

3. Ökonomische und politische Ursachen für das Marktungleichgewicht und ihre Wechselwirkungen

Der deutsche Arbeitsmarkt ist nicht nur durch ein globales Arbeitsplatzdefizit von etwa 5,77 Mio. (Durchschnitt 2001) gekennzeichnet, sondern auch durch massive Strukturprobleme. Wie im Abschnitt 2 aufgezeigt, liegt das Schwerpunkt der Strukturprobleme bei den Geringqualifizierten, die mehr als die Hälfte der Erwerbslosen ausmachen.

Für das langanhaltende und in der Tendenz bisher steigende Ungleichgewicht des Arbeitsmarktes gibt es keine monokausale Erklärung. Dennoch kristallisieren sich einige Ursachen heraus, die eine angebots- und nachfrageseitige Erklärung für den hohen Anteil an geringqualifizierten Arbeitslosen bieten können. Zum Teil resultieren die Ursachen aus den Besonderheiten des Arbeitsmarktes an sich und sind Resultat ökonomischer Entwicklungen, zum Teil sind sie aber auch Ergebnis der gesetzten wirtschafts- und sozialpolitischen Rahmenbedingungen.

Dabei besteht eine enge Wechselwirkung zwischen den ökonomischen und politisch bedingten Ursachen, die einander bedingen und sich gegenseitig verstärken. Mit der technologischen Entwicklung und der zunehmenden internationalen Arbeitsteilung sind in der Vergangenheit viele einfache Tätigkeiten ersatzlos weggefallen. Verstärkt wird dieser Prozess durch eine relativ geringe Lohnspreizung und durch eine hohe Abgabenbelastung. Bestehende Fehlanreize im Abgaben-Transfer-System haben die Segmentierung des Arbeitsmarktes begünstigt.

Im folgenden werden einige für die Entwicklung von Konzepten zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Beschäftigung Geringqualifizierter wichtige Wirkungszusammenhänge ohne den Anspruch auf Vollständigkeit dargestellt, wobei es sich nicht um eine enumerative Zusammenstellung nebeneinander stehender Ursachen handelt.

3.1 Wegfall einfacher Tätigkeiten

Die rasante technologische Entwicklung und die zunehmende internationale Arbeitsteilung haben zum massiven Wegfall vieler Arbeitsplätze mit geringen Qualifikationsanforderungen geführt. Mit der zunehmenden Technisierung und Automatisierung sind viele einfache Tätigkeiten schlichtweg überflüssig geworden, d.h. Arbeit wurde durch Kapitaleinsatz substituiert.

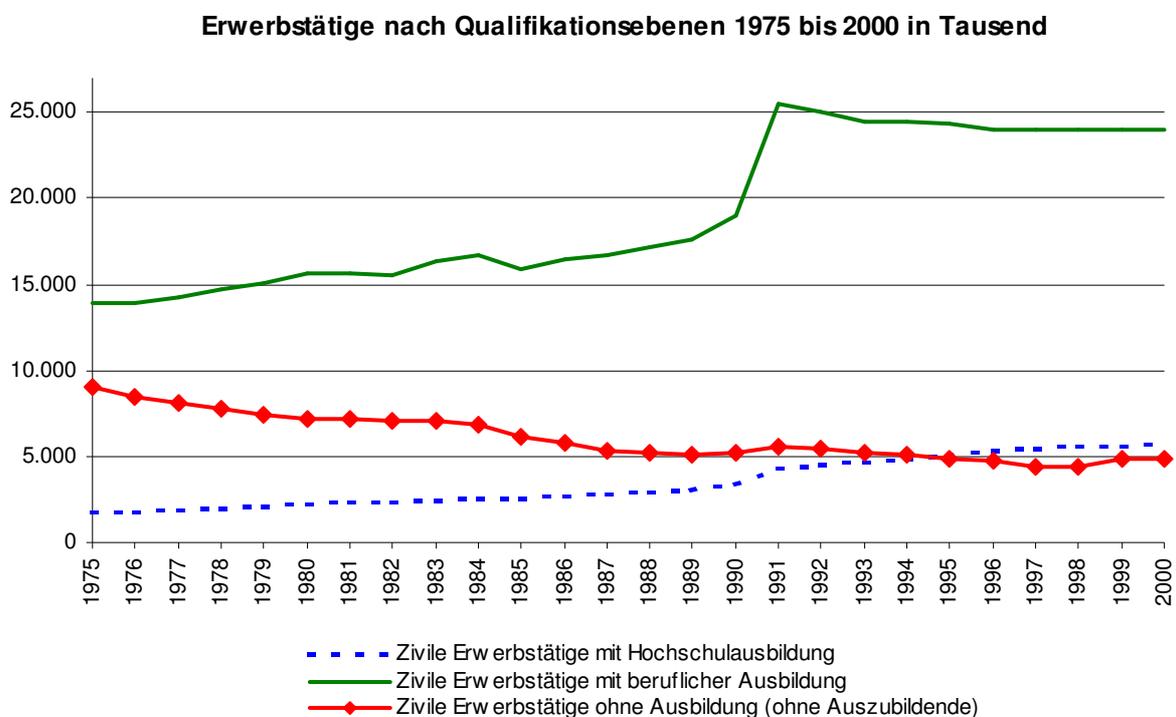
Gleichzeitig hat die zunehmende Verflechtung der Märkte durch verbesserte Kommunikations- und Transportmöglichkeiten dazu geführt, dass einfache Tätigkeiten, soweit sie zur Erstellung handelbarer Güter und Leistungen dienen, ins kostengünstige Ausland („Billiglohnländer“) verlagert wurden, so dass sich die Beschäftigungsmöglichkeiten Geringqualifizierter unabhängig von den Rahmenbedingungen der Arbeitsmarktordnung deutlich verschlechtert haben.

Hinzu kommt, dass in Anbetracht des globalen Arbeitsplatzdefizits auch qualifizierte Arbeitskräfte auf den Arbeitsmarkt für einfache Tätigkeiten drängen und so die Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte weiter einschränken.

Empirisch lässt sich der Wegfall einfacher Tätigkeiten auf der Grundlage der Entwicklung der Arbeitsnachfrage nach bestimmten Qualifikationsgruppen nachweisen. Die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes für Geringqualifizierte hat sich in den letzten 25 Jahren enorm verschlechtert. Während 1975 noch über 9 Mio. Menschen ohne Ausbildung erwerbstätig waren, sank diese Zahl bis zum Jahr 2000 auf rd. 4,9 Mio. Bezogen auf die alten Länder halbierte sich die Zahl der Erwerbstätigen ohne Ausbildung im letzten Vierteljahrhundert, während sich im gleichen Zeitraum die Zahl der Erwerbstätigen mit einer abgeschlossenen Ausbildung (berufliche und Hochschulausbildung) in ganz Deutschland fast verdoppelte.¹⁵⁶

Dieser Trend wird auch in Zukunft weiter anhalten. Nach einer vom IAB im Zusammenarbeit mit Prognos erstellten Tätigkeitsprojektion wird die Nachfrage nach einfachen Tätigkeiten weiter zurückgehen. Der Anteil der Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung an den Erwerbstätigen wird von 16,7 % (1995) auf 11,4 % im Jahre 2010 sinken. Dies bedeutet einen Rückgang von 1,5 Mio. Arbeitsplätzen. Diesem Trend kann nur entgegen gewirkt werden, wenn die Politik deutlich gegensteuert.¹⁵⁷

Graphik 3.1



¹⁵⁶ Reinberg, Hummel [2002b]

¹⁵⁷ Dostal, Reinberg [1999]

Relativ unproblematisch wäre diese Entwicklung, wenn gleichzeitig mit dem Nachfragerückgang auch das Arbeitsangebot an Geringqualifizierten sinken würde. Dass sich eine solche Entwicklung aber nicht abzeichnet, verdeutlicht die im Trend überdurchschnittlich zunehmende qualifikationsspezifische Arbeitslosenquote der Geringqualifizierten.¹⁵⁸ Während diese Quote für Erwerbspersonen mit abgeschlossener beruflicher Ausbildung von 1975 bis 2000 von 2,7 % auf 8,1 % und für Erwerbspersonen mit Hochschulausbildung von 1,7 % auf 3,0 % anstieg, erhöhte sich dieser Wert für Erwerbspersonen ohne Ausbildung im gleichen Zeitraum von 6,1 % auf 22,4 % (siehe Graphik 1.3).¹⁵⁹

Auch für die Zukunft prognostiziert die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung keine Entspannung. Auf der Arbeitsangebotsseite wird sich zwar der Anteil an Arbeitskräften ohne abgeschlossene Berufsausbildung bis 2015 von derzeit 14,1 % auf 12,7 % verringern. Im gleichen Zeitraum geht jedoch auch auf der Arbeitsnachfrageseite der Bedarf in den alten Ländern von derzeit 14,8 % auf 12,5 % weiter zurück. Damit übersteigt das Arbeitsangebot an Arbeitskräften ohne abgeschlossene Berufsausbildung auch zukünftig weiter die Arbeitsnachfrage, obwohl es gleichzeitig auf Grund der demographischen Entwicklung im Bereich der qualifizierten Arbeit zu einem erheblichen Engpässen kommen wird.¹⁶⁰

3.2 Geringe Lohnspreizung

In einem reinen neoklassischen Modell ist das Entstehen unfreiwilliger Arbeitslosigkeit prinzipiell ausgeschlossen, da die Löhne in der Höhe und in ihrer Struktur so flexibel sind, das Arbeitsangebot- und -nachfrage tendenziell immer in Übereinstimmung gelangen und sich Arbeitslosigkeit auf die friktionelle und die freiwillige Arbeitslosigkeit beschränkt. Die den klassischen Arbeitsmarktmodellen zugrundeliegenden Annahmen entsprechen aber nicht den Realitäten. Eine zunehmende Spezialisierung der Arbeitskräfte und Arbeitsplätze, fehlende Markttransparenz, regionales und qualifikatorisches Mismatch sowie die rechtliche und soziale Ordnung (System der kollektiven Lohnfindung, individuelles Arbeitsrecht und Sozialordnung) als institutioneller Rahmen prägen die Arbeitsmarktordnung wesentlich mit.

Ein einseitig neoklassischer Ansatz zur Lösung der Strukturprobleme am Arbeitsmarkt, der auf eine einfache Absenkung der Löhne bis auf ein „markträumendes“ Niveau setzt, kommt unabhängig von der ökonomischen Fragwürdigkeit für Deutschland schon allein aus verfassungsrechtlichen Gründen (Sozialstaatsgebot¹⁶¹) nicht in Frage. Gleichwohl erweist sich die im internationalen Vergleich geringe Lohnspreizung nach unten als eine mögliche Ursache für die hohe Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter.

¹⁵⁸ Arbeitslose in v.H. aller zivilen Erwerbspersonen (ohne Auszubildende) gleicher Qualifikation

¹⁵⁹ Reinberg, Hummel, [2002b], S. 27, Reinberg, Hummel [2002a]

¹⁶⁰ Bund-Länder-Kommission [2002] S. 4 f. (Bericht) und S. 73 ff. und S. 81 ff. (Anhang)

¹⁶¹ siehe auch Abschnitt 5.2.2

Generell begünstigen komprimierte Lohnstrukturen die wettbewerbsstarken und kapitalintensiven Unternehmen, benachteiligen aber die wettbewerbsschwachen und arbeitsintensiven Unternehmen.¹⁶² Im Ergebnis wird der Rückgang der Arbeitsnachfrage nach einfachen Tätigkeiten durch die geringe Lohnspreizung nach unten begünstigt. Die Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage variiert in Abhängigkeit von der Qualifikation und Berufserfahrung und ist im Bereich mit der geringsten Berufserfahrung am höchsten.¹⁶³ Empirische Schätzungen von Arbeitsnachfragefunktionen kommen zu dem Schluss, dass eine Absenkung der von den Unternehmen zu zahlenden Löhne vor allem in den unteren Tarifgruppen zu einer Mehrnachfrage nach Arbeitskräften führen würde.¹⁶⁴

Eine Absenkung der Reallöhne im unteren Bereich, also eine Ausweitung der Lohnspreizung nach unten, erhöht die Arbeitskräftenachfrage nach Geringqualifizierten. Bei einer unterstellten hohen Preiselastizität der Nachfrage nach einfachen und arbeitsintensiven Dienstleistungen¹⁶⁵ führen Kosten- und damit Preissenkungen zu einer erhöhten Nachfrage nach diesen Leistungen und damit zu einer erhöhten Nachfrage nach einfachen Tätigkeiten mit geringen Qualifikationsanforderungen.

So reagieren z.B. Privathaushalte als Nachfrager haushaltsnaher Dienste sehr sensibel auf Veränderungen von Dienstleistungspreisen. Damit ist dieser für Geringqualifizierte interessante Sektor von Preisveränderungen besonders betroffen.¹⁶⁶ Im Ergebnis der geringen Lohnspreizung nach unten spielt die legale Beschäftigung in diesem Bereich kaum eine Rolle. Obwohl in Deutschland rund 3 Mio. Haushalte regelmäßig eine Putz- oder Haushaltshilfe beschäftigen, sind in diesem Bereich weniger als 40.000 Erwerbstätige sozialversicherungspflichtig beschäftigt,¹⁶⁷ d.h. in diesem sehr preissensiblen Segment regeln sich Angebot und Nachfrage weitgehend über den Schwarzmarkt.

Wird der internationale Vergleich als eine Hilfsreferenz herangezogen, so wird deutlich, dass sich die Lohnspreizung in Deutschland, die sich von 1985 bis 1995 recht beachtlich verkleinerte, zwar im kontinentaleuropäischen Rahmen bewegt, jedoch geringer ausfällt, als in angelsächsischen Ländern. Ein Arbeitnehmer in Deutschland, der zu den 10 % der am höchsten bezahlten abhängigen Beschäftigten zählt, verdiente in Deutschland 2,9 mal so viel, wie ein Arbeitnehmer, der sich im Dezil der am schlechtesten bezahlten abhängig Beschäftigten befindet. In den USA liegt dieser Wert bei 4,6.

¹⁶² Schmid [2002] S. 43 f.

