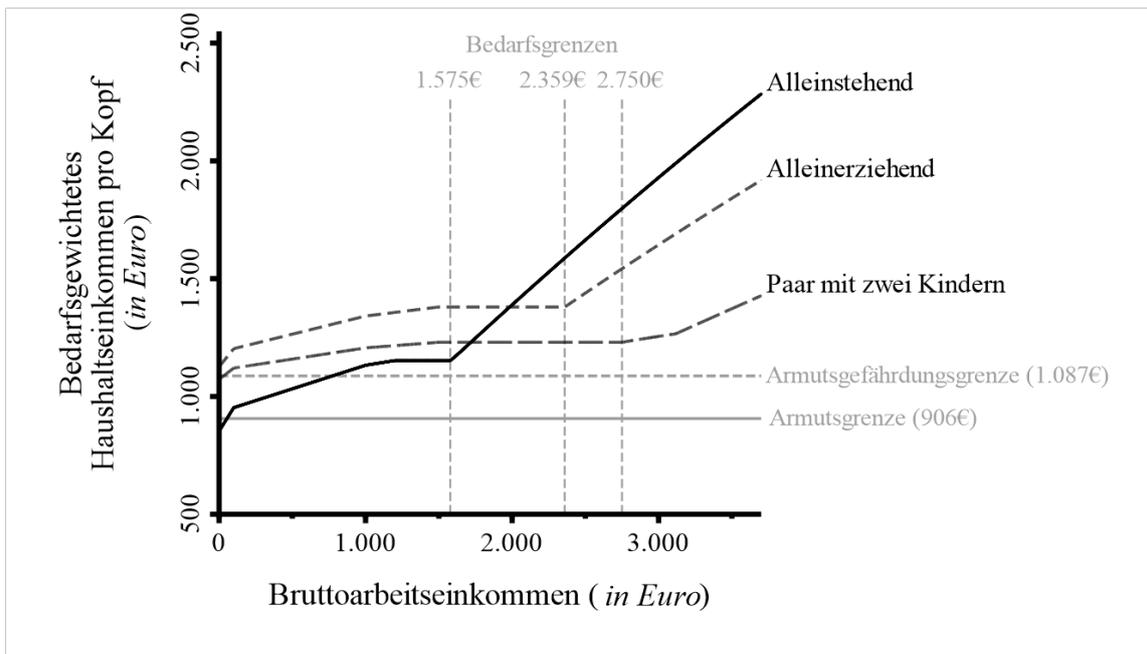
In Abhängigkeit von den Transferenzugsraten steigt mit steigendem Bruttoeinkommen das Nettoeinkommen, so dass sich die Aufnahme einer geringumfänglichen Arbeit lohnt. Der weitere Anstieg ist jedoch relativ flach. Der maximale Hinzuverdienst in Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder beträgt 300 Euro monatlich, in Bedarfsgemeinschaften mit Kindern 330 Euro. Für alleinstehende Alg II-Leistungsempfänger beträgt das Nettoeinkommen damit maximal 1.152 Euro. Bei einer Vier-Personen-Bedarfsgemeinschaft, in der eine Person arbeitet, beträgt das maximal verfügbare Nettoeinkommen 2.583 Euro im Monat, dies entspricht bedarfsgewichtet 1.230 Euro pro Kopf. Die vertikalen Linien in Abbildung 3 geben für die oben unterstellten Richtwerte bei der Miete die Einkommensgrenze an, bei der die verschiedenen Bedarfsgemeinschaften von staatlicher Unterstützung unabhängig werden. Diese liegt bei einem Ein-Personen-Haushalt bei einem monatlichen Bruttoeinkommen von 1.575 Euro, bei einer

---

<sup>2</sup> Zwischen Arbeitslosengeld und BMS gibt es in Österreich eine weitere Versicherungsleistung, die Notstandshilfe. Sie wird nur nach einer Bedarfsprüfung, bei der das Einkommen des Ehepartners, Lebensgefährten bzw. des eingetragenen Partners angerechnet wird, gewährt. Die Notstandshilfe beträgt bis zu 95 Prozent des vorher bezogenen Grundbetrags des Arbeitslosengeldes. Sie ist zeitlich unbefristet, muss aber jährlich neu beantragt werden.

Alleinerziehenden mit einem Kind bei 2.359 Euro und bei einer vierköpfigen Familie bei 2.750 Euro. Wie sich zeigt, gibt es einen großen Lohneinkommensbereich, wo insbesondere für Mitglieder größerer Bedarfsgemeinschaften der Anreiz zur freiwilligen Aufnahme von Arbeit sehr gering ist. Im Intervall von 1.000 Euro bis 1.500 Euro Bruttoeinkommen bleiben der Bedarfsgemeinschaft von jedem Euro gerade einmal 10 Cent. Im Intervall von 1.500 Euro bis zur Bedarfsgrenze führt zusätzliche Arbeit zu keiner weiteren Erhöhung des Haushaltsnettoeinkommens.

Abbildung 3: Haushaltseinkommen in Deutschland in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen



Quelle: Eigene Berechnungen.

Legende: Das Bruttoarbeitseinkommen umfasst nicht die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung. Die Bedarfsgrenze gibt das Bruttoarbeitseinkommen an, bei dem ein Anspruch auf ergänzendes Alg II entfällt. Die verfügbaren Haushaltseinkommen entsprechen den gewichteten Nettoeinkommen nach der OECD Äquivalenzskala. Das Einkommen des Alleinstehenden wird mit dem Faktor 1, des Alleinerziehenden mit einem Kind mit 1,3 und des 4-Personenhaushalts mit 2,1 gewichtet. Das Nettoeinkommen errechnet sich links von der Bedürftigkeitsgrenze unter Berücksichtigung der im Text beschriebenen Transfers und der entsprechenden Transferentzugsraten. Rechts von der Bedürftigkeitsgrenze ergibt sich das Nettoeinkommen durch Abzug der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer, der Lohnsteuer vom Bruttoarbeitseinkommen sowie Wohngeldbezüge bei einer unterstellten Miete von 9,7 Euro pro qm bei 45 qm, 60qm bzw. 90 qm. Stand 2018.

In Österreich können Bezieher des BMS ebenfalls im geringen Maße etwas hinzuverdienen, hier gibt es länderspezifisch unterschiedliche Erwerbseinkommensfreibeträge. Zum Beispiel beträgt der Freibetrag in Wien bis zur Höhe der Geringfügigkeitsgrenze von 425 Euro derzeit maximal 60 Euro. Weiteres Einkommen bis 425 Euro wird dann zu 100 Prozent auf das BMS angerechnet. Jenseits der Geringfügigkeitsschwelle können weitere 80 Euro vollständig behalten werden, Einkommen über 505 Euro werden wiederum zu 100 Prozent auf das BMS angerechnet. Insgesamt kann man also in Wien die Grundsicherung um maximal 140 Euro aufstocken. Damit sind die Hinzuverdienstmöglichkeiten in Österreich deutlich niedriger als in Deutschland und so konzipiert, dass es für Einkommen über monatlich 505 Euro überhaupt keine finanziellen Anreize zu arbeiten mehr gibt. Allerdings werden in Niederösterreich und Oberösterreich seit kurzem temporäre Beschäftigungs-Einstiegsboni gewährt, bei denen Leistungsbezieher ein Drittel ihres

monatlichen Nettoerwerbseinkommens ergänzend vom Staat erhalten. Dadurch können sie mit ihrer Erwerbstätigkeit die Leistungen der Mindestsicherung um bis zu 40 Prozent aufstocken.

