

EIN WETTBEWERBSKONZEPT FÜR DIE MAGDEBURGER ALTERNATIVE

Gutachten für die

Staatskanzlei des Landes Schleswig-Holstein

vorgelegt von

Prof. Dr. Ronnie Schöb

Prof. Dr. Joachim Weimann

Fakultät für Wirtschaftswissenschaft
Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg

12.04.2005

GLIEDERUNG

Zusammenfassung.....	5
Gegenstand des Gutachtens.....	8

ERSTER HAUPTTEIL:

DREIßIG JAHRE ARBEITSMARKTPOLITIK IN DEUTSCHLAND

1. Aktive Arbeitsmarktpolitik.....	12
<i>Mikroökonomische Studien</i>	16
<i>Makroökonomische Studien</i>	20
<i>Simulationsstudien</i>	21
<i>Bewertung</i>	22
2. Alternative Reformvorschläge.....	24
2.1 Arbeitnehmerzuschüsse: Aktivierende Sozialhilfe.....	24
<i>Bewertung</i>	29
2.2 Gestaffelte Zuschüsse zur Sozialversicherung (Benchmarking Gruppe).....	32
<i>Bewertung</i>	35
2.3 Beschäftigungsgutscheine für Langzeitarbeitslose.....	36
<i>Bewertung</i>	39
3. Anforderungen an eine erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik.....	41
3.1 Das Arbeitsmarktproblem hat zwei Seiten.....	41
<i>Mangelnde Arbeitsanreize</i>	41
<i>Fehlende Arbeitsnachfrage</i>	42
3.2 Institutionen sind wichtig.....	43
3.3 Die Reform muss zielgruppenorientiert sein.....	44
3.4 Das Anreizproblem ist noch nicht gelöst.....	44
3.5 Das Tarifsysteem muss beachtet werden.....	45
3.6 Unbefristete Probleme brauchen unbefristete Lösungen.....	45

ZWEITER HAUPTTEIL:

EIN WETTBEWERBSMODELL FÜR SCHLESWIG-HOLSTEIN

4. Die Magdeburger Alternative.....	49
4.1 Der Vierpunkte Plan.....	49
1. Erstattung der Sozialversicherungsabgaben.....	49
2. Zusätzliche Entlastung bei bestehenden Arbeitsverhältnissen.....	51
3. Hartz IV – plus: Arbeit muss sich lohnen.....	55
4. Unbefristete Hilfe zur Arbeit.....	58
4.2 Eine Gewinn- und Verlustrechnung.....	60
<i>Fiskalische Gewinn- und Verlustrechnung pro Vermittlungsfall.....</i>	<i>62</i>
<i>Gesamtwirtschaftliche Gewinn- und Verlustrechnung:</i>	
<i>Bundesweite Einführung.....</i>	<i>67</i>
4.3 Modellrechnung für Schleswig-Holstein.....	76
5. Mögliche Einwände.....	80
6. Wettbewerbskonzept zur Magdeburger Alternative.....	90
6.1 Ausgangslage für einen Modellversuch.....	90
6.2 Das Wettbewerbskonzept.....	92
6.3 Kosten des Modellversuchs.....	97
<i>Administrierungskosten des Modellversuchs.....</i>	<i>97</i>
<i>Administrierungskosten der Umsetzung der Magdeburger Alternative</i>	
<i>im Rahmen des Modellversuchs.....</i>	<i>98</i>
6.4 Wissenschaftliche Begleitung und Öffentlichkeitsarbeit.....	99
6.5 Fragen des Lastenausgleichs.....	101
<i>Variante I: Lastenausgleich zwischen Bund und</i>	
<i>Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende.....</i>	<i>108</i>
<i>Variante II: Lastenausgleich mit Fallpauschale.....</i>	<i>109</i>
6.6 Kriterien der Zusätzlichkeit der Beschäftigung.....	112
1. <i>Durch Preissenkungen werden nachweislich</i>	
<i>neue Käuferschichten für das Produkt erschlossen.....</i>	<i>113</i>
2. <i>Es werden neue Produkte geschaffen.....</i>	<i>113</i>
3. <i>Es werden neue Produktionsverfahren eingesetzt.....</i>	<i>114</i>

<i>4. Standortverlagerungen nach Deutschland oder unterlassene Abwanderung</i>	114
<i>5. Umwandlung von Minijobs in Vollzeitstellen</i>	114
6.7 Begeleitende Maßnahmen im Hinblick auf das Arbeitsangebot.....	115
<i>Einbeziehung der Personal-Service-Agenturen</i>	117
<i>Einbeziehung privater Arbeitsvermittler</i>	118
<i>Einbeziehung der JobCenter</i>	119

ANHÄNGE

A1 Der Arbeitsmarkt in Schleswig-Holstein im März 2005.....	121
A2 Erläuterung zu den im Gutachten durchgeführten Berechnungen.....	123
A3 Literaturverzeichnis.....	130
A4 Index.....	136
Danksagung.....	138

Zusammenfassung

Deutschland hat ein **zweiseitiges** Arbeitsmarktproblem. Die gegenwärtige Grundsicherung vernichtet die Anreize von Arbeitslosen, Arbeit zu suchen. Die zu hohen Lohnkosten verhindern, dass Unternehmen mehr Arbeitnehmer einstellen. Besonders betroffen sind die Geringqualifizierten. Die Magdeburger Alternative setzt mit einem Vier-Punkte Plan an beiden Marktseiten an.

1. Die Bundesregierung erstattet Arbeitgebern, die ALG II-Empfänger einstellen, die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung für Löhne bis zur untersten Tariflohngruppe. Damit fallen die Arbeitskosten um rund 35 %. Der Nettolohn bleibt davon vollkommen unberührt.
2. Um Verdrängung regulärer Beschäftigung innerhalb von Unternehmen zu verhindern, werden die Sozialversicherungsbeiträge der neu Eingestellten nur erstattet, wenn die Beschäftigung in der untersten Tariflohngruppe ansteigt. Um Auslagerung von Arbeitsplätzen zu verhindern, werden bestehenden Unternehmen für jede Neueinstellung auch noch die Sozialversicherungsbeiträge für einen bereits am Stichtag beschäftigten Arbeiter erstattet.
3. Die Grundidee der Hartz-Reformen wird konsequent umgesetzt: Anspruch auf Hilfe hat nur derjenige, der tatsächlich keine Arbeit findet. Wer arbeitsfähig ist und eine ihm angebotene, zumutbare Arbeit ablehnt, der verwirkt seinen Anspruch auf Hilfe.
4. Die Umstellung wird unbefristet eingeführt.

Die Magdeburger Alternative

- schafft bei bundesweiter Einführung rund 1,7 Millionen neue Jobs,
- führt zu staatlichen Nettoersparnissen von jährlich 4,8 Mrd. Euro. Zum einen ist die Freistellung von den Sozialversicherungsbeiträgen aufkommensneutral, da sich durch die Aufnahme einer Arbeit am Leistungsumfang für den Alg II-Empfänger nichts ändert. Einsparungen ergeben sich jedoch bei den Alg II-Zahlungen. Zusätzlich entstehen Steuereinnahmen.

- schafft Arbeitsplätze im *ersten* Arbeitsmarkt,
- verlangt keine staatlichen Eingriffe in die Tarifautonomie und
- verhindert „working poor“: Die Nettolöhne bleiben unangetastet.

Die *Magdeburger Alternative* sieht eine sehr weit reichende Reform des Systems der sozialen Grundsicherung vor. Eine solche Reform sollte nicht durchgeführt werden, ohne zu erproben, ob die erwarteten positiven Wirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Staatsfinanzen in dem prognostizierten Umfang eintreten. Ein klassischer Modellversuch, der zeitlich befristet in einer begrenzten Region durchgeführt wird, ist allerdings nicht möglich. Einerseits würde eine zeitliche Befristung der Befreiung von den Sozialabgaben einen zentralen Wirkungsmechanismus der Magdeburger Alternative lahm legen. Andererseits käme es am Rand der Region zu massiven Verdrängungstendenzen, da Unternehmen, die die Reform in Anspruch nehmen können, erhebliche Wettbewerbsvorteile gegenüber Mitbewerbern außerhalb der Region hätten. Aus diesem Grund soll die Magdeburger Alternative im Rahmen eines Wettbewerbs getestet werden, mit dem zwei zentrale Fragen unter wissenschaftlicher Begleitung beantwortet werden sollen:

1. Entstehen durch langfristige Befreiung von den Sozialabgaben Arbeitsplätze, die neu geschaffen werden und nicht zur Verdrängung bereits bestehender Arbeitsplätze führen und wenn ja, wo entstehen diese Arbeitsplätze?
2. Ist die Magdeburger Alternative eine Reform, die hilft Bürokratie *abzubauen*?

Der Wettbewerb ist wie folgt ausgestaltet: Das Land Schleswig Holstein lobt 1.000 Arbeitsplätze aus, die für zehn Jahre von den Sozialabgaben befreit werden, wenn die Voraussetzungen entsprechend der Vorgaben der Magdeburger Alternative erfüllt sind.

- Um einen oder mehrere dieser Arbeitsplätze besetzen zu können, müssen Unternehmen ein Konzept einreichen, aus dem hervorgeht, dass sie in der Lage sind, *zusätzliche* Beschäftigung zu schaffen. Diese Beschäftigung muss in Schleswig Holstein stattfinden und die Beschäftigten müssen ehemalige ALG II Empfänger aus diesem Bundesland sein.

- Über die eingereichten Konzepte entscheidet eine Jury. Sie legt auch fest, wie zu überprüfen ist, ob die im Konzept dargelegten Pläne auch tatsächlich umgesetzt werden.
- Entsprechend den Regelungen der *Magdeburger Alternative* erhält ein Unternehmen, das bereits Beschäftigte hat, deren Lohn unter der Förderhöchstgrenze liegt, die doppelte Entlastung.
- Werden alle 1.000 Arbeitsplätze besetzt, führt dies zu einer Nettoentlastung von mindestens 2,4 Mio. Euro. Entlastungen und Belastungen verteilen sich aber nicht gleichmäßig auf die Gebietskörperschaften. Über einen Finanzausgleich ist insbesondere mit dem Bund zu verhandeln.
- Der Wettbewerb wird wissenschaftlich evaluiert.

„Die hohen Lohnnebenkosten sind gerade für die Geringqualifizierten eine unüberwindbare Barriere, einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Ich glaube, dass wir das Instrument der Lohnkostenzuschüsse noch nicht ausreichend genutzt haben. Ich weiß, die bisherigen zaghaften Versuche haben nicht die gewünschten Erfolge gebracht. Davon sollten wir uns aber nicht entmutigen lassen, sondern in diesem schwierigen Bereich des Arbeitsmarktes weiter nach Lösungen suchen. Vorschläge hierzu – von der „aktivierenden Sozialhilfe“ bis zur „Magdeburger Alternative“ – liegen vor. Ich ermutige die Arbeitsmarktpolitiker, diese Modelle zu erproben.“

Bundespräsident Horst Köhler am 15. März 2005

Gegenstand des Gutachtens

Die Arbeitsmarktpolitik war der zentrale Gegenstand der innen- und wirtschaftspolitischen Debatte des Jahres 2004. Mit den Hartz-Gesetzen ist eine Arbeitsmarktreform auf den Weg gebracht worden, die das System der sozialen Grundsicherung in Deutschland neu geordnet hat und dabei wesentliche Verwerfungen dieses Systems beseitigte. Die politische Auseinandersetzung um diese Reform wurde mit großer Härte geführt und klingt noch heute nach. Die politische Gemengelage wird gegenwärtig von folgenden Fakten bestimmt, bezüglich derer es *im Prinzip* einen weitgehenden Konsens gibt:

1. Die Hartz-Gesetze waren notwendig, um die Bedingungen auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes so zu gestalten, dass die Voraussetzungen für mehr Beschäftigung, insbesondere im Bereich der gering qualifizierten Langzeitarbeitslosen, geschaffen werden.
2. Damit ist das Beschäftigungsproblem aber noch nicht gelöst. Insbesondere bedarf es weiterer Reformen, die dazu führen, dass die Nachfrageseite stimuliert wird und damit die Beschäftigung insgesamt ausgeweitet wird – und das kann nur durch eine massive Absenkung der Arbeitskosten geschehen.

Die bisherige Arbeitsmarktpolitik hat den zweiten Punkt vollkommen außer Acht gelassen. Und die derzeit im politischen Raum näher diskutierten Reformvarianten, die komplementär zur Hartz-Reform die Arbeitsnachfrageseite betreffen, laufen darauf hinaus, dass ausgerechnet die Bezieher kleiner Einkommen stark belastet werden.

In dieser Situation ist die Politik in einer schwierigen Lage. Einerseits hat sie die zurückliegenden Reformen als „schwere, aber notwendige Opfer“ verkauft und damit die

Hoffnung geweckt, dass mit diesen „Zumutungen“ die Voraussetzungen für eine Lösung des Arbeitsmarktproblems geschaffen wären. Andererseits zeigt sich mit aller Deutlichkeit, dass dies in dieser Form nicht stimmt. Im Gegenteil: Glaubt man der gegenwärtig vorherrschenden Meinung, dann sind noch viel weitgehendere Opfer nötig, will man das Problem lösen. Das erscheint den meisten Politikern aber nicht kommunizierbar. Wer diese Wahrheit ausspricht, so glauben viele, gräbt sich damit sein politisches Grab.

Vor diesem Hintergrund bietet die *Magdeburger Alternative* einen gangbaren Ausweg. Sie entwickelt ein Reformkonzept, mit dem bis zu 1,7 Millionen neue, *zusätzliche* Arbeitsplätze entstehen können und zwar

- ohne die Tarifautonomie anzutasten,
- ohne die Nettoeinkommen zu reduzieren und
- ohne dass der Staat zusätzliche Mittel bereitstellen muss.

Mit anderen Worten, die *Magdeburger Alternative* verspricht eine Reform, die keine Verlierer kennt, bei der alle profitieren und die nicht nur Arbeitsplätze schafft, sondern auch den Staatshaushalt massiv entlastet. Sollte sich dieses Versprechen als richtig erweisen, wäre damit eine Reformalternative gefunden, die in jeder Weise kommunizierbar ist und das dringendste Problem der deutschen Innen- und Wirtschaftspolitik massiv entschärft.

Damit gewinnt die Frage, *ob* die *Magdeburger Alternative* eine realistische Reformalternative ist, hohe politische Bedeutung. Diese Frage lässt sich mit Hilfe theoretischer Überlegungen und empirischer Evaluation allein nicht beantworten. Notwendig ist eine Erprobung in der Praxis. Eine solche ist aber nicht ohne weiteres möglich, weil klassische Modellversuche im Falle der *Magdeburger Alternative* nicht durchgeführt werden können. Die Staatskanzlei des Landes Schleswig-Holstein hat deshalb die Autoren der *Magdeburger Alternative* beauftragt, ein Konzept für einen durchführbaren Praxistest zu entwickeln. Das Ergebnis wird mit diesem Gutachten vorgelegt. Es handelt sich um einen Wettbewerb, der dazu benutzt wird, die Mechanismen, die im Konzept der *Magdeburger Alternative* die treibende Kraft sind, auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen.

Das Wettbewerbskonzept ist so gestaltet, dass es aus Sicht der Autoren eine *dominante Strategie* ist, die *Magdeburger Alternative* mit Hilfe dieses Wettbewerbs zu erproben:

- Der Wettbewerb ist ohne Risiken für die öffentlichen Haushalte, denn eine fiskalische Belastung ist ausgeschlossen. Im Gegenteil: Eine fiskalische Entlastung ist wahrscheinlich.
- Im ungünstigsten Fall erweist sich die *Magdeburger Alternative* als nicht funktionsfähig. In diesem Fall war es einen Versuch wert – angesichts der äußerst positiven Folgen, die ein Erfolg gehabt hätte.
- Im günstigen Fall wird deutlich, dass die *Magdeburger Alternative* tatsächlich eine realistische Reformidee ist. In diesem Fall kann der Wettbewerb dazu genutzt werden, *jedes* Gegenargument gegen diese Reformoption zu widerlegen. Der politische Entrepreneur, der den Wettbewerb initiierte, wäre sich des allgemeinen Beifalls gewiss.

Der Wettbewerb ist damit eine Politikoption, die ohne Risiken ist, nur geringe, überschaubare administrative Kosten verursacht und im Erfolgsfall extrem hohe politische, ökonomische und soziale Erträge abwirft.

Das Gutachten ist wie folgt gegliedert. Im ersten Kapitel wird eine kurze Diagnose der erfolglosen Arbeitsmarktpolitik der letzten 30 Jahre vorgelegt. In Kapitel zwei werden die wichtigsten Konkurrenzvorschläge vorgestellt, insbesondere die des Ifo-Instituts und der Benchmarking Gruppe sowie die Gutscheinidee von Dennis Snower. Darauf aufbauend wird im dritten Kapitel dargelegt, worauf es bei einer erfolgreichen Arbeitsmarktreform ankommt und im vierten Kapitel die *Magdeburger Alternative* eingeführt. Kapitel fünf setzt sich mit den häufigsten Einwänden und Fragen auseinander, die im Zusammenhang mit der *Magdeburger Alternative* geäußert werden. In Kapitel sechs wird schließlich das Wettbewerbskonzept erläutert. Alle Berechnungen finden sich ausführlich dokumentiert im Anhang.

Magdeburg im April 2005

Prof. Dr. Ronnie Schöb

Prof. Dr. Joachim Weimann

ERSTER HAUPTTEIL:
DREIßIG JAHRE
ARBEITSMARKTPOLITIK
IN DEUTSCHLAND

1. AKTIVE ARBEITSMARKTPOLITIK

Die Anfänge der aktiven Arbeitsmarktpolitik reichen in die Zeit zurück, in der in Deutschland Vollbeschäftigung herrschte. Aktive Arbeitsmarktpolitik war zunächst nur eines unter mehreren Instrumenten der Globalsteuerung, mit denen die Wirkungen konjunktureller Schwankungen auf den Arbeitsmarkt eingedämmt bzw. vorausschauend verhindert werden sollten. Das Ziel war dabei weniger die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Vielmehr wollte man dem Mangel an qualifizierten Arbeitskräften vorbeugen. Der Schwerpunkt lag dementsprechend auf der beruflichen Weiterbildung.

Weiterbildung stellt auch heute noch das vorrangig eingesetzte arbeitsmarktpolitische Instrument dar. Von den 21 Mrd. Euro, die 2003 für die Arbeitsmarktpolitik ausgegeben wurden, entfiel der größte Anteil, fast ein Viertel, auf die berufliche Weiterbildung. Arbeitslose zu qualifizieren und Beschäftigte weiterzubilden, ist dann sinnvoll, wenn es Arbeitsnachfrage gibt, für die kein entsprechend qualifiziertes Angebot existiert. Man spricht hier von Mismatch-Arbeitslosigkeit. Tatsächlich besteht in einzelnen Branchen ein Mangel an qualifizierten Facharbeitern. Angesichts der Tatsache, dass wir seit mindestens zwanzig Jahren jedes Jahr einige Milliarden in berufliche Weiterbildung investieren, ist das allerdings erstaunlich. Tabelle 1.1 illustriert die Ausgaben und die Zahl der Förderfälle seit 1985.

Im Jahr 2004 haben rund 165.000 Menschen an Weiterbildungsmaßnahmen teilgenommen, ohne dass sich dies in einem entsprechenden Abbau der Arbeitslosigkeit widerspiegelt hätte. Das wäre aber der Fall gewesen, wenn wir es tatsächlich mit massiven Mismatch-Problemen zu tun hätten und wenn die öffentlichen Bildungsprogramme zielgenau eingesetzt worden wären. Selbst wenn Mismatch ein großes Problem für den Arbeitsmarkt sein sollte, muss man sich die Frage stellen, ob es durch öffentliche Bildungsprogramme gelöst werden soll. In einem funktionsfähigen Markt löst sich dieses Problem in der langen Frist von allein. Können Arbeitsplätze wegen eines zu geringen Angebots nicht besetzt werden, führt das zu einem Anstieg der Löhne, die für diese Mangelberufe gezahlt werden. Das schafft massive Anreize für die Arbeitsanbie-

ter, die geforderten Qualifikationen zu erwerben. Der private Weiterbildungsmarkt lebt genau davon.

Tabelle 1.1: Teilnehmer in der Förderung beruflicher Weiterbildung

	Alte Länder	Neue Länder	Gesamt- deutschland	Ausgaben in Mrd. Euro
2004	108.781	55.348	164.129	3,6
2003	137.410	82.235	219.645	5,0
2002	193.404	121.571	314.975	6,7
2001	196.092	128.021	324.113	7,0
2000	198.443	133.840	332.283	6,8
1999	214.772	143.359	358.131	6,7
1998	193.679	151.034	344.713	6,4
1997	244.895	179.878	424.773	6,4
1996	303.623	234.059	537.682	8,0
1995	301.551	250.999	552.550	7,6
1994	307.063	256.152	563.215	6,8
1993	346.534	376.214	722.748	8,9
1992	362.808	---	362.808	9,3
1991	350.406	---	350.406	5,4
1990	383.400	---	383.400	2,9
1989	360.900	---	360.900	2,6
1988	419.900	---	419.900	2,8
1987	419.900	---	419.900	2,7
1986	373.800	---	373.800	k. A.
1985	298.200	---	298.200	k. A.

Legende: Aufgelistet ist der Bestand der Teilnehmer in Fortbildungsmaßnahmen zur beruflichen Weiterbildung.

Quelle: 2000-2004: Bundesagentur für Arbeit; 1979-1999: EU-Employment-Observatory (2003).