¹⁶³ Buslei, Steiner [1999] S. 89, Walwei [1999] S. 528, Schneider, H., Zimmermann et. al. [2002] S. 50

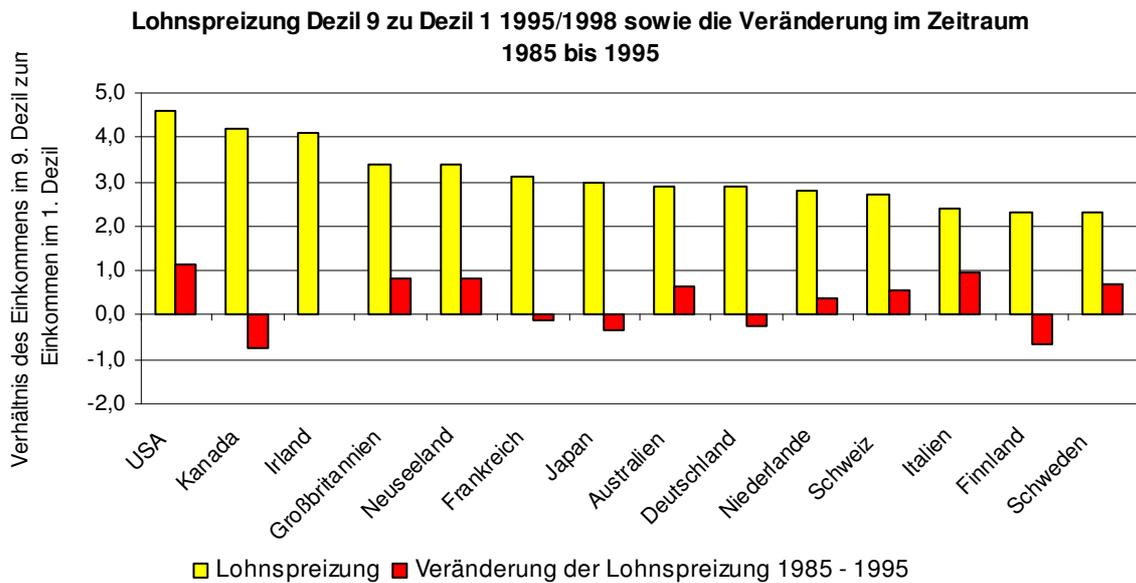
¹⁶⁴ Jerger, Spermann [1999] S. 350

¹⁶⁵ Walwei [2002a] S. 85

¹⁶⁶ Brück, Haisken-De New, Zimmermann [2002] S. 363, 367

¹⁶⁷ Schupp [2001] S. 201, 204 f., Schupp [2002] S. 2, 7, 13, 20

Graphik 3.2¹⁶⁸



Die nachfolgende Tabelle verdeutlicht die Unterschiede in der Einkommensstreuung zwischen Deutschland, den USA und Großbritannien aus einem anderen Blickwinkel.

Tabelle 3.1¹⁶⁹

Erwerbstätige nach Einkommenschichtung auf der Basis von Vollzeitarbeit 1996

	Deutschland	USA	Großbritannien
Erwerbstätigenquote ¹⁷⁰	65,6	82,0	71,9
weniger als 2/3 des Durchschnittseinkommens	8,3	20,9	16,3
dazwischen	47,4	40,1	39,2
mehr als 2/3 des Durchschnittseinkommens	9,9	21,0	16,4

Während im unteren Einkommensdrittel in den USA 20,9 % und in Großbritannien 16,3 % der Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren tätig sind, beträgt dieser Wert für Deutschland 8,3 %. Die Tabelle macht gleichzeitig auch deutlich, dass die Erwerbstätigenquote in den USA und Großbritannien deutlich über der deutschen Quote liegt. Ob ein signifikanter Zusammenhang zwischen beiden Größen besteht, ist allerdings strittig.

Die Entwicklung in den USA zeigte, dass das rasche Beschäftigungswachstum vor allem am oberen und unteren Ende der Lohnskala zu verzeichnen war, während im Bereich des Durchschnittslohnes die Zahl der Arbeitsplätze sogar leicht zurückging.¹⁷¹ Die hohe Lohnspreizung in den USA hat auch dazu

¹⁶⁸ Eichhorst, Profit, Thode [2001], S. 147

¹⁶⁹ Salverda, Bazen, Gregory [2001]

¹⁷⁰ Beschäftigte im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung 15 bis 64 Jahre

¹⁷¹ Freeman, Schettkat [2001] und Werner [1997]

beigetragen, dass ein ausgeprägter binnenmarktorientierter und niedrigproduktiver Dienstleistungssektor entstanden ist, der vielen Menschen Arbeit bietet.¹⁷²

Um in Deutschland die Arbeitslosenquote für Geringqualifizierte zu halbieren, ist nach neueren ökonomischen Studien eine Reduktion der dortigen Nominallöhne um etwa 20 % erforderlich.¹⁷³ Empirische Untersuchungen legen nahe, dass mit einer Senkung des Lohnsatzes um ein Prozent die Zahl der Arbeitsplätze mittelfristig um etwa ein Prozent ausdehnt.¹⁷⁴

Die Gründe für die im Vergleich zu den angelsächsischen Ländern geringere Lohnspreizung nach unten sind vielfältig und resultieren nicht zuletzt auch aus der unterschiedlichen Konzeption der gesellschaftlichen Systeme (reine Marktverfassung versus soziale Marktwirtschaft) an sich. Einen wesentlichen Einfluss auf die Lohnspreizung nach unten übt das Niveau der sozialen Sicherung aus (siehe 3.4).

Eine weitere Ursache liegt in der vergleichsweise weniger starken Differenzierungen der Entlohnungsstrukturen zwischen dem Verarbeitenden Gewerbe und dem Dienstleistungssektor in Deutschland. Dies hat zur Folge, dass angesichts der unterschiedlichen Möglichkeiten zur Produktivitätssteigerung in den verschiedenen Sektoren (Produktivitäts-Bias.¹⁷⁵) die relativen Preise für Dienstleistungen und Industrieprodukte immer weiter auseinander klaffen. So stieg die Produktivität¹⁷⁶ im Produzierenden Gewerbe im Zeitraum 1993 bis 2001 um 2,8 %, während sie im Bereich Handel, Gastgewerbe und Verkehr nur um 1,9 % anstieg. Im Bereich der öffentlichen und privaten Dienstleister stagnierte die Produktivität sogar.¹⁷⁷ In besonderem Maße gilt dies für die für Geringqualifizierte besonders geeignet erscheinenden haushaltsnahen Dienste. Während die Bruttowertschöpfung je Beschäftigten im Durchschnitt aller Wirtschaftsbereiche von 1995 bis 2000 um 7,6 % anstieg, sank sie bei den häuslichen Diensten im gleichen Zeitraum um 1,8 %.¹⁷⁸

Die nachfolgende Graphik veranschaulicht die Auswirkungen dieser Entwicklung auf die Preise für Güter und Dienstleistungen seit 1991.

¹⁷² Werner [1997]

¹⁷³ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie [2002a] S. 15, 27, Franz [2002] S. 4/5

¹⁷⁴ Sinn, Holzner et al. [2002] S. 9

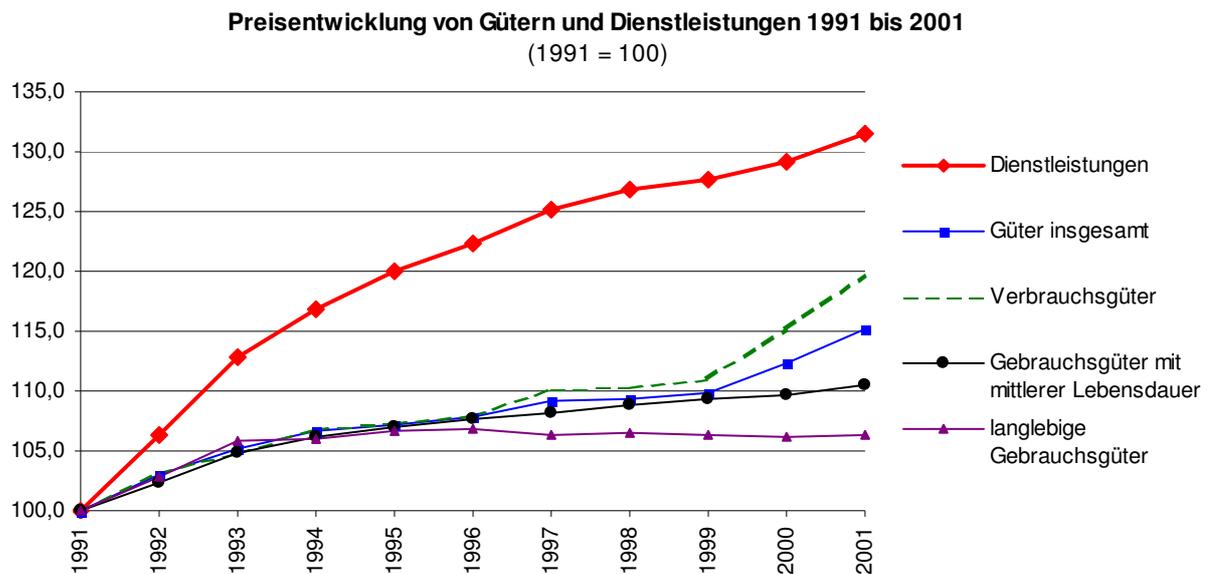
¹⁷⁵ Klodt [1998], Hofmann, Ochel, Wilhelm [1999], OECD [2000]

¹⁷⁶ Stundenproduktivität, d.h. Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen je Stunde

¹⁷⁷ Logeay [2002]

¹⁷⁸ Schupp [2002] S. 22 (Tabelle 3)

Graphik 3.3¹⁷⁹



Während die relativen Preise von Gütern im Durchschnitt von 1991 bis 2001 um 15,2 % angestiegen sind, erhöhten sie sich für Dienstleistungen im gleichen Zeitraum um 31,5 %. Im Ergebnis dieser Entwicklung verschiebt sich bei unterstellter hoher Preiselastizität der Nachfrage diese von Dienstleistungen hin zu Industriegütern.¹⁸⁰

Ein weiterer Grund für die weniger starke Lohndifferenzierung wird in der Arbeitszeitpolitik gesehen. Die Politik der Arbeitszeitverkürzung hat zu einem Rückgang der Nachfrage nach ungelerten Arbeitskräften geführt. Die in den letzten beiden Dekaden zu verzeichnende Arbeitszeitverkürzung hat tendenziell zu einer Anhebung der unteren Lohngruppen geführt, da mit der Verkürzung der Wochenarbeitszeit ein überproportionaler Lohnausgleich in diesen Gruppen verbunden war. Damit wurden beschäftigungsfördernde Aspekte einer Arbeitszeitverkürzung, die insbesondere für die leicht teilbare einfache Arbeit bestehen, überkompensiert.¹⁸¹

Die im Vergleich zu den angelsächsischen Ländern geringere Lohndifferenzierung wird häufig auch als Ausdruck der durchschnittlich höheren Qualifikationsstruktur in Deutschland gewertet. Die verschiedenen Qualifikationsstrukturen dürften aber allenfalls eine unterschiedliche Verteilung, d.h. Streuung innerhalb des Lohnspektrums zur Folge haben. Unterschiede in der absoluten Höhe der Lohnspreizung nach unten können so kaum erklärt werden, da logischerweise keine qualifikatorischen Unterschiede zwischen Ungelernten in den verglichenen Ländern bestehen können.

¹⁷⁹ Statistisches Bundesamt

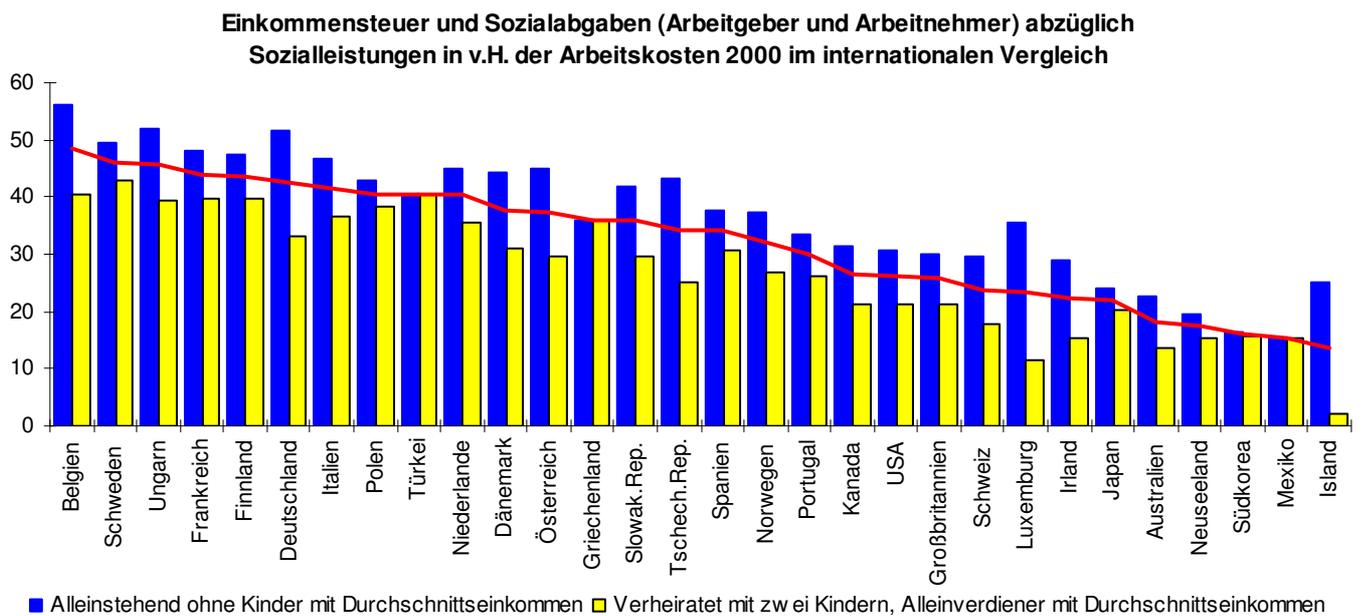
¹⁸⁰ Walwei [1998], S. 7, Walwei [1999], S. 519

¹⁸¹ Dreger, Kolb [1999]

3.3 Abgabenbelastung des Faktors Arbeit

Das Wegbrechen von einfachen Arbeitsplätzen wird durch die hohe Abgabenbelastung der Arbeit, d.h. direkte Steuern und Sozialabgaben, weiter verstärkt. Die Abgaben treiben einen Keil zwischen den die Arbeitsnachfrage bestimmenden betrieblichen Arbeitskosten auf der einen Seite und dem das Arbeitsangebot bestimmenden Nettoeinkommen auf der anderen Seite. Ein Vergleich mit anderen Staaten zeigt, dass die Belastung des Faktors Arbeit in Deutschland als sehr hoch einzuschätzen ist.

Graphik 3.4¹⁸²



Insgesamt nimmt Deutschland einen Spitzenplatz im OECD-Raum ein. Bei der Abgabenbelastung eines unverheirateten Durchschnittsverdieners ohne Kind liegt Deutschland im Jahre 2000 mit 51,8 % sogar auf Platz zwei hinter Belgien.

