

Boss, Alfred

**Working Paper**

## Brauchen wir einen Kombilohn?

Kiel Working Paper, No. 1279

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Boss, Alfred (2006) : Brauchen wir einen Kombilohn?, Kiel Working Paper, No. 1279, Kiel Institute for the World Economy (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/3834>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Brauchen wir einen Kombilohn?

von Alfred Boss

Juni 2006



**Institut für Weltwirtschaft**  
Düsternbrooker Weg 120  
24105 Kiel

**Kieler Arbeitspapier Nr. 1279**

**Brauchen wir einen Kombilohn?**

**von**

**Alfred Boss**

Juni 2006

*Für den Inhalt der Kieler Arbeitspapiere sind die jeweiligen Autorinnen und Autoren verantwortlich, nicht das Institut. Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik direkt an die Autorinnen und Autoren zu wenden und etwaige Zitate mit ihnen abzustimmen.*

# Brauchen wir einen Kombilohn?

## *Zusammenfassung:*

Die Bundesregierung beabsichtigt, ein so genanntes Kombilohnmodell einzuführen. So soll die Beschäftigung in Deutschland erhöht werden. Der vorliegende Beitrag erläutert, was unter einem Kombilohnmodell zu verstehen ist, welche Modelle es bereits gibt, welche Reformvorschläge gemacht worden sind und was wirtschaftspolitisch getan werden könnte. Es wird dargelegt, dass es in Form des Arbeitslosengeldes II ein umfassendes Kombilohnmodell bereits gibt, neue Modelle also nicht nötig sind. Als Alternative zur Einführung neuer Kombilohnmodelle sollte eine zusätzliche Senkung des Beitragssatzes in der Arbeitslosenversicherung erwogen werden.

## *Abstract:*

Wage subsidies and public transfers for the unemployed as a means for increasing employment have been intensively discussed in Germany. The paper explains which models have already been applied. In addition, it describes some recent reform proposals and analyzes what economic policy might be capable of doing. It is concluded that new models of wage subsidization are not actually necessary because there is a comprehensive model called “unemployment benefit II”. Instead, the reduction of the rate of contributions to the unemployment insurance system should be considered as a useful policy option.

*Schlagworte:* Arbeitslosigkeit, Lohnzuschuss, Kombilohn, Arbeitslosengeld II, Beitragsermäßigung

*JEL-Klassifikation:* H24, J38

**Dr. Alfred Boss**

Institut für Weltwirtschaft

24100 Kiel

Telefon: +49 (431) 8814-231

Telefax: +49 (431) 8814-525

E-Mail: [alfred.boss@ifw-kiel.de](mailto:alfred.boss@ifw-kiel.de)

## Inhaltsverzeichnis

<b>A.</b>	<b>Problemstellung</b> .....	<b>1</b>
<b>B.</b>	<b>Kombilohn: Was ist das? Was soll durch Kombilöhne erreicht werden?</b> .....	<b>1</b>
<b>C.</b>	<b>Was gab es?</b> .....	<b>3</b>
	I. Lohnzuschüsse nach dem Bundessozialhilfegesetz .....	3
	II. Das Modell der Saar-Gemeinschaftsinitiative (Saarland, Arbeitsamts- bezirke Chemnitz und Zwickau) .....	3
	III. Das Mainzer Modell .....	3
<b>D.</b>	<b>Was gibt es?</b> .....	<b>4</b>
	I. Leistungen der Bundesagentur für Arbeit .....	4
	II. Nicht angerechneter Zuverdienst bei Bezug des Arbeitslosengeldes.....	10
	III. Lohnsubvention durch Beitragsermäßigung (Mini-Jobs, Midi-Jobs) .....	11
	IV. Arbeitslosengeld II als Kombilohn.....	13
	V. Zum Arbeitslosengeld II komplementäre Leistungen .....	19
	VI. Kombilohnmodelle auf Länderebene .....	22
<b>E.</b>	<b>Exkurs: Drei beliebte, aber falsche Thesen</b> .....	<b>22</b>
<b>F.</b>	<b>Was wird vorgeschlagen?</b> .....	<b>24</b>
	I. Das grundlegende Problem bei der Ausgestaltung des Arbeitslosengeldes II	24
	II. Der Vorschlag der FDP .....	26
	III. Der Vorschlag des ifo Instituts .....	28
	IV. Der Vorschlag des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamt- wirtschaftlichen Entwicklung vom November 2002 .....	33
	V. Der Vorschlag von Breyer, Franz, Homburg, Schnabel und Wille.....	33
	VI. Das Magdeburger Modell.....	34
	VII. Der erweiterte Mini-Job für Arbeitslose – der Reformvorschlag von Fertig, Kluve und Schmidt .....	35
	VIII. Der Vorschlag der CDU/CSU .....	38
<b>G.</b>	<b>Kombilöhne im Ausland: Der „Earned Income Tax Credit“ als Beispiel</b> .....	<b>38</b>
<b>H.</b>	<b>Wirtschaftspolitische Überlegungen</b> .....	<b>40</b>
<b>I.</b>	<b>Exkurs: Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II: Definieren sie einen Mindest- lohn?</b> .....	<b>43</b>
<b>J.</b>	<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>46</b>

## **A. Problemstellung**

Die neue Bundesregierung beabsichtigt, die Beschäftigung gering Qualifizierter zu erhöhen. In der Koalitionsvereinbarung heißt es: „Wir werden ... die Einführung eines Kombilohnmodells prüfen, das sowohl die Aufnahme einfacher Arbeiten durch eine ausgewogene Kombination aus Arbeitslohn und Sozialleistung lohnend macht, als auch die Möglichkeit für zusätzliche Arbeitsplätze für einfache Tätigkeiten neu schafft“ (CDU, CSU und SPD 2005: 25). Einen Entwurf eines Modells haben CDU und CSU vorgestellt (*F.A.Z.* 2006a; Creutzburg und Steinbeis 2006). Danach sollen Arbeitgeber, die erwerbslose Jugendliche, die weniger als 25 Jahre alt sind, oder Langzeitarbeitslose einstellen, die mehr als 50 Jahre alt und maximal 28 Monate arbeitslos sind, zwei bis drei Jahre lang einen Zuschuss in Höhe von 40 Prozent des Lohns erhalten. Ein Zuschuss soll bei Monatslöhnen bis zu 1 600 Euro (bei Älteren) bzw. bis zu 1 300 Euro (bei Jugendlichen) gezahlt werden.

Im vorliegenden Beitrag wird untersucht, ob es Sinn macht, dieses oder ein anderes Kombilohnmodell einzuführen. Zunächst wird erläutert, was ein Kombilohn ist und was er bezwecken soll. Danach wird aufgezeigt, welche Kombilohnmodelle es gibt. Dann wird dargestellt, welche Reformvorschläge vorgetragen worden sind und wie sie zu beurteilen sind. Schließlich werden wirtschaftspolitische Überlegungen angestellt. Als Alternative zu bestehenden und neuen Kombilohnmodellen wird eine Reduktion des Beitragssatzes in der Arbeitslosenversicherung zur Diskussion gestellt, die über das für den Jahresbeginn 2007 beschlossene Maß (zwei Prozentpunkte) hinausgeht.

## **B. Kombilohn: Was ist das? Was soll durch Kombilöhne erreicht werden?**

Ein Kombilohn ist ein Lohn, der aus zwei Teilen besteht: Einem „normalen“ Lohn aus Erwerbstätigkeit und einem staatlichen Zuschuss oder Transfer, der an die Beschäftigung anknüpft. Entscheidend ist, dass der Lohn aus Erwerbstätigkeit in einer spezifizierten Weise niedrig ist. Je nach Ausgestaltung des Kombi-

lohnmodells ist der staatlich finanzierte Teil des Kombilohns für den Beschäftigten nicht ohne weiteres zu erkennen; dies ist dann der Fall, wenn statt eines Transfers an den Beschäftigten ein Lohnkostenzuschuss an den Arbeitgeber gezahlt wird.<sup>1,2</sup>

Mit dem Instrument „Kombilohn“ kann man verschiedene Ziele anstreben. Ein Kombilohnmodell kann einerseits darauf abzielen, den Nettolohn gering Qualifizierter (einen „Niedriglohn“) so aufzustocken, dass (bei einer üblichen Arbeitszeit) ein als akzeptabel angesehenes Niveau des verfügbaren Einkommens entsteht. Es kann andererseits angestrebt werden, die Beschäftigung zu erhöhen, ohne dass die Einkommenssituation der Betroffenen als problematisch angesehen wird; Ziel ist dann die Ausweitung der Beschäftigung an sich. Es ist also möglich, den staatlichen Transfer oder Zuschuss nur bei Bedürftigkeit, also bei fehlendem Kapitaleinkommen und/oder Vermögen und bei fehlendem Einkommen und/oder Vermögen der Haushaltsangehörigen, oder unabhängig von der finanziellen Lage der Betroffenen zu gewähren. Der Transfer oder Zuschuss kann befristet oder permanent geleistet werden.

Ein Kombilohnmodell lässt sich auch auf bestimmte Personengruppen begrenzen, z.B. auf Langzeitarbeitslose, auf gering Qualifizierte, auf ältere oder auf junge Personen (spezifisches Kombilohnmodell). Dabei kann der Transfer oder Zuschuss wiederum bedürftigkeitsabhängig oder -unabhängig einerseits und befristet oder unbefristet andererseits gewährt werden. Der Transfer oder Zuschuss kann in Abhängigkeit vom Lohn oder von der Dauer der Arbeitslosigkeit gewährt werden. Schließlich kann ein Transfer oder Zuschuss für den Fall der Qualifizierung in Aussicht gestellt werden.

---

<sup>1</sup> Zu den in diesem Zusammenhang relevanten Überwälzungsprozessen vgl. Schöb und Weimann (2006), zur Überwälzung im Allgemeinen vgl. Rosen (2005).

<sup>2</sup> Dietz, Koch und Walwei grenzen Kombilohnmodelle anders ab (Dietz, Koch und Walwei 2006: 1).

## **C. Was gab es?**

### **I. Lohnzuschüsse nach dem Bundessozialhilfegesetz**

Die Regelungen in § 18 Abs. 5 Bundessozialhilfegesetz (BSHG), die bis Ende 2004 galten, ließen Lohnzuschüsse verschiedener Art zu. Das Modell der Saar-Gemeinschaftsinitiative und das Mainzer Modell sind Ausprägungen dieser Regelung.

### **II. Das Modell der Saar-Gemeinschaftsinitiative (Saarland, Arbeitsamtsbezirke Chemnitz und Zwickau)<sup>3</sup>**

Nach dem Modell der Saar-Gemeinschaftsinitiative wurde zusätzliche Beschäftigung, für die der Tariflohn oder der ortsübliche Bruttolohn gezahlt wurde, gefördert. Zu diesem Zweck wurden degressiv gestaltete Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen an die Unternehmen gezahlt. Bei einem Bruttolohn von 10 DM je Stunde betrug der Zuschuss 100 Prozent, bei einem Bruttolohn von 18 DM je Stunde belief er sich auf null. Ein Betrag in Höhe des Zuschusses zum Lohn floss zusätzlich in einen „Qualifizierungsfonds“.

### **III. Das Mainzer Modell**

Nach dem Mainzer Modell wurden degressiv gestaffelte Zuschüsse zu den Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung und degressiv gestaltete Kinderzuschläge (für Kinder bis zu einem Alter von 18 Jahren) in Höhe von maximal 150 DM je Kind geleistet (Kaltenborn 2001). Es wurden sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse mit einer Arbeitszeit von mehr als 15 Stunden je Woche und

- mit einem Monatslohn<sup>4</sup> von mehr als 630 DM (325 Euro), jedoch weniger als 1 575 DM (810 Euro) bei Alleinlebenden bzw.

---

<sup>3</sup> Vgl. hierzu Sachverständigenrat (2001).

<sup>4</sup> Nach Abzug einer Werbungskostenpauschale von 166,67 DM (Kaltenborn 2001: 18).

- mit einem Haushaltseinkommen von mehr als 630 DM, maximal 3 150 DM (1 620 Euro), je Monat bei Alleinerziehenden, Verheirateten und eheähnlichen Gemeinschaften

gefördert. Der Lohn musste den tariflichen oder ortsüblichen Verhältnissen entsprechen. Der Arbeitnehmer durfte während der zurückliegenden sechs Monate nicht bei dem einstellenden Unternehmen zu mehr als 630 DM je Monat sozialversicherungspflichtig beschäftigt gewesen sein (Sachverständigenrat 2001). „Die Höchstförderung beträgt für Personen ohne Partner etwa 130 DM monatlich und für Paare etwa 260 DM monatlich jeweils zuzüglich 150 DM für jedes minderjährige Kind, für das Kindergeld bezogen wird“ (Kaltenborn 2001: 20).

Die Leistungen wurden zumindest teilweise nicht auf die Sozialhilfe angerechnet. Sie wurden nicht besteuert und blieben bei der Wohngeldberechnung unberücksichtigt (Kaltenborn 2001: 20).

Die Grenzbelastung nach Aufnahme einer Arbeit war in bestimmten Lohnbereichen größer als 100 Prozent. Unter Anreizaspekten ist das Mainzer Modell daher ungeeignet (Sinn et al. 2006). Es wurde rasch abgeschafft.

## **D. Was gibt es?**

### **I. Leistungen der Bundesagentur für Arbeit**

Die Bundesagentur für Arbeit fördert die Arbeitsaufnahme nach den Regeln im Dritten Buch des Sozialgesetzbuchs auf vielfältige Weise (SGB III). Zu den Leistungen der Bundesagentur für Arbeit zählen Mobilitätshilfen, Eingliederungszuschüsse, Einstellungszuschüsse u.a. bei Neugründungen, Zuschüsse bei der Einstellung älterer Personen und viele andere Hilfen.

#### *— Mobilitätshilfen*

Mobilitätshilfen werden seit vielen Jahren gezahlt (§§ 53, 54 SGB III). „Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitssuchende, die eine versicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen, können durch Mobilitätshilfen gefördert werden, soweit dies zur Aufnahme der Beschäftigung notwendig ist“ (SGB III, § 53). Insbesondere Übergangsbeihilfen (in Form zinsloser Darlehen), Aus-

rüstungsbeihilfen und Reisekostenbeihilfen können gezahlt werden (§ 54 SGB III).

— *Eingliederungs- und Einstellungszuschüsse*

Bei Einstellung von Arbeitnehmern „mit Vermittlungshemmnissen“ erhalten die Arbeitgeber für maximal ein Jahr einen Zuschuss von bis zu 50 Prozent des Lohns. „Arbeitgeber können zur Eingliederung von Arbeitnehmern mit Vermittlungshemmnissen Zuschüsse zu den Arbeitsentgelten erhalten, wenn deren Vermittlung wegen in ihrer Person liegender Umstände erschwert ist“ (SGB III, § 217). „Der Eingliederungszuschuss darf 50 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts nicht übersteigen und längstens für eine Förderdauer von zwölf Monaten erbracht werden“ (SGB II, § 218). Für Ältere (ab 50 Jahre) kann die Frist auf zwei Jahre verlängert werden (DATEV 2006: 221).<sup>5</sup>

„Arbeitgeber, die vor nicht mehr als zwei Jahren eine selbständige Tätigkeit aufgenommen haben, können für die unbefristete Beschäftigung eines zuvor arbeitslosen förderungsbedürftigen Arbeitnehmers auf einem neu geschaffenen Arbeitsplatz einen Zuschuß zum Arbeitsentgelt erhalten“ (SGB III, § 225). „Der Einstellungszuschuß bei Neugründungen kann für höchstens zwölf Monate in Höhe von 50 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts geleistet werden“ (SGB III, § 227).

— *Förderung der Beschäftigung Älterer*

Nach der Altersteilzeitregelung können Arbeitnehmer (seit 1996) dann, wenn sie mindestens 55 Jahre alt sind, ihre Arbeitszeit für fünf Jahre um die Hälfte reduzieren, ohne dass dies zu entsprechenden Lohneinbußen führt. Der Arbeitgeber zahlt bis zu 70 Prozent des zuvor erzielten Lohns sowie Sozialversicherungsbeiträge entsprechend 90 Prozent dieses Lohns. Gleichzeitig kann der Arbeitgeber einen Zuschuss der Bundesagentur für Arbeit erhalten, wenn er als Ersatz einen Arbeitslosen oder einen Auszubildenden nach Abschluss der Berufsausbildung einstellt.

