



Kieler **Diskussionsbeiträge**



Die Hartz IV-Falle: Wenn Arbeit nicht mehr lohnt

**Alfred Boss, Björn Christensen und
Klaus Schrader**

Nr. 474/475 | März 2010

Institut für Weltwirtschaft Kiel

Web: www.ifw-kiel.de

Dr. Alfred Boss

Institut für Weltwirtschaft
24100 Kiel
Tel: +49-431-8814-231
E-Mail: alfred.boss@ifw-kiel.de

Dr. Björn Christensen

analytix GmbH – Institut für quantitative
Marktforschung & statistische Datenanalyse
Schauenburgerstraße 116
24118 Kiel
Tel: +49-431-5606390
E-Mail: christensen@analytix.de

Dr. Klaus Schrader

Institut für Weltwirtschaft
24100 Kiel
Tel: +49-431-8814-280
E-Mail: klaus.schrader@ifw-kiel.de

KIELER DISKUSSIONSBEITRÄGE

Herausgegeben vom Institut für Weltwirtschaft
24100 Kiel
Tel: +49-431-8814-1; Website: <http://www.ifw-kiel.de>

Schriftleitung:

Prof. Dr. Harmen Lehment
Tel: +49-431-8814-232; E-Mail: harmen.lehment@ifw-kiel.de

ISSN 0455-0420

ISBN 3-89456-312-5

© Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel 2010.

Alle Rechte vorbehalten. Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es auch nicht gestattet, das Werk oder Teile daraus in irgendeiner Form (Fotokopie, Mikrofilm oder einem anderen Verfahren) zu vervielfältigen oder unter Verwendung elektronischer Systeme zu verarbeiten oder zu verbreiten.

Inhalt

1	Einleitung	3
2	Eine Bestandsaufnahme: Mehr Arbeit durch Hartz IV?	4
3	Die Anreizsituation für ALG II-Bezieher	8
3.1	Das Untersuchungskonzept	8
3.2	Lohnabstände und Arbeitsanreize: Der empirische Befund	10
3.3	Lohnabstände im Bundesländervergleich	15
3.4	Ergänzende Transfers für Haushalte mit Kindern	18
3.5	Kritische Lohnabstände bei ALG II-Bezug: Ein Resumée	20
4	Wie Arbeit lohnend wird: Optionen der Politik	20
4.1	Zusätzliche Transfers für Haushalte mit Kindern	20
4.2	Förderung der Erwerbstätigkeit	23
4.3	Qualifizierung der Empfänger des ALG II	26
4.4	Wirksame Sanktionen bei fehlender Kooperation	27
4.5	Kürzung des Regelsatzes	28
4.6	Verzicht auf falsche Instrumente	29
5	Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen	31
	Literaturverzeichnis	33
	Anhang	36
	Abbildungen	36
	Kästen	37
	Karten	40

Die Autoren danken Henning Klodt für wertvolle Kommentare, Hans-Peter Hafner vom Statistischen Landesamt Hessen für die freundliche Unterstützung bei der Datenauswertung, Eva Rindfleisch für ihre Unterstützung bei der Datenverarbeitung und Literaturanalyse, Andrea Schäfer für die Kartographie sowie Helga Huß für die Erstellung des Manuskripts.

1 Einleitung

Der Anspruch war hoch: Nach dem Prinzip des „Förderns und Forderns“ sollten die Hartz-Gesetze (1. bis 4. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt) den entscheidenden Beitrag zum Abbau der auf nie gekannte Höhen gestiegenen Arbeitslosigkeit in Deutschland leisten. Anfang 2005 wurden fast 5,3 Millionen Arbeitslose gezählt, die offizielle Arbeitslosenquote näherte sich der 13-Prozent-Marke (BA 2009a). In dieser Situation wurde durch die Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe für Erwerbsfähige das Arbeitslosengeld II (ALG II) als Kernelement des Hartz IV-Gesetzes eingeführt. Das ALG II sollte dazu beitragen, dass ein Arbeitsloser zügig in den Arbeitsmarkt zurückkehrt, um wieder aus eigener Kraft seinen Lebensunterhalt zu bestreiten. Die Geldleistungen sollten durch Beratungs-, Vermittlungs- und Förderangebote als Teile einer individuellen Eingliederungsvereinbarung mit dem Arbeitslosen ergänzt werden. Sanktionsmöglichkeiten in Gestalt von Leistungskürzungen sollten die Kooperationsbereitschaft des Arbeitslosen sicherstellen, und restriktive Zumutbarkeitskriterien sollten es erschweren, angebotene Arbeit abzulehnen.

Der Leitgedanke dieser Reform war, dass das ALG II nur vorübergehend das sozioökonomische Existenzminimum sichern sollte. Idealtypisch sollte das Eingliederungsinstrumentarium unter Mitwirkung motivierter ALG II-Bezieher rasch greifen und für deren Reintegration in den regulären Arbeitsmarkt sorgen. Doch bereits in einer Analyse von Boss, Christensen und Schrader (2005) zu den Erfolgsaussichten des Hartz IV-Gesetzes und insbesondere des ALG II wurde auf mögliche Anreizprobleme hingewiesen: Einem Arbeitslosen erscheint die Rückkehr in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis in der Regel nur dann als reizvoll, wenn die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit einen ausreichend großen Einkommenszuwachs verspricht. Das heißt, dass der Abstand des Lohns zu den ALG II-Zahlungen attraktiv sein muss. Wenn der Abstand zwischen dem erzielbaren Nettolohn und dem ALG II-Anspruch zu gering, also kritisch, ist, kann hingegen die notwendige Motivation zur Arbeitsaufnahme fehlen.

Dieses Anreizproblem bestand bereits bei der früheren Sozialhilfe (vgl. Boss 2002), und die Berechnungen des Lohnabstands von Boss, Christensen und Schrader (2005) für das Jahr 2005 ergaben für ALG II-Haushalte kritische Lohnabstände, wenn bestimmte Merkmale vorlagen. Zu den in dieser Hinsicht „kritischen“ Haushalts- und Erwerbsmerkmalen gehörten insbesondere eine geringe Qualifikation, das Vorhandensein von Kindern, ein nichterwerbstätiger Ehepartner, ein allein erziehender Elternteil, ein potenzieller Arbeitsplatz im Dienstleistungssektor und ein Arbeitsort in der Arbeitsmarktregion Ostdeutschland.

Nach mehr als fünf Jahren „Hartz IV“ ist die Frage zu stellen, ob unter den günstigen Rahmenbedingungen des konjunkturellen Aufschwungs der Jahre 2006 bis 2008 das propagierte Konzept des „Forderns und Förderns“ Früchte getragen hat, also die Langzeitarbeitslosigkeit nachhaltig abgebaut werden konnte, oder ob sich die Befürchtung bewahrheitet hat, dass die Anreize zur Rückkehr in reguläre Beschäftigung selbst bei einer Entspannung auf dem Arbeitsmarkt und einer Zunahme der Jobangebote zu gering sind. Um diese Fragen zu beantworten, wird in Kapitel 2 die Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Rechtskreis des Sozialgesetzbuchs II („SGB II-Arbeitslosigkeit“) in Deutschland insgesamt und in den Bundesländern untersucht. In Kapitel 3 wird analysiert, ob und in welchem Umfang für ALG II-Bezieher aufgrund des Lohnabstands Anreizprobleme bei der Aufnahme regulärer sozialversicherungspflichtiger Arbeit bestehen und ob es unterschiedliche Arbeitsanreize je nach Haushaltstyp und Erwerbsprofil gibt. Auch hier wird eine regional differenzierte Analyse durchgeführt. Auf Grundlage dieser Lohnabstandsanalysen werden in Kapitel 4 zum einen wirtschaftspolitische Handlungsoptionen vorgestellt, durch die Anreizdefizite beseitigt werden könnten; zum anderen wird diskutiert, welche Maßnahmen für die Reintegration von ALG II-Beziehern in den regulären Arbeitsmarkt hinderlich wären. In Kapitel 5 werden wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen aus den Untersuchungsergebnissen gezogen.

2 Eine Bestandsaufnahme: Mehr Arbeit durch Hartz IV?

Die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige im Januar 2005 führte zu mehr Transparenz in der Arbeitslosenstatistik, da erstmals erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger in vollem Ausmaß berücksichtigt wurden. Vor diesem Hintergrund ist die Arbeitslosigkeit des Jahres 2005 einzuordnen, die mit durchschnittlich fast 4,9 Millionen Arbeitslosen beziehungsweise einer Quote von 11,7 Prozent ein in der Bundesrepublik Deutschland nie gekanntes Ausmaß erreichte (Abbildung 1). Im Zuge der wirtschaftlichen Erholung in den Jahren bis 2008 sank die Zahl der Arbeitslosen sukzessive bis auf weniger als 3,3 Millionen – die Arbeitslosenquote betrug nur noch 7,8 Prozent. Die Bewältigung der Beschäftigungskrise schien zumindest teilweise mit dem Hartz IV-Konzept des „Forderns und Förderns“ verbunden zu sein.

Eine derartige Sicht der Dinge übersieht jedoch die Struktur der Arbeitslosigkeit in Deutschland: Wie Abbildung 1 zeigt, beruht der Rückgang der Arbeitslosigkeit vornehmlich auf der gesunkenen Zahl an Arbeitslosen aus dem Rechtskreis des SGB III, das heißt Personen mit Ansprüchen an die Arbeitslosenversicherung. Die Zahl der Arbeitslosengeld I-Bezieher hat sich im Zeitraum 2005 bis 2008 etwa halbiert, die SGB III-Arbeitslosenquote sank von 5 auf 2,4 Prozent. Ein anderes Bild bietet die Entwicklung der Arbeitslosenzahl im Rechtskreis SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende). Zwar ist auch die Zahl der Arbeitslosen in der Grundsicherung während des Aufschwungs der vergangenen Jahre zurückgegangen, jedoch war dieser Rückgang mit weniger als 20 Prozent wesentlich verhalten. Die SGB II-Arbeitslosenquote blieb mit einem Wert von 5,4 Prozent im Jahr 2008 relativ hoch (nach 6,7 Prozent im Jahr 2005).¹

Die wachsende Dominanz der „Hartz IV-Arbeitslosigkeit“ zeigt sich auch in der West-Ost-Betrachtung (Abbildung 2): Sowohl in West-

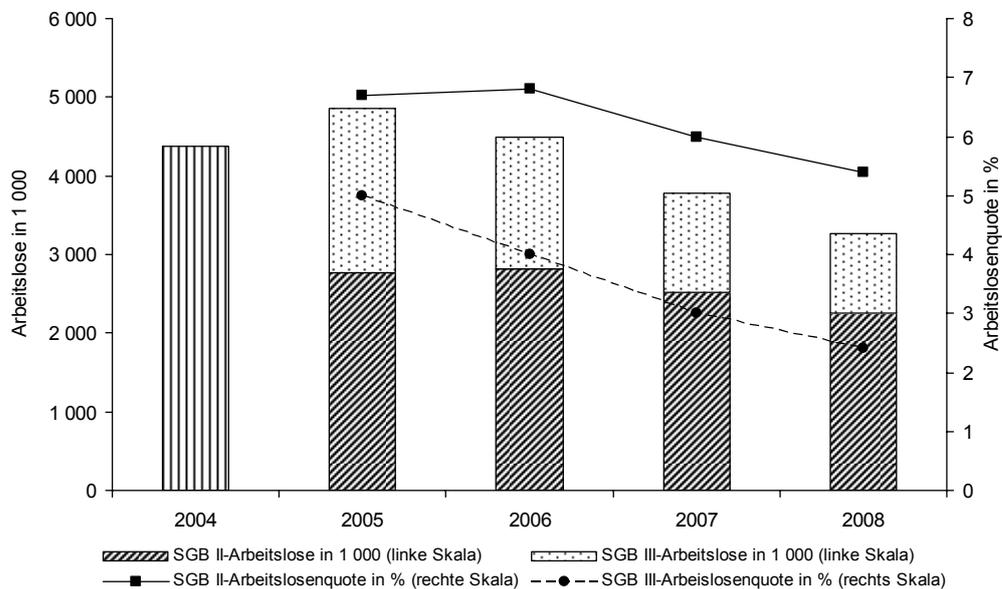
deutschland als auch in Ostdeutschland ist der Anteil der ALG II-Bezieher an den Arbeitslosen bis 2008 kontinuierlich gestiegen. Im Westen beträgt der Anteil mittlerweile 68 Prozent, im Osten sogar 71 Prozent – damit stellen die Langzeitarbeitslosen im Rechtskreis des SGB II in beiden deutschen Arbeitsmarktregionen das Hauptproblem dar. Allerdings besteht im innerdeutschen Vergleich nach wie vor der gravierende Unterschied, dass im Jahr 2008 die SGB II-Arbeitslosenquote im Westen 4,4 Prozent betrug, im Osten hingegen mit 9,3 Prozent mehr als doppelt so hoch war. Seit dem Jahr 2005 hat sich diese Schere tendenziell sogar noch geöffnet.

Regionale Unterschiede bei der SGB II-Arbeitslosigkeit zeigen sich noch deutlicher im Bundesländervergleich (Karte 1): Die Bandbreite reicht von 2,3 Prozent in Bayern bis 11,3 Prozent in Berlin, regionale Pole sind Süd- und Ostdeutschland. Während die Länder im Süden weniger stark betroffen sind – hier sind die SGB II-Arbeitslosenquoten am geringsten –, weisen die Länder im Osten – insbesondere Berlin, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern – die höchsten Quoten auf. Überdurchschnittlich hoch sind die Arbeitslosenzahlen im Rechtskreis SGB II zudem in den Stadtstaaten Bremen und Hamburg sowie in Nordrhein-Westfalen. Darin spiegelt sich der tendenziell höhere Anteil an Hilfebedürftigen in urbanen Zentren wider, was auch für Berlin gilt, auch wenn es statistisch dem Osten Deutschlands zugerechnet wird. Im Fall der SGB III-Arbeitslosigkeit sind diese regionalen Unterschiede hingegen nicht so stark ausgeprägt, da diese in wesentlich stärkerem Maß konjunkturelle Entwicklungen widerspiegelt (Karte A1 im Anhang). Dass auch die SGB III-Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern überdurchschnittlich hoch ist, deutet jedoch auf strukturelle Defizite hin, die selbst in Zeiten des Aufschwungs nur einen begrenzten Abbau der Arbeitslosigkeit erlauben.

Unterschiede zwischen SGB II- und SGB III-Arbeitslosigkeit zeigen sich auch bei der durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsdauer (Abbildung 3): Diese hat zwar in Deutschland insgesamt in beiden Rechtskreisen im Zeitraum 2005 bis 2008 abgenommen, doch dauerte die SGB II-Arbeitslosigkeit im Jahr 2008 durchschnittlich immer

¹ In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass sich die Gesamtarbeitslosenquote für Deutschland beziehungsweise für die Regionen aus der (gewogenen) Summe der SGB II-Arbeitslosenquote und der SGB III-Arbeitslosenquote ergibt.

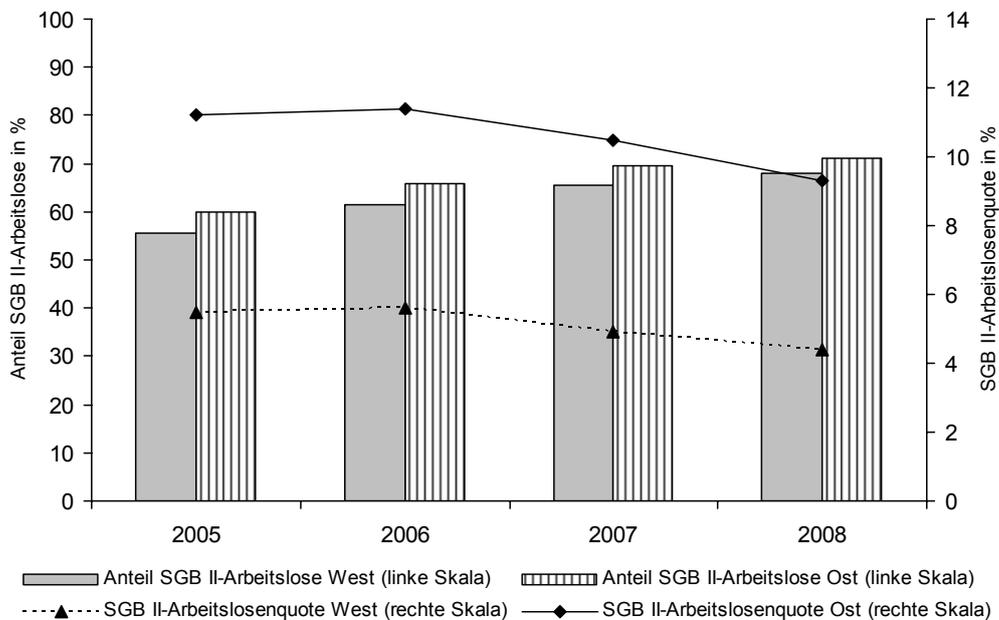
Abbildung 1:
Arbeitslosigkeit in Deutschland nach Rechtskreisen 2004–2008^a



^aSGB II- und SGB III-Arbeitslosenquoten bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen.

Quelle: BA (2009b); eigene Darstellung.

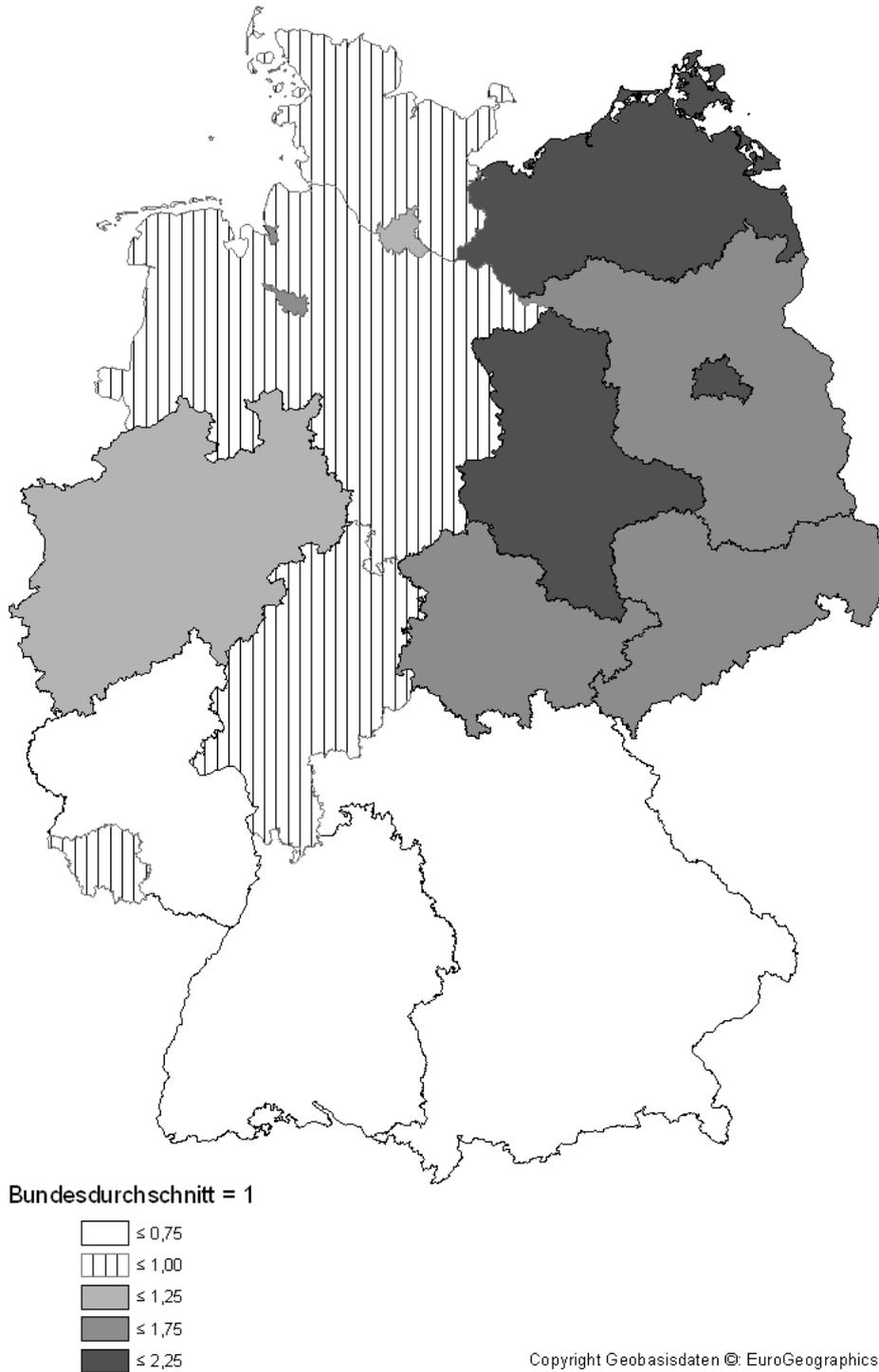
Abbildung 2:
SGB II-Arbeitslosigkeit in West- und Ostdeutschland 2005–2008^a



^aSGB II-Anteil definiert als Anteil der Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II an den Arbeitslosen insgesamt in Prozent; SGB II-Quoten bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen; Ostdeutschland in der Abgrenzung: neue Länder und Berlin.

Quelle: BA (2009b); eigene Darstellung.