Zuletzt hatte der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Rahmen einer empirischen Analyse von Industrieländern die Determinanten des wirtschaftlichen Wachstums näher untersucht und festgestellt, dass eine hohe Abgabenquote ein Grund für Wachstumsdifferenzen zwischen diesen Ländern darstellt. Für die deutsche Wachstumsschwäche werden neben den Sonderbelastungen aus der deutschen Vereinigung u.a. die hohe Abgabenquote verantwortlich gemacht.¹⁸³

Auch wenn der Zusammenhang zwischen hoher Abgabenbelastung und Beschäftigung generell empirisch nicht eindeutig belegt ist, trägt die hohe Abgabenbelastung zumindest dazu bei, die Beschäftigungschancen für die Zielgruppe der Geringqualifizierten zu verschlechtern. So besteht ein eindeutiger Zusammenhang zwischen Beschäftigungsquoten in privaten Dienstleistungen (besonders im Bereich Handel und Gewerbe) und der auf die Arbeitskraft bezogenen Abgabenlast, so dass in vielen kontinen-

¹⁸² OECD [2002c]

¹⁸³ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [2002] S. 16

taleuropäischen Ländern ein Defizit an bezahlbaren und einfach qualifizierten Dienstleistungen besteht.¹⁸⁴

Dem hohen Niveau der Abgabenbelastung steht auf der anderen Seite auch ein hohes Niveau der sozialen Sicherung gegenüber. Insofern wäre ein Vergleich zumindest mit vielen Entwicklungsländern, die bei einem Blick auf die Abgabenbelastung relativ gut abschneiden, sehr einseitig. Die Belastung in Deutschland ist aber auch gegenüber vielen entwickelten Ländern mit einem vergleichbaren Sozialleistungsniveau überdurchschnittlich hoch.

Die Ursachen für die unterschiedliche Abgabenbelastung des Faktors Arbeit zwischen den entwickelten Industriestaaten liegen im unterschiedlichen Niveau der Sozialleistungen, im unterschiedlichen Effizienzgrad der Leistungen und vor allem auch in der unterschiedlichen Form der Finanzierung. Während in Deutschland ein großer Teil der sozialen Sicherungssysteme durch Beiträge finanziert werden, die direkt an das Einkommen aus abhängiger Beschäftigung anknüpfen (Gesetzliche Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung sowie Soziale Pflegeversicherung), werden vergleichbare Leistungen in anderen Ländern steuerfinanziert, so dass dort in stärkerem Umfang auch indirekte, also vom Faktor Arbeit losgelöste Finanzierungsquellen erschlossen werden.

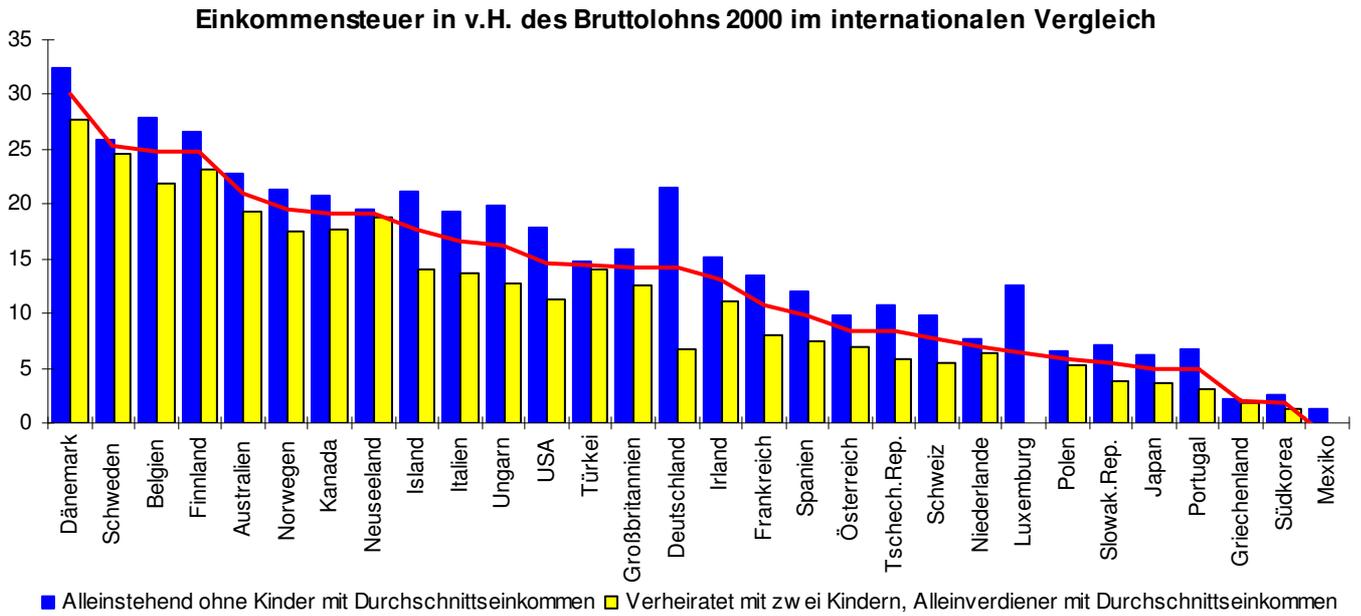
Diese Form der Finanzierung hat für Deutschland auch die Konsequenz, dass der Faktor Arbeit nicht nur vergleichsweise stark zur Finanzierung der sozialen Sicherung herangezogen wird, sondern dass er seit 1990 auch noch mit einem nicht unerheblichen Teil der Kosten der Wiedervereinigung belastet wird.¹⁸⁵

Für den Niedriglohnbereich in Deutschland spielt vor allem die Belastung der Arbeit mit den Beiträgen zu den Zweigen der Sozialversicherung eine große Rolle, während die Einkommensteuerbelastung auch im internationalen Vergleich eher im Durchschnitt liegt.

¹⁸⁴ Schmid [2002] S. 47

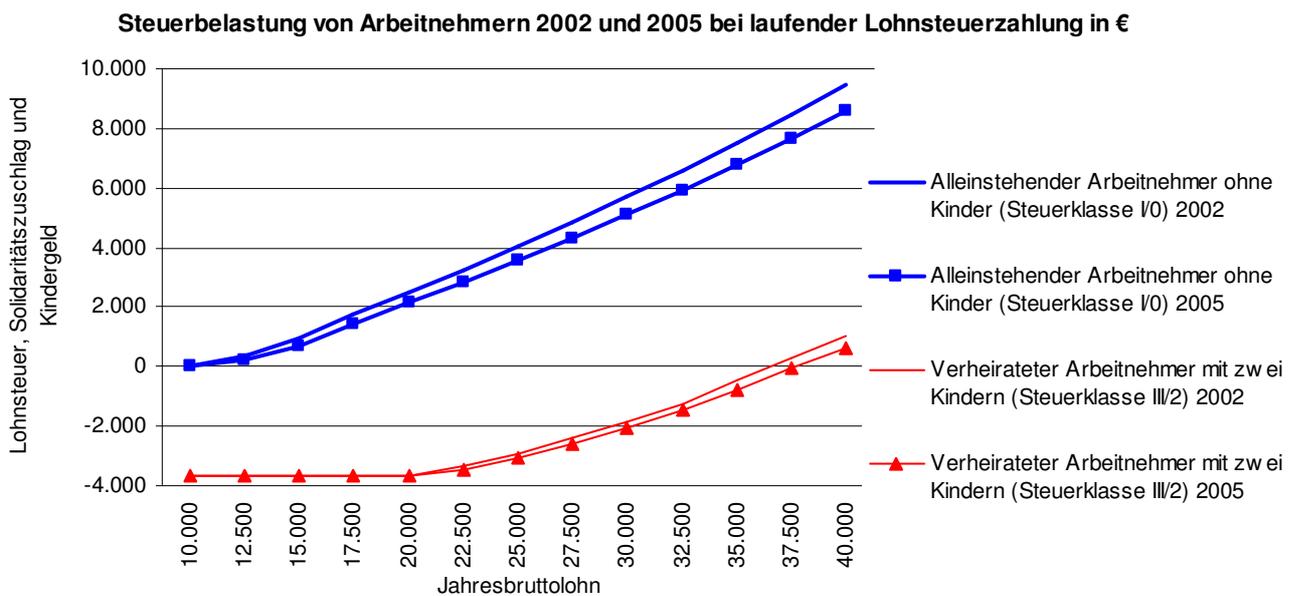
¹⁸⁵ Koch et al. [2002a] S. 15

Graphik 3.5¹⁸⁶



Vor allem in Haushalten mit Kindern spielt die Einkommensteuerbelastung im Niedriglohnsektor, bedingt durch das Kindergeld, überhaupt keine Rolle mehr. Im Zuge der weiteren Umsetzung der Einkommen- und Unternehmensteuerreform werden der Eingangsteuersatz bis 2005 auf 15 % und der Grundfreibetrag auf 7.664 € angehoben, so dass der Niedrigeinkommensbereich steuerlich weiter entlastet wird. Die nachfolgende Graphik verdeutlicht die effektive Einkommensteuerbelastung von Arbeitnehmern.

Graphik 3.6¹⁸⁷



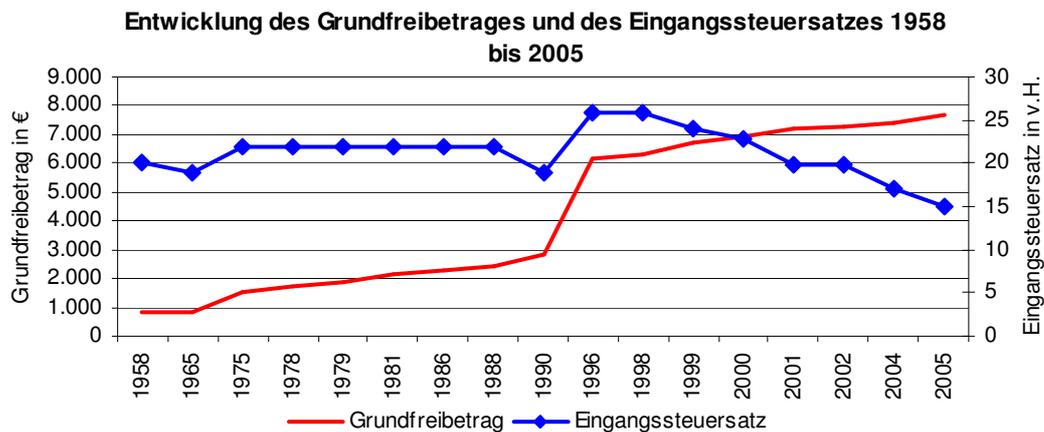
¹⁸⁶ OECD [2002c]

¹⁸⁷ Bundesministerium der Finanzen [2002c]

Für einen verheirateten Arbeitnehmer mit zwei Kindern besteht im Niedrigeinkommensbereich faktisch eine negative Steuerbelastung. Aber auch der alleinstehende Arbeitnehmer ohne Kinder wird im Niedrigeinkommensbereich nur relativ gering belastet. Bei einem Jahreseinkommen von 20.000 € beträgt die Einkommensteuerbelastungsquote unter Berücksichtigung der Pauschbeträge für Werbungskosten und Sonderausgaben etwa 12,5 %. Die Belastungsquote reduziert sich nach Erreichen der Endstufe der Steuerreform im Jahre 2005 auf 10,7 %.

Die historische Entwicklung der für den Niedriglohnsektor wichtigen Größen Grundfreibetrag und Eingangsteuersatz zeigt, dass hier die Entwicklung in den neunziger Jahren positiv war und auch weiter anhalten wird, auch wenn die nächste Entlastungsstufe (2003) um ein Jahr hinausgeschoben wurde. Der politische Handlungsbedarf auf der Seite der Einkommensteuerbelastung in Bezug auf den Niedriglohnsektor ist damit als eher gering einzuschätzen.

Graphik 3.7 ¹⁸⁸



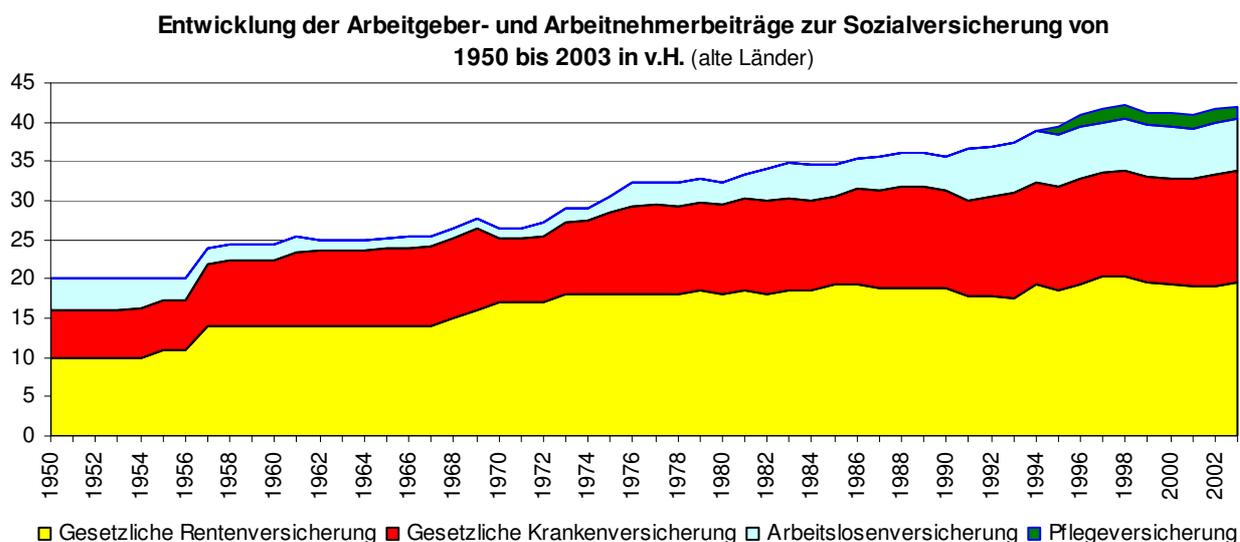
Die Hauptbelastung geht von den paritätisch finanzierten Sozialabgaben, d.h. den Beiträgen zur Gesetzlichen Renten-, Kranken- Arbeitslosenversicherung sowie zur Sozialen Pflegeversicherung¹⁸⁹ aus.

Nachfolgende Graphik verdeutlicht die Entwicklung der Beitragssätze seit 1950.

¹⁸⁸ Stand September 2002

¹⁸⁹ Zur Entlastung der Arbeitgeber im Zuge der Einführung der Sozialen Pflegeversicherung wurden in allen Bundesländern mit Ausnahme von Sachsen ein Feiertag aufgegeben. In Sachsen tragen die Arbeitnehmer den Beitrag von 1 % allein und 0,7 % zur Hälfte mit dem Arbeitgeber (d.h. Beitragssatz Arbeitnehmer 1,35 % und Arbeitgeber 0,35 %).