Das Hauptproblem des deutschen Arbeitsmarktes liegt woanders. Er leidet unter einer zu geringen Arbeitsnachfrage für niedrig produktive Arbeit und daran wird noch so viel Weiterbildung nichts ändern. Ziel einer effizienten Arbeitsmarktpolitik muss es daher sein, *zusätzliche* Arbeitsplätze zu schaffen. Die deutsche aktive Arbeitsmarktpolitik greift hier auf zwei Maßnahmen zurück, die Arbeitslosen aktiv eine Beschäftigung verschaffen sollen. Hierzu zählen zum einen die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)

und zum anderen die so genannten Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM), die vor allem in den neuen Ländern zum Einsatz kamen. Strukturanpassungsmaßnahmen waren als befristete Lohnkostenzuschüsse an gewerbliche Betriebe ausgestaltet, wenn diese Arbeitslose in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse einstellten. Dabei durfte sich sechs Monate vor sowie während der Förderung die Zahl der im Betrieb beschäftigten Arbeitnehmer nicht verringern. Zu Beginn des Jahres 2004 wurden ABM und SAM zusammengeführt. Für ABM wurden 2003 1,68 Mrd. Euro eingesetzt, für die Strukturanpassungsmaßnahmen kamen nochmals 600 Millionen Euro hinzu.

Das entscheidende Kriterium für die Bewertung dieser Maßnahmen ist, ob dadurch *zusätzliche* Arbeitsplätze auf dem ersten Arbeitsmarkt geschaffen werden, d.h. Arbeitsplätze, die von Unternehmen geschaffen werden, weil sie sich davon eine Wertschöpfung versprechen, die ausreicht, die Arbeitskosten zu decken. ABM und SAM sind so angelegt, dass sie solche Arbeitsplätze nicht schaffen *können*. Erstens handelt es sich grundsätzlich um befristete Arbeitsverhältnisse und zweitens per Definition um solche Arbeitsplätze, die ohne staatliche Förderung nicht entstehen würden. Damit soll erreicht werden, dass durch ABM keine „regulären“ Arbeitsplätze verdrängt werden. Dies verhindert jedoch zugleich, dass zusätzliche „reguläre“ Arbeitsplätze entstehen können.

Aus Sicht der Arbeitslosen hatten die ABM lange Zeit eine wichtige und sehr erfreuliche Nebenwirkung, den so genannten Drehtüreffekt. Für Bezieher von Arbeitslosen- oder Sozialhilfe bewirkte die Tätigkeit in einer ABM, dass der Anspruch auf Arbeitslosengeld wieder aufgefrischt wurde. Die Anreizwirkungen dieses Drehtüreffekts waren fatal. Die Strategie, immer wieder dafür zu sorgen, dass man durch eine ABM in den Genuss des Arbeitslosengeldes kommt, war offensichtlich für viele Arbeitslose ausgesprochen attraktiv. Nach der ABM ist vor der ABM und dazwischen liegt nicht Arbeit, sondern das Arbeitslosengeld.

Für die Politik bieten die ABM und Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen ebenfalls eine Reihe von Vorteilen. Das zeigt sich bei den Arbeitslosenzahlen im Februar 2005. So listet die Bundesagentur für Arbeit 2,1 Millionen Alg I-Empfänger und 4,3 Millionen Alg II-Empfänger auf, gleichzeitig weist die Statistik nur 5,2 Millionen registrierte Arbeitslose aus. D.h., dass etwa 1,2 Millionen Arbeitslosengeldempfänger vor

allem aufgrund diverser aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen nicht als arbeitslos und damit arbeitssuchend geführt werden. Umgekehrt wird mit diesen Programmen suggeriert, dass die Politik nicht untätig ist. Dass auf diese Weise keine echten Arbeitsplätze geschaffen wurden, stört dabei offenbar wenig.

Neben den Weiterbildungsmaßnahmen und ABM/SAM umfasst die Arbeitsmarktpolitik eine große Zahl allgemeiner Förderprogramme, wie z.B. Eingliederungszuschüsse, Mobilitätshilfen, Überbrückungsgelder und Förderprogramme für spezielle Zielgruppen. Zu letzteren gehören beispielsweise Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung Behinderter, die Berufsausbildung Benachteiligter, Kurzarbeit, Altersteilzeit und das Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit. Diese Programme kosteten im Jahr 2004 zusammen rund 7,8 Mrd. Euro und sie haben eines mit den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gemeinsam: *Zusätzliche* Arbeit konnten sie nicht schaffen.

In Tabelle 1.2 sind die Teilnehmerzahlen und Kosten der oben besprochenen Maßnahmen seit 1995 aufgeführt. Offenbar bestehen auch innerhalb der Arbeitsverwaltung und der Politik Zweifel an ihrer Wirksamkeit, denn die Maßnahmen sind in den letzten Jahren kontinuierlich heruntergefahren worden.

Tabelle 1.2: Teilnehmer und Kosten der aktiven Arbeitsmarktpolitik

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Teilnehmer in Tsd.	935	891	727	729	788	665	588	524	391	271 ^{a)}
Ausgaben in Mrd. Euro	13,1	13,5	10,9	12,5	13,3	11,9	10,8	9,8	7,3	5,2

Legende: Aufgelistet sind die Teilnehmer in Fortbildungsmaßnahmen zur beruflichen Weiterbildung, ABM, SAM und SAM(OfW) sowie die entsprechenden Kosten. a) Bestand im Oktober 2004.

Quelle: Geschäftsbericht der Bundesanstalt für Arbeit, verschiedene Jahrgänge.

Eine Überschlagsrechnung zeigt, dass die aktive Arbeitsmarktpolitik je Teilnehmer durchschnittlich über 1.500 Euro im Monat kostet. Dieser Betrag ist durchaus vergleichbar mit den Arbeitskosten, die im gering produktiven Arbeitssektor anfallen. Ausgaben in dieser Höhe lassen sich kaum rechtfertigen, wenn man nicht nachweisen

kann, dass sie auch einen Nutzen haben. Die einfache Gegenüberstellung mit der Arbeitsmarktstatistik genügt jedoch nicht, um die Maßnahmen richtig bewerten zu können. Einerseits muss geklärt werden, ob die Maßnahmen nicht zumindest zusätzliche Arbeitsplätze im Vergleich zu einem Trend zum weiteren Abbau von Arbeitsplätzen geschaffen haben. Zum anderen muss man auch in Rechnung stellen, dass vereinzelte Maßnahmen das Ziel hatten, spezielle Zielgruppen gezielter zu fördern – eventuell auch zu Lasten anderer Gruppen. Es sind deshalb in den letzten Jahren verstärkte Anstrengungen unternommen worden, aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wissenschaftlich zu evaluieren, und diese Anstrengungen sind insbesondere in Bezug auf die Hartz-Reformen noch intensiviert worden (vgl. hierzu Kaltenborn, Knerr und Kurth-Laatsch, 2004).

Zur Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen stehen prinzipiell vier verschiedene Methoden zur Verfügung, die sich sowohl in der Untersuchungsebene (Mikroebene: bezogen auf den einzelnen Teilnehmer bzw. Makroebene: bezogen auf den Arbeitsmarkt insgesamt) als auch in ihrem Zeithorizont (*ex ante* bzw. *ex post*) unterscheiden.¹ Während Mikrostudien den Effekt arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auf individuelles Verhalten am Arbeitsmarkt (Reservationslohn, Eingliederungswahrscheinlichkeit etc.) untersuchen, benutzen Makrostudien aggregierte Daten, aus denen man zwar nicht individuelles Verhalten erklären, dafür aber gesamtwirtschaftliche Substitutions- und Verdrängungseffekte ablesen kann. *Ex ante* und *ex post* Studien unterscheiden sich darin, dass *ex post* Studien Daten über eine in der Vergangenheit liegende Maßnahme auswerten und Rückschlüsse über ihre Effektivität und Effizienz ziehen, während *ex ante* Studien versuchen, mögliche Effekte einer zukünftig einzuführenden Maßnahme abzuschätzen.

Mikroökonomische Studien

Mikroökonomische Methoden untersuchen *ex post*, welche Effekte eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme in der Vergangenheit auf der individuellen Ebene gehabt hat. So lässt sich beispielsweise bestimmen, ob durch Fortbildungsmaßnahmen der am Markt

¹ Überblicke über den aktuellen Forschungsstand geben Fertig und Kluve (2004), Fertig et al. (2004) und Hagen und Spermann (2004).

erzielte Lohn eines Teilnehmers im Vergleich zu einer nicht geförderten Person mit ansonsten gleichen Charakteristika gestiegen ist, oder ob seine Beschäftigungswahrscheinlichkeit gestiegen ist.

Prinzipiell ist es durchaus möglich, wissenschaftlich solide zu untersuchen, welche Wirkung Weiterbildungsmaßnahmen und andere Maßnahmen tatsächlich haben. Man braucht dazu allerdings Versuche mit Kontrollgruppen, die an keiner Maßnahme teilnehmen. Leider gibt es solche Versuche in Deutschland nicht.² Arbeitslose, die nicht selbst an einer Fördermaßnahme teilnehmen, kann man nicht so ohne weiteres als Kontrollgruppe heranziehen. Wählt beispielsweise das Arbeitsamt die am besten geeigneten Kandidaten für das Programm aus oder bewerben sich nur die aktivsten Arbeitssuchenden für solche Programme, so ist das Auswahlverfahren und nicht die Maßnahme dafür verantwortlich, wenn die Teilnehmer der Maßnahme erfolgreicher als die Nichtteilnehmer wieder in den Arbeitsmarkt vermittelt werden: Diese Teilnehmer wären auch dann erfolgreicher gewesen, hätte die Maßnahme nicht stattgefunden. Statistiker haben deshalb sehr ausgeklügelte Methoden entwickelt, mit denen sie versuchen, die Wirkung der einzelnen Maßnahmen auch ohne Vergleiche mit Kontrollgruppen zu isolieren und zu bewerten.

Mit Hilfe mikroökonomischer Studien lässt sich allerdings nicht feststellen, ob eine Erhöhung der Beschäftigungswahrscheinlichkeit einer geförderten Person eventuell zu Lasten einer nichtgeförderten Person geht. So lässt sich zwar die Frage beantworten, ob die individuellen Erfolgsaussichten gestiegen sind. Offen bleibt jedoch, ob das gesamtwirtschaftlich nur zu Lasten anderer Arbeitssuchender geht. In diesem Fall hat die arbeitsmarktpolitische Maßnahme lediglich zur Folge, dass sich die Teilnehmer in der „Warteschlange“ der Arbeitssuchenden nach vorne arbeiten.

Die Ergebnisse sind ernüchternd: Mit Blick auf die Förderung beruflicher Weiterbildung ergibt sich selbst auf der Mikroebene kein positives Bild. So zeigt etwa Lechner (2000) mit Daten des sozio-ökonomischen Panel für Ostdeutschland, dass unmittelbar nach Ende einer Weiterbildungsmaßnahme das Risiko, von Arbeitslosigkeit betroffen zu sein, für einen Teilnehmer signifikant höher ist als bei nicht teilnehmenden

² Mit Ausnahme einer Studie zum Einstiegsgeld in Baden-Württemberg (Siehe Spermann 2003).

Vergleichspersonen. Dieser Effekt wird üblicherweise darauf zurückgeführt, dass die Suchanstrengungen der Teilnehmer während der Weiterbildung niedriger sind. Obwohl dieser negative Effekt in den Monaten nach Beendigung der Maßnahme rasch abklingt, dreht er sich dennoch nicht um: Die Teilnehmer schneiden hinsichtlich der Arbeitslosenquote nicht besser ab als Nicht-Teilnehmer. Als häufige Begründung für den mangelnden Erfolg von Weiterbildungsmaßnahmen wird zudem eine gewisse Stigmatisierung der Teilnehmer angeführt, so dass zeitlich längere Maßnahmen als negatives Signal auf dem Arbeitsmarkt gelten und somit mögliche Maßnahmeeffekte konterkariert werden. Hujer und Wellner (2000) zeigen, dass sehr kurze Weiterbildungsmaßnahmen in Westdeutschland (Zeitraum 1985-1993) die individuelle Arbeitslosigkeitsdauer durchaus senken können, wohingegen Maßnahmen mit einer Dauer von mehr als sechs Monaten keinerlei Auswirkungen auf die Dauer der anschließenden Arbeitslosigkeit haben. Für Ostdeutschland finden Hujer und Wellner (2000) überhaupt keinen signifikanten Zusammenhang zwischen Weiterbildungsmaßnahmen und der Dauer der Arbeitslosigkeit.

Auch bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen kann in den mikroökonomischen Evaluationsstudien lediglich ein Nettoeffekt beobachtet werden, der sich zum einen aus der im Vergleich zur Kontrollgruppe geringeren Suchintensität während der Maßnahme (so genannter Lock-in-Effekt) und zum anderen aus dem möglicherweise positiven Effekt der Maßnahme zusammensetzt. Dass dieser Nettoeffekt meist zuungunsten der ABM ausfällt, wird in einer Reihe von Arbeiten deutlich. Calieno et al. (2003) zeigen, dass im Hinblick auf die Abgangswahrscheinlichkeit aus der Arbeitslosigkeit die „Erfolgswahrscheinlichkeit“ eines ABM-Teilnehmers mit Beginn der Maßnahme deutlich sinkt. Auch in den Monaten nach Beendigung der Maßnahme verbleibt die Erfolgswahrscheinlichkeit von Teilnehmern an ABM unter der der Nicht-Teilnehmer. Dabei wird als Erfolg lediglich ein Abgang aus der Arbeitslosigkeit gewertet und nicht notwendigerweise die Aufnahme einer regulären Beschäftigung. Andere (mikroökonomische) Studien legen ebenfalls den Schluss nahe, dass ABM vor allem in den neuen Bundesländern eher kontraproduktiv wirkten. Dazu zählen beispielsweise Hübler (1997) oder Kraus et al. (2000).

An dieser Stelle lohnt ein kurzer Blick über die Grenzen Deutschlands, denn er zeigt, dass die Bilanz der üblichen arbeitsmarktpolitischen Instrumente in anderen Ländern ähnlich ernüchternd ausfällt. Dabei betreiben einige europäische Länder einen ähnlich hohen oder gar höheren Aufwand in Sachen aktiver Arbeitsmarktpolitik als Deutschland. Während hierzulande im Jahr 2000 etwa 1,23 Prozent des Bruttoinlandsproduktes für aktive Arbeitsmarktpolitik genutzt wurden, lagen Länder wie die Niederlande, Dänemark und Irland mit jeweils um die 1,5 Prozent, Schweden mit 1,38 Prozent, Frankreich mit 1,33 Prozent und Belgien mit 1,26 Prozent sogar noch darüber (vgl. Martin und Grubb 2001).

Die Konsequenzen der schwedischen Arbeitsmarktpolitik, deren Anteil am Sozialprodukt im Jahr 1993 mit knapp 3 Prozent europäische Spitze war, sind in der ökonomischen Literatur am umfassendsten dokumentiert. Im Bereich der mikroökonomischen Studien kommt Sianesi (2001, 2002, 2004) zu sehr unterschiedlichen langfristigen Ergebnissen verschiedener arbeitsmarktpolitischer Instrumente. Zwar ist der Lock-in-Effekt bei allen Maßnahmen einheitlich und reduziert auch in Schweden die Beschäftigungswahrscheinlichkeit während der Laufzeit des jeweiligen Arbeitsmarktprogramms. In den Folgemonaten steigen die Beschäftigungschancen der Teilnehmer von Weiterbildungsmaßnahmen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie Praktikumsprogrammen nur sehr langsam an, sie steigen jedoch niemals signifikant über die Beschäftigungschancen der Nicht-Teilnehmer. Job-Rotation-Programme weisen dagegen eine sehr schnelle Anpassung an die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Kontrollgruppe auf. Relativ erfolgreich sind die durch Lohnkostenzuschüsse geförderten Arbeitslosen, deren Beschäftigungschancen 20 bis 40 Prozent über den Nicht-Teilnehmern und den Empfängern anderer Maßnahmen lagen. Die Sichtweise, dass durch Subvention geschaffene Arbeitsgelegenheiten im privaten Sektor in ihrer Wirksamkeit die reine Weiterbildung dominieren, wird auch von Carling und Richardson (2004) unterstützt. Mit besonderem Blick auf junge Arbeitslose zwischen 20 und 24 Jahren kommt Larsson (2000) zu vergleichbaren Ergebnissen.

Für andere europäische Länder dagegen sind gründliche und aktuelle Studien nur in sehr begrenzter Anzahl verfügbar, so dass im Folgenden nur ein kurzer Abriss über einige Evaluationen gegeben werden kann. Rosholm (2001) kommt für Dänemark

zu dem Ergebnis, dass Weiterbildungsmaßnahmen die Arbeitslosenquote der Teilnehmer relativ zu der Kontrollgruppe erhöhen, während de Koning für die Niederlande (1993) den dortigen Weiterbildungsmaßnahmen keinerlei signifikanten Einfluss auf Beschäftigungschancen der Teilnehmer bescheinigen kann. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen O'Connell und McGinnity (1996) auch für Irland. Für die Schweiz zeigen Gerfin und Lechner (2002) sowie Lechner und Smith (2003), dass sowohl die verschiedensten Trainingsmaßnahmen als auch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen die Beschäftigungsaussichten der Teilnehmer verschlechtern. Allein eine (temporäre) Lohnsubvention zeigt hier – wenn auch schwache – positive Effekte.

Makroökonomische Studien

Mit mikroökonomischen Studien kann man nicht feststellen, ob sich aufgrund einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme etwas an der Arbeitslosigkeit geändert hat. Dies ist aber das übergeordnete Ziel der Arbeitsmarktpolitik: Die Arbeitsnachfrage dem Arbeitsangebot anzupassen. Bei Arbeitslosigkeit bedeutet dies nichts anderes als die Schaffung *zusätzlicher* Arbeit. Diese Frage kann man mit *makroökonomischen Methoden* untersuchen. Hier wird der Einfluss der Arbeitsmarktpolitik auf aggregierte Größen wie die Zahl der Arbeitslosen, die Erwerbsquote, das Lohnniveau etc. geschätzt. Nur diese Studien können letztlich Aufschluss darüber geben, ob die Arbeitsmarktpolitik einen Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Ziel des Abbaus der Arbeitslosigkeit geleistet hat.

Makroökonomische Studien liegen nur vereinzelt vor, eine umfassende Evaluierung aktiver Arbeitsmarktpolitik in Deutschland steht noch aus. Die Detailstudien lassen jedoch wenig Gutes erwarten. Mit Hilfe einer makroökonomischen Schätzung berechnen Hagen und Steiner (2000) den Einfluss beruflicher Weiterbildung auf die Zu- und Abgänge in die Arbeitslosigkeit für Ost- und Westdeutschland. Der ermittelte Nettoeffekt zeigt, dass sich für Ostdeutschland die Arbeitslosigkeit in Folge der Weiterbildung mittel- und langfristig erhöht hat, d.h. die Maßnahmen insgesamt eher kontraproduktiv wirkten. Ein ähnliches Bild ergibt sich für Westdeutschland. Hier hat der Einsatz dieses Instruments weder kurz-, mittel- noch langfristig eine Senkung der regionalen Arbeitslosigkeit zu Folge.

Mit dem oben genannten makroökonomischen Modell schätzen Hagen und Steiner (2000) auch den Nettoeffekt von ABM und SAM auf die Arbeitslosigkeit. Dabei sind die Wirkungen der SAM in Ost- und Westdeutschland schwach und uneinheitlich. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen hingegen erhöhen mittel- und langfristig die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland. Für die alten Bundesländer ist das Ergebnis etwas weniger negativ. Einen spürbaren Entlastungseffekt kann man aber auch hier nicht feststellen.

Auch für andere Länder liegen makroökonomische Studien nur vereinzelt vor. Für Schweden weisen Dahlberg und Forslund (1999) Verdrängungseffekte von ca. 65 Prozent sowohl für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als auch für andere Programme wie etwa Einarbeitungszuschüsse oder Praktika aus. Zu ähnlichen Ergebnissen kamen auch Forslund und Krueger (1994), die bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, insbesondere für den privaten Bausektor, signifikante Verdrängungseffekte von bis zu 69 Prozent ausmachten.³

Simulationsstudien

Da für zukünftige Politikmaßnahmen noch keine ökonomisch auswertbaren Daten zur Verfügung stehen, müssen zur ex ante Evaluation Simulationsmethoden eingesetzt werden. Auf der Mikroebene ist das z.B. die *Steuer-Transfer-Simulation*. In einer solchen Simulation wird das Zusammenspiel aller steuer- und sozialrechtlichen Transfers und das Verhalten verschiedener Haushaltstypen in diesem System mikroökonomisch fundiert abgebildet. Durch Variation der Steuer- und Transferparameter lassen sich die voraussichtlichen Reaktionen der unterschiedlichen Haushaltstypen auf beliebige Politikmaßnahmen untersuchen. Typische Einsatzfelder solcher Simulation sind daher Schätzungen der Arbeitsangebotsreaktionen auf Änderungen des Steuersystems oder der Anrechnungsregeln der Sozialhilfe.

Für ex ante Makroevaluationen werden *berechenbare allgemeine Gleichgewichtsmodelle* eingesetzt. Im Gegensatz zur Steuer-Transfer-Simulation wird in diesen Modellen der Haushaltssektor deutlich weniger detailliert spezifiziert. Dafür werden aber alle anderen wirtschaftlichen Akteure, also vor allem der Unternehmenssektor und

³ Die mikro- und makroökonomischen Ergebnisse älterer Studien zeigen kein anderes Bild, siehe hierzu den Überblick von Calmfors et al. (2001).

der Staat, in die Simulation einbezogen. Auf diese Weise kann man alle gesamtwirtschaftlichen Wechselwirkungen eines Politikvorschlags abbilden und so z.B. klarere Aussagen über die Auswirkungen der Arbeitsmarktpolitik auf Produkt- und Faktormärkte treffen.