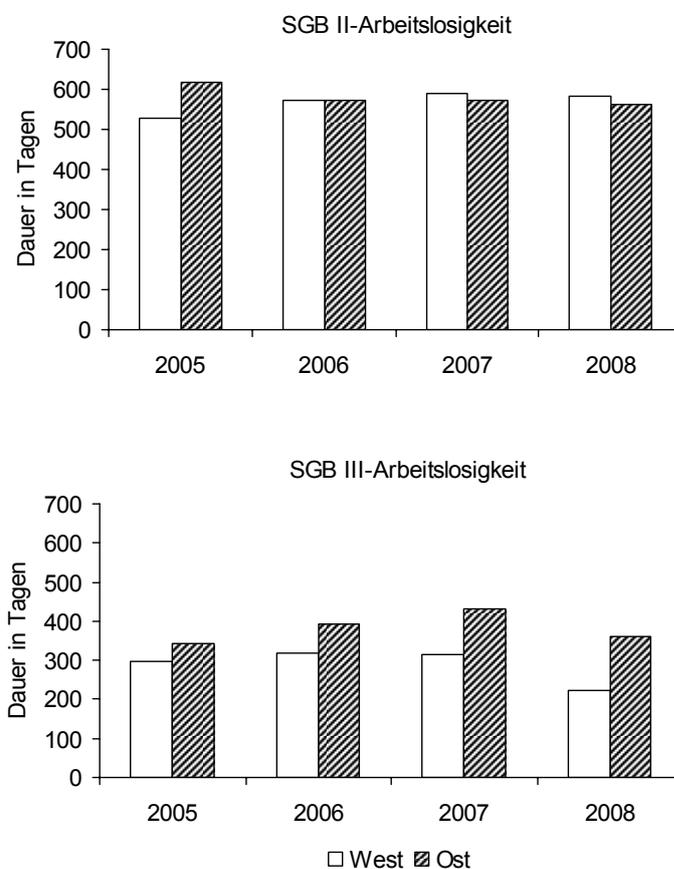
Karte 1:
SGB II-Arbeitslosigkeit im Bundesländervergleich 2008^a



^aDie Kennzahlen für die einzelnen Bundesländer errechnen sich wie folgt: SGB II-Arbeitslosenquote Bundesland i dividiert durch SGB II-Arbeitslosenquote Bund mit $i = 16$ Bundesländer; Werte > 1 weisen auf eine überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit hin.

Quelle: BA (2009b); eigene Darstellung und Berechnungen.

Abbildung 3:

Dauer der Arbeitslosigkeit in West- und Ostdeutschland^a nach Rechtskreisen 2005–2008

^aOstdeutschland mit den neuen Ländern und Berlin.

Quelle: BA (2009c); eigene Darstellung.

noch mehr als doppelt so lange wie die SGB III-Arbeitslosigkeit. Einer Dauer von 577 Tagen im Rechtskreis SGB II stand eine Dauer von 266 Tagen im Rechtskreis SGB III gegenüber. Allerdings kann aus der Arbeitslosigkeitsdauer im Rechtskreis SGB II kein spezifisch ostdeutsches Problem abgeleitet werden – sie war in Ostdeutschland nur unwesentlich höher. Deutliche Unterschiede zeigt hingegen der West-Ost-Vergleich für den Rechtskreis SGB III: In den Jahren 2005 bis 2008 lag die durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer in Ostdeutschland durchgängig über dem westdeutschen Wert; diese Diskrepanz stieg bis 2008 auf mehr als 60 Prozent. Die verbesserte konjunkturelle Situation führte 2008 zwar auch im Osten zu einer stark gesunkenen Arbeitslosigkeitsdauer, der Rückgang im Westen war jedoch ausgeprägter.

Hinweise auf eine Verfestigung der SGB II-Arbeitslosigkeit und damit ein Verharren vieler Arbeitsloser in der Grundsicherung geben Graf und Rudolph (2009: 1–3). Sie kommen in ihrer Analyse zur Dynamik im Rechtskreis SGB II in den Jahren 2005 bis 2007 zu dem Ergebnis, dass 45 Prozent der Bedarfsgemeinschaften bei Einführung des ALG II, das entspricht etwa der Hälfte der betroffenen Personen, während dieser drei Jahre durchgehend auf Grundsicherung angewiesen waren. Sogar 84 Prozent der Bedarfsgemeinschaften oder 87 Prozent der betroffenen Personen hätten kumuliert über 12 und mehr Monate Grundsicherungsleistungen bezogen. Auch in Zeiten insgesamt sinkender Fallzahlen bei den Grundsicherungsbeziehern ist die Zahl der Langzeitbezieher fast unverändert geblieben.

Des Weiteren zeigen Graf und Rudolph (2009), dass bei den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen die Fluktuation sukzessive zurückgegangen ist.² Die Zahl derjenigen, die ganzjährig Leistungen bezogen haben, ist bei insgesamt sinkenden Fallzahlen mit etwa 3,9 Millionen in den beiden letzten Betrachtungsjahren konstant geblieben – das waren 74 Prozent der 5,3 Millionen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die im Jahresdurchschnitt Leistungen bezogen haben. Dabei fällt auf, dass insbesondere Alleinerziehende auf Dauer im Leistungsbezug verblieben – 45 Prozent über den Beobachtungszeitraum – bzw. nach einer Unterbrechung erneut zu Leistungsbeziehern wurden. Als wichtige Gründe für die relativ hohe Verweildauer von Alleinerziehenden werden der Betreuungsaufwand für Kinder, unzureichende persönliche Eignung, eine ungünstige Arbeitsmarktlage sowie Motivationsdefizite genannt (Lietzmann 2009: 7–8). Paare mit Kindern weisen ebenfalls eine höhere Verbleiberate auf als andere Gruppen, wenn auch bei diesen die Fluktuation und der nachhaltige Abgang höher sind als bei Alleinerziehenden (Graf und Rudolph 2009: 4–7).³

Die Entwicklung in den Jahren 2005 bis 2008 ähnelt der bei der früheren Sozialhilfe und deutet trotz neuer Formen der Aktivierung von Langzeitarbeitslosen auf altbekannte Probleme hin. Von einer raschen Reintegration in den Arbeitsmarkt durch ein „Fordern und Fördern“ kann nicht die Rede sein. Insbesondere Haushalten mit Kindern, ob Alleinerziehenden oder Paaren, scheint die Rückkehr in den Arbeitsmarkt im Zeitalter von Hartz IV nicht zu gelingen.

² Ein Hilfebedürftiger ist gemäß § 8 SGB II erwerbsfähig, wenn er u.a. in der Lage ist, für mindestens 3 Stunden täglich eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Nur ein Teil dieses Personenkreises – im April 2009: 45 Prozent der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen – ist arbeitslos gemeldet. Nur dieser Teil, der arbeitsuchend ist und der Vermittlung zur Verfügung steht, ist statistisch als arbeitslos im Rechtskreis SGB II erfasst (BMAS (2009a); BA (2009d); BA (2009i).

³ Vgl. dazu auch Koch, Kupka und Steinke (2009: 54–55).

3 Die Anreizsituation für ALG II-Bezieher

3.1 Das Untersuchungskonzept

Die Ausgangshypothese lautet, dass große Gruppen von ALG II-Beziehern zu geringe pekuniäre Anreize zur Integration in den regulären Arbeitsmarkt haben. Es erscheint für sie rational, im ALG II-Bezug zu verharren und allenfalls einer geringfügigen Beschäftigung nachzugehen.

Im Prinzip gehen von einer Lohnersatzleistung wie dem ALG II dann nicht genügend Anreize aus, eine reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufzunehmen, wenn der Abstand zwischen Nettolohn und ALG II-Zahlung zu gering erscheint. Denn die Arbeitslosigkeit hat aufgrund des Anspruchs auf ALG II ebenso wie die Erwerbstätigkeit einen Barwert künftiger Einnahmen, der durch einen Barwert des künftigen Nutzens aus Freizeit ergänzt wird. Arbeit lohnt sich, wenn der Kapitalwert der Arbeit – bestimmt durch den Arbeitslohn – größer ist als der Kapitalwert der Arbeitslosigkeit – bestimmt durch die Höhe des ALG II und den Freizeitnutzen. Damit beeinflusst unter anderem das ALG II die Ansprüche an das potenzielle Einkommen aus Beschäftigung, d.h. den so genannten „Anspruchslohn“ bzw. „Akzeptanzlohn“, der angibt, bei welchem Lohnniveau die Bereitschaft besteht, Arbeit aufzunehmen.⁴

Potenzielle Anreizprobleme durch das ALG II können demnach durch die Bestimmung von Lohnabständen identifiziert werden. Dazu werden in einem ersten Schritt charakteristische Gruppen von ALG II-Beziehern, unterschieden nach Haushalts-, Erwerbs- und Geschlechtsmerkmalen, gebildet. Einen Überblick über die ausgewählten Gruppen und ihre Merkmale gibt Kasten 1: Bei den Haushaltstypen wird unterschieden nach Single-Haushalten, Alleinerziehenden-Haushalten sowie diversen Haushalten von Verheirateten mit und ohne Kinder bei alternativer Erwerbssituation des Ehepartners. Die ausgewählten Erwerbsmerkmale umfassen die maßgeblichen Determinanten für die auf dem Arbeitsmarkt realisierbare Lohn-

⁴ Siehe dazu im Einzelnen Glismann und Schrader (2005: 12–13), Christensen (2005) und Franz (1996: 27–28); zur Entwicklung des Anspruchslohns vgl. Boss (2009).

Kasten 1:
Charakteristische Gruppen von ALG II-Beziehern und ihre Merkmale

Haushaltsmerkmale	Erwerbsmerkmale	Geschlecht
(1) Singles: – 30 oder 45 Jahre alt	(1) Qualifikation – hoch – gering	(1) Männlich
(2) Alleinerziehende: – 45 Jahre alt – 2 Kinder (7–13 Jahre alt)	(2) Sektor – sekundär – tertiär	(2) Weiblich
(3) Verheiratete: – 45 Jahre alt – keine Kinder, 2 Kinder (7–13 Jahre alt) – Erwerbssituation Partner (45 Jahre alt): erwerbsfähig, Nichterwerbsperson, erwerbstätig	(3) Region – West – Ost ^a	

^aNeue Länder und Berlin.

höhe: Qualifikation, Sektorzugehörigkeit und Arbeitsmarktregion – jeweils nach den wichtigsten Ausprägungen unterschieden. Bei Erwerbstätigkeit des Partners wird ein identisches Erwerbsprofil beider Partner angenommen, da größere Abweichungen in der Praxis wohl eher die Ausnahme sind. Es wird zudem zwischen Männern und Frauen unterschieden, da bei den hier verwendeten, relativ hoch aggregierten Merkmalen geschlechtsspezifische Lohnunterschiede feststellbar sind.⁵

Auf dieser Basis werden in einem zweiten Schritt mögliche Kombinationen von Haushalts- und Erwerbsmerkmalen gebildet: Jede Variante eines Haushaltstyps wird mit den ausgewiesenen Erwerbsmerkmalen kombiniert, um die möglichen Erwerbsprofile zu erfassen; je nach Relevanz wird das Geschlecht des potenziell Erwerbstätigen zusätzlich berücksichtigt. Danach kann in einem dritten Schritt für jedes einzelne Erwerbsprofil eines Haushaltstyps ein relativer Lohnabstand berechnet werden, der sich aus der Relation einer potenziellen ALG II-Zahlung zu

einem potenziellen Nettolohn bei Erwerbstätigkeit ergibt. Die Lohnabstände geben an, wie viel Prozent des potenziellen Nettolohns die ALG II-Zahlung entspricht. Je höher der Wert des so gemessenen Lohnabstands ist, desto näher befindet sich die ALG II-Zahlung am potenziellen Nettolohn; Werte über 100 Prozent weisen auf eine im Vergleich zum potenziellen Nettolohn höhere ALG II-Zahlung hin.

Bei der Berechnung der ALG II-Zahlungen werden die Vorgaben des SGB II berücksichtigt (Kasten A1). Das SGB II (§ 22) enthält für die Berechnung von Unterkunft und Heizung keine konkreten Vorgaben, der Wohnraum muss nur „angemessen“ sein. Berechnungsbeispiele des BMAS (2009a: 88–93) basieren auf Durchschnittskosten für Bezieher von Sozialhilfe in Westdeutschland im Januar 2004. Daher wird hier Rückgriff auf die aktuellen Wohngeldtabellen auf Bundesländerebene genommen.⁶ Ergänzend wird bei ALG II-Be-

⁵ Das heißt nicht, dass etwa im gleichen Unternehmen Frauen für die gleiche Tätigkeit geringer entlohnt werden als Männer. Die Lohnunterschiede resultieren eher aus Unterschieden bei Berufen, Branchen und Erwerbsbiografien (vgl. Statistisches Bundesamt 2008). Diese Unterschiede können aber nicht erfasst werden.

⁶ Diese Vorgehensweise orientiert sich an der Rechtsprechung von Sozialgerichten, wie etwa des Landessozialgerichts Niedersachsen-Bremen (L7 AS 494/05, Urteil vom 24.04.2007). Mangels valider Erkenntnismöglichkeiten wird als Angemessenheitsgrenze für Kosten der Unterkunft der einschlägige Betrag aus der Wohngeldtabelle zuzüglich eines 10-prozentigen Zuschlags gewährt. Dieser Zuschlag wird mit der als unangemessen angesehenen Pauschalierung und der nur unzureichenden Berücksichtigung der aktuellen Mietentwicklung in den Tabellen begründet. Bei den hier durchge-

zug eine geringfügige Erwerbstätigkeit unterstellt. Die Berechnung der Nettolöhne basiert auf durchschnittlichen Bruttolöhnen aus der Verdienststrukturerhebung 2006 des FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2009), die auf das Jahr 2009 hochgerechnet werden (Kasten A2 und Kasten A3 im Anhang). In das Einkommen fließt eine eventuelle Kindergeldzahlung ein. Ein Lohnabstand wird als kritisch angesehen, wenn er geringer ist als unter den Bedingungen der früheren Arbeitslosenhilfe;⁷ bei Überschreiten dieser Schwelle werden tendenziell zu geringe Anreize für eine Rückkehr in eine sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigung angenommen.

3.2 Lohnabstände und Arbeitsanreize: Der empirische Befund

Determinanten des Lohnabstands

Die Lohnabstandsberechnungen beruhen auf einem Basisszenarium, nachfolgend Szenarium I genannt. Das Szenarium I ist dadurch gekennzeichnet, dass bei der Ermittlung der Lohnabstände ein realisierbarer Einstiegslohn zugrunde gelegt wird. Das heißt, dass die für die einzelnen Erwerbsprofile ermittelten Bruttolöhne um 20 Prozent gekürzt in die Berechnungen eingehen. Dieser Abschlag stellt sicher, dass eine Lohnhöhe in die Berechnungen eingeht, die bei einem Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt im Bereich des Möglichen liegt. Er ist angesichts der Streuung in den einzelnen Lohngruppen eher gering gewählt⁸. Auf der Grundlage dieses Szenariums I wird analysiert, wie sich die Anreizsituation der einzelnen

führten Berechnungen wird jedoch auf einen Zuschlag verzichtet. Die Relevanz der Wohnkostenfrage zeigt sich auch darin, dass sich Widersprüche und Klagen bei ALG II-Zuwendungsbescheiden vornehmlich gegen die festgesetzten Kosten der Unterkunft richten.

⁷ Sie belief sich auf 57 Prozent des pauschalierten Nettoarbeitseinkommens bei Empfängern mit Kindern bzw. 53 Prozent bei Empfängern ohne Kinder.

⁸ Die Kürzung der Bruttolöhne um 20 Prozent kann als konservative Reduktion angesehen werden, da die relative Standardabweichung (Variationskoeffizient) der Bruttolöhne für die einzelnen charakteristischen Gruppen zwischen 24 und 44 Prozent liegt; der ungewichtete Mittelwert beträgt 33 Prozent.

Haushaltstypen unterscheidet und welchen Einfluss Erwerbs- und Geschlechtsmerkmale auf den Lohnabstand und damit auf die individuellen Arbeitsanreize haben.

Zunächst wird der durchschnittliche relative Lohnabstand zwischen dem potenziellen Durchschnittslohn und der ALG II-Zahlung ermittelt. Dabei wird der jeweilige Durchschnitt über alle berücksichtigten Erwerbsmerkmale berechnet, um auf diese Weise einen Überblick über die haushaltsspezifischen Anreizprobleme zu erhalten. Wie Abbildung 4 zeigt, weisen die Lohnabstände nach Haushaltstypen große Unterschiede auf, das Ranking hat eine polare Struktur: Kritisch sind die Lohnabstände bei den Alleinerziehenden sowie den verheirateten Alleinverdienern mit Kindern, die nur geringe pekuniäre Anreize haben, Arbeitslosigkeit zu vermeiden bzw. zu beenden.⁹ Hingegen sind die Lohnabstände bei Verheirateten mit einem erwerbstätigen Partner so groß, dass das ALG II keine reizvolle Einkommensalternative darstellt, die Arbeitsanreize also sehr hoch sein dürften. Inwieweit für die anderen Haushaltstypen kritische Lohnabstände bestehen, lässt sich aus dieser Darstellung allerdings nicht ableiten. Dazu bedarf es einer Differenzierung nach Erwerbsmerkmalen und anderen Merkmalen.

Wie Abbildung 5 zeigt, hängt die Höhe des relativen Lohnabstands stark von den Erwerbsmerkmalen sowie dem Geschlecht ab. Das ALG II ist näher an einem potenziellen Arbeitslohn,

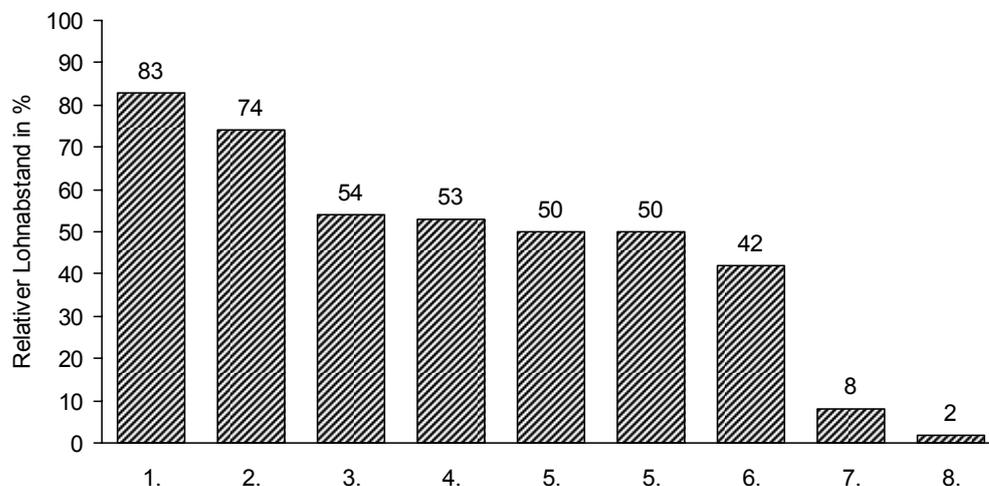
- wenn die Qualifikation des ALG II-Beziehers gering ist,
- wenn der ALG II-Bezieher seinen potenziellen Arbeitsort im Osten hat,
- wenn der potenzielle Arbeitsplatz im Dienstleistungssektor angesiedelt ist oder
- wenn der ALG II-Bezieher eine Frau ist.

Die Abbildung zeigt zudem deutlich, dass insbesondere die Qualifikation des ALG II-Beziehers die Höhe des Lohnabstands beeinflusst.

Vor diesem Hintergrund werden nachfolgend Gruppen von ALG II-Beziehern mit potenziellen Anreizproblemen sowie mit relativ hohen Anrei-

⁹ Zu vergleichbaren Ergebnissen kommen Franz et al. (2007: 5–6) bei ihren Lohnabstandsmessungen; die Ergebnisse der Lohnabstandsanalyse in Boss, Christensen und Schrader (2005) werden bestätigt.

Abbildung 4:

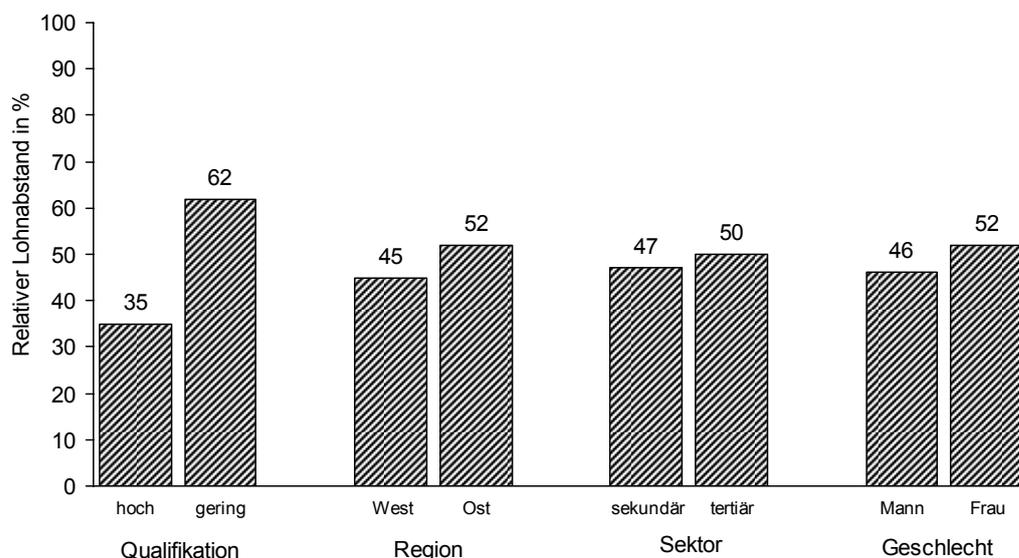
ALG II im Verhältnis zum Arbeitseinkommen^a: Szenarium I^b, Ranking nach Haushaltstypen 2009

^aUngewichtete Durchschnitte für alle berücksichtigten Haushaltstypen (siehe Kasten 1); relativer Lohnabstand = $(\text{ALG II-Zahlung, eventuelles Kindergeld verrechnet}) / (\text{durchschnittlicher Nettolohn} + \text{eventuelles Kindergeld}) \times 100$. — ^bDie durchschnittlichen Bruttolöhne nach Erwerbsprofil gehen um 20 Prozent gekürzt in die Berechnungen ein.