Graphik 3.8



In den alten Ländern betrug der Gesamtbeitrag zur Sozialversicherung 2001 40,9 %, in den neuen Ländern wegen der höheren durchschnittlichen Beiträge zur Gesetzlichen Krankenversicherung sogar 41,1 %. Damit hat die Bundesregierung ihr in der 14. Legislaturperiode selbstgestecktes Ziel, die Beiträge auf unter 40 % zu senken,¹⁹⁰ verfehlt. Realistischerweise haben die Koalitionspartner in ihrem Koalitionsvertrag vom 16. Oktober 2002 auf eine konkrete Zielmarke verzichtet und es bei der allgemeinen Zielsetzung, die Abgabenbelastung nachhaltig zu senken, belassen.

Auch wenn alle politischen Parteien immer wieder bekunden, die Lohnnebenkosten senken zu wollen, sind die Spielräume für eine nachhaltige und deutliche Senkung der Sozialversicherungsbeiträge bei realistischer Betrachtung auf Grund der demographischen Entwicklung begrenzt, wenn die Sozialversicherung auch in Zukunft das zentrale Element der sozialen Sicherung bleiben soll. Nach der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes wird sich der sogenannte Altenquotient, also das Verhältnis der Bevölkerung im Rentenalter zu derjenigen im Erwerbsalter¹⁹¹ im Jahre 2050 in der Variante 1 auf 80,0 und der Variante 2¹⁹² auf 74,7 etwa verdoppeln. Würde sich die faktische Grenze zwischen Erwerbs- und Rentenalter von heute 60 auf 65 Jahre erhöhen, steigt der Altenquotient von derzeit 25,4 immer noch auf 56,0 (Variante 1) bzw. 52,1 (Variante 2).¹⁹³

Bei einer Fortschreibung der derzeitigen Entwicklung ohne Berücksichtigung von Wanderungen reduziert sich das Erwerbspersonenpotential und damit das Potential der Beitragszahler von 42 Mio. im Jahre 2000 auf 26 bis 27 Mio. im Jahre 2040.¹⁹⁴ Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung stehen die

¹⁹⁰ Koalitionsvereinbarung vom 20.10.1998: „Wir werden die Sozialversicherungsbeiträge von heute 42,3 Prozent des Bruttolohns durch die Einnahmen aus der ökologischen Steuerreform auf unter 40 Prozent senken.“

¹⁹¹ D.h. auf 100 20 bis 60jährige kommen ... über 60jährige.

¹⁹² In der Variante 1 wird ein jährlicher Zuwanderungsgewinn von 100.000 und in Variante 2 von 200.000 unterstellt.

¹⁹³ Statistisches Bundesamt [2000] S. 21 ff.

¹⁹⁴ Fuchs, Schnur, Zika [2000]

umlagefinanzierten und auf dem Generationenvertrag beruhenden Sozialversicherungssysteme vor großen Herausforderungen. Eine deutliche Beitragssatzsenkung ist auf lange Sicht jedenfalls dann unrealistisch, wenn die sozialen Sicherungssysteme ihre Aufgaben auch in Zukunft erfüllen sollen.

Mit der Rentenreform 2001 wurden durch die Stärkung der ergänzenden, kapitalgedeckten Komponente und durch Reformen innerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung (Modifikation der Rentenanpassungsformel) wichtige Weichen gestellt. Eine nachhaltige Beitragssatzentlastung ist damit allerdings nicht verbunden. Die Beiträge mussten bereits im zweiten Jahr nach der Rentenreform entgegen den Prognosen, die der Reform zu Grunde lagen, von 19,1 auf 19,5 % angehoben werden. Nur durch die weitere Abschmelzung der Schwankungsreserve¹⁹⁵ und die Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze auf einen Wert um das 2-fache des in dem jeweiligen Jahr aktuellen Durchschnittsverdienstes¹⁹⁶ konnte ein Beitragssatzanstieg auf 19,9 % verhindert werden. Die Reform der Rentenversicherung führt im Ergebnis lediglich dazu, dass der zukünftige Anstieg der Beiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung gedrosselt wird und bis 2020 nicht über 20 % und bis 2030 nicht über 22 % steigen sollen.¹⁹⁷

In der Gesetzlichen Krankenversicherung stehen grundlegende Reformen zwar noch aus, eine nachhaltige Beitragssatzsenkung ist aber trotz erheblicher Effizienzreserven auch hier wegen der demographischen Entwicklung und wegen des medizinischen Fortschritts allenfalls dann zu erwarten, wenn der in letzter Zeit häufig diskutierten Forderung nach einer Ausgliederung von verschiedenen, bisher versicherten Leistungen oder der Erschließung ergänzender Finanzierungsquellen nachgekommen wird.

Der Bundeskanzler hat in einer Regierungserklärung am 14. März 2003 bereits angekündigt, einzelne Leistungen aus der Gesetzlichen Krankenversicherung herauszunehmen und aus Steuermitteln zu finanzieren. Ob es dadurch und durch weitere angekündigte Reformen tatsächlich gelingen wird, den Beitragssatz zur Krankenversicherung, wie angekündigt auf unter 13 % zu senken, muss abgewartet werden. Letztlich wird es langfristig auch in diesem Bereich darum gehen, den Beitragssatz zu stabilisieren und den Anstieg zu begrenzen.

Projektionen lassen einen Anstieg der Beitragssätze in der Gesetzlichen Krankenversicherung bis 2040 auf 23 % und höher befürchten.¹⁹⁸ Ein Drittel des Anstiegs geht auf die Wirkungen der Bevölkerungsalterung, zwei Drittel auf den medizinischen Fortschritt zurück. Hinzu kommt, dass steigende Krankenkassenbeiträge die Entwicklung der Lohnnebenkosten auch indirekt beeinflussen, da die Gesetzliche Rentenversicherung die Krankenversicherungsbeiträge für die Rentner zur Hälfte mitträgt. Ein Beitragssatzanstieg in der Gesetzlichen Krankenversicherung um 1 %-Punkt zieht einen Beitragsanstieg in der Gesetzlichen Rentenversicherung von 0,1 %-Punkt nach sich.

¹⁹⁵ Genaugenommen durch den Verzicht auf die Auffüllung der bereits 2002 auf 80 % abgesenkten Mindestreserve.

¹⁹⁶ In den alten Ländern steigt die Beitragsbemessungsgrenze von 4.500 € auf 5.100 €, in den neuen Ländern von 3.750 € auf 4.250 € im Monat.

¹⁹⁷ § 154 Absatz 3 SGB VI

¹⁹⁸ Cassel [2001]

Gleiches gilt für die der Gesetzlichen Krankenversicherung eng verwandten Sozialen Pflegeversicherung. Hier konnte eine Beitragssatzsteigerung bisher nur verhindert werden, weil die Leistungssätze für die überwiegende Zahl der Pflegebedürftigen seit 1995 unverändert geblieben sind. Langfristig muss auch hier mit einem weiteren Anstieg der Beiträge auf bis zu 4 % gerechnet werden.

Ob es der von der Bundesregierung nach dem Vorbild der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ eingerichteten „Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme“ gelingen wird, umsetzbare Vorschläge für eine nachhaltige Finanzierung und Weiterentwicklung der Sozialversicherung aufzuzeigen, die zu einer Senkung der Lohnnebenkosten führen können, bleibt abzuwarten. Die Kommission soll bis zum Sommer 2003 ihre Ergebnisse vorlegen.

Lediglich bei der Arbeitslosenversicherung bestehen vor dem Hintergrund des langfristig sinkenden Beschäftigtenpotentials und des damit zu vermutenden Rückgangs des globalen Arbeitsplatzdefizits ab 2010/2015 Möglichkeiten zur Senkung der Beiträge. Aber auch kurzfristig sind hier durch die Erhöhung der Effektivität und Effizienz des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums am ehesten Spielräume für eine Beitragssatzsenkung erkennbar.

Nach Maßgabe der individuellen Nutzenoptimierung ist der Arbeitnehmer erst dann bereit, eine Arbeit aufzunehmen, wenn das verfügbare Einkommen über dem möglichen Einkommen aus Sozialtransfers (Anspruchslohn) liegt. Allein die Sozialversicherungsbeiträge führen dazu, dass die lohnbezogenen betrieblichen Arbeitskosten das Nettoeinkommen des Arbeitnehmers um mehr als die Hälfte übersteigen und damit die Arbeitskosten wesentlich mitbestimmen. Häufig reicht aber die Produktivität Geringqualifizierter für die unter Berücksichtigung des Abgabenkeils erforderliche Wertschöpfung nicht aus, um einen Bruttolohn zu rechtfertigen, der dem Arbeitnehmer ein Nettoeinkommen übrig lässt, dass über dem möglichen Transferbezug liegt. Der Abgabenkeil wirkt damit wie eine nur schwer überwindbare Beschäftigungsschwelle. Die hohen, maßgeblich durch die Sozialversicherungsbeiträge mitbestimmten Arbeitskosten wirken wie eine „Produktivitätspeitsche“, so dass insbesondere leicht substituierbare Arbeit mit niedrigen Qualifikationsanforderungen wegrationalisiert oder ins Ausland verlagert wird (siehe 3.1).¹⁹⁹

3.4 Beschäftigungspolitische Fehlanreize

Die bisher herausgearbeiteten möglichen Gründe für die hohe Unterbeschäftigung Geringqualifizierter werden durch bestimmte Fehlanreize im System der sozialen Sicherung verstärkt. Das in Jahrzehnten gewachsene soziale Sicherungssystem in Deutschland beeinflusst die Beschäftigung auf vielfältige Weise.

¹⁹⁹ Koch et al. [2002a] S. 9

Zum einen spielt die Steuer- und Abgabenbelastung zur Finanzierung der sozialen Sicherung für das Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage sowohl über die allgemeine kreislaufwirtschaftliche Aspekte als auch direkt über die hohen Lohnnebenkosten (siehe 3.3) eine große Rolle. Zum anderen beeinflussen die sozialen Leistungen aber auch das Arbeitsangebotsverhalten unmittelbar. Bezogen auf die privaten Haushalte werden die Wechselwirkung von Abgaben auf der einen Seite und Leistungen auf der anderen Seite unter dem Begriff „Steuer-Transfer-System“ oder präziser „Abgaben-Transfer-System“ diskutiert.

Zu den wichtigsten Sozialleistungen gehören der Familienleistungsausgleich (kindbedingte Steuerfreibeträge und Kindergeld), die Sozialhilfe und hier insbesondere die Hilfe zum Lebensunterhalt, das allgemeine Wohngeld, das Erziehungsgeld, die Ausbildungsförderung nach dem BAföG und der Unterhaltsvorschuss für Kinder von allein Erziehenden.

Tabelle 3.2²⁰⁰

Ausgaben für ausgewählte soziale Leistungen in Mrd. € 2001

Familienleistungsausgleich	31,9
Hilfe zum Lebensunterhalt ²⁰¹	9,8
Wohngeld	4,0
Erziehungsgeld ²⁰²	3,6
Ausbildungsförderung nach dem BAföG ²⁰³	1,3
Unterhaltsvorschuss für Kinder von allein Erziehenden ²⁰⁴	0,6

Beschäftigungspolitisch besonders sensibel sind die Leistungen der Sozialhilfe, da sie als eine Art Anspruchslohn faktisch einen Mindestlohn bilden, der das Arbeitsangebotsverhalten maßgeblich prägt.

3.4.1 „Mindestlohn“

Die Sozialhilfe, die die Hilfe zum Lebensunterhalt und die Hilfe in besonderen Lebenslagen umfasst, soll dem Empfänger die Führung eines Lebens ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Die Sozialhilfe als nachrangiges Leistungssystem²⁰⁵ schließt die Lücke, die andere Sicherungssysteme

²⁰⁰ Bundesministerium der Finanzen [2002a; 2002b], Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung [2002], Deutscher Bundestag [2001]

²⁰¹ Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von und in Einrichtungen 2000. Die Nettobelastung (abzüglich Erstattungen) betrug 17,1 Mrd. €.

²⁰² Enthalten ist der Betrag des Landeserziehungsgeldes, den verschiedene Länder gewähren (2001: 0,3 Mrd. €). Der Haushaltsansatz des Bundes von 3,53 Mrd. € wurde wegen geringerer Inanspruchnahme in 2001 deutlich unterschritten (Ist: 3,3 Mrd. €).

²⁰³ Für 2000, einschließlich Darlehensanteil

²⁰⁴ Die Ist-Ausgaben des Bundes beliefen sich auf 231,6 Mio. €, abzüglich der Rückforderungen von 22,5 Mio. € ergibt sich eine Nettobelastung von 209,1 Mio. €. Da Bund, Länder und Kommunen jeweils ein Drittel der Ausgaben tragen ergibt sich eine Gesamtbelastung von 627,3 Mio. €.

²⁰⁵ § 2 BSHG

offen lassen und stellt damit die Erfüllung des Sozialstaatsgebotes (Artikel 20 Absatz 1 Grundgesetz) sicher, in dem die Sozialhilfe eine menschenwürdige Lebensführung auf dem soziokulturellen Mindestniveau der Gesellschaft garantiert. Die Sozialhilfe bildet das abschließende „Auffangnetz“ des deutschen Sozialstaats.

Die Sozialhilfe soll den Empfänger in die Lage versetzen, unabhängig von ihr zu leben, der Leistungsempfänger ist verpflichtet dabei mitzuwirken. Die Hilfe zum Lebensunterhalt ist denjenigen zu gewähren, die ihren notwendigen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln bestreiten können.²⁰⁶ Der notwendige Lebensunterhalt umfasst sowohl die elementaren materiellen Dinge des Lebens (Ernährung, Kleidung, Wohnen) als auch die Beziehungen zur Umwelt und die Teilnahme am kulturellen Leben. Darüber hinaus sind auch bestimmte Sonderleistungen möglich.

Dabei gilt der Grundsatz der Subsidiarität, d.h. beschäftigungsfähige Leistungsempfänger sind grundsätzlich verpflichtet, ihre Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhaltes für sich und ihre unterhaltsberechtigten Angehörigen einzusetzen.²⁰⁷

Obwohl sich die Höhe der Leistungen grundsätzlich nach der individuellen Notlage zu richten hat, wird die Hilfe zum Lebensunterhalt weitgehend durch Leistungspauschalen (Regelsätze) berechnet. Die Höhe der Regelsätze wird von den Landesregierungen durch Rechtsverordnung festgelegt und geht auf eine Empfehlung des „Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge“ zurück. Die Entwicklung der Regelsätze ist derzeit an die Entwicklung der Renten (Anstieg des Rentenwertes in der Gesetzlichen Rentenversicherung) gekoppelt.²⁰⁸ Ab 2004 sollen die Regelsätze nach einem neuen Statistikmodell, das die Nettoeinkommen, das Verbraucherverhalten und die Lebenshaltungskosten berücksichtigen soll, berechnet werden.²⁰⁹

In der folgenden Übersicht wird der durchschnittliche Bedarf (Regel- und Mehrbedarf²¹⁰) in Abhängigkeit vom Haushaltstyp ab dem 1. Juli 2002 dargestellt. Diesem Bedarf wird das anrechenbare Einkommen und Leistungen sowie das verwertbare Vermögen²¹¹ gegenübergestellt. Liegen die anrechenbaren eigenen Mittel des Haushalts unterhalb des Bedarfes, so besteht ein Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt²¹², der im Durchschnitt bis zur nachfolgend ausgewiesenen Höhe reicht.