---

<sup>5</sup> Von 1998 bis 2003 wurden Lohnkostenzuschüsse bei Einstellung von Arbeitslosen gezahlt, die das 50. Lebensjahr vollendet haben. Die Regelförderung sah einen Zuschuss von maximal 50 Prozent der Summe aus Arbeitsentgelt einschließlich Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung für maximal zwei Jahre vor.

Im Zuge der so genannten Hartz-Reformen wurden weitere Instrumente eingeführt mit der Absicht, die Beschäftigung älterer Menschen zu fördern (Eichhorst und Sproß 2005). Es handelt sich um die berufliche Weiterbildung Älterer (§ 417 SGB III), die Entgeltsicherung für Ältere (§ 421 j SGB III) und den Beitragsbonus (§ 421 k SGB III).

Arbeitnehmern, die 50 Jahre oder älter sind, werden seit Januar 2002 die Kosten der Weiterbildung erstattet (SGB III, § 417). Die Regelung soll bis Ende 2006 gelten.

Seit Anfang 2003 gibt es die so genannte „Entgeltsicherung für Ältere“. Wenn Arbeitslose, die mindestens 50 Jahre alt sind, eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, die niedriger als die vor Eintritt der Arbeitslosigkeit ausgeübte Tätigkeit entlohnt wird, wird ein Lohnkostenzuschuss einschließlich eines Zuschusses zu den Rentenversicherungsbeiträgen gezahlt. Der Lohnzuschuss beträgt 50 Prozent der Differenz zwischen „früherem“ und „aktuellem“ Nettolohn. Etwas präziser: Arbeitnehmer, die das 50. Lebensjahr vollendet haben und ihre Arbeitslosigkeit durch Aufnahme einer versicherungspflichtige Beschäftigung beenden oder vermeiden, haben Anspruch auf Leistungen der Entgeltsicherung, wenn sie einen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben und bestimmte weitere Voraussetzungen (z.B. niedrigerer Lohn) erfüllen (SGB III, § 421 j). In diesen Fällen werden ein Zuschuss zum Arbeitsentgelt (in Höhe von 50 Prozent der Nettoentgelt-differenz) sowie ein zusätzlicher Beitrag zur Gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt (SGB III, § 421 j). „Die „Entgeltsicherung für Ältere“ soll bis Ende 2007 in Anspruch genommen werden können.<sup>6</sup>

„Arbeitgeber, die ein Beschäftigungsverhältnis mit einem zuvor Arbeitslosen, der das 55. Lebensjahr vollendet hat, erstmalig begründen, werden von der Beitragstragung befreit“ (SGB III, § 421 k); Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung werden also nicht fällig, wenn ein Arbeitsloser, der mindestens 55 Jahre alt ist, eingestellt wird.<sup>7</sup> Die Regelung, die bis Ende 2007 laufen soll, ändert nichts an dem Arbeitnehmerbeitrag.

---

<sup>6</sup> Die Regelung zur Entgeltsicherung wird auch als „Lohnversicherung“ bezeichnet. Zur Verbreitung vergleichbarer Regelungen im Ausland vgl. Bertelsmann Stiftung (2004: 47–53).

<sup>7</sup> Allerdings mussten Arbeitgeber seit 1993 „bei der Entlassung eines Arbeitnehmers von über 57 Jahren in der Regel der BA die anfallenden Ausgaben für das Arbeitslosengeld für maximal 32 Monate erstatten (§ 147 a SGB III)“ (Eichhorst und Sproß 2005: 8); diese Erstattungsregel gilt seit Februar 2006 nicht mehr.

— *Qualifizierungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen*

Leistungen der Bundesagentur im Rahmen von Qualifizierungsmaßnahmen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und „Beschäftigung schaffenden Maßnahmen“ lassen sich auch jenen gemäß Kombilohnmodellen zurechnen. So wird die Ausbildung durch Zuschüsse zur Ausbildungsvergütung gefördert (SGB III, § 235). Auch gibt es Vermittlungsgutscheine, die es Arbeitslosen erlauben, einen privaten Arbeitsvermittler gegen Zahlung einer Provision einzuschalten.

— *Förderung der Selbständigkeit*

Zu den Maßnahmen mit Kombilohncharakter gehören auch jene, die den Eintritt in die Selbständigkeit fördern; hier wird gewissermaßen der Unternehmerlohn bezuschusst.<sup>8</sup> Zu nennen sind das Überbrückungsgeld für Personen, die eine selbständige Tätigkeit aufnehmen und so Arbeitslosigkeit vermeiden oder beenden, und der Existenzgründungszuschuss („Ich-AG“), der seit Januar 2003 in Anspruch genommen werden kann, aber zum 30. Juni 2006 abgeschafft werden soll. Auf beide Leistungen haben Empfänger des Arbeitslosengeldes II keinen Anspruch. Die Leistungen unterscheiden sich z.B. hinsichtlich der Dauer und der Höhe der Förderung (Übersicht 1).

*Übersicht 1:*

Existenzgründungszuschuss und Überbrückungsgeld im Vergleich

	Existenzgründungszuschuss (SGB III, § 421 1)	Überbrückungsgeld (SGB III, § 57)
Voraussetzungen	Anspruch auf Entgeltersatzleistung (Arbeitslosengeld) oder Teilnahme an einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme Vorlage einer Stellungnahme einer fachkundigen Stelle zur Tragfähigkeit der Existenzgründung	
Leistungen	Dauer: Zuschuss für max. 3 Jahre Höhe: 1. Jahr: 600 €/Monat 2. Jahr: 360 €/Monat 3. Jahr: 240 €/Monat	Dauer: 6 Monate Höhe: Arbeitslosengeld zuzüglich pauschalierter Sozialversicherungsbeitrag

*Quelle:* DATEV (2006: 223–224).

<sup>8</sup> Dietz, Koch und Walwei (2006) zählen diese Maßnahmen nicht zu den Kombilohnmodellen.

Das Überbrückungsgeld (SGB III, § 57) wird sechs Monate lang geleistet. Es besteht aus dem Betrag, den der Arbeitnehmer als Arbeitslosengeld zuletzt bezogen hat oder bei Arbeitslosigkeit hätte beziehen können, und den darauf entfallenden pauschalierten Sozialversicherungsbeiträgen. Voraussetzung für den Anspruch ist, dass eine „Tragfähigkeitsbescheinigung“ (Stellungnahme einer fachkundigen Stelle über die Tragfähigkeit der Existenzgründung auf der Grundlage eines Geschäftsplans) vorgelegt wird.

Ein Existenzgründungszuschuss wird maximal drei Jahre lang in Form gestaffelter Festbeträge gezahlt. Der Zuschuss wird nach Ablauf des (jährlichen) Bewilligungszeitraums nicht mehr gewährt, wenn das Arbeitseinkommen nach Aufnahme der selbständigen Tätigkeit 25 000 Euro je Jahr übersteigt. Anspruch auf einen Existenzgründungszuschuss hatte ursprünglich auch derjenige, der eine „Tragfähigkeitsbescheinigung“ nicht vorlegte (Sachverständigenrat 2005, Ziffer 185).

Das Überbrückungsgeld und der Existenzgründungszuschuss sollen mit Wirkung ab 1. August 2006 zu einem „Gründungszuschuss“ zusammengefasst werden (F.A.Z. 2006b). Er soll für 15 Monate in Höhe des Arbeitslosengeldes zuzüglich einer Pauschale von 300 Euro gezahlt werden. Für neun Monate soll ein Rechtsanspruch bestehen, für die Zeit danach soll die Gewährung in das Ermessen der zuständigen Behörde gestellt werden. Erforderlich soll eine „Tragfähigkeitsbescheinigung“ sein.

– *Kurzarbeitergeld und Transferkurzarbeitergeld*

Das (traditionelle) Kurzarbeitergeld und das Transferkurzarbeitergeld können auch als Lohnkostenzuschüsse betrachtet werden. Das Transferkurzarbeitergeld wurde im Zuge der Hartz-Reformen eingeführt. Arbeitnehmer haben zur Vermeidung von Entlassungen und zur Verbesserung ihrer Vermittlungsaussichten unter bestimmten Voraussetzungen (SGB III, § 216 b) Anspruch auf Kurzarbeitergeld zur Förderung der Eingliederung bei betrieblichen Restrukturierungen. Kurzeitarbeitslose können in der „freien Förderung“ einen Zuschuss zur Arbeitsaufnahme erhalten.

— *Arbeitsmarktpolitisch motivierte Aufwendungen der Bundesagentur für Arbeit*

Die Bundesagentur für Arbeit wendet zur Förderung der Beschäftigung erhebliche Mittel auf (Tabelle 1). Die betreffenden Ausgaben sind im Wesentlichen als Ausgaben im Rahmen von Kombilohnmodellen zu interpretieren. Sie dürften sich im Jahr 2006 auf fast 5 Mrd. Euro belaufen.

*Tabelle 1:*  
Arbeitsmarktpolitisch motivierte Ausgaben der Bundesanstalt/Bundesagentur für Arbeit  
2000–2006 (Mill. Euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Eingliederungszuschüsse	980	1 062	1 225	1 349	908	308	150
Einstellungszuschüsse (u.a. bei Neugründungen)	134	128	130	180	177	78	35
Mobilitätshilfen	69	103	131	193	222	118	80
Zuschüsse zum Arbeitsentgelt bei Weiterbildung Beschäftigter	0	0	4	16	20	18	15
Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen	9	22	44	0	1	–1	0
Freie Förderung	575	612	504	286	203	81	60
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	3 680	2 976	2 333	1 676	1 212	261	60
Zuschüsse zu Beschäftigung schaffenden Infrastrukturmaßnahmen	0	0	25	60	49	12	2
Strukturanpassungsmaßnahmen	1 364	871	810	598	399	167	70
Förderung der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit	750	805	1 006	1 413	1 746	0	0
Überbrückungsgeld	0	0	0	0	0	1 847	1 500
Existenzgründungszuschüsse	0	0	0	268	980	1 353	1 100
Winterbauförderung (beitragsfinanziert)	40	45	44	76	48	76	95
Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer	0	0	0	7	22	25	25
Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz	274	514	674	864	986	1 111	1 300
Institutionelle Förderung	33	22	30	22	21	12	0
Sofortmaßnahmen zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit	954	1 138	1 101	924	446	0	0
Eingliederungszuschuss bei Berufsrückkehr	12	14	15	15	5	0	0
Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser	0	333 <sup>a</sup>	289	60	0	0	0
Leistungen der aktiven Arbeitsförderung über den Europäischen Sozialfonds	237	280	278	193	163	106	90
Erstattungen an die Renten- und Pflegeversicherung für arbeitsmarktbedingte Renten	0	95	192	156	178	193	200
Zusammen	9 111	9 020	8 835	8 356	7 786	5 765	4 782

<sup>a</sup>Vor 2001: Ausgaben des Bundes.

*Quelle:* Bundesanstalt/Bundesagentur für Arbeit (lfd. Jgg.); Boss und Rosenschon (2006: 19); eigene Berechnungen; eigene Prognose für das Jahr 2006.

## II. Nicht angerechneter Zuverdienst bei Bezug des Arbeitslosengeldes

Arbeitslose haben, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind, Anspruch auf Arbeitslosengeld.<sup>9</sup> Ein verfügbares Einkommen mit Kombilohncharakter entsteht dann, wenn ein Arbeitsloser Arbeitslosengeld erhält, aber in begrenztem Maße hinzuverdient.<sup>10</sup> Bezieher von Arbeitslosengeld, die weniger als 15 Stunden wöchentlich erwerbstätig sind, (gelten als arbeitslos und) behalten ihren Anspruch auf Unterstützung (SGB III, § 119). Ihr Arbeitseinkommen wird allerdings nach bestimmten Regeln auf den Leistungsanspruch angerechnet. Bezieht ein Arbeitsloser Arbeitslosengeld, so ergibt sich demnach sein verfügbares Einkommen bei kurzzeitiger Beschäftigung als Summe aus Arbeitslosengeld und Nettoarbeitseinkommen abzüglich angerechnetem Einkommen. Andere Einkommen mögen hinzukommen, sie mindern das insoweit verfügbare Einkommen nicht; das Arbeitslosengeld ist nämlich eine Versicherungsleistung, nicht ein von der Bedürftigkeit abhängiger Transfer.

Bis zum Jahr 2004 blieb Arbeitseinkommen (nach Abzug der Lohnsteuer (einschließlich Solidaritätszuschlag), der Sozialversicherungsbeiträge und der Werbungskosten) in Höhe von 20 Prozent des Arbeitslosengeldes, mindestens aber in Höhe von 165 Euro je Monat, unberücksichtigt; der Rest wurde auf das Arbeitslosengeld angerechnet.<sup>11</sup> Mit Wirkung ab 2005 wurde der Freibetrag auf generell 165 Euro statt auf 20 Prozent des Arbeitslosengeldes, mindestens 165 Euro festgesetzt (SGB III, § 141). Schon bei vergleichsweise geringen

---

<sup>9</sup> Bemessungsgrundlage ist das um pauschalierte Abzüge verminderte so genannte Bemessungsentgelt, das ein Antragsteller durchschnittlich in den letzten zwölf Monaten vor dem Ausscheiden aus dem Beschäftigungsverhältnis erzielt hat. Es werden nicht die individuellen Abzüge angesetzt, die sich nach den Angaben auf der Lohnsteuerkarte und nach der Höhe der Sozialversicherungsbeitragsätze, insbesondere abhängig von dem Krankenkassenbeitragsatz, ergeben würden; vielmehr wird ein typischer Pauschalbetrag zugrunde gelegt (z.B. eine Sozialversicherungspauschale in Höhe von 21 Prozent des Bemessungsentgelts (SGB III, § 133)).

<sup>10</sup> Nach dem Ablauf der (vom Alter und von der Beitragszeit vor Eintritt der Arbeitslosigkeit abhängigen) Bezugsdauer erhalten Arbeitslose – allerdings nur bei Bedürftigkeit – Arbeitslosengeld II (vgl. Abschnitt IV.).

<sup>11</sup> Zu den daraus resultierenden hohen Grenzsteuerbelastungen und zu den negativen Arbeitsanreizen vgl. Boss (2001).

Arbeitseinkommen wird also zusätzliches Arbeitseinkommen voll auf den Anspruch auf Arbeitslosengeld angerechnet; der implizite Steuersatz für zusätzlichen Lohn beträgt 100 Prozent.

### **III. Lohnsubvention durch Beitragsermäßigung (Mini-Jobs, Midi-Jobs)**

Neben der Beitragsermäßigung für bestimmte Gruppen (insbesondere für Ältere) gibt es eine generell ermäßigte Belastung niedriger Löhne durch Sozialversicherungsbeiträge. Sie ist ein Beispiel für ein Kombilohnmodell; denn die Beitragsermäßigung ist einem Lohnkostenzuschuss äquivalent. Zu unterscheiden sind die Regeln für Mini-Jobs und die für Midi-Jobs.

Die geringfügige Beschäftigung zu einem Lohn von maximal 400 Euro (Mini-Job) wird seit April 2003 pauschal mit 25 Prozent besteuert, auch dann, wenn es sich um einen Nebenerwerb eines sozialversicherungspflichtig Beschäftigten handelt. Die Abgabe ist vom Arbeitgeber zu leisten; einen Arbeitnehmerbeitrag gibt es nicht. Der Abgabensatz setzt sich aus 12 Prozent für die Rentenversicherung, 11 Prozent für die Krankenversicherung und 2 Prozent für die Gebietskörperschaften (Lohnsteuer) zusammen.<sup>12</sup> Ab 1. Juli 2006 wird der Pauschalsteuersatz 30 Prozent betragen; davon entfallen 15 Prozent auf die Rentenversicherung, 13 Prozent auf die Krankenversicherung und – unverändert – 2 Prozentpunkte auf die Lohnsteuer (Deutscher Bundestag 2006: 17).

Geringfügig entlohnte Beschäftigung, die im Unternehmensbereich ausgeübt wird, kann sozialversicherungspflichtige Beschäftigung verdrängen (Sachverständigenrat 2005, Ziffer 282; Schöb und Weimann 2005b: 418–419). Das kann dadurch geschehen, dass Vollzeitarbeitsplätze in Mini-Jobs „zerlegt“ werden, oder dadurch, dass „reguläre“ Arbeitsplätze nicht entstehen. In Mini-Jobs Beschäftigte können auch mit gering qualifizierten Empfängern des Arbeitslosengeldes II konkurrieren. Schließlich können Mini-Jobs als „Steuersparmodell für Freiberufler“ genutzt werden, und zwar so, dass für Familienangehörige Arbeits-

---

<sup>12</sup> Bei geringfügiger Beschäftigung in Privathaushalten beträgt der Abgabensatz 12 Prozent (5, 5 und 2 Prozent); für Personen, die nicht in der Gesetzlichen Krankenversicherung versichert sind, entfällt der Beitrag zur Krankenversicherung (5 Prozent).

plätze geltend gemacht werden, die es tatsächlich nicht gibt (Sachverständigenrat 2005, Ziffer 282).