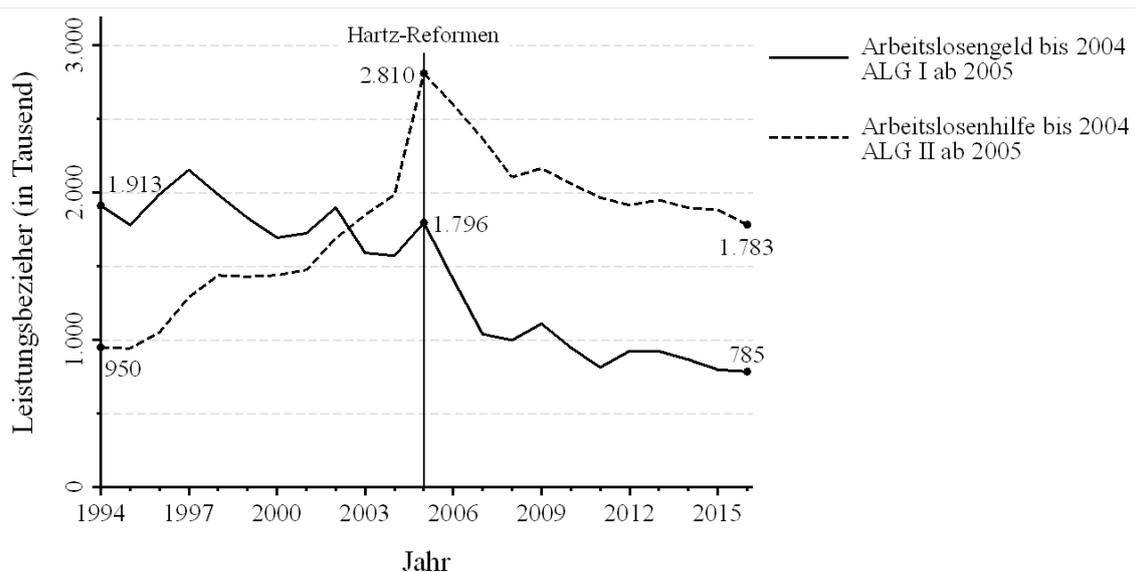
In der aktuellen deutschen Debatte wird immer wieder argumentiert, dass die Regelsätze in der Grundsicherung zu niedrig sind und viele Arbeitslose in Deutschland in Armut leben. In Abbildung 3 sind zusätzlich die Armuts- und die Armutsgefährdungsgrenzen, die bei 50 bzw. 60 Prozent des mittleren Einkommens liegen, eingezeichnet. Während ein alleinstehender Alg II-Bezieher in dieser Modellrechnung mit monatlich 852 Euro unter der Armutsgrenze liegt, liegt eine Alleinerziehende mit einem Kind und einem Anspruch auf 1.364 Euro im Monat ebenso wie eine Vier-Personen-Bedarfsgemeinschaft mit einem Anspruch auf 2.253 Euro im Monat über der Armutsgefährdungsgrenze. Die Hinzuverdienstmöglichkeiten entschärfen die Armutsproblematik, da sie es grundsätzlich allen Bedarfsgemeinschaften ermöglichen, über die Armutsgefährdungsgrenze hinaus zu gelangen. Das unterstreicht das Prinzip der Hartz-Reformen, Armut durch Arbeit zu vermeiden.

## 2.1 Beschäftigungseffekte: Das deutsche Arbeitsmarktwunder

Nach 2005 stieg die Langzeitarbeitslosigkeit erstmals nach dreißig Jahren nicht mehr an, sondern konnte im Gegenteil substantiell abgebaut werden. Waren 2005 noch rund 12 Prozent aller Erwerbspersonen arbeitslos, sank die Erwerbslosenquote bis 2016 auf 6,2% (siehe Abbildung 2). Dies ging in erster Linie auf den Abbau der konjunkturellen Arbeitslosigkeit zurück, wie sich in dem starken Rückgang der Bezieher von Arbeitslosengeld I von 2005 bis 2016 um 56 Prozent zeigt (siehe Abbildung 4). Nachdem die Zahl der arbeitslos gemeldeten Arbeitslosenhilfeempfänger, die man als die schwer dauerhaft vermittelbare Beschäftigtengruppe interpretieren kann, bis 2005 kontinuierlich anstieg (vgl. Schöb 2011), sank die Anzahl der arbeitslos gemeldeten Bezieher von Alg II seit 2005 erstmals wieder, und zwar um 37 Prozent.

*In Deutschland führte das Zusammenspiel von flexiblerer Lohnsetzung und der Arbeitsanreize durch die Hartz-Reformen zu einer Kehrtwende auf dem Arbeitsmarkt. Die Politik folgte dabei dem Ziel, Armut durch Schaffung neuer Arbeitsplätze zu bekämpfen.*

Abbildung 4: Anzahl der Arbeitslosen mit Alg I und mit Alg II Bezug von 1994 bis 2016



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2018).

Burda und Seele (2017) weisen den Hartz-Reformen eine wesentliche Rolle für diese Entwicklung zu. Für sie hat die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes durch die zunehmende Lohnspreizung die für die Wiedererstarkung des deutschen Arbeitsmarktes notwendigen Voraussetzungen geschaffen, aber erst die Hartz-Reformen führten zu einem entsprechend positiven Arbeitsangebotsschock, der dazu führte, dass mehr Erwerbsfähige, gerade auch im Niedriglohnbereich, wieder bereit waren zu arbeiten. Dadurch verbesserte sich die Arbeitsmarktlage in Deutschland nach 2005 sehr deutlich. Mit der Flexibilisierung der Lohnsetzung seit den neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts und dem erhöhten angebotsseitigen Druck durch die Hartz-Reformen ist es in Deutschland offenbar gelungen, das Sozialstaatsdilemma zu entschärfen. Armut wird in erster Linie durch die Schaffung neuer Arbeitsplätze bekämpft und die Grundsicherung für diejenigen, die keine Arbeit finden konnten, so ausgestaltet, dass der Anreiz zur Arbeitsaufnahme, wenngleich auf niedrigem Niveau, bestehen bleibt.

## 2.2 Wohlfahrtseffekte: Aktive versus passive Arbeitsmarktpolitik

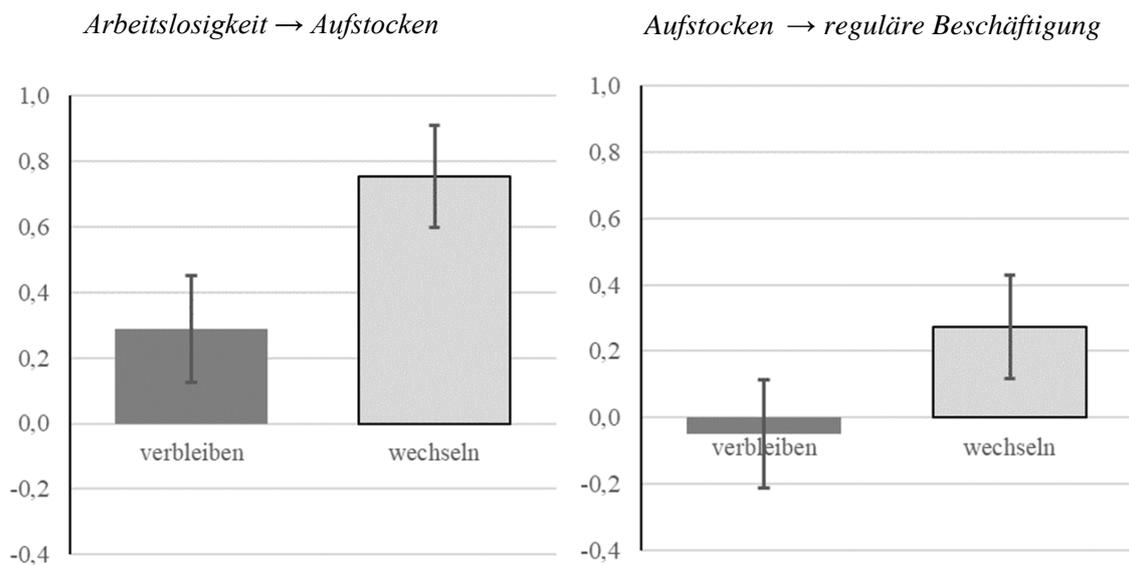
Die Hinzuverdienstmöglichkeiten öffneten vielen Langzeitarbeitslosen neue Möglichkeiten, im Arbeitsmarkt wieder Fuß zu fassen. Knabe und Plum (2013) und Mosthaf (2014) zeigen, dass der Niedriglohnbereich vormals arbeitslosen, gering qualifizierten Arbeitnehmern als Sprungbrett in besser bezahlte Arbeit dienen kann. Der Effekt fällt jedoch deutlich kleiner aus, wenn die Arbeit nur mit geringem sozialen Status verbunden ist.