- | | |
|---|---|
| 1. Alleinerziehende, 2 Kinder | 5. Singles, 30 Jahre alt, männlich |
| 2. Verheiratete, 2 Kinder, Partner nicht erwerbstätig | 6. Singles, 45 Jahre alt, männlich |
| 3. Verheiratete, keine Kinder, Partner nicht erwerbstätig | 7. Verheiratete, 2 Kinder, Partner erwerbstätig |
| 4. Singles, 30 Jahre alt, weiblich | 8. Verheiratete, keine Kinder, Partner erwerbstätig |
| 5. Singles, 45 Jahre alt, weiblich | |

Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2009); eigene Darstellung und Berechnungen.

Abbildung 5:

ALG II im Verhältnis zum Arbeitseinkommen^a: Szenarium I^b, nach Erwerbsmerkmalen und Geschlecht 2009

^aUngewichtete Durchschnitte über alle berücksichtigten Haushaltstypen (siehe Kasten 1); relativer Lohnabstand = $(\text{ALG II-Zahlung, eventuelles Kindergeld verrechnet}) / (\text{durchschnittlicher Nettolohn} + \text{eventuelles Kindergeld}) \times 100$. — ^bDie durchschnittlichen Bruttolöhne nach Erwerbsprofil gehen um 20 Prozent gekürzt in die Berechnungen ein.

Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2009); eigene Darstellung und Berechnungen.

zen zur Rückkehr in eine reguläre Beschäftigung unterschieden. Dazu werden die bislang nach nur einem Merkmal strukturierten Haushaltstypen nach zusätzlichen Merkmalen gegliedert. Im Rahmen dieser Matrix werden relative Lohnabstände für zwei unterschiedliche Szenarien ermittelt: Zum einen für das bereits den Abbildungen 4 und 5 zugrundeliegende Szenarium I, dem ein realisierbarer Einstiegslohn bei Aufnahme einer regulären Beschäftigung zugrunde liegt. Zum anderen für Szenarium II, das im Vergleich zu Szenarium I um einen Zuverdienst in Höhe von 400 Euro brutto erweitert wird, so dass das verfügbare Haushaltseinkommen eines ALG II-Beziehers nach Abzug des Anrechnungsbetrags um 160 Euro netto steigt.¹⁰ Zur Illustration dieser Vorgehensweise wird im Kasten A4 im Anhang eine Musterrechnung gezeigt.

Bei der Interpretation der Ergebnisse ist Folgendes zu bedenken:

1. Es bleibt unberücksichtigt, dass infolge des vorangegangenen Bezugs von Arbeitslosengeld I ein befristeter Anspruch auf einen Zuschlag, der den Lohnabstand verringert, bestehen kann (Kasten A1).
2. Ergänzende Transfers bei Erwerbstätigkeit (Kinderzuschlag, Wohngeld) werden erst in Abschnitt 3.4 berücksichtigt.
3. Bei Erwerbstätigkeit kann infolge eines geringen Bruttolohns grundsätzlich ein Anspruch auf ergänzendes Arbeitslosengeld II bestehen. Die potenziellen Bruttolöhne sind aber in den untersuchten Fällen so hoch, dass ein ergänzendes ALG II nicht beansprucht werden kann.
4. Besteht ein Anspruch auf ergänzendes ALG II oder ergänzende Transfers, so ist das verfügbare Einkommen höher als das eines vergleichbaren Beschäftigten, der nicht hilfebedürftig im Sinne des SGB II ist.
5. Ein gegebener finanzieller Anreiz wirkt je nach individuellen Präferenzen unterschiedlich. Es ist nicht auszuschließen, dass die „intrinsische Motivation“ groß genug ist, trotz geringer oder

fehlender finanzieller Anreize eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen.

6. Es bleibt unberücksichtigt, dass es Erwerbsmöglichkeiten in der Schattenwirtschaft gibt, mit denen das Einkommen bei ALG II-Bezug aufgestockt werden kann (vgl. Boss, Christensen und Schrader 2005: 15).

Gruppen mit potenziellen Anreizproblemen

In Tabelle 1 werden Gruppen von ALG II-Beziehern dargestellt, die aufgrund ihrer Haushaltsstruktur und ihres Erwerbsprofils kritische Lohnabstände in Szenarium I aufweisen. Es zeigt sich, dass bei Alleinerziehenden mit Kindern in fast allen Merkmalskombinationen kritische Lohnabstände auftreten.¹¹ Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn eine ALG II-Bezieherin eine geringe Qualifikation aufweist und damit nur einer gering entlohnten Beschäftigung nachgehen kann: Ein Lohnabstand besteht nicht, die ALG II-Zahlung übersteigt den potenziellen Arbeitslohn. Doch selbst bei hoher Qualifikation können bei diesem Haushaltstyp Anreizprobleme auftreten. Dies ist dann der Fall, wenn Merkmale wie ein Arbeitsplatz im Dienstleistungssektor und/oder in der Arbeitsmarktregion Ost hinzukommen. Allerdings resultieren aufgrund der höheren Löhne von Hochqualifizierten deutlich größere Lohnabstände als bei den geringqualifizierten Alleinerziehenden.

Vergleichbar kritische Lohnabstände wie die Alleinerziehenden weisen alleinverdienende Verheiratete mit Kindern auf: Auch hier trägt vor allem eine geringe Qualifikation zu einem geringen Lohnabstand bei. Bereits im Szenarium I liegen extrem niedrige bzw. keine Lohnabstände vor.

Etwas anders stellt sich das Bild bei den Haushalten ohne Kinder dar: Bei verheirateten Alleinverdienern sowie männlichen und weiblichen Singles unterschiedlichen Alters sind zwar bei geringer Qualifikation ebenfalls geringe Lohnabstände zu beobachten, jedoch auf einem weniger kritischen Niveau. Es fällt auf, dass insbesondere für weibliche ALG II-Bezieher die

¹⁰ Eine Mehraufwandsentschädigung für einen Zusatzjob nach § 16 III SGB II („1-Euro-Job“) hätte denselben Effekt auf den Lohnabstand wie der hier betrachtete Zuverdienst (siehe dazu Boss, Christensen und Schrader 2005: 22).

¹¹ Wegen der empirischen Relevanz wird beim Haushaltstyp „alleinerziehend“ eine Frau im ALG II-Bezug betrachtet; bei Verheirateten wird der männliche ALG II-Bezieher als potenziell erwerbstätig unterstellt.

Tabelle 1:
Gruppen mit potenziellen Anreizproblemen^a 2009

Haushaltstyp	Erwerbsprofil						Lohnabstand ^b	
	Qualifikation		Sektor		Region		Szenarium I ^c	Szenarium II ^d
	hoch	gering	sekundär	tertiär	West	Ost	Realisierbarer Einstiegslohn	mit 400-Euro-Job
Alleinerziehende (weiblich, zwei Kinder)	x		x			x	70*	78*
	x			x	x		60	67
	x			x		x	69*	76*
		x	x		x		96*	106*
		x	x			x	104*	115*
		x		x	x		100*	111*
		x		x		x	108*	119*
Verheiratete (männlich, zwei Kinder, Partner nicht erwerbstätig)	x		x			x	60	65
	x			x		x	59	65
		x	x		x		85*	93*
		x	x			x	95*	103*
		x		x	x		95*	104*
		x		x		x	102*	111*
Verheiratete (männlich, keine Kinder, Partner nicht erwerbstätig)		x	x		x		63	72
		x	x			x	71*	82*
		x		x	x		71*	82*
		x		x		x	78*	90*
Singles (30 Jahre alt, männlich/weiblich)		x	x		x		(52)/61	64/75
		x	x			x	59/65*	72/80*
		x		x	x		63/66*	78/81*
		x				x	71*/68*	87/83*
Singles (45 Jahre alt, männlich/weiblich)		x	x		x		(48)/59	59/72
		x	x			x	55/66*	67/81*
		x		x	x		55/62	67/77
		x		x		x	59/69*	73/84*

*Kritischer Lohnabstand bereits bei ungekürzten Durchschnittslöhnen und ohne Lohn aus 400-Euro-Job. — () kein kritischer Wert. — ^aZur Auswahl der Gruppen siehe Abbildung 4. — ^bRelativer Lohnabstand = (ALG II-Zahlung, eventuelles Kindergeld verrechnet) / (durchschnittlicher Nettolohn + eventuelles Kindergeld) × 100. — ^cDie durchschnittlichen Bruttolöhne nach Erwerbsprofil gehen um 20 Prozent gekürzt in die Berechnungen ein. — ^dDas Szenarium I wird dahingehend erweitert, dass durch einen Zuverdienst von monatlich brutto 400 Euro das Haushaltseinkommen um 160 Euro netto steigt.

Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2009); eigene Darstellung und Berechnungen.

Lohnabstände kritisch sind, was auf die im Durchschnitt niedrigere Entlohnung zurückzuführen ist. Dass hingegen bei älteren Singles die Anreizprobleme noch am geringsten sind, ist auf die höheren Durchschnittseinkommen von Beschäftigten zurückzuführen, die im Laufe der Beschäftigungsjahre in der Lohn- und Gehalts-hierarchie aufgestiegen sind. Allerdings ist es fraglich, ob ALG II-Bezieher diese Lohnhöhen

bei einer Beschäftigungsaufnahme wieder erreichen können.¹²

¹² Auf Basis einer Internetumfrage identifizieren Koulovatianos, Schmidt und Schröder (2008) ähnliche Anreizprobleme: Danach wären Haushalte mit einem Alleinverdiener und drei Kindern erst ab einem Gehalt der Entgeltstufe TVöD 13 (für den öffentlichen Dienst) zur Arbeitsaufnahme bereit; für Haushalte ohne Kinder beträgt der Anspruchslohn TVöD 8. Es wird festgestellt, dass insbesondere Geringqualifizierte diese Besoldungsstufen nicht erreichen können.

Die Anreizprobleme nehmen für alle der in Tabelle 1 betrachteten Haushaltstypen zu, wenn Lohnabstände im Rahmen des Szenariums II ermittelt werden. Hier wird ein Zuverdienst von 400 Euro unterstellt, der das verfügbare Einkommen eines ALG II-Haushalts nach Abzug des Anrechnungsbetrags um 160 Euro erhöht. Die Entwicklung der vergangenen Jahre macht deutlich, dass dieses Szenarium keinesfalls einen Sonderfall beschreibt, sondern die Wirklichkeit vieler ALG II-Bezieher abbildet. Denn die Zahl der erwerbstätigen Leistungsbezieher ist bei sinkender SGB II-Arbeitslosigkeit sukzessive gestiegen (Abbildung A1 im Anhang), am aktuellen Rand entfällt auf 1,8 SGB II-Arbeitslose ein erwerbstätiger Leistungsbezieher. Die Mehrzahl dieser Erwerbstätigen – zuletzt fast 57 Prozent – erhält einen Zuverdienst von bis zu 400 Euro; höhere Zuverdienste mit mehr als 800 Euro monatlich hat nur etwa ein Viertel der erwerbstätigen Leistungsbezieher (BA 2009e).

Der schon kritische Abstand zwischen Löhnen und ALG II-Zahlungen sinkt in Szenarium II: Für Alleinerziehende und Verheiratete mit Kindern werden Werte von bis zu mehr als 120 Prozent erreicht (Tabelle 1). Bei einem ungünstigen Erwerbsprofil nähern sich im Szenarium II zudem Verheiratete mit einem nicht erwerbstätigen Partner und ohne Kinder der 100-Prozent-Schwelle. In den anderen Fällen sind relative Lohnabstände im 80-Prozent-Bereich zu beobachten. Somit werden aufgrund von Zuverdiensten, wie sie in der Praxis zu beobachten sind, Anreizprobleme verstärkt bzw. geschaffen. Die Motivation, einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt nachzugehen, dürfte bei diesen Gruppen von Haushalten im ALG II-Bezug gering sein.¹³ Darüber hinaus können bei Erwerbstätigen, die diese Haushalts- und Erwerbsmerkmale aufweisen, Zweifel an der Sinnhaftigkeit einer Einkommenserzielung über eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufkommen.

¹³ Die Ausweitung geringfügig entlohnter Beschäftigung in Gestalt von Minijobs hat seit der Reform im Jahr 2003 auch für Arbeitgeber aufgrund der Kostenvorteile gegenüber sozialversicherungspflichtiger Vollzeitbeschäftigung an Attraktivität gewonnen. So zeigen Jacobi und Schaffner (2008) in ihrer Analyse, dass seit der Reform verstärkt Arbeitsplätze von Geringqualifizierten durch Minijobs substituiert wurden.

Gruppen mit hohen Arbeitsanreizen

Im Kontrast zu den Haushaltstypen mit Anreizproblemen in Tabelle 1 sind in Tabelle 2 Haushalte mit Merkmalskombinationen zusammengestellt, bei denen der Abstand zwischen realisierbarem Lohn und ALG II-Zahlung relativ hoch und damit unkritisch ist. Diese Haushalte haben hohe Anreize, den ALG II-Bezug zu beenden bzw. ihn von vornherein zu vermeiden.

Keine Anreizprobleme weisen Haushalte von Verheirateten auf, die keine Kinder, aber einen erwerbstätigen Partner haben. Da das Partnereinkommen mit dem ALG II-Anspruch verrechnet wird, kommt es in vielen Fällen zu keiner ALG II-Zahlung bzw. zu nur geringen Auszahlungsbeträgen – der Verlust an Haushaltseinkommen wäre bei einem ALG II-Bezug prohibitiv hoch. Selbst wenn Kinder zum Haushalt gehören, verhindert das Partnereinkommen einen kritischen Lohnabstand. Das gilt für Hochqualifizierte in gleicher Weise wie für Geringqualifizierte, wenn auch aufgrund der relativ hohen Löhne der ALG II-Bezug für Hochqualifizierte am unattraktivsten ist.

Auch hochqualifizierte Singles, unabhängig von Geschlecht und Alter, erreichen in der Regel keine kritischen Lohnabstände – der ALG II-Bezug wäre für diese Haushalte mit relativ hohen Einkommenseinbußen verbunden. Unterschiede resultieren dennoch aus den sonstigen Erwerbsmerkmalen und dem Geschlecht. Anders als bei den Mehrpersonenhaushalten finden sich unter den Single-Haushalten keine Geringqualifizierten in den Gruppen mit hohen Arbeitsanreizen – hier macht sich bemerkbar, dass von dem drohenden Verlust eines Partnereinkommens die entscheidenden Arbeitsanreize ausgehen.

Die relativ hohen Arbeitsanreize für die in Tabelle 2 betrachteten Gruppen von ALG II-Beziehern bleiben weitgehend erhalten, wenn zusätzlich ein 400-Euro-Job berücksichtigt wird (Szenarium II). Zwar verringern sich die Lohnabstände, sie bleiben aber in den meisten Fällen unterhalb der kritischen Schwelle. Merkmale wie Kinder, geringe Qualifikation und weibliches Geschlecht mindern zwar die Arbeitsanreize, jedoch nicht in dem Maß wie bei den in Tabelle 1 dargestellten Gruppen.

Tabelle 2:
Gruppen mit hohen Arbeitsanreizen^a 2009

Haushaltstyp	Erwerbsprofil						Lohnabstand ^b	
	Qualifikation		Sektor		Region		Szenarium I ^c	Szenarium II ^d
	hoch	gering	sekundär	tertiär	West	Ost	Realisierbarer Einstiegslohn	mit 400-Euro-Job
Verheiratete (keine Kinder, Partner ist erwerbstätig)	x		x		x		0	6
	x		x			x	0	7
	x			x	x		0	6
	x			x		x	0	7
		x	x		x		0	11
			x			x	6	18
		x	x	x		1	13	
		x			x	12	25	
Verheiratete (zwei Kinder, Partner ist erwerbstätig)	x		x		x		11	16
	x		x			x	13	19
	x			x	x		11	10
	x			x		x	13	19
		x	x		x		35	44
			x			x	46	56
		x	x	x		43	53	
		x			x	53	64	
Singles (45 Jahre alt, männlich/weiblich)	x		x		x		26/31	32/38
	x		x			x	32/40	40/49
	x			x	x		27/34	33/41
	x			x		x	32/40	39/49
Singles (30 Jahre alt, männlich/weiblich)	x		x		x	x	36/39	44/48
	x		x				42/44	51/54
	x			x	x		37/40	46/49
	x			x		x	41/44	50/54

^aZur Auswahl der Gruppen siehe auch Abbildung 4. — ^bRelativer Lohnabstand = (ALG II-Zahlung, eventuelles Kindergeld verrechnet) / (durchschnittlicher Nettolohn + eventuelles Kindergeld) × 100. — ^cDie durchschnittlichen Bruttolöhne nach Erwerbsprofil gehen um 20 Prozent gekürzt in die Berechnungen ein. — ^dDas Szenarium I wird dahingehend erweitert, dass durch einen Zuverdienst von monatlich brutto 400 Euro das Haushaltseinkommen um 160 Euro netto steigt.

Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2009); eigene Darstellung und Berechnungen.

3.3 Lohnabstände im Bundesländervergleich

Methodische Anmerkungen

In Karte 1 wurde illustriert, dass die SGB II-Arbeitslosigkeit regional ungleich verteilt ist. Im Rahmen der bisherigen Lohnabstandsberechnungen wurden Unterschiede zwischen den Arbeitsmarktregionen West und Ost sichtbar: An einem Arbeitsort im Osten wird aufgrund des niedrigeren Lohnniveaus tendenziell ein geringerer Ab-

stand zwischen Lohn und ALG II-Zahlung gemessen als im Westen. Daher liegt es nahe, ergänzend zu untersuchen, welche Unterschiede bei den Arbeitsanreizen für ALG II-Bezieher auf Bundesländerebene bestehen. Aufgrund der geringen Fallzahlen ist jedoch eine detaillierte Lohnabstandsanalyse für einzelne Bundesländer auf Basis der Verdienststrukturerhebung nicht möglich. Stattdessen werden Lohn- und Gehaltsdaten aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) der Länder herangezogen (Arbeits-

kreis VGR der Länder 2009), um länderspezifische Entgelt-niveaus für Lohnabstandsberechnungen zu erhalten. Dabei handelt es sich um aggregierte Werte, die nicht nach Erwerbs- und Geschlechtsmerkmalen differenziert sind, so dass für einzelne Haushaltstypen nur ein allgemeiner Lohnabstand gemessen werden kann.

Als Musterfall für die Berechnungen wurde der Haushaltstyp „Verheirateter mit 2 Kindern und nicht erwerbstätigem Partner“ gewählt, da hier, wie dargelegt, besonders große Anreizprobleme auftreten können.¹⁴ Die in die Berechnung des Lohnabstands einbezogenen ALG II-Zahlungen weichen auf Bundesländerebene nur aufgrund unterschiedlicher Mietzahlungen voneinander ab, während die Regelsätze für alle Bundesländer angeglichen sind. Auf dieser Basis wurden zwei Indikatoren ermittelt:

- ein länderspezifischer ALG II-Indikator durch Normierung der ALG II-Zahlungen in den Ländern mit dem entsprechenden einwohnergewichteten Bundesdurchschnitt;
- ein länderspezifischer Lohnindikator durch Normierung der Durchschnittslöhne in den einzelnen Bundesländern mit dem entsprechenden Bundesdurchschnitt.

Anschließend wurde für jedes Bundesland ein Lohnabstandsindikator als Relation von ALG II-Indikator zu Lohnindikator berechnet. Die so ermittelten Lohnabstandsindikatoren sind wie folgt zu interpretieren: Werte über/unter 1 befinden sich über/unter dem Bundesdurchschnitt; je höher der Indikatorwert, desto geringer und damit kritischer ist der Lohnabstand. Je stärker die Länderwerte vom Bundesdurchschnitt nach oben abweichen, desto größer sind die Anreizprobleme für ALG II-Bezieher.