Eine Beitragsentlastung gibt es auch bei einer Entlohnung zu 401 bis 800 Euro je Monat (Midi-Jobs). Der Beitragssatz steigt in diesem Bereich linear von 25 Prozent auf den normalen Beitragssatz. Die Regelung wurde im April 2003 eingeführt (Sachverständigenrat 2003, Ziffern 248–250). Ab 1. Juli 2006 wird der Gesamtbeitragssatz von 30 Prozent bei einem Lohn von 400 Euro auf den normalen Satz bei einem Lohn von 800 Euro linear steigen (Deutscher Bundestag 2006; SGB III, § 344 Abs. 4). Über den relevanten Lohnbereich werden die Arbeitgeberbeiträge ungekürzt fällig, der Arbeitnehmerbeitrag (als Differenz zwischen Gesamtbeitrag und Arbeitgeberbeitrag) steigt von 9,5 auf 20,5 Prozent des Bruttolohns (Tabelle 2). Hinzu kommen der regulär bemessene Sonderbeitrag zur Krankenversicherung (0,9 Prozent des Bruttolohns), den Arbeitnehmer zu zahlen haben, und der Sonderbeitrag zur Pflegeversicherung für Personen ohne Kinder (0,25 Prozent).

Für Löhne, die 800 Euro übersteigen, werden die regulären Beiträge gezahlt. Arbeitnehmer leisten einen Sonderbeitrag in Höhe von 0,9 Prozent des Bruttolohns an die gesetzliche Krankenversicherung. Kinderlose gesetzlich Versicherte im Alter von 23 bis 65 Jahren zahlen seit Januar 2005 nach dem Kinderberücksichtigungsgesetz einen Extra-Beitrag an die soziale Pflegeversicherung; er beläuft sich auf 0,25 Prozent des Bruttolohns.

*Tabelle 2:*  
Bruttolohn, Sozialversicherungsbeiträge<sup>a</sup>, Lohnsteuer, Solidaritätszuschlag und Nettolohn eines Ledigen mit niedrigem Lohn im zweiten Halbjahr 2006 (Euro je Monat)

Bruttolohn	Arbeitgeberbeiträge	Arbeitnehmerbeiträge	Arbeitnehmer-Sonderbeitrag <sup>b</sup>	Lohnsteuer	Solidaritätszuschlag	Nettolohn
0,00	0,00	0	0	0	0	0
50,00	15,00	0	0	0	0	50,00
100,00	30,00	0	0	0	0	100,00
150,00	45,00	0	0	0	0	150,00
200,00	60,00	0	0	0	0	200,00
300,00	90,00	0	0	0	0	300,00
400,00	120,00	0	0	0	0	400,00
500,00	102,50	67,57	5,75	0	0	426,68
600,00	123,00	99,71	6,90	0	0	493,39
700,00	143,50	131,86	8,05	0	0	560,09
800,00	164,00	164,00	9,20	0	0	626,80
900,00	184,50	184,50	10,35	0,58	0	704,57
1 000,00	205,00	205,00	11,50	13,16	0	770,34
1 100,00	225,50	225,50	12,65	29,83	0	832,02
1 200,00	246,00	246,00	13,80	49,66	0	890,54
1 300,00	266,50	266,50	14,95	70,91	0	947,64
1 400,00	287,00	287,00	16,10	97,16	3,23	996,51
1 500,00	307,50	307,50	17,25	126,33	6,94	1 041,98
1 600,00	328,00	328,00	18,40	155,16	8,53	1 089,91
1 700,00	348,50	348,50	19,55	180,83	9,94	1 141,18
1 800,00	369,00	369,00	20,70	207,58	11,41	1 191,31
1 900,00	389,50	389,50	21,85	233,66	12,85	1 242,14

<sup>a</sup>Ab 800 Euro: Rentenversicherung: 19,5 Prozent, Arbeitslosenversicherung: 6,5 Prozent, Krankenversicherung: 13,3 Prozent (geschätzt), Pflegeversicherung: 1,7 Prozent. — <sup>b</sup>Krankenversicherung: 0,9 Prozent, Pflegeversicherung für Kinderlose im Alter von 23 bis 65 Jahren: 0,25 Prozent.

*Quelle:* Lohnsteuertabelle (2006); SGB V; Deutscher Bundestag (2006); eigene Berechnungen.

#### IV. Arbeitslosengeld II als Kombilohn

##### — Grundzüge

Arbeitslosengeld II wird an Erwerbsfähige im Alter von 15 bis unter 65 Jahre gezahlt, die kein Arbeitseinkommen oder ein geringes Arbeitseinkommen beziehen und nach bestimmten Kriterien hilfebedürftig sind. Arbeitseinkommen wird nach bestimmten Prinzipien auf den Anspruch auf Arbeitslosengeld II angerechnet (Boss und Elendner 2005a; 2005b; Boss et al. 2005). So entsteht ein Kombilohn. Arbeitslosengeld II kann auch ergänzend zum Arbeitslosengeld gezahlt werden; der auf einen potentiellen Anspruch auf Arbeitslosengeld II anzu-

rechnende Betrag ergibt sich in diesem Fall als Summe aus (reduziertem) Nettoarbeitsseinkommen und Arbeitslosengeld.

— *Bruttolohn, Arbeitslosengeld II und verfügbares Einkommen*

Schon nach der Hinzuverdienst-Regelung, die bis Ende September 2005 galt (Boss und Elendner 2005a und 2005b), wurde das Arbeitslosengeld II bei zunehmendem Bruttolohn deutlich reduziert. Das verfügbare Einkommen als Summe aus Arbeitslosengeld II und Nettolohn stieg bei zunehmendem Nettolohn nur wenig.<sup>13</sup>

Seit Oktober gelten etwas andere Regelungen, die freilich nur allmählich auf den Bestand an Empfängern angewendet werden. Die Regelung für die Hinzuverdienstmöglichkeiten wurde vereinfacht; die Arbeitsanreize wurden aber nur wenig verändert. Im Einzelnen wurde festgelegt (BMWA 2005a):

1. Der Freibetrag für Erwerbstätige wird im Verhältnis zum Bruttolohn definiert.
2. Die bei der Berechnung des anzurechnenden Nettolohns zulässigen Absetzbeträge (z.B. für Werbungskosten, Beiträge zu privaten Versicherungen, Altersvorsorgebeiträge („Riester-Rente“)) werden durch einen „Grundfreibetrag“ von 100 Euro ersetzt.
3. Für den 100 Euro übersteigenden Teil des Bruttolohns beträgt der zusätzliche (proportionale) Freibetrag 20 Prozent, soweit der Bruttolohn 800 Euro nicht überschreitet.
4. Für den 800 Euro übersteigenden Teil des Bruttolohns kommt ein Freibetrag in Höhe von 10 Prozent hinzu, soweit der Bruttolohn nicht über 1 200 Euro liegt; diese Obergrenze für die Berechnung des Freibetrags beläuft sich für Bedarfsgemeinschaften mit Kindern auf 1 500 Euro.

---

<sup>13</sup> Vgl. Boss und Elendner (2005a und 2005b). Die dort zugrunde gelegten Annahmen weichen etwas von denen ab, die in den Musterrechnungen des BMWA unterstellt werden (BMWA 2004).

Bezeichnen

$Y$  = Verfügbares Einkommen,

$W$  = Bruttolohn (ausschließlich des Arbeitgeberbeitrags zur Sozialversicherung),

$t$  = Lohnsteuer, Solidaritätszuschlag und Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung in Abhängigkeit vom Bruttolohn und

$B$  = Arbeitslosengeld II bei fehlendem Arbeitseinkommen,

so gilt:

$$Y = W - t(W) + \max(0; B - Z)$$

$$Z = \begin{cases} W - t(W) - A, & \text{wenn } W - t(W) - A \geq 0 \\ 0, & \text{wenn } W - t(W) - A < 0 \end{cases}$$

$$A = \begin{cases} 100, & \text{wenn } W \leq 100 \\ 100 + (W - 100) \cdot 0,2, & \text{wenn } 100 < W \leq 800 \\ 240 + (W - 800) \cdot 0,1, & \text{wenn } 800 < W \leq 1200 \\ 280, & \text{wenn } 1200 < W \end{cases}$$

Für Bruttolöhne im Bereich 100 bis 1 200 Euro lässt sich das verfügbare Einkommen unter den genannten Voraussetzungen alternativ als Summe aus dem Arbeitslosengeld II bei fehlendem Arbeitseinkommen, dem Abzugsbetrag (100 Euro) und dem variablen Freibetrag errechnen. Die folgende Modellrechnung bezieht sich auf Ledige im früheren Bundesgebiet. Es wird angenommen, dass Kapitaleinkommen nicht anfällt und dass Vermögen nicht berücksichtigt werden muss, also der volle Anspruch bei Nichterwerbstätigkeit besteht.

Das Arbeitslosengeld II, auf das ein lediger Hilfebedürftiger Anspruch hat, fällt mit steigendem Bruttolohn; das verfügbare Einkommen nimmt nur wenig zu (Tabelle 3). Die Grenzbelastung des Bruttolohns ist insgesamt hoch (Tabelle 4). Sie hat sich infolge der Neuregelung im Oktober 2005 kaum verändert.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Ein sehr kleiner Teil der Änderung beruht auf der geänderten Belastung durch Sozialbeiträge generell und auf der Änderung der ermäßigten Belastung der Mini- und Midi-Jobs.

Lediglich bei sehr niedrigem Hinzuverdienst ist sie nennenswert geringer als im ursprünglichen System. Die Tatsache, dass sich die Grenzbelastung insgesamt kaum verändert hat, beruht darauf, dass der Freibetrag gemäß der Neuregelung zu einem großen Teil aus einer festen Komponente besteht (100 Euro Grundfreibetrag), während der variable Teil, der die Grenzbelastung beeinflusst, wie im ursprünglichen System durchweg kaum ins Gewicht fällt.

*Tabelle 3:*

Bruttolohn, Nettolohn, Abzugsbetrag, Freibetrag, Arbeitslosengeld II und verfügbares Einkommen eines Ledigen im früheren Bundesgebiet im zweiten Halbjahr 2006 (Euro je Monat)

Bruttolohn	Bruttolohn <sup>a</sup>	Nettolohn <sup>b</sup>	Abzugsbetrag	Freibetrag	Arbeitslosengeld II <sup>c</sup>	Verfügbares Einkommen
0,00	0,00	0,00	100,00	0,00	665,00	665,00
50,00	65,00	50,00	100,00	0,00	665,00	715,00
100,00	130,00	100,00	100,00	0,00	665,00	765,00
150,00	195,00	150,00	100,00	10,00	625,00	775,00
200,00	260,00	200,00	100,00	20,00	585,00	785,00
300,00	390,00	300,00	100,00	40,00	505,00	805,00
400,00	520,00	400,00	100,00	60,00	425,00	825,00
500,00	602,50	426,68	100,00	80,00	418,32	845,00
600,00	723,00	493,39	100,00	100,00	371,61	865,00
700,00	843,50	560,09	100,00	120,00	324,91	885,00
800,00	964,00	626,80	100,00	140,00	278,20	905,00
900,00	1 084,50	704,57	100,00	150,00	210,43	915,00
1 000,00	1 205,00	770,34	100,00	160,00	154,66	925,00
1 100,00	1 325,50	832,02	100,00	170,00	102,98	935,00
1 200,00	1 446,00	890,54	100,00	180,00	54,46	945,00
1 300,00	1 566,50	947,64	100,00	180,00	0,00	947,64
1 400,00	1 687,00	996,51	100,00	180,00	0,00	996,51
1 500,00	1 807,50	1 041,98	100,00	180,00	0,00	1 041,98
1 600,00	1 928,00	1 089,91	100,00	180,00	0,00	1 089,91
1 700,00	2 048,50	1 141,18	100,00	180,00	0,00	1 141,18
1 800,00	2 169,00	1 191,31	100,00	180,00	0,00	1 191,31
1 900,00	2 189,50	1 242,14	100,00	180,00	0,00	1 242,14

<sup>a</sup>Einschließlich des Arbeitgeberbeitrags zur Sozialversicherung (Ab 800 Euro: 20,50 Prozent des Bruttolohns, davon 6,65 Prozent Beitrag zur Gesetzlichen Krankenversicherung). — <sup>b</sup>Zur Berechnung vgl. Tabelle 2 sowie Lohnsteuertabelle (2006). — <sup>c</sup>345 Euro Regelleistung; 320 Euro Wohnkostenerstattung; Annahme: kein anzurechnendes sonstiges Einkommen, kein anzurechnendes Vermögen.

*Quelle:* Eigene Berechnungen.

Tabelle 4:

Arbeitslosengeld II und Grenzsteuersatz in Abhängigkeit vom Bruttolohn nach dem ursprünglichen System bzw. nach dem (seit Oktober 2005) geltenden System im früheren Bundesgebiet – ein Vergleich für Ledige

Bruttolohn (Euro je Monat)	Arbeitslosengeld II		Grenzsteuersatz <sup>a</sup>	
	Ursprüngliches System (Euro je Monat)	Geltendes System (Euro je Monat)	Ursprüngliches System (%)	Geltendes System (%)
0,00	665,00	665,00	20,0	23,1
50,00	665,00	665,00	85,3	23,1
100,00	624,20	665,00	87,3	84,6
150,00	582,13	625,00	87,3	84,6
200,00	540,05	585,00	87,3	84,6
300,00	455,90	505,00	87,3	84,6
400,00	371,75	425,00	77,6	75,8
500,00	335,06	418,32	81,2	83,4
600,00	290,60	371,61	83,0	83,4
700,00	252,29	324,91	84,9	83,4
800,00	220,00	278,20	80,1	91,7
900,00	165,06	210,43	91,4	91,7
1 000,00	108,91	154,66	92,0	91,7
1 100,00	56,03	102,98	92,4	91,7
1 200,00	5,32	54,46	60,6	97,8
1 300,00	0,00	0,00	55,8	59,4
1 400,00	0,00	0,00	62,7	62,3
1 500,00	0,00	0,00	59,9	60,2
1 600,00	0,00	0,00	57,0	57,5

<sup>a</sup>Belastung durch Kürzung des Arbeitslosengeldes II sowie durch Sozialbeiträge, Lohnsteuer und Solidaritätszuschlag bei einer Veränderung des Bruttolohns, bezogen auf die resultierende Veränderung des Bruttolohns einschließlich des Arbeitgeberbeitrags zur Sozialversicherung (bis 800 Euro Bruttolohn ermäßigte Belastung nach der bis Ende Juni 2006 geltenden bzw. nach der ab 1. Juli 2006 geltenden Regelung; ab 800 Euro 20,85 Prozent des Bruttolohns im Jahr 2005, 20,50 Prozent im Jahr 2006).

Quelle: Boss et al. (2005 : 12, 26); eigene Berechnungen auf Basis der Tabelle 3.

#### — Besonderheiten der Einkommensanrechnung bei Haushalten mit Kindern

Die Regeln zur Ermittlung der Ansprüche von Personen mit Kindern sind kompliziert. Dies beruht auf der so genannten Kinderzuschlag-Regel (Boss und Elendner 2005a und 2005b); sie wurde mit der Änderung der Hinzuverdienstregelung im Oktober 2005 nicht vereinfacht.