Darüber hinaus verbessert sich durch die Hinzuverdienstmöglichkeiten auch das Los der Arbeitslosen. Hetschko, Schöb und Wolf (2016) untersuchten, wie sich die im Zuge der Hartz-Reformen geschaffenen Hinzuverdienstmöglichkeiten für Alg II Bezieher auf deren Lebenszufriedenheit auswirkten. Nach der gängigen ökonomischen Theorie lassen die hohen Transferenzugsraten diese Arbeiten wenig attraktiv erscheinen, denn wer 1.000 Euro brutto im Monat verdient, darf davon ja gerade einmal 280 Euro zusätzlich zu seinem Alg II-Bezug behalten. In der linken Grafik in der Abbildung 5 werden Personen betrachtet, die in der Ausgangssituation arbeitslos waren. Die dunklen Balken geben die Veränderung der durchschnittlichen Lebenszufriedenheit von Personen an, die im Betrachtungszeitraum eine Arbeit annahmen, gleichwohl aber weiterhin von ergänzendem Alg II abhängig waren. Wie sich zeigt, steigt die Lebenszufriedenheit bei einem Übergang von der Arbeitslosigkeit in eine solche Arbeit sehr stark an. Dieser Effekt kann nicht durch einen zeitlichen Trend erklärt werden, denn bei denjenigen, die die gleichen soziodemografischen Charakteristiken aufweisen, im gleichen Zeitraum jedoch keine Arbeit aufnehmen, ändert sich an der Lebenszufriedenheit kaum etwas. Auch spielt der Einkommenszuwachs eine untergeordnete Rolle, wie weitergehende ökonometrische Analysen zeigten.

*Die durch die Hartz-Reformen geschaffenen Hinzuverdienstmöglichkeiten erhöhen die Lebenszufriedenheit für diejenigen, die daraufhin eine Arbeit aufnahmen, wesentlich stärker, als durch den geringfügigen Einkommenszuwachs erklärt werden kann. Allerdings machen die Hinzuverdienstmöglichkeiten nicht die gesamten durch die Arbeitslosigkeit erlittenen Zufriedenheitsverluste wett.*

In der rechten Grafik der Abbildung 5 zeigt der dunkle Balken die Veränderung der Lebenszufriedenheit eines Aufstockers, der im Betrachtungszeitraum weiterhin arbeitet aber aus dem Alg II-Bezug fällt, im Vergleich zu der Veränderung der Lebenszufriedenheit derer, die weiterhin trotz Arbeit im Transferenzug bleiben. Wie sich hier zeigt, ist die Lebenszufriedenheit eines Hinzuverdieners deutlich niedriger als im Falle einer Beschäftigung ohne ergänzenden Alg II-Bezug, selbst wenn man für Einkommen, Arbeitsplatzcharakteristiken und andere soziodemografische Faktoren kontrolliert.

Abbildung 5: Hinzuverdienstmöglichkeiten und Lebenszufriedenheit



Quelle: PASS 2007-2016, Berechnungen nach Hetschko, Schöb und Wolf (2016)

Legende: Die linke Seite der Abbildung zeigt den Unterschied in der Lebenszufriedenheit zwischen zunächst arbeitslosen Personen, die eine durch Alg II geförderte Beschäftigung aufnehmen („Aufstocken“) und Personen, die arbeitslos bleiben. Die rechte Seite der Abbildung zeigt den Unterschied in der Lebenszufriedenheit zwischen Personen, die zunächst beschäftigt sind und dies auch bleiben, aber das Aufstocken verlassen, und Personen, die beschäftigte Alg II-Bezieher bleiben. Der Zeitabstand (vorher / nachher) entspricht jeweils dem Abstand zwischen zwei PASS-Interviews und beträgt daher rund ein Jahr.

Offenbar helfen die Hinzuverdienstmöglichkeiten den Langzeitarbeitslosen, dem Leid der Arbeitslosigkeit zu entkommen. Die Wiederaufnahme einer Beschäftigung erlaubt es ihnen, der sozialen Norm zu arbeiten zu genügen. Allerdings machen diese Hinzuverdienstmöglichkeiten nicht den gesamten durch die Arbeitslosigkeit erlittenen Zufriedenheitsverlust wett. Die Betroffenen bleiben weiterhin abhängig vom Staat, sie verletzen offenbar eine weitere relevante soziale Norm, die Unabhängigkeitsnorm, nach der man als Erwerbsfähiger in der Lage sein sollte, für sich selbst zu sorgen. Wie bedeutsam diese für viele Menschen ist, zeigt sich auch daran, dass viele Arbeitslose trotz Anspruch auf den Bezug von Arbeitslosengeld II verzichten (siehe Riphahn 2001, Whelan 2010).

Eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik, wie sie sich bei den Hartz-Reformen zeigte, kann, selbst in Form wenig attraktiver Hinzuverdienstmöglichkeiten, die Betroffenen deutlich besserstellen, ohne sie jedoch vollständig vom Leid der Arbeitslosigkeit zu befreien. Dieses Resultat erzählt eine weitere Erfolgsgeschichte der Hartz-Reformen, wenn die Hinzuverdienstmöglichkeiten in erster Linie als Sprungbrett für den Wiedereinstieg in den regulären Arbeitsmarkt verstanden werden. Die Analyse von Knabe und Plum (2013) weist darauf hin, dass dies in geringem Umfang der Fall sein dürfte. In dem Maße aber, wie diese Form subventionierter Beschäftigung zu einer Daueralimentation einiger Teile der arbeitenden ärmeren Bevölkerung wird, führt diese Maßnahme zu einer dauerhaften Exklusion der Betroffenen vom ersten Arbeitsmarkt mit dauerhaften, nicht unerheblichen Wohlbefindenskosten für die Betroffenen.

### 3 Weiterentwicklungsmöglichkeiten

Das gegenwärtige deutsche System der Grundsicherung, ebenso wie das österreichische System, bietet nur geringfügige Anreize zur Arbeit, im Wesentlichen zur Teilzeitarbeit, da die Grenztransferenzugsraten mit 80% bis 100% eine Vollzeitbeschäftigung wenig attraktiv machen.

Im Sinne eines „Förderns und Forderns“ wurden und werden darüber hinaus weitergehende Maßnahmen diskutiert, die die Arbeitsanreize stärken und zugleich dafür sorgen sollen, dass die Leistungen der Grundsicherung nur von wirklich arbeitswilligen Bedürftigen in Anspruch genommen werden. Die Grundidee ist dabei, die Auszahlung von Alg II-Leistungen von der Bereitschaft abhängig zu machen, dafür im Rahmen öffentlicher Beschäftigungsmaßnahmen zu arbeiten.

### 3.1 Workfare: Die fordernde Ergänzung aktiver Arbeitsmarktpolitik

Das deutsche Sozialgesetzbuch (SGB) II definiert die Sicherstellung des soziokulturellen Existenzminimums als Aufgabe und Ziel der Grundsicherung für Arbeitssuchende, verlangt aber zugleich die Mithilfe der Betroffenen: „Erwerbsfähige Hilfebedürftige müssen ihre Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen einsetzen“ (§ 2 SGB II Satz 2). Für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die keine Arbeit finden können, sollen entsprechend Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden, die als Ein-Euro-Jobs bekannt sind. Wer solche Arbeitsgelegenheiten ablehnt, der muss mit Sanktionen rechnen. So kann die Arbeitsagentur bei der Verweigerung zumutbarer Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit das Alg II in mehreren Stufen kürzen.

Die Gewährung der Grundsicherung kann damit in Deutschland an die Erbringung einer Gegenleistung geknüpft werden. Somit steht ein im Prinzip sehr wirksames zusätzliches Instrument zur Verfügung, die Anreize zur Arbeitssuche und Arbeitsaufnahme noch weiter zu erhöhen. Die Bindung staatlicher Leistungen an Arbeit in Arbeitsmaßnahmen nennt man nach Besley and Coate (1982) Workfare. Es wurde erstmals als rein sozialpolitischer Anreizmechanismus für die USA entwickelt. Für diejenigen, die mit ihrer Arbeit kein existenzsicherndes Einkommen erzielen können, zahlt der Staat ergänzende Sozialhilfe. Mit Hilfe von Workfare kann er nun unterscheiden, wer wirklich bedürftig ist und wer nur so tut. Staatliche Unterstützung erhält nur, wer dafür in einer öffentlichen Arbeitsbeschaffungsmaßnahme arbeitet. Diejenigen, die in der freien Wirtschaft in der entsprechenden Zeit deutlich mehr verdienen können, werden hingegen auf staatliche Unterstützung verzichten. Entsprechend zielgerichteter und kostengünstiger kann der Staat so eine existenzsichernde Grundsicherung gewährleisten.