Simulationsstudien werden derzeit vorwiegend zur Abschätzung von Arbeitsangebotsreaktionen umfassenderer Reformvorhaben verwendet. So untersuchen beispielsweise Steiner und Jacobebbinghaus (2003) wie sich eine umfassende Reform der sozialen Sicherung – bestehend aus einer Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, einer drastischen Kürzung der Sozialleistungen für arbeitsunwillige Hilfeempfänger und geringeren Transferentzugsraten – auf die Beschäftigung auswirkt. Die zusätzliche Beschäftigung beziffern die Autoren in diesem Fall auf etwa 300.000. Basierend auf Daten des sozio-ökonomischen Panels nutzt Kaltenborn (2003) sein eigenes Mikrosimulationsmodell *SimTrans*, um ebenfalls die Wirkung von Änderungen im Steuer-Transfer-System näher zu analysieren. Untersucht werden dabei unter anderem die Arbeitsangebotseffekte verschiedener Haushaltstypen bei unterschiedlich starken Kürzungen der Sozialhilfe, des Wohngeldes oder der Einkommensteuer. Es stellt sich heraus, dass die Erwerbsneigung jeweils zunimmt und die individuelle Reaktion des Arbeitsangebots in Ostdeutschland stärker ausgeprägt ist als in den alten Bundesländern. Eine hypothetische Kürzung der Regelsätze der Sozialhilfe um 25 Prozent würde laut Kaltenborn das Arbeitsangebot um ca. 60.000 Personen erhöhen.

Bewertung

Was können wir aus den Studien lernen? Die mikroökonomischen Studien verweisen darauf, dass es noch nicht einmal gelungen ist, die relative Wettbewerbsposition der Teilnehmer gegenüber Nichtteilnehmern am Arbeitsmarkt zu verbessern. Die makroökonomischen Studien liefern sehr starke Indizien dafür, dass durch die aktive Arbeitsmarktpolitik keine zusätzlichen Arbeitsplätze geschaffen wurden. Nach dem heutigen Stand der Dinge muss man leider feststellen, dass die den Arbeitsökonomern zur Verfügung gestellten Daten keine Aussage über positive Effekte aktiver Arbeitsmarktpolitik auf persönlicher oder auf gesamtwirtschaftlicher Ebene zulassen. Im Gegenteil,

die Vermutung liegt nahe, dass diese Maßnahmen weitgehend völlig wirkungslos waren.

2. ALTERNATIVE REFORMVORSCHLÄGE

In diesem Abschnitt werden ausgewählte Reformvorschläge, die auf eine umfassende Reform des Arbeitsmarktes für Geringqualifizierte hinauslaufen, eingehender diskutiert und die mit der Umsetzung verbundenen Probleme herausgearbeitet. Dabei werden wir nicht chronologisch, sondern nach inhaltlichen Kriterien vorgehen. Zunächst wollen wir anhand des Vorschlags des Ifo-Instituts zur Einführung einer „aktivierenden Sozialhilfe“ die Wirkung von Lohnsubventionen an Arbeitnehmer kritisch beleuchten. Daran anschließend wird der Vorschlag der Benchmarking Gruppe diskutiert, der eine allgemeine, d.h. nicht zielgruppenorientierte Subvention vorsieht, die sowohl die Arbeitsanreize erhöhen als auch die Arbeitsnachfrage fördern will. Schließlich wird mit dem von Dennis Snower entwickelten Gutscheinmodell einer der Lösungsansätze diskutiert, die auf eine zielgruppenorientierte Subventionierung der Arbeitskosten hinauslaufen.

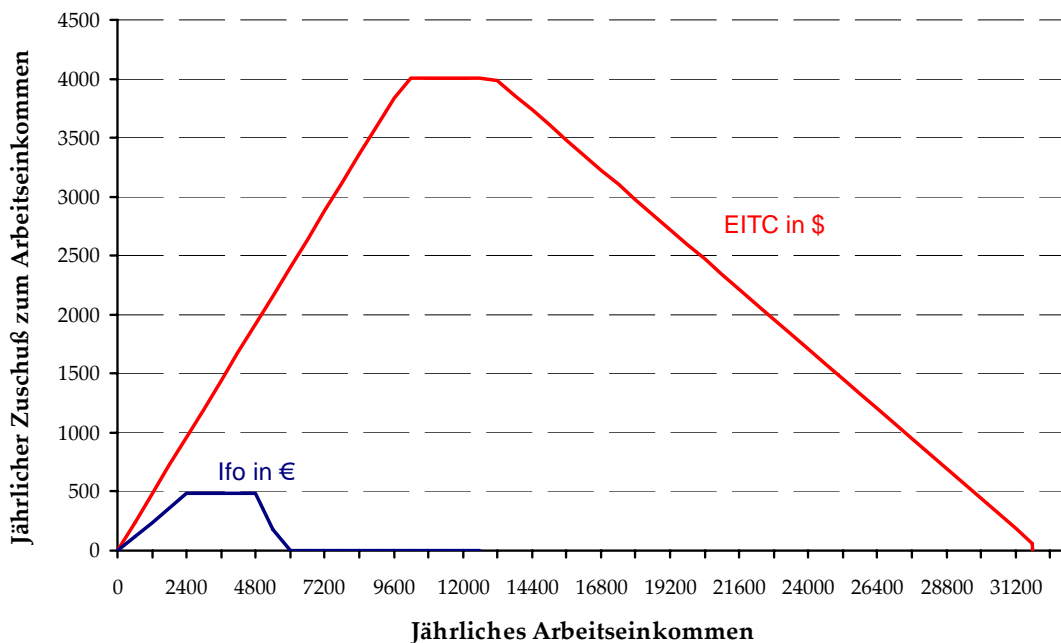
2.1 Arbeitnehmerzuschüsse: Aktivierende Sozialhilfe

Im Mai 2002 stellte das Ifo-Institut eine umfassende Studie unter dem Namen „Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum“ (Sinn et al. 2002) vor, die insbesondere auf die fehlenden Arbeitsanreize im deutschen Steuer- und Transfer-System abhebt. Die Hauptforderung dieses Vorschlages ist es, von einem System der Lohnersatzleistungen in Form von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zu einem System der Lohnergänzungsleistungen überzugehen. Dabei wird der Bezug staatlicher Leistungen an die Bedingung geknüpft, gemäß der eigenen Leistungsfähigkeit selbst einen Beitrag zum Einkommen zu leisten.

Ähnliche Vorschläge finden sich in nur leicht modifizierter Form in dem Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft (2002) wieder, das unter dem Titel „Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit“ veröffentlicht wurde. Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002) hat den Ifo-Vorschlag in seinem Jahresgutachten 2002/03 „Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum“ aufgegriffen.

Als Vorbild dient dem Ifo-Institut das US-amerikanische „Earned Income Tax Credit“ Programm, das 1975 ins Leben gerufen wurde. Dieses Programm gewährt Geringverdienern eine Steuergutschrift, die wie eine Lohnsubvention wirkt. Bei Einkommen bis 10.020 Dollar pro Jahr legt der Staat bei jedem Dollar, den ein Haushalt mit mindestens zwei Kindern verdient, 40 Cents als Steuersubvention auf das Arbeitseinkommen drauf. Daran schließt sich ein Einkommensbereich an, bei dem der Haushalt jeden zusätzlich verdienten Dollar ohne Abzüge behalten kann. Für einen Arbeiter, der 50 Wochen im Jahr je 40 Stunden arbeitet und dafür einen Stundenlohn von 6 Dollar erhält, bedeutet dies, dass er zu den 12.000 Dollar Arbeitseinkommen noch einen staatlichen Zuschuss zu seinem Lohn von 4.008 Dollar erhält. Ab einem Jahresarbeitseinkommen von 13.090 Dollar werden dann von jedem zusätzlich verdienten Dollar 21 Cent abgezogen.

Abbildung 2.1: Lohnergänzungsleistung bei „Aktivierender Sozialhilfe“



Quelle: U.S. Internal Revenue Service, Publication 596, Sinn et al. (2002) und eigene Berechnungen.

Nach dem gleichen Grundprinzip schlägt das Ifo-Institut für Deutschland Lohnergänzungsleistungen für geringe Einkommen vor. Der Umfang der Lohnergänzungsleistung-

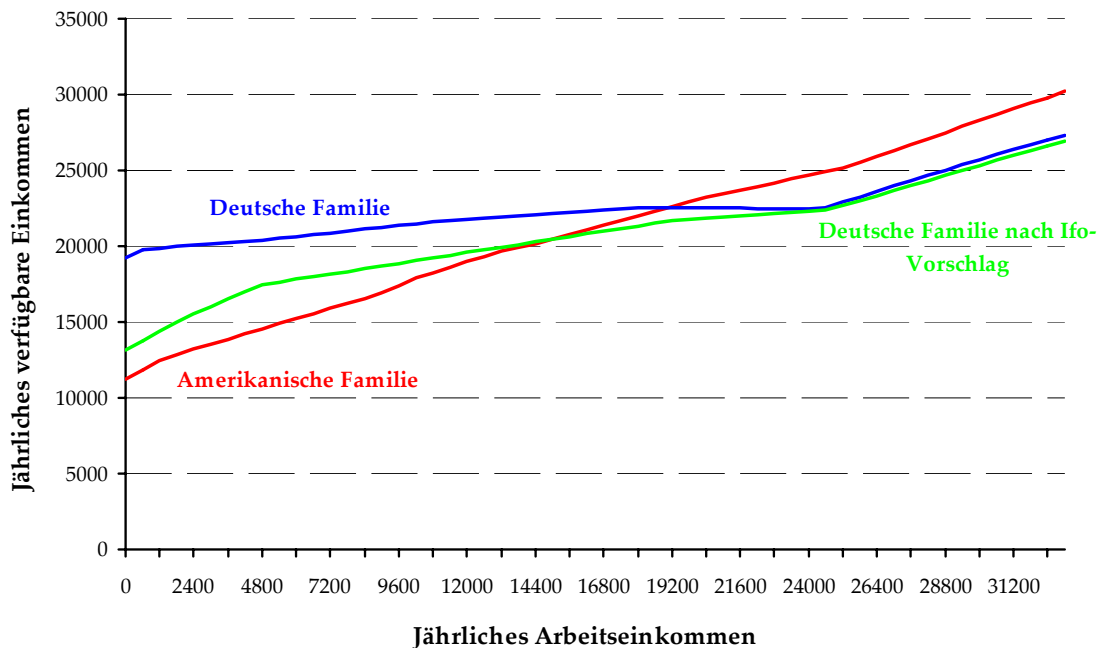
gen ist jedoch im Vergleich zu den USA wesentlich niedriger. So beträgt der maximale jährliche Zuschuss 500 Euro und er gilt nur bis zu einem Arbeitseinkommen in Höhe von jährlich 4.800 Euro.

Sowohl beim Earned Income Tax Credit Programm als auch bei den vom Ifo vorgeschlagenen Lohnergänzungsleistungen können Bedürftige auf eine Reihe weiterer Programme zurückgreifen. In Abbildung 2.2 rechnen wir diese Mindestsicherung mit ein, wobei wir berücksichtigen müssen, dass auch im amerikanischen System der Anspruch auf die anderen Sozialleistungen mit steigendem Arbeitseinkommen abnimmt. Den Einkommensverlauf für eine amerikanische Familie (rote Linie) vergleichen wir mit der Einkommensentwicklung für eine deutsche Familie (blaue Linie), wie er sich nach den neuen Alg II-Regelungen errechnet und mit der Einkommensentwicklung, die sich nach dem Ifo-Vorschlag ergibt. Die Einkommensangaben sind zur besseren Vergleichbarkeit für die amerikanische Familie in Dollar, für die deutsche Familie in Euro.

In Abbildung 2.2 ist der Einkommensverlauf umso steiler je geringer die Transferenzugsrate ist. Wie man unschwer erkennen kann, ist der Arbeitsanreiz eines Haushalts in den USA wesentlich höher als der eines vergleichbaren deutschen Haushalts, der Zuwendungen nach Alg II erhält. Auch nach Einführung von Hartz IV kann eine deutsche Familie, die von Alg II lebt, durch eigene Arbeit ihr Einkommen kaum steigern. Im amerikanischen System dagegen ist es einerseits wenig attraktiv, nur von staatlichen Transfers zu leben, andererseits wird eigene Arbeit durch kräftige Einkommensgewinne belohnt. Bei einem Bruttoeinkommen von 14.400 Euro ist für die deutsche Familie der Transferenzug 88 Prozent, während eine amerikanische Familie ausgehend von knapp 14.400 Dollar, bei einem Stundenlohn von 8 Dollar brutto, 4,08 Dollar netto ausbezahlt bekommt.

Das Ifo-Institut schlägt deshalb einen radikalen Umbau der sozialen Grundsicherung in Deutschland vor, der weit über die Hartz-Reformen hinausgeht. Zunächst wird das Grundsicherungsniveau für erwerbsfähige Personen, die, „aus welchen Gründen auch immer“, (Sinn et al. S. 19) keiner Arbeit im ersten Arbeitsmarkt nachgehen, generell um bis zu 53 Prozent abgesenkt. Bei einer Familie mit zwei Kindern bedeutet das eine Kürzung des Transfervolumens um 502 Euro, da die Alg II-Zahlungen einschließlich Kindergeld von 1.600 Euro monatlich auf 1.098 Euro abgesenkt werden.

Abbildung 2.2: Der Ifo-Vorschlag im Vergleich



Legende: Die rote Kurve gibt den jährlichen Nettoverdienst einer amerikanischen Familie mit zwei Kindern in Abhängigkeit vom jährlichen Arbeitseinkommen an (in Dollar). Die blaue Kurve zeigt den jährlichen Nettoverdienst einer deutschen Familie mit zwei Kindern entsprechend den seit 1. Januar 2005 geltenden Regeln, die grüne Kurve entsprechend dem Ifo-Vorschlag aus dem Jahr 2002 (in Euro).

Quelle: South Dakota State Legislature, U. S. Food and Nutrition Service, eigene Berechnungen.

Wie bei dem amerikanischen „Earned Income Tax Credit“ Programm wird nach dem Ifo-Vorschlag jedoch nun die Aufnahme der Beschäftigung durch eine Lohnsteuergutschrift belohnt. Bis zu einem Jahreseinkommen von 2400 Euro ist die Transferentzugsrate negativ, d.h. für jeden verdienten Euro legt der Staat noch 20 Cents drauf. Zwischen 2.400 und 4.800 Euro findet kein Transferentzug statt, es wird aber auch nicht mehr bezuschusst. Ab einem Jahresbruttoeinkommen von 4.800 Euro gehen von jedem verdienten Nettoeuro 50 Cents an den Staat zurück. Durch die ebenfalls einsetzende Sozialversicherungspflicht entstehen dadurch Grenzbelastungen des Bruttoeinkommens von etwa 80 Prozent.

Da die Absenkung des Alg II das Einkommen unter das Grundsicherungsniveau fallen lassen würde, erhält jeder Alg II-Empfänger nach dem Ifo-Vorschlag die Möglichkeit, durch Arbeit in einer kommunalen Beschäftigungsgesellschaft oder in einer gemeinnützigen Einrichtung ein Einkommen sicherzustellen, das den jetzt geltenden Alg II Regelungen entspricht. Hierzu muss sichergestellt sein, dass der Staat „ausreichende Beschäftigungsmöglichkeiten für erwerbsfähige Personen anbietet, die im ersten Arbeitsmarkt nicht oder nicht sofort unterkommen“ (Sinn et al. 2002, S. 19). Damit erhält jeder, der keine reguläre Arbeit findet, das soziokulturelle Existenzminimum. Diese Regelung entspricht einer Beschäftigungsgarantie, denn jeder hat einen Anspruch, durch eigene Arbeit sein bisheriges Einkommen beizubehalten. Da der volle Alg II-Satz nur gegen eine Gegenleistung in Form von Arbeit gewährt wird, besteht vom ersten Tag an für diejenigen, die eine staatliche Beschäftigungsstelle antreten, ein Anreiz, sich eine besser bezahlte Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt zu suchen. Der staatlichen Beschäftigungsgarantie kommt damit eine doppelte Funktion zu, denn „ohne die kommunale Beschäftigungspflicht kann man die Zahlungen für Nichterwerbstätige nicht absenken, und ohne eine solche Absenkung lassen sich die notwendigen Anreizeffekte nur zu prohibitiv hohen Kosten für den Staat erreichen“ (Sinn et al. 2002, S. 26).

Die Rechnungen des Ifo-Instituts beziehen sich auf das Jahr 2002 und müssten angesichts der neuen Zahlen über Alg II-Empfänger sicherlich aktualisiert werden. Um die 2,3 Millionen Arbeitskräfte im ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, müssten die Bruttolöhne laut Berechnungen des Ifo-Instituts im Niedriglohnsektor um rund 33 Prozent fallen. Tritt dieser Fall ein, so schätzt das Ifo-Institut, dass das ungenutzte Arbeitskräftepotential 2002 für den Niedriglohnsektor bei etwa 2,3 Millionen lag. Bei den Modellrechnungen des Ifo-Instituts gelingt es in der optimistischen Variante durch die aktivierende Sozialhilfe, alle Arbeitskräfte in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Dies führt laut Ifo-Institut zu Nettoeinsparungen in Höhe von 6,2 Mrd. Euro jährlich. Beträgt die Erfolgsquote nur 80 Prozent, würden etwa 460.000 staatlich geförderte Arbeitsplätze notwendig sein, um die Beschäftigungsgarantie durchzusetzen. In diesem Fall ließen sich immerhin noch 2,8 Mrd. Euro jährlich durch die Reform einsparen. In der pessimistischen Variante, die das Ifo-Institut ausweist, werden nur 60 Prozent der ehemaligen Hilfeempfänger eine Arbeit auf dem freien Arbeitsmarkt finden und dementspre-

chend dauerhaft rund 920.000 Arbeitskräfte einer Arbeit in kommunaler Regie nachgehen. Sollte dieser Fall eintreten, so würde das den Steuerzahler jährlich 1,3 Mrd. Euro kosten.

Bewertung

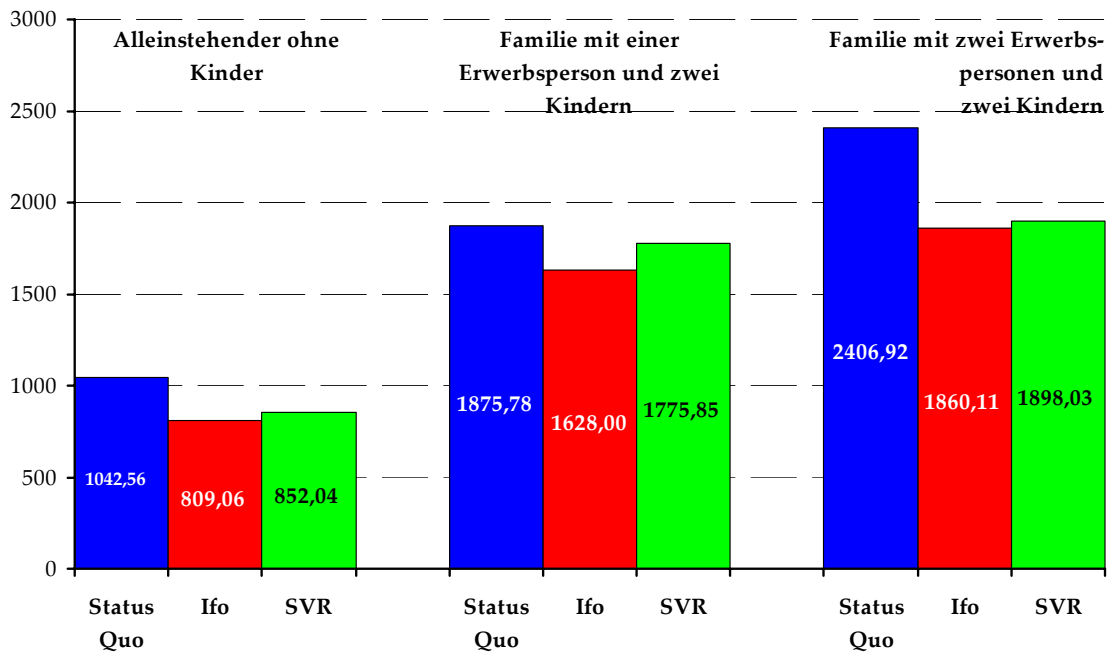
Das Ifo-Konzept sieht eine arbeitnehmerseitige Lohnsubvention in Form von Lohnergänzungsleistungen vor, verbunden mit einer allgemeinen Absenkung der Alg II-Bezüge. Die Regelung ist allgemein gültig und so ausgestaltet, dass es nur in einem eng umgrenzten Einkommensintervall zu Entlastungen kommt. Mit dieser Grundkonzeption können Verdrängungseffekte vollkommen ausgeschlossen und die Maßnahme zielgerichtet auf den Niedriglohnbereich beschränkt werden.

In der Einführungsphase wird es zu einer Belastung der öffentlichen Haushalte kommen, da die Lohnergänzungsleistungen zunächst einmal nur bestehende Beschäftigungsverhältnisse betreffen. Nur in dem Maße wie die Bruttolöhne in der Folge sinken, stehen diesen Kosten Einsparungen gegenüber, die durch die Integration bisheriger Alg II-Empfänger in den ersten Arbeitsmarkt entstehen. Problematisch ist in dieser Anfangsphase auch die Ausgestaltung der Beschäftigungsgarantie zu sehen. So müssten bei Einführung der Lohnergänzungsleistungen zunächst einmal genügend neue Beschäftigungsverhältnisse in kommunalen Beschäftigungsgesellschaften und gemeinnützigen Einrichtungen geschaffen und finanziert werden, um die allgemeine Absenkung der Alg II-Zahlungen durchzusetzen. Das Ifo-Institut ist 2002 von 2,3 Millionen neuen Beschäftigungsverhältnissen ausgegangen, die Arbeitsmarktzahlen vom Februar 2005 weisen mittlerweile 4,3 Millionen Alg II-Empfänger aus.

Die wesentliche Frage, die bei dem Konzept einer Lohnsubvention an Arbeitnehmer unbeantwortet bleibt, ist, wie höhere Nettolöhne sich in niedrigeren Bruttolöhnen niederschlagen sollen. Letztere sind Voraussetzung für die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze. In einem Land wie den USA, wo der Arbeitsmarkt hinreichend flexibel ist, lassen sich Lohnsenkungen (gegenüber dem Trend) in der mittleren Frist durchaus erreichen. Für Deutschland kann man jedoch nicht von einem flexiblen Arbeitsmarkt ausgehen. Lohnsenkungen – oder ein entsprechendes Lohnmoratorium über viele Jahre hinweg –, die notwendig sind, um 2,3 Millionen neue Arbeitsplätze im Niedriglohnsek-

tor zu schaffen, können nicht an den Tarifparteien vorbei beschlossen und durchgesetzt werden. Immerhin müssen die Bruttolöhne dafür um nicht weniger als 33% fallen! Die heute Beschäftigten wären die eindeutigen Verlierer der Reform.