#### Bezeichnen

$Y$  = Verfügbares Einkommen,

$W$  = Bruttolohn (ausschließlich des Arbeitgeberbeitrags zur Sozialversicherung),

- $t$  = Lohnsteuer, Solidaritätszuschlag und Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung in Abhängigkeit vom Bruttolohn,  
 $B_1$  = Arbeitslosengeld II-Anspruch der Eltern oder des Alleinerziehenden bei fehlendem Arbeitseinkommen,  
 $KG$  = Kindergeld,  
 $B_2$  = Anspruch des Kindes/der Kinder (Sozialgeld als Festbetrag),  
 $B_3$  = Kinderzuschlag (140 Euro je Kind und Monat) und  
 $W_c$  = Kritischer Nettolohn der Eltern bzw. des Elternteils

so gilt:

$$\begin{aligned}
 Y &= W - t(W) \\
 &+ ((B_1 - Z_1) + (KG + (B_2 - KG)))X_1 \\
 &+ (KG + \max(0; B_3 - 0,70 [(W - t(W)) - (W_c - t(W_c))]))(1 - X_1)
 \end{aligned}$$

$$Z_1 = \begin{cases} W - t(W) - A, & \text{wenn } W - t(W) - A \geq 0 \\ 0, & \text{wenn } W - t(W) - A < 0 \end{cases}$$

$$A = \begin{cases} 100, & \text{wenn } W \leq 100 \\ 100 + (W - 100) \cdot 0,2, & \text{wenn } 100 < W \leq 800 \\ 240 + (W - 800) \cdot 0,1, & \text{wenn } 800 < W \leq 1500 \\ 310, & \text{wenn } 1500 < W \end{cases}$$

$$X_1 = \begin{cases} 1, & \text{wenn } (B_1 - Z_1) > 0 \\ 0, & \text{wenn } (B_1 - Z_1) \leq 0 \end{cases}$$

#### — *Relativierung der Ergebnisse*

Für die Arbeitsanreize sind nicht nur die finanziellen Anreize wichtig, die Erwerbstätigkeit mit sich bringt; eine Rolle spielt auch, ob und inwieweit Sanktionen drohen, wenn ein angebotener Arbeitsplatz nicht akzeptiert wird. Eine Ablehnung kann bedeuten, dass nicht das Arbeitslosengeld II, sondern ein geringerer Betrag verfügbar ist. Die – mit den relevanten Wahrscheinlichkeiten gewogene – Einkommenszunahme bei Aufnahme einer Arbeit fällt größer als dargestellt aus, wenn beachtet wird, dass bei Ablehnung einer zumutbaren Arbeit Sanktionen drohen, also das Arbeitslosengeld II gemindert werden kann.

Was die Sanktionen betrifft, so beinhaltet die Reform zum Jahresbeginn 2005 nennenswerte Änderungen (Boss und Elendner 2005b). Die Leistungen können in mehreren Schritten, jeweils befristet, gekürzt werden. Der Abschlag, der zur Ermittlung des verfügbaren Einkommens bei Nichterwerbstätigkeit (trotz Erwerbsfähigkeit) benötigt wird, lässt sich aber kaum quantifizieren. Zu berücksichtigen wäre, dass die Neuregelungen vermutlich nicht konsequent angewendet werden; dazu trägt bei, dass die finanziellen Belastungen infolge Nichterwerbstätigkeit im Wesentlichen zentral anfallen, also vom Bund getragen werden, und nicht die Ebene treffen, auf der Sanktionen ausgesprochen werden können.<sup>15</sup> Auch werden Sanktionsmaßnahmen vor den Sozialgerichten angefochten und von diesen als unzulässig erklärt; dies wirkt auf die Entscheidungen der Arbeitsagenturen zurück. Man kann den Sachverhalt prägnant so formulieren: „Ob die Ablehnung der Arbeit bestraft wird, ist unklar. Klar ist jedoch, dass die Annahme bestraft wird“ (Sinn et al. 2006: 10).

## V. Zum Arbeitslosengeld II komplementäre Leistungen

Die Regeln für das Arbeitslosengeld II stellen das größte Kombilohnmodell dar. Werden zum Arbeitslosengeld II komplementäre Leistungen in Anspruch genommen, so liegt auch ein Beispiel für einen Kombilohn vor. Bedeutsam sind die Arbeitsgelegenheiten und das Einstiegsgeld.

### — *Arbeitsgelegenheiten (Zusatzjobs)*

Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II (Zusatzjobs) gibt es in Form der Mehraufwandsvariante und in Form der Entgeltvariante; Letztere spielt praktisch aber keine Rolle. „Bei den Arbeitsgelegenheiten der Mehraufwandsvariante handelt es sich um gemeinnützige Beschäftigungen, bei denen die Teilnehmer neben der Fortzahlung des Arbeitslosengeldes II unter Einschluss der Beiträge zur Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung eine Mehraufwandsentschädigung in Höhe von ein bis zwei Euro je geleisteter Arbeitsstunde erhalten“ (Sachverständigenrat 2005: 187). Die Mehraufwandsentschädigung wird nicht

---

<sup>15</sup> Zur Kritik an dieser Vorschrift vgl. van Suntum (2005); zur adäquaten Kompetenzverteilung im früheren Sozialhilfesystem vgl. Boss (2002).

auf das Arbeitslosengeld II angerechnet. Zusatzjobs sind ein Angebot für alle Empfänger des Arbeitslosengeldes II. Im Rahmen einer Bund-Länder-Initiative werden zusätzlich Zusatzjobs (mit Mehraufwandsentschädigung) für ältere Langzeitarbeitslose bis zu drei Jahre lang gefördert (BMWA 2005b). Begünstigt sind Personen, die älter als 58 Jahre sind.

Der Schaffung der so genannten Ein-Euro-Jobs liegt die Idee zugrunde, dass Arbeitsfähige nur unterstützt werden sollen, wenn sie eine Gegenleistung erbringen. Wenn dies in Form regulärer Beschäftigung nicht gelingt, so sollen die Leistungsbezieher gemeinnützig tätig werden müssen. Die Ein-Euro-Jobs sollen auch dazu beitragen, eine berufliche Qualifikation zu erhalten oder zu erwerben.

Insoweit mag die Regelung durchaus positiv zu werten sein. Problematisch ist aber, dass der „Hinzuverdienst“ bei Wahrnehmung einer Arbeitsgelegenheit nach § 16 Abs. 3 SGB II das Arbeitslosengeld II nicht reduziert (Tabelle 5). Die implizite Belastung des zusätzlichen Lohns ist null. Auf der Basis eines regulären Arbeitsvertrags können gering Qualifizierte ein vergleichbares verfügbares Einkommen nicht ohne weiteres erzielen. Sie müssen dazu einen recht hohen Bruttolohn verdienen. Es ist daher für gering Qualifizierte attraktiv, eine Arbeitsgelegenheit wahrzunehmen (Boss und Elendner 2005b; Boss et al. 2005; Schöb und Weimann 2005b; Koch und Walwei 2005). Es besteht auch ein Anreiz, in einer Arbeitsgelegenheit zu verharren.

*Tabelle 5:*

Verfügbares Einkommen bei Nutzung der Arbeitsgelegenheit nach § 16 Abs. 3 SGB II im früheren Bundesgebiet nach Haushaltstyp (Euro je Monat)

	Arbeitslosengeld II	Zusätzliche Mittel <sup>a</sup>	Verfügbares Einkommen
Ledige	665	261	926
Alleinerziehende			
1 Kind	1 041	261	1 302
2 Kinder	1 395	261	1 656
3 Kinder	1 666	261	1 927
Ehepaar			
Ohne Kind	1 069	261	1 330
1 Kind	1 340	261	1 601
2 Kinder	1 611	261	1 872
3 Kinder	1 882	261	2 143

<sup>a</sup>Unter bestimmten Annahmen (30 Arbeitsstunden je Woche, 2 Euro Verdienst je Stunde).

*Quelle:* Boss und Elendner (2005b).

Die Problematik ist umso gravierender, je größer die Zahl der Personen ist, die mit dem in einer Arbeitsgelegenheit Beschäftigten zusammen leben (Cichorek et al. 2005b: 3). Ferner ist der Anreiz für Personen mit einem Ein-Euro-Job, eine reguläre Beschäftigung zu suchen, desto geringer, je höher die Mehraufwandsentschädigung je Stunde ausfällt und je größer die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden ist (Cichorek et al. 2005b: 3).

Arbeitsgelegenheiten können sich auch im Vergleich zu Mini-Jobs als attraktiv erweisen. Einem Empfänger des Arbeitslosengeldes II bleiben bei Aufnahme eines Mini-Jobs neben dem Freibetrag von 100 Euro 20 Prozent des den Freibetrag übersteigenden Lohns; der Rest wird angerechnet. Bei einem Lohn von 400 Euro (dem Maximum bei Mini-Jobs) resultiert ein zusätzlich verfügbares Einkommen von 160 Euro. Zusammen mit dem Arbeitslosengeld II ergeben sich im früheren Bundesgebiet 825 Euro. Nimmt ein Empfänger des Arbeitslosengeldes II dagegen einen Zusatzjob zu zwei Euro je Stunde an, so erreicht er dieses verfügbare Einkommen bei einer Wochenarbeitszeit von 18,4 Stunden. Bei der vergleichenden Bewertung ist aber zu beachten, dass Mini-Jobs anders als Zusatzjobs zeitlich unbegrenzt ausgeübt werden können.

Arbeitsgelegenheiten sollen der Intention des Gesetzgebers nach der Ausnahmefall einer Beschäftigung bleiben. Es muss sich um gemeinnützige Arbeit und um zusätzliche Arbeit handeln. Es wird aber befürchtet, dass diese Vorschriften nicht eingehalten und so z.B. Teilzeitjobs im privaten Sektor verdrängt werden. Sollen im öffentlichen Bereich nicht zusätzliche Arbeitsgelegenheiten entstehen, die in Konkurrenz zur regulären Beschäftigung im privaten Sektor stehen, so könnte zugelassen werden, dass die Bundesagentur für Arbeit „Arbeitsgelegenheiten“ gegen Gebühr an private Unternehmen entleiht.

#### — *Einstiegsgeld*

Ein Einstiegsgeld kann nach § 29 SGB II bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung gewährt werden. Einstiegsgeld wird auch eingesetzt, um Arbeitslosengeld-II-Empfänger zu Saisonarbeit anzureizen (als Ersatz für Ausländer). Es kann ferner bei Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit für höchstens 24 Monate gewährt werden (DATEV 2006: 224).

## VI. Kombilohnmodelle auf Länderebene

Zu erwähnen sind zahlreiche Kombilohnmodelle der einzelnen Länder. Sie sind häufig befristet. Sie zielen in aller Regel auf die Förderung der Beschäftigung bestimmter Personengruppen. Ein Beispiel ist das Hamburger Kombilohn-Modell.<sup>16</sup>

Anfang Juli wird ein zusätzliches Modell in Niedersachsen eingeführt (*F.A.Z.* 2006c). Danach werden neue sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze für Langzeitarbeitslose mit 600 Euro je Monat gefördert; der Arbeitgeber erhält 400 Euro Zuschuss, der Arbeitnehmer 200 Euro. Die Förderung ist auf zehn Monate und Löhne bis 1 500 Euro je Monat begrenzt. Finanziert werden die Zuschüsse von der Bundesagentur für Arbeit und von der EU über den Europäischen Sozialfonds (*F.A.Z.* 2006c).

### E. Exkurs: Drei beliebte, aber falsche Thesen

In der aktuellen Diskussion über Kombilohnmodelle spielen drei Thesen eine große Rolle. Sie werden dargestellt und als im Wesentlichen nicht stichhaltig beurteilt.

*1. These:* Wenn es einen Kombilohn gibt, dann schließen sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusammen, um den Staat auszubeuten. Die Tarifvertragsparteien vereinbaren eine Verringerung der Tariflöhne für die Beschäftigten, der Staat muss daraufhin höhere Zuschüsse zahlen. Die verfügbaren Einkommen der Betroffenen ändern sich nicht. Die Beschäftigung bleibt konstant. Nur ein Mindestlohn kann verhindern, dass die Tarifvertragsparteien den Staat ausbeuten.

Beurteilung:

Einen Anreiz für das skizzierte Verhalten gibt es dann, wenn ein höherer Bruttolohn das verfügbare Einkommen eines Beschäftigten nicht erhöht und wenn – umgekehrt – ein niedrigerer Bruttolohn das verfügbare Einkommen

---

<sup>16</sup> Einen Überblick über dieses Modell vermitteln Dietz, Koch und Walwei (2006: 2).

nicht mindert. Dies ist der Fall, wenn die Grenzsteuerbelastung des Arbeitseinkommens 100 Prozent beträgt. Dann liegt das Problem aber in der Fehlkonstruktion des Kombilohns. Das betreffende Programm ist zu ändern, nicht ein Mindestlohn einzuführen. Ein Mindestlohn lässt sich nicht begründen.

2. *These*: Ein Kombilohn mindert die Anreize, die Qualifikation zu erhöhen.

Beurteilung:

Die These träfe zu, wenn die Qualifizierung nicht zu einem höheren verfügbaren Einkommen führte. Das ist aber – jedenfalls bei den Regeln für das Arbeitslosengeld II – nicht der Fall, weil der Grenzsteuersatz für Arbeitseinkommen (einschließlich der Transferentzugsrate) kleiner als 100 Prozent ist. Es mag zwar sein, dass sich Qualifizierung nur wenig lohnt; dann liegt das Problem aber wiederum in der Fehlkonstruktion des Kombilohnmodells. Richtig ist, dass Kombilohnmodelle – auch über ihre Finanzierung – die Beschäftigung gering Qualifizierter relativ begünstigen.

3. *These*: Ein Kombilohn ist nötig, um zu verhindern, dass bestimmte Erwerbstätige ein geringeres verfügbares Einkommen haben als Empfänger des Arbeitslosengeldes II. Dies kann insbesondere dann zutreffen, wenn die Empfänger des Arbeitslosengeldes II eine Mehraufwandsentschädigung beziehen.

Beurteilung:

Liegt Bedürftigkeit nicht vor, dann ist es unproblematisch, wenn das verfügbare Einkommen eines Erwerbstätigen geringer ist als das eines Empfängers des Arbeitslosengeldes II. Bei Bedürftigkeit besteht ein Anspruch des Erwerbstätigen mit niedrigem verfügbarem Einkommen auf Arbeitslosengeld II, so dass das Einkommen aufgestockt werden kann und es insofern keinen Handlungsbedarf gibt.

Ein Problem resultiert allerdings aus der Mehraufwandsentschädigung bei so genannten Arbeitsgelegenheiten (Zusatzjobs). Sie sollte auf den Anspruch

auf Arbeitslosengeld II angerechnet werden. Dann kann der in der These beklagte Zustand nicht eintreten.

## **F. Was wird vorgeschlagen?**

Es gibt viele Reformvorschläge. Im Folgenden wird zunächst die Grundproblematik beim Arbeitslosengeld II erläutert. Dann wird dargestellt, was die einzelnen Reformvorschläge beinhalten, die das Arbeitslosengeld II oder die Sozialhilfe für Erwerbsfähige, den Vorgänger, betreffen. Die finanziellen Implikationen werden dabei für den Fall eines Ledigen im früheren Bundesgebiet dargestellt. Es wird angenommen, dass bei Nichterwerbstätigkeit ein voller Anspruch auf Arbeitslosengeld II besteht. Anschließend wird das so genannte Magdeburger Modell skizziert und beurteilt; auch ein Vorschlag von Fertig, Kluge und Schmidt (2006) wird skizziert. Schließlich wird der CDU/CSU-Vorschlag bewertet.

### **I. Das grundlegende Problem bei der Ausgestaltung des Arbeitslosengeldes II**

Empfänger von Arbeitslosengeld II können ihr verfügbares Einkommen durch Mehrarbeit oder Qualifizierung nur wenig erhöhen. Die Grenzbelastung des Bruttolohns beträgt über die relevanten Bereiche hinweg 80 Prozent oder mehr. Durch die Neuregelung ab Oktober 2005 hat sich wenig geändert (Boss et al. 2005).

Das Kernproblem resultiert aus dem Niveau der garantierten Mindesteinkommen in Verbindung mit den hohen Anrechnungssätzen. Mehrarbeit würde für die Empfänger von Arbeitslosengeld II attraktiver, wenn zusätzliches Arbeits-einkommen – 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 deutlich gesenkt werden, dann steigen aber – bei unverändertem Transfer im Fall der Nichterwerbstätigkeit (und bei Nichtberücksichtigung von Verhaltens-

änderungen) – die Ausgaben für die bisherigen Leistungsempfänger sehr stark; zudem erhalten viele zusätzliche Beschäftigte einen Anspruch auf Arbeitslosengeld II. Es resultieren Mehrausgaben, 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 Nichterwerbstätigkeit gewährte Einkommen reduziert wird (Vaubel 1996; Boss 2002).

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 Nichterwerbstätigkeit) darf eine politisch gewünschte (hohe) Grenze nicht unterschreiten. Die Arbeitsanreize sollen groß sein. Die Transfers müssen für die Allgemeinheit bezahlbar bleiben.