*Wenn der Staat die Grundsicherung für Arbeitslose von einer Arbeitsleistung abhängig macht („Workfare“), so werden unfreiwillig Arbeitslose mit hoher Arbeitsbereitschaft lieber diese Arbeit leisten, um damit die (etwas aufgestockte) Grundsicherung zu sichern, während die wenig Arbeitswilligen eher auf eine mit einer Gegenleistung verbundenen Grundsicherung verzichten.*

Diese Möglichkeit, Bedürftige von eigentlich nicht Bedürftigen zu trennen, lässt sich auch auf die Ausgestaltung einer Grundsicherung für Arbeitslosen übertragen. Kreiner und Tranæs (2005) zeigen, dass Workfare die Effizienz der Arbeitslosenversicherung erhöhen kann, wenn Leistungen gezielter nur denjenigen zugutekommen, die Arbeit suchen aber nicht finden können. In der klassischen Variante der Grundsicherung kann man diese unfreiwillig Arbeitslosen kaum von denjenigen unterscheiden, die freiwillig arbeitslos sind, d.h. die selbst ohne staatliche Unterstützung nicht arbeiten würden oder aber problemlos wieder Arbeit finden könnten. Entsprechend werden zu viele Personen in einer Grundsicherung für Arbeitslose unterstützt. Wenn der Staat seine Transferleistung jedoch von einer Arbeitsleistung abhängig macht, so ist diese staatliche Beschäftigung, wenngleich nicht sonderlich gut bezahlt, für die unfreiwillig Arbeitslosen immer noch besser als auf die staatliche Unterstützung zu verzichten, während es die Grundsicherung für freiwillig Arbeitslose unattraktiver macht. Workfare separiert so unfreiwillige Arbeitslose von freiwillig Arbeitslosen. Entsprechend sinken die Ausgaben für die Grundsicherung und das Grundsicherungssystem wird effizienter.

Diese zielgerichtete Ausgestaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende hat, so Kreiner und Tranæs (2005), jedoch ihren Preis. Arbeitslose ohne Arbeitspflicht haben mehr Freizeit als Arbeitslose, die in einer Workfare-Maßnahme arbeiten. Da man in Workfare-Maßnahmen nicht mehr als eine Aufwandsentschädigung erhält, stellen sich die Betroffenen entsprechend der

klassischen ökonomischen Theorie mit Workfare schlechter, denn bei gleichen Konsummöglichkeiten verfügen sie bei Workfare über weniger Freizeit. Es bedarf daher einer eingehenden Kosten-Nutzen-Analyse um zu ermitteln, ob Workfare gesellschaftlich sinnvoll ist. So ist Workfare nur dann vorteilhaft, wenn der Anteil unfreiwillig Arbeitsloser hinreichend klein ist, da dann die aggregierten Nachteile für die unfreiwillig Arbeitslosen relativ klein sind verglichen mit den Einsparungen, die sich durch den Wegfall der Leistungen für freiwillig Arbeitslose ergeben. Workfare ist auch dann vorteilhaft, wenn der mit dem Freizeitverzicht verbundene Nutzenverlust der in Workfare-Maßnahmen Beschäftigten verhältnismäßig klein ist.

Andersen und Svarer (2014) zeigen, dass in einer durch Arbeitslosigkeit gekennzeichneten Wirtschaft Workfare durch die oben beschriebenen Anreizwirkungen auch hilft, die Arbeitslosigkeit insgesamt zu reduzieren. Workfare übt auf Arbeitslose, auch wenn sie noch nicht in einer Workfare-Maßnahme waren, einen Motivations- bzw. Droheffekt aus. Um einer drohenden Workfare-Maßnahme zu entgehen, sind Arbeitslose eher bereit, einen weniger gut bezahlten Job anzunehmen. Generell wird durch Workfare die Absicherung bei Arbeitslosigkeit weniger großzügig. Das bringt Beschäftigte in von Arbeitslosigkeit besonders betroffenen Branchen dazu, auch moderateren Lohnerhöhungen zuzustimmen. In einem hinreichend flexiblen Arbeitsmarkt senkt Workfare so das allgemeine Lohnniveau und erhöht dadurch die gesamtwirtschaftliche Arbeitsnachfrage. Damit verspricht Workfare nicht nur eine zielgenauere Ausgestaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende, sondern auch eine Verbesserung der gesamten Arbeitsmarktsituation.

Unter Umständen ist Workfare jedoch für die Betroffenen gar nicht von Nachteil. So finden Knabe, Schöb und Weimann (2017), dass die Lebenszufriedenheit der in Workfare-Maßnahmen Beschäftigten im Durchschnitt deutlich höher ist als die der Arbeitslosen. Für viele Arbeitssuchende ist es vorteilhaft, für ihren Lebensunterhalt zu arbeiten, der Gesellschaft etwas zurückzugeben und damit einer sozialen Arbeitsnorm zu genügen (siehe Schöb 2013). Damit entfällt der Motivations- bzw. Droheffekt, denn Workfare würde Arbeitslosigkeit ja erträglicher machen. Sofern jedoch nur die wirklich Arbeitssuchenden von Workfare profitieren, nicht aber die freiwillig Arbeitslosen, trägt Workfare aber nach wie vor dazu bei, die Grundsicherung gezielter auf die wirklich Bedürftigen zu beschränken. Freiwillig Arbeitslose würden weiterhin auf Grundsicherung verzichten, während unfreiwillig Arbeitslose Grundsicherung erhalten in Verbindung mit für sie vorteilhafter Arbeit in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Da der Zufriedenheitszuwachs nur bei Beschäftigten in temporären Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gemessen wurde, ist jedoch Vorsicht bei der Interpretation der Ergebnisse angesagt. So könnte eine solche Maßnahme auch nur eine vorübergehende, willkommene Flucht aus der Monotonie des Arbeitslosigkeits-Alltags bedeuten. Bei einer dauerhaften Workfare-Beschäftigung könnte sich dieser Effekt mit der Zeit verflüchtigen und es würden langfristig dann doch die unterstellten Nachteile für die Workfare-Teilnahme eintreten (vgl. Knabe, Schöb und Weimann 2017).

Empirisch lassen sich die Anreizwirkungen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen recht gut belegen. Für den Fall einer sehr umfassenden Umsetzung von Workfare in der Stadt Leipzig berichten Feist und Schöb (1998), dass ungefähr ein Drittel der Langzeitarbeitslosen das Sozialleistungssystem verließen, sobald sie zu einer aufwändigen und längerfristigen städtischen Arbeitsmaßnahme verpflichtet wurden. Ähnliche Ergebnisse finden sich auch für andere Länder. Black et al (2003) für die USA und Geerdsen (2006) für Dänemark finden, dass die Ankündigung einer verpflichtenden Teilnahme an einem Workfare-Programm Betroffene motiviert, sich vor Beginn der Maßnahme eine reguläre Beschäftigung zu suchen. Dies deutet auf einen Selektionseffekt durch Workfare hin, der eventuell, folgt man Knabe, Schöb und Weimann (2017), ohne oder zu geringen sozialen Kosten zu erreichen ist.

Workfare-Modelle basieren darauf, dass die Regelungen umfassend für alle Betroffenen angewendet und zeitlich nicht beschränkt werden. In Deutschland sind Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen jedoch zeitlich beschränkt und dürfen die Dauer von 24 Monaten innerhalb von fünf Jahren nicht überschreiten, unter Umständen können sie jedoch um zwölf Monate verlängert werden kann. Einzelne Maßnahmen sind in der Regel auf sechs bis zwölf Monate beschränkt, die wöchentliche Arbeitszeit liegt zwischen 15 und 30 Stunden. Entsprechend

dieser Einschränkungen dürften Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, auch wenn sie strikt angewendet würden, nur in geringem Umfang die oben beschriebenen Wirkungen entfalten. Ein wirkungsvoller Einsatz setzt in jedem Fall die generelle und dauerhafte Verknüpfung der Grundsicherung mit einer Gegenleistung im Rahmen von Workfare voraus.