Unterschiedliche Arbeitsanreize in den Regionen

Die Ergebnisse der Lohnabstandsberechnungen für die einzelnen Bundesländer sind in Karte 2 il-

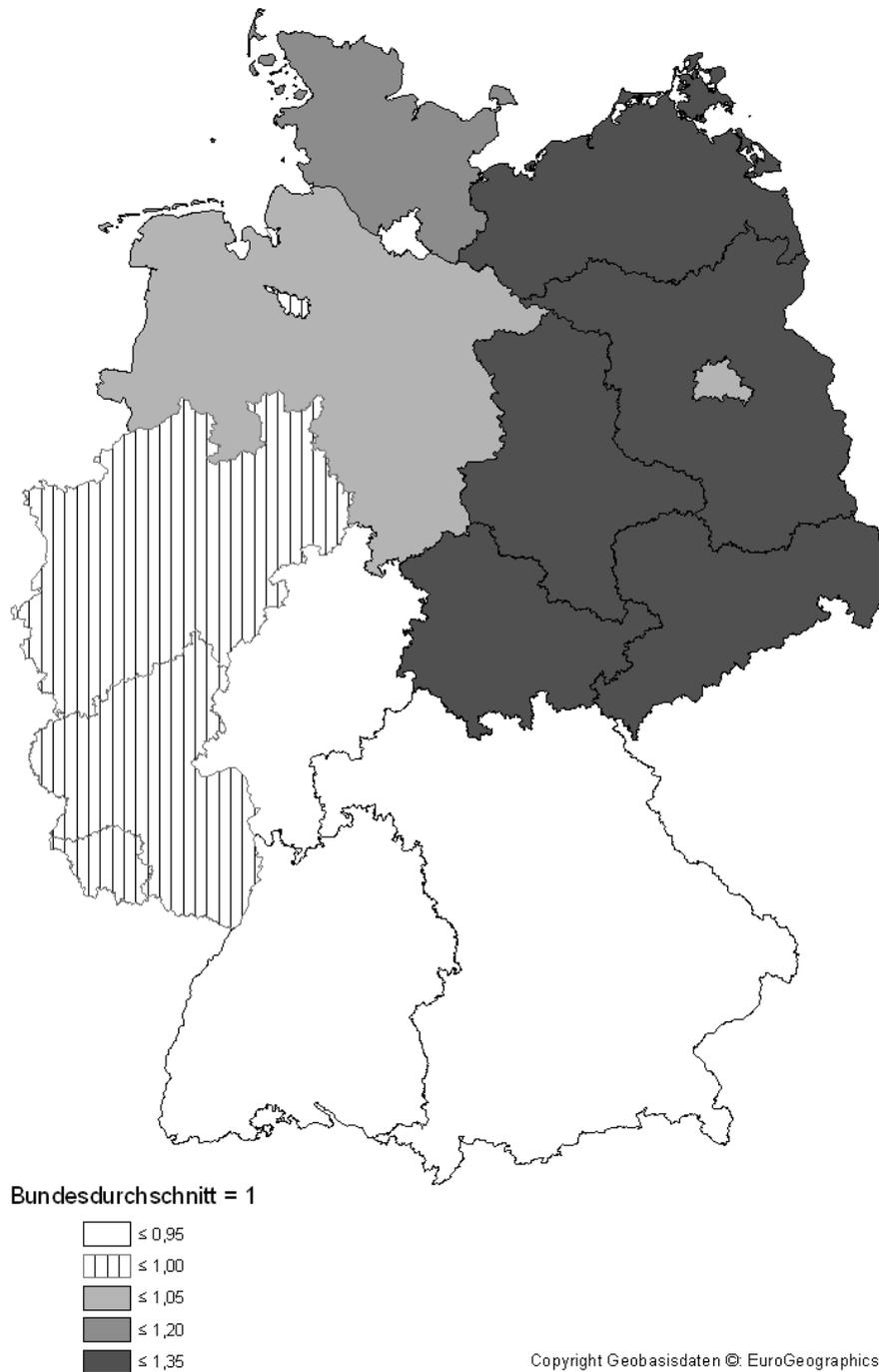
lustriert. Es zeigt sich, dass es bei den Lohnabständen ein Gefälle zwischen den ost- und westdeutschen Ländern gibt. Die Lohnabstände sind in den neuen Bundesländern allgemein wesentlich niedriger als in Westdeutschland, wobei Mecklenburg-Vorpommern den geringsten Wert aufweist. Unter den ostdeutschen Ländern liegt nur der Wert von Berlin in der Nähe des Bundesdurchschnitts. Auf Seiten der westdeutschen Bundesländer wird nur für Schleswig-Holstein ein Lohnabstand gemessen, der sich nahe am kritischen Niveau der ostdeutschen Bundesländer befindet. Lohnabstände ganz anderer Art verzeichnet hingegen Süddeutschland: Hessen, Baden-Württemberg und Bayern weisen deutlich höhere Lohnabstände als die Länder im Durchschnitt auf. Hier sind die Arbeitsanreize aufgrund der relativ großen Diskrepanz zwischen ALG II-Zahlung und Lohn am höchsten. Gleiches gilt nur noch für Hamburg, das unter diesem Aspekt wie eine Insel im Norden erscheint.

Wie sind diese regionalen Unterschiede bei den Lohnabständen zu erklären? Das Niveau der ALG II-Zahlungen in den einzelnen Ländern taugt nicht zur Erklärung, da die Unterschiede gering sind: Die Regelsätze sind bundeseinheitlich und bei den Mietzahlungen gibt es nicht länger ein ausgeprägtes Ost-West-Gefälle. Bei den Mieten bestehen vielmehr Unterschiede zwischen strukturschwachen ländlichen Regionen und urbanen Zentren. So weist auf Basis der Wohngeldtabellen Rheinland-Pfalz das im Durchschnitt geringste Mietniveau auf, und in Bayern drücken strukturschwache Gebiete das Niveau der Mieten, während in Zentren wie Hamburg oder Berlin die Mietzahlungen am höchsten sind (vgl. BMVBS 2009a). Daher beruhen die unterschiedlichen Lohnabstände vornehmlich auf den großen Diskrepanzen bei den gezahlten Löhnen: Generell liegen die Lohnzahlungen in Ostdeutschland – mit Ausnahme Berlins – deutlich unter dem westdeutschen Niveau. Auch Schleswig-Holsteins vergleichsweise geringer Lohnabstand ist auf ein relativ geringes Lohnniveau zurückzuführen. Hingegen zählen die Bundesländer im Süden, aber auch die Stadtstaaten Hamburg und Bremen, zu den Hocheinkommensländern.

Bemerkenswert ist, dass die in Karte 2 dargestellte regionale Verteilung der Lohnabstände

¹⁴ Zu Kontrollzwecken wurden länderspezifische Lohnabstandsindikatoren für den Haushaltstyp „Single, 30 Jahre alt, männlich“ berechnet; dieser Haushaltstyp weist im Gegensatz zu dem Musterfall relativ hohe Arbeitsanreize auf. Dennoch ergeben sich im Vergleich zum Musterfall keine signifikanten Unterschiede beim Ranking der Lohnabstände auf Länderebene. Die regionale Struktur der Lohnabstände bleibt fast unverändert.

Karte 2:
Lohnabstände im Bundesländervergleich 2009: ein Fallbeispiel^{a,b}



^aDie Berechnungen beziehen sich auf den Fall eines Verheirateten mit 2 Kindern und einem nicht erwerbstätigen Partner. — ^bLohnabstandsindikator_{BLi} = (ALG II-Zahlung_{BLi} / ALG II-Zahlung_D) / (Bruttolohn_{BLi} / Bruttolohn_D) mit BL_i, D = Durchschnittswerte für *i* Bundesländer und für Deutschland; Werte > 1 weisen auf einen relativ geringen Lohnabstand und damit auf relativ geringe Arbeitsanreize hin.

Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder (2009); BMVBS (2009a); Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2009); eigene Darstellung und Berechnungen.

und damit die Regionalstruktur der Arbeitsanreize tendenziell mit der regionalen Verteilung der SGB II-Arbeitslosigkeit, dargestellt in Karte 1, korrespondiert. Kritische Lohnabstände gehen mit hoher SGB II-Arbeitslosigkeit einher, und umgekehrt – die ost- und süddeutschen Bundesländer fügen sich in dieses Muster ein. Abweichungen von diesem Muster gibt es in Schleswig-Holstein, wo der relativ geringe Lohnabstand nicht mit einer entsprechend hohen SGB II-Arbeitslosigkeit korrespondiert. Offensichtlich ist in den traditionell touristisch beziehungsweise landwirtschaftlich geprägten Räumen Schleswig-Holsteins die Akzeptanz von Niedriglohnarbeit vergleichsweise hoch.¹⁵ Hingegen ist in den Stadtstaaten die SGB II-Arbeitslosigkeit höher, als es die Lohnabstände nahe legen: Eine Erklärung kann der traditionell hohe Anteil sozialer Randgruppen in urbanen Zentren geben, die schon in Zeiten der Sozialhilfe nur sehr schwer in reguläre Arbeit zu integrieren waren – hier könnte eine eingeschränkte Erwerbsfähigkeit eine Rolle spielen.

3.4 Ergänzende Transfers für Haushalte mit Kindern

Die Lohnabstände sind insbesondere dann kritisch, wenn es sich um Haushalte mit Kindern ohne erwerbstätigen Partner und mit Aussicht auf eine lediglich niedrig entlohnte Tätigkeit handelt. In diesen Fällen erscheint die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung wenig reizvoll, zumal wenn die Möglichkeit eines Zuverdienstes gegeben ist. In den Szenarien I und II (Tabelle 3) ist diese Ausgangslage nochmals dargestellt.

Allerdings haben die Niedriglohnbezieherhaushalte mit Kindern, sofern Bedürftigkeit vorliegt, Anspruch auf Sozialtransfers außerhalb des Rechtskreises SGB II. Diese Transfers erhöhen das verfügbare Einkommen und damit den Nenner der Relation „Lohnabstand“. Bereits berücksichtigt wurde das Kindergeld, das einkommensunabhängig nach Maßgabe des Bundeskindergeldgesetzes gezahlt wird – hier ist das Vorhandensein von Kindern im Haushalt das entscheidende Kriterium. Darüber hinaus kann ein An-

spruch auf einen Kinderzuschlag und/oder auf die Zahlung von Wohngeld bestehen (Kasten A1). Zahlungen dieser Art, von denen ALG II-Bezieher ausgeschlossen sind, führen zu einem verringerten Lohnabstand, da das verfügbare Einkommen bei Ausübung einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung steigt.

Der Kinderzuschlag wird an Eltern gezahlt, die aufgrund ihres geringen Einkommens oder Vermögens ohne ALG II auskommen könnten, wenn sie keine Kinder hätten.¹⁶ Die Bedürftigkeit wird dabei auf Grundlage der Anspruchsvoraussetzungen für das ALG II, wie sie im SGB II geregelt sind, geprüft. Anders als beim Kindergeld haben nicht alle Eltern einen Anspruch auf den Kinderzuschlag. Gleiches gilt für das Wohngeld: Die Höhe des Wohngelds, sei es als Miet- oder Lastenzuschuss, hängt von der Höhe des Haushaltseinkommens ab; in die Berechnung des Gesamteinkommens gehen außer den Einkünften aus Arbeit alle sonstigen Einkünfte, wie etwa aus Vermögen, ein. Die Höhe des Wohngelds hängt zudem von der Zahl der Haushaltsmitglieder und dem örtlichen Mietniveau ab.¹⁷

Unter der Annahme, dass die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind, werden in Tabelle 3 die beiden Ausgangsszenarien I und II um den möglichen Kinderzuschlag und das mögliche Wohngeld erweitert. Die erweiterten Szenarien werden als Szenarien III und IV bezeichnet. Es zeigt sich, dass der Abstand zwischen einer ALG II-Zahlung und dem verfügbaren Einkommen bei Erwerbstätigkeit, das alle Transferzahlungen einschließt, für Geringqualifizierte deutlich zunimmt: Im Szenarium III, in dem eine ALG II-Zahlung mit einem um Kinderzuschlag und Wohngeld erweiterten Nettolohn (einschließlich Kindergeld) verglichen wird, sinkt bei Alleinerziehenden der relative Lohnabstand von Werten zwischen 96 bis 108 Prozent auf einen Wert von 78 Prozent (Szenarium III). Deutlich sinkende Werte sind auch bei den Haushalten mit einem erwerbstätigen Partner zu beobachten, bei denen im Szenarium III ein Rückgang von 85 bis 102 Prozent auf 77 bis 80 Prozent erfolgt.

¹⁶ Vgl. im Einzelnen § 6a Bundeskindergeldgesetz in der Fassung vom 16.07.09 und Familienkasse (2009).

¹⁷ Vgl. hierzu BMVBS (2009b) und das Wohngeldgesetz in der Fassung vom 07.07.09.

¹⁵ Vgl. hierzu Schrader et al. (2008: 20–23).

Tabelle 3:

Lohnabstände für Haushalte mit Kindern in Abhängigkeit vom „Erwerbsprofil“ und vom „Einkommensszenarium“ 2009

Haushaltstyp	Erwerbsprofil				Lohnabstand ^a					
	Qualifikation		Sektor	Region	Szenarium I ^b	Szenarium II ^c	Szenarium III ^d	Szenarium IV ^e		
	hoch	ge- ring	sekun- där	ter- tiär	West	Ost	Realisierbarer Einstiegs- lohn	Realisierbarer Einstiegslohn		
							mit 400- Euro-Job	mit KiZ, WG	mit 400-Euro- Job, KiZ, WG	
Alleinerziehende (weiblich, zwei Kinder)	x		x			x	70*	78	70	78
	x			x	x		60	67	60	67
	x			x		x	69*	76	69	76
		x	x		x		96*	106	78	86
		x	x			x	104*	115	78	86
		x		x	x		100*	111	78	86
		x	x		x	108*	119	78	87	
Verheiratete (männlich, zwei Kinder, Partner ist nicht erwerbstätig)	x		x			x	60	65	60	65
	x			x		x	59	65	59	65
		x	x		x		85*	93*	80	88
		x	x			x	95*	103*	77	84
		x		x	x		95*	104*	77	84
			x	x		x	102*	111*	77	84

*Kritischer Lohnabstand bereits bei ungekürzten Durchschnittslöhnen. — ^aRelativer Lohnabstand = (ALG II-Zahlung, Kindergeld verrechnet) / (durchschnittlicher Nettolohn + Kindergeld) × 100. — ^bDie durchschnittlichen Bruttolöhne nach Erwerbsprofil gehen um 20 Prozent gekürzt in die Berechnungen ein. — ^cDas Szenarium I wird dahingehend erweitert, dass durch einen Zuverdienst von monatlich brutto 400 Euro das Haushaltseinkommen um 160 Euro netto steigt. — ^dZusätzlich zu Nettolohn und Kindergeld werden auf Basis des Szenariums I als weitere Einkommenskomponenten eines Erwerbstätigen Kinderzuschlag (KiZ) und Wohngeld (WG) berücksichtigt, soweit die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind; relativer Lohnabstand = (ALG II-Zahlung, eventuelles Kindergeld verrechnet) / (durchschnittlicher Nettolohn + Kindergeld + KiZ + WG) × 100. — ^eDas Szenarium II wird um KiZ und WG erweitert; relativer Lohnabstand = (ALG II-Zahlung, eventuelles Kindergeld verrechnet, zuzüglich 160 Euro Zuverdienst) / durchschnittlicher Nettolohn + Kindergeld + KiZ + WG) × 100.

Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2009); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Im Szenarium IV, das anders als Szenarium III einen 400-Euro-Job bei ALG II-Bezug berücksichtigt, verbessert sich die Anreizsituation ebenfalls: Der relative Lohnabstand sinkt von 106 bis 119 Prozent auf 86 bis 87 Prozent bei Alleinerziehenden und von 93 bis 111 Prozent auf 84 bis 88 Prozent bei Haushalten mit einem erwerbstätigen Partner. Die Lohnabstände bleiben aber in beiden Szenarien kritisch. Zu berücksichtigen ist, dass Szenarium IV, das einen Zuverdienst unterstellt, näher an der Wirklichkeit sein dürfte. Dabei spielt es keine Rolle, ob es sich um einen 400-Euro-Job oder andere Formen der Einkommenserzielung (z.B. eine Arbeitsgelegenheit) handelt – die Lohnabstände zu einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung werden mit jedem Zuverdienst kritischer.

Hinzu kommt, dass die Transfers nicht anreizneutral sind: Die ursprünglich bestehenden Unterschiede bei den Erwerbseinkommen der betrachteten Haushalte werden durch die Transfers eingeebnet. Diese Einkommensnivellierung ist darauf zurückzuführen, dass die Einkommen der berücksichtigten Haushalte von Höherqualifizierten über der Anspruchsgrenze liegen. Die Voraussetzungen für die Zahlung von Kinderzuschlag und Wohngeld sind in diesen Fällen nicht erfüllt. Aber auch schon bei einem relativ niedrigen Einkommen kann die Anspruchsgrundlage fehlen. Dies hat unter Anreizaspekten die bedenkliche Folge, dass qualifikationsbedingte Lohnunterschiede nivelliert werden. Ein höheres Bruttoeinkommen, etwa aufgrund einer besseren Qualifikation oder Arbeitsleistung, kann so schnell zu einem vergleichsweise niedrigen Nettoeinkommen

men führen – der Aufstieg in der beruflichen Hierarchie erweist sich als Nachteil.¹⁸ Jede Verbesserung bei Kinderzuschlag oder Wohngeld führt zu einer Diskriminierung von Familien, die davon nicht profitieren können. Die sozialpolitische Stellschraube „Kinderzuschlag“ sollte daher nicht überdreht werden.

3.5 Kritische Lohnabstände bei ALG II-Bezug: Ein Resumée

Die Analyse der Abstände zwischen erzielbarem Nettolohn und ALG-Zahlung für repräsentative Haushaltstypen ergibt ein differenziertes Bild: Anreizprobleme aufgrund kritischer Lohnabstände bestehen insbesondere dann, wenn Kinder im Haushalt leben und kein erwerbstätiger Partner vorhanden ist. Die Wirkung dieser Haushaltsmerkmale auf den Lohnabstand wird deutlich verstärkt, wenn eine geringe Qualifikation als Erwerbsmerkmal hinzukommt. Die Anreizprobleme sind zudem größer, wenn der potenzielle Arbeitsort des ALG II-Beziehers in der Arbeitsmarktregion Ost liegt. Kinderzuschläge und Wohngeld für Bedürftige erhöhen zwar die Lohnabstände, doch bleiben die Lohnabstände in einem kritischen Bereich; durch die Diskriminierung nicht anspruchsberechtigter Haushalte werden Anreizprobleme sogar verschärft.

Der Befund für das Jahr 2009 bestätigt die Ergebnisse einer Untersuchung, die im Jahr 2005 kurz nach der Einführung des ALG II durchgeführt wurde (vgl. Boss, Christensen und Schrader 2005). Schon damals wurden bei den hier identifizierten Haushaltstypen besondere Anreizprobleme aufgrund kritischer Lohnabstände vermutet. Seitdem sind die Lohnabstände – trotz einer konjunkturellen Aufschwungsphase – bei den Problemgruppen keinesfalls in einen unkritischen Bereich gesunken. Im Gegenteil: Bei Haushalten Geringqualifizierter mit Kindern, für die nur ein Arbeitsplatz im Niedriglohnssektor erreichbar

scheint, sind die Abstände tendenziell gestiegen. Das Hartz IV-System wirkt wie eine Falle, in der sich Arbeit nicht lohnt.

4 Wie Arbeit lohnend wird: Optionen der Politik

Aus den Untersuchungsergebnissen lassen sich unmittelbar Ansatzpunkte für eine Lösung der Anreizprobleme von ALG II-Beziehern ableiten. Allerdings soll im Folgenden auf die Darstellung von Maßnahmen verzichtet werden, die auf einen Systemwechsel abzielen – so überlegenswert sie sein mögen. Stattdessen sollen sich die Überlegungen auf Korrekturen des bestehenden Systems beschränken. Sie sind nicht als Vorschläge, sondern als Optionen der Politik zu verstehen: (1) Haushalte mit Kindern erhalten, ohne Diskriminierung nach Bedürftigkeits- und Einkommenskriterien, bei Ausübung einer regulären Beschäftigung über eine Erhöhung kinderbezogener Transferzahlungen Einkommenszuwächse; (2) die Erwerbstätigkeit wird gefördert, indem die Betreuung von Kindern erleichtert und die regionale Mobilität von ALG II-Beziehern erhöht wird; (3) durch eine intensive Qualifizierung von ALG II-Beziehern werden die Voraussetzungen für die Ausübung anspruchsvollerer und damit besser entlohnter Tätigkeiten geschaffen; (4) die Sanktionsmöglichkeiten bei mangelnder Kooperationsbereitschaft von ALG II-Beziehern werden auf ihre Tauglichkeit überprüft; (5) der Regelsatz wird gekürzt. Zudem gibt es Optionen, die problematisch oder kontraproduktiv sind – diese werden ebenfalls diskutiert.

4.1 Zusätzliche Transfers für Haushalte mit Kindern

Kindergelderhöhung und Lohnabstände

Eine Verbesserung der Anreizsituation für alle Haushalte mit Kindern kann durch eine Erhöhung des Kindergeldes erreicht werden. In Tabelle 4 sind vier Szenarien dargestellt, in denen ein Kindergeld in Höhe von 251 Euro pro Kind

¹⁸ Zu den transferbedingten Einkommenssteigerungen von Familien vgl. Meister (2009). Es wird u.a. gezeigt, wie es zu „Umkippeffekten“ beim Nettoeinkommen insbesondere aufgrund des Kinderzuschlags kommt, der infolge vorgegebener Einkommensgrenzen stark diskriminierend wirken kann. Zu einer ähnlichen Einschätzung kommen auch Eichhorst und Thode (2009: 13–14).