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 der Sozialausgaben lässt sich vermeiden, wenn zusammen mit der marginalen Belastung des Arbeitseinkommens der Regelsatz des Arbeitslosengeldes 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, ebenso wie eine höhere öffentliche Verschuldung nicht in Betracht kommen, so ist es unvermeidlich, das Niveau des Anspruchs bei Nichterwerbstätigkeit niedriger als bislang festzusetzen.

## II. Der Vorschlag der FDP

Die FDP hat auf ihrem Bundesparteitag im Jahr 2005 einen Bürgergeld-Beschluss gefasst. Er betrifft auch das Arbeitslosengeld II. Der Vorschlag (KoBüNE 2005) zielt darauf ab, die proportionale Komponente des Freibetrags zu erhöhen. Demgegenüber ist der fixe Abzugsbetrag mit 45,33 Euro je Monat gering. Der proportionale Freibetrag beträgt für Bruttolöhne bis 600 Euro 40 Prozent. Für den 600 Euro überschreitenden Lohn kommen 20 Prozent hinzu, soweit der Bruttolohn geringer als 1 200 Euro ist. Für den Teil des Lohns, der auf den Bereich 1 200 bis 1 600 Euro entfällt, wird ein zusätzlicher Freibetrag von 10 Prozent eingeräumt. Daraus resultiert ein Arbeitslosengeld II, das mit steigendem Bruttolohn abnimmt (Tabelle 6); bei der Berechnung wurde für die Mini- und die Midi-Jobs die ab Juli 2006 geltende Beitragsregelung (vgl. Abschnitt D.3) zugrunde gelegt.

Das Arbeitslosengeld II ist nach dem FDP-Vorschlag – außer bei sehr geringen Löhnen bis 150 Euro – größer als im geltenden System; auch für das geltende System wird die Beitragsregelung zugrunde gelegt, die am 1. Juli 2006 in Kraft treten wird. Bei einem Bruttolohn bis 300 Euro ist der Unterschied – gemessen am geltenden System – gering. Bei einem Bruttolohn im Bereich 600 bis 1 000 Euro beträgt die Differenz 80 bis 100 Euro, bei Löhnen bis 1 200 Euro ist sie noch etwas größer. Eine Umgestaltung der Hinzuverdienstregelung entsprechend dem Vorschlag hätte Mehrausgaben für die jetzigen Leistungsempfänger zur Folge, soweit die Begünstigten nicht mehr arbeiten als im geltenden System. Auch würden zusätzliche Beschäftigte anspruchsberechtigt, so dass Mehrausgaben entstünden.

Die Grenzbelastung wäre bei Verwirklichung des Reformvorschlags der FDP für Löhne bis 1 200 Euro tendenziell geringer als im herrschenden System. Für Löhne, die darüber, aber unter 1 700 Euro liegen, wäre sie höher (Tabelle 7); dies beruht darauf, dass in diesem Lohnbereich – anders als im geltenden System – ein Anspruch auf Arbeitslosengeld II bestünde, der mit steigendem

Brutto- und Nettolohn reduziert wird. Die Belastung des zusätzlich erwirtschafteten Lohns wäre über den relevanten Lohnbereich insgesamt nach wie vor hoch. Die Problematik ist grundsätzlich dieselbe wie die im früheren Sozialhilfesystem (Boss 2001; 2002).

*Tabelle 6:*

Bruttolohn, Nettolohn, Abzugsbeträge, Freibetrag, Arbeitslosengeld II und verfügbares Einkommen eines Ledigen im früheren Bundesgebiet gemäß dem FDP-Vorschlag im zweiten Halbjahr 2006 (Euro je Monat)

Bruttolohn	Bruttolohn <sup>a</sup>	Nettolohn	Abzugsbetrag <sup>b</sup>	Freibetrag <sup>c</sup>	Arbeitslosengeld II <sup>d</sup>	Verfügbares Einkommen
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	665,00	665,00
50,00	65,00	50,00	45,33	20,00	665,00	715,00
100,00	130,00	100,00	45,33	40,00	650,33	750,33
150,00	195,00	150,00	45,33	60,00	620,33	770,33
200,00	260,00	200,00	45,33	80,00	590,33	790,33
300,00	390,00	300,00	45,33	120,00	530,33	830,33
400,00	520,00	400,00	45,33	160,00	470,33	870,33
500,00	602,50	426,68	45,33	200,00	483,65	910,33
600,00	723,00	493,39	45,33	240,00	456,94	950,33
700,00	843,50	560,09	45,33	260,00	410,24	970,33
800,00	964,00	626,80	45,33	280,00	363,53	990,33
900,00	1 084,50	704,57	45,33	300,00	305,76	1 010,33
1 000,00	1 205,00	770,34	45,33	320,00	259,99	1 030,33
1 100,00	1 325,50	832,02	45,33	340,00	218,31	1 050,33
1 200,00	1 446,00	890,54	45,33	360,00	179,79	1 070,33
1 300,00	1 566,50	947,64	45,33	370,00	132,69	1 080,33
1 400,00	1 687,00	996,51	45,33	380,00	93,82	1 090,33
1 500,00	1 807,50	1 041,98	45,33	390,00	58,35	1 100,33
1 600,00	1 928,00	1 089,91	45,33	400,00	20,42	1 110,33
1 700,00	2 048,50	1 141,18	45,33	400,00	0,00	1 141,18
1 800,00	2 169,00	1 191,31	45,33	400,00	0,00	1 191,31
1 900,00	2 189,50	1 242,14	45,33	400,00	0,00	1 242,14

<sup>a</sup>Einschließlich des Arbeitgeberbeitrags zur Sozialversicherung (ab 800 Euro: 20,50 Prozent des Bruttolohns, davon 6,65 Prozent Beitrag zur Gesetzlichen Krankenversicherung). — <sup>b</sup>Versicherungsbeiträge (30 Euro), Werbungskosten (15,33 Euro). — <sup>c</sup>40 Prozent für Lohn bis 600 Euro, 20 Prozent für überschüssigen Lohn (bis 1 200 Euro), 10 Prozent für zusätzlichen Lohn. — <sup>d</sup>345 Euro Regelleistung; 320 Euro Wohnkostenerstattung; Annahme: kein anzurechnendes sonstiges Einkommen, kein anzurechnendes Vermögen.

*Quelle:* Boss et al. (2005) ; eigene Berechnungen.

Tabelle 7:

Arbeitslosengeld II und Grenzsteuersatz in Abhängigkeit vom Bruttolohn nach dem geltenden System bzw. nach dem FDP-Vorschlag im früheren Bundesgebiet im zweiten Halbjahr 2006 – ein Vergleich für Ledige

Bruttolohn (Euro je Monat)	Arbeitslosengeld II		Grenzsteuersatz <sup>a</sup>	
	Geltendes System (Euro je Monat)	FDP-Vorschlag (Euro je Monat)	Geltendes System (%)	FDP-Vorschlag (%)
0,00	665,00	665,00	23,1	23,1
50,00	665,00	665,00	23,1	45,6
100,00	665,00	650,33	84,6	69,2
150,00	625,00	620,33	84,6	69,2
200,00	585,00	590,33	84,6	69,2
300,00	505,00	530,33	84,6	69,2
400,00	425,00	470,33	75,8	51,5
500,00	418,32	483,65	83,4	66,8
600,00	371,61	456,94	83,4	83,4
700,00	324,91	410,24	83,4	83,4
800,00	278,20	363,53	91,7	83,4
900,00	210,43	305,76	91,7	83,4
1 000,00	154,66	259,99	91,7	83,4
1 100,00	102,98	218,31	91,7	83,4
1 200,00	54,46	179,79	97,8	91,7
1 300,00	0,00	132,69	59,4	91,7
1 400,00	0,00	93,82	62,3	91,7
1 500,00	0,00	58,35	60,2	91,7
1 600,00	0,00	20,42	57,5	74,4
1 700,00	0,00	0,00	58,4	58,4
1 800,00	0,00	0,00	57,8	57,8

<sup>a</sup>Belastung durch Kürzung des Arbeitslosengeldes II sowie durch Sozialbeiträge, Lohnsteuer und Solidaritätszuschlag bei einer Veränderung des Bruttolohns, bezogen auf die resultierende Veränderung des Bruttolohns einschließlich des Arbeitgeberbeitrags zur Sozialversicherung (20,5 Prozent des Bruttolohns).

Quelle: Tabellen 4 und 6; eigene Berechnungen.

### III. Der Vorschlag des ifo Instituts

Einen umfassenden Vorschlag, der dem skizzierten Grundproblem des geltenden Systems Rechnung trägt, hat das ifo Institut unterbreitet (Sinn et al. 2002; 2006). Grundidee ist es, die Arbeitsanreize für gering Qualifizierte durch eine Reduktion des Mindesteinkommens, durch Lohnzuschüsse und durch reduzierte Anrechnungssätze zu erhöhen und geringe Nettoeinkommen zu akzeptablen Haushaltseinkommen aufzustocken. So soll erreicht werden, dass die Arbeitskosten für einfache Tätigkeiten sinken und sich die Arbeitsnachfrage in diesem Bereich erhöht. Weitere Elemente des Vorschlags betreffen jene Personen, die trotz der

Reform einen Arbeitsplatz im Privatsektor nicht finden; diese sollen von den Kommunen in private Unternehmen vermittelt werden.

Konkret bedeutet der Vorschlag, dass die Regelungen für das Arbeitslosengeld II, insbesondere das Niveau der Mindestsicherung und die Anrechnungsregelung, modifiziert werden. Gleichzeitig wird vorgeschlagen, die spezifischen Regelungen zur Beitragsentlastung für Mini-Jobs und für Midi-Jobs (vgl. Boss und Elendner 2005a) abzuschaffen. Der Vorschlag wird am Beispiel eines Ledigen erläutert (Sinn et al. 2006: 12).

Das bei Nichterwerbstätigkeit gewährte Mindesteinkommen, das die Wohnkosten finanzieren soll, beträgt 328 Euro im Monat. Dabei sind 277 Euro für die Kaltmiete und 51 Euro für die Heizkosten angesetzt (Tabelle 8). Die Sozialleistung bei Nichterwerbstätigkeit beläuft sich damit auf etwa die Hälfte des geltenden Niveaus (345 Euro Regelleistung zuzüglich 320 Euro Mietkostenerstattung im früheren Bundesgebiet). Der Mindestbetrag von 328 Euro ändert sich nicht, solange der Bruttolohn 500 Euro nicht übersteigt.

Bruttolöhne bis 200 Euro werden mit 20 Prozent subventioniert („negative Lohnsteuer“). Der Staat zahlt zudem die (normalen) Arbeitnehmerbeiträge bei einer Beitragsbelastung von insgesamt 41 Prozent.<sup>17</sup>

Bruttolöhne von 200 bis 500 Euro werden mit einem festen Betrag (20 Prozent von 200 Euro = 40 Euro) subventioniert. Arbeitnehmerbeiträge (einschließlich des Sonderbeitrags an die Krankenversicherung und des Zusatzbeitrags an die Pflegeversicherung) sind von den Beschäftigten zu zahlen, allerdings nur auf den 200 Euro übersteigenden Teil des Lohns.

Bruttolöhne, die 500 Euro übersteigen, werden normal durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge belastet. Der Lohnzuschuss wird ebenso wie die (im Vergleich zum geltenden System reduzierte) Sozialleistung in Höhe von 328 Euro („Arbeitslosengeld II“) gekürzt, wenn der Nettolohn zunimmt. „Bei Einkommen oberhalb von 500 Euro wird ... zunächst der Lohnzuschuss, dann die reduzierte Sozialleistung abgeschmolzen“ (Sinn et al. 2006: 12). Auch die (Arbeitnehmer-)

---

<sup>17</sup> Eigene Schätzung; ohne den Sonderbeitrag zur Krankenversicherung (0,9 Prozent) und ohne den zusätzlichen Beitrag zur Pflegeversicherung der Beschäftigten ohne Kinder (0,25 Prozent).

Beitragsfreiheit der ersten 200 Euro (43,30 Euro) wird mit steigendem Lohn rückgängig gemacht.

*Tabelle 8:*

Bruttolohn, Abzugsbeträge, Nettolohn, Arbeitslosengeld II und verfügbares Einkommen eines Ledigen im zweiten Halbjahr 2006 gemäß dem Vorschlag des ifo Instituts (Euro je Monat)

Bruttolohn	Bruttolohn <sup>a</sup>	Abzugsbeträge <sup>b</sup>	Nettolohn	Lohnsubvention	Arbeitslosengeld II <sup>c</sup>	Verfügbares Einkommen <sup>d</sup>
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	328,00	328,00
50,00	60,25	0,00	50,00	10,00	328,00	388,00
100,00	120,50	0,00	100,00	20,00	328,00	448,00
150,00	180,75	0,00	150,00	30,00	328,00	508,00
200,00	241,00	0,00	200,00	40,00	328,00	568,00
300,00	361,50	21,65	278,35	40,00	328,00	646,35
400,00	482,00	43,30	356,70	40,00	328,00	724,70
500,00	602,50	64,95	435,05	40,00	328,00	803,05
600,00	723,00	129,90	470,10	33,80	328,00	831,90
700,00	843,50	151,55	548,45	0,00	312,30	860,75
800,00	964,00	173,20	626,80	0,00	262,80	889,60
900,00	1 084,50	195,43	704,57	0,00	213,88	918,45
1 000,00	1 205,00	229,66	770,34	0,00	176,96	947,30
1 100,00	1 325,50	267,98	832,02	0,00	144,13	976,15
1 200,00	1 446,00	309,46	890,54	0,00	114,46	1 005,00
1 300,00	1 566,50	352,36	947,64	0,00	86,21	1 033,85
1 400,00	1 687,00	403,49	996,51	0,00	66,19	1 062,70
1 500,00	1 807,50	458,02	1 041,98	0,00	49,57	1 091,55
1 600,00	1 928,00	510,09	1 089,91	0,00	30,49	1 120,40
1 700,00	2 048,50	558,82	1 141,18	0,00	8,07	1 149,25
1 800,00	2 169,00	608,69	1 191,31	0,00	0,00	1 191,31
1 900,00	2 289,50	657,86	1 242,14	0,00	0,00	1 242,14

<sup>a</sup>Einschließlich des Arbeitgeberbeitrags zur Sozialversicherung (Annahme: 20,5 Prozent des Bruttolohns). —

<sup>b</sup>Sozialversicherungsbeiträge bei Abschaffung der Beitragsentlastung für Mini- und Midi-Jobs, bei Reduktion der Arbeitnehmerbeiträge für Löhne bis zu 200 Euro und bei ermäßigter Belastung der Löhne zwischen 200 und 500 Euro; Arbeitnehmerbeitragssatz für Löhne ab 500 Euro: 21,65 (20,50+1,15) Prozent; Lohnsteuer und Solidaritätszuschlag. — <sup>c</sup>Wohnkostenerstattung; Annahme: kein anzurechnendes sonstiges Einkommen, kein anzurechnendes Vermögen. — <sup>d</sup>Nettolohn zuzüglich Lohnsubvention und Arbeitslosengeld II.

*Quelle:* Eigene Berechnungen auf der Basis von Tabelle 2 sowie Sinn et al. (2006).

Die Sozialleistung nach dem Vorschlag des ifo Instituts ist bei Löhnen bis 800 Euro kleiner als das Arbeitslosengeld II im geltenden System. Für höhere Löhne ist die Sozialleistung etwas größer als im geltenden System. Ab einem Lohn von ca. 1 750 Euro besteht nach dem Reformvorschlag kein Transferanspruch (Tabelle 9).