### 3.2 Konkrete Vorschläge zur Umsetzung von Workfare

Für einen radikalen Umstieg von einem System des Förderns zu einem reinen System des Forderns sprach sich im Rahmen der Diskussionen um die Hartz-Reformen das Bonner Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) aus. Es wollte die bestehenden Hinzuverdienstmöglichkeiten komplett abschaffen. Die Entscheidungsalternative für Arbeitslose wurde eindeutig und klar definiert: Entweder nimmt ein Hilfebedürftiger eine Arbeit am ersten Arbeitsmarkt an und bezieht dort einen Nettolohn ohne weitere Aufstockungsmöglichkeit durch staatliche Transfers, oder aber er geht dauerhaft Vollzeit in eine Workfare-Maßnahme zur Aufrechterhaltung seines Alg II-Transferanspruchs (siehe IZA 2006 und Bonin und Schneider 2006). In Verbindung mit einem flexiblen Arbeitsmarkt versprach man sich davon hinreichend große Arbeitsanreize um über in der Folge sinkende Löhne die Beschäftigung deutlich auszuweiten. Da die Alternative, im Rahmen einer Workfare-Maßnahme zu arbeiten, immer die Möglichkeit sicherstellt, ein existenzsicherndes Grundeinkommen zu erhalten, garantiert auch dieser Vorschlag in jedem Fall das soziokulturelle Existenzminimum.

Das Ifo-Institut sah Workfare hingegen als komplementäre Politikmaßnahme zu einer großzügigeren Ausgestaltung der Hinzuverdienstregelungen. Der Vorschlag einer „aktivierenden Sozialhilfe“ sah vor, die ersten 500 Euro Arbeitseinkommen nicht mehr auf die Alg II-Transferzahlung anzurechnen und die ersten 200 Euro sogar mit 20 Prozent zu subventionieren (siehe Sinn et al. 2006 und Sinn et al. 2007). Dafür sollte im Gegenzug der Regelsatz in der Grundsicherung abgesenkt werden. Wer dadurch mit seinem Einkommen unter das Grundsicherungsniveau fallen würde, sollte im Rahmen dieses Vorschlags die Möglichkeit erhalten, im Rahmen einer Workfare-Maßnahme ein Einkommen sicherzustellen, das den jetzt geltenden Alg II-Regelungen entspricht. Die Umsetzung hätte im Sinne des Förderns und Forderns eine substantielle Weiterentwicklung des bestehenden Systems der Grundsicherung bedeutet. Ebenso wie der IZA Vorschlag setzt die Aktivierende Sozialhilfe dabei auf einen flexiblen Arbeitsmarkt, der die Löhne soweit absenkt, dass das erhöhte Arbeitsangebot auch auf eine entsprechend erhöhte Arbeitsnachfrage stößt. Ähnliche Vorschläge stellte auch der deutsche Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006a und 2006b) vor.

### 3.3 Das Zusammenspiel von angebots- und nachfrageseitigen Anreizen

Hartz IV ebenso wie die weitergehenden Vorschläge setzen grundsätzlich einen hinreichend flexiblen Arbeitsmarkt voraus. Nur dann kann ein durch angebotsseitige Maßnahmen des Forderns und Förderns gestiegenes Arbeitsangebot auf eine entsprechend ausgeweitete Arbeitsnachfrage treffen. Wenn im Zuge eines steigenden Arbeitsangebots geringproduktiver Arbeitnehmer die Bruttolöhne im unteren Lohnsegment nur noch moderat ansteigen oder sogar fallen, werden arbeitnehmerseitige Lohnergänzungsleistungen in Verbindung mit Workfare-Maßnahmen im Sinne des Förderns und Forderns zu mehr Beschäftigung führen und damit zu einer effizienteren Arbeitsmarktpolitik beitragen.

In dem Maße, wie die Hartz-Reformen dank der gestiegenen Flexibilität des Arbeitsmarktes Früchte trugen, veränderte sich in der deutschen Arbeitsmarktpolitik die Prioritätensetzung. Statt die Schaffung von Arbeitsplätzen mit höchster Priorität voranzutreiben, nahm die Diskussion um die vermeintliche ‚Armut trotz Arbeit‘ immer breiteren Raum ein.

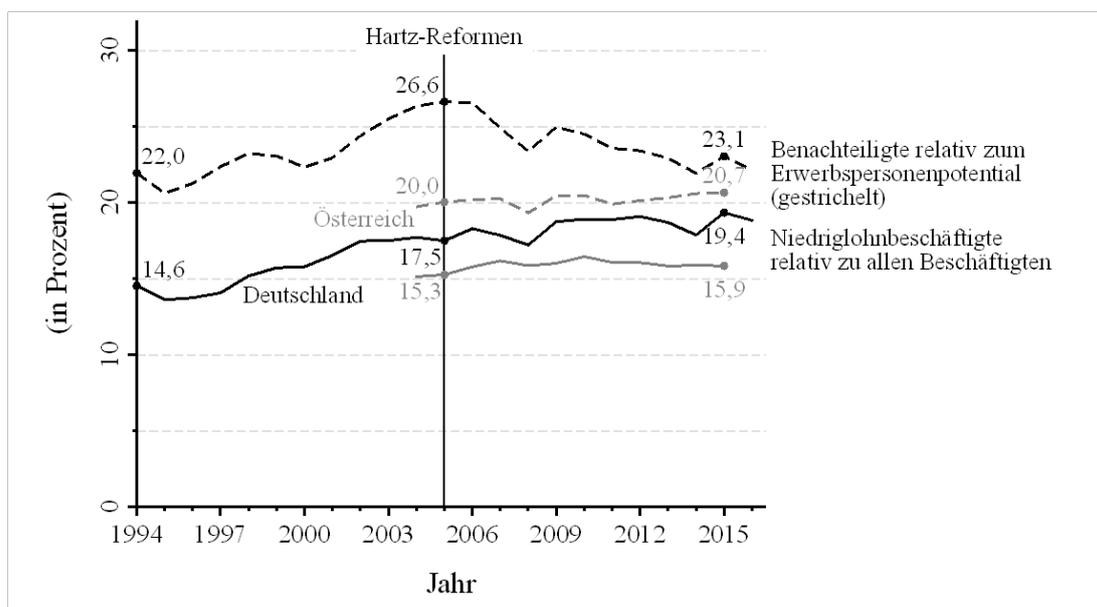
## 4 Neue institutionelle Barrieren einer effizienten Grundsicherung

### 4.1 Der wachsende Niedriglohnsektor

Eine Öffnung des Arbeitsmarktes am unteren Ende der Lohnskala führt unweigerlich zu einem Anstieg des Niedriglohnsektors. Dies lässt sich auch in Deutschland feststellen. Die untere, durchgezogene Kurve in der Abbildung 6 zeigt für die Jahre von 1994 bis 2016 den Anteil der abhängig Beschäftigten, die zu einem Niedriglohn in Deutschland arbeiten. Gemäß OECD gelten dabei diejenigen als niedriglohnbeschäftigt, die einen Bruttostundenlohn von weniger als 2/3 des nationalen Medianlohnes verdienen. In Deutschland stieg der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten von 14,6 Prozent im Jahr 1994 auf 17,5 Prozent im Jahr 2005 und auf 18,9 Prozent im Jahr 2016 an. Er liegt damit um etwas mehr als drei Prozentpunkte über dem österreichischen Niveau.

Der Anstieg des Niedriglohnsektors sorgte dafür, dass die Hartz-Reformen in Deutschland bis heute heftig kritisiert werden. Häufig assoziiert man mit ihnen einen Anstieg prekärer Arbeitsverhältnisse und, vergleichbar der Entwicklung in den USA, die allmähliche Verarmung der Mittelklasse. Wenn das selbst erwirtschaftete Arbeitseinkommen für immer mehr Haushalte nicht mehr ausreicht, um eigenständig seine Existenz zu sichern, so die Argumentation, dann verliert auch die Grundidee hinter den Hartz-Reformen, ‚Arbeit statt Armut‘, ihre Gültigkeit. Die Politik müsse sich, so die aus dieser Kritik abgeleitete Forderung, endlich dem Problem der ‚Armut trotz Arbeit‘ stellen und handeln.