²⁰⁶ § 11 Absatz 1 BSHG

²⁰⁷ § 18 Absatz 1 BSHG

²⁰⁸ § 22 Absatz 6 BSHG

²⁰⁹ Gesetz zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz vom 26.04.2002 (BGBl. S. 1462)

²¹⁰ §§ 22, 23 BSHG

²¹¹ § § 76 ff. und 88 ff. BSHG

²¹² Die Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen wird oft auch als Sozialhilfe im engeren Sinn bezeichnet.

Tabelle 3.3

Durchschnittlicher monatlicher Bedarf im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen (alte Bundesländer) in € ab 1. Juli 2002

	Alleinleben- der	Ehepaar	Ehepaar + 1 Kind	Ehepaar + 2 Kinder	Ehepaar + 3 Kinder	Alleinerzie- hend + 1 Kind unter 7 Jahren	Alleinerzie- hend + 2 Kinder zwi- schen 7 u. 14 Jahren
Regelsatz:							
Haushaltsvorstand	292	292	292	292	292	292	292
Ehegatte		234	234	234	234		
Kinder			189	378	567	161	380
Summe Regelsatz	292	526	715	904	1.093	453	672
Mehrbedarf						117	117
einmalige Leistungen:							
Haushaltsvorstand	47	47	47	47	47	47	47
Ehegatte		40	40	40	40		
Kind/er			38	76	114	32	76
Summe einmalige Leistungen	47	87	125	163	201	79	123
Wohnkosten:							
Kaltmiete	260	339	401	450	498	339	401
Heizungskosten	43	59	66	66	79	59	66
Wohnkosten gesamt (Warmmiete)	303	398	467	516	577	398	467
gesamt	642	1.011	1.307	1.583	1.871	1.047	1.379

Der durchschnittliche Bedarf in der jeweiligen Konstellation bildet aus ökonomischer Sicht ein staatlich garantiertes Netto-Mindesteinkommen, d.h. einen faktischen „Mindest- bzw. Anspruchslohn“. Erwerbstätige werden nach einem individuellen Optimierungskalkül zur Nutzenmaximierung aus ökonomisch verständlichen Gründen keine Erwerbstätigkeit aufnehmen, wenn das erzielbare, d.h. das produktivitätsgerechte Erwerbseinkommen nur unwesentlich über oder sogar unter dem faktischen Lohnanspruch aus der Sozialhilfe liegt.

Der „Mindestlohn“ eines Alleinlebenden in den alten Ländern liegt bei 642 € im Monat, der eines Ehepaars mit zwei Kinder bei 1.538 €. Derzeit liegt der effektive Stundenlohnsatz in vielen Branchen Westdeutschlands bei etwa 8,70 €. Bei einer Halbtagsbeschäftigung impliziert dies ein Monatseinkommen von etwa 650 €. ²¹³ Damit lohnt sich selbst für einen Alleinstehenden zumindest die Aufnahme einer Teilzeitarbeit kaum. Aber selbst das Doppelte dieses Betrages, das bei einer Vollzeitbeschäftigung erzielt werden könnte, führt wegen der hohen Transferentzugsrate (siehe 3.4.3) bei Haushalten mit Kindern nicht zu einem nennenswerten Einkommengewinn gegenüber dem reinen Transferbezug. Bei einer Alleinverdienerfamilie mit zwei Kindern erreicht die Sozialhilfe in den alten Ländern etwa 65 % des durchschnittlichen Nettolohns, so dass unter Berücksichtigung von Progressionseffekten ein sozialhilfeberechtigter Haushaltsvorstand mit einer Produktivität von weniger als 50 % des Durch-

²¹³ Sinn, Holzner et al. [2002] S. 11

schnitts keine produktivitätsgerecht entlohnte Beschäftigung aufnehmen dürfte. In den neuen Ländern liegt dieser Wert sogar bei 65 %.²¹⁴

Die nachfolgende Tabelle verdeutlicht, welches Bruttoerwerbseinkommen aus abhängiger Beschäftigung erforderlich ist, um ein Nettoeinkommen in Höhe des Bedarfes zu erzielen.

Tabelle 3.4

Erforderliches monatliches Bruttoerwerbseinkommen zur Erzielung eines Nettoeinkommens in Höhe des Sozialhilfebedarfes unter Berücksichtigung von Kindergeld und fiktivem Wohngeld in Alleinverdienerhaushalten in € (Faktischer Brutto-Mindestlohn).

	Durchschnittlicher Bedarf Hilfe zum Lebensunterhalt ab 01.07.2002	Notwendiges Bruttoerwerbseinkommen (Steuern ²¹⁵ und SV-Beiträge) ohne Kindergeld	<i>nachrichtlich: Kindergeld</i>	Notw. Bruttoerwerbseink. (Steuern und SV-Beiträge) unter Berücks. des Kindergeldanspruches ²¹⁶	fiktiver Wohngeldanspruch ²¹⁷ ²¹⁸
Alleinlebender	642	809		809	46
Ehepaar	1.011	1.274		1.274	15
Ehepaar + 1 Kind	1.307	1.655	154	1.453	0
Ehepaar + 2 Kinder	1.583	2.106	308	1.607	34
Ehepaar + 3 Kinder	1.871	2.622	462	1.817	17
Alleinerziehend + 1 Kind unter 7 Jahren	1.047	1.414	154	1.138	0
Alleinerziehend + 2 Kinder zw. 7 u. 14 J.	1.379	2.056	308	1.462	0

Während ein alleinstehender Arbeitnehmer bereits bei einem Bruttolohn ab 809 € im Monat ein Nettoeinkommen erzielt, das höher liegt, als der mögliche Sozialhilfebezug, muss der Arbeitnehmer bei einem Ehepaar mit zwei Kindern unter Berücksichtigung des Kindergeldes bereits ein Bruttoarbeitslohn von 1.607 € erwirtschaften, um ein Nettoeinkommen oberhalb des potentiellen Sozialhilfebefehls zu erzielen.

²¹⁴ Sinn, Holzner et al. [2002] S. 9, 10

²¹⁵ Lohnsteuer und Solidaritätszuschlag

²¹⁶ In der Berechnung wurde von der Zielgröße „Nettoeinkommen“ (entspricht dem Sozialhilfebedarf) der Kindergeldanspruch abgezogen, d.h. der ausgewiesene Bruttobetrag ergibt nach Abzug der Steuern und SV-Beiträge ein Nettoeinkommen, das den Sozialhilfebedarf in Höhe des Kindergeldanspruches unterschreitet, so dass das Nettoeinkommen zuzüglich des Kindergeldes dem Sozialhilfebedarf entspricht (zum Wohngeld siehe folgende Anmerkung).

²¹⁷ Grundsätzlich ist die Einbeziehung des fiktiven Wohngeldanspruches auf der Grundlage des vorgegebenen Einkommens und der in der Bedarfsrechnung enthaltenen Kaltmiete möglich. Eine Reduzierung der Zielgröße „Nettoeinkommen“ (entspricht dem Sozialhilfebedarf) um den fiktiven Wohngeldanspruch zur Ermittlung des Bruttoerwerbseinkommens ist jedoch aus systematischen Gründen nicht möglich, da auf der Basis eines Nettoeinkommens, das unter Einschluss von fiktivem Wohngeldes (und von Kindergeld) unterhalb des Sozialhilfebedarfes liegt, eigentlich kein Wohngeldanspruch besteht (wegen des dann bestehenden Sozialhilfebefehls). Ausgewiesen wird daher der fiktive Wohngeldanspruch, der zusätzlich zum erzielten Nettoeinkommen in Höhe der Sozialhilfe tritt.

²¹⁸ Berechnet für Alleinverdienerhaushalt auf der Grundlage der Mietstufe 4 und für Wohnungen in Häusern, die im Zeitraum von 1966 bis 1991 erbaut wurden.

spruchs zu erzielen. Für Familien mit 3 Kindern liegt der faktische Brutto-Mindestlohn sogar bei 1.817 €.

Unterstellt man, dass bei der persönlichen Nutzenabschätzung das Kindergeld eher nicht in das Kalkül einbezogen wird, weil es unabhängig von der Einkommenshöhe gewährt wird, liegt der Wert bei einer Familie mit zwei Kindern bereits bei 2.106 € und bei einer Familie mit drei Kindern bei 2.622 €. Dann allerdings übersteigt das Nettoeinkommen die Sozialhilfe um den jeweiligen Anspruch auf Kindergeld und das fiktive Wohngeld.

Berücksichtigt man, dass sich bei einer Abwägung der Nutzung der verfügbaren Zeit zwischen Freizeit oder Erwerbsarbeit letztere erst dann lohnt, wenn damit eine deutlich höheres Einkommen erzielt werden kann, als ohne Arbeit, dürften die Werte ohne Berücksichtigung von Kindergeld und Wohngeld als Grenzwerte eher realistisch sein (siehe auch 3.4.2).

3.4.2 Lohnabstand der Sozialhilfe

Das Niveau der Sozialhilfe ist dann beschäftigungsneutral, wenn es keine Auswirkungen auf das Lohnniveau hat. Ist der Sozialhilfeanspruch jedoch höher als das potentiell erzielbare, produktivitätsgerechte Einkommen bestimmter Personengruppen, kommt es zu Störeinflüssen.

Gem. § 22 Absatz 4 BSHG soll die Regelsatzbemessung gewährleisten, dass bei Haushaltsgemeinschaften von Ehepaaren mit drei Kindern die Regelsätze zusammen mit den Durchschnittsbeträgen für Unterkunft und Heizung sowie für einmalige Leistungen (d.h. der Bedarf) unter Berücksichtigung der absetzbaren Beträge unter den erzielten monatlichen durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelten unterer Lohn- und Gehaltsgruppen²¹⁹ einschließlich anteiliger Zahlungen zuzüglich Kindergeld und Wohngeld in einer entsprechenden Haushaltsgemeinschaft mit einem Alleinverdiener bleiben.

Mit dieser Vorschrift soll der sogenannte Lohnabstand sichergestellt werden, d.h. es soll vermieden werden, dass die Sozialhilfeleistungen das erzielbare Erwerbseinkommen in unteren Lohn- und Gehaltsgruppen übersteigt. Generell stellt sich dabei allerdings die Frage, ob es konzeptionell sinnvoll ist, einen fixen Zusammenhang von leistungsabhängigen Löhnen, die sich in einem Marktprozess herausbilden und bedarfsabhängigen Sozialleistungen festzuschreiben (Leistungs- versus Bedarfsprinzip), die normativ bestimmt werden.²²⁰

Mit dem festgeschriebenen Lohnabstandsgebot wird unterstellt, dass sich das Lohngefüge unabhängig vom bestehenden Sozialhilfeniveau entwickelt und durch dieses nicht beeinflusst wird. Die faktische Mindestlohnwirkung des Sozialhilfebedarfs führt jedoch dazu, dass der Lohnabstand nach dem formalen Kriterium des § 22 Absatz 4 BSHG im Grunde in der Tendenz automatisch sichergestellt wird, da

²¹⁹ Gemessen auf der Grundlage der Verdienststatistik des Statistischen Bundesamtes für das Produzierende Gewerbe, Handel, Banken und Versicherungen, Leistungsgruppe 3

²²⁰ Volkert [2002] S.19

sich Durchschnittsentgelte unterhalb des Sozialhilfebedarfs dauerhaft kaum einstellen. Die Vorschrift des § 22 Absatz 4 BSHG trägt daher eher den Charakter einer sich automatisch erfüllenden Anforderung. Die Tatsache, dass die spezifische Arbeitslosenquote Geringqualifizierter stetig gestiegen ist, spricht dafür, dass nicht das Lohnniveau das Niveau der Sozialhilfe bestimmt, sondern die Sozialhilfe die Lohnuntergrenze bildet und somit „markträumende Löhne“ nicht zulässt.²²¹

Ausdruck hierfür ist auch die relativ geringe Lohnspreizung nach unten (siehe 3.2). Bei einer marktkonformen Entwicklung hätte sich die qualifikatorische Lohnspreizung bei einer Zunahme der qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquote Geringqualifizierter nach unten ausweiten müssen. Tatsächlich hat sich die qualifikationsbezogene Lohnstruktur aber kaum verändert. Die Sozialhilfeansprüche und die Löhne für ungelernte Arbeiter haben sich seit den sechziger Jahren parallel entwickelt. Der Anhebung der Sozialhilfe wird eine wichtige Bedeutung bei dieser Entwicklung zugemessen.²²²

Rein formal betrachtet trägt jeder noch so geringe Abstand dieser Anforderung Rechnung. Vorliegende Untersuchungen zeigen jedoch, dass selbst dieses formale Kriterium nicht immer gewahrt ist. Das Verhältnis von Sozialhilfe und potentiellen Arbeitseinkommen für Fünf-Personen-Haushalte liegt durchweg im kritischen Bereich. Bei Drei-Personen-Haushalten bestehen an vielen Stellen kritische Bereiche, wo sich die Aufnahme einer Erwerbsarbeit für Geringqualifizierte nicht lohnt.²²³ Dabei zeigen Untersuchungen, dass ein signifikanter Einfluss zwischen einem sinkenden Lohnabstand und der Wahrscheinlichkeit des betreffenden Haushalts, Sozialhilfe zu beziehen, besteht, so dass ein niedriger Lohnabstand zu einem sinkenden Arbeitsanreiz führt.²²⁴ Die folgende Tabelle zeigt Beispiele, in den der Sozialhilfeanspruch nahe am oder sogar über dem verfügbaren Einkommen aus Erwerbstätigkeit liegt.