Tabelle 9:

Arbeitslosengeld II und Grenzsteuersatz in Abhängigkeit vom Bruttolohn nach dem geltenden System bzw. nach dem Vorschlag des ifo Instituts – ein Vergleich für Ledige im früheren Bundesgebiet im zweiten Halbjahr 2006

Bruttolohn (Euro je Monat)	Arbeitslosengeld II		Grenzsteuersatz	
	Geltendes System (Euro je Monat)	Vorschlag des ifo Instituts <sup>a</sup> (Euro je Monat)	Geltendes System <sup>b</sup> (%)	Vorschlag des ifo Instituts <sup>c</sup> (%)
0,00	665,00	328,00	23,1	0,4
50,00	665,00	338,00	23,1	0,4
100,00	665,00	348,00	84,6	0,4
150,00	625,00	358,00	84,6	0,4
200,00	585,00	368,00	84,6	35,0
300,00	505,00	368,00	84,6	35,0
400,00	425,00	368,00	75,8	35,0
500,00	418,32	368,00	83,4	76,1
600,00	371,61	361,80	83,4	76,1
700,00	324,91	312,30	83,4	76,1
800,00	278,20	262,80	91,7	76,1
900,00	210,43	213,88	91,7	76,1
1 000,00	154,66	176,96	91,7	76,1
1 100,00	102,98	144,13	91,7	76,1
1 200,00	54,46	114,46	97,8	76,1
1 300,00	0,00	86,21	59,4	76,1
1 400,00	0,00	66,19	62,3	76,1
1 500,00	0,00	49,57	60,2	76,1
1 600,00	0,00	30,49	57,5	76,1
1 700,00	0,00	8,07	58,4	65,1
1 800,00	0,00	0,00	57,8	57,8

<sup>a</sup>Mindestbetrag zuzüglich Lohnzuschuss. — <sup>b</sup>Belastung durch Kürzung des Arbeitslosengeldes II sowie durch Sozialbeiträge, Lohnsteuer und Solidaritätszuschlag bei einer Veränderung des Bruttolohns, bezogen auf die resultierende Veränderung des Bruttolohns einschließlich des Arbeitgeberbeitrags zur Sozialversicherung (20,50 Prozent des Bruttolohns). — <sup>c</sup>Belastung bei anders festgelegten Sozialversicherungsbeiträgen.

Quelle: Tabellen 7 und 8; eigene Berechnungen.

Der auf den Bruttolohn bezogene Grenzsteuersatz beträgt bei Löhnen bis zu 200 Euro minus 20 Prozent; bezogen auf den Lohn einschließlich Arbeitgeberbeiträge beläuft sich die Grenzbelastung auf 0,4 Prozent. Die Grenzbelastung (bezogen auf den Bruttolohn) beträgt für Löhne zwischen 200 und 500 Euro 20,5 Prozent zuzüglich 1,15 Prozent (für den zusätzlichen Arbeitnehmer- bzw. Ledigenbeitrag); bezogen auf den Lohn einschließlich des Arbeitgeberbeitrags beläuft sie sich auf 35,0 Prozent.

Die am Bruttolohn gemessene Grenzbelastung der Löhne über 500 Euro wird nach dem Vorschlag des ifo Instituts auf insgesamt 70 Prozent zuzüglich der Belastung durch den Sonderbeitrag zur Krankenversicherung und durch den zu-

sätzlichen Pflegeversicherungsbeitrag, also 71,15 Prozent, festgesetzt. Dies bedeutet, dass Sprünge der expliziten Grenzsteuerbelastung infolge der Veränderung der Lohnsteuerbelastung (einschließlich der Belastung durch den Solidaritätszuschlag) durch Sprünge der Entzugsrate für die Summe aus Beitragsermäßigung (für Löhne bis 200 Euro), Lohnsubvention und Arbeitslosengeld II kompensiert werden. Misst man die Belastung an dem Bruttolohn einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, so beläuft sich die Grenzbelastung auf 76,1 Prozent.

Ein wichtiges Element des Vorschlags des ifo Instituts ist der Lohnzuschuss.<sup>18</sup> Gegen diesen (bei sehr niedrigen Löhnen mit dem Arbeitseinkommen steigenden) Transfer lassen sich gravierende Argumente vorbringen (Breyer 2002: 210–211). Aus allokativer Sicht ist festzuhalten, „dass der Transfer einen Keil zwischen die Grenzproduktivität der Arbeit und die Grenzrate der Substitution zwischen Konsum und alternativer Nutzung der Zeit ... schiebt und die Betroffenen dazu veranlasst, mehr als die volkswirtschaftlich effiziente Arbeitsleistung zu erbringen. ... [Der Transfer] führt damit wie jede andere Subvention einer wirtschaftlichen Aktivität ... zu einer Vernichtung von Ressourcen“ (Breyer 2002: 210). Zudem ergeben sich für Arbeitgeber und Arbeitnehmer Anreize zur Manipulation; wenn ein höherer als der tatsächlich ausgezahlte Lohn als Bemessungsgrundlage für den Lohnzuschuss deklariert wird, profitieren Arbeitnehmer und (über Steuervorteile) Arbeitgeber. Ferner müssen die impliziten Grenzsteuersätze an dem oberen Ende des Lohnbereichs, in dem der Lohnzuschuss zusammen mit der Sozialleistung reduziert wird, größer ausfallen als dann, wenn es einen Lohnzuschuss zugunsten des Arbeitnehmers nicht gibt. Im Beispiel bedeutet dies, dass die Sozialleistung (einschließlich Lohnzuschuss und Beitragsermäßigung) bei einem Bruttolohn von ca. 1 750 statt ca. 1 600 Euro abgeschmolzen ist.

---

<sup>18</sup> Ein ähnlich konzipierter Lohnzuschuss ist der amerikanische „Earned Income Tax Credit“ (vgl. Abschnitt G.).

#### **IV. Der Vorschlag des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom November 2002**

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat im November 2002 – inspiriert von einem Vorschlag des ifo Instituts (Sinn et al. 2002) – eine Umgestaltung des damaligen Sozialhilfesystems vorgeschlagen, mit der die Anreize für die Arbeitsaufnahme bzw. die Erhöhung des Arbeitseinsatzes gestärkt werden sollten (Sachverständigenrat 2002: Ziffern 444–457). Das Einkommen, das arbeitsfähigen Beziehern von Sozialhilfe bei Nichterwerbstätigkeit garantiert wurde,<sup>19</sup> sollte reduziert, gleichzeitig ein geringerer Teil des am Markt erzielten Lohns auf den Leistungsanspruch angerechnet werden. „Diejenigen, die auf dem ersten Arbeitsmarkt keine Stelle finden können, müssen ihre Arbeitskraft kommunalen Beschäftigungsagenturen zur Verfügung stellen, um das bisherige Leistungsniveau zu erhalten“ (Sachverständigenrat 2002: Ziffer 446); dies entspricht dem Vorschlag des ifo Instituts.

Konkret war vorgeschlagen worden, den Regelsatz für arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger um 30 Prozent zu senken, den anrechnungsfreien Teil des Nettolohns auf 40 Prozent festzusetzen und den maximal nichtanrechenbaren Betrag auf 90 Prozent der Summe aus (neuem) Regelsatz und Warmmiete anzuheben. Die Grenzbelastung wäre bei Verwirklichung des Vorschlags fast durchgängig geringer gewesen als im damals geltenden Sozialhilfesystem (Sachverständigenrat 2002: Ziffer 448, Kasten 11; vgl. auch Kohns und Weidmann 2003).

#### **V. Der Vorschlag von Breyer, Franz, Homburg, Schnabel und Wille**

Breyer et al. (2004 : 40–42) haben im Jahr 2004 für das damals geltende Sozialhilfesystem vorgeschlagen, das Mindesteinkommen für erwerbsfähige Individuen auf 300 Euro je Monat (zur Finanzierung der Unterkunftskosten) zu reduzieren, gleichzeitig aber die Anrechnungsvorschriften großzügiger zu gestalten. Erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger sollten dabei (aus verfassungsrechtlichen Gründen) „bei Annahme einer gering entlohnten Beschäftigung in der Lage sein,

---

<sup>19</sup> Genauer: der Regelsatz, der neben der Miet- und Heizkostenerstattung das verfügbare Einkommen im Wesentlichen bestimmt.

mindestens ein verfügbares Einkommen in Höhe der heutigen Sozialhilfe zu erzielen“ (Breyer et al. 2004: 41). Konkret wurde deshalb vorgeschlagen, dass 300 Euro des Nettoverdienstes anrechnungsfrei bleiben und dass darüber hinausgehende Lohnbestandteile zu 50 Prozent auf den Sozialhilfeanspruch angerechnet werden. Den erwerbsfähigen Leistungsempfängern, die einen Arbeitsplatz nicht finden, sollten von den Gemeinden Arbeitsmöglichkeiten vermittelt werden; dies entspricht dem Vorschlag des ifo Instituts.

## **VI. Das Magdeburger Modell – der Vorschlag von Schöb und Weimann**

Nach dem Magdeburger Modell (Schöb und Weimann 2005a und 2005b; Knabe, Schöb und Weimann 2006) übernimmt der Bund für diejenigen Empfänger des Arbeitslosengeldes II, die zu niedrigen Löhnen (unterhalb einer „Förderhöchstgrenze“) eingestellt werden, die gesamten Sozialversicherungsbeiträge. Es werden also indirekt Lohnkostenzuschüsse gezahlt. Bei einem Beitragssatz von 20,5 Prozent (Arbeitgeberanteil) sinken die Arbeitskosten um 17,0 Prozent (von 120,5 auf 100 bei einem Bruttolohn von 100). Sinkt der Tariflohn im Ausmaß des Arbeitnehmerbeitrags, so reduzieren sich die Arbeitskosten um 34,0 Prozent<sup>20</sup> (einschließlich der Extrabeiträge um 35,0 Prozent).

Mitnahmeeffekte sollen dadurch verhindert werden, dass die Beitragsbefreiung nur für zusätzliche Beschäftigte im Vergleich zur Beschäftigtenzahl an einem Stichtag gilt. Anreize zur Auslagerung von Arbeitsplätzen in andere (gegebenenfalls neue) Unternehmen, die trotz der damit verbundenen Kosten bestehen können, sollen dadurch vermieden werden, dass der Bund auch für einen bereits Beschäftigten im Niedriglohnbereich die Sozialbeiträge übernimmt, wenn die Beschäftigtenzahl steigt.

Der Anspruch auf Unterstützung soll entfallen, wenn eine zumutbare Arbeit abgelehnt wird. „Die Freistellung von den Sozialversicherungsabgaben in der untersten Tariflohngruppe ersetzt ... die bisherigen Lohnersatzleistungen“ (Schöb und Weimann 2005b: 422). Dies scheint aber nicht auszuschließen, dass im Rahmen des Modells ergänzendes Arbeitslosengeld II gewährt wird.

---

<sup>20</sup> Von 120,5 auf 79,5 bei einem Bruttolohn von 100.

Würde das Magdeburger Modell realisiert, so würden hohe Kontrollkosten entstehen. Zudem wäre die Förderung nicht zielgenau; es würden nicht nur Bedürftige profitieren, sondern alle, die zusätzlich beschäftigt werden. „Die Zuschüsse lassen sich nicht auf Bezieher niedriger Löhne begrenzen, die auch unter Berücksichtigung der Einkommenssituation ihres ganzen Haushalts als bedürftig einzustufen sind“ (Sinn et al. 2006: 19). Es würden, wenn weitere Vorkehrungen unterbleiben, auch Zusatz- und Zweitverdiener subventioniert. Schließlich wäre bei Lohnverhandlungen kollektiver moral hazard bei der Festlegung der Löhne für wenig qualifizierte Arbeit zu erwarten, würden doch die Kosten überhöhter Abschlüsse teils vom Staat getragen.

## **VII. Der erweiterte Mini-Job für Arbeitslose – der Reformvorschlag von Fertig, Kluge und Schmidt**

Gemäß dem Reformvorschlag von Fertig, Kluge und Schmidt (2006) wird die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung durch Personen, die seit mindestens sechs Monaten arbeitslos oder arbeitssuchend gemeldet sind, zeitlich begrenzt subventioniert. Konkret wird vorgeschlagen, für diese Personen, wenn sie es wünschen, die Einkommensgrenze für Mini-Jobs von 400 auf 800 Euro je Monat anzuheben; der Arbeitgeber soll – wie bislang bei Löhnen bis zu 400 Euro – eine pauschale Abgabe von 25 Prozent zahlen. Die Erhöhung der Lohngrenze soll für maximal 24 Monate gelten. Für bereits anderweitig Beschäftigte und für Personen, die ein nichtgeringfügiges Beschäftigungsverhältnis nicht suchen, soll es bei der Einkommensgrenze von 400 Euro bleiben.

Viele der in „erweiterten Mini-Jobs“ Beschäftigten hätten bei Verwirklichung des Vorschlags (ebenso wie bislang die in Midi-Jobs Beschäftigten) einen Anspruch auf Arbeitslosengeld<sup>21</sup> oder auf Arbeitslosengeld II. Um die Arbeitsanreize in diesen Fällen zu stärken, wird vorgeschlagen, dass der erwirtschaftete Nettolohn – aus Sicht der Betroffenen – großzügiger als gegenwärtig auf das zu-

---

<sup>21</sup> Ein Anspruch auf Arbeitslosengeld besteht nicht, wenn die Arbeitszeit mehr als 15 Stunden je Woche beträgt (vgl. Abschnitt D.II.). Beträgt die Arbeitszeit genau 15 Stunden, also 65,18 Stunden je Monat, dann ist bei einer Einkommensgrenze von 800 Euro je Monat ein Hinzuverdienst von 12,27 Euro je Stunde abgabenfrei möglich.

stehende Arbeitslosengeld oder Arbeitslosengeld II angerechnet wird. Diese Leistungen sollen nicht gekürzt werden, wenn ein erweiterter Mini-Job einen Nettolohn von bis zu 200 Euro bringt; Nettoarbeitseinkommen, das 200 Euro übersteigt, soll zu nur 50 Prozent auf einen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder auf einen Anspruch auf Arbeitslosengeld II angerechnet werden (Fertig et al. 2006: 237). Für die seit mindestens sechs Monaten Arbeitslosen und Arbeit-suchenden sollen also die normalen Anrechnungsregeln (vgl. Abschnitte D.II. und D.IV.) außer Kraft gesetzt werden.

Wird der Vorschlag realisiert, so entspricht der Bruttolohn infolge der Nichtbelastung der Löhne durch Arbeitnehmerbeiträge im Bereich 401 bis 800 Euro dem Nettolohn.<sup>22</sup> Der Arbeitsanreiz wird so deutlich gestärkt (Tabelle 10). Ein zusätzlicher Anreiz entsteht für Personen, die einen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder auf Arbeitslosengeld II haben. Dieser Anspruch sinkt mit steigendem Nettolohn; er nimmt infolge der großzügigen Anrechnung des Nettolohns im relevanten Lohnbereich aber langsamer ab als im geltenden System, in dem

*Tabelle 10:*

Bruttolohn, Sozialversicherungsbeiträge, Nettolohn und Änderung des Transferanspruchs eines Ledigen mit niedrigem Lohn („erweiterter“ Mini-Job) nach dem Reformvorschlag von Fertig, Kluge und Schmidt (Euro je Monat)

Bruttolohn	Arbeitgeber-beitrag <sup>a</sup>	Arbeitnehmer-beitrag, Lohn-steuer und Solidaritäts-zuschlag	Nettolohn	Änderung des Transfers <sup>b</sup> bei Bezug von ...	
				Arbeitslosen-geld	Arbeitslosen-geld II
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
100,00	25,00	0,00	100,00	0,00	0,00
200,00	50,00	0,00	200,00	-50,00	-50,00
300,00	75,00	0,00	300,00	-100,00	-100,00
400,00	100,00	0,00	400,00	-150,00	-150,00
500,00	125,00	0,00	500,00	-200,00	-200,00
600,00	150,00	0,00	600,00	-250,00	-250,00
700,00	175,00	0,00	700,00	-300,00	-300,00
800,00	200,00	0,00	800,00	.	.

<sup>a</sup>25 Prozent entsprechend der bisherigen Rechtslage. — <sup>b</sup>Infolge geänderter Anrechnungsregeln (bei einer Erhöhung des Bruttolohns um 100 Euro, ausgehend von dem Niveau in Spalte 1); Änderung im Vergleich zum Transfer bei einem Bruttolohn von null.

*Quelle:* Eigene Berechnungen auf der Grundlage von Fertig et al. (2006).

<sup>22</sup> Lohnsteuer und Solidaritätszuschlag sind für Löhne in dieser Höhe ohnehin nicht zu zahlen.

der Freibetrag, der den Anspruch nicht mindert, konstant ist (165 Euro beim Arbeitslosengeld) oder (beim Arbeitslosengeld II) vom Bruttolohn abhängt (Tabelle 11). Der Wegfall der Arbeitnehmerbeiträge und der zusätzliche Transfer bei Bezug von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosengeld II haben zur Folge, dass das verfügbare Einkommen im Falle des „erweiterten“ Mini-Jobs bei Löhnen zwischen 400 und 800 Euro deutlich höher als im geltenden System ist.