Abbildung 2.3: Nettoeinkommen im Vergleich



Legende: Die Balken geben die jeweiligen Nettoeinkommen an, die sich nach dem Steuertarif 2005 ergeben. Das Bruttoarbeitseinkommen ist im Status Quo 1.500 Euro, es liegt bei dem Vorschlag des Ifo-Instituts und des Sachverständigenrates um 33,3 Prozent, also um 500 Euro niedriger.

Quelle: Eigene Berechnungen.

In Abbildung 2.3 stellen wir die Nettoeinkommen gegenüber, die sich nach Umsetzung des Ifo-Vorschlags bzw. des Vorschlags des Sachverständigenrats ergeben.⁴ Die blauen Säulen zeigen die Nettoeinkommen, die im Status Quo bei einem Tariflohneinkommen von monatlich 1.500 Euro übrig bleiben. Die roten Säulen („Ifo“) geben die Nettoein-

⁴ Dabei unterstellen wir, dass in der langen Frist ein einheitlicher Lohn für alle Beschäftigten in der betreffenden Lohngruppe bezahlt wird. Könnten die bisherigen Arbeitnehmer ein höheres Lohnniveau gegenüber den neu in den Arbeitsmarkt eintretenden Alg II-Empfängern verteidigen – dies unterstellt das Ifo-Institut (siehe Sinn et al. 2002, S. 44) – so fielen die Kürzungen vergleichsweise geringer aus. Allerdings ist es schwer vorstellbar, wie in einem langfristigen Marktgleichgewicht solche Unterschiede aufrecht erhalten werden können.

kommen an, die sich einstellen werden, wenn nach Umsetzung des Ifo-Vorschlages die Bruttolöhne um 33 Prozent gefallen sind. Die grünen Säulen („SVR“) geben an, wie viel Geld den Haushalten bei gleicher Bruttolohnsenkung entsprechend den Vorschlägen des Sachverständigenrats übrig bleibt.

In mehr als drei viertel aller Haushalte arbeiten alle erwachsenen Familienmitglieder mit. Wie man sieht, führt sowohl der Ifo-Vorschlag als auch der Vorschlag des Sachverständigenrates in solchen Haushalten zu massiven Einkommenseinbußen. Ein Alleinverdiener und Familien mit zwei Erwerbspersonen stellen sich sowohl beim Ifo-Vorschlag als auch beim Vorschlag des Sachverständigenrats um gut 20 Prozent schlechter als gegenüber dem Status Quo. Nur bei Familien mit nur einer Erwerbsperson schlägt der Lohnkostenzuschuss voll durch. Doch auch hier liegt das Nettoeinkommen in den beiden Vorschlägen von Ifo und Sachverständigenrat nach den Verrechnungen mit Alg II um 13 Prozent bzw. 5 Prozent unter dem jetzigen Niveau.

Der Ifo-Vorschlag gefährdet die Besitzstände der derzeit Beschäftigten und macht damit diejenigen zu den großen Verlierern dieser Reform, die, vertreten durch die Gewerkschaften, bei den Lohnverhandlungen am Tisch sitzen. Es ist deshalb schwer vorstellbar, dass sich die Gewerkschaften bereit erklären werden, Lohnkürzungen für ihre Klientel hinzunehmen bzw. 14 Jahre auf jegliche Lohnerhöhungen für die Geringqualifizierten zu verzichten. Genau das unterstellt aber das Ifo-Institut, ohne jedoch näher auf das „Warum und Wie“ einzugehen. Ohne die Problematik weiter zu vertiefen, heißt es beim Ifo-Institut: „Auch die Gewerkschaften werden, soweit tarifgebundene Bereiche betroffen sind, das Ihre tun, ihrer Klientel durch die Einrichtung neuer Niedriglohngruppen Zugang zu den Lohnsteuergutschriften zu verschaffen“ (Sinn et al 2002, S. 20). Diese Problematik ist dem Ifo-Institut bewusst. So wurde an anderer Stelle argumentiert: „Die Tarifpolitik muss mitmachen, und wenn sie es nicht tut, muss der Staat tariffreie Zonen erzwingen“ (Sinn 2002, 24). Das bedeutet, dass der Reformvorschlag des Ifo-Instituts im Grunde in eine weiterreichende Reform des Arbeitsmarktes eingebettet werden muss, die auf eine weitgehende Deregulierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes hinausläuft, vergleichbar dem amerikanischen Arbeitsmarkt, bei dem sich die Hilfe zur Arbeit ja erfolgreich bewährt hat. Eine solche fundamentale Umgestaltung des deutschen Arbeitsmarktes ist nicht in Sicht.

2.2 Gestaffelte Zuschüsse zur Sozialversicherung (Benchmarking Gruppe)

Im Rahmen des Bündnisses für Arbeit wurde eine Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking beauftragt, Möglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigungschancen gering qualifizierter Arbeitnehmer zu untersuchen. Im Rahmen dieser Untersuchung ist die Wissenschaftlergruppe „einhellig zu der Auffassung gelangt, dass eine wirksame Verbesserung der Arbeitsmarktchancen gering qualifizierter Arbeitnehmer nur von einer *dynamischen Entwicklung der Beschäftigung im Dienstleistungssektor*, insbesondere bei den *einfachen, niedrigproduktiven und zumeist personenbezogenen Dienstleistungen* zu erwarten ist. ... Eine Expansion des Dienstleistungssektors kann wirksam durch eine *Senkung der Arbeitskosten* gefördert werden“ (Fels et al. 1999, S. 2f; Hervorhebungen im Original). In dem im November 1999 vorgelegten Bericht (Fels et al. 1999) werden unterschiedliche Vorschläge diskutiert, deren gemeinsamer Nenner die vollständige bzw. degressive Entlastung niedriger Einkommen von den Sozialversicherungsbeiträgen ist. Die Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking betont dabei, dass es sich bei diesem Vorschlag nicht um eine Subventionierung der Lohnnebenkosten im Niedriglohnbereich handelt. Vielmehr rechtfertigen sie die Einführung eines Freibetrags und einer Progressionszone bei den Sozialversicherungen damit, dass „die Gemeinschaft ihren Mitgliedern Solidaritätspflichten nur in dem Maße auferlegen darf, wie sie es diesen dadurch nicht unmöglich macht, für sich selbst zu sorgen“ (Feld et al. 1999, S. 8).

Exemplarisch wollen wir hier den Vorschlag diskutieren, der Grundlage eines IZA Gutachtens war (Riphahn, Thalmeier und Zimmermann 1999). Dieser Vorschlag sieht vor, dass für Einkommen bis zu 750 Euro monatlich keine Sozialversicherungsabgaben zu entrichten sind. Für das Einkommensintervall von 750 Euro bis 1500 Euro ist dann ein linear ansteigender Sozialversicherungsbeitrag vorgesehen, der so ausgestaltet ist, dass ab 1500 Euro monatlichem Bruttoarbeitseinkommen die volle Beitragspflicht eintritt.⁵ Die Formel in diesem Progressionsbereich lautet:

⁵ In der Originalstudie liegen die Grenzen bei 1.500 DM bzw. 3.000 DM. Zur besseren Vergleichbarkeit mit den anderen Modellvorschlägen werden hier abgerundete Eurobeträge verwendet.

$$\text{Zuschuss} = \left(2 - \frac{\text{Monatliches Arbeitsentgelt}}{750} \right) \cdot \text{Sozialversicherungsbeiträge}$$

Um den Zuschuss auf niedrigproduktive Arbeit zu konzentrieren, wird bei Arbeitszeiten unter 151 Stunden je Monat der Zuschuss nur anteilig gewährt, entsprechend der Formel:

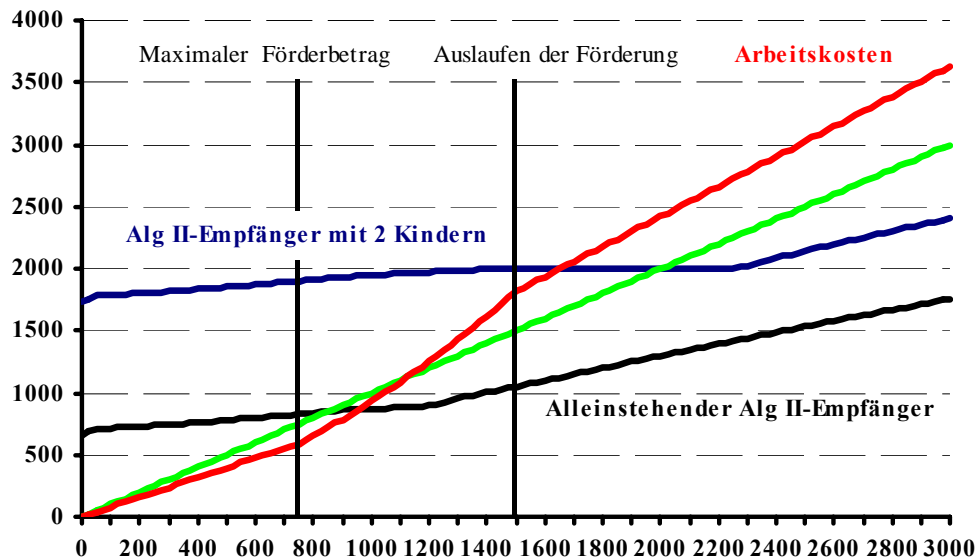
$$\text{Zuschuss(Teilzeit)} = \left(2 - \frac{\text{Monatliches Arbeitsentgelt}}{\text{Teilzeitfaktor} \cdot 750} \right) \cdot \text{SVB},$$

wobei sich der Teilzeitfaktor aus der monatlichen Arbeitszeit geteilt durch 151 Stunden ergibt (bzw. durch Teilung der wöchentlichen Arbeitszeit durch 35 Stunden, vgl. Riphahn, Thalmeier und Zimmermann 1999, S. 10). Voraussetzung für die Gewährung ist, dass tarifliche oder ortsübliche Löhne gezahlt werden. Als Begleitmaßnahmen wurden in diesem Vorschlag ein erhöhtes Kindergeld für Erwerbsfähige mit niedrigem Einkommen und die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns von ca. 4 Euro pro Stunde vorgesehen.

Der Zuschuss ist so ausgestaltet, dass die individuellen Sozialversicherungsbeiträge an die Sozialversicherungsträger abgeführt werden und die Unternehmen den Zuschuss dann beim Finanzamt beantragen können. Die Verrechnung erfolgt mit der Mehrwertsteuer, die das Unternehmen abzuführen hat.

Die folgende Abbildung 2.4 zeigt den Verlauf der Arbeitskosten und der Nettolöhne. Die Winkelhalbierende gibt das Bruttoarbeitsentgelt, die rote Kurve die Arbeitskosten an, die sich ergeben, wenn die Zuschüsse zu Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteilen zur Sozialversicherung an den Arbeitgeber ausgezahlt werden. In diesem Fall liegen die Arbeitskosten bis zu einer Höhe von 1125 Euro pro Monat unter dem Bruttoarbeitsentgelt. Die blaue Linie gibt das Nettolohneinkommen an, wobei der Steuertarif 2005 und die Regelungen für Alg II unterstellt wurden.

Abbildung 2.4: Befreiung von den Sozialversicherungsabgaben



Quelle: Eigene Berechnungen.

Bei der Modellrechnung wurde unterstellt, dass der gesamte Zuschuss an die Unternehmen ausbezahlt wird. Damit ist sichergestellt, dass diese im vollen Umfang die Arbeitskosten senken. Der Nettolohn bleibt demnach konstant. Insgesamt ermittelt die Studie, dass 3,4 Millionen Vollzeitbeschäftigte und 4,8 Mio. Teilzeitbeschäftigte unmittelbar in das Programm einbezogen werden. Bei einer Arbeitsnachfrageelastizität von $-0,6$ werden durch das Programm insgesamt ca. 406.000 zusätzliche vollzeitäquivalente Stellen geschaffen.

Bei Einführung der gestaffelten Zuschüsse entstehen (für das Jahr 1999 berechnet) zunächst einmal Kosten durch die (teilweise) Übernahme der Sozialversicherungsleistungen bereits Beschäftigter in Höhe von rund 7,4 Mrd. Euro jährlich. Rechnet man den Zuschussbedarf für die neu geschaffenen Stellen hinzu, so ergeben sich jährliche Bruttokosten in Höhe von 10,3 Mrd. Dem stehen fiskalische Entlastungen in Form höherer Steuereinnahmen, zusätzlicher Sozialversicherungsbeiträge und eingesparter Arbeitslosenunterstützung im Gesamtumfang von 9,5 Mrd. Euro entgegen. Damit ergibt sich in der langen Frist ein jährliches Finanzierungsdefizit in Höhe von 0,8 Mrd. Euro oder 1.900 Euro pro zusätzlich geschaffener Vollzeitstelle.

Bewertung

Bei dem hier vorgestellten Vorschlag handelt es sich um einen Arbeitgeberzuschuss, der allgemein, d.h. nicht zielgruppenorientiert ausgestaltet ist. Das hat zur Folge, dass der Zuschuss bereits von Anfang an für insgesamt 8,2 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigte anfällt. Trotz der allgemein ausgestalteten Zuschussung wird durch die Verknüpfung eines Freibetrags mit einem dann zunächst progressiv ansteigenden Sozialversicherungsbeitrag erreicht, dass die Zuschussung gezielt nur Beschäftigte im gering produktiven Bereich trifft. Damit unterscheidet sich der hier diskutierte Vorschlag wesentlich von dem Vorschlag der Gewerkschaften, einen generellen Freibetrag in Höhe von monatlich 250 Euro für alle Beschäftigungsverhältnisse einzuführen (DGB 2003).

Die Wirksamkeit des Modells hängt entscheidend von den zwei in der Abbildung 2.4 eingezeichneten Grenzen ab. Konkret wurde hier eine Freibetragsgrenze von 750 Euro untersucht und ein progressiver Bereich von 750 Euro bis 1500 Euro. Die Entlastung der Arbeitskosten ist nur für Vollzeiteinkommen unter 750 Euro maximal, sie beträgt bei den derzeit geltenden Sozialversicherungsbeiträgen 34,8 Prozent. In dem für Vollzeitbeschäftigung relevanteren Bereich mit monatlichen Arbeitsentgelten zwischen 1.000 und 1.500 Euro ist die Grenzbelastung aufgrund des progressiven Beitragsanstiegs höher als im Status Quo mit der Folge, dass der durchschnittliche Entlastungseffekt wesentlich geringer ausfällt. Bei einem Arbeitsentgelt von 1.000 Euro ist die Grenzbelastung –22,07 Prozent, die durchschnittliche Entlastung beträgt nur noch 23,23 Prozent. Tabelle 2.1 zeigt die Wirkung in dem Einkommensintervall von 800 Euro bis 1.500 Euro auf. Damit wird die Wirkung der Förderung gerade in dem Bereich stark gemindert, der vor allem auch für alleinstehende geringqualifizierte Arbeitssuchende der Bereich ist, der ein Nettoeinkommen verspricht, das über dem Alg II Satz liegt.

Tabelle 2.1: Grenzentlastung

Monatliches Bruttoar- beitsentgelt in Euro	Monatliche Bruttoar- beitskosten in Euro	Zuschuss in Euro	Arbeitskos- ten abzgl. Zuschuss in Euro	Grenz- entlastung in Prozent	Durch- schnittliche Entlastung in Prozent
700	847,70	295,40	552,30	34,85	34,85
800	968,80	315,09	653,71	-3,48	32,52
900	1.089,90	303,84	786,06	-12,78	27,88
1.000	1.211,00	281,33	929,67	-22,07	23,23
1.100	1.332,10	247,57	1.084,53	-31,36	18,59
1.200	1.453,20	202,56	1.250,64	-40,66	13,94
1.300	1.574,30	146,29	1.428,01	-49,95	9,29
1.400	1.695,40	78,77	1.616,63	-59,24	4,65
1.500	1.816,50	0	1.816,50	0	0

Quelle: Eigene Berechnungen.

Völlig unbeachtet bleibt bei diesem Vorschlag die Arbeitsangebotsseite. Wie die Abbildung 2.4 zeigt, ist aufgrund des hohen Transferentzugs der Arbeitsanreiz für Alg II-Empfänger äußerst gering. Somit ist nicht auszuschließen, dass der Zuschuss im Wesentlichen nur denen zu neuen Arbeitsplätzen verhilft, die bislang nicht von staatlichen Transferleistungen abhingen.

Der letzte Punkt führt unmittelbar zur Finanzierungsfrage. Je geringer der Anteil der Alg II-Empfänger ist, die eine zusätzlich geschaffene Arbeitsstelle annehmen, desto größer werden die fiskalischen Lasten des Vorschlags. Hinzu kommt, dass sich mit den fehlenden Arbeitsanreizen auch das Mismatch-Problem vergrößert und damit der Zeitraum, der benötigt wird, die erwarteten neuen Stellen neu zu besetzen. Das bedeutet, dass in der Einführungsphase mit enorm hohen Mitnahmeeffekten bei geringer Effizienz zu rechnen ist. Wie wir aus den Modellrechnungen des IZA wissen, kostet der unmittelbare Mitnahmeeffekt jährlich 7,4 Mrd. Euro.

2.3 Beschäftigungsgutscheine für Langzeitarbeitslose

Zum Abschluss der systematischen Übersicht über Lohnsubventionierungsmodelle, wenden wir uns im Folgenden einer zielgruppenorientierten Lohnsubvention zu. Die Grundidee des von Dennis Snower (1994, 1996) entwickelten Vorschlags eines „Benefit

Transfer Program (BTP)“ ist es, Langzeitarbeitslosen einen Teil der Arbeitslosenunterstützung als Beschäftigungsgutschein auszuzahlen. Das Programm gründet auf fünf Bausteinen:

1. Die Teilnahme ist freiwillig. Wer nicht daran teilnimmt, behält die Möglichkeit, weiterhin Arbeitslosenunterstützung zu erhalten.
2. Die Höhe des Gutscheins hängt von der Arbeitslosigkeitsdauer ab. Je länger jemand arbeitslos ist, desto höher ist der Wert des Gutscheines. Snower (1996) schlägt beispielsweise vor, Gutscheine auszugeben, deren Wert monatlich steigt, erstmals nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit. Der Wert des Gutscheins berechnet sich nach der Formel

$$\text{Gutschein} = \max \left(0, -1 + \frac{1}{6} \cdot \text{Dauer der Arbeitslosigkeit} \right) \cdot \text{Grundbetrag}$$

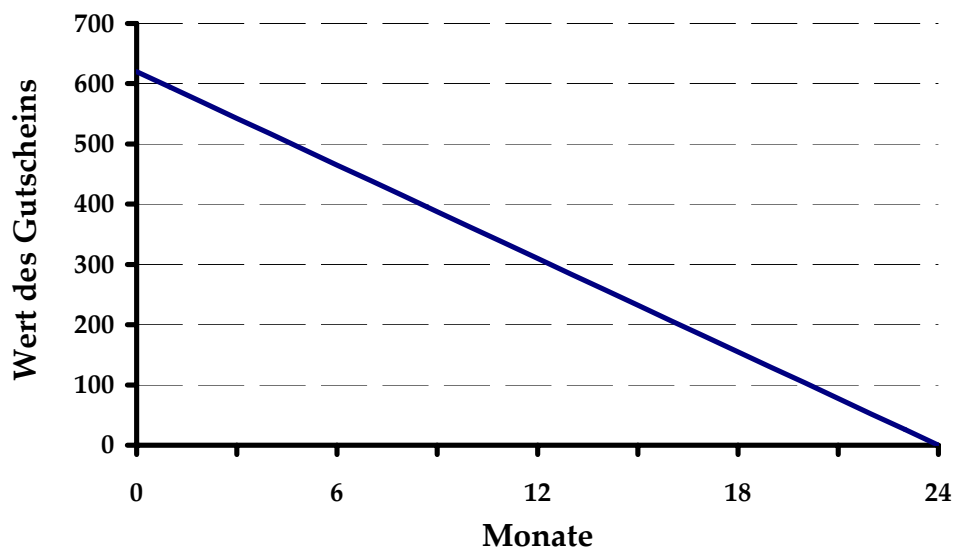
3. Der Grundbetrag richtet sich nach der individuellen Arbeitslosenunterstützung und ist so zu bemessen, dass der Wert des Gutscheins zu keiner Zeit die Arbeitslosenunterstützung übersteigt. Der maximale Wert ist bei 30 Monaten Arbeitslosigkeit erreicht, in diesem Fall erhält man den vierfachen Grundbetrag. Firmen, die Langzeitarbeitslose einstellen, bekommen gegen diesen Gutschein eine entsprechende Beschäftigungssubvention vom Arbeitsamt. Der Wert berechnet sich für eine Vollzeitstelle, er wird für eine Teilzeitstelle nur anteilig ausgezahlt.
4. Die Subventionshöhe wird mit zunehmender Beschäftigungsdauer linear über 24 Monate hinweg abgeschmolzen.
5. Sofern Unternehmen nachweisen, dass diese Subvention nur für Ausbildungsmaßnahmen verwendet wird, ist ein weiterer Zuschlag vorgesehen, der z.B. nach folgender Formel ausbezahlt wird:

$$\text{Gutschein} = \max \left(0, -2 + \frac{1}{3} \cdot \text{Dauer der Arbeitslosigkeit} \right) \cdot \text{Grundbetrag}$$

6. Jeder Arbeitsvertrag kann bezuschusst werden, solange der Lohn den Zuschuss übersteigt, bzw. wenn die Ausbildung (die von Dritten eingekauft werden muss) teurer ist als der Zuschussbetrag.

In Abbildung 2.5 ist die Entlastung der Arbeitskosten für den Fall berechnet, dass der maximale Wert des Beschäftigungsgutscheins 620 Euro pro Monat beträgt und über 24 Monate hinweg abgeschmolzen wird. Bei einem Bruttoarbeitsentgelt von 1.500 Euro im Monat entspricht dies einer anfänglichen Entlastung von 41,3 Prozent, nach einem Jahr beträgt die Senkung jedoch nur noch 20,6 Prozent.