Tabelle 4:

Wirkungen einer Kindergelderhöhung für Haushalte mit Kindern auf den Lohnabstand 2009

Haushaltstyp	Erwerbsprofil				Lohnabstand bei „Kindergeld 251 Euro“ ^a					
	Qualifikation		Sektor	Region		Reform- szenarium I ^b	Reform- szenarium II ^c	Reform- szenarium III ^d	Reform- szenarium IV ^e	
	hoch	ge- ring		West	Ost					
			sekun- där	ter- tiär	Realisierbarer Einstiegs- lohn		Realisierbarer Einstiegslohn			
						mit 400- Euro-Job	mit KiZ, WG	mit 400-Euro- Job, KiZ, WG		
Alleinerziehende (weiblich, zwei Kinder)	x		x			x	65	72	65	72
	x			x	x		56	62	56	62
	x			x		x	64	71	64	71
			x		x		87	96	71	79
			x			x	93	103	71	79
				x	x		90	100	71	79
			x		x	96	106	72	80	
Verheiratete (männlich, zwei Kinder, Partner ist nicht erwerbstätig)	x		x			x	56	62	56	62
	x			x		x	56	61	56	61
		x	x		x		79	86	74	81
			x			x	86	94	71	78
				x	x		87	95	71	78
				x		x	92	101	72	78

^aRelativer Lohnabstand = (ALG II-Zahlung, eventuelles Kindergeld verrechnet) / (durchschnittlicher Nettolohn + Kindergeld) × 100; es wird ein auf 251 Euro erhöhtes Kindergeld berücksichtigt. — ^bDie durchschnittlichen Bruttolöhne nach Erwerbsprofil gehen um 20 Prozent gekürzt in die Berechnungen ein. — ^cDas Szenarium I wird dahingehend erweitert, dass durch einen Zuverdienst von monatlich brutto 400 Euro das Haushaltseinkommen um 160 Euro netto steigt. — ^dZusätzlich zu Nettolohn und Kindergeld werden auf Basis des Szenariums I als weitere Einkommenskomponenten eines Erwerbstätigen Kinderzuschlag (KiZ) und Wohngeld (WG) berücksichtigt, soweit die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind; relativer Lohnabstand = (ALG II-Zahlung, eventuelles Kindergeld verrechnet) / (durchschnittlicher Nettolohn + Kindergeld + KiZ + WG) × 100. — ^eDas Szenarium III wird um einen 400-Euro-Job bei ALG II-Bezug erweitert; relativer Lohnabstand = (ALG II-Zahlung, eventuelles Kindergeld verrechnet, + 160 Euro Zuverdienst) / durchschnittlicher Nettolohn + Kindergeld + KiZ + WG) × 100.

Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2009); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

statt der im Jahr 2009 gezahlten Beträge (164 Euro für das 1. und das 2. Kind, 170 Euro für das 3. Kind und 195 Euro für das 4. und jedes weitere Kind) unterstellt wird. Dieser Betrag entspricht der Regelleistung, die ALG II-Bezieher für Kinder vom 7. bis 14. Lebensjahr erhalten (Kasten A1).

Bislang dienen das Kindergeld bzw. im Rahmen der Optionslösung der Kinderfreibetrag dazu, das Existenzminimum eines Kindes steuerlich freizustellen. Es erfolgt keine vollständige Alimentierung des Kindes, da im Durchschnitt nur ein Drittel der kindbedingten finanziellen Aufwendungen von Familien kompensiert wird. Das Kindergeld soll im Rahmen einer nachhaltigen Familienpolitik lediglich Nachteile von Familien mit Kindern ausgleichen sowie ihr Armutsrisiko reduzieren (vgl. BMFSFJ 2008a). Insofern wäre eine Angleichung des Kindergelds

an den Regelsatz für Kinder von ALG II-Beziehern mit den vorgegebenen politischen Leitlinien vereinbar. Da alle Haushalte mit Kindern, sofern sie nicht ALG II beziehen, diesen Transfer erhalten, ergibt sich durch den Einkommenszuwachs auch für die Höherqualifizierten ein größerer Abstand zwischen ALG II und Nettoeinkommen bei Erwerbstätigkeit.

Die vier Szenarien in Tabelle 4 entsprechen den Szenarien I bis IV aus Tabelle 3 mit dem Unterschied, dass in die Lohnabstandsberechnungen das erhöhte Kindergeld von 251 Euro je Kind eingeht. In der überwiegenden Mehrzahl der Fälle sinkt der relative Lohnabstand zwar nicht auf einen unkritischen Wert, jedoch verbessert sich die Anreizsituation zum Teil sehr deutlich. Je nach Szenarium sowie Haushalts- und Erwerbsprofil sinkt der Wert des relativen Lohnabstands um 3 bis 13 Prozentpunkte. Geringqua-

lifizierte, deren potenzielles Erwerbseinkommen relativ niedrig ist, profitieren dabei am stärksten, da die Wirkung des Kindergeldes auf den Lohnabstand umso größer ist, je niedriger das Erwerbseinkommen ausfällt.

Für Niedriglohnbezieher wäre ein erhöhtes Kindergeld ein signifikanter Zuwachs zum Haushaltseinkommen, für ALG II-Bezieher würde daraus ein entsprechender Arbeitsanreiz resultieren. Die finanziellen Belastungen für einkommensschwache Arbeitnehmerhaushalte durch das Vorhandensein von Kindern und die damit verbundenen Nachteile gegenüber ALG II-Beziehern würden zumindest gemildert. Dabei kommt es nicht darauf an, ob das Kindergeld den Kindern direkt oder indirekt zugute kommt. Die Budgets von Familien sind in allen Kategorien – beispielsweise täglicher Bedarf, Ersparnis, Urlaub, Schuldentilgung oder Renovierung – von den im Haushalt lebenden Kindern geprägt: Der tägliche Bedarf ist höher und kinderspezifisch, für die Ausbildung müssen Rücklagen gebildet werden, der Urlaub für eine Familie ist mit finanziellem Mehraufwand verbunden und auch die Größe von Auto und Wohnung hängt von der Kinderzahl ab. Daher führt die Kritik an Kindergeldzahlungen, dass zusätzliches Kindergeld dem Nachwuchs nicht direkt, sondern auf den hier beschriebenen indirekten Wegen zugute käme, in die Irre.¹⁹

Kosten und Finanzierung einer Kindergelderhöhung

Eine Erhöhung des Kindergeldes von 164 Euro für das 1. und das 2. Kind, 170 Euro für das 3. Kind und 195 Euro für jedes weitere Kind (BMAS 2009b, Tab. 8.14 A) auf einheitlich 251 Euro hätte zur Folge, dass die Staatsausgaben um 18,5 Mrd. Euro zunehmen. Grundlage dieser Rechnung sind Angaben über die Zahl der Kinder und den je Kind gezahlten Betrag (BMAS 2009b, Tab. 8.14 und Tab. 8.14 A). Zu beachten ist aber, dass bei gegebenem Kinderfreibetrag im Rahmen der Optionslösung ein gegenläufiger Effekt auftritt. Die Mehrausgaben sinken dadurch auf reichlich 17,5 Mrd. Euro.

¹⁹ Vgl. die repräsentative Befragung des Forsa-Instituts im Auftrag der Financial Times Deutschland (FTD) zur geplanten Kindergelderhöhung (FTD vom 10.11.2009).

Die neue Bundesregierung hat das Kindergeld um 20 Euro je Kind erhöht und den Kinderfreibetrag auf 7008 Euro angehoben (BA 2009h). Dies soll die öffentlichen Haushalte um 4,6 Mrd. Euro belasten. Ein einheitliches Kindergeld von 251 Euro würde demnach die öffentlichen Haushalte zusätzlich mit einem Betrag von rund 13 Mrd. Euro belasten.

In diesem Ausmaß müssten bei einer weiteren Erhöhung des Kindergeldes andere Ausgaben des Staates oder Steuervergünstigungen gekürzt werden, wenn, was angemessen erscheint, die Steuer- und Beitragssätze nicht erhöht werden sollen und die Neuverschuldung nicht zunehmen soll. Es böte sich an, familienpolitische Leistungen zu kürzen, die wenig zielgenau und unkoordiniert gewährt werden. Zu diesen gehören der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende (§ 24b EStG), der Ausbildungsfreibetrag (§ 33a EStG), die Kinderzulage im Rahmen der Altersvorsorgezulage (§ 85 EStG) und die Kinderfreibeträge bei der Gewährung der Arbeitnehmersparzulage und der Wohnungsbauprämie (Rosenschon 2006). Darüber hinaus könnte der Kinderzuschlag nach § 6a Bundeskindergeldgesetz gestrichen werden. Auch könnte die „Kinderkomponente“ in zahlreichen Leistungen der Bundesagentur für Arbeit abgeschafft werden. Die wesentlichen Versicherungsleistungen der Bundesagentur für Arbeit hängen davon ab, ob die Empfänger Kinder haben. Dies betrifft zum Beispiel das Arbeitslosengeld. Das Einsparpotenzial beträgt hier ca. 400 Mill. Euro.²⁰ Auch beim Kurzarbeitergeld könnten die Mittel eingespart werden, die durch den erhöhten Leistungssatz für Empfänger mit Kindern bedingt sind.

Insgesamt könnten die öffentlichen Haushalte durch die Realisierung der genannten Maßnahmen um rund 3 Mrd. Euro entlastet werden. Um eine Kindergeldanhebung auf 251 Euro je Kind saldoneutral zu bewerkstelligen, müssten dem-

²⁰ Bei der Abschätzung des Ausmaßes der „Kindergeldkomponente“ wird angenommen, dass das für die Höhe des Arbeitslosengeldes maßgebliche Nettoarbeitsentgelt nicht davon abhängt, ob ein Leistungsempfänger Kinder hat. Dann lässt sich aus den Leistungssätzen sowie aus Daten zur Struktur der Arbeitslosengeldempfänger und zu dem Arbeitslosengeld je Leistungsempfänger errechnen, wie hoch die Mehrausgaben infolge des höheren Leistungssatzes für Empfänger mit Kindern sind.

nach noch 10 Mrd. Euro eingespart werden. Zahlreiche Möglichkeiten hierzu bestehen bei den Subventionen (Boss und Rosenschon 2006; Boss und Rosenschon 2008).

4.2 Förderung der Erwerbstätigkeit

Betreuung von Kindern

Pekuniäre Arbeitsanreize mögen für Haushalte mit Kindern eine notwendige Bedingung für eine Arbeitsaufnahme sein, sie sind aber keineswegs hinreichend. Insbesondere Alleinerziehenden gelingt häufig nicht einmal teilweise die Rückkehr in den Arbeitsmarkt, da geeignete Kinderbetreuungsangebote fehlen. Dabei spielt das Alter des zu betreuenden Kindes eine entscheidende Rolle: Bei der Betreuung von Kleinkindern (bis 3 Jahre) ist die/der Alleinerziehende in der Regel auf sich allein gestellt, hier fällt der Ausstieg aus dem ALG II am schwersten. Die Ausstiegswahrscheinlichkeit ist bei Kindern im Kindergartenalter (4 bis 6 Jahre) und vor allem bei Kindern im Schulalter (7 bis 14 Jahre) wesentlich höher, da die Betreuung leichter zu organisieren ist bzw. die Betreuungsintensität abnimmt.

Hinzu kommt: Wenn infolge fehlender Betreuungsmöglichkeiten die Verweildauer in Arbeitslosigkeit steigt, erschwert die Dauer der Arbeitslosigkeit selbst die Rückkehr in den Arbeitsmarkt. Bei längerem Verweilen in ALG II erwiesen sich etwa der Verlust an Humankapital oder die Gewöhnung an den ALG II-Bezug als Hürden. Dabei bleiben diejenigen länger arbeitslos, die ein ungünstiges Erwerbsprofil aufweisen, insbesondere aufgrund geringer Qualifikation – gut ausgebildete Alleinerziehende schaffen eher den Absprung aus der Arbeitslosigkeit (vgl. ausführlich Lietzmann 2009).

Diese Untersuchungsergebnisse werden durch eine Panel-Analyse über „Aufstocker“ bestätigt, die Transferleistungen im Rechtskreis SGB II mit einem Arbeitslohn kombinieren (Dietz, Müller und Trappmann 2009): Etwa die Hälfte der alleinerziehenden Aufstocker ist an einer längeren Arbeitszeit interessiert, diesem Wunsch stehen jedoch häufig fehlende Betreuungsangebote entgegen; das Qualifikationsniveau dieser Aufstocker weicht nicht von dem der Beschäf-

tigten im Durchschnitt ab und stellt daher kein spezifisches Hindernis dar. Die fehlende Kinderbetreuung ist auch bei Aufstockern der Gruppe „Paare mit Kindern und nichterwerbstätigem Partner“ der Hauptgrund, warum fast 60 Prozent der Partner keine Arbeit suchen; doch kommen anders als bei den alleinerziehenden Aufstockern Probleme hinsichtlich Qualifikation, Arbeitsmotivation und Selbsteinschätzung des Gesundheitszustands hinzu.

Angesichts der Relevanz der Möglichkeit der Kinderbetreuung für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit kann eine Verbesserung der Betreuungssituation einen Weg aus der Hartz IV-Falle weisen. Insbesondere Verbesserungen bei den Betreuungsangeboten für Kinder unter drei Jahren dürften die Erwerbstätigkeit von ALG II-Beziehern mit Kindern fördern. Sie würden die Möglichkeit eröffnen, den Fühlungskontakt zum Arbeitsmarkt nicht zu verlieren beziehungsweise wiederherzustellen, damit Abschreibungen von Humankapital und „Lock in“-Effekte vermieden werden. Mit einer solchen Zielsetzung ist das Kinderförderungsgesetz (KiföG) vereinbar, das ab 1. August 2013 für unter Dreijährige einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz in einer Kindertageseinrichtung oder in einer Kindertagespflege vorsieht. Bis zum Jahr 2013 soll durch einen Ausbau des Angebots eine Betreuungsquote von 35 Prozent für unter Dreijährige erreicht werden, was 250 000 Plätzen entspricht. Die Finanzierung erfolgt paritätisch durch Bund, Länder und Kommunen.²¹

Die avisierte Betreuungsquote für unter Dreijährige wird in den neuen Ländern und Berlin mit einer Quote von mehr als 40 Prozent bereits deutlich übertroffen (Tabelle 5). Hier zeigt sich eine „Pfadabhängigkeit“, die auf das System der Kinderbetreuung in der ehemaligen DDR zurückzuführen ist. Umgekehrt ist die Betreuungsquote in den westdeutschen Bundesländern traditionell niedrig. Unterschiede gibt es hingegen kaum bei der Betreuung von Kindern im Kindergartenalter. Bei den Drei- bis Sechsjährigen liegt die durchschnittliche Betreuungsquote in West und Ost jeweils bei über 90 Prozent, das Betreuungsangebot scheint damit angemessen zu sein.

²¹ Vgl. im Einzelnen BMFSFJ (2008b) und KiföG in der Fassung vom 10.12.2008.

Tabelle 5:
Kinderbetreuung in Deutschland 2009

	Kinder in Tageseinrichtungen und öffentlich geförderter Kindertagespflege				Rechtsan- spruch auf Betreu- ungsplatz	Beitrags- freiheit
	Betreuungsquoten ^a zum 01.03.2009					
	unter 3 Jahre	3 bis unter 6 Jahre	6 bis unter 11 Jahre	11 bis unter 14 Jahre	ab wieviel Jahren	in Jahren
Baden-Württemberg	15,9	95,8	13,1	0,9	3	–
Bayern	15,7	89,5	18,0	1,0	3	–
Berlin	41,6	94,2	3,9	0,0	3	1
Brandenburg	48,3	95,1	66,2	4,3	3	–
Bremen	13,8	87,9	22,4	1,3	3	–
Hamburg	25,7	81,8	32,9	4,4	3	1
Hessen	16,3	92,5	20,8	0,9	3	1
Mecklenburg-Vorpommern	49,6	95,1	59,5	1,1	3	1
Niedersachsen	12,0	88,8	16,2	0,6	3	–
Nordrhein-Westfalen	11,6	91,4	11,0	0,4	3	–
Rheinland-Pfalz	17,6	96,7	13,4	0,8	3	2
Saarland	15,2	94,3	16,3	0,6	3	1
Sachsen	40,1	95,0	74,3	2,2	3	1
Sachsen-Anhalt	55,1	94,4	59,8	1,6	0	
Schleswig-Holstein	14,5	86,3	17,4	0,7	3	1
Thüringen	42,8	95,9	14,3	0,0	2	–
Deutschland	20,4	92,0	20,4	0,9	–	–
Früheres Bundesgebiet ohne Berlin	14,6	91,4	15,3	0,8	–	–
Neue Länder ohne Berlin	46,0	95,1	57,9	2,0	–	–

^aAnteil der betreuten Kinder an allen Kindern in dieser Altersgruppe in Prozent.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2009a,b,c); Bertelsmann Stiftung (2009); eigene Zusammenstellung.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1996, mit dem ein Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zur Einschulung begründet wurde, wirkt hier nach. Die abnehmenden Betreuungsquoten bei Kindern im Schulalter sind weniger problematisch, wenn es schulische Betreuungsangebote – zum Beispiel verlässliche Grundschule, Ganztagschule, betreutes Lernen oder Schulhorte – gibt, die in Tabelle 5 nicht erfasst sind.²²

²² So erklärt sich die niedrige Betreuungsquote in Berlin bei Kindern im Schulalter dadurch, dass die Hortbetreuung dem Schulgesetz unterliegt und daher nur begrenzt eine Auskunftspflicht im Rahmen der dargestellten Statistik zur Kinderbetreuung besteht.

Für Geringverdiener ist allerdings nicht nur die Verfügbarkeit von Betreuungsangeboten bedeutsam, wichtig sind auch deren Kosten. Das heißt, das verfügbare Einkommen nach Abzug der Betreuungskosten muss attraktiver erscheinen als eine ALG II-Zahlung.

Nach einer Studie zu den Gebühren kommunaler Kindergärten in 100 deutschen Städten (Eltern und INSM 2008) hängt es vom Wohnort ab, ob ein Betreuungsangebot erschwinglich ist: Bei zwei Kindern im Kindergartenalter und einem Jahresbruttoeinkommen von 25 000 Euro reicht der Elternbeitrag von 0 bis fast 2 600 Euro p.a.; beträgt das Jahreseinkommen 45 000 Euro, schwinden die kostenlosen Angebote, während der höchste Beitrag bei 3 096 Euro liegt. Die

Beiträge steigen mit der Höhe des Haushaltseinkommens der Eltern. In diesen Beispielen werden in der Regel Geschwisterermäßigungen gewährt, die Kosten für ein Einzelkind sind daher höher. Die Initiatoren der Untersuchungen fordern angesichts der starken Streuung der Beiträge, dass der Halbtagskindergarten ab dem 3. Lebensjahr als erste Bildungsstufe angesehen und wie die Schule kostenfrei gestellt werden sollte.

Wie der Kindergartenmonitor von Eltern und INSM (2008) zeigt, gibt es Kommunen, die eine kostenlose Betreuung anbieten; eine wesentlich größere Zahl an Kommunen ermöglicht eine Betreuung für 2 Kinder zu Gebühren von weniger als 50 Euro im Monat. Besonders attraktiv erscheint die Gebührenstaffel der Stadt Düsseldorf: Die Betreuung von Kindergartenkindern ist unabhängig vom Einkommen der Eltern und der beanspruchten Betreuungszeit beitragsfrei. Kinder unter 3 Jahren werden bei einem geringen Einkommen der Eltern – unter 25 000 Euro – ebenfalls kostenlos betreut; bei höheren Einkommen greift eine Gebührenstaffel, die von 45 Euro bis 260 Euro im Monat bei 25 Betreuungswochenstunden reicht und für die einzelnen Einkommensgruppen keine finanzielle Überforderung darstellt.²³

Günstige Betreuungsangebote können als Investition in die Standortqualität einer Kommune angesehen werden und versprechen finanzielle Rückflüsse, wenn die Erwerbstätigkeit steigt und die SGB II-Arbeitslosigkeit sinkt. So kommt Prognos in einer Studie für das BMFSFJ (2008b: 32–33) zu dem Ergebnis, dass bereits die Reduzierung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften von Alleinerziehenden mit unter dreijährigen Kindern um ein Drittel bis zum Jahr 2013 dem Bund 900 Mill. Euro und den Kommunen 224 Mill. Euro Einsparungen bringt – Kinderbetreuungsangebote würden sich über den Abbau von SGB II-Arbeitslosigkeit teilweise selbst finanzieren. Damit werden Ergebnisse einer DIW-Studie bestätigt, die im Jahr 2003 für das BMFSFJ (2005: 5–6) angefertigt wurde: Danach würden die Kommunen etwa 800 Mill. Euro einsparen, wenn alle Alleinerziehenden mit einem Kind unter dreizehn Jahren eine Berufstätigkeit aufnahmen.

²³ Vgl. im Einzelnen www.duesseldorf.de/jugendamt/fam/kibe/kita810.html.

Allerdings darf die Bereitstellung von Betreuungsangeboten nicht als exklusive staatliche Aufgabe angesehen werden, auch wenn Externalitäten oder fiskalische Effekte als Begründung angeführt werden.²⁴ Denn auch Unternehmen ziehen aus Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf Vorteile: Insbesondere Kosten der Wiedereingliederung, Vertretung oder Fluktuation lassen sich einsparen, knappe Arbeitskräfte können gehalten werden. Eine Prognos-Studie für das BMFSFJ (2003) zeigt, dass sich betriebliche Maßnahmen der Kinderbetreuung oder familiengerechte Flexibilisierung von Arbeitszeiten und -aufgaben betriebswirtschaftlich rechnen können.