*Tabelle 11:*

Bruttolohn, Sozialversicherungsbeiträge, Nettolohn und Änderung des Transferanspruchs eines Ledigen mit niedrigem Lohn („erweiterter“ Mini-Job) nach dem Reformvorschlag bei Beibehaltung der Anrechnungsregel für Hinzuverdienste (Euro je Monat)

Bruttolohn	Arbeitgeberbeitrag <sup>a</sup>	Arbeitnehmerbeitrag, Lohnsteuer und Solidaritätszuschlag	Nettolohn	Änderung des Transfers <sup>b</sup> bei Bezug von ...	
				Arbeitslosengeld	Arbeitslosengeld II
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
100,00	25,00	0,00	100,00	-35,00	-80,00
200,00	50,00	0,00	200,00	-135,00	-160,00
300,00	75,00	0,00	300,00	-235,00	-240,00
400,00	100,00	0,00	400,00	-335,00	-320,00
500,00	125,00	0,00	500,00	-435,00	-400,00
600,00	150,00	0,00	600,00	-535,00	-480,00
700,00	175,00	0,00	700,00	-635,00	-560,00
800,00	200,00	0,00	800,00	.	.

<sup>a</sup>25 Prozent entsprechend der bisherigen Rechtslage. — <sup>b</sup>Infolge der geltenden Anrechnungsregeln, aber bei Wegfall der Arbeitnehmerbeiträge (bei einer Erhöhung des Bruttolohns um 100 Euro, ausgehend von dem Niveau in Spalte 1); Änderung im Vergleich zum Transfer bei einem Bruttolohn von null.

*Quelle:* Eigene Berechnungen auf der Grundlage von Fertig et al. (2006).

Die Grenzsteuerbelastung der Löhne im Bereich 400 bis 800 Euro ist nach dem Vorschlag von Fertig, Kluge und Schmidt für die seit mindestens sechs Monaten Arbeitslosen oder Arbeitssuchenden durchweg geringer als im geltenden System. Für Empfänger des Arbeitslosengeldes II beliefe sie sich auf 60 Prozent (bezogen auf den Bruttolohn einschließlich Arbeitgeberbeiträge) bzw. 50 Prozent (bezogen auf den Bruttolohn).

Der Reformvorschlag wurde entwickelt, als der pauschale Beitragssatz der Arbeitgeber 25 Prozent betrug. Mit der Anhebung der pauschalen Abgabe der Arbeitgeber auf 30 Prozent ab 1. Juli 2006 wird der finanzielle Effekt der Beitragsfreiheit größer.

## VIII. Der Vorschlag der CDU/CSU

Nach dem Vorschlag der CDU/CSU (*F.A.Z.* 2006a; Creutzburg und Steinbeis 2006) sollen Lohnsubventionen in Höhe von 40 Prozent gezahlt werden, wenn ältere Arbeitnehmer oder Personen unter 25 Jahren eingestellt werden. Es ist offen, inwieweit bestehende Programme in dem neuen Programm aufgehen sollen.

Wenn Lohnsubventionen die Beschäftigung erhöhen, weil sie die Arbeitskosten der Unternehmen unter die Grenzproduktivität der Betroffenen senken, dann lässt sich der angestrebte Zweck durch eine Verringerung der relevanten Tariflöhne erreichen. Soweit auf diese Weise niedrige Nettolöhne resultieren, besteht – allerdings (wenn auch mit gutem Grund) nur bei Bedürftigkeit – Anspruch auf einen staatlichen Transfer in Form des Arbeitslosengeldes II. Es ist demnach nicht angebracht, einen neuen „Kombilohn“ einzuführen. Geschieht dies doch, so werden unnötige Ausgaben infolge einer nicht zielgerechten Förderung fällig. Auch wird kaum mehr als ein Verdrängungseffekt eintreten, wenn lediglich Lohnsubventionen gezahlt werden, ohne dass das Lohnniveau in Frage gestellt wird (Sinn 2006).

### G. Kombilöhne im Ausland: Der „Earned Income Tax Credit“ als Beispiel

Sollen die Arbeitsanreize für die beschäftigten Empfänger von Arbeitslosengeld II gestärkt werden, so ist eine Umgestaltung des Systems in Richtung auf den amerikanischen „Earned Income Tax Credit“ eine interessante Option. Dessen Grundzüge sollen deshalb dargestellt werden.<sup>23</sup>

Der „Earned Income Tax Credit“ (EITC) ist vor rund drei Jahrzehnten in den Vereinigten Staaten von Amerika eingeführt worden,<sup>24</sup> um die Beschäftigung bestimmter Gruppen zu erhöhen. Es handelt sich dabei um eine negative Lohnsteuer auf niedrige Arbeitseinkommen, nicht um ein Instrument zur gene-

<sup>23</sup> Zu Kombilöhnen in anderen Ländern vgl. z.B. Brücker und Konle-Seidl (2006).

<sup>24</sup> Vgl. hierzu Gern (1999: 258–263).

rellen Mindestsicherung. „Unlike safety net programs such as AFDC, TANF, and food stamps, the EITC gives no benefits to those without labor earnings“ (Hotz und Scholz 2003: 192). „... the EITC is not a substitute for the safety net“ (Hotz und Scholz 2003: 192). Der EITC ist daher nicht mit dem Arbeitslosengeld II vergleichbar.

Anspruch haben bei Erwerbstätigkeit nur Hilfebedürftige, also Personen oder Haushalte ohne nennenswerte Kapitaleinkommen. Der Steuererstattungsanspruch wird mit einer gegebenenfalls vorhandenen Einkommensteuerschuld verrechnet (Rosen 2005). Auch die Einkommensteuer eines Bundesstaates wird bei der Verrechnung berücksichtigt.

Für Einzelpersonen ohne Kinder beträgt die Steuergutschrift für Löhne bis 5 380 US-Dollar im Jahr 2006 7,65 Prozent (Zschiegner 2006: 505–506). Sie ist bei Löhnen zwischen 5 380 und 6 740 US-Dollar ein Festbetrag (412 US-Dollar). Übersteigt der Lohn 6 740 US-Dollar, so wird die Gutschrift entsprechend einem impliziten Steuersatz von 7,65 Prozent reduziert; die Gutschrift erreicht bei einem Lohn von 12 120 US-Dollar den Wert null. Für Personen mit Kindern ist die Steuergutschrift wesentlich größer als für Einzelpersonen. Sie beträgt bei niedrigen Löhnen für Beschäftigte mit mehr als einem Kind 40 Prozent von maximal 11 340 US-Dollar; allerdings ist auch die Entzugsrate wesentlich größer. Für zusammen veranlagte Eheleute sind die relevanten Jahreslohobergrenzen für einen Anspruch höher als für Einzelpersonen (Zschiegner 2006). Neben dem Tax Credit des Bundes gibt es in vielen Bundesstaaten einen zusätzlichen Tax Credit. Im Jahr 2006 ergänzen „19 Bundesstaaten die nationale Steuergutschrift durch eigene Tax Credits, die zumeist als Anteil des nationalen EITC berechnet werden (Düll 2006: 4, 7).

Die Verpflichtung, Sozialversicherungsbeiträge (payroll taxes) zu leisten, wird durch einen Anspruch auf den EITC nicht tangiert. Die durch „payroll taxes“ resultierende Grenzbelastung bleibt also bestehen und ist der (negativen) Grenzbelastung durch den EITC hinzuzufügen. Die Grenzbelastung insgesamt wird dadurch für Ledige selbst bei niedrigen Löhnen positiv.

Das Mindestsicherungssystem besteht aus der ... auf fünf Jahre befristeten Familienbeihilfe („Temporary Assistance for Needy Families“) und der unbefristeten Ernährungshilfe („Food Stamps Program“ (Düll 2006: 7)). Das „Food

Stamps Program“ beinhaltet Nahrungsmittelzuweisungen für Individuen und alle Familien, die bestimmte Einkommens- und Vermögensbedingungen erfüllen. Zu nennen sind zudem „Medicaid“ für Geringverdiener und Mietkostenzuschüsse für Arme (vgl. hierzu z.B. Rosen 2005).

Empirischen Untersuchungen zufolge erhöht der EITC die Erwerbsquote der Alleinerziehenden-Haushalte (Hotz und Scholz 2003: 183); er reduziert aber – wenngleich wenig – die Erwerbsquote der Zweitverdiener in Verheirateten-Haushalten. Das gesamte Arbeitsvolumen wird durch den EITC etwas verringert (Hotz und Scholz 2003: 183).

## H. Wirtschaftspolitische Überlegungen

Es gibt eine Vielzahl von (spezifischen) Kombilohnmodellen für bestimmte Gruppen. Deren Wirkung lässt sich zwar kaum durchschauen; Zweifel an positiven Effekten auf die Beschäftigung sind aber bei vielen Programmen angebracht.<sup>25</sup> Völlig unklar ist, wie die Modelle als Gesamtheit auf die Beschäftigung wirken; möglichen positiven Wirkungen auf die Beschäftigung gering Qualifizierter stehen wohl negative Wirkungen auf die Beschäftigung anderer Gruppen gegenüber, sind doch die Abgaben (Steuern und/oder Beiträge) heute oder (bei Verschuldung) in der Zukunft höher, als sie es sein könnten. Alle spezifischen Modelle sollten deshalb zur Disposition gestellt werden.<sup>26</sup> Auch das Instrument der Zusatzjobs (Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II) hat sich als fragwürdig erwiesen.

Zusätzliche Maßnahmen in Form von Kombilohnmodellen lassen sich nicht rechtfertigen, schon deswegen, weil es in Form des Arbeitslosengeldes II ein allgemeines Modell gibt, das die Bedürftigkeit berücksichtigt. So ist es nicht

---

<sup>25</sup> Im Bericht der Bundesregierung zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt werden viele Maßnahmen als nicht wirksam bewertet, insbesondere die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (BMAS 2006).

<sup>26</sup> Ähnlich urteilen Breyer et al. (2004): „Insgesamt stehen die nachweislichen Wirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik außer Verhältnis zu den Kosten und den dadurch an anderer Stelle ausgelösten Verzerrungen. Daher kann die Weiterführung dieser Programme, von einem Ausbau ganz zu schweigen, nicht befürwortet werden“ (Breyer et al. 2004: 36).

angebracht, Lohnkostenzuschüsse nach dem CDU/CSU-Vorschlag einzuführen oder das Magdeburger Modell zu verwirklichen.

Sollen dennoch spezifische Gruppen gefördert werden, so bietet sich das von Fertig, Kluge und Schmidt (2006) vorgeschlagene Modell einer befristeten Subvention für längerfristig Arbeitslose bzw. Arbeitsuchende an. Zur Förderung der Selbständigkeit könnte sich eine Kombination aus Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss als adäquat erweisen.

Änderungsbedarf gibt es beim Arbeitslosengeld II, dem umfassenden Kombilohnmodell. So sollten Hinzuverdienste im Rahmen von Zusatzjobs auf den Leistungsanspruch angerechnet werden. Generell sollten die Arbeitsanreize für Empfänger des Arbeitslosengeldes II gestärkt werden. Vorschläge dazu haben insbesondere das ifo Institut und der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung präsentiert. Sie laufen darauf hinaus, dass die Anreize gestärkt werden, ohne dass die Kosten aus dem Ruder laufen. Nach dem Vorschlag des ifo Instituts ist die Grenzbelastung für Ledige bei Löhnen bis 1 200 Euro geringer als im geltenden System; für Löhne im Bereich 1 300 bis 1 700 Euro ist sie aber höher (Tabelle 12). Ob und inwieweit sich Änderungen der finanziellen Anreize infolge einer entsprechenden Reform in einer geänderten Beschäftigung niederschlagen, hängt von der Arbeitsnachfrage ab und davon, ob sich Löhne frei bilden können. Es gibt Anlass anzunehmen, dass die beiden Vorschläge die Tariflohnsetzung in der notwendigen Richtung beeinflussen würden (vgl. Abschnitt I.); die Vorschläge sind insofern auch, was die Folgewirkungen für die Lohnstruktur (Tarifverträge mit mehr Lohndifferenzierung) betrifft, positiv zu bewerten.

Eine Reduktion des Existenzminimums für Erwerbsfähige, die einige Reformvorschläge beinhalten, scheint freilich politisch nicht gewollt zu sein. Andere Optionen der Politik sollten deshalb in Betracht gezogen werden.

Nicht unabhängig von der Diskussion über Kombilöhne sollte erwogen werden, den Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung stärker zu senken, als dies bislang vorgesehen ist. Spielraum dazu gibt es angesichts der Einschränkung vieler arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und der auch konjunkturell bedingt rückläufigen Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld. Es erscheint ohne weiteres möglich, den Beitragssatz auf 3,5 Prozent zu reduzieren (Tabelle 13). Der

Spielraum für eine zusätzliche Beitragssatzsenkung vergrößert sich in dem Maße, in dem bestehende Kombilohnmodelle abgeschafft werden. Eine Verringerung des Beitragssatzes über das mit Wirkung ab Jahresbeginn 2007 beschlossene Maß (2 Prozentpunkte) hinaus würde die Arbeitskosten verringern und die Arbeitsnachfrage generell und nicht nur die Beschäftigungschancen bestimmter Gruppen erhöhen. Auch die Beschäftigung gering Qualifizierter, die im Übrigen ab 1. Juli 2006 durch die neue Beitragsregelung für Midi-Jobs weniger attraktiv wird, würde davon profitieren. Eine Ausweitung des Budgetdefizits des Staates ließe sich vermeiden, indem Subventionen gekürzt werden (Boss und Rosen-schon 2006).

*Tabelle 12:*

Grenzsteuersatz in Abhängigkeit vom Bruttolohn nach dem geltenden System, nach dem FDP-Vorschlag und nach dem Vorschlag des ifo Instituts, München – ein Vergleich für Ledige im früheren Bundesgebiet im zweiten Halbjahr 2006

Bruttolohn (Euro je Monat)	Grenzsteuersatz		
	Geltendes System <sup>a</sup> (Prozent)	FDP-Vorschlag <sup>a</sup> (Prozent)	Vorschlag des ifo Instituts <sup>a,b</sup> (Prozent)
0,00	23,1	23,1	0,4
50,00	23,1	45,6	0,4
100,00	84,6	69,2	0,4
150,00	84,6	69,2	0,4
200,00	84,6	69,2	35,0
300,00	84,6	69,2	35,0
400,00	75,8	51,5	35,0
500,00	83,4	66,8	76,1
600,00	83,4	83,4	76,1
700,00	83,4	83,4	76,1
800,00	91,7	83,4	76,1
900,00	91,7	83,4	76,1
1 000,00	91,7	83,4	76,1
1 100,00	91,7	83,4	76,1
1 200,00	97,8	91,7	76,1
1 300,00	59,4	91,7	76,1
1 400,00	62,3	91,7	76,1
1 500,00	60,2	91,7	76,1
1 600,00	57,5	74,4	76,1
1 700,00	58,4	58,4	65,1
1 800,00	57,8	57,8	57,8

<sup>a</sup>Belastung durch Kürzung des Arbeitslosengeldes II sowie durch Sozialbeiträge, Lohnsteuer und Solidaritätszuschlag bei einer Veränderung des Bruttolohns, bezogen auf die resultierende Veränderung des Bruttolohns einschließlich des Arbeitgeberbeitrags zur Sozialversicherung (20,50 Prozent des Bruttolohns). — <sup>b</sup>Belastung bei anders festgelegten Sozialversicherungsbeiträgen.

*Quelle:* Tabellen 7 und 9.

*Tabelle 13:*  
Einnahmen und Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit (Mrd. Euro)

	2004	2005	2006 <sup>a</sup>	2007 <sup>a</sup>
Beiträge	47,21	46,99	50,40	33,60 <sup>b</sup>
Umlagen	1,67	1,44	1,14	1,04
Verwaltungskostenerstattung des Bundes	0,57	3,61	3,11	3,11
Sonstige Einnahmen	0,86	0,65	0,63	0,63
<b>Einnahmen</b>	<b>50,31</b>	<b>52,69</b>	<b>55,28</b>	<b>38,38</b>
Eingliederungstitel	9,10	3,56	2,12	1,70
Arbeitslosengeld	29,07	27,02	24,60	23,40
Kurzarbeitergeld, Transferkurzarbeiter- geld	0,67	0,64	0,48	0,50
Verwaltungsausgaben	4,53	3,26	3,50	3,55
Umlagefinanzierte Ausgaben	1,64	1,45	1,19	1,20
Aussteuerungsbetrag	.	4,56	3,70	3,90
Sonstige Ausgaben	9,48	12,60	11,56	11,73
<b>Ausgaben</b>	<b>54,49</b>	<b>53,09</b>	<b>47,15</b>	<b>45,98</b>
Finanzierungssaldo	-4,18	-0,40	8,13	-7,60
Finanzierungssaldo zuzüglich Bundeszu- schuss	0,00	0,00	8,13	-1,13
<i>Nachrichtlich:</i>				
Zuschuss des Bundes	4,18	0,40	0,00	6,47
Extraeinnahmen <sup>c</sup>	.	.	2,80	.