Abbildung 2.5: Entlastung der Arbeitskosten durch Beschäftigungsgutscheine



Quelle: Eigene Berechnungen.

Ausgangspunkt dieses Ansatzes ist die empirisch belegte Tatsache, dass die Chancen, wieder eine Arbeit zu finden mit steigender Arbeitslosendauer sinken. Als Gründe werden hierfür die zunehmende Ferne vom Arbeitsmarkt und die damit verbundene Abschreibung von Humankapital, Entmutigungseffekte und Selektionseffekte angeführt. Durch das auf Langzeitarbeitslose hin ausgerichtete Programm können die durch die Langzeitarbeitslosigkeit entstandenen Produktivitätsverluste kompensiert werden. Je weiter die Produktivität fällt, desto höher wird der Zuschuss. Die Beschäftigungsgutscheine sind damit von der Konzeption her vergleichbar einem an die Dauer der Arbeitslosigkeit geknüpftem Einstiegsgeld, jedoch machen sie die Höhe von der Dauer der Arbeitslosigkeit abhängig.

Bewertung

Der unmittelbare Effekt für den einzelnen Arbeitslosen besteht darin, dass er sich auf der „Warteliste“ nach oben arbeiten kann, denn seine Einstellung wird für das Unternehmen weniger kostspielig. Für die Zielgruppe ist deshalb durchaus mit einem positiven Effekt zu rechnen. Da die Höhe des Beschäftigungsgutscheines sich an den individuellen Alg II-Ansprüchen zuzüglich erwarteter Steuer- und Abgabenausfälle orientiert, kann das Programm in jedem Fall kostenneutral gestaltet werden, da der Staat die gleiche Summe ansonsten in Form von Alg II an den Arbeitslosen direkt ausgezahlt hätte.

Auch der Zweiseitigkeit des Arbeitsmarktproblems wird bei diesem Vorschlag Rechnung getragen. Der Einzelne verliert durch die Arbeitsaufnahme kein Einkommen, er kann den Gutschein in den Lohnverhandlungen so einsetzen, dass er sein gefordertes Mindesteinkommen erhält, ohne die Arbeitskosten des Unternehmens in die Höhe zu treiben. Problematisch bleibt jedoch die Freiwilligkeit der Teilnahme. Insbesondere Langzeitarbeitslose, die in der Schattenwirtschaft tätig sind oder die einen hohen Nutzen aus der Freizeit ziehen, erhalten durch die Beschäftigungsgutscheine nur einen Teil der Vorteile aus der Arbeitslosigkeit, den sie in den Lohnverhandlungen mit potentiellen Arbeitgebern einsetzen können.

Gegen die Beschäftigungsgutscheine wird immer wieder eingewandt, dass sie die Arbeitssuche derjenigen reduziert, die noch keinen Anspruch auf die Beschäftigungsgutscheine haben. Snower fordert hier eine strikte Durchsetzung des Zumutbarkeitskriteriums. Wer zumutbare Arbeit ablehnt, wird durch (temporären) Entzug der Arbeitslosenunterstützung bestraft. Ferner könnte ein System mit ansteigender Zuschusshöhe dazu führen, dass der potentielle Arbeitgeber Informationen über die Dauer der Arbeitslosigkeit erhält, die er sonst nicht erhalten würde. Dies könnte zu unerwünschten Stigmatisierungseffekten führen, aber gleichzeitig dazu beitragen, dass auch bei kurzfristiger Arbeitslosigkeit intensive Suchaktivitäten entfaltet werden.

Fraglich bleibt, inwieweit durch Beschäftigungsgutscheine zusätzliche Beschäftigung geschaffen wird. Snower (1996) argumentiert, dass es sich bei den Langzeitarbeitslosen nur um sehr ungenügende Substitute für bereits Beschäftigte handelt und der zielgruppenorientierte Zuschuss ein neues Marktsegment eröffnet, in dem Unternehmen

und Arbeitssuchende für sie beidseitig vorteilhafte Arbeitsverträge abschließen können. Dies mag in der kurzen Frist zutreffen, würde dann aber einen Markt schaffen der, nach dem Drehtüreffekt dafür sorgt, dass ein Teil der Beschäftigten durch den Beschäftigungszuschuss Arbeit finden, diese aber wieder aufgeben müssen, wenn der Zuschuss, wie in Abbildung 2.5 dargestellt, ausläuft. Erst wenn sie wiederum hinreichend lang arbeitslos waren, können sie wieder eine bezuschusste Arbeit annehmen.

Fraglich bleibt auch, wie die langfristigen Arbeitsmarkteffekte aussehen. Der Vorschlag enthält keine expliziten Regelungen, die erkennen lassen, dass die Arbeitskosten langfristig fallen. Dies wäre jedoch für eine Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze entscheidend. Damit ist jedoch, wie wir bereits bei der Bewertung der „aktivierenden Sozialhilfe“ gezeigt haben, nicht im ausreichenden Maße zu rechnen. Die Beschäftigungssubvention wird im Zeitablauf abgeschmolzen, so dass Unternehmen bei gegebenen Lohnstrukturen nur dann von diesem Instrument Gebrauch machen werden, wenn sie davon ausgehen können, dass der Beschäftigte nach Auslaufen der Subvention die Produktivität erbringt, die dem geltenden Lohn entspricht. Sofern zu diesem Lohn ein ausreichendes Arbeitsangebot nicht-subventionierter Arbeitsloser vorliegt, kann das Unternehmen alle offenen Stellen besetzen. Wenn die Subvention höher ist als die Produktivitätslücke zwischen Langzeitarbeitslosen und anderen Arbeitssuchenden, kommt es nur zu Verdrängung. Den verbesserten Chancen der Langzeitarbeitslosen stehen im gleichen Umfange verschlechterte Zugangsbedingungen für andere Betroffene gegenüber. Da die Subvention zeitlich befristet ist, dürfte die Verdrängung bestehender Arbeitskräfte jedoch vernachlässigbar sein (siehe hierzu auch Snower 1996, S. 168).

3. KAPITEL: ANFORDERUNGEN AN EINE ERFOLGREICHE ARBEITSMARKTPOLITIK

Wer immer den deutschen Arbeitsmarkt reformieren will tut gut daran, aus der Geschichte der Arbeitslosigkeit in Deutschland und aus der Geschichte der gescheiterten Reformen die richtigen Lehren zu ziehen. Bevor wir das Konzept der *Magdeburger Alternative* vorstellen, gilt es deshalb, in aller Kürze die wichtigsten Konsequenzen zu nennen, die sich aus den bisher vorliegenden Erfahrungen ziehen lassen. Sie werden uns bei der Konzeption der *Magdeburger Alternative* leiten, denn nur, wenn wir die Lehren beachten, die uns die mehr als dreißigjährige Geschichte der *gescheiterten* deutschen Arbeitsmarktpolitik vermittelt, können wir hoffen, eine wirksame Reform formulieren zu können.

3.1 Das Arbeitsmarktproblem hat zwei Seiten

Der deutsche Arbeitsmarkt zeigt auf beiden Marktseiten deutliche Krankheitssymptome. Jede Therapie, die nur auf einer Seite des Marktes ansetzt, muss deshalb scheitern. Verkürzt dargestellt, lassen sich die Krankheitsbilder wie folgt beschreiben.

Mangelnde Arbeitsanreize

Das *Arbeitsangebot* im Bereich der einfachen Arbeit ist zu schwach, weil die massiven Anreizprobleme, die sich dort stellen, nach wie vor ungelöst sind. Die tiefere Ursache dafür ist ein fundamentales Sozialstaatsdilemma, das sich für die Anbieter einfacher Arbeit auftut und das in letzter Konsequenz dazu führt, dass sich sozialstaatliche Regelungen gegen sich selbst, gegen die ureigenste Intention des sozialen Staatswesens richten. Die Anbieter einfacher Arbeit weisen geringe Arbeitsproduktivitäten auf, realisieren entsprechend niedrige Marktlöhne und noch niedrigere Nettoeinkommen, weil die Sozialabgaben einen beträchtlichen Keil zwischen Arbeitskosten und Nettoeinkommen treiben. Wird ein Anbieter einfacher Arbeit arbeitslos, sichert der Sozialstaat mit Hilfe von Transfers sein soziokulturelles Existenzminimum. Dieses Existenzminimum ist

aber in aller Regel nicht allzu weit von dem Nettoeinkommen entfernt, dass zuvor erzielt wurde. Die Folge ist, dass die Aufnahme von Arbeit notwendigerweise mit erheblichen Transferentzugsraten einhergehen muss, wenn das durch Arbeit erzielte Nettoeinkommen nur wenig über dem Existenzminimum liegt. Die Alternative geringerer Transferentzugsraten, die über ein längeres Einkommensintervall wirken, läuft darauf hinaus, dass die Anbieter einfacher Arbeit grundsätzlich einen staatlichen Transfer zu ihrem Markteinkommen erhalten und keinerlei Abgaben entrichten. Die Diskussion des Vorschlags der Benchmarking Gruppe hat gezeigt, dass ein solches Vorgehen schnell an die Grenzen der Finanzierbarkeit stößt. Bleibt es deshalb bei den hohen Transferentzügen, so bleiben auch die Anreizprobleme erhalten, denen sich die Anbieter einfacher Arbeit ausgesetzt sehen. Der Sozialstaat garantiert ihnen ein Einkommen, das nur unwesentlich unter dem liegt, welches sie durch Arbeit erzielen können, wenn sie den sozialstaatlichen Regeln folgen, d.h. Abgaben entrichten. Damit erlischt jeder Arbeitsanreiz. Der Sozialstaat erzeugt den „Sozialfall“ und gebärdet sich dabei wie der Feuerwehrmann, der Brände legt, weil er so gern löscht.

Fehlende Arbeitsnachfrage

Die *Arbeitsnachfrage* ist ebenfalls mit einer Art Sozialstaatsdilemma konfrontiert. Die Solidargemeinschaft ist ein konstitutives Element sozialstaatlicher Ordnung. Letztlich ist diese Gemeinschaft nichts anderes als eine Umverteilungsgemeinschaft, deren Mitglieder sich darauf einigen, dass diejenigen, die leistungsfähig sind, denen helfen, die weniger leistungsfähig sind. Anders als im Einkommensteuerrecht wird die Frage, wer leistungsfähig genug ist, Beiträge zur Finanzierung der Sozialleistungen zu erbringen nicht dadurch entschieden, wie viel Einkommen jemand erzielt, sondern allein dadurch, ob er Arbeit hat oder nicht. Jede „reguläre“ Beschäftigung ist von Anfang an mit dem vollen Satz der Sozialversicherungsabgaben beschwert. Diese Form der Identifikation individueller Leistungsfähigkeit geht von der *falschen* Voraussetzung aus, dass jeder Arbeitsanbieter in der Lage ist, eine Produktivität zu entfalten, die ausreicht, um ein Nettoeinkommen über dem Existenzminimum, die auf den Bruttolohn entfallende Einkommensteuer und die über 40 Prozent liegenden Sozialversicherungsbeiträge zu erwirtschaften. Richtig ist dagegen, dass es eine große Zahl von Arbeitsanbietern gibt, die

die dafür notwendige Produktivität nicht entfalten können. Ihr Preis bzw. der Preis ihrer Arbeit liegt deshalb über der Wertschöpfung, die sie erzielen können und folglich wird ihre Arbeit nicht nachgefragt. Wieder erzeugt der Sozialstaat, indem er die Solidargemeinschaft falsch definiert, den Sozialfall, für den er geschaffen wurde.

3.2 Institutionen sind wichtig

In seiner gegenwärtigen Ausgestaltung ist das System der sozialen Grundsicherung weit davon entfernt, ein nachhaltiges System zu sein. Langfristig ist es nicht überlebensfähig, weil es sich selbst die ökonomische Basis entzieht, indem es immer mehr Arbeitslosigkeit unter den Anbietern einfacher Arbeit erzeugt. Sein Umbau ist allerdings keine triviale Aufgabe. Und es ist vor allem keine Aufgabe, die man dadurch bewältigen kann, dass man das soziale Sicherungssystem isoliert betrachtet und den institutionellen Kontext ignoriert, in dem es sich befindet. Der deutsche Kontext ist von einer starken Position der Tarifparteien und einer Aversion gegen zu stark ausgeprägte Ungleichheiten gekennzeichnet. Es ließe sich Vieles darüber sagen, warum gerade dieser Mix in Deutschland entstanden ist, aber an dieser Stelle geht es vor allem darum, die Frage zu beantworten, ob man die existierenden Institutionen wie die Tarifautonomie, das Sozialstaatsgebot oder das Prinzip der Leistungsfähigkeit einfach komplett in Frage stellen soll oder gar muss, oder ob es nicht eher ratsam ist, den Versuch zu unternehmen, innerhalb des bestehenden institutionellen Rahmens eine Lösung zu finden. Die Antwort auf diese Frage kommt einer Grundsatzentscheidung gleich. Wer bereit ist, alles in Frage zu stellen und beispielsweise das amerikanische System der Earned Income Tax Credits auf Deutschland zu übertragen, der muss auch bereit sein, die Konflikte, die eine solche Rosskur unweigerlich mit sich bringt, zu akzeptieren. Und er muss bereit sein, die Kosten zu tragen, die ebenfalls unweigerlich entstehen, wenn man diese Konflikte austrägt.

Die erfolgreiche Umsetzung des Ifo-Vorschlags ist nur vorstellbar, wenn die Institution der Tarifautonomie beseitigt wird. Die Konflikte, die damit verbunden sind, liegen auf der Hand. Die Kosten, die mit dem dabei unweigerlichen Verlust des sozialen Friedens einhergehen, mögen den einen als unvermeidbares Übel erscheinen und akzeptabel sein. Den Autoren der *Magdeburger Alternative* erscheinen sie als vermeidbar und

nicht akzeptabel. Dieses Werturteil lässt sich nicht vermeiden. Wichtig ist aber in diesem Zusammenhang, dass eine rationale Bewertung alternativer Reformvorschläge zwingend erfordert, dass die Kosten berücksichtigt werden, die durch den gegebenenfalls notwendigen Umbau des institutionellen Arrangements entstehen.

3.3 Die Reform muss zielgruppenorientiert sein

Bei dem Problem der Langzeitarbeitslosigkeit gering qualifizierter Menschen handelt es sich um ein spezielles Problem, das durch das Zusammenspiel bestimmter institutioneller Gegebenheiten, der weltweiten Arbeitsteilung und der Produktivitätsentwicklung in hoch industrialisierten modernen Gesellschaften entsteht. Entscheidend ist dabei die im Vergleich zu den Arbeitskosten zu geringe Produktivität einfacher Arbeit bzw. bei gegebener Produktivität der zu hohe Preis, der für einfache Arbeit zu entrichten ist. Ziel der Reform muss es deshalb sein, dieses Kernproblem der Arbeitsnachfrage zu beseitigen und gleichzeitig die Anreizprobleme zu lösen, die sich auf der Angebotsseite stellen. Entlastungen, die dadurch erreicht werden, dass die Abgabenlast, mit der das Arbeitsangebot gegenwärtig beschwert ist, reduziert wird, sind nur soweit möglich, als sie nicht zu einer Verschlechterung der öffentlichen Finanzlage führen. Dies wiederum kann nur dann erreicht werden, wenn die Entlastungen dort und nur dort eingesetzt werden, wo sie unmittelbar zu Ersparnissen der öffentlichen Hand führen, die in der Lage sind, den Einnahmenverzicht zu kompensieren. Lösungen, wie sie beispielsweise von den Gewerkschaften vorgeschlagen wurden, die auf eine allgemeine Absenkung der Abgaben hinauslaufen, sind deshalb nicht realistisch.

3.4 Das Anreizproblem ist noch nicht gelöst

Auch nach der Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe ist das Anreizproblem auf der Angebotsseite nicht gelöst. Durch die Einführung der Ein-Euro-Jobs wird vielen Alg II-Empfängern die Möglichkeit gegeben, mit einer Teilzeitbeschäftigung ein Nettoeinkommen zu erzielen, das dem einer Vollzeitstelle in der privaten Wirtschaft entspricht. So rechnete der Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004) aus, dass, im Vergleich zu einem Ein-Euro-Job mit einer Mehraufwandsentschädigung von 1,50 Euro je Stunde, ein alleinstehender

Alg II-Empfänger mindestens 1.200 Euro brutto, ein Alg II-Empfänger mit Familienangehörigen mindestens 1.600 Euro brutto verdienen muss, damit es sich überhaupt für ihn lohnt, auf dem ersten Arbeitsmarkt eine Arbeit anzunehmen (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, S.189f). Überlegungen, den Mini- und Midijobbereich für Langzeitarbeitslose durch großzügigere Transferentzugsraten zu öffnen (vgl. Fertig, Kluge und Schmidt 2004), würden zusätzlich dafür sorgen, dass die verschärften Anreizmechanismen durch die Hartz IV-Gesetze wieder aufgeweicht werden.

3.5 Das Tarifsystem muss beachtet werden

Die Lohnuntergrenzen sind durch die Tariflöhne kurz- bis mittelfristig festgelegt. Die Tatsache, dass der Anteil der nicht tarifgebundenen Arbeitsverhältnisse angestiegen ist, ändert nichts an dieser Feststellung. Auch Unternehmen, die unter Tarif entlohnen, orientieren sich an den Tariflöhnen, da sie ansonsten Gefahr laufen, dass gute Mitarbeiter bei nächster Gelegenheit in Unternehmen wechseln, die nach Tarif bezahlen. In diesem Fall kommt es zu Selektionseffekten, die dazu führen, dass die Produktivität in den Unternehmen, die deutlich unter Tarif entlohnen, sinken wird.

Ein weiterer sehr wichtiger Aspekt ist die Starrheit der Tariflöhne in Deutschland. Sie bewirkt, dass Arbeitnehmerzuschüsse keine unmittelbaren Effekte auf die Arbeitskosten haben. Nur wenn Lohnkostenzuschüsse in Form von Tariflohnsenkungen an Arbeitgeber weitergegeben werden, sind deshalb Arbeitsnachfrageeffekte zu erwarten. Die Insider-Outsider Theorie (vgl. Lindbeck und Snower 1989, 2001, 2002) lässt erwarten, dass es kaum zu diesen Effekten kommen wird. Deshalb ist nur dann mit einem spürbaren Rückgang der für die Arbeitsnachfrage entscheidenden Arbeitskosten zu rechnen, wenn Entlastungen unmittelbar den Arbeitsnachfragern zugute kommen.

3.6 Unbefristete Probleme brauchen unbefristete Lösungen

Ein gravierender Fehler der bisherigen Versuche, durch Lohnkostenzuschüsse Geringqualifizierte in Arbeit zu bringen, liegt in der Befristung der Maßnahmen. Solange die Förderung zeitlich befristet ist, wird es sich ein Unternehmen genau überlegen, ob es

eine neue Arbeitskraft einstellt. Befristete Lohnkostenzuschüsse haben nur dann einen Sinn, wenn die Einstellung von Menschen daran scheitert, dass sie nicht aus dem Stand heraus in der Lage sind, die notwendige Produktivität zu entfalten, sondern dazu erst eine längere Einarbeitungszeit benötigen. Dies könnte beispielsweise deshalb der Fall sein, wenn lange Zeiten der Arbeitslosigkeit zu Entwöhnungseffekten und einem Verlust von Humankapital geführt haben. Aber selbst in diesen Fällen, kann man sich fragen, was mit einem befristeten Lohnzuschuss erreicht werden soll. Man kann nicht davon ausgehen, dass dieser in der Lage ist, *zusätzliche* Arbeitsnachfrage zu stimulieren. Bestenfalls wird er die Nachfrage auf den Personenkreis umlenken, der anspruchsberechtigt ist, zu Lasten derer, die noch nicht lange arbeitslos sind und von Beginn an die erforderliche Produktivität entfalten können. Ein Anstieg der Arbeitsnachfrage ist deshalb nicht zu erwarten, weil nach Ablauf der Förderungsfrist der Tariflohn zu zahlen ist – und zu dem wird nicht mehr Arbeit nachgefragt als gegenwärtig beobachtbar.

Nur wenn der Tariflohn fällt, kommt es zu Beschäftigungseffekten. Doch dann verschärft sich wieder das Anreizproblem: Wenn der Lohn plötzlich wieder auf ein Niveau fällt, das kaum höher ist als das Arbeitslosengeld, dann macht es für den Arbeitnehmer finanziell kaum mehr einen Unterschied, ob er arbeitet oder nicht. Für Arbeitgeber, die antizipieren, dass die Motivation ihrer neuen Mitarbeiter sinken wird, wenn der Arbeitnehmerzuschuss wieder wegfällt, stellen befristete Lohnkostenzuschüsse daher keine wirklichen Anreize dar, neue Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen. Sie werden im Wesentlichen dann wahrgenommen, wenn neue Mitarbeiter eingestellt werden, um ausscheidende Mitarbeiter zu ersetzen, oder im Rahmen ohnehin geplanter Expansion. Zeitliche Befristungen von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen minimieren daher die Erfolgsaussichten selbst der besten Maßnahmenpakete. Wirkungsvolle wirtschaftspolitische Maßnahmen auf dem Arbeitsmarkt müssen daher im Prinzip zeitlich unbefristet sein.

Ein weiterer Aspekt kommt hinzu: Mit einer Ausweitung der Arbeitsnachfrage ist nur dann zu rechnen, wenn Unternehmen einfache Arbeit in einer anderen Weise einsetzen können als dies bisher der Fall ist. *Zusätzliche* Beschäftigung kommt dann zustande, wenn neue Produkte entstehen, alternative arbeitsintensivere Produktionsverfahren eingesetzt werden oder wenn durch sinkende Preise neue Käuferschichten er-

geschlossen werden können. Solche Dinge können nur dann entstehen, wenn die Unternehmen dauerhaft davon ausgehen können, dass sie einfache Arbeit zu niedrigeren Preisen als bisher einkaufen können. Der Übergang zu neuen Produktionstechniken setzt Investitionen voraus, die langfristig geplant werden. Neue Produkte werden auch im Dienstleistungssektor nur dann entstehen, wenn die Aussicht darauf besteht, dass sie langfristig am Markt platziert werden können. Auch aus diesem Grund ist nur eine glaubwürdig unbefristete Senkung der Arbeitskosten geeignet, die Nachfrage nach einfacher Arbeit wieder zu beleben.