Im Rahmen einer grundlegenden Umgestaltung der Förderung der Familien mit Kindern könnte das Kindergeld so festgesetzt werden, dass es durchschnittliche Kosten der Kinderbetreuung zu decken erlaubt. Jeder Haushalt könnte dann entscheiden zwischen Erwerbstätigkeit, verbunden mit Kosten der Kinderbetreuung, und Nicht-Erwerbstätigkeit, verbunden mit Kinderbetreuung und vermiedenen Kosten dafür. Wenn verhindert werden soll, dass die für die Kinderbetreuung vorgesehenen Teile des Kindergeldes für andere Zwecke genutzt werden, dann lassen sich diese Mittel in Form von Gutscheinen verteilen, die bei privaten oder öffentlichen Einrichtungen eingelöst werden können. Eine Diskriminierung bestimmter Formen der Kinderbetreuung lässt sich so vermeiden.

²⁴ Externe Effekte, die von den Angeboten zur frühkindlichen Bildung öffentlich geförderter Einrichtungen der Kinderbetreuung ausgehen sollen, geben bei Kleinkindern unter 3 Jahren keine stichhaltige Begründung für ein staatliches Angebot – hier steht die reine Betreuung im Vordergrund. Auch bei der Betreuung von Kindern im Kindergartenalter sind Externalitäten dieser Art umstritten (vgl. Bünningel und Henman 2007: 3–4, 19–21). Wenn es um die Förderung der Erwerbstätigkeit von Eltern geht, kann vielmehr mit fiskalischen Effekten in Gestalt einer staatlichen Rendite aus Arbeitslosigkeitsabbau und höherer Erwerbsquote argumentiert werden. Diese Rendite läßt sich allerdings auch erzielen, wenn die Förderung von Betreuungsangeboten für Kleinkinder nicht auf staatliche Einrichtungen fokussiert ist. Es verspricht Effizienzgewinne, wenn Eltern eine Wahlfreiheit behalten und auch private Betreuungsangebote wählen können – die Zahlung eines Betreuungsgelds zur Inanspruchnahme alternativer Angebote würde dem Effizienzziel gerecht (vgl. auch ebenda: 9–11).

Anreize zur regionalen Mobilität

Wie gezeigt wurde, ist die Arbeitslosigkeit in Deutschland regional keineswegs gleich verteilt. Daher liegt es nahe, über eine Erhöhung der Mobilität von Arbeitslosen den Ausstieg aus dem ALG II zu erleichtern. Die Annahme einer zumutbaren Beschäftigung auch außerhalb des als zumutbar angesehenen Pendelbereichs könnte ein Verharren in Arbeitslosigkeit verhindern helfen. Der Verlust von Humankapital und Arbeitsmotivation, der bei längerer Arbeitslosigkeit droht, könnte reduziert werden, so dass sich Kosten bei der Reintegration von Langzeitarbeitslosen vermeiden ließen. Doch die Abwanderung in eine andere Arbeitsmarktregion muss nach den geltenden Bestimmungen zumutbar sein. Ein wichtiger Grund reicht, in § 121(4) SGB III sind „familiäre Bindungen“ hervorgehoben, um die Zumutbarkeit eines Umzugs in Frage zu stellen.

Einen Ansatz zur Erhöhung der Mobilität bietet das Instrumentarium der BA: Seit Januar 2009 wird die Eingliederung von ALG I- und ALG II-Beziehern mit Hilfe von Vermittlungsbudgets (§ 45 SGB III) unterstützt, die bisherige Einzelmaßnahmen der Mobilitätsförderung (§ 53 SGB III) ersetzen. Nach der alten Regelung konnten unter anderem Reisekosten-, Fahrtkosten-, Trennungskosten- und Umzugskostenbeihilfen in einem vorgegebenen finanziellen Umfang gewährt werden. Die neue Regelung soll flexibler und unbürokratischer sein, um auf individuelle Eingliederungsprobleme besser eingehen zu können (vgl. BA 2009g: 10–11). Sie ist aber wenig klar: Der Vermittler kann über das Vermittlungsbudget Maßnahmen finanzieren, die er als geeignet ansieht, ohne dass es explizit definierte Leistungen oder einen Rechtsanspruch auf diese gibt. Aufgrund dieser Intransparenz lässt sich nicht beurteilen, ob substanzielle Anreize zur Förderung der regionalen Mobilität von ALG II-Beziehern gesetzt werden können. Ein offensiver Umgang mit dem Instrument der Mobilitätshilfe könnte helfen, die Kosten eines Arbeits- bzw. Wohnortwechsels zu begrenzen. Doch Hilfen zur Erhöhung der regionalen Mobilität sind nur eine Komponente eines Anreizsystems, das den Ausstieg aus dem ALG II-Bezug und die Rückkehr

in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung fördern soll.²⁵

4.3 Qualifizierung der Empfänger des ALG II

Nicht weniger wichtig als die regionale ist die berufliche Mobilität von ALG II-Beziehern. Wenn diese beruflich flexibel sind, können sie den Knappheitssignalen des Arbeitsmarkts folgen und leichter in der Einkommenshierarchie aufsteigen. Zu einem großen Teil entscheidet das Qualifikationsniveau eines Arbeitslosen über seine Möglichkeiten zur beruflichen Mobilität.

In der vorliegenden Analyse werden dann Anreizprobleme identifiziert, wenn ein ALG II-Bezieher als Geringqualifizierter Aussicht auf einen nur niedrig entlohnten Arbeitsplatz hat. Der potenzielle Arbeitslohn ist gemessen an einer ALG II-Zahlung zu gering, um Anreiz zur Aufnahme einer regulären Beschäftigung zu geben. Daher kann ein Weg aus der Hartz IV-Falle darin bestehen, durch Qualifizierungsmaßnahmen den durch Erwerbstätigkeit möglichen Nettolohn zu erhöhen.

Eine Qualifizierung führt allerdings nicht kurzfristig zum Erfolg, da diese Zeit braucht. Hinzu kommt, dass die Qualifizierung „marktgerecht“ sein sollte. Zwar gibt es eine große Zahl von Programmen der Bundesagentur für Arbeit, über die ALG II-Bezieher qualifiziert werden. Es zeigt sich jedoch häufig, dass die aus diesen Programmen resultierenden Qualifikationen nicht ausreichend vom Markt, das heißt von potenziellen Arbeitgebern, nachgefragt werden.²⁶

²⁵ Wie eine Untersuchung von Bender et al. (2009: 2–3) zeigt, ist bei ALG II-Beziehern die Bereitschaft, für einen neuen Arbeitsplatz Opfer zu bringen, größer als bei anderen Arbeitssuchenden. Konzessionen bei Arbeitsweg, Arbeitszeit und Arbeitsbedingungen fallen leichter als ein Wohnortwechsel. Umzugshürden bei ALG II-Empfängern könnten allerdings durch Beratung und Betreuung auch nach dem Umzug überwunden werden.

²⁶ Wie etwa eine Analyse von Caliendo, Hujer und Thomsen (2008) zeigt, haben die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der BA, wenn überhaupt, nur geringe Beschäftigungseffekte. Da aber Langzeitarbeitslose von den Programmen profitieren könnten, empfehlen die Autoren einen besseren Zuschnitt auf diese Gruppe.

Um diesen „Mismatch“ zu vermeiden, bietet sich ein alternativer Weg an: Durch sogenannte Einstellungsgutscheine könnten Unternehmen Anreize erhalten, ALG II-Bezieher zu beschäftigen. Einen konkreten Vorschlag, Einstellungsgutscheine in Gestalt befristeter Lohnsubventionen zu gewähren, haben Boss et al. (2009) entwickelt. Es wird vorgeschlagen, Langzeitarbeitslosen Einstellungsgutscheine zu übertragen, die befristete Lohnzuschüsse für Arbeitgeber darstellen. Der Nominalwert der Gutscheine hängt von der Dauer der Arbeitslosigkeit und von dem Qualifikationsgrad ab. Je länger die Arbeitslosigkeit dauert und je geringer die Qualifikation ist, desto höher ist der Gutscheinwert. Dieser soll mit der auf die Arbeitslosigkeit folgenden Beschäftigungsdauer sinken, und zwar kontinuierlich. Damit soll dem Fehlanreiz entgegen gewirkt werden, länger arbeitslos zu bleiben, um eine höhere Subvention zu erhalten. Die Einstellungsgutscheine sollen darüber hinaus befristet vergeben werden, um Mitnahmeeffekte zu reduzieren. Es wird argumentiert, dass neueingestellte Langzeitarbeitslose mit zunehmender Beschäftigungsdauer oft erheblich an Produktivität und Arbeitsmotivation gewinnen. Dadurch sind sie für den Arbeitgeber am Ende der Förderungsdauer oft wesentlich attraktiver, als sie es zu Beginn waren. Die Qualifizierung erfolgt „on the job“ und orientiert sich an den Anforderungen eines konkreten Arbeitsplatzes.²⁷

Um die Effektivität des Gutscheinsystems sicherzustellen, sollen zum einen die existierenden Sanktionsmöglichkeiten zur Annahme von Arbeit genutzt werden, zum anderen sollen für jede Neueinstellung Gutscheine ausgezahlt werden, ohne dass es ein Ermessen des Fallmanagers gibt. Die Autoren verweisen auf Erfahrungen aus anderen Ländern, dass Fallmanager zwar ein Interesse an einer erfolgreichen Implementierung eines derartigen Programms haben, jedoch der Fehlanreiz entstehen kann, dass insbesondere diejenigen Langzeitarbeitslosen subventioniert werden, die besser vermittelbar sind. Es besteht die Gefahr, dass Problemgruppen nicht in den Genuss dieses Instruments kommen. Unter die-

²⁷ Es hat sich gezeigt, dass Trainingsmaßnahmen, die in einem Betrieb durchgeführt werden, die Beschäftigungschancen nachhaltig verbessern (vgl. Kopf und Wolff 2009).

sen Rahmenbedingungen wird erwartet, dass sich die Einstellungsgutscheine selbst finanzieren, indem durch die steigende Beschäftigung Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge generiert sowie Transfers eingespart werden.²⁸

Als ein alternatives Instrument der Qualifizierung „on the job“ und der nachhaltigen Steigerung der Arbeitsfähigkeit arbeitsloser ALG II-Bezieher kann das Leiharbeitermodell, das der Kronberger Kreis (2009) vorschlägt, angesehen werden. Empfänger des ALG II werden, wenn sie dies wünschen, von der Arbeitsagentur oder der Kommune an Unternehmen verliehen. Die Unternehmen zahlen an den Verleiher ein Entgelt, das sich im Wettbewerb um die Arbeitskräfte ergibt und gegebenenfalls sehr niedrig ist. Die verliehenen ALG II-Empfänger erhalten eine pauschale Aufwandsentschädigung, die aus dem Entgelt für den Verleih finanziert wird. Der Rest des Entgelts wird genutzt, um Versicherungsgebühren zu zahlen sowie Verwaltungskosten und gegebenenfalls Teile der Ausgaben für das ALG II abzudecken. Das Programm ist unbefristet. Es entsteht, weil es keine Untergrenze für die „Leihgebühr“ gibt – anders als bei anderen Programmen – zusätzliche und dabei nicht öffentliche Beschäftigung.

4.4 Wirksame Sanktionen bei fehlender Kooperation

Es spricht viel dafür, erwerbsfähigen ALG II-Beziehern über pekuniäre Anreize und die Beseitigung von Arbeitshemmnissen Wege aus Hartz IV zu weisen. Die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung sollte lohnenswert erscheinen, und die Hürden zur Arbeitsaufnahme – seien sie in der familiären Situation, der Qualifikation oder der Mobilität begründet – sollten gesenkt werden. Die staatliche Grundsicherung darf nur eine Nothilfe sein, auf die man für einen begrenzten Zeitraum zurückgreift.

²⁸ Die Einstellungsgutscheine gehen damit über das bestehende Instrument der „Eingliederungszuschüsse“ hinaus, das nur fallweise zum Einsatz kommt. Doch schon bei diesem Instrument zeigt sich eine relativ hohe Nachhaltigkeit geförderter Beschäftigungsverhältnisse (vgl. Bernhard et al. 2008).

Wenn allerdings die Bereitschaft seitens eines ALG II-Beziehers fehlt, Arbeitsangebote anzunehmen, ist eine Sanktionierung angemessen. Im SGB II sind folgerichtig Sanktionen bei Pflichtverletzungen vorgesehen (Kasten A1). Diese reichen bis zum Wegfall der kompletten Leistungen, so dass empfindliche Einbußen bei mangelnder Kooperationsbereitschaft drohen.

Im Prinzip haben Sanktionen positive Effekte hinsichtlich der Aufnahme einer Beschäftigung: Dabei kann zwischen einem „Ankündigungseffekt“ und einem „Sanktionseffekt“ unterschieden werden. Unter einem Ankündigungseffekt ist zu verstehen, dass schon das Vorhandensein von Sanktionsinstrumenten eine höhere Intensität bei der Arbeitsuche bewirkt; ein Sanktionseffekt liegt vor, wenn die Verhängung einer Sanktion zu einem intensiveren Suchverhalten führt. Eine Reihe empirischer Untersuchungen für westliche Industrieländer zeigt, dass nach einer Sanktionierung der Austritt aus der Arbeitslosigkeit signifikant steigt – sei es durch Aufnahme einer Beschäftigung, sei es durch Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt. Positive Sanktionseffekte weisen beispielsweise die Untersuchungen von Svarer (2007) für Dänemark, von Arni, Lalive und Durs (2009) für die Schweiz sowie von Müller und Steiner (2008) und von Hofmann (2008) für Deutschland nach. In ihrer Untersuchung für die Jahre 2001 bis 2004 kommen Müller und Steiner (2008) zu dem Ergebnis, dass Sanktionen zwar wirksam sind, jedoch der Anteil tatsächlich sanktionierter Arbeitsloser zu klein ist, um einen nennenswerten Einfluss auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland zu haben. Ein signifikanter Ankündigungs- oder Erwartungseffekt konnte nicht identifiziert werden.

Im Januar 2007 wurden die Sanktionsregelungen verschärft, so dass sämtliche Leistungen, also auch die Zahlungen für Unterkunft und Heizung, stärker eingeschränkt werden können. Seitdem ist die Sanktionsquote nur leicht gestiegen und lag – gemessen als arbeitslose erwerbsfähige Hilfsbedürftige mit mindestens einer Sanktion in Prozent der entsprechenden Grundgesamtheit – im September 2009 bei 3,7 Prozent (77 224 Fällen); die Jahresdurchschnitte in den Jahren 2007 und 2008 betragen 3,2 bzw. 3,7 Prozent (BA 2010; BA 2007). Vor diesem Hinter-

grund sollte die Hauptwirkung des Sanktionsinstrumentariums in der Erzeugung einer allgemeinen „Drohkulisse“ gesehen werden. Es spricht vieles dafür, dass allein das Vorhandensein des Sanktionsinstrumentariums einen disziplinierenden Einfluss auf ALG II-Bezieher hat.

Dies bestätigt eine Analyse von Kumpmann (2009), der zufolge der Einsatz von Sanktionen wenig zielgerichtet ist: Die Sanktionsquote ist umso höher, je geringer die Arbeitslosigkeit in einer Region ist, da hier eine höhere Zahl von Angeboten auf einen relativ hohen Anteil arbeitsunwilliger Leistungsempfänger trifft; die Quote steigt mit einer höheren Betreuungsintensität, da mit dieser mehr Angebote und Auflagen verbunden sind, was besonders die unter 25jährigen ALG II-Bezieher trifft. Der Sanktionsgrund ist zudem überwiegend in Meldeversäumnissen, weniger in mangelnder Arbeitsbereitschaft zu finden.

Insgesamt ist die Möglichkeit der Sanktionierung von Arbeitslosen bei fehlender Kooperation ein unverzichtbarer Teil eines Maßnahmenbündels zur Reintegration von ALG II-Beziehern in den Arbeitsmarkt. Sanktionen sind eine sinnvolle Ergänzung zu Maßnahmen, die Arbeitsanreize schaffen und die Arbeitsfähigkeit erhöhen. Das Instrumentarium sollte so ausgestaltet sein, dass Sanktionen empfindliche Einbußen nach sich ziehen, durchsetzbar sind und damit eine präventive Wirkung entfalten, die einen Einsatz obsolet machen. Auch wenn die vorhandenen Sanktionsmöglichkeiten ausreichend erscheinen, hängt ihre Wirksamkeit offensichtlich davon ab, dass eine sichere Erwartung hinsichtlich ihrer Durchsetzbarkeit besteht. Langwierige Widerspruchs- und Gerichtsverfahren bei Sanktionsentscheidungen unterhöhlen die Wirksamkeit des Sanktionsinstrumentariums.

4.5 Kürzung des Regelsatzes

Es ist unmittelbar klar, dass die Lohnabstände größer würden, wenn der Regelsatz verringert würde. Bei einer ausreichend großen Reduktion würde der Lohnabstand in allen Fällen unkritisch in dem in dieser Studie definierten Sinne. Eine Regelsatzkürzung wird aber politisch offenbar nicht gewollt. Sie wäre zudem für sich genommen unter

Umständen nicht mit dem Grundgesetz vereinbar.²⁹ Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 zu den Regelleistungen nach SGB II kann dahingehend interpretiert werden, dass die geltenden Regelsätze – jedenfalls für einzelne Personengruppen – sogar zu niedrig sind.

Es gibt allerdings Vorschläge, eine Kürzung des Regelsatzes mit anderen Maßnahmen zu verbinden und so verfassungskonform zu machen. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006) und das ifo Institut (Sinn et al. 2006) haben entsprechende Vorschläge gemacht. Sie schlagen – bei Unterschieden im Detail – vor, die Hinzuverdienstmöglichkeiten zu verbessern. Personen, die trotz verstärkter Anreize keinen Arbeitsplatz finden, sollen durch Tätigkeiten auf dem zweiten Arbeitsmarkt ihre Unterstützung in Höhe des bisherigen ALG II sichern können (Sachverständigenrat 2006: 4). Das Existenzminimum für jene, die keinen Arbeitsplatz im privaten Sektor finden, wird durch ein Beschäftigungsangebot der Kommunen gesichert; ein „Weiterverbleib der kommunal Beschäftigten unter Einschaltung privater Zeit- arbeitsfirmen“ (Sinn et al. 2006: 8) ist zulässig.

4.6 Verzicht auf falsche Instrumente

Senkung der Lohnabstände

Im Folgenden wird dargestellt, in welcher Weise höhere ALG II-Regelsätze und ein höherer Freibetrag bei Zuverdiensten Lohnabstände senken und damit die Anreize zur Aufnahme einer regulären Arbeit vermindern. Ausgangspunkt dieser Modellrechnungen ist die zu Beginn des Jahres 2010 erfolgte Kindergelderhöhung, die in die entgegengesetzte Richtung wirkt. Die am 1. Januar 2010 in Kraft getretene Erhöhung des Kindergeldes um 20 Euro je Kind leistet einen Beitrag, den Lohnabstand für Haushalte mit Kindern zu erhöhen – die Arbeitsanreize steigen, da ALG II-Bezieher von dieser Erhöhung nicht profitieren. Die Verbesserung der Anreizsituation ist aber gering: Der Lohnabstand erhöht sich, je nach Haushaltstyp und Profil, lediglich um 1 bis 3 Prozentpunkte (Tabelle 6).

²⁹ Zur Diskussion um eine Kürzung des Regelsatzes vgl. Schrader (2009).

Während eine Kindergelderhöhung prinzipiell die Anreize für die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit verbessert, verringern hohe Regelsätze die Lohnabstände. Vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Auseinandersetzung um einen angemessenen ALG II-Regelsatz für Kinder wird in Modell 1 (Tabelle 6) ein Satz in Höhe von 305 Euro oder 85 Prozent des Regelsatzes eines Erwachsenen unterstellt.³⁰ Im Vergleich zu dem bislang berücksichtigten Regelsatz in Höhe von 251 Euro zeigt sich, dass der Lohnabstand um bis zu 7 Prozentpunkte sinkt, eine sozialversicherungspflichtige Tätigkeit damit an Attraktivität einbüßt. Die positive Anreizwirkung der Kindergelderhöhung würde deutlich überkompensiert.

Eine Erhöhung des Freibetrags im Rahmen einer geringfügigen Beschäftigung bei ALG II-Bezug hätte ebenfalls eine negative Anreizwirkung zur Folge. In Modell 2 (Tabelle 6) wird ein Anstieg des Freibetrags von 20 auf 50 Prozent bei einem Zuverdienst angenommen: Einkommen zwischen 101 bis 400 Euro sind zur Hälfte anrechnungsfrei. Die ersten 100 Euro bleiben vollständig anrechnungsfrei. In der Modellrechnung, die einen 400-Euro-Job berücksichtigt, würde der Lohnabstand verglichen mit einer ALG II-Zahlung ohne Zuverdienst um bis zu 17 Prozentpunkte sinken. Der Anreizverlust hinsichtlich der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung wäre noch größer als unter den Rahmenbedingungen des Jahres 2009, unter denen die Aufnahme eines 400-Euro-Jobs zur Senkung des Lohnabstands um bis zu 10 Prozentpunkten führte (Tabelle 4).

Auch eine generelle Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten für ALG II-Bezieher wird im politischen Raum diskutiert. Sie bezieht sich je nach Vorschlag auch auf relativ hohe Bruttolöhne. Maßnahmen dieser Art sind freilich nicht unproblematisch. Sie führen zu erheblichen Belastungen der öffentlichen Haushalte, wenn sie nicht mit einer Kürzung des Regelsatzes verbunden werden (Kasten 2).

³⁰ Die Höhe von 85 Prozent des Regelsatzes eines Erwachsenen ist willkürlich gesetzt und dient lediglich zur Veranschaulichung der Wirkungen auf den Lohnabstand im Rahmen der Szenarienberechnung.