<sup>a</sup>Prognose. — <sup>b</sup>Bei einem Beitragssatz von 4,5 Prozent. — <sup>c</sup>Infolge vorzeitiger Fälligkeit der Beiträge der Unternehmen.

*Quelle:* Bundesagentur für Arbeit (lfd. Jgg.); Prognose für die Jahre 2006 und 2007.

## **I. Exkurs: Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II: Definieren sie einen Mindestlohn?**

Die durch verstärkte Arbeitsanreize beabsichtigten Wirkungen auf die Beschäftigung treten nicht notwendigerweise im gewünschten Maße auf. Damit die Arbeitslosigkeit gering Qualifizierter sinkt, ist eine Lohnsenkung im Bereich gering qualifizierter Arbeit nötig. Tarifvertraglich oder durch Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen entstandene Mindestlöhne können verhindern, dass Änderungen des Arbeitsangebots aufgrund einer Reform des Abgaben- und/oder des Leistungsrechts den Bruttorealloon sowie die Beschäftigtenzahl beeinflussen. Änderungen des Systems der Lohnfestsetzung sind unter solchen

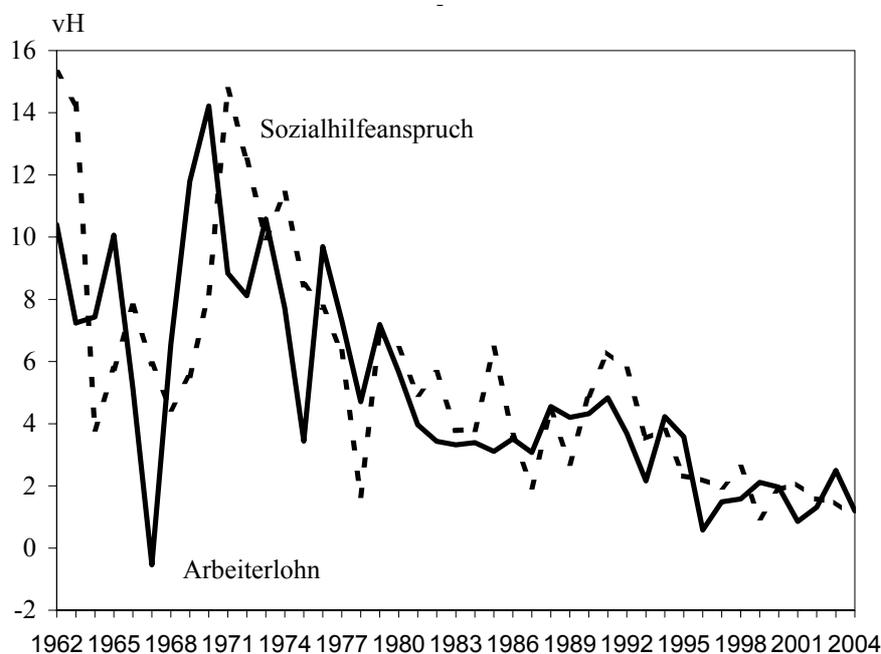
Umständen wichtig, wenn es darum geht, die Beschäftigtenzahl nicht unnötig niedrig zu halten.

Es stellt sich die Frage, ob die erforderliche Tariflohnanpassung durch die Festlegung der Sozialhilfeansprüche behindert wurde. Um sie zu beantworten, wird untersucht, ob die Sozialhilfeleistungen die Löhne der gering Qualifizierten nach oben getrieben haben und ob damit negative Auswirkungen der Sozialhilferegulungen auf die Beschäftigung – und somit zusätzliche Arbeitslosigkeit – entstanden sind. Von dem Arbeitslosengeld II, das u.a. die Sozialhilfe für Erwerbsfähige seit Anfang 2005 ersetzt, könnten ähnliche Wirkungen ausgehen. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf männliche Arbeiter bzw. männliche Sozialhilfeempfänger im früheren Bundesgebiet.

Es gibt einen engen Zusammenhang zwischen dem Sozialhilfeniveau und dem Lohn für ungelernete Arbeiter (Schaubild 1). Grundsätzlich ist es möglich, dass

*Schaubild 1:*

Sozialhilfeanspruch einer Einzelperson und Lohn eines Arbeiters im produzierenden Gewerbe in der Leistungsgruppe 3 (Veränderung gegenüber dem Vorjahr) – Früheres Bundesgebiet



*Quelle:* Boss (2001: 60–63); BMGS (2005); Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

die Sozialhilfesätze die Lohnsätze in unteren Qualifikationsgruppen nach oben getrieben – mindestens deren Rückgang im Vergleich zum Facharbeiterlohn, der angesichts der veränderten Angebots- und Nachfrageverhältnisse erforderlich gewesen wäre, verhindert – haben (1. Hypothese). Umgekehrt könnten die Löhne in den unteren Gruppen die Sozialhilfesätze nach oben gezogen haben – in dem Sinne, dass Politiker den Bedarf im Sinne der Sozialhilfe höher festsetzen durften und mussten, wenn sie den Kontakt zum Lohnniveau wahren wollten (2. Hypothese). Anhand der Veränderungen des Sozialhilfeanspruchs einer Einzelperson und der des Lohns eines ungelernten Arbeiters lässt sich nicht ohne weiteres eine der beiden Hypothesen verwerfen. Es sind zusätzliche Informationen heranzuziehen.

Die zweite Hypothese könnte man dann nicht verwerfen, wenn die Entwicklung der Löhne wenig Qualifizierter das Ergebnis von Marktprozessen wäre. Tatsächlich ist sie das aber nicht, sondern sie ging einher mit steigenden Arbeitslosenquoten für die betreffenden Personengruppen und, was entscheidend ist für die Ablehnung der zweiten Hypothese, mit überproportional steigenden Arbeitslosenquoten für diese Gruppen. „Insgesamt haben die weniger Qualifizierten nach Mikrozensus und nach der Strukturhebung der Bundesanstalt für Arbeit eine höhere Arbeitslosenquote; die Arbeitslosenquote für die Gruppe der Personen ohne berufliche Ausbildung ... ist seit dem Jahre 1980 deutlich stärker angestiegen als die Arbeitslosenquote insgesamt“ (Sachverständigenrat 1999: 170). „Gemessen an dem vom weltwirtschaftlichen Umbruch geprägten Strukturwandel und an den tiefgreifenden Veränderungen in der Arbeitswelt bestehen, auch im internationalen Vergleich, Indizien dafür, daß die Lohndifferenzierung in Deutschland nicht stark genug ausgeprägt ist“ (Sachverständigenrat 1999: 171). Die zweite Hypothese ist demnach zu verwerfen. Es spricht viel dafür, dass die Sozialhilfegesetzgebung faktisch einen Mindestlohn definiert hat.

## J. Literaturverzeichnis

- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2004). *Reform der Arbeitslosenversicherung. Benchmarking Deutschland Aktuell*. Bielefeld.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2006). Hartz I–III: Der Zwischenbericht. *Pressemitteilung*, 1. Februar. Berlin.
- BMGS (Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung) (2005). *Statistisches Taschenbuch 2005. Arbeits- und Sozialstatistik*. Bonn.
- BMWA (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit) (2004). *Hartz IV. Menschen in Arbeit bringen*. Berlin.
- BMWA (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit) (2005a). Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten für Langzeitarbeitslose. *Tagesnachricht* 11499, 19. April. Berlin.
- BMWA (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit) (2005b). Start der Bund-Länder-Initiative zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit Älterer. *Tagesnachricht* 11519, 7. Juli. Berlin.
- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) (2006). Brief des Wissenschaftlichen Beirats an Bundesminister Glos zur Mindest- und Kombilohnproblematik. *Tagesnachricht* 11601, 9. Mai. Berlin.
- Boss, A. (2001). Sozialhilfe, Lohnabstand, Leistungsanreize und Mindestlohnarbeitslosigkeit. Kieler Arbeitspapiere 1075. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A. (2002). *Sozialhilfe, Lohnabstand und Leistungsanreize*. Kieler Studien 318. Berlin: Springer.
- Boss, A., und T. Elendner (2005a). Incentives to Work: The Case of Germany. Kieler Arbeitspapiere 1237. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A., und T. Elendner (2005b). Verstärkte Arbeitsanreize durch das Arbeitslosengeld II. *Die Weltwirtschaft* (2): 168–196.
- 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., und A. Rosenschon (2006). Der Kieler Subventionsbericht: Grundlagen, Ergebnisse, Schlussfolgerungen. Kieler Diskussionsbeiträge 423. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Breyer, F. (2002). Lohnsubventionen für Niedrigverdiener? *Wirtschaftsdienst* (4): 208–211.
- Breyer, F., W. Franz, S. Homburg, R. Schnabel und E. Wille (2004). *Reform der sozialen Sicherung*. Berlin: Springer.
- Brücker, H., und R. Konle-Seidl (2006). Kombilöhne im internationalen Vergleich. Nicht jede Therapie schlägt überall an. IAB Kurzbericht 10. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Bundesanstalt/Bundesagentur für Arbeit (lfd. Jgg.). *Amtliche Nachrichten*. Nürnberg.
- CDU, CSU und SPD (2005). Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Via Internet (19. Mai 2006) <<http://www.bundesregierung.de/Anlage920135/Koalitionsvertrag.pdf>>.
- Cichorek, A., S. Koch und U. Walwei (2005a). Arbeitslosengeld II. Höhere Arbeitsanreize geplant. *IAB Kurzbericht* (7), 13. Mai. Nürnberg.
- Cichorek, A., S. Koch und U. Walwei (2005b). Arbeitslosengeld II. Erschweren „Zusatzjobs“ die Aufnahme einer regulären Beschäftigung? *IAB Kurzbericht* (8), 18. Mai. Nürnberg.
- Creutzburg, D., und M. Steinbeis (2006). Union plant Kombilohn für Firmen. *Handelsblatt*, 10. Mai.
- DATEV (2006). *Tabellen und Informationen für den steuerlichen Berater*. Nürnberg.
- Deutscher Bundestag (2006). Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2006 (Haushaltsbegleitgesetz 2006 – HBeglG 2006). Bundestagsdrucksache 16/752 vom 17. März. Via Internet (30. Mai 2006) <<http://dip.bundestag.de/btd/16/007/1600752.pdf>>

- Dietz, M., S. Koch und U. Walwei (2006). Kombilohn. Ein Ansatz mit Haken und Ösen. IAB Kurzbericht 3. Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Düll, H. (2006). Arbeitsanreize im Kontext des Steuer-Transfer-Systems: Ein ausgewählter Vergleich. *Bundesarbeitsblatt* (4): 4–16.
- Eichhorst, W. und C. Sproß (2005). Beschäftigung Älterer: Bislang noch kein Paradigmenwechsel. *Bundesarbeitsblatt* (11): 4–12.
- F.A.Z. (Frankfurter Allgemeine Zeitung)* (2006a). Union: Niedriglöhne zu 40 Prozent subventionieren. 10. Mai: 13.
- F.A.Z. (Frankfurter Allgemeine Zeitung)* (2006b). Neue Förderung löst Ich-AG ab. 17. Mai: 15.
- F.A.Z. (Frankfurter Allgemeine Zeitung)* (2006c). Niedersachsen hat einen Kombilohn. 14. Juni: 12.
- Fertig, M., J. Kluge und C.M. Schmidt (2006). Der erweiterte Minijob für Arbeitslose: Ein Reformvorschlag. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 7 (2): 227–255.
- Gern, K.-J. (1999). *Auswirkungen verschiedener Varianten einer negativen Einkommensteuer in Deutschland*. Kieler Studien 294. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hotz, V.J., und J.K. Scholz (2003). The Earned Income Tax Credit. In R.A. Moffitt (ed.), *Means-tested Transfer Program*. University of Chicago Press.
- Kaldybajewa, K., B. Mielitz und R. Thiede (2006). Minijobs: Instrument für Beschäftigungsaufbau oder Verdrängung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung? *RVaktuell* 53 (April): 126–131.
- Kaltenborn, B. (2001). Kombilöhne in Deutschland. Eine systematische Übersicht. IAB Werkstattbericht. Diskussionsbeiträge 14. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg.
- Knabe, A., R. Schöb und J. Weimann (2006b). Marginal Employment Subsidization: A New Concept and a Reappraisal. Working Paper 11. Otto von Guericke University, Magdeburg.

- KoBüNE (Kommission Bürgergeld Negative Einkommensteuer) (2005). *Das Liberale Bürgergeld: aktivierend, transparent und gerecht*. Ergebnisbericht. Berlin.
- Koch, S., und U. Walwei (2005). Wie sollte Hartz IV reformiert werden? *Wirtschaftsdienst* (7): 411–417.
- Kohns, S., und J. Weidmann (2003). Sozialhilfe reformieren – Arbeitsanreize stärken. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 52 (2): 187–202.
- Lohnsteuertabelle (2006). Via Internet (31. Mai 2006) <[http://www.mmsgmbh.de/lohn\\_steuertabelle.html](http://www.mmsgmbh.de/lohn_steuertabelle.html)>.
- Rosen, H.S. (2005). *Public Finance*. Seventh Edition. Boston, Mass.: McGraw-Hill/Irwin.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (1999). *Wirtschaftspolitik unter Reformdruck. Jahresgutachten 1999/2000*. Stuttgart.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2001). *Für Stetigkeit – Gegen Aktionismus. Jahresgutachten 2001/2002*. Stuttgart.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2002). *Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum. Jahresgutachten 2002/03*. Wiesbaden.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2003). *Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren. Jahresgutachten 2003/04*. Wiesbaden.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2005). *Die Chancen nutzen – Reformen mutig voranbringen. Jahresgutachten 2005/06*. Wiesbaden.
- Schöb, R., und J. Weimann (2005a). *Arbeit ist machbar. Die Magdeburger Alternative: Eine sanfte Therapie für Deutschland*. 4. überarbeitete und aktualisierte Auflage. Dössel.
- Schöb, R., und J. Weimann (2005b). Über Hartz IV hinaus. *Wirtschaftsdienst* (7): 418–422.

- Schöb, R., und J. Weimann (2006). Kombilohn und Mindestlohn: Das kleine Steuerüberwälzungseinmaleins. *Wirtschaftsdienst* (2): 102–104.
- SGB III (Sozialgesetzbuch – Drittes Buch). Arbeitsförderung. Artikel 1 des Arbeitsförderungs-Reformgesetzes – AFRG. Via Internet (20. April 2006) <<http://www.olaf-nensel.de/sgbiii/SGBIII.pdf>>.
- SGB V (Sozialgesetzbuch – Fünftes Buch). Gesetzliche Krankenversicherung. Via Internet (22. Juni 2006) <[http://www.sozialgesetzbuch-bundessozialhilfegesetz.de/\\_buch/sgb\\_v.htm](http://www.sozialgesetzbuch-bundessozialhilfegesetz.de/_buch/sgb_v.htm)>.
- SGB VI (Sozialgesetzbuch – Sechstes Buch). Gesetzliche Rentenversicherung. Via Internet (22. Juni 2006) <[http://www.sozialgesetzbuch-bundessozialhilfegesetz.de/\\_buch/sgb\\_vi.htm](http://www.sozialgesetzbuch-bundessozialhilfegesetz.de/_buch/sgb_vi.htm)>.
- Sinn, H.-W. (2006). Ein Anzug vom Schreiner. *Wirtschaftswoche* 23 (3): 178.
- Sinn, H.-W., C. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2002). Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum. Sonderausgabe. *ifo Schnelldienst* 55 (9). Institut für Wirtschaftsforschung, München.
- 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.
- Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.). *Fachserie 16: Löhne und Gehälter, Reihe 2.1: Arbeiterverdienste im Produzierenden Gewerbe*. Wiesbaden.
- Suntum, U. van (2005). Hartz IV – nur eine halbe Brücke in den regulären Arbeitsmarkt. *Wirtschaftsdienst* (7): 423–425.
- Vaubel, R. (1996). Aktuelle Möglichkeiten der Einkommenssicherung über eine negative Einkommensteuer. In H. Siebert (Hrsg.), *Sozialpolitik auf dem Prüfstand. Leitlinien für Reformen*. Tübingen: Mohr.
- Zschiegner, H. (2006). Inflationäre Anpassungen und andere Steuererleichterungen für 2006 beim Einkommensteuerrecht der USA. *Internationale Wirtschafts-Briefe (IWB)* (11): 497–506.