ZWEITER HAUPTTEIL:
EIN WETTBEWERBSMODELL
FÜR
SCHLESWIG-HOLSTEIN

4. Die Magdeburger Alternative

Wir wollen im Folgenden zeigen, dass mit Hilfe von vier ineinander greifenden Maßnahmen den im vorangehenden Abschnitt zusammengefassten stilisierten Fakten weitgehend Rechnung getragen wird und durch ein Maßnahmenpaket, das vier Punkte umfasst, die Arbeitslosigkeit im Niedriglohnbereich im großen Umfang abgebaut werden kann.



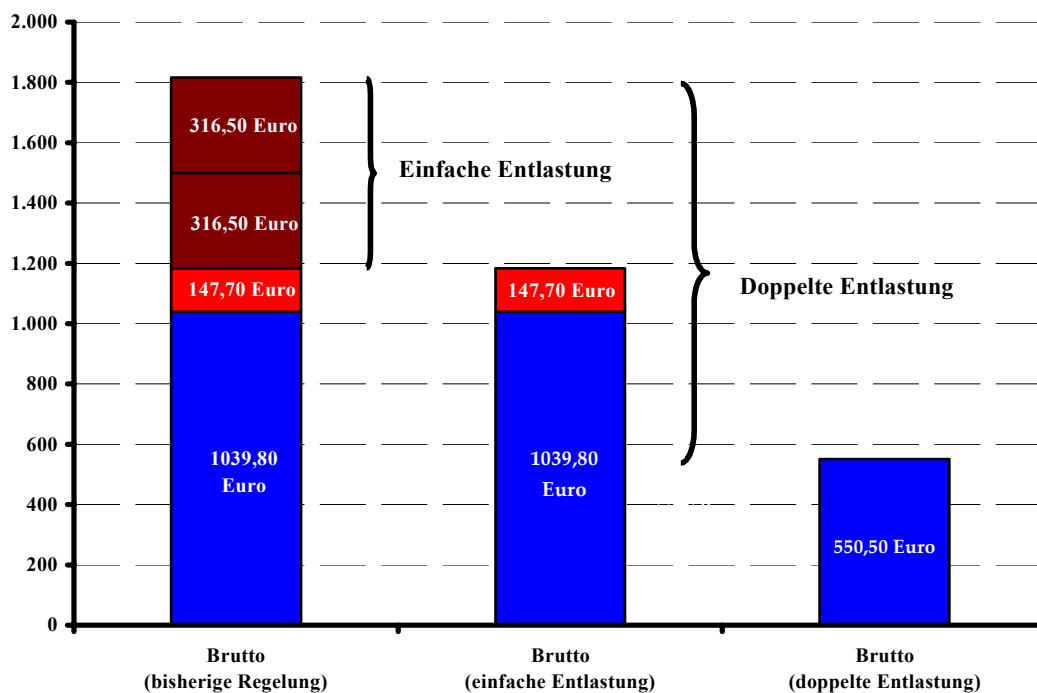
4.1 Der Vierpunkte Plan

1. Erstattung der Sozialversicherungsabgaben

Die Arbeitskosten für Geringqualifizierte werden durch die vollständige Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge durch den Bund gesenkt. Stellt ein Arbeitgeber einen Alg II-Empfänger zu einem Lohn ein, der die Förderhöchstgrenze, die sich an tariflichen Regelungen für die *unterste Lohngruppe* in dieser Branche orientiert, nicht überschreitet, so erwirbt er einen Erstattungsanspruch in Höhe der gesamten Sozialversicherungsbeiträge (Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil).

Die Sozialversicherungsbeiträge liegen 2005 bei durchschnittlich 42,2 Prozent (Gesetzliche Rentenversicherung: 19,5 Prozent, Gesetzliche Krankenversicherung: 14,5 Prozent, Gesetzliche Arbeitslosenversicherung: 6,5 Prozent, Gesetzliche Pflegeversicherung: 1,7 Prozent). Dies entspricht einem Anteil an den gesamten Arbeitskosten, die sich aus Bruttoarbeitslohn und Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung zusammensetzen, in Höhe von 34,8 Prozent. Der Nettolohn des Neueingestellten bleibt von der Erstattung vollkommen unberührt. Das Unternehmen führt für den neu eingestellten Mitarbeiter wie bisher die Sozialversicherungsabgaben und die Lohnsteuer ab und überweist den verbleibenden Betrag als Nettolohn an den Mitarbeiter. Eine Unterscheidung von „subventionierten“ und „regulär beschäftigten“ Mitarbeitern gibt es nicht. Die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge wird nicht personenbezogen gewährt, sie knüpft an den Tatbestand an, dass ein bisheriger Alg II-Empfänger eingestellt wird.

Abbildung 4.1: Arbeitskosten und Nettolohneinkommen



Legende: Die Balken geben die Arbeitskosten für die verschiedenen im Text diskutierten Alternativen an. Die Nettoeinkommen betragen unabhängig von dem Erstattungsanspruch 1.039,80 Euro.

Die Entlastungswirkung durch die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge lässt sich anhand der Abbildung 4.1 erkennen. In dem dort aufgezeigten Beispiel gehen wir von einem monatlichen Tariflohneinkommen von 1.500 Euro aus. Einschließlich der Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung betragen die Arbeitskosten damit monatlich 1.816,50 Euro. Davon erhält der Arbeitnehmer nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge, Lohnsteuer, Solidaritätszuschlag und Kirchensteuer nach dem Steuertarif 2005 1.039,80 Euro ausbezahlt. 42,8 Prozent der Arbeitskosten behält somit der Staat. Wenn der Staat jetzt die gesamten Sozialversicherungsabgaben zurückerstattet – Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteile – so sinken die Arbeitskosten auf 1.183,50 Euro. Der Keil zwischen Arbeitskosten und Nettolohn reduziert sich auf die Lohnsteuer und beträgt nur noch 143,70 Euro.

Vom ersten Tag der Einführung dieser Maßnahmen an kann das Unternehmen jetzt neue Arbeitskräfte einstellen, deren Arbeitskosten um 34,8 Prozent niedriger sind

als vorher. Anders als bei sämtlichen Vorschlägen, die auf Lohnergänzungsleistungen abzielen, muss nicht erst darauf vertraut werden, dass in den Tarifverträgen Bruttolohnsenkungen vereinbart werden.

2. Zusätzliche Entlastung bei bestehenden Arbeitsverhältnissen

Eine zielgruppenorientierte Lohnsubvention führt in der Regel dazu, dass mit der Zeit mehr und mehr „reguläre“ Arbeitsplätze durch „subventionierte“ Arbeitsplätze ersetzt werden. Dadurch lassen sich Arbeitskosten einsparen, ohne die Beschäftigung auszuweiten. Dieses Problem ist aus zwei Gründen ernst zu nehmen.

1. Eine zielgruppenorientierte Lohnsubvention gefährdet die Arbeitsplätze bislang regulär Beschäftigter. Auch wenn die Lohnsubvention netto neue Arbeitsplätze schafft, so generiert die Lohnsubvention starke Umverteilungseffekte und in der langen Frist den so genannten Drehtüreffekt. Reguläre Arbeitskräfte werden durch subventionierte Arbeitskräfte ersetzt, diese müssen dann eine gewisse Zeit arbeitslos bleiben, um nun selbst Anspruch auf die Subvention erheben zu können.
2. Der Substitutionseffekt erhöht das fiskalische Risiko einer zielgruppenorientierten Lohnsubvention. Ist es für Unternehmen relativ leicht, reguläre Arbeit durch subventionierte Arbeit zu ersetzen, so dominieren in der Einführungsphase die Mitnahmeeffekte die Beschäftigungseffekte und verschlechtern dadurch die Kosten-Nutzen-Bilanz der Maßnahme.

In dem Reformvorschlag der *Magdeburger Alternative* sind deshalb zwei Vorkehrungen bei der Ausgestaltung der Erstattung der Sozialversicherung eingebaut, die die Verdrängung bestehender Arbeitsverhältnisse weitestgehend ausschließt. Als erstes wird die Erstattung an zwei Voraussetzungen geknüpft.

1. Die Einstellung eines Alg II-Empfängers begründet originär den Erstattungsanspruch.
2. Die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge erfolgt nur dann, wenn dadurch die Beschäftigung im untersten Tariflohnbereich einer Betriebsstätte eines Unternehmens ausgeweitet wird. Hierzu wird einmalig die Beschäftigung in der

untersten Tariflohngruppe zu einem Stichtag festgelegt. Die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge erfolgt nur so lange wie der Beschäftigungsstand über dem zum Stichtag festgestellten Beschäftigungsstand in der untersten Lohngruppe liegt.

Man spricht hier von einer so genannten „marginal subsidization“ (siehe Layard und Nickell 1980). In jedem Monat berechnet sich der Erstattungsanspruch dann gemäß der Formel

$$(\text{Anzahl der Beschäftigten} - \text{Stichtagsbeschäftigung}) \cdot \text{SVB}.$$

Die Wirkungsweise dieser beschäftigungsabhängigen Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge kann anhand eines Zahlenbeispiels verdeutlicht werden. Angenommen, das Unternehmen hat zu dem Stichtag, der in der Vergangenheit liegen muss, um Manipulationen zu verhindern, zehn Arbeitskräfte in der untersten Lohngruppe beschäftigt. Der monatliche Tariflohn betrage wie in unserem obigen Beispiel 1.500 Euro. Werden zwei Alg II-Empfänger neu eingestellt, so erhöht sich die Beschäftigung auf zwölf. Für die Mehrbeschäftigung von 12 minus 10 erhält das Unternehmen eine Gutschrift in Höhe von monatlich 1.266 Euro, dies entspricht den Sozialversicherungsbeiträgen der zwei zusätzlichen Arbeitskräfte. Entlässt das Unternehmen später einen regulären Arbeitnehmer, so sinkt die Beschäftigung wieder auf 11 und damit halbiert sich auch die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge auf monatlich 633 Euro.

Mit einer von der Beschäftigung abhängigen Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge gelingt es, eine unmittelbare Verdrängung von regulär Beschäftigten *innerhalb* eines Unternehmens zu verhindern. Die Gefahr einer Auslagerung von Arbeitsplätzen ist damit jedoch noch nicht ausgeschlossen. So könnte ein Unternehmen, das bislang zehn reguläre Arbeitskräfte in der untersten Tariflohngruppe beschäftigte, schließen und allen Mitarbeiter kündigen. Es könnte sich anschließend neu gründen, nun aber mit zehn neuen Arbeitskräften, deren Einstellung einen Erstattungsanspruch begründen. Arbeit könnte aber auch einfach ausgelagert oder an Unternehmen vergeben werden, die die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge voll abschöpfen können.

Dies lässt sich durch zusätzliche Anreize für bestehende Unternehmen, ihre eigene Beschäftigung auszuweiten, verhindern. Deshalb sieht die zweite Maßnahme ge-

gen die Verdrängung regulärer Beschäftigung vor, dass einem bestehenden Unternehmen nicht nur die Sozialversicherungsbeiträge für den neu eingestellten Hilfeempfänger zurückbezahlt werden, sondern es erhält zusätzlich für jede Neueinstellung eines Hilfeempfängers die Sozialversicherungsbeiträge eines bereits am Stichtag beschäftigten regulären Arbeitnehmers, dessen Lohn unter der Förderhöchstgrenze liegt, erstattet. Damit fällt für eine Neueinstellung eine doppelt so hohe Erstattung an wie in einem neu geschaffenen Unternehmen, das die Arbeit durch Auslagerung übernehmen will. Stellt es zwei Alg II-Empfänger ein, so bekommt ein bestehendes Unternehmen in unserem Beispiel also anstatt 1.266 Euro monatlich die doppelte Summe von 2.532 Euro erstattet.

Tabelle 4.1: Doppelte Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge und durchschnittliche Arbeitskosten

Beschäftigte in der untersten Lohngruppe, insgesamt	davon mit Erstattungsanspruch	Monatliche Erstattung in Euro	Durchschnittliche Arbeitskosten	Kosten eines zusätzlichen Arbeiters	Durchschnittliche Lohnsenkung
10	0	0	1.816,50	550,50	0
11	2	1.266	1.701,41	550,50	6,34 %
12	4	2.532	1.605,50	550,50	11,62 %
13	6	3.798	1.524,35	550,50	16,08 %
14	8	5.064	1.454,79	550,50	19,91 %
15	10	6.330	1.394,50	550,50	23,23 %
16	12	7.596	1.341,75	550,50	26,14 %
17	14	8.862	1.295,21	550,50	28,70 %
18	16	10.128	1.253,83	550,50	30,98 %
19	18	11.394	1.216,82	550,50	33,01 %
20	20	12.660	1.183,50	1183,50	34,85 %
21	21	13.293	1.183,50	1183,50	34,85 %
22	22	13.926	1.183,50	1183,50	34,85 %

Legende: Die Berechnung erfolgt für einen Tariflohn von monatlich 1.500 Euro und Sozialversicherungsbeiträgen in Höhe von insgesamt 42,2 Prozent.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Mit dieser „doppelten Erstattung“ für bestehende Unternehmen wird *zusätzliche* Arbeit in bestehenden Unternehmen lohnender als in neuen Unternehmen. Dem steht jedoch der Nachteil gegenüber, dass die *durchschnittlichen* Arbeitskosten für Geringqualifizierte in neuen Unternehmen niedriger sind. Die Tabelle 4.1 zeigt, wie sich die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge für ein Unternehmen auszahlt, das zum Stichtag zehn Mitarbeiter in der untersten Tariflohnklasse beschäftigte.

Die doppelte Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge macht es gerade für solche Unternehmen attraktiv, neue Arbeitsplätze mit Erstattungsanspruch zu schaffen, die bereits Geringqualifizierte beschäftigen. Sie bekommen 70 Prozent des Lohnes eines neu eingestellten Alg II-Empfängers erstattet – denn sie dürfen ja die Sozialversicherungsbeiträge für zwei Arbeiter zurückfordern – gegenüber 35 Prozent, die ein neues Unternehmen bekommt.

Das bedeutet jedoch nicht, wie z.B. der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 2004/2005 behauptete, dass das neue Unternehmen gegenüber alten Unternehmen benachteiligt wird. Das Gegenteil ist der Fall: Für das neue Unternehmen sind die *durchschnittlichen* Lohnkosten vom ersten Beschäftigten an in der untersten Lohngruppe um 35 Prozent niedriger als ohne Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge. Im Vergleich dazu kann ein altes Unternehmen, das bislang zehn Arbeiter in der untersten Lohngruppe beschäftigte, mit der Einstellung eines Alg II-Empfängers trotz doppelter Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge die durchschnittlichen Lohnkosten nur um 6,4 Prozent absenken.

Dieser Nachteil ist aber gewollt, denn das alte Unternehmen kann diesen Nachteil nur dadurch ausgleichen, wenn es weitere Arbeitnehmer neu einstellt. Das hat zwei wichtige Effekte: Einerseits wird dadurch erreicht, dass Unternehmen, die bereits in der untersten Tarifgruppe Beschäftigte haben, nur dann Mitnahmeeffekte erreichen können, wenn sie zusätzliche Beschäftigung schaffen und damit die öffentliche Kasse entlasten. Auf diese Weise finanzieren sich die Entlastungen von den Sozialversicherungsabgaben *im Bestand* quasi selbst, denn mit jeder *Belastung* geht eine *Entlastung* einher. Andererseits führt diese Regel dazu, dass die *marginalen* Lohnkosten eines Unternehmens, das bereits im relevanten Tarifbereich beschäftigt, stärker sinken als die eines neuen Unternehmens. In den Fällen, in denen die marginalen Kosten für die Wettbewerbsfähigkeit

bedeutsam sind, haben die Bestandsfirmen einen Vorteil, was dazu führen wird, dass nach Einführung der *Magdeburger Alternative* zuerst im Bestand reagiert werden wird.

Die doppelte Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge erhalten bestehende Unternehmen nur bis zu dem Punkt, wo sich die Beschäftigung in der untersten Lohngruppe verdoppelt hat. In dem Beispiel von Tabelle 4.1 ist es also maximal möglich, für zehn Neueinstellungen die doppelte Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge in Anspruch zu nehmen. Wenn das bestehende Unternehmen darüber hinaus weitere gering qualifizierte Arbeitskräfte einstellt, erhält es den gleichen Erstattungsbetrag wie ein neues Unternehmen und auch bei den durchschnittlichen Arbeitskosten ist der Unterschied verschwunden.

3. Hartz IV – plus: Arbeit muss sich lohnen

Mit den ersten zwei Maßnahmen sinken die Arbeitskosten für die Neueinstellung von Alg II-Empfängern substantiell. Die Verknüpfung des Erstattungsanspruchs mit dem Beschäftigungsstand und die doppelte Erstattung mit der Beschäftigungsausweitung in bestehenden Unternehmen sorgt dafür, dass weitgehend ausgeschlossen werden kann, dass im großen Umfang reguläre Arbeitskräfte durch geförderte Arbeitskräfte ersetzt werden. Wenn die Unternehmen daraufhin bereit sind, mehr Arbeit nachzufragen, muss sichergestellt sein, dass sie genügend Arbeitskräfte finden und dass diese motiviert genug sind, die Arbeit auch zur Zufriedenheit des Arbeitgebers auszuführen. Hierzu bedarf es einer Politik, die sicherstellt, dass Langzeitarbeitslose in ausreichendem Maße Anreize haben, Arbeit im Niedriglohnbereich auch tatsächlich anzunehmen. Dies wird dann sichergestellt, wenn sich Arbeit lohnt, während Nichtstun sich für diejenigen, die Arbeit haben könnten, nicht mehr auszahlt.

Die dritte Maßnahme im Rahmen der Magdeburger Alternative baut auf den verschärften Zumutbarkeitsregeln von Hartz IV auf. § 10 SGB II legt fest, dass jede Tätigkeit zumutbar ist, zu der der Hilfeempfänger körperlich, geistig und seelisch in der Lage ist, die ihm die künftige Ausübung seiner bisherigen überwiegenden Tätigkeit nicht wesentlich erschwert, und die nicht die Erziehung eines Kindes oder die Pflege eines Angehörigen verhindert. Insbesondere stellt § 10 Abs. 2 SGB II explizit klar, dass es

keinen Qualifikations- oder Statusschutz gibt und dass Hilfeempfängern auch schlechtere Arbeitsbedingungen als in bisher ausgeübten Tätigkeiten zugemutet werden können.

Leistungskürzungen sind in § 31 Abs. 1 SGB II geregelt. Das Alg II wird in einer ersten Stufe um 30 Prozent gekürzt, wenn ein Alg II-Empfänger eine zumutbare Arbeit ablehnt oder eine Maßnahme zur Eingliederung in Arbeit abbricht bzw. Anlass für den Abbruch gibt. Bei wiederholtem Verstoß wird die Leistung in 30 Prozent-Schritten gekürzt, gegebenenfalls können stattdessen Sachleistungen erbracht werden (§ 31 Abs. 3 SGB II).

Durch eine strikte Umsetzung dieser Bestimmungen wird Arbeit relativ zum Nichtstun attraktiver. Auf den ersten Blick mag es so aussehen, als ob dies nur durch Bestrafung erreicht wird. Doch ist an dieser Stelle zu betonen, dass diese Sanktionierung zeitgleich mit einem substantiellen Anstieg der Arbeitsnachfrage einhergeht. Wenn Arbeit in ausreichendem Maße zu einem Nettolohn angeboten wird, der deutlich über den Hilfsätzen liegt, so wird Arbeit attraktiver und die Opportunitätskosten des Nichtstuns steigen. Entscheidend für die Anreizwirkung ist dabei der Keil, der zwischen Erwerbseinkommen und Nichterwerbseinkommen getrieben wird.

Die Sanktion bezieht sich auf die arbeitsfähigen Hilfeempfänger. Laut SGB II ist man als Empfänger von Alg II als erwerbsfähig eingestuft und es wird erwartet, dass man jede zumutbare Arbeit annimmt. Nur wer eine solche Arbeit „unbegründet“ ablehnt, verliert seinen Anspruch auf staatliche Unterstützung. Die Betonung liegt auf „unbegründet“. Wer keine Arbeitsstelle finden kann oder aber aus gesundheitlichen oder sozialen Gründen als nicht arbeitsfähig gilt, hat wie im bisherigen System Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt. Wer hingegen eine ihm angebotene, zumutbare Arbeit ablehnt, bedarf offensichtlich keiner Hilfe der Gesellschaft. Bundeskanzler Gerhard Schröder hat dies deutlich formuliert: „Es gibt kein Recht auf Faulheit in unserer Gesellschaft. Wer arbeiten kann, aber nicht will, der kann nicht mit Solidarität rechnen“. Umgekehrt heißt dies auch: Wer arbeiten will, aber keine Arbeit findet, kann auf die Solidarität des Sozialstaates rechnen.

Die Frage ist, wie man feststellen kann, ob jemand arbeiten will, aber keine Arbeit findet? Ein Problem ist dies im Grunde nur dann, wenn Arbeitsplätze knapp sind. In

diesem Fall ist es schwer festzustellen, ob sich ein Hilfeempfänger ernsthaft um Arbeit gekümmert hat oder sich nur einfach hinter der Schutzbehauptung versteckt, er fände keine Arbeit. Sobald durch die Senkung der Arbeitskosten um 35 bis 70 Prozent immer mehr neue Stellen im Niedriglohnbereich angeboten werden, wird es für Arbeitsunwillige sehr viel schwerer glaubhaft zu machen, dass sie keine Arbeit finden können.