Tabelle 3.5 ²²⁵

Sozialhilfeanspruch im Vergleich zum verfügbaren Erwerbseinkommen in v.H. in kritischen Bereichen an einigen ausgewählten Beispielen

Branche	Ehepaar ohne Kinder	Ehepaar			Allein Erziehende	
		1 Kind	2 Kinder	3 Kinder	2 Kinder	3 Kinder
Textil- und Bekleidungsindustrie neue Länder (Leistungsgruppe 3)	90,4	93,0	96,8	100,5	96,2	97,4
Hotel- und Gaststättengewerbe (Bayern)	93,1	100,6	103,6	107,6	96,2	99,0
Qualifizierter Arbeiter im Gartenbau neue Länder	99,2	93,3	97,1	100,9	103,3	103,8
Privates Verkehrsgewerbe (Sachsen-Anhalt)	88,7	97,0	100,9	104,8	92,7	95,0
Handwerk/Arbeiter (Mecklenburg-Vorpommern)	98,0	89,6	93,3	97,2	99,7	101,5

²²¹ Gestützt wird diese These auch durch Institut für Weltwirtschaft Kiel [2001] S. 167 ff. und Boss [2002] S. 130 ff.

²²² Sinn, Holzner et al. [2002] S. 9, Miegel, Wahl [2002] S. 11

²²³ Institut für Weltwirtschaft Kiel [2001] S. 152

²²⁴ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [2002] S. 543 ff.

²²⁵ Institut für Weltwirtschaft Kiel [2001] S. 140 bis 151, Boss [2002] S. 109 bis 112

Da der Lohnabstand nach § 22 Absatz 4 BSHG jedoch üblicherweise am Einkommen im Produzierenden Gewerbe, Handel, Banken und Versicherungen gemessen wird und dort die Löhne eher über dem Durchschnitt liegen, ist der Lohnabstand im juristischen Sinne aus dieser Sicht formal meist gewahrt.

Unter ökonomischen Gesichtspunkten besteht aber oft auch dann ein Anreizproblem, wenn der Lohnabstand formal gewahrt ist. Jeder Haushalt versucht die ihm zur Verfügung stehende Zeit nutzenmaximal zwischen Erwerbsarbeit und Nichterwerbsarbeit einzuteilen. Bei der Entscheidung über die Nutzenmaximierung spielt die mögliche Lohnersatzleistung, deren unterstes Niveau letztlich die existenzsichernde Sozialhilfe darstellt, eine wesentliche Rolle.

Aus theoretischer Sicht sinkt die Übergangswahrscheinlichkeit von Erwerbslosigkeit in Beschäftigung, je generöser die Lohnersatzleistung ist.²²⁶ Bestimmend für den positiven statistischen Zusammenhang zwischen Lohnersatzleistung und Arbeitslosigkeit ist dabei weniger die Höhe, sondern die Dauer der gewährten Lohnersatzleistung, da diese das Arbeitsangebotsverhalten maßgeblich mitprägt.²²⁷ Es liegt allerdings in der Natur der existenzsichernden Sozialhilfe, dass sie im Prinzip nicht befristet ist, da sie den Menschen dauerhaft ein menschenwürdiges Leben sichern soll. Insofern scheiden Überlegungen, die für die klassischen Lohnersatzleistungen Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe in Bezug auf deren Dauer sinnvoll erscheinen, für die Sozialhilfe prinzipiell aus.

Die Entscheidung für das individuelle Arbeitsangebotsverhalten hängt wesentlich vom individuellen Nettolohnsatz sowie von der allgemeinen individuellen Präferenzstruktur ab. Wie in Abschnitt 3.4.3 noch zu zeigen ist, lohnt sich (legale) Erwerbsarbeit mit einem Einkommen unterhalb des Sozialhilfeanspruchs kaum, auch wenn in bestimmten Einkommensbereichen besondere legale Beschäftigungsverhältnisse möglich sind (geringfügige Beschäftigungsverhältnisse als sog. „Mini-Jobs“).

Oberhalb des Sozialhilfeanspruchs muss zunächst neben dem gewünschten Nettolohn auch der „Abgabenkeil“ überwunden und die sonstigen betrieblichen Arbeitskosten erwirtschaftet werden. Der Erwerbstätige muss mit seiner Wertschöpfung neben dem angestrebten Nettolohn auch die Lohnsteuer (einschließlich Solidaritätszuschlag), die Arbeitgeber- und Arbeitnehmersozialversicherungsbeiträge, die ggf. bestehenden tarifvertraglich zu gewährenden Einmalleistungen, die Mehrwertsteuer, die auf die Wertschöpfung des Arbeitnehmers entfällt²²⁸, sowie die anteiligen sonstigen Personalkosten (Fixkosten) erwirtschaften. Allein die gesamten Sozialversicherungsbeiträge übersteigen das Nettoentgelt um mehr als 50 %.

Da mit der Erwerbsarbeit nicht nur Freizeit durch Erwerbsarbeit substituiert wird, also die persönliche Freiheit eingeschränkt wird, sondern auch objektive Kosten entstehen, die getragen werden müssen (z.B. Fahrtkosten), reicht es nicht aus, ein Nettoeinkommen zu erwirtschaften, dass lediglich den möglichen Sozialhilfebezug ersetzt. Aus der Perspektive des Sozialhilfeempfängers ergibt sich eine Ar-

²²⁶ Schmid, Reissert [1996] S. 260 f. Schmid, Reissert, Bruche [1987] S. 202

²²⁷ Schmid [2002] S. 50, Werner, Winkler [2003] S. 12 ff.

²²⁸ Sofern das Unternehmen mehrwertsteuerpflichtig ist.

beitsanreiz erst dann, wenn die Differenz aus Sozialhilfeanspruch und dem Nettoeinkommen aus (legaler) Erwerbsarbeit so groß ist, dass sich der „Arbeitsaufwand“ für ihn lohnt. Für den Leistungsempfänger erscheint aus dieser Sicht der echte „Arbeitslohn“ in der Differenz aus dem Anspruchslohn (d.h. der Sozialhilfe) und dem tatsächlichen Nettolohn.

Der durch den Sozialhilfeanspruch bestimmte Mindestlohn bildet also lediglich die theoretische Untergrenze. Anreize für die Aufnahme einer Erwerbsarbeit entstehen erst, wenn das erzielbare Erwerbseinkommen zumindest in absehbarer Zeit den Anspruchs- bzw. Mindestlohn deutlich übersteigt. Vorliegende Untersuchungen unterstellen z.B., dass bei einem Transfereinkommen von 664 € im Monat Arbeitsanreize erst entstehen, wenn bei einer bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von 39 Stunden ein Erwerbseinkommen von 1.550 € erzielt werden kann.²²⁹ Die bestehende Regelung führt jedoch dazu, dass ein solcher anreizwirksamer Einkommenssprung nur schwer möglich ist. Ausgehend vom durchschnittlichen Bruttolohn im Niedriglohnsektor in den alten Ländern liegt der effektive Stundenlohnsatz bei einer monatlichen Arbeitszeit von 150 Stunden für Alleinlebende bei 2,50 €, für Ehepaare ohne Kinder bei 1,11 €, für Ehepaare mit einem Kind bei 0,88 € und für Ehepaare mit drei Kindern bei 0,81 €. ²³⁰

Eine Auswirkung dieser Fehlanreize zeigt sich u.a. darin, dass trotz eines arbeitsangebotsseitigen Überhangs an Geringqualifizierten von etwa 3 Mio. im Jahre 2001 mehr als 900.000 arbeitsmarktabhängige Arbeitserlaubnisse, vornehmlich in den Bereichen des Gastgewerbes und der Landwirtschaft erteilt wurden, weil die vakanten Arbeitsplätze nicht durch Deutsche oder EU-Bürger besetzt werden konnten, sich also niemand bereit fand, diese Arbeiten zu den angebotenen Löhnen anzunehmen.²³¹

Die Einhaltung des formalen „Lohnabstandskriteriums“ nach § 22 Absatz 4 BSHG reicht nicht aus, um Fehlanreize der Sozialhilfe auf das Arbeitsangebotsverhalten zu vermeiden, zumal das Sozialhilfeniveau selbst die Mindestlöhne zumindest indirekt mitbestimmt und nicht umgekehrt. Die hohe Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter ist ein wichtiges Indiz dafür, dass der faktische Anspruchs- bzw. Mindestlohn (d.h. der durchschnittliche Bedarf der Hilfe zum Lebensunterhalt) in vielen Fällen über dem produktivitätsgerechten Lohn bzw. den dabei entstehenden betrieblichen Gesamtarbeitskosten dieser Personengruppe liegt, so dass es aus Arbeitsangebotssicht für die Betroffenen vernünftiger erscheint, an Stelle eines niedrigeren Nettoerwerbseinkommens Sozialhilfe zu beziehen.

Ein nennenswertes Arbeitsangebot zu marktgerechten, d.h. produktivitätsgerechten Löhnen kommt nicht zu Stande, wenn der mögliche Sozialhilfeanspruch darüber liegt. Umgekehrt entsteht für viele Tätigkeiten keine Arbeitsnachfrage, wenn die betrieblichen Arbeitskosten in Folge des faktisch zu zahlenden Mindestlohns so hoch sind, und die Beschäftigung eines geringqualifizierten Arbeitnehmers unrentabel wird.

²²⁹ Schneider, H. [2002a], S. 26 ff.

²³⁰ Sinn [2002b] S. 28

²³¹ Miegel, Wahl [2002] S. 7, 33

Die Ausgestaltung der Sozialhilfe beeinflusst aber nicht nur die Beschäftigung Geringqualifizierter. Das Sozialhilfeniveau strahlt auch auf das Tarifgefüge oberhalb der unteren Lohngruppen aus.²³² Durch die faktische Untergrenze, die die Sozialhilfe für das Tarifgefüge setzt, wird das Tarifgefüge insgesamt von unten her komprimiert, so dass die Lohnspreizung vergleichsweise gering ist (siehe 3.2).

Neben der Sozialhilfe besteht zumindest bis Ende 2003 mit der Arbeitslosenhilfe ein im Grunde und in seiner Wirkung auf das Arbeitsangebotsverhalten vergleichbares soziales Sicherungssystem. Im Unterschied zum beitragsfinanzierten und entgeltabhängigen Arbeitslosengeld²³³ als reiner Versicherungsleistung, die zeitlich befristet ist²³⁴, wird die steuerfinanzierte Arbeitslosenhilfe ohne zeitliche Begrenzung gewährt. Die Arbeitslosenhilfe ist eine bedürftigkeitsabhängige Entgeltersatzleistung dessen Höhe sich unter Berücksichtigung des sonstigen Haushaltseinkommens nach dem letzten Leistungsentgelt²³⁵ richtet. Die individuelle Höhe der Arbeitslosenhilfe (wie des Arbeitslosengeldes) bestimmt u.a. auch das individuelle Arbeitsangebotsverhalten des Arbeitslosen. Eine generelle faktische Mindestlohnwirkung besteht jedoch nicht, da Arbeitslosengeld und -hilfe entgeltabhängig gewährt werden und damit kein absolutes Niveau besteht, so dass im Grunde auch kein Einfluss auf das Tarifgefüge besteht.

Letztlich bestimmt die Sozialhilfe als nachrangiges und die Arbeitslosenunterstützung zum Teil ergänzendes Leistungssystem die absolute Lohnuntergrenze (Mindestlohn). So gibt es auch eine beachtliche Schnittmenge zwischen den Leistungen der Träger der Sozialhilfe und der Bundesanstalt für Arbeit. Immerhin 232.501 Bezieher von Leistungen nach dem SGB III haben Ende 2001 ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt bezogen,²³⁶ d.h. deren SGB III-Leistungen lagen unterhalb des Niveaus des sozialhilferechtlichen Bedarfs. Von den 1,4 Mio. Bedarfsgemeinschaften mit Bezug von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen wurden in 128.000 Bedarfsgemeinschaften zugleich auch Arbeitslosenhilfe bezogen (Gesamtzahl der Arbeitslosenhilfebezieher 2001 1,49 Mio.).²³⁷

In Anbetracht der faktischen Lohnmindestwirkung der Sozialhilfe ist es weitgehend müßig, darüber zu diskutieren, ob auch die Sozialpartner ihren Anteil daran haben, dass die Lohnspreizung am unteren Rand nicht dem vorhandenen Qualifikationsspektrum entspricht. Selbst wenn sich die Sozialpartner darauf einigen, dass Lohnspektrum nach unten weiter zu öffnen, so bleibt es unwahrscheinlich, dass allein durch die tarifliche Öffnung nennenswerte Beschäftigungseffekte entstehen. Arbeitsnachfrage-

²³² Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi [2002a] S. 24, Sinn, Holzner et al. [2002] S. 5

²³³ Gem. § 129 SGB III 60 % bzw. 67 % (mit mindestens einem Kind) des Leistungsentgeltes (pauschaliertes Nettoentgelt aus der letzten Beschäftigung)

²³⁴ In Abhängigkeit von Alter des Arbeitslosen und der Dauer des Versicherungsverhältnisses 6 bis 32 Monate (§ 127 Absatz 1 SGB III)

²³⁵ Gem. § 195 SGB III 53 % bzw. 57 % des Leistungsentgeltes

²³⁶ davon 53.475 Bezieher von Arbeitslosengeld, 118.576 Bezieher von Arbeitslosenhilfe und 60.450 Bezieher von sonstigen SGB III-Leistungen (Datenbasis: 25 %-Stichprobe des Sozialhilfestatistik 2000 auf 2001 hochgerechnet)

²³⁷ Kaltenborn [2002a]

seitig ist zwar damit zu rechnen, dass die Bereitschaft zur Schaffung neuer Arbeitsplätze zu den dann niedrigeren Tariflöhnen steigt. Ein entsprechendes Arbeitsangebot wird unter den gegebenen Bedingungen jedoch kaum zu Stande kommen. Bereits jetzt sind nur wenige Beschäftigungsverhältnisse in den untersten, nur knapp über der Sozialhilfe liegenden Tarifgruppen zu finden. So sind die für die einfachsten Tätigkeiten vorgesehenen Tarifgruppen in der Metallindustrie, der chemischen Industrie, im privaten Versicherungsgewerbe und im Einzelhandel kaum besetzt.²³⁸ Der Anteil der in den beiden untersten Tarifgruppen beschäftigten Arbeitnehmern hat sich z.B. in der Versicherungswirtschaft von 1980 mit 5,8 % auf 2,8 % 1998 mehr als halbiert. In der Chemischen Industrie sank dieser Anteil von 1988 mit 21 % auf 13 % im Jahre 1999. In verschiedenen Tarifbezirken der Metallindustrie hat der Anteil der in den unteren Lohngruppen Beschäftigten von 1970 mit 10,7 % auf 0,7 % im Jahre 1999 bzw. von 19,3 % 1975 auf 12,3 % im Jahre 1999 abgenommen.²³⁹ Eine weitere Öffnung nach unten wäre unter den gegebenen Bedingungen also wenig erfolgversprechend.