*Abbildung 6: Anteil von Niedriglohnbeschäftigten und Arbeitslosen am Erwerbspersonenpotential für Deutschland und Österreich*



*Quelle: OECD Stat (2018), OECD Data (2018), eigene Berechnungen.*

*Anmerkungen: Die durchgezogenen Linien stellen den Anteil der Niedriglohnbeschäftigten an allen Beschäftigten, die gestrichelten Linien den Anteil der am Arbeitsmarkt Benachteiligten (Niedriglohnbeschäftigte und Arbeitslose) am Erwerbspersonenpotential dar. Das Erwerbspersonenpotential ist definiert als Summe aus Beschäftigten und Arbeitslosen im erwerbsfähigen Alter. Deutschland ist schwarz dargestellt, und Österreich grau.*

Die Fokussierung auf die Niedriglohnquote ist jedoch für die Frage, inwieweit der Staat die Grundsicherung für Erwerbsfähige oberhalb der Armutsgrenze sicherstellen kann, schlicht irreführend, denn dieser Indikator betrachtet nur die Einkommensverteilung der Beschäftigten und lässt dabei die Gruppe der Arbeitslosen völlig außer Acht. So ist ein Anstieg des

Niedriglohnsektors nur dann besorgniserregend, wenn diese Entwicklung darauf zurückzuführen wäre, dass diejenigen, die noch vor wenigen Jahren deutlich über der Niedriglohnschwelle lagen, in den vergangenen Jahren immer weiter nach unten abrutschten. Erklärt sich der Anstieg hingegen dadurch, dass eine wachsende Zahl von Arbeitslosen wieder den Weg zurück in den Arbeitsmarkt gefunden hat, so wäre der Anstieg der Niedriglohnquote hingegen die Folge einer erfolgreichen Beschäftigungspolitik.

*Der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten steigt, wenn Langzeitarbeitslose wieder vermehrt Arbeit finden. Der Anstieg der Niedriglohnquote sagt damit wenig über den Erfolg oder Misserfolg arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen aus. Der Anteil aller auf dem Arbeitsmarkt Benachteiligten ist in Deutschland, im Gegensatz zu Österreich, in den letzten zwölf Jahren deutlich gefallen.*

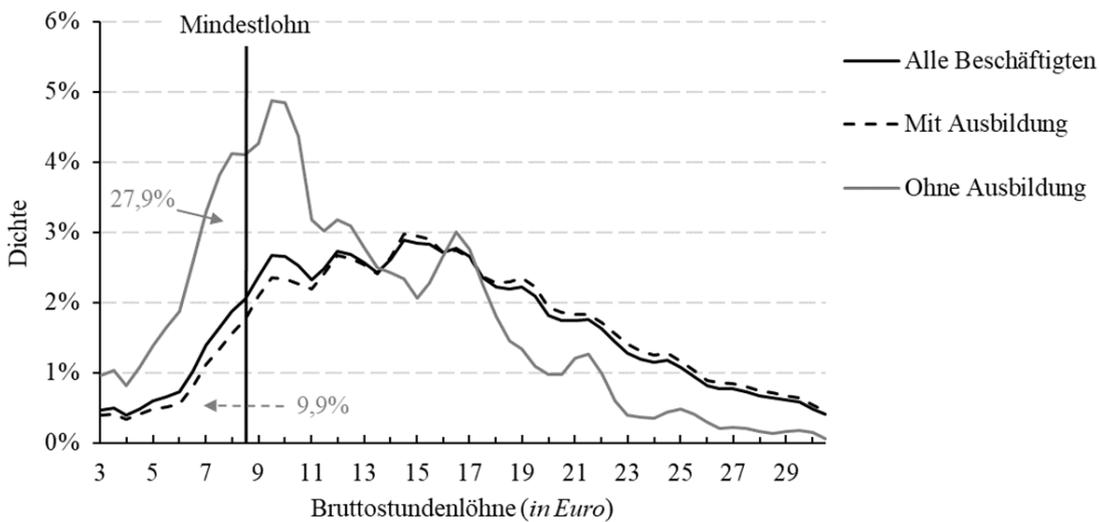
Tatsächlich zeigt der Blick auf alle auf dem Arbeitsmarkt Benachteiligten, also Arbeitslose und Geringverdiener, ein deutlich anderes Bild. Die oberste gestrichelte Linie in Abbildung 6 macht deutlich, dass der Anteil der auf dem Arbeitsmarkt Benachteiligten in Deutschland bis 2005 deutlich anstieg, ein Resultat sowohl zunehmender Lohnungleichheit als auch zunehmender Arbeitslosigkeit. Danach aber kommt es zu einem Bruch: Während sich die Quote der Niedriglohnbezieher kaum mehr verändert, ist der Anteil von Arbeitslosen und Niedriglohnbezieher seit 2005 von 26,6 Prozent um über vier Prozentpunkte auf 22,2 Prozent (2016) gefallen. Zum Vergleich: Im selben Zeitraum nahm dieser Anteil in Österreich um einen halben Prozentpunkt zu.

## 4.2 Mindestlohn und die Eliminierung der Arbeitsmarktflexibilität

In der öffentlichen Wahrnehmung wurde der wachsende Niedriglohnsektor nicht als eine notwendige Folge der Arbeitsmarkterfolge seit 2005 angesehen, sondern als Zeichen für eine fundamentale soziale Schieflage. Eine solche Schieflage rechtfertigt weitreichende Eingriffe in die Tarifautonomie und damit in die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes. Nach jahrelanger Debatte um die Einführung des Mindestlohns wurde in Deutschland deshalb zum 1. Januar 2015 ein allgemeinverbindlicher Mindestlohn in Höhe von brutto 8,50 Euro je Zeitstunde eingeführt (und 2017 auf 8,84 Euro erhöht). Der Koalitionsvertrag von 2013 der damaligen schwarz-roten Bundesregierung formulierte die damit verfolgten Ziele „Wir wollen Arbeit für alle, sicher und gut bezahlt“ (S. 65). So sollen einerseits Vollzeitbeschäftigte ein Arbeitseinkommen mit nach Hause nehmen, das in seiner Höhe existenzsichernd ist, andererseits sollte der Mindestlohn das hohe Beschäftigungsniveau aber nicht gefährden.

Damit wurde in dem Arbeitsmarktsegment, das am meisten von der Arbeitslosigkeit betroffen war, die in den neunziger Jahren einsetzende zunehmende Flexibilisierung des Arbeitsmarktes wieder rückgängig gemacht und damit auch die Wirksamkeit aktivierender Arbeitsmarktpolitik eingeschränkt. Für Problemgruppen wie Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose wurde die Einstiegshürde in den Arbeitsmarkt deutlich höher. Ein Blick auf die Lohnverteilung vor Einführung des Mindestlohns verdeutlicht die Problematik (Abbildung 7). 2015 war jeder vierte Arbeitnehmer ohne formalen Abschluss direkt vom Mindestlohn betroffen. Die erste Bewährungsaufgabe für den Mindestlohn bestand entsprechend darin, diese Arbeitsplätze nicht zu gefährden. Dank der anhaltend guten Konjunkturlage scheint diese Aufgabe bislang recht gut gemeistert zu werden. Eine Befragung der immer gleichen Arbeitgeber, um die Beschäftigungseffekte des Mindestlohns abzuschätzen, zeigte, dass der Mindestlohn im ersten Jahr offenbar keine Arbeitsplätze vernichtet hat (siehe Bossler und Gerner 2016).

Abbildung 7: Lohnverteilung nach Ausbildungsniveau



Quelle: SOEP 2012, eigene Berechnungen.