Dennoch sollten auch für den Fall steigender Arbeitsnachfrage weitere Vorkehrungen getroffen werden. Dabei kommt privaten Arbeitsvermittlern eine besondere Rolle zu. Private Arbeitsvermittler haben ein persönliches Interesse daran, Arbeitssuchende in eine geeignete Arbeitsstelle zu vermitteln. Sie werden deshalb bereits im Vorfeld der Arbeitsvermittlung durch ausführliche Interviews ein Profil des Suchenden erstellen (Profiling) und dann mit den Anforderungen der Unternehmer vergleichen. Dabei werden sie sehr sorgfältig vorgehen, denn ihr Erfolg wird davon abhängen, ob sie geeignete Bewerber anbieten können oder nicht. Bezahlt werden sie nicht nach der Anzahl der Bewerbungsgespräche, sondern nach dauerhaften sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen, die sie anbahnen. Damit sichergestellt wird, dass nicht die *schnelle*, sondern die *passgenaue* Vermittlung im Vordergrund des Interesses steht, wird man die Prämie für eine Vermittlung nur gestaffelt ausbezahlen, etwa indem man die erste Hälfte nach sechsmonatigem Bestehen eines Beschäftigungsverhältnisses ausbezahlt, die zweite Hälfte jedoch erst, wenn das Beschäftigungsverhältnis auch nach Ablauf eines Jahres noch besteht.

Darüber hinaus schlagen wir weitere ökonomische Anreizmechanismen vor, die insbesondere Schwarzarbeiter dazu bringen sollen, entweder in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu wechseln oder zumindest den Anspruch auf Alg II aufzugeben. Für gut eingeführte Schwarzarbeiter sind die Anreize, *keine* reguläre Arbeit aufzunehmen nach wie vor groß. Um die Arbeitswilligkeit dieser Gruppe zu erhöhen, schlagen wir vor, dass Alg II-Empfänger, die noch nicht in einen neuen Job vermittelt werden konnten, zu gemeinnütziger Arbeit herangezogen werden. Dabei kann durchaus auf die neu geschaffenen Ein-Euro-Jobs zurückgegriffen werden, doch muss sicher gestellt werden, dass die Beschäftigung in diesem Bereich nicht so großzügig entlohnt wird, dass sich eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt nicht mehr lohnt. Damit der Anreiz, dies zu tun, bestehen bleibt, darf die Entlohnung nicht über das Alg II hinausge-

hen – abgesehen von einer kleinen Aufwandsentschädigung. Nicht die Einkommenssicherung der Hilfeempfänger steht hier im Vordergrund, sondern allein die Anreizwirkung. Ziel darf es nicht sein, im öffentlichen Sektor Beschäftigung zu schaffen, in der die Alg II-Empfänger auf Dauer bleiben. Ziel muss es vielmehr sein, Bedingungen zu schaffen, die dem Einzelnen optimale Anreize bieten, auf eine Stelle in der freien Wirtschaft zu wechseln. Die jetzt geplante Ausgestaltung der Ein-Euro-Jobs ist dazu ungeeignet, weil sie einen zu geringen Lohnabstand zu der Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt herstellt. Man kann jedoch daran denken, eine etwaige Entlohnung in diesem Bereich beizubehalten, diese wird aber nicht ausbezahlt, sondern einem Guthabenkonto gutgeschrieben, das erst nach einer Sperrfrist, in der eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nachgewiesen wurde, für den Beschäftigten zugänglich wird.

4. Unbefristete Hilfe zur Arbeit

Die *Magdeburger Alternative* sieht für Arbeitnehmer in der untersten Tariflohngruppe eine unbefristete Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge durch den Staat vor. Begründet wird dies durch die Tatsache, dass die Probleme der Armutsfalle und der zu hohen Bruttolohnkosten keineswegs vorübergehender Natur sind. Das Existenzminimum ist in Deutschland als soziokulturelles Existenzminimum definiert. Es knüpft nicht an einen absoluten, sondern an einen relativen Armutsbegriff an. Dies bedeutet, dass sich das soziale Grundsicherungsniveau am Durchschnittseinkommen orientiert. Dies hat schwerwiegende Konsequenzen in einer wachsenden Ökonomie. Steigt die Produktivität der Geringqualifizierten nicht im gleichen Maße wie die durchschnittliche Produktivität, so wird mit zunehmendem Wohlstand ein immer größerer Teil der Arbeitsbevölkerung nicht mehr in der Lage sein, durch eigene Arbeit ein Einkommen zu erzielen, das dem soziokulturellen Existenzminimum entspricht. Auch eine gezielte Bildungspolitik kann daran wenig ändern, da es einen wachsenden Teil der arbeitsfähigen Bevölkerung gibt, der nicht ausreichend qualifizierbar ist.

Im bestehenden System der sozialen Grundsicherung führt diese Entwicklung dazu, dass immer mehr Geringqualifizierte dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden. Deshalb wird der Staat langfristig gar nicht umhin können, anstatt weiterhin die soziale Grundsicherung in vollem Umfang zu alimentieren, sich darauf zu beschränken,

nur denjenigen Anteil des Existenzminimums zu übernehmen, den ein Hilfebedürftiger nicht aus eigener Kraft erwirtschaften kann. Es geht bei der Umstellung auf eine Hilfe zur Arbeit deshalb nicht um eine bloße temporäre arbeitsmarktpolitische Maßnahme, sondern um eine *fundamentale Umgestaltung* des Systems der sozialen Grundsicherung, in der der Staat Hilfe zur Arbeit gewährt anstatt Sozialhilfe, die Arbeit bestraft.

Die in der *Magdeburger Alternative* vorgeschlagene Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge erscheint auf den ersten Blick als eine neue, *zusätzliche* Subvention. Das ist aber nicht der Fall. Wie bei dem Vorschlag der Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking handelt es sich bei diesem Vorschlag nicht um eine *Subventionierung* der Lohnnebenkosten im Niedriglohnbereich, sondern um eine besondere Ausgestaltung einer Freigrenze in der Sozialversicherung, die damit begründet wird, dass die Solidargemeinschaft ihren Mitgliedern keine Solidaritätspflichten auferlegen darf, wenn sie es diesen dadurch unmöglich macht, für sich selbst zu sorgen (vgl. hierzu Abschnitt 2.2). Hier wird eine alte staatliche Leistung durch eine neue ersetzt: Die als Sozialleistung angesehene Sozial- und Arbeitslosenhilfe ist nichts anderes als eine Subvention der Untätigkeit. Eine Umstellung, so wie sie die *Magdeburger Alternative* fordert, bedeutet, dass nicht mehr die Untätigkeit, sondern die Tätigkeit eine staatliche Förderung begründet. Die zielgruppenorientierte Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge, die in der *Magdeburger Alternative* vorgeschlagen wird, ersetzt also eine bestehende Subvention, die die gleiche Zielgruppe unterstützt, die Unterstützung aber anstatt am Subventionstatbestand „Arbeit“ am Subventionstatbestand „Arbeitslosigkeit“ anknüpft. Das sozialpolitische Ziel, das soziokulturelle Existenzminimum zu garantieren, wird dabei nicht in Frage gestellt, die Freistellung von den Sozialversicherungsabgaben in der untersten Tariflohngruppe ist als Sozialleistung des Staates anzusehen. Sie unterscheidet sich von der alten Sozialleistung aber dadurch, dass sie, anstatt das Existenzminimum im Ganzen zu bezahlen, den Leistungsempfänger zumindest teilweise für seine eigene Grundsicherung in die Pflicht nimmt und damit versucht, die Lasten für die Allgemeinheit zu verringern. Wenn dies erreicht werden kann, dann müssen staatliche Transferleistungen sinken. Dass dies tatsächlich der Fall ist, wird der nächste Abschnitt zeigen: Die *Magdeburger Alternative* führt zu verringerten staatlichen Transferzahlungen und bedeutet damit einen sozial ausgewogenen Schritt hin zu mehr Deregulierung.

Doch bevor wir uns einer Gewinn- und Verlustrechnung zuwenden, sollte noch ein weiterer Gesichtspunkt, der für die Dauerhaftigkeit des Erstattungsanspruchs spricht, eingehender betrachtet werden. Unternehmen planen den Einsatz unterschiedlicher Faktoren nicht in der kurzen Frist, sondern mittel- bis langfristig. Deshalb darf man auch nicht erwarten, dass von heute auf morgen Hunderttausende von neuen Arbeitsstellen im Niedriglohnbereich geschaffen werden. Bestehende Produktionsverfahren werden von Faktorpreisänderungen kaum beeinflusst, wohl aber die Planungen des nächsten Produktionszyklus. Die meisten Fördermaßnahmen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind befristet und beeinflussen von daher kaum die längerfristigen, für die Beschäftigung entscheidenden Unternehmensplanungen. Nur wenn die Senkung der Arbeitskosten dauerhaft erfolgt, werden sich Unternehmen darauf einlassen, Überlegungen voranzutreiben, ihre Produktion auf arbeitsintensivere Technologien umzustellen. Dies beobachten wir bei allen Unternehmen, die Teile ihrer Produktion nach Osteuropa verlagern, weil sie dort trotz des voranschreitenden Aufholprozesses mit dauerhaft niedrigeren Arbeitskosten rechnen können.

4.2 Eine Gewinn- und Verlustrechnung

Wie teuer wird es für die öffentliche Hand, wenn die gesamten Sozialversicherungsbeiträge für Arbeitnehmer in der untersten Tariflohngruppe ersetzt werden? Zur Beantwortung dieser Frage gehen wir in drei Schritten vor. Zunächst einmal konzentrieren wir uns auf die fiskalischen Wirkungen, die entstehen, wenn es gelingt, einen bisherigen Alg II-Empfänger wieder in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu bringen. Dann untersuchen wir in einem zweiten Schritt, wie viel zusätzliche Beschäftigung die Magdeburger Alternative für Schleswig Holstein bringen kann und präsentieren eine aggregierte Gewinn- und Verlustrechnung. In einem dritten Schritt wollen wir dann mit Hilfe einer ersten Abschätzung versuchen, die Beschäftigungseffekte in den einzelnen Sektoren und in den einzelnen Regionen zu erfassen.

Tabelle 4.2: Tariflöhne in den alten Bundesländern in der untersten Lohngruppe

Tarifbereich	Brutto	Netto
Landwirtschaft	1.084	829
Energie- /Versorgungswirtschaft	1.653	1.127
Stein-/Braunkohlenbergbau	1.333	973
Eisen- und Stahlindustrie	1.295	952
Chemische Industrie	1.804	1.204
Metall- und Elektroindustrie	1.527	1.064
Kfz-Gewerbe	1453	1.028
Holz verarbeitende Industrie	1.665	1.133
Papier verarbeitende Industrie	1.404	1.006
Druckindustrie	1.651	1.126
Textilindustrie	1.455	1.029
Bekleidungsindustrie	1.373	992
Süßwarenindustrie	1.398	1.004
Bauhauptgewerbe	1.751	1.177
Großhandel	1.377	994
Einzelhandel	1.557	1.079
Deutsche Bahn AG Konzern	1.206	901
Deutsche Post AG	1.330	972
Deutsche Telekom AG	1.699	1.150
Transport- u. Verkehrsgewerbe	1.471	1.037
Privates Bankgewerbe	1.694	1.148
Privates Versicherungsgewerbe	1.891	1.248
Hotel- u. Gaststättengewerbe	1.205	901
Gebäudereinigerhandwerk	1.380	995
Öffentlicher Dienst	1.564	1.082

Legende: Die Tabelle enthält die Einstiegstarife für Löhne in der untersten Tariflohngruppe in den alten Bundesländern. Die Nettolöhne wurden für Steuerklasse IV (Steuertarif 2005) berechnet.

Quelle: WSI-Tarifpolitischer Jahresbericht, Stand 31.12.2003.

Zur Abschätzung der monatlich zu erstattenden Sozialversicherungsbeiträge muss zunächst einmal eine Förderhöchstgrenze festgelegt werden. Diese orientiert sich an den Tariflöhnen, die für die unterste Tariflohngruppe festgelegt wurden. Dabei ist die unterste Tariflohngruppe in der Regel wie folgt definiert. Bei Angestellten umfasst diese Tarifgruppe einfache, schematische oder mechanische Tätigkeiten, die keine Berufsausbildung erfordern. Bei Arbeitern sind dies Personen, die mit einfachen, als Hilfsarbeiten zu bewertende Tätigkeiten beschäftigt sind, für die eine fachliche Ausbildung auch nur

beschränkter Art nicht erforderlich ist. Die in den alten Bundesländern geltenden Tariflöhne sind in Tabelle 4.2 aufgelistet.

Fiskalische Gewinn- und Verlustrechnung pro Vermittlungsfall

Wie man in Tabelle 4.2 erkennen kann, liegt der unterste Tariflohn in vielen Sektoren unter 1.500 Euro, zum Teil sogar sehr deutlich. Wir unterstellen deshalb in unserer Modellrechnung zunächst einmal, dass ein Alg II-Empfänger eine Arbeit annimmt, die ihm ein monatliches Arbeitseinkommen von 1.500 Euro bringt. Damit überschätzen wir tendenziell die Kosten der Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge und damit auch die fiskalischen Risiken. Die Sozialversicherungssätze betragen im Jahr 2005 durchschnittlich 14,5 Prozent bei der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV), 1,7 Prozent bei der gesetzlichen Pflegeversicherung (GPV), 19,5 Prozent bei der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) und 6,5 Prozent bei der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung (ALV). Das bedeutet, dass der monatliche Erstattungsbetrag bei 633 Euro liegt.

Nicht jeder, der eine zumutbare Arbeit angeboten bekommt, wird diese auch annehmen. Die Gründe sind klar. Ein Teil der Ausscheidenden verdient Geld durch Schwarzarbeit. Wenn diese lukrativer ist als ein regulärer Arbeitsplatz bzw. gemeinnützige Arbeit, dann ist es besser, auf Alg II ganz zu verzichten. Diverse Untersuchungen belegen, dass in der Regel bis zu einem Drittel aller Hilfeempfänger lieber auf staatliche Hilfe verzichten als eine ihnen angebotene Vollzeitstelle anzunehmen. Für das so genannte Leipziger Modell, bei dem allen arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger eine Stelle in der kommunalen Beschäftigungsgesellschaft angeboten wurde, verzichteten ein Drittel der Sozialhilfeempfänger lieber auf Sozialhilfe als eine solche Stelle anzutreten (vgl. Feist und Schöb 2000). Laut einer für den Bundestag erstellten Studie (Deutscher Bundestag 1998) betrug die Ablehnungsquote in diversen 1994 durchgeführten Projekten durchschnittlich 29 Prozent bzw. 24 Prozent im Jahr 1996. Hierbei lag die Ablehnungsquote im Westen mit 32 Prozent deutlich über der Ablehnungsquote im Osten, die bei 19 Prozent lag (Deutscher Bundestag 1998). Für die folgende Modellrechnung wird eine deutlich geringere Ausscheiderrate unterstellt. Wir gehen davon aus, dass nur jeder Sechste aller als erwerbsfähig eingestuften Alg II-Empfänger lieber auf staatliche Unterstützung verzichtet als zu arbeiten.

Um die Frage beantworten zu können, bei wem die Kosten und Einsparungen anfallen, ist es notwendig, die Rechnung für alle Gebietskörperschaften getrennt aufzumachen. Entsteht eine neue Arbeitsstelle, so kommt es zur Zahlung von Lohnsteuer und Solidaritätszuschlag. Diese Einnahmen kommen verschiedenen Gebietskörperschaften zugute. Die Lohnsteuer kommt zu jeweils 42,5 Prozent Bund und Ländern zu, 15 Prozent erhalten die Kommunen. Der Solidaritätszuschlag steht allein dem Bund zu. Mehreinnahmen bei der Mehrwertsteuer sind bei den zusätzlichen Steuereinnahmen nicht berücksichtigt.

Die den Unternehmen für einen neu eingestellten Alg II-Empfänger gewährte Erstattung der SV-Beiträge stellt für den öffentlichen Sektor keine Nettobelastung dar. Dies gilt, weil durch die Arbeitsaufnahme keine zusätzlichen Leistungsansprüche des Arbeitnehmers entstehen. Die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge ist damit für den öffentlichen Sektor insgesamt vollkommen aufkommensneutral. Allerdings kommt es zu einer Umverteilung unter den verschiedenen öffentlichen Kassen.

- Seit 1. Januar 2005 muss der Bund für einen Alg II-Empfänger gesetzliche Krankenversicherungsbeiträge in Höhe von 125 Euro monatlich bezahlen. Findet dieser Alg II-Empfänger eine Arbeitsstelle mit einem Tariflohn von 1.500 Euro, so erhöht sich dieser Beitrag bei einem Beitragsatz von 14,5 Prozent auf 217,50 Euro monatlich, ohne dass sich etwas am Leistungsumfang ändert. Durch die durch Alg II vorgenommene Eingliederung der Sozialhilfeempfänger in die gesetzliche Krankenversicherung wurde mit Beginn des Jahres 2005 ein Teil der Krankenkosten auf die Solidargemeinschaft der Sozialversicherten überwältigt und zwar in dem Maße, in dem die durchschnittlichen Krankenkosten eines Arbeitslosen den Beitragsatz für einen Alg II-Empfänger überschreiten. Im Rahmen der *Magdeburger Alternative* wird diese Umverteilung zurückgenommen.
- Der gleiche Effekt stellt sich bei der Pflegeversicherung ein. Hier erhöhen sich die Zahlungen des Bundes von 15 Euro monatlich auf 25,50 Euro.
- Alg II-Empfänger sind gesetzlich rentenversichert und der jeweilige Träger überweist für sie monatlich den Mindestversicherungsbeitrag in Höhe von 78

Euro an die Rentenkasse. Übernimmt der Alg II-Empfänger eine Beschäftigung zu einem Tariflohn in Höhe von 1.500 Euro, so steigt diese Zahlung auf 292,50 Euro an. Durch diese erhöhten Beiträge werden neue Anwartschaften auf eine spätere Rente generiert, die, wenn auch nicht heute, so doch in der Zukunft die öffentlichen Kassen belasten werden. Dagegen steht jedoch, dass die meisten Betroffenen, wenn sie ins Rentenalter kommen, kaum genügend Rentenansprüche erworben haben, um eine Rente über dem Grundsicherungsniveau im Alter, das in etwa den Alg II-Zahlungen entspricht, sicherzustellen. Sie werden in der Regel also im Alter weiter auf Grundsicherungszahlungen im Alter angewiesen bleiben. Im Hinblick auf die Nettobelastung des öffentlichen Sektors bedeutet dies, dass jeder Euro, den die Rentenkasse in Zukunft zusätzlich ausbezahlt, zu einer Einsparung von einem Euro bei der Grundsicherung im Alter führen wird. Für die unmittelbaren Zahlungsströme im Rahmen des Umlageverfahren hat die *Magdeburger Alternative* zur Folge, dass die Zuschüsse des Bundes an die Rentenversicherungsanstalt in jedem Jahr in dem Maße sinken werden, in dem durch die subventionierte Arbeit zusätzliche Rentenversicherungsbeiträge vereinnahmt werden.

- Bei den Arbeitslosenbeiträgen senkt jeder Euro, der an die Bundesagentur für Arbeit fließt, im gleichen Umfang das Defizit der Bundesagentur. In Höhe des Defizits gewährt der Bund gemäß § 364 des SGB III ein zinsloses Darlehen, das sich nach § 365 SGB III in einen Zuschuss umwandelt, falls es am Ende des Haushaltsjahres von der Bundesagentur nicht zurückgezahlt werden kann. Entsprechend dieser Regelung ist diese Zahlung nicht nur für den öffentlichen Sektor insgesamt, sondern für den Bund aufkommensneutral.

Zusätzliche fiskalische Belastungen können also nur insofern entstehen, wenn zur Vermeidung von Verdrängungseffekten in den Bestand hinein subventioniert wird. Darauf kommen wir an anderer Stelle zurück. Hier steht nur die Be- oder Entlastungswirkung im Vordergrund, die sich durch die Neueinstellung eines einzelnen bisherigen Alg II-Empfängers ergibt.

Tabelle 4.3: Gewinn- und Verlustrechnung einer Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge bei Neueinstellung eines alleinstehenden Alg II-Empfängers

Einsparung (+)/ Mehrbelastung (-)	Bund	Länder	GKV	GRV	ALV	Kom.	Gesamt
<i>Beitrag GKV/GPV</i>	-103,00	---	+103,00	---	---	---	0
<i>Beitrag GRV</i>	-214,50	---	---	+214,50	---	---	0
<i>Grundsicherung im Alter</i>	+214,50	---	---	-214,50	---	---	0
<i>Beitrag ALV</i>	-97,50	---	---	---	+97,50	---	0
<i>Zuschuss BA</i>	+97,50	---	---	---	-97,50	---	0
<i>Lohnsteuer (Tarif 2005)</i>	+60,24	+53,34	---	---	---	+18,83	+132,41
<i>Alg II Zahlung</i>	+441,25	---	---	---	---	+234,50	+675,75
<i>Ausscheider</i>	+88,25	---	---	---	---	+46,90	+135,15
Monat. Einsparung	+486,74	+53,34	+103,00	+0,00	+0,00	+300,23	+943,31
Järl. Einsparung	+5.840,88	+640,08	+1.236,00	+0,00	+0,00	+3.602,76	+11.319,72

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 4.3 zeigt die Zahlungsströme für alle betroffenen Gebietskörperschaften auf, die entstehen, wenn durch die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge ein alleinstehender Alg II-Empfänger zu einem Tariflohn von 1.500 Euro/Monat eingestellt wird. Die monatlich anfallende Erstattung von 633 Euro fällt wie oben ausgeführt, bei der Nettobetrachtung nicht ins Gewicht. Die Einsparungen für die öffentliche Hand hingegen sind in der Tat substantiell. Sie entsprechen zunächst einmal den bisher gewährten Leistungen an Alg II-Empfänger. In Schleswig-Holstein kommen neben der für die alten Bundesländer geltenden Regelleistung von 345 Euro (§ 20 Abs. 2 SGB II) Leistungen für Unterkunft und Heizung in Höhe der tatsächlichen Kosten hinzu, soweit diese angemessen sind (§ 22 Abs. 1 SGB II). Über die Angemessenheit der Unterkunftskosten entscheidet die Kommune. Sie muss 70,1 Prozent der Unterkunftskosten aus dem eigenen Etat finanzieren, 29,1 Prozent der Ausgaben werden ihr vom Bund erstattet (vgl. § 46 Abs. 6 SGB II). Als angemessen für eine alleinstehende Person können 45-50 qm angesehen werden (vgl. „Unterkunftskosten bei Hartz IV“ Pressemitteilung Nr. 597 der

Bundesregierung vom 17.11.2004). Für Schleswig-Holstein liegt die monatliche Bruttokaltmiete eines Wohngeldempfängers je qm bei 5,88 Euro (Stand 2001, siehe Deutscher Bundestag 2003, S. 81). Unterstellt man für die Nebenkosten einen Aufschlag auf die Kaltmiete von 25 Prozent, so ergibt sich als Warmmiete $5,88 \text{ Euro} \times 1,25 \times 45 = 330,75$ Euro, so dass sich ein Gesamttransfer von 675,75 Euro pro Monat für einen alleinstehenden Alg II-Empfänger ergibt, der zu rund 65 Prozent vom Bund zu zahlen ist.