Nach den Vorschlägen der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ sollen die Systeme Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für die Bezieher von Arbeitslosenhilfe und für die beschäftigungsfähigen Sozialhilfeempfänger zusammengeführt werden.²⁴⁰ Als neue einheitliche Leistung soll ein „Arbeitslosengeld II“ geschaffen werden, über dessen Niveau noch keine Entscheidung getroffen wurde. Der Bundeskanzler hat zwar in einer Regierungserklärung am 14. März 2003 erklärt, dass das neue Leistungsniveau in der Regel dem der bisherigen Sozialhilfe entsprechen soll. Es bleibt aber abzuwarten, ob die von verschiedener Seite erhobene Forderung, das Niveau des „Arbeitslosengeldes II“ oberhalb der Sozialhilfe anzusiedeln, nicht doch Eingang in die gesetzgeberische Umsetzung findet. Damit hätten dann auch alle beschäftigungsfähige Sozialhilfeempfänger Anspruch auf diese prinzipiell zeitlich unbefristete Leistung, die dann oberhalb der bisherigen Sozialhilfe liegen würde. Auch wenn die konkrete Ausgestaltung noch unklar ist, bestünde damit allerdings die Gefahr, dass die Mindestlohnschwelle weiter ansteigen würde.

3.4.3 Die Transferenzugsrate als „Beschäftigungsfalle“

Die negative beschäftigungspolitische Wirkung des faktischen Mindestlohns wird durch die bestehenden Bestimmungen zur Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe noch verstärkt.

Die gegenwärtige Praxis der Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe beruht auf einer Empfehlung des „Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge“.²⁴¹ Danach bleibt Nettoein-

²³⁸ Sinn, Holzner et al. [2002] S. 9

²³⁹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [2000] S. 92 -94

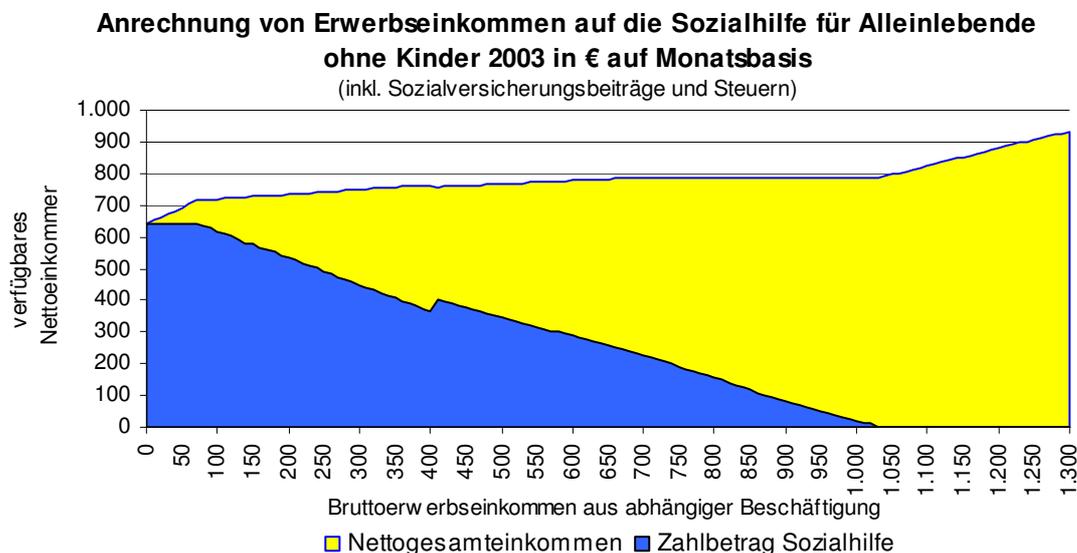
²⁴⁰ Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ [2002] S. 27, S. 125 ff.

²⁴¹ Die Anrechnung von Einkommen auf die Sozialhilfe ist dem Grundsatz nach in § 76 Absatz 2a Nr. 1 BSHG geregelt. Dort ist allerdings nur bestimmt, dass vom anzurechnenden Einkommen Beträge in angemessener Höhe abzusetzen sind. Von der entsprechenden Verordnungsermächtigung gem. § 76 Absatz 3 BSHG, mit der die Anrechnungsregelungen präzisiert werden können, hat die Bundesregierung bisher keinen Gebrauch machen

kommen (i.S. § 76 Absatz 1 BSHG) in Höhe von $\frac{1}{4}$ des Eckregelsatzes (Durchschnitt West rd. 292 €) anrechnungsfrei (d.h. 73 €). Darüber hinausgehendes Einkommen wird zu 85 % auf die Sozialhilfe angerechnet, d.h. mit jedem hinzuverdienten € wird die Sozialhilfe um 0,85 € gekürzt. Der größtmögliche, dem Sozialhilfeempfänger verbleibende Hinzuverdienst, der technisch als Absetzbetrag bezeichnet wird, ist auf die Hälfte des Eckregelsatzes begrenzt, d.h. der Sozialhilfeempfänger kann höchstens 146 € zur Sozialhilfe hinzuverdienen. Das dafür erforderliche Bruttoeinkommen beträgt unter Berücksichtigung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung etwa 710 €. ²⁴² Mit anderen Worten, bei einem monatlichen Erwerbseinkommen von etwa 710 € verbleiben dem Sozialhilfeempfänger von diesem Einkommen 146 €, um die sich die Sozialhilfe erhöhen würde.

Darüber hinaus liegt die Transferenzugsrate bei 100 %, d.h. jeder zusätzliche € führt einer Kürzung der Sozialhilfe in gleicher Höhe. Die nachfolgende Graphik veranschaulicht die Wirkung der Transferenzugsrate. Ab dem anrechnungsfreien Hinzuverdienst in Höhe eines Viertel des Regelsatzes, d.h. ab 73 € erhöht sich das verfügbare Nettoeinkommen des Sozialhilfeempfängers kaum noch. Ab einem Monatsbruttoverdienst von etwa 710 € bis zum Auslaufen des Sozialhilfeanspruchs bei einem Bruttoerwerbseinkommen von 1.040 € liegt die Transferenzugsrate bei 100 %, d.h. das verfügbare Nettoeinkommen bleibt konstant.

Graphik 3.9²⁴³



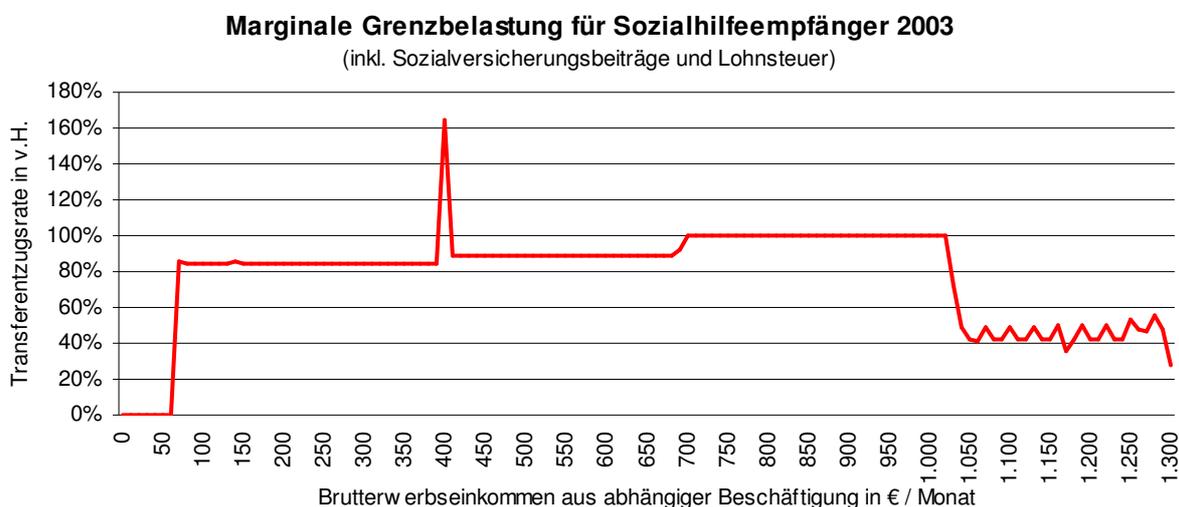
können. Ein Versuch in der 13. Legislaturperiode, die bestehenden Anrechnungsregelungen auf dem Verordnungswege zu verbessern, ist wegen der zu hohen Kosten am Länderwiderstand gescheitert.

²⁴² Einkommensteuer fällt erst bei einem Bruttomonatseinkommen von etwa 870 € an (Lohnsteuerklasse I ohne Kinder unter Berücksichtigung von Arbeitnehmer-Pauschbetrag, Vorsorgepauschale und Sonderausgaben-Pauschbetrag)

²⁴³ Lohnsteuerklasse I ohne Kinder, berücksichtigt wurde der Arbeitnehmer-Pauschbetrag, die Vorsorgepauschale und der Sonderausgaben-Pauschbetrag, der Arbeitnehmersozialversicherungsbeitrag wurde in der Berechnung auf 21 % festgelegt. Berücksichtigt wurde die seit dem 1. April 2003 geltende Regelung zu den „Mini-Jobs“ (Anhebung Geringfügigkeitsgrenze auf 400 €) und die eingeführte Gleitzone von 401 bis 800 €, in der die Sozialversicherungsbeiträge nach der in § 226 Absatz 4 SGB V und § 163 Absatz 10 SGB VI vorgeschriebenen Formel für die Berechnung der Beitragsbemessungsgrundlage ermittelt werden.

Noch deutlicher wird die Wirkung der hohen Transferentzugsrate bei einer Betrachtung der marginalen Grenzbelastung. Die nachfolgende Graphik verdeutlicht, wie hoch die Transferentzugsrate mit jedem zusätzlich verdientem € in den entsprechenden Einkommensbereichen ist.

Graphik 3.10²⁴⁴



Damit wird ein gleitender Übergang von Sozialhilfeempfängern vom Sozialhilfebezug hin zu einer Erwerbstätigkeit deutlich erschwert. Die hohe Transferentzugsrate wirkt wie eine Art „Armut- oder Beschäftigungsfalle“.

Das BSHG sieht eine Reihe von abgestuften Instrumenten vor, die eine Beschäftigung sowohl im ersten Arbeitsmarkt fördern soll (insbesondere § 18 BSHG), aber auch Möglichkeiten zur Schaffung von Arbeitsgelegenheiten außerhalb des ersten Arbeitmarktes (insbesondere § 19 BSHG) sowie auch die Förderung für spezielle Problemgruppen (insbesondere § 20 BSHG) bereithält. In der Praxis bleiben die Erfolge aber eher bescheiden.

So besteht z.B. gemäß § 18 Absatz 5 BSHG die Möglichkeit, dem Hilfeempfänger bei Aufnahme einer Tätigkeit einen Zuschuss in Höhe von bis zu einem Regelsatz für den Haushaltsvorstand bis zur Dauer von 12 Monaten zu gewähren. Auf Grund einer Sonderregelung kann von diesen Beschränkungen im Einzelfall bis zum 30. Juni 2005 sogar abgewichen werden.²⁴⁵ Damit wäre zumindest theoretisch ein Instrument vorhanden, um die extreme Transferentzugsrate deutlich abzumildern. Der Deutsche Städtetag vermeldet für dieses Instrument aber nur eine Inanspruchnahme von 292 Fällen im Jahre 1999 und 239 Fällen im Jahre 2000.

²⁴⁴ Lohnsteuerklasse I ohne Kinder, berücksichtigt wurde der Arbeitnehmer-Pauschbetrag, die Vorsorgepauschale und der Sonderausgaben-Pauschbetrag, der Arbeitnehmersozialversicherungsbeitrag wurde in der Berechnung auf 21 % festgelegt. Berücksichtigt wurde die seit dem 1. April 2003 geltende Regelung zu den „Mini-Jobs“ (Anhebung Geringfügigkeitsgrenze auf 400 €) und die eingeführte Gleitzone von 401 bis 800 €, in der die Sozialversicherungsbeiträge nach der in § 226 Absatz 4 SGB V und § 163 Absatz 10 SGB VI vorgeschriebenen Formel für die Berechnung der Beitragsbemessungsgrundlage ermittelt werden.

²⁴⁵ Artikel 1 des Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im BSHG vom 26. April 2002 (BGBl. S. 1462)

Auch für das Arbeitslosengeld und die Arbeitslosenhilfe bestehen im Grundsatz ähnliche Regelungen. Übt der Arbeitslose, dem Arbeitslosengeld zusteht, eine Erwerbstätigkeit von weniger als 15 Stunden in der Woche aus, so kann der Arbeitslose gemäß § 141 SGB III ein Nettoentgelt in Höhe von 20 % des Arbeitslosengeldes, mindestens jedoch 165 € anrechnungsfrei hinzuverdienen. Darüber hinausgehendes Einkommen wird dann allerdings vollständig angerechnet. Für Arbeitslosenhilfebezieher gilt im Grundsatz gemäß § 198 Nr. 6 SGB III die gleiche Regelung.

Die Ausgestaltung der Transferenzugsrate lässt oftmals nur die Alternative Erwerbsarbeit oder Transferbezug übrig. Ein gleitender Übergang aus dem Transferenzug, insbesondere aus dem Sozialhilfebezug hin zu einer Erwerbstätigkeit wird wesentlich erschwert. Ein Leben unabhängig von der Sozialhilfe wird durch die extreme Transferenzugsrate für Geringqualifizierte so nur schwer möglich, da der Sozialhilfeempfänger im Grunde einen Arbeitsplatz finden müssen, der sofort oder zumindest in absehbarer Zeit ein Nettoeinkommen bietet, das über dem möglichen Sozialhilfebezug liegt. Ein schrittweiser Weg dorthin ist für den Sozialhilfeempfänger kaum lohnend. Der bestehende Abgabenkeil, der dabei auch noch überwunden werden muss, verstärkt die Problematik zusätzlich.

Die hohe Transferenzugsrate trägt zusammen mit dem hohen Abgabenkeil auch wesentlich zu hohen und weiter steigenden Anteil der „Schwarzarbeit“ in Deutschland bei. Während der Anteil der Schattenwirtschaft am BIP 1989/1990 noch auf 11,8 % geschätzt wurde, lag dieser Wert 2001 schon bei 16,3 %.²⁴⁶ Ein internationaler Vergleich zeigt, dass der Anteil der Schattenwirtschaft dort tendenziell höher ist, wo auch die Gesamtsteuer- und Beitragslast besonders hoch ist.²⁴⁷ Für das Jahr 2002 wird der Anteil der Schattenwirtschaft auf 16,49 % geschätzt. Dies entspricht einem Volumen von 350,4 Mrd. €. Die Zahl der in der Schattenwirtschaft Beschäftigten wurde auf Vollzeitstellen hochgerechnet für 1997/1998 auf 7 bis 9 Mio. geschätzt.²⁴⁸

3.4.4 „Verschiebebahnhof“

Ein weiteres strukturelles Problem im Bereich des Abgaben-Transfer-Systems ergibt sich aus der derzeit noch bestehenden unterschiedlichen Zuständigkeit für die Sozialhilfe und die Arbeitslosenhilfe bzw. das Arbeitslosengeld. Während die Sozialhilfe von den Kommunen getragen wird, werden die Arbeitslosenhilfe aus dem Bundeshaushalt und das Arbeitslosengeld von der Bundesanstalt für Arbeit aus den Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung finanziert.