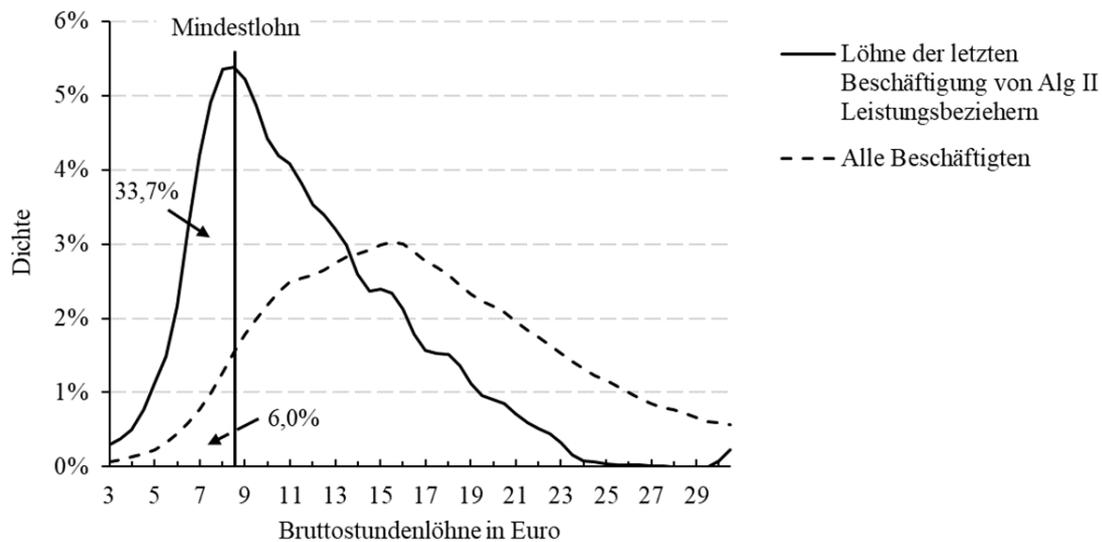
Anmerkungen: Darstellung durch eine Kernel-Dichte-Funktion. Als abgeschlossene Ausbildung zählt der erfolgreiche Abschluss einer Berufsausbildung oder eines Hochschulstudiums. Die Stundenlohnberechnung erfolgt anhand des monatlichen Arbeitseinkommens und der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit sowie der bezahlten Überstunden. Löhne wurden bis zum Jahr 2015 fortgeschrieben, dabei wurden Lohnzuwächse von 2,7 Prozent für 2012/13 und 2013/14 (SVR 2013, S. 75) unterstellt sowie 2,2% für das Jahr 2014/15 (BMF 2012, S.18). Auszubildende, Studenten, Schüler und Rentner, Beschäftigte unter 18 Jahren sowie Personen, die keine Angaben zum Ausbildungsniveau gemacht haben, wurden nicht berücksichtigt. Löhne unterhalb von 2,50 Euro/Stunde wurden auf 2,50 Euro hochgerechnet.

Die Autoren finden allerdings, dass Firmen, die 2014 Angestellte mit einem Anspruch auf den Mindestlohn hatten, zwischen 2014 und 2016 weniger Personal neu eingestellt haben als andere. Hochgerechnet ergeben sich daraus rund 60.000 verlorengegangene Neueinstellungen (bezogen auf sozialversicherungspflichtige und geringfügige Beschäftigung) zwischen Juni 2014 und 2015. Arbeiten von Schmitz (2017) und Caliendo et al. (2017) bestätigen in ihren Analysen den entsprechenden Rückgang an sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zwischen Juni 2014 und Juni 2015 gegenüber einer Entwicklung ohne Mindestlohn.

*Mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns verlieren aktivierende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen des Förderns und Forderns ihre Wirkung. Auch wenn die Folgen angesichts der guten Konjunkturlage noch nicht erkennbar sind, wird der Einstieg für Arbeitslose ohne Berufsausbildung und Langzeitarbeitslose durch die Einführung des Mindestlohns wieder schwieriger. Arbeitgeberseitige Lohnsubventionen können diese negativen Effekte entschärfen, sind aber sehr teuer.*

Die unterlassenen Neueinstellungen betreffen geringqualifizierte Arbeitslose und damit häufig Langzeitarbeitslose. Wie stark diese Gruppe durch den Mindestlohn betroffen ist, zeigt ein Blick auf die Einstiegschancen von Langzeitarbeitslosen. Unterstellt man, dass die Stundenlöhne der letzten Beschäftigung die potentiellen Löhne bei einer Neueinstellung sind, so zeigt Abbildung 8 die potentiellen Stundenlöhne, die Langzeitarbeitslose vor der Einführung des Mindestlohns bei einer neuen Stelle erwarten durften (durchgezogene Linie). Danach lag der Einstiegslohn für rund ein Drittel der 2011 und/oder 2012 arbeitslosen Alg II-Empfänger, die in den vier Jahren zuvor einmal sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren – hochgerechnet auf 2015 – unter dem gesetzlichen Mindestlohn von 8,50 Euro.

Abbildung 8: Lohnverteilung der letzten Beschäftigung von Alg II-Empfängern



Quelle: SOEP 2012, eigene Berechnungen.

Legende: Darstellung Kernel-Dichte-Funktion. Die durchgezogene Linie zeigt die Verteilung der Stundenlöhne von Personen, die in den letzten vier Jahren sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren und in 2011 oder 2012 Alg II erhielten. Die gepunktete Linie zeigt die Lohnverteilung aller sozialversicherungspflichtigen Teil- und Vollzeitbeschäftigten. Löhne wurden bis 2012 mit Hilfe des im SOEP angegebenen Konsumentenpreisindex hochgerechnet, die Hochrechnung auf 2015 erfolgt entsprechend den Angaben zu Abbildung 7.

Für Arbeitslose ohne Berufsausbildung und Langzeitarbeitslose wird durch die Einführung des Mindestlohns der Einstieg in den Arbeitsmarkt noch schwieriger. Aktivierende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Rahmen des Förderns und Forderns verlieren entsprechend ihre Wirkung. Die wenigen bestehenden Anreize im Rahmen der Hinzuverdienstregelungen ebenso wie die Anreize, die in den oben dargestellten erweiterten Maßnahmen angelegt sind, verpuffen vollständig, wenn ein erweitertes Arbeitsangebot auf eine starre Arbeitsnachfrage trifft.

Die einzige Möglichkeit, die Flexibilität des Arbeitsmarktes trotz Mindestlohns aufrecht zu erhalten, sind arbeitgeberseitige Lohnsubventionen, die diese negativen Effekte des Mindestlohns aufheben. Dies ist der Weg, den Frankreich gegangen ist, das durch die teilweise Übernahme der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung seinen Mindestlohn mit 26 Prozent subventioniert. Eine solche Maßnahme, die erst einmal nur die potentiellen negativen Beschäftigungseffekte des Mindestlohns kompensiert, wird aber schnell sehr teuer (vgl. Knabe, Schöb und Thum 2014).

## 5 Vorrang für Einkommenssicherung durch Beschäftigung

Die deutsche Arbeitsmarktpolitik der letzten 20 Jahre hat eindrucksvoll belegt, dass eine Grundsicherung für Erwerbsfähige am erfolgreichsten durch Schaffung von Arbeitsplätzen für Menschen mit geringer Qualifikation und/oder geringer Produktivität bedeutet. Damit gewährleistet man nicht nur eine effiziente Form der Grundsicherung, sondern schafft neben der Sicherstellung eines soziokulturellen Existenzminimums auch, dass die Menschen weiterhin die Chance zur Teilhabe am Arbeitsmarkt haben. Eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik setzt auf eine umfassende Integration der Menschen in das gesellschaftliche Leben anstatt auf eine dauerhafte, alimentierte Exklusion. Ein internationaler Vergleich bestätigt eindrücklich die Vorteile einer solchen Beschäftigungspolitik. In Ländern mit hoher Beschäftigung ist auch der Grad sozialer Inklusion besonders hoch (siehe Andersen und Keuschnigg 2018, Abbildung 1). Soziale Inklusion

verringert nicht nur gesellschaftliche Spannungen, sondern hat auch unmittelbare, weitreichende Vorteile für die Betroffenen, ihre soziale Identität und ihr Selbstbild.

Die jüngere Geschichte der deutschen Arbeitsmarktpolitik zeigt aber auch, dass in ihrem Erfolg bereits der Keim des späteren Scheiterns angelegt ist. Eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik ist notwendigerweise auf einen flexiblen Arbeitsmarkt angewiesen. Nur wenn Löhne hinreichend flexibel sind, können aktivierende Maßnahmen, die Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose wieder motivieren, sich um Arbeit zu bemühen, dazu führen, dass die entsprechenden Arbeitsplätze auch bereitgestellt werden. Das bedeutet aber, dass der Arbeitsmarkt auch bereit sein muss, diejenigen aufzunehmen, deren Produktivität nicht ausreicht, mit eigener Arbeit ein Bruttoeinkommen über Grundsicherungsniveau zu erzielen. Dies verlangt eine größere Lohnspreizung und damit zwangsläufig eine Ausweitung des Niedriglohnsektors.