Hinzu kommen die Einsparungen bei denjenigen, die eine Arbeit ablehnen und folglich keine Hilfeleistung mehr erhalten. Die jährliche Einsparung aller Gebietskörperschaften beläuft sich bei der Einstellung eines Alg II-Empfängers in Schleswig-Holstein somit auf jährlich rund 11.300 Euro. Unterstellt man, dass der Bund den Zuschuss an die Kommunen für die Sozialhilfe in dem Umfang senken kann, wie er durch die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge Sozialhilfeempfängern eine Arbeit verschafft, so zeigt sich, dass der Bund der große Gewinner ist, dass aber auch die Länder und die Kommunen davon profitieren, während die Sozialversicherungsträger zumindest keinen Nachteil aus der Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge erleiden.

Zum Zeitpunkt der Erstellung des Gutachtens liegen uns keine genauen Angaben vor, wie sich die Alg II-Empfänger auf Haushalte unterschiedlicher Größenordnung aufteilen. Dies dürfte jedoch für die Gewinn- und Verlustrechnung nur von untergeordneter Bedeutung sein, denn wie Tabelle 4.4 zeigt, entsprechen die Entlastungseffekte die bei der Einstellung eines Alg II-Empfängers aus einem 4-Personen Haushalt in etwa denen bei der Einstellung eines alleinstehenden Alg II-Empfängers. Der 4-Personen-Haushalt zahlt bei 1500 Euro Bruttoeinkommen keine Steuern. Dafür ist die Einsparung beim Alg II höher. Zieht man von dem Nettoeinkommen von 1.185 Euro den Freibetrag von 273,27 Euro bei Erwerbstätigkeit ab, so ergeben 911,73 Euro bereinigtes Nettoeinkommen. Um diesen Betrag reduziert sich die Alg II-Zahlung. Dabei nehmen wir an, dass die Anrechnung eigenen Einkommens erst bei der Regelleistung und dann beim Unterkunftsgeld ansetzt. Weiterhin nehmen wir an, dass 4-Personen-Haushalte nicht aus dem Hilfebezug ausscheiden, sondern bei Ablehnung eines Jobangebots statt dessen die 30-prozentige Kürzung der Regelleistung in Kauf nehmen.

Tabelle 4.4: Gewinn- und Verlustrechnung einer Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge bei Neueinstellung eines Alg II-Empfängers mit 4-Personen-Haushalt

Einsparung (+)/ Mehrbelastung ()	Bund	Länder	GKV	GRV	ALV	Kom.	Gesamt
<i>Beitrag GKV/GPV</i>	-103,00	---	+103,00	---	---	---	0
<i>Beitrag GRV</i>	-214,50	---	---	+214,50	---	---	0
<i>Grundsicherung im Alter</i>	+214,50	---	---	-214,50	---	---	0
<i>Beitrag ALV</i>	-97,50	---	---	---	+97,50	---	0
<i>Zuschuss BA</i>	+97,50	---	---	---	-97,50	---	0
<i>Lohnsteuer (Tarif 2005)</i>	---	---	---	---	---	---	~
<i>Alg II Zahlung</i>	+911,73	---	---	---	---	---	+911,73
<i>Sanktionen bei Ableh- nung eines Jobangebots</i>	+20,70	---	---	---	---	---	+20,70
Monat. Einsparung	+829,43	+0,00	+103,00	+0,00	+0,00	+0,00	+932,43
Järl. Einsparung	+9.953,16	+0,00	+1.236,00	+0,00	+0,00	+0,00	+11.189,16

Quelle: Eigene Berechnungen.

Gesamtwirtschaftliche Gewinn- und Verlustrechnung: Bundesweite Einführung

Um die Beschäftigungseffekte sowie die potentielle Verdrängung regulärer Arbeitsplätze und die daraus resultierenden zusätzlichen fiskalischen Wirkungen abschätzen zu können, betrachten wir zunächst die bundesweiten Effekte und stellen im Anschluss daran die Situation für Schleswig-Holstein dar. Als erstes müssen wir wissen, wie viele Beschäftigte in dem Bereich schon arbeiten. Wir gehen im Folgenden von einem Bestand von 2,06 Mio. bestehenden vollzeitäquivalenten Arbeitsplätzen in den untersten Tariflohngruppen aus. Diese Zahl erhält man, wenn man den Anteil der Beschäftigten in der untersten Leistungsgruppe, so wie man ihn aus der Lohnstatistik berechnen kann, auf die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer insgesamt bezieht und Teilzeitstellen in entsprechende Vollzeitstellen umrechnet. Die genaue Berechnung ist in Tabelle 4.5 wiedergegeben.

Tabelle 4.5: Beschäftigung von Geringqualifizierten

	Alte Länder			Neue Länder		
	Beschäftigung	Anteil der untersten Lohngruppe	Beschäftigung in unterster Lohngruppe	Beschäftigung	Anteil der untersten Lohngruppe	Beschäftigung in unterster Lohngruppe
Angestellte (Vollzeit)						
männlich	5.980.590	0,7%	41.864	902.370	0,7%	6.317
weiblich	4.323.637	3,9%	168.622	1.300.631	3,1%	40.320
Arbeiter (Vollzeit)						
männlich	5.034.590	11,0%	553.805	1.483.370	8,7%	129.053
weiblich	802.637	48,6%	390.082	300.631	24,6%	73.955
Gesamt (Vollzeit)	16.141.454		1.154.373	3.987.002		249.645
Angestellte (Teilzeit)						
männlich	554.109	0,7%	3.879	74.522	0,7%	522
weiblich	4.436.830	3,9%	173.036	570.803	3,1%	21.690
Arbeiter (Teilzeit)						
männlich	470.891	11,0%	51.798	118.478	8,7%	10.308
weiblich	2.557.054	48,6%	1.242.728	456.111	24,6%	112.203
Gesamt (Teilzeit)	8.018.884		1.471.441	1.219.914		144.723
Gesamt Teilzeit in Vollzeitäquivalenten	3.246.512		595.725	493.892		58.592
Gesamt (Vollzeit und Teilzeit in Vollzeitäquivalenten)	19.387.966		1.750.098	4.480.894		308.237

Legende: Für die Berechnungen wurde unterstellt, dass die Beschäftigungsanteile der untersten Lohngruppe für Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte identisch sind. Bei den Teilzeitbeschäftigten wurde unterstellt, dass sie sich zu denselben Anteilen in Arbeiter und Angestellte untergliedern wie Vollzeitbeschäftigte. Für die Umrechnung in Vollzeitäquivalente haben wir angenommen, dass 2,47 Teilzeitbeschäftigungen rechnerisch eine Vollzeitstelle ergeben (vgl. Bach et al. 2002, Tabelle 2).

Quelle: Statistisches Bundesamt (2004), Hake und Kaukewitsch (2001), eigene Berechnungen.

Die unterste Leistungsgruppe entspricht hier der Leistungsgruppe 3 bei Arbeitern – dies sind Tätigkeiten, die eine Anlernzeit von weniger als drei Monaten erfordern – und Leistungsgruppe V bei Angestellten. Hierbei handelt es sich um Tätigkeiten, die keine Ausbildung erfordern. Den 2,06 Mio. Beschäftigten in diesen Tarifgruppen stehen im

Januar 2005 4,3 Millionen arbeitsfähige Alg II-Empfänger gegenüber (wovon mehr als eine Million nicht als Arbeitslose geführt werden).

Für die mittlere Modellrechnung unterstellen wir eine konstante Arbeitsnachfrageelastizität mit dem Betrag 0,5. Die Arbeitsnachfrageelastizität sagt uns, um wie viel Prozent die Beschäftigung steigt, wenn der Lohn um einen Prozent fällt. Wenn die Arbeitsnachfrageelastizität im Betrag gleich 0,5 ist, dann bedeutet dies, dass eine einprozentige Lohnsenkung zu einer Ausweitung der Beschäftigung um 0,5 Prozent führt. Bei ursprünglich 2,06 Millionen Arbeitskräften wären das 10.300 neue Stellen. Dieser Wert gilt genau genommen nur für kleine Änderungen. Sinkt der Lohnsatz um 10 Prozent, so stiege die Beschäftigung bei einer Elastizität von 0,5 nicht um genau 5 Prozent, sondern um etwas mehr, nämlich um 5,4 Prozent.

Alternativ untersuchen wir die Beschäftigungseffekte für den Fall eines sehr starren Arbeitsmarktes (unterstellte Arbeitsnachfrageelastizität von $-0,3$) und dem eines deutlich stärker reagierenden Arbeitsmarktes (unterstellte Arbeitsnachfrageelastizität von $-0,7$). Die letzte der drei untersuchten Arbeitsnachfrageelastizitäten entspricht derjenigen, die das IAB seinen Modellrechnungen zugrunde legt (vgl. Kaltenborn et al. 2003, S. 3). Optimistischere Annahmen, wie sie etwa das Ifo-Institut für den Niedriglohnsektor unterstellt hat (vgl. Sinn et al. 2002, S. 42), werden hier nicht weiter untersucht.

In Tabelle 4.6 sind die Ergebnisse der mittleren Modellrechnung zusammengestellt. Zunächst einmal ist festzuhalten, dass die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge eines zusätzlichen Beschäftigten bei 70 Prozent der Arbeitskosten liegt. Dies schafft gewaltige Anreize zur Ausdehnung der Beschäftigung: Insgesamt lassen sich bei Gültigkeit der hier getroffenen Annahmen 1,7 Millionen neue Arbeitsstellen schaffen. Multipliziert man diese Zahl mit der in Tabelle 4.4 berechneten Entlastungswirkung von rund 11.300 Euro, so ergibt sich eine Gesamtentlastung für den Fiskus von 19,2 Mrd. Euro jährlich.


Allerdings müssen wir die Kosten gegenrechnen, die wir aufwenden müssen, um die Verdrängung regulär Beschäftigter zu vermeiden. Die *Magdeburger Alternative*

sieht vor, dass für jeden neu eingestellten Mitarbeiter ein bereits Beschäftigter mit subventioniert wird. Die daraus resultierenden Kosten liegen bei 12,8 Mrd. Euro.

Tabelle 4.6: Gesamtwirtschaftliche Beschäftigungseffekte und fiskalische Wirkungen

	Annahmen über die zusätzliche Verdrängung in Prozent		
	0	50	100
Beschäftigungseffekt in Tsd.	1.680,66	1.680,66	1.680,66
Fiskalische Entlastung durch Neueinstellung von Hilfeempfängern in Mio. €	19.024,62	19.024,62	19.024,62
Kosten der doppelten Erstattung in Mio. €	12.766,31	12.766,31	12.766,31
Verdrängungseffekt in Tsd.	0	188,84	377,67
Kosten der Verdrängung in Mio. €	0	1.434,40	2.868,81
Jährliche Einsparung (in Mio. €)	+6.258,31	+4.823,91	+3389,51

Quelle: Eigene Berechnungen.

Warum nicht gleich alle subventionieren, wenn ohnehin die meisten bereits in den Genuss der Förderung kommen? Der Trick des Vorschlages ist, wie oben bereits erwähnt, dass man die bereits Beschäftigten nur dann fördert, wenn neue Arbeitskräfte eingestellt werden. Damit verdoppelt sich die Belohnung für die Neueinstellung. Eine einfache Förderung aller würde  auf diesen Effekt verzichten und entsprechend geringere Beschäftigungswirkungen entfalten, bei gleichzeitig hoher fiskalischer Belastung. Bei der *Magdeburger Alternative* kommt es nur unter der Bedingung zu einer Bestandssubvention, und damit zu einer Belastung, wenn gleichzeitig eine Einstellung erfolgt und damit eine Entlastung eintritt.

Hinsichtlich der noch nicht geförderten, bisher regulär Beschäftigten betrachten wir drei verschiedene Szenarien. Im ersten Szenario wird keine weitere Verdrängung unterstellt, damit fallen auch keine weiteren Kosten an. Die jährliche Einsparung liegt in diesem Fall bei rund 6 Mrd. Euro. Wird jeder zweite der übrigen regulär Beschäftigten verdrängt, fallen dadurch jährlich zusätzliche Kosten von 1,4 Mrd. Euro an.⁶ Trotzdem

⁶ Wer aufgrund von Verdrängungseffekten seine Arbeit verliert, hat zunächst Anspruch auf Arbeitslosengeld 1. Bei Einkommen unter 1.500 Euro monatlich liegt dieses bei Berücksichtigung der Unterkunfts-

bleibt es bei Nettoeinsparungen von 4,8 Mrd. Euro. Und selbst wenn langfristig alle übrig gebliebenen Beschäftigten durch Sozialhilfeempfänger verdrängt werden, ergibt sich noch ein jährlicher Überschuss von 3,4 Mrd. Euro.

In Tabelle 4.7 werden drei unterschiedliche Szenarien berechnet, die sich bezüglich der Arbeitsnachfrageelastizität unterscheiden. Die mittlere Spalte zeigt die Berechnung für eine Elastizität von $-0,5$ und entspricht somit der mittleren Spalte in Tabelle 4.6. Die linke Spalte zeigt ein pessimistischeres Szenario, in dem die Nachfrageelastizität nur $-0,3$ beträgt. Diese Schätzung liegt noch unter der Schätzung, die häufig als „best guess“ für die Nachfrageelastizität bei konstantem Produktionsniveau bezeichnet wird (vgl. Hamermesh 1993). Das Ifo-Institut geht in seinen Berechnungen von einer Elastizität von -1 aus, das IAB unterstellt in der Regel eine Arbeitsnachfrageelastizität von $-0,7$.⁷ In diesem Fall würden die Beschäftigungseffekte deutlich geringer und die fiskalischen Kosten deutlich höher ausfallen. Durch 886.490 zusätzlich geschaffene Stellen ließen sich zwar gut 10 Mrd. Euro einsparen, die notwendigen Ausgaben für die Subventionierung der Altbeschäftigten und der Verdrängung würden allerdings diese Einsparungen leicht überwiegen, so dass eine Nettobelastung von jährlich 1,1 Mrd. Euro entstünde. Im optimistischeren Szenario mit einer Elastizität von $-0,7$ würde sich hingegen die Beschäftigung der Geringqualifizierten verdoppeln und der Staat könnte 7,6 Mrd. Euro jährlich gegenüber dem Status quo einsparen.

kosten nicht über dem Zuschuss, den ein Alg II-Empfänger erhält. Bei dem hier unterstellten Bruttoarbeitsentgelt von 1.500 Euro monatlich ist der Unterschied 10,70 Euro pro Monat.

⁷ Ein Übersicht über Elastizitäten in Deutschland findet sich in Sinn et al (2002, S. 42).

Tabelle 4.7: Gesamtwirtschaftliche Beschäftigungseffekte und fiskalische Wirkungen bei verschiedenen Arbeitsnachfrageelastizitäten (und 50% Verdrängung)

	Annahmen über die Arbeitsnachfrageelastizität		
	-0,3	-0,5	-0,7
Beschäftigungseffekt in Tsd.	886,49	1.680,66	2.058,34
Fiskalische Entlastung durch Neueinstellung von Hilfeempfängern in Mio. €	10.034,82	19.024,62	23.299,77
Kosten der doppelten Erstattung in Mio. €	6.733,78	12.766,31	15.635,11
Verdrängungseffekt in Tsd.	585,92	188,84	0
Kosten der Verdrängung in Mio. €	4.450,67	1.434,40	0
Jährliche Einsparung (in Mio. €)	-1.149,63	+4.823,91	+7.664,66

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die Tabellen 4.6 und 4.7 zeigen, dass selbst unter ungünstigen Bedingungen die Beschäftigungseffekte erheblich sind und der Fiskus in den meisten Fällen auf nicht unerhebliche Einsparungen hoffen darf. Wie sich diese Einsparungen auf die einzelnen Gebietskörperschaften aufteilen zeigt Tabelle 4.8, wobei bei diesen Zahlen von dem mittleren Szenario aus Tabelle 4.6 ausgegangen wird. Dabei ist zu berücksichtigen, dass allein der Bund für die beabsichtigte Bestandssubvention genauso wie für die Kosten der Verdrängung aufkommen muss. Wie man sieht, würde die Einführung der *Magdeburger Alternative* den Bund netto mit 4,4 Mrd. Euro jährlich belasten.

Tabelle 4.8: Gesamtwirtschaftliche Gewinn- und Verlustrechnung

Einsparung (+)/ Mehrbelastung (-)	Bund	Länder	Kommunen	Sozialver- sicherungs- träger	Gesamt
Einsparung nach Tabelle 4.5	9.816,54	1.075,76	6.055,02	2.077,30	19.024,62
Kosten der Erstattung der SVB bei bestehenden Arbeitsverhältnissen (100%)	-12.766,31	---	---	---	-12.766,31
Kosten der Verdrängung	-1.434,40	---	---	---	-1.434,40
Jährliche Einsparung (in Mio. Euro)	-4.384,17	1.075,75	6.055,02	2.077,30	+4.823,91

Quelle: Eigene Berechnungen.

Unsere Modellrechnung ist bewusst vorsichtig angesetzt, der Erstattungsbetrag wird tendenziell überschätzt, Einsparpotentiale und Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes tendenziell unterschätzt. Einsparungen bei Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik und anderen Ausgaben im Zusammenhang mit der Massenarbeitslosigkeit sind nicht berücksichtigt. Trotzdem ergeben sich signifikante Einsparungen für die öffentliche Hand, die nahe legen, dass sich die *Magdeburger Alternative* tatsächlich bundesweit implementieren lässt, ohne die öffentlichen Haushalte zu belasten. Allerdings ist festzuhalten, dass der Bund jährlich mit ca. 4,4 Mrd. Euro belastet wird, während die Kommunen mit knapp 6,1 Mrd. Euro und die Sozialversicherungsträger mit knapp 2,1 Mrd. Euro jährlich entlastet werden.

Was unterscheidet nun die in diesem Kapitel vorgeschlagenen Lösungskonzepte voneinander? Im Grunde sind sich Ifo-Institut, Sachverständigenrat, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium und wir, die Autoren der *Magdeburger Alternative*, in der Analyse des Problems einig: Unser gegenwärtiges System bietet zu wenige Arbeitsanreize für die Empfänger staatlicher Transferzahlungen. Das deutsche System der sozialen Grundsicherung muss deshalb auf ein System der Hilfe zur Arbeit umgestellt werden. Das allein schafft jedoch noch keine neuen Arbeitsplätze. Diese

werden von den Unternehmen nur dann geschaffen, wenn die Arbeitskosten, d.h. die Bruttolöhne, fallen.

Einig ist man sich auch im Hinblick auf die Frage, wie man Arbeitsanreize stärken kann. Das kann durch einen Übergang von einem System der ‚Hilfe zum Nichtstun‘ zu einem System der ‚Hilfe zur Arbeit‘ gelingen oder – in den Worten des Ifo-Instituts – durch den Wechsel von Lohnersatzleistungen zu Lohnergänzungsleistungen. Soweit sind sich alle in diesem Teil diskutierten Vorschläge im Prinzip einig, die Unterschiede liegen in den Details, nicht im Grundsätzlichen.

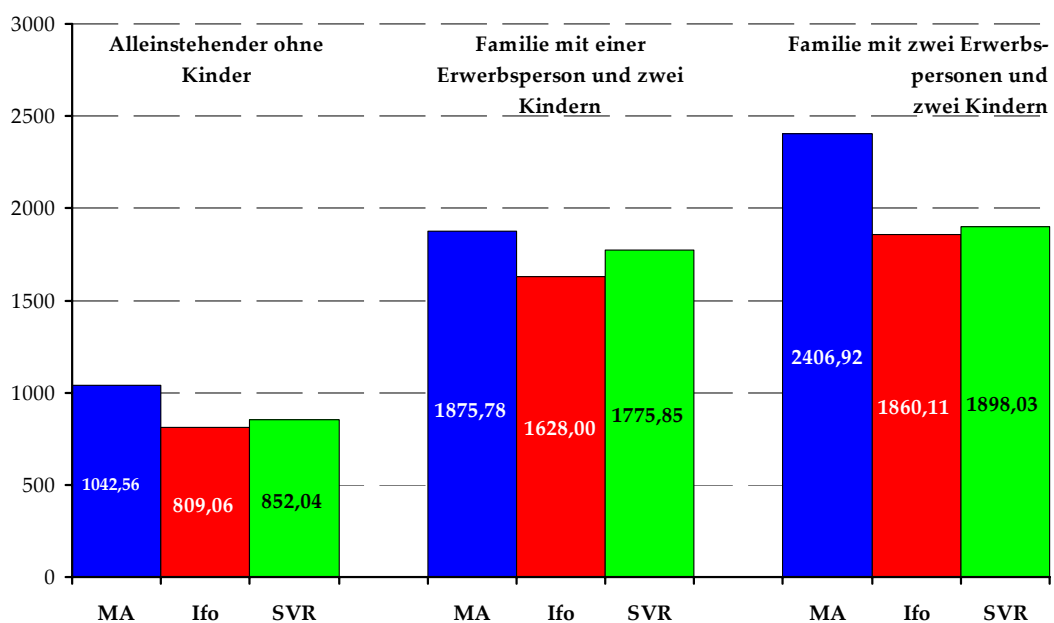
In