Die steigenden Sozialhilfeausgaben haben die Kommunen bewogen, in den letzten Jahren ihre arbeitsmarktpolitischen Anstrengungen zu intensivieren.²⁴⁹ Auf Grund der unterschiedlichen Finanzierungszuständigkeit zwischen Sozialhilfe und insbesondere der Arbeitslosenhilfe bestehen Anreize zur

²⁴⁶ Schneider, F. [2001, 2002], S. 13

²⁴⁷ Schneider, F. [2002] S. 29

²⁴⁸ ebenda S. 19 f.

²⁴⁹ Lang, Rosenfeld [2001] S. 387 ff.

gegenseitigen Lastenverschiebung. Im Vergleich zu den „reinen“ Sozialhilfeempfängern sind Empfänger von Arbeitslosenhilfe bzw. Arbeitslosengeld²⁵⁰ aus Sicht der Kommunen „billig“. Ende 2001 haben 232.501 Bezieher von Leistungen nach dem SGB III ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt bezogen. Vor die Wahl gestellt, ob kommunale Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik eher reinen Sozialhilfeempfängern oder eher Kombihilfeempfängern zugute kommen sollen, entscheiden die Träger der Sozialhilfe daher tendenziell für die „reinen“ Sozialhilfeempfänger.²⁵¹ Dabei wird die kommunale Arbeitsmarktpolitik auch von dem Ziel getragen, die Sozialhilfeempfänger möglichst in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu bringen, um damit Ansprüche auf Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe zu begründen.²⁵²

Diese außerhalb beschäftigungspolitischer Erwägungen liegenden, kontraproduktiven Handlungsmotive führen zu Fehlsteuerungen der Arbeitsmarktpolitik und verschlechtern damit die Rahmenbedingungen für Transferempfänger, sich aus der Transferabhängigkeit zu befreien, zusätzlich.

Allerdings hat die Bundesregierung in der Koalitionsvereinbarung vom 16. Oktober 2002 erklärt, die Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zusammenzuführen.²⁵³ Dabei ist geplant, die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für beschäftigungsfähige Leistungsempfänger entsprechend den Vorschlägen der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ zusammenzuführen und eine neue einheitliche bedürftigkeitsabhängige Leistung („Arbeitslosengeld II“) einzuführen.²⁵⁴

Die Frage der konkreten Umsetzung der Zusammenführung beider Systeme wird in der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen beraten, deren Aufgabe es ist, zu den wichtigen Fragen des kommunalen Finanzsystems konkrete Vorschläge für die Gesetzgebung zu unterbreiten. Im Rahmen der Gemeindefinanzkommission wurde eine Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ eingerichtet, die sich speziell mit der Umsetzung der geplanten Zusammenführung befasst. Die Kommission soll bis Mitte 2003 ihre Vorschläge unterbreiten.

Eine wichtige Frage wird dabei auch die neue Zuständigkeit und die entsprechende Finanzierungsverantwortung der neuen, einheitlichen Leistung sein, wobei aus arbeitsmarktpolitischer Sicht einiges dafür spricht, diese Leistung eher bei der Bundesanstalt für Arbeit als bei den bisherigen Trägern der Sozialhilfe anzusiedeln. Entsprechend hat der Bundeskanzler in einer Regierungserklärung am 14. März 2003 bereits deutlich gemacht, dass zukünftig die Bundesanstalt für Arbeit für die erwerbsfähigen

²⁵⁰ davon 53.475 Bezieher von Arbeitslosengeld, 118.576 Bezieher von Arbeitslosenhilfe und 60.450 Bezieher von sonstigen SGB III-Leistungen (Datenbasis: 25 %-Stichprobe des Sozialhilfestatistik 2000 auf 2001 hochgerechnet)

²⁵¹ Lang, Rosenfeld, Schneider, H. [2001] S. 311 ff., Schneider, H. [2001a, 2002a]

²⁵² Schöb [2002] S. 20, Schneider, H. [2001b] S. 262

²⁵³ In Abschnitt II, Unterpunkt „Vermittlung in Arbeit stärken“ heißt es: „Wir werden die Kompetenzen zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit durch die Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe bündeln.“. Im Unterpunkt „Fördern und Fordern – Sozialhilfe modern gestalten“ heißt es: „Mit der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe bündeln wir die Kompetenzen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und schaffen Anreize zur Integration in das Arbeitsleben.“

²⁵⁴ Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ [2002] S. 125 ff.

gen Sozialhilfeempfänger materiell zuständig sein wird und dass die Kommunen entsprechend entlastet werden sollen.

3.5 Zusammenfassung

Auch wenn es für die überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter keine einfache, monokausale Erklärung gibt, kristallisieren sich verschiedene spezifische Ursachenkomplexe heraus, die sowohl aus Angebots-, wie auch aus Nachfragesicht einen Erklärungsansatz für die Strukturprobleme bieten. Dabei stehen die herausgearbeiteten Ursachen nicht nebeneinander, sondern in enger Wechselwirkung zueinander. Zum Teil bedingen sie sich und verstärken sich sogar.

Die rasante technische Entwicklung und der damit verbundene höhere Kapitaleinsatz haben in vielen Bereichen einfache Tätigkeiten schlichtweg überflüssig gemacht. Die zunehmende internationale Arbeitsteilung hat überdies dazu geführt, dass viele der verbliebenen Arbeitsplätze für Geringqualifizierte ins kostengünstigere Ausland verlagert wurden.

Beide Faktoren, d.h. die Substitution von Arbeit durch Kapital und die Verlagerung von einfachen Arbeitsplätzen ins Ausland wurden durch eine Entwicklung verstärkt, die insbesondere im Bereich der einfachen Tätigkeiten dazu geführt hat, dass sich produktivitätsgerechte Marktlöhne nur schwer herausbilden können.

Insbesondere im Vergleich zu angelsächsischen Staaten fällt die Lohnspreizung in Deutschland nach unten gering aus. Gleichzeitig zeigt z.B. die Entwicklung in den USA, dass der Erfolg in der Beschäftigungspolitik gerade in den unteren und oberen Lohnsegmenten zu verzeichnen war. Auch wenn diese Entwicklung zum Teil auch auf die unterschiedliche Gesellschaftskonzeption an sich zurückzuführen ist und daher nicht eins zu eins nachvollzogen werden kann, bestehen für Deutschland eine Reihe spezifischer Ursachen für die geringe Lohnspreizung, die sich nachteilig auf die Beschäftigungsmöglichkeiten Geringqualifizierter ausgewirkt haben. Im Kern prägt natürlich das bestehende Sozialleistungssystem die Lohnstruktur wesentlich mit. Daneben spielen aber auch andere Gründe eine wichtige Rolle.

Die vergleichsweise geringe Lohndifferenzierung zwischen dem Verarbeitenden Gewerbe und dem Dienstleistungssektor hat in Anbetracht der unterschiedlichen Möglichkeiten zur Produktivitätssteigerung einen stärkeren Anstieg der relativen Preise für Dienstleistungen zu Folge, so dass sich bei unterstellter hoher Preiselastizität der Nachfrage diese von Dienstleistungen hin zu Industriegütern verschoben hat. Damit verschlechtern sich auch die Beschäftigungsmöglichkeiten Geringqualifizierter, da diese vorrangig im Dienstleistungsbereich zu suchen sind (siehe 2.2.1).

Auch die Arbeitszeitpolitik behinderte in der Vergangenheit eine stärkere Lohnspreizung. Mit der Verkürzung der Wochenarbeitszeit verbunden war ein überproportionaler Lohnausgleich in den unte-

ren Lohngruppen, so dass sich die Beschäftigungschancen Geringqualifizierter weiter verschlechtert haben.

Ein weiterer wichtiger Grund für das Wegbrechen von einfachen Arbeitsplätzen liegt in der hohen Abgabenbelastung der Arbeit. Deutschland nimmt bei der Abgabenbelastung im internationalen Vergleich eine Spitzenposition ein. Dabei ist die Belastung mit direkten Steuern eher durchschnittlich und wird bis 2005 noch weiter sinken. Die Hauptbelastung geht von den Beiträgen zu den Zweigen der Sozialversicherung aus. Hier ist die Belastung seit Jahren kontinuierlich gestiegen und liegt 2003 bei durchschnittlich 42 %. Auf Grund der demographischen Entwicklung ist selbst bei Ausschöpfung der erheblichen Effizienzreserven in den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung nicht mit einer nennenswerten Entlastung zu rechnen, sofern auf der Einnahmeseite an der Finanzierungsform und auf der Ausgabenseite am Leistungsniveau festgehalten wird.

Allein die hohen Sozialversicherungsbeiträge führen dazu, dass die lohnbezogenen Arbeitskosten des Arbeitgebers das verbleibende Nettoeinkommen des Arbeitnehmers um mehr als die Hälfte übersteigen. Der hohe Abgabenkeil verringert die Möglichkeiten zur Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte innerhalb des gegebenen Lohnspektrums weiter. Die Produktivität Geringqualifizierter und die damit verbundene Wertschöpfung reichen häufig nicht aus, um einen Bruttolohn zu rechtfertigen, der innerhalb des bestehenden Lohngefüges angesiedelt ist.

Das Sozialleistungssystem in seiner komplexen Wechselwirkung über die Steuer- und Abgabenbelastung auf der einen Seite und über die Transferleistungen auf der anderen Seite (Abgaben-Transfer-System) übt einen großen Einfluss auf die Rahmenbedingungen für die Beschäftigung Geringqualifizierter aus. Insbesondere die Sozialhilfe als „Auffangnetz“ des Sozialstaats beeinflusst das Erwerbsverhalten Geringqualifizierter und das Lohngefüge wesentlich mit. So bildet die Sozialhilfe mit dem durchschnittlichen Bedarf im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen faktisch eine Lohnuntergrenze, d.h. das Niveau der Sozialhilfe definiert eine Art „Anspruchslohn“ bzw. einen „Mindestlohn“. Unterhalb dieses Mindestlohns bestehen für Erwerbstätige keine ökonomischen Anreize zur Arbeitsaufnahme.

Formal soll die Höhe der Sozialhilfe so bemessen werden, dass sie unter den Nettoarbeitsentgelten unterer Lohn- und Gehaltsgruppen liegt. Abgesehen davon, dass das Lohnabstandsgebot in der Praxis an verschiedenen Stellen verletzt wird, reicht es aus ökonomischer Sicht aber nicht allein aus, dass die Sozialhilfe die Löhne nicht übersteigt. Unter Anreizgesichtspunkten kommt es vielmehr darauf an, dass der Abstand zwischen möglichem Transfereinkommen und Erwerbseinkommen so groß ist, dass ausreichende Anreize zur Arbeitsaufnahme bestehen.

Die Tatsache, dass die spezifische Arbeitslosenquote Geringqualifizierter kontinuierlich gestiegen ist und dass sich das Niveau der Sozialhilfe und der unteren Lohngruppen in etwa parallel entwickelt haben, spricht ohnehin dafür, dass die Sozialhilfe die faktische Lohnuntergrenze zumindest wesentlich mitbestimmt und nicht umgekehrt. Das Niveau der Sozialhilfe hat also dazu beigetragen, die Lohndif-

ferenzierung in unteren Einkommenssegment einzuschränken und das Lohngefüge von unten her zu komprimieren.

Im Ergebnis hat die Ausgestaltung der Sozialhilfe mit ihrer Mindestlohnwirkung die Beschäftigungsmöglichkeiten Geringqualifizierter weiter eingeschränkt. Zu produktivitätsgerechten Löhnen im Bereich einfacher Arbeiten kommt auf Grund der Mindestlohnwirkung der Sozialhilfe häufig kein Arbeitsangebot zu Stande, da die entsprechenden betrieblichen Arbeitskosten nur ein Nettolohn zulassen, der unter oder nur knapp über den sozialhilferechtlich begründeten Anspruchs- bzw. Mindestlohn liegt, so dass die Erwerbslosen aus verständlichen Gründen nicht bereit sind, eine Arbeit aufzunehmen.

Auf der anderen Seite ist eine Nachfrage nach Arbeitskräften bei Löhnen, die über dem Sozialhilfeanspruch liegen, nicht zu erwarten, wenn die zu erwartende Produktivität des Arbeitssuchenden einen Nettolohn, der über der Sozialhilfe liegt, nicht rechtfertigt. Im Ergebnis kommen in diesem Arbeitsmarktsegment Angebot und Nachfrage nicht zusammen.

Verschärft wird diese Situation noch durch die bestehenden Bestimmungen zur Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe. Da die marginale Grenzbelastung für Sozialhilfeempfänger sehr schnell auf 100 % steigt, lohnt sich die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erst dann, wenn es gelingt, die Sozialhilfeabhängigkeit in „einem Sprung“ zu überwinden. Es stellt sich also aus Sicht des Sozialhilfeempfänger in der Regel nur die Alternative Sozialhilfe oder (legale) Erwerbsarbeit. Ein gleitender Übergang weg von der Sozialhilfe ist so kaum möglich, auch wenn das Sozialhilferecht eine Reihe von Förderinstrumenten bereithält, die diesen Weg ermöglichen sollen.

Die Ausgestaltung der Sozialhilfe führt nicht nur zur Herausbildung einer faktischen Mindestlohnschwelle sondern sie wirkt wegen der Transferenzugsregelungen auch noch wie eine „Beschäftigungs- bzw. Armutsfalle“. Hinzu kommt, dass die extremen Transferenzugsraten neben der hohen Abgabenbelastung auch zum hohen Anteil der „Schwarzarbeit“ beitragen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich aus einer Vielfalt an möglichen Ursachen für die bestehende Marktungleichgewichte im Bereich einfacher Tätigkeiten vor allem die Fehlanreize im Sozialleistungssystem (Mindestlohnschwelle und Beschäftigungsfalle) herauskristallisiert haben, die wiederum maßgeblich zur vergleichsweise geringen Lohnspreizung nach unten beigetragen haben. Diese Fehlanreize haben, gepaart mit der hohen Abgabenbelastung des Faktors Arbeit, dazu geführt, dass zusätzliche Anreize zur ohnehin vorhandenen Tendenz des Ersatzes einfacher Arbeit durch Kapital sowie zur Verlagerung einfacher Tätigkeiten in sogenannte „Billiglohnländer“ bestehen.

Die Rahmenbedingungen im Segment der einfachen Tätigkeiten sind so ausgestaltet, dass Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage in diesem Bereich zumindest auf legalem Wege häufig nicht zusammenfinden.