Mit dem Mindestlohn auf eine Ausweitung des Niedriglohnsektors zu reagieren, war daher die falsche sozialpolitische Antwort. Denn sie hilft langfristig nur denen, die Arbeit behalten, zu Lasten derer, die dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden. Dass die gute wirtschaftliche und damit arbeitsmarktpolitische Entwicklung in Deutschland dieses Problem noch nicht akut werden ließ, darf nicht über dieses weiterhin bestehende sozialpolitische Risiko hinwegtäuschen.

Sinnvoller wäre es, weiterhin die Grundsicherung durch Beschäftigung mit höchster Priorität zu folgen. Diese setzt eine klare Politik des Forderns und Förderns voraus und verlangt in der Zukunft, dass sich der Staat verstärkt in der Förderung von Arbeit, etwa in Form von Lohnkostenzuschüssen für Geringverdiener, engagiert. Damit kann eine Grundsicherung durch Beschäftigung sichergestellt werden, die für Unternehmen die Anreize aufrechterhält, gering produktive Menschen auch weiterhin einzustellen, und es den Betroffenen zugleich erlaubt, von ihrer Arbeit eigenständig leben zu können.

## Literatur

- Andersen, Torben M. und Christian Keuschnigg (2018), *Arbeitsmarktreformen in Europa: Vorbeugen oder Reparieren?* WPZ Analyse Nr. 16, Februar.
- Andersen, Torben M. und Michael Svarer (2014), The Role of Workfare in Striking a Balance between Incentives and Insurance in the Labour Market, *Economica* 81(321), S. 86-116.
- Besley, Timothy und Stephen Coate (1992), Workfare Versus Welfare: Incentive Arguments for Work Requirements in Poverty-Alleviation Programs, *American Economic Review* 82(1), S. 249-61.
- Black, Dan A.; Jeffrey A. Smith; Mark C. Berger und Brett J. Noel (2003), Is the Threat of Reemployment Services More Effective than the Services Themselves? Evidence from Random Assignment in the UI System, *American Economic Review* 93(4), S. 1313-27.
- BMF (2012): *Datensammlung zur Steuerpolitik Ausgabe 2012*, Bundesministerium der Finanzen.
- Bonin, Holger und Hilmar Schneider (2006), Workfare: Eine wirksame Alternative zum Kombilohn, *Wirtschaftsdienst* 86(10), S. 645-650.
- Burda, Michael C. und Stefanie Seele (2017), Das deutsche Arbeitsmarktwunder: Eine Bilanz, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 18(3), S. 179-204.
- Caliendo, Marco, Alexandra Fedorets, Malte Preuss, Carsten Schröder und Linda Wittbrodt (2017), *The Short-Run Employment Effects of the German Minimum Wage Reform*, IZA Discussion Paper Nr. 11190.
- Dustmann, Christian, Bernd Fitzenberger, Uta Schönberg und Alexandra Spitz-Oener (2014), From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy, *Journal of Economic Perspectives* 28(1), S. 167-188.
- Feist, Holger und Ronnie Schöb (1998), Workfare in Germany and the Problem of Vertical Fiscal Externalities, *FinanzArchiv* 55(4), S. 461-80.
- Geerdsen, Lars P. (2006), Is There a Threat Effect of Labour Market Programmes? A Study of AIMP in the Danish UI System", *Economic Journal* 116(513), S. 738-50.
- Hetschko, Clemens, Ronnie Schöb und Tobias Wolf (2016), *Income Support, (Un-)Employment and Well-Being*, CESifo Working Paper No. 6016, Juli.
- IAB (2017), *Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten*, IAB Aktuelle Daten und Indikatoren, Oktober, Nürnberg.
- IZA (2006), Das Workfare-Modell des IZA: Grundstein zur Überwindung der Beschäftigungskrise, *IZA Compact*, Oktober, Bonn.
- Knabe, Andreas und Alexander Plum (2013), Low-wage Jobs—Springboard to High-paid Ones? *Labour* 27(3), S. 310-330.
- Knabe, Andreas, Ronnie Schöb, und Marcel Thum (2014), Der flächendeckende Mindestlohn, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 15(2), S. 133-157.
- Knabe, Andreas, Ronnie Schöb und Joachim Weimann (2017), The Subjective Well-Being of Workfare Participants: Insights from a Day Reconstruction Survey, *Applied Economics* 46(13), S. 1311-1325.
- Kreiner, Claus Thustrup und Torben Tranæs (2005), Optimal Workfare with Voluntary and Involuntary Unemployment, *Scandinavian Journal of Economics* 107(3), S. 459-74.
- Mosthaf, Alexander (2014), Do Scarring Effects of Low-Wage Employment and Non-Employment Differ Between Levels of Qualification? *Scottish Journal of Political Economy* 61(2), S. 154-177.
- OECD Data (2018), *Wage levels*, siehe <https://data.oecd.org/earnwage/wage-levels.htm>.

- OECD Stat (2018), *Labour Force Statistics*, siehe <http://stats.oecd.org/>.
- Riphahn, Regina T. (2001), Rational poverty or poor rationality? The take-up of social assistance benefits, *Review of Income and Wealth* 47(3), S. 379–398.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006a), *Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell*, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006b), *Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen*, Jahresgutachten 2006/2007, Stuttgart: Metzler-Poeschler.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2013), *Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik*, Jahresgutachten 2013/2014, Stuttgart: Metzler-Poeschler.
- Schmitz, Sebastian (2017), *The effects of Germany's new minimum wage on employment and welfare dependency*, Freie Universität Berlin, School of Business & Economics Discussion Paper Economics 2017/21.
- Schöb, Ronnie (2011), Soziale Grundsicherung und Beschäftigung, in: Bengt-Arne Wickström (Hrsg.), *Öffentliche Finanzen, Fiskalwettbewerb, Nachhaltigkeit und soziale Wohlfahrt*, Duncker & Humblot, Berlin, S. 165-205.
- Schöb, Ronnie (2013), Unemployment and Identity, *CESifo Economic Studies* 59(1), S. 149-180.
- Sinn, Hans-Werner et al. (2006), Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo Instituts, *ifo Schnelldienst* 59 (2), S. 6-27.
- Sinn, Hans-Werner et al. (2007), Die zentralen Elemente der Aktivierenden Sozialhilfe, *ifo Schnelldienst* 60 (4), S. 48-53.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2018), *Zeitreihe zur Arbeitslosigkeit seit 1950 nach Strukturmerkmalen (Monats-/Jahreszahlen) – Deutschland*, <https://statistik.arbeitsagentur.de/>.
- Whelan, Stephen (2010), The take-up of means-tested income support, *Empirical Economics* 39(3), S. 847–875.

---

## Wirtschaftspolitisches Zentrum WPZ

---

*Forschung und Kommunikation auf Spitzenniveau für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft*

Das Wirtschaftspolitische Zentrum (WPZ) ist eine Initiative der Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie (FGN-HSG) an der Universität St. Gallen und ist folgenden Aufgaben gewidmet:

- Spitzenforschung mit Anwendungsbezug
- Wissenstransfer in die wirtschaftspolitische Praxis
- Förderung der wissenschaftlichen Nachwuchstalente
- Information der Öffentlichkeit

Unsere Aktivitäten in der Forschung reichen von wegweisenden Studien in Kooperation mit international führenden Wissenschaftlern bis hin zu fortlaufenden wirtschaftspolitischen Kommentaren. Damit wollen wir die wirtschaftspolitische Diskussion mit grundlegenden Denkanstößen beleben und eine konsequente Reformagenda für Österreich entwickeln, um die großen Herausforderungen besser zu lösen. Die Erkenntnisse und Ergebnisse der modernen Theorie und empirischen Forschung sollen zugänglich aufbereitet und kommuniziert werden, damit sie von Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit wahrgenommen und genutzt werden können und für die politische Entscheidungsfindung Relevanz entwickeln.

Wir freuen uns, wenn Sie unsere Initiativen unterstützen und das WPZ weiterempfehlen. Informieren Sie sich auf [www.wpz-fgn.com](http://www.wpz-fgn.com) über unsere Aktivitäten und kontaktieren Sie uns unter [office@wpz-fgn.com](mailto:office@wpz-fgn.com).

---

Wirtschaftspolitisches Zentrum | [www.wpz-fgn.com](http://www.wpz-fgn.com) | [office@wpz-fgn.com](mailto:office@wpz-fgn.com)

---