Tabelle 6:
Lohnabstände für Haushalte mit Kindern bei geänderten Rahmenbedingungen

Haushaltstyp	Erwerbsprofil					Lohnabstand ^a				
	Qualifikation		Sektor		Region		Realisierbarer Einstiegslohn ^b 2009	Realisierbarer Einstiegslohn ^b 2009 bei 184 Euro KG	Modell 1: Erhöhter Kinder- regelsatz ^c	Modell 2: Erhöhter Freibetrag bei Zuverdienst ^d
	hoch	ge- ring	sekun- där	ter- tiär	West	Ost				
Alleinerziehende (weiblich, zwei Kinder)	x					x	70	69	74	80
	x			x	x		60	59	63	69
	x			x		x	69	68	72	79
		x				x	96	94	100	109
		x				x	104	101	108	118
		x		x	x		100	98	105	114
Verheiratete (männlich, zwei Kinder, Partner ist nicht erwerbstätig)	x					x	60	59	62	67
	x			x		x	59	58	62	67
		x				x	85	84	89	96
		x				x	95	93	98	106
		x		x	x		95	93	99	106
		x		x		x	102	99	105	114

^aRelativer Lohnabstand = (ALG II-Zahlung, Kindergeld (KG) verrechnet) / (durchschnittlicher Nettolohn + Kindergeld) × 100. — ^bDie durchschnittlichen Bruttolöhne nach Erwerbsprofil gehen um 20 Prozent gekürzt in die Berechnungen ein. — ^cAngenommen wird ein erhöhter Regelsatz für Kinder in Höhe von 305 Euro (= 85 Prozent des Regelsatzes von Erwachsenen); berücksichtigt ist das erhöhte KG in Höhe von 184 Euro je erstes und zweites Kind bei Erwerbstätigkeit. — ^dAngenommen wird eine Erhöhung des nicht angerechneten Zuverdienstes von 160 auf 250 Euro im Rahmen eines 400 Euro-Jobs; die ersten 100 Euro bleiben anrechnungsfrei, Bruttoeinkommen über 100 bis 400 Euro monatlich ist zu 50 Prozent anrechnungsfrei (statt zuvor 20 Prozent); berücksichtigt ist das erhöhte KG in Höhe von 184 Euro bei Erwerbstätigkeit.

Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2009); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Mindestlöhne

Löhne spiegeln idealtypisch das Wertgrenzprodukt der Arbeit, also die preisgewichtete Produktivität der Arbeitnehmer, wider. Ein Arbeitgeber wird keinen Arbeitnehmer beschäftigen, dessen Ertrag aus der Arbeit (das „Wertgrenzprodukt“) geringer ist als die Kosten der Arbeit (der herrschende Marktlohn); die Arbeit würde sonst mehr kosten als einbringen. Die Einführung eines Mindestlohns, der über dem Marktlohn liegt, führt zu Entlassungen (Mindestlohnarbeitslosigkeit).³¹

Eine Erhöhung der Lohnabstände durch staatliche Mindestlöhne löst daher kein Arbeitsmarktproblem. Zwar könnten die Arbeitsanreize insbesondere für Geringqualifizierte auf das notwendige Maß steigen, wenn ausreichend hohe Mindestlöhne vorgegeben würden. Doch würde zu diesen Mindestlöhnen weniger Arbeit nachge-

fragt. Mindestlöhne erhöhen das Risiko, arbeitslos zu werden.

Diese Zusammenhänge werden übersehen, wenn erwartet wird, dass Mindestlöhne Erwerbseinkommen für Geringqualifizierte garantieren könnten, die nach politischen Kriterien als existenzsichernd gelten. Den Arbeitgebern stünden zahlreiche Handlungsalternativen offen, um Mindestlohnvorgaben auszuweichen: Rationalisierung, Verlagerung oder Produktionsaufgabe wären mögliche Reaktionen, die zu einer Vernichtung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte führten. In vielen Dienstleistungsbereichen würde die Mindestlohnarbeitslosigkeit zudem der Schwarzarbeit zu größeren Wachstumsraten verhelfen.

Und es ist zu bedenken: Durch den Anspruch auf das ALG II und andere Leistungen im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende existiert de facto eine staatliche Lohnuntergrenze für Bedürftige. Aufgrund der Höhe dieses staatlichen Transferlohns bestehen letztlich die Anreizprobleme, für die hier nach Lösungen gesucht wird.

³¹ Zur Mindestlohnproblematik vgl. ausführlich Glismann und Schrader (2006) und Schrader (2008).

Kasten 2:

Zur Problematik einer großzügigeren Hinzuverdienstregelung

Empfänger von ALG II können ihr verfügbares Einkommen durch Mehrarbeit nur wenig erhöhen. Die Grenzbelastung des Bruttolohns, die auch aus der Kürzung des ALG II-Anspruchs resultiert, beträgt über die relevanten Bereiche hinweg 80 Prozent oder mehr (Boss 2006).

Mehrarbeit würde für die Empfänger von ALG II attraktiver, wenn zusätzliches Arbeitseinkommen – bei gegebener Höhe des Existenzminimums – in geringerem Maße als bisher auf den Anspruch angerechnet würde. Wenn die Anrechnungssätze verringert werden, wenn also die Grenzsteuersätze für die Leistungsempfänger gesenkt werden, dann steigen aber – bei unverändertem Transfer im Fall der Nichterwerbstätigkeit (und bei Nichtberücksichtigung von Verhaltensänderungen) – die Ausgaben für die bisherigen Leistungsempfänger; zudem erhalten zusätzliche Beschäftigte einen Anspruch auf ALG II. Es resultieren Mehrausgaben und die Leistungsanreize für die Personengruppen, die einen Anspruch gewinnen, werden geschwächt. Zudem sinkt das Einkommensteueraufkommen, weil bei reduzierten Anrechnungssätzen das Existenzminimum bei der Besteuerung erhöht werden muss. Quantitativ sind die Wirkungen umso gravierender, je mehr die Anrechnungssätze verringert werden. Dieser Effekt lässt sich nur vermeiden, wenn das den Arbeitsfähigen bei Nichterwerbsfähigkeit gewährte Einkommen reduziert wird.

Es gibt einen fundamentalen Zusammenhang zwischen garantiertem Mindesteinkommen, Grenzbelastung zusätzlichen Arbeitseinkommens und Transferausgaben des Staates. Politisch gibt es einen Zielkonflikt: Drei Normen können nicht gleichzeitig eingehalten werden. Das Mindesteinkommen (bei Nichterwerbsfähigkeit) darf eine politisch gewünschte (hohe) Grenze nicht unterschreiten. Die Arbeitsanreize sollen groß sein. Die Transfers sollen für die Allgemeinheit bezahlbar sein.

Eine Reform, durch die lediglich die Anrechnungssätze verändert werden, kann angesichts der hohen Staatsverschuldung und der hohen Steuerbelastung wohl nicht in Betracht kommen. Das bedeutet aber, dass das Niveau des Mindesteinkommens bei Nichterwerbstätigkeit zur Disposition gestellt werden muss, wenn die Anreize gestärkt werden sollen. Eine Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten und ein Anstieg der Sozialausgaben lassen sich vermeiden, wenn zusammen mit der marginalen Belastung des Arbeitseinkommens der Regelsatz des ALG II vermindert wird. Soll die marginale Belastung geringer Arbeitseinkommen für den Fall der Bedürftigkeit verringert und damit die Leistungsbereitschaft der betreffenden Personengruppen gestärkt werden, sollen eine Vergrößerung der Zahl der Hilfeempfänger und insgesamt höhere Kosten vermieden werden, weil Ausgabenkürzungen an anderer Stelle oder Steuererhöhungen, die Mehrausgaben kompensieren, und eine höhere öffentliche Verschuldung nicht in Betracht kommen, so ist es unvermeidlich, das Niveau des Anspruchs bei Nichterwerbstätigkeit niedriger als bislang festzusetzen. Dies wiederum ist unter Umständen mit dem Grundgesetz nicht vereinbar.

5 Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Die Analyse der Abstände zwischen ALG II-Zahlungen und Einkommen aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zeigt, dass die im Jahr 2005 identifizierten Anreizprobleme weiterhin bestehen. Für relevante Personengruppen sind die Lohnabstände nach wie vor sehr gering oder nicht vorhanden, so dass reguläre Arbeit oftmals nicht lohnenswert erscheint. Kritische Lohnabstände finden sich bei den Haushaltsmerkmalen „geringe Qualifikation“, „Vorhan-

densein von Kindern“ und „Alleinverdiener“, und insbesondere dann, wenn diese Merkmale zusammentreffen.

Was könnte die Lösung dieser Anreizprobleme sein? Das Hartz-Konzept des „Förderns und Forderns“ war mit dem Ziel verbunden, dass ein Arbeitsloser möglichst rasch in eine reguläre Beschäftigung zurückkehrt, mit der er aus eigener Kraft seinen Lebensunterhalt bestreiten kann. Die Grundsicherung sollte nur vorübergehend das sozioökonomische Existenzminimum sichern. In den vergangenen Jahren hat sich allerdings gezeigt, dass die Umsetzung dieses Konzepts nur teilweise von Erfolg gekrönt war,

ein Rückgang der SGB II-Arbeitslosigkeit trotz der vergangenen Aufschwungsjahre nur begrenzt stattfand.³²

Die Versuchung könnte groß sein, vom „Königsweg“ einer Integration in den ersten Arbeitsmarkt abzuweichen und stattdessen die Integration von ALG II-Beziehern in Mini-, Midi- oder 1-Euro-Jobs voranzutreiben. Großzügigere Hinzuverdienstregelungen könnten zur Attraktivität dieser Beschäftigungsformen beitragen. Die materielle Ausstattung von ALG II-Beziehern würde sich verbessern, und es bliebe die Hoffnung, dass aus einer solchen Beschäftigung der Schritt in den ersten Arbeitsmarkt gelingt. Die Gefahren einer solchen Politik sind allerdings erheblich: Ein Ausstieg aus dem ALG II-Bezug und die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung würden aufgrund der dann sinkenden Lohnabstände an Attraktivität verlieren, „Lock in“-Effekte würden wahrscheinlicher. Zudem würde sich aufgrund großzügiger Hinzuverdienstregelungen der Kreis der Anspruchsberechtigten auf ALG II-Leistungen erhöhen, weitere Kosten wären die Folge. Daher sollte die Politik nicht vom „Königsweg“ abweichen, der eine nachhaltige Entlastung der Systeme der sozialen Sicherung verspricht.

Doch wie könnte dieser Weg aus Hartz IV in den ersten Arbeitsmarkt ausgestaltet sein, welche Änderungen in den Rahmenbedingungen scheinen erfolgversprechend? In diesem Beitrag wurden politische Handlungsoptionen diskutiert, die auf eine Erhöhung des Lohnabstands abzielen und damit sozialversicherungspflichtige Arbeit attraktiver machen.

Es zeigt sich, dass nicht jedes Instrument zur Erhöhung des Lohnabstandes geeignet ist:

Eine *Kürzung der Regelsätze* stünde wohl im Widerspruch zur grundgesetzlichen Garantie des Existenzminimums. Sie erscheint nur dann machbar, wenn gleichzeitig die Möglichkeit eröffnet wird, über Arbeitsleistungen den Kürzungsbetrag zurückzuerhalten. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass Arbeitsgelegenheiten, die der Staat dann anzubieten oder zu vermitteln hätte, zusätzlich und marktfrem sein müssten, um nicht reguläre Arbeitsplätze zu gefährden. Dies wiederum erschwert den Weg zum ersten Arbeitsmarkt.

Mindestlöhne könnten zwar den Lohnabstand erhöhen, doch droht hier ein „Bumerang“-Effekt. Insbesondere können Arbeitsplätze für Geringverdiener verloren gehen, weil sie sich bei zu hohem Mindestlohn für den Arbeitgeber nicht mehr rechnen.

Erfolgversprechend könnten hingegen folgende Instrumente sein:

Ein *höheres Kindergeld* schafft Arbeitsanreize für Haushalte mit Kindern, deren verfügbares Nettoeinkommen steigen würde. Die Gleichbehandlung von Kindern wäre sichergestellt, und eine diskriminierende Wirkung von Einkommengrenzen mit entsprechenden Anreizverlusten wie beim Kinderzuschlag würde vermieden. Allerdings wären die finanziellen Lasten erheblich. Hier wären neue Prioritäten zu setzen, die mit Kürzungen an anderer Stelle einhergehen müssten.

Erwerbstätigkeit und Familie werden miteinander vereinbar gemacht. Eine *Kinderbetreuung* ermöglicht den Alleinerziehenden und bisher nicht erwerbstätigen Ehepartnern die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Die Betreuungskosten werden begrenzt, damit das verfügbare Einkommen aus Erwerbstätigkeit auch nach Abzug der Kinderbetreuungskosten einen anreizkompatiblen Abstand zu einer ALG II-Zahlung aufweist. Bund, Länder und Kommunen müssten allerdings auch hier entsprechende Ausgabenprioritäten setzen.

Der Kreis der ALG II-Bezieher wird in die Lage versetzt, eine relativ zum ALG II-Bezug gut entlohnte Beschäftigung aufzunehmen. Dies könnte über eine Förderung der *Qualifikation* sowie über eine Erhöhung der beruflichen und regionalen *Mobilität* erfolgen. Entsprechende Reformvorschläge, wie etwa die Einführung von Einstellungsgutscheinen, könnten von der Politik aufgegriffen und implementiert werden.

Nicht nur die Anreize für die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung könnten gestärkt werden. Um die notwendige Kooperationsbereitschaft sicherzustellen und Leistungsmissbrauch zu vermeiden, bedarf es eines *adäquaten Sanktionsinstrumentariums*. Die vorhandenen Sanktionen erscheinen ausreichend, jedoch sollten sie auch durchgesetzt werden.

Zudem würde es die Bereitschaft zur Aufnahme einer relativ gering bezahlten Tätigkeit

³² Siehe dazu etwa Möller et al. (2009).

mit einem nur geringen Lohnabstand fördern, wenn der Blick der Arbeitslosen auf eine mittelfristige Perspektive gestärkt würde. Denn ein unattraktiv erscheinender Lohnabstand bei Aufnahme einer Beschäftigung muss nicht von Dauer sein. Mit zunehmender Beschäftigungszeit findet ein Aufstieg in der Lohnhierarchie statt, der zu einem angemessenen Lohnabstand führen kann. Dieser Prozess kann innerhalb eines Unternehmens oder durch einen Arbeitsplatzwechsel stattfinden. Diese Option auf eine berufliche Weiterentwicklung lässt Arbeit lohnender erscheinen.

Die hier diskutierten politischen Handlungsoptionen sollten nicht als Substitute, sondern als Teile eines Gesamtkonzepts begriffen werden, das bessere Rahmenbedingungen zur Integration

von ALG II-Beziehern in den ersten Arbeitsmarkt schaffen soll. Sie ergänzen einander und wirken gemeinsam auf einen Ausstieg aus dem ALG II-Bezug, was der ursprünglichen Zielsetzung des Hartz IV-Konzepts entspricht. Die Rendite einer solchen Politik würde in einer auf Dauer geringeren Inanspruchnahme der Grundsicherung und anderer Transferleistungen bestehen. Darüber hinaus gilt es, durch eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik die Voraussetzungen für eine positive Entwicklung der Nettolöhne zu schaffen. Auch auf diese Weise stiege der Abstand zwischen Löhnen und ALG II-Zahlungen, die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung gewänne an Attraktivität.

Literaturverzeichnis

- Arbeitskreis VGR der Länder (2009). Arbeitnehmerentgelt, Bruttolöhne und -gehälter in den Ländern und Ost-West-Großraumregionen Deutschlands 1991 bis 2008. Reihe 1, Band 2, Stuttgart.
- Arni, P., R. Lalive und J.C. van Ours (2009). How Effective are Unemployment Benefit Sanctions? Looking Beyond Unemployment Exit. IZA Discussion Papers 4509. Institute for the Study of Labor, Bonn.
- BA (Bundesagentur für Arbeit) (2007). Bericht der Statistik der BA, Grundsicherung für Arbeitsuchende — Sanktionen gegenüber erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Nürnberg.
- BA (Bundesagentur für Arbeit) (2009a). Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf. Nürnberg.
- BA (Bundesagentur für Arbeit) (2009b). Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf. Nürnberg. Download vom 01.10.09 http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/aktuell/iiia4/alo_zeitreihe_dwob.xls.
- BA (Bundesagentur für Arbeit) (2009c). Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitslose nach Rechtskreisen. Nürnberg. Download vom 30.09.09 http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200812/iiia4/akt_dat_jzd.pdf.
- BA (Bundesagentur für Arbeit) (2009d). BA-Pressemitteilung Nr. 51 vom 17.06.2009, Nürnberg.
- BA (Bundesagentur für Arbeit) (2009e). Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Aktuelle Daten aus der Grundsicherung. Erwerbstätigkeit von erwerbsfähigen Leistungsbeziehern, Nürnberg. Download vom 14.09.09 http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/aktuell/iiia4/alo_zeitreihe_dwob.xls#Inhaltsverzeichnis!A1.
- BA (Bundesagentur für Arbeit) (2009f). Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Grundsicherung für Arbeitsuchende in Zahlen, August 2009, Nürnberg.
- BA (Bundesagentur für Arbeit) (2009g). Dienste und Leistung der Agentur für Arbeit: Vermittlungsdienste und Leistungen, Nürnberg.
- BA (Bundesagentur für Arbeit) (2009h). Entlastung für Familien mit Kindern. BA-Pressemitteilung Nr. 85 vom 18. Dezember 2009.
- BA (Bundesagentur für Arbeit) (2009i). Ab August erstmalig zusätzliche Leistungen für die Schule. BA-Pressemitteilung Nr. 60 vom 13. Juli 2009.

- BA (Bundesagentur für Arbeit) (2010). Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II, Sanktionen, Daten mit Wartezeit von 3 Monaten. Nürnberg.
- Bender, S., S. Koch, A. Mosthaf und U. Walwei (2009). IAB-Kurzbericht 12/2008. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Bernhard, S., M. Brussig, H. Gartner und G. Stephan (2009). IAB-Kurzbericht 19/2009. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Bertelsmann Stiftung (2009). Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme 2009. Gütersloh.
- Bünnagel, V., und B. Henmann (2007). Kleinkindbetreuung: Wahlfreiheit durch subventionierte Krippenplätze? Discussion Paper 1/2007. Otto-Wolff-Institut, Köln.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2009a). Grundsicherung für Arbeitssuchende: Sozialgesetzbuch (SGB II) Fragen und Antworten. Stand: Januar 2009. Bonn.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2009b). Statistisches Taschenbuch 2009, Arbeits- und Sozialstatistik. Stand: Juni 2009. Bonn.
- BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) (2003). Betriebswirtschaftliche Effekte familienfreundlicher Maßnahmen. Kosten-Nutzen-Analyse. Berlin.
- BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) (2005). Einnahmeeffekte beim Ausbau von Kindertagesbetreuung. Anreize für Kommunen, mehr Kinderbetreuungsmöglichkeiten bereitzustellen. Ergebnisse der Gutachten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) (2008a). Dossier Kindergeld in Deutschland – Familie wirksam fördern. Berlin.
- BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) (2008b). Dossier: Ausbau der Kinderbetreuung – Kosten, Nutzen, Finanzierung. Erstellt durch Prognos AG, 2. aktualisierte Auflage, Berlin.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (2009a). Mietenstufen der Gemeinden nach Ländern ab 1. Januar 2009. Berlin. Download vom 16.06.09 <http://www.bmvbs.de/Stadtentwicklung-Wohnen/Wohnraumforderung/Wohngeld-,1567.1058769/Wohngeldtabellen-ab-1.-Januar-.htm>.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (2009b). Wohngeld 2009: Ratschläge und Hinweise. Stand Januar 2009. Berlin.
- Boss, A. (2002). *Sozialhilfe, Lohnabstand und Leistungsanreize: empirische Analyse für Haushaltstypen und Branchen in West- und Ostdeutschland*. Kieler Studien 318. Berlin.
- Boss, A. (2006). Brauchen wir einen Kombilohn? Kieler Arbeitspapiere 1279. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A. (2009). Zur Entwicklung des Anspruchslohns in Deutschland. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 58(2): 222–254.
- Boss, A., und A. Rosenschon (2006). Der Kieler Subventionsbericht: Grundlagen, Ergebnisse, Schlussfolgerungen. Kieler Diskussionsbeiträge 423. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A., und A. Rosenschon (2008). Der Kieler Subventionsbericht: Eine Aktualisierung. Kieler Diskussionsbeiträge 452/453. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A., B. Christensen und K. Schrader (2005). Anreizprobleme bei Hartz IV: Lieber ALG II statt Arbeit? Kieler Diskussionsbeiträge 421. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A., A.J.G. Brown, C. Merkl und D.J. Snower (2009). Einstellungsgutscheine: Effektivität und Umsetzung. *Zeitschrift für Arbeitsmarkt und Berufsforschung* 42(3): 252–266.
- Caliendo, M., R. Hujer und S.L. Thomsen (2008). The Employment Effect of Job-Creation Schemes in Germany: A Microeconomic Evaluation. In M. Caliendo, R. Hujer und S.L. Thomsen (Hrsg.), *Modelling and Evaluating Treatment Implication Effects in Econometrics*, Band 21: 381–428. Amsterdam.
- Christensen, B. (2005). *Die Lohnansprüche deutscher Arbeitsloser. Determinanten und Auswirkungen von Reservationslöhnen*. Kieler Studien 333. Berlin.
- Dietz, M., G. Müller und M. Trappmann (2009). Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben. IAB-Kurzbericht 2/2009, Nürnberg.

- Eichhorst, W., und E. Thode (2009). Vereinbarkeit von Familie und Beruf: Wie konsistent sind die Reformen? IZA Discussion Paper 4294. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- Eltern und INSM (Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft) (2008). Kindergartenmonitor, www.insm-kindergartenminter.de.
- Familienkasse (der Bundesagentur für Arbeit) (2009). Merkblatt Kinderzuschlag. Stand Juli 2009, Nürnberg.
- FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2009). Verdienststrukturerhebung Oktober 2006. Fernauswertung vom 26. März 2009 über das Hessische Statistische Landesamt, Wiesbaden.
- FTD (Financial Times Deutschland) (2009). Zusätzliches Kindergeld kommt bei Kindern nicht an. 10. November.
- Franz, W. (1996). *Arbeitsmarktökonomik*. Berlin.
- Franz, W., N. Guertzgen, S. Schubert und M. Clauss (2007). Reformen im Niedriglohnssektor – eine integrierte CGE-Mikrosimulationsstudie der Arbeitsangebots- und Beschäftigungseffekte. Discussion Paper 07–085. ZEW Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- Glismann, H.H., und K. Schrader (2005). *Privatisierung der Arbeitslosenversicherung: Ein Konzept für Deutschland*. Kieler Studien 332. Berlin.
- Glismann, H.H., und K. Schrader (2006). Mindestlöhne statt Flexibilisierung des Arbeitsmarktes? *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 110, 4/2006: 21–25.
- Graf, T., und H. Rudolph (2009). Viele Bedarfsgemeinschaften bleiben lange bedürftig. IAB-Kurzbericht 5/2009. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Hofmann, B. (2008). Work Incentives? Ex Post Effects of Unemployment Insurance Sanctions – Evidence from West Germany. Working Paper 2508. CESifo, München.
- Jacobi, L., und S. Schaffner (2008). Does Marginal Employment Substitute Regular Employment? A Heterogeneous Dynamic Labor Demand Approach for Germany. Ruhr Economic Papers 58. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.
- Koch, S., P. Kupka und J. Steinke (2009). Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe – Vier Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende. IAB-Bibliothek 315. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Kopf, E., und J. Wolff (2009). Auf den Inhalt kommt es an: Die Wirkung von Trainingsmaßnahmen für ALG-II-Bezieher. IAB-Kurzbericht 23/2009. Nürnberg.
- Koulovatianos, C., U. Schmidt und C. Schröder (2008). Arbeitslosengeld II: Arbeitsanreize und Verteilungsgerechtigkeit. *Wirtschaftsdienst* 88(7): 461–466.
- Kronberger Kreis (2009). Wie gering qualifizierte Arbeitslose Beschäftigung finden. Der Vorschlag des Kronberger Kreises. In Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.), *Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitsloser*. Schriftenreihe Band 50. Berlin.
- Kumpmann, I. (2009). Im Fokus: Sanktionen gegen Hartz-IV-Empfänger: Zielgenaue Disziplinierung oder allgemeine Drohkulisse? *Wirtschaft im Wandel* 15(6): 236–239.
- Lietzmann, T. (2009). Warum Alleinerziehende es besonders schwer haben. IAB-Kurzbericht 12/2009, Nürnberg.
- Meister, W. (2009). Neuer Kindergeldzuschlag, Wohngeldreform, höhere Hartz-IV-Regelsätze: Insbesondere für Familien deutliche Einkommenssteigerungen. *Ifo Schnelldienst* 62(16):19–31.
- Müller, K.-U., und V. Steiner (2008). Imposed Benefit Sanctions and the Unemployment to Employment Transition – The German Experience. Discussion Papers 792. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Möller, J., U. Walwei, S. Koch, P. Kupka und J. Steinke (2009). Der Arbeitsmarkt hat profitiert. IAB-Kurzbericht 29/2009. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Rosenschon, A. (2006). Finanzpolitische Maßnahmen zugunsten von Familien – eine Bestandsaufnahme für Deutschland. Kieler Arbeitspapier 1273. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006). Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie. Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007). Das Erreichte nicht verspielen. Jahresgutachten 2007/08. Wiesbaden.

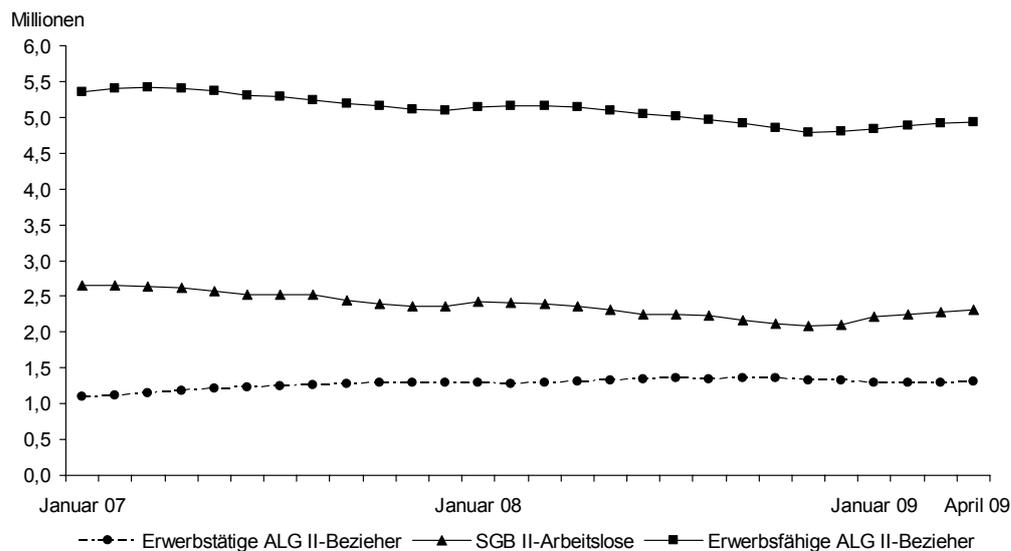
- Sinn, H.-W., C. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2006). Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo Instituts. *ifo Schnelldienst* 59(2): 6–27.
- Schrader, K. (2008). Staatliche Lohnsetzung statt Tarifautonomie? *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 117, 3/2008: 19–23.
- Schrader, K. (2009). Eine angemessene Mindestsicherung in Deutschland? *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 58(1): 57–66.
- Schrader, K., C.-F. Laaser, R. Soltwedel, F. Bickenbach, H. Sichelschmidt und H. Wolf (2008). Neue Wege der Kooperation: Schleswig-Holstein und Hamburg in einer gemeinsamen Wirtschaftsregion. Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik I. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2009). Gebiet und Bevölkerung: Stand 22.10. 2008. Stuttgart. Download vom 16.06.09 http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de_jb01_jahrta1.asp.
- Statistisches Bundesamt (2008). Verdienstabstand zwischen Frauen und Männern. STATmagazin, Wiesbaden. Download am 25.11.09 <http://www.destatis.de>.
- Statistisches Bundesamt (2009a). Genesis-Datenbank: Kindertagesbetreuung. Stand: 02.12.2009, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2009b). Genesis-Datenbank: Bevölkerungsstand. Stand: 02.12.2009, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2009c). Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe: Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2009. Revidierte Ergebnisse 25.11.09, Wiesbaden.
- Svarer, M. (2007). The Effect of Sanctions on the Job Finding Rate: Evidence from Denmark. IZA Discussion Papers 3015. Institute for the Study of Labor, Bonn.

Anhang

Abbildungen

Abbildung A1:

Erwerbstätigkeit und Erwerbslosigkeit von ALG II-Beziehern 2007 bis 2009



Quelle: BA (2009e); eigene Darstellung.

Kästen

Kasten A1:

Eckpunkte des Arbeitslosengelds II (ALG II)

- Bezieherkreis: Erwerbsfähige Hilfebedürftige sowie Partner und Kinder bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres als Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft.
- Leistungshöhe
 - Monatliche Regelleistung (RL) für Alleinstehende/-erziehende in Höhe von 359 Euro; volljährige (Ehe-) Partner erhalten jeweils 90 Prozent der RL (323 Euro); Kinder erhalten: bis zur Vollendung des 6. Lebensjahres 60 Prozent der RL (215 Euro); ab Beginn des 7. bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres 70 Prozent der RL (251 Euro); ab Beginn des 15. bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres 80 Prozent der RL (287 Euro).
 - Zuschläge
 - (1) Befristeter Zuschlag im Anschluss an das Arbeitslosengeld I bei einem Anspruch auf ALG II: Die Höhe errechnet sich aus der Differenz zwischen dem bezogenen Arbeitslosengeld I (einschließlich Wohngeld) und dem Anspruch auf Arbeitslosengeld II. Im ersten Jahr werden zwei Drittel dieser Differenz gezahlt (der Zuschlag beträgt maximal 160 Euro (Einzelperson) bzw. 320 Euro (Partner) und 60 Euro für jedes zur Bedarfsgemeinschaft gehörende Kind); nach Ablauf des ersten Jahres wird der Zuschlag um die Hälfte reduziert; ab dem dritten Jahr entfällt der Zuschlag.
 - (2) Kinderzuschlag: Monatliche Zahlung von bis zu 140 Euro pro Kind zur Vermeidung des ALG II-Bezugs bei Geringverdienern, wenn diese ohne Kinder keinen Anspruch auf ALG II hätten; Auszahlung längstens bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres.
 - (3) Mehrbedarf Alleinerziehende: Bei einem Kind unter 7 Jahren oder zwei oder drei Kindern unter 16 Jahren wird ein Aufschlag von 36 Prozent der Regelleistung des Erwachsenen gezahlt; der Zuschlag beträgt 12 Prozent je Kind, wenn sich ein höherer Beitrag als bei der 36-Prozent-Pauschale ergibt (der Höchstzuschlag ist 60 Prozent).
 - Zusatzleistungen: Zulagen für einzelfallbedingten Mehrbedarf, Unterkunft und Heizung, Kinderbetreuung, Beratung, Einmalleistungen wie z.B. das „Schulstarterpaket“ und Sozialversicherungsbeiträge.
 - Vermögensanrechnung: Schongrenze für das Altersvorsorgevermögen jeweils 750 Euro je vollendetes Lebensjahr je Hilfebedürftigen und Partner, max. jeweils 16 250 Euro; Freibetrag für sonstiges Vermögen 150 Euro je Lebensjahr je Erwachsenen, dabei bis max. 9 750 Euro; Grundfreibetrag je Kind 3 100 Euro; jeweils 750 Euro Freibetrag je Person für notwendige Anschaffungen; Nichtberücksichtigung von Wertgegenständen, Wohnung bzw. Haus und PKW in einem vorgegebenen Rahmen.
 - Einkommensanrechnung: Berücksichtigt wird jegliches Geldeinkommen (abzgl. bestimmter Zahlungsverpflichtungen); Freibeträge bestehen bei Erwerbstätigkeit: 100 Euro sind anrechnungsfrei; zusätzlich 20 Prozent bei 100,01 bis 800 Euro Bruttoverdienst; zusätzlich 10 Prozent bei 800,01 bis 1 200 Euro Bruttoeinkommen (für Beschäftigte mit Kindern bis 1 500 Euro); unberücksichtigt bleiben Mehraufwandsentschädigungen für Zusatzjobs („1-Euro-Jobs“).
 - Sanktionen bei Pflichtverletzungen
 - (1) Pflichtwidriges Verhalten bei Eingliederungsmaßnahmen: 1. Ablehnung: Kürzung der RL um 30 Prozent, Wegfall des befristeten Zuschlags; ab 2. Ablehnung: Kürzung der RL um 60 Prozent, Wegfall des befristeten Zuschlags, Sach- statt Geldleistungen; ab 3. Ablehnung: Wegfall des vollständigen Leistungsanspruchs (inkl. Wohngeld).
 - (2) Sonderregelung für unter 25-Jährige: Ab der 1. Ablehnung: Streichung der reinen Geldleistungen, Wegfall des befristeten Zuschlags, Einschränkung anderer Leistungen sowie Sach- statt Geldleistungen; ab 2. Ablehnung: Entfall des vollständigen Leistungsanspruchs (inkl. Wohngeld).
 - (3) Verletzung der Meldepflicht: 1. Verletzung: Kürzung der RL um 10 Prozent, Wegfall des befristeten Zuschlags; bei weiteren Verletzungen jeweils eine zusätzliche Kürzung um 10 Prozent.
 - (4) Dauer der Sanktionen: jeweils drei Monate.
- Ergänzendes ALG II: Arbeitnehmer, Selbständige und Bezieher von ALG I, deren Erwerbseinkommen oder Arbeitslosengeld unter dem entsprechenden RL-Satz liegt, haben Anspruch auf eine Aufstockung bis zur RL-Höhe.

Quelle: BMAS (2009a); BA (2009d); BA (2009i); eigene Zusammenstellung.

Kasten A2:

Daten zu den Bruttolöhnen

Die durchschnittlichen Bruttomonatslöhne für die einzelnen betrachteten Personengruppen basieren auf der Verdienststrukturerhebung (früher: Gehalts- und Lohnstrukturerhebung) vom Oktober 2006. Bei dieser Erhebung handelt es sich um das zentrale lohnstatistische Berichtssystem des Statistischen Bundesamtes; die Erhebung findet regelmäßig mit mehrjährigem Abstand statt. Erfasst werden die effektiven Löhne und Gehälter, die u.a. nach Wirtschaftszweigen, Geschlecht, Ausbildung, Alter und Region differenziert ausgewiesen werden. Es handelt sich um eine Stichprobenerhebung im Individualverfahren bei einer festgelegten Zahl ausgewählter Betriebe und Unternehmen, wobei nur Betriebe mit 10 oder mehr Arbeitnehmern einbezogen werden. Die Fallzahl der Verdienststrukturerhebung Oktober 2006 liegt bei rund 28 000 Betrieben des produzierenden Gewerbes und ausgewählter Dienstleistungsbereiche mit etwa 3,2 Millionen Beschäftigten.

Um die durchschnittlichen Bruttomonatslöhne für die ausgewiesenen Personengruppen zu ermitteln, wurde eine Fernauswertung der Individualdaten der Verdienststrukturerhebung Oktober 2006 über das FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2009) vorgenommen. Als Lohnbasis dienen die Bruttomonatslöhne mit Zulagen aller Arbeiter und Angestellten, die zum Erhebungszeitpunkt in Vollzeit erwerbstätig waren, wobei Praktikanten, Auszubildende und Heimarbeiter ausgeschlossen wurden.

Die Angaben zu dem Geschlecht, dem Sektor und der Region wurden direkt aus der Erhebung übernommen, das Alter wurde über die Angaben zum Geburtsjahr der Befragungspersonen berechnet, wobei zur Gewährleistung ausreichender Fallzahlen bei der Berechnung der durchschnittlichen Monatslöhne ein Korridor von \pm zwei Jahren zugelassen wurde. Für die Differenzierung nach der Qualifikation wurde als niedrige Qualifikation eine fehlende Berufsausbildung mit maximal einem Realschulabschluss, als hohe Qualifikation ein Hochschulabschluss unterstellt. Alle Angaben wurden zur Gewährleistung der Repräsentativität bei der Durchschnittslohnberechnung mit dem internen Hochrechnungsfaktor der Verdienststrukturerhebung Oktober 2006 gewichtet.

Die Bruttomonatslöhne für Oktober 2006 wurden in Anlehnung an Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für die Löhne je Beschäftigten sowie an Ergebnisse der Tariflohnstatistik der Deutschen Bundesbank auf das zweite Halbjahr 2009 fortgeschrieben; die Veränderungsrate für den gesamten Zeitraum wurde mit 2,7 Prozent für Westdeutschland und mit 5,7 Prozent für Ostdeutschland angesetzt.

Kasten A3:

Berechnung der Nettolöhne, des ALG II und des Zuverdienstes

Nettolöhne

Die Nettolöhne resultieren aus durchschnittlichen Bruttolöhnen (Kasten A2). Ob die Lohnbestimmung für einen Mann oder eine Frau als Lohnempfänger erfolgt, ergibt sich aus Plausibilitätserwägungen zu den einzelnen Haushalten. Bei einem erwerbstätigen Partner wurde das gleiche Erwerbsprofil angenommen. Zur Ermittlung des Nettolohns wurden vom Bruttolohn Steuern (Lohnsteuer und Solidaritätszuschlag) und Sozialversicherungsbeiträge abgezogen. Dabei wurde keine Kirchenmitgliedschaft unterstellt, ein Krankenversicherungsbeitrag von 14 plus 0,9 Prozent angenommen, ein Pflegeversicherungsbeitrag von 1,95 bzw. 2,2 Prozent (bei Haushalten ohne Kinder) berücksichtigt, von zusätzlichen Freibeträgen (neben den pauschalierten Abzugsbeträgen) abgesehen und die Steuerklasse nach Plausibilität gewählt; eventuelles Kindergeld wurde aufgeschlagen. Die Berechnungen wurden unter Verwendung des Gehaltsrechners auf <http://www.nettolohn.de> (Stand 01.07.2009) erstellt. Wird der Einkommensteuertarif 2010 zugrunde gelegt, so ändern sich die Ergebnisse geringfügig.

ALG II

Die ALG II-Zahlungen wurden auf Basis der Regelungen des SGB II, die Ausgaben für Miete und Heizung auf Basis der ab 01.01.2009 gültigen Wohngeldtabellen berechnet (BMVBS 2009a; BMVBS 2009b; Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2009). Dabei wurden für die Arbeitsmarktregionen West und Ost jeweils einwohnergewichtete Durchschnitte der Erstattungsbeträge für Miete und Heizung über die Bundesländer gebildet. Es wurde kein anrechenbares Vermögen unterstellt, eventuelles Kindergeld wurde auf die kindergeldbereinigte ALG II-Zahlung aufgeschlagen. Die Berechnungen wurden unter Verwendung des ALG II-Rechners von <http://www.geldsparen.de/content/finanzen/soziales/ALG2rechneri.php?22S=i&Seite=1> erstellt.

Zuverdienst

Zuverdienste aus einem Mini-Job wurden in Höhe eines monatlichen Bruttoeinkommens von 400 Euro berücksichtigt. Auf Grundlage der gültigen Zuverdienstregelungen erhöht sich das Haushaltseinkommen des ALG II-Beziehers um 160 Euro (vgl. BMAS 2009a: 46ff.).

Kasten A4:

Anreizprobleme bei ALG II: eine Musterrechnung^a

Der Musterfall: Verheirateter ALG II-Bezieher mit einer nicht erwerbstätigen Partnerin, beide 45 Jahre alt, zwei Kinder zwischen 7 und 13 Jahren, geringe Qualifikation, vor der Arbeitslosigkeit Dienstleistungstätigkeit in der Arbeitsmarktregion West.

	ALG II Euro	Zusatz- einkommen Euro	Potenzieller Bruttolohn Euro	Potenzieller Netto- lohn + Kindergeld Euro	Lohnabstand Prozent
(1) Szenarium I	1 738	–	1 908	1 830	95
(2) Szenarium II	1 738	160	1 908	1 830	104

^aZu den Annahmen siehe Tabelle 1.

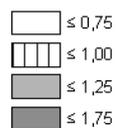
Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2009); eigene Berechnungen und Zusammenstellung.

Karten

Karte A1:
SBG III-Arbeitslosigkeit im Bundesländervergleich 2008^a



Bundesschnitt = 1



Copyright Geobasisdaten © EuroGeographics

^aDie Kennzahlen für die einzelnen Bundesländer errechnen sich wie folgt: SGB III-Arbeitslosenquote Bundesland i dividiert durch SGB III-Arbeitslosenquote Bund mit $i = 16$ Bundesländer; Werte > 1 weisen auf eine überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit hin.

Quelle: BA (2009b); eigene Darstellung und Berechnungen.

- 461./462. Weltkonjunktur im Frühjahr 2009
Kiel, März 2009. 64 S. 18 Euro.
463. Deutsche Konjunktur im Frühjahr 2009
Kiel, März 2009. 42 S. 9 Euro.
464. Konjunktur für den Klimaschutz? Klima- und Wachstumswirkungen
weltweiter Konjunkturprogramme
Gernot Klepper, Sonja Peterson, Sebastian Petrick und Wilfried Rickels
Kiel, April 2009. 28 S. 9 Euro.
465. Globalisierung in der Wirtschaftskrise: Wie sicher sind die Jobs
in Deutschland?
Klaus Schrader und Claus-Friedrich Laaser
Kiel, Mai 2009. 31 S. 9 Euro.
- 466./467. Weltkonjunktur und deutsche Konjunktur im Sommer 2009
Kiel, Juni 2009. 47 S. 18 Euro.
- 468./469. Weltkonjunktur und deutsche Konjunktur im Herbst 2009
Kiel, Oktober 2009. 69 S. 18 Euro.
- 470./471. Weltkonjunktur und deutsche Konjunktur im Winter 2009
Kiel, Januar 2010. 68 S. 18 Euro.
- 472./473. Droht in Deutschland eine Kreditklemme?
Jens Boysen-Hogrefe, Jonas Dovern, Dominik Groll, Björn van Roye und Joachim Scheide
Kiel, Januar 2010. 38 S. 18 Euro.
- 474./475. Die Hartz IV-Falle: Wenn Arbeit nicht mehr lohnt
Alfred Boss, Björn Christensen und Klaus Schrader
Kiel, März 2010. 40 S. 18 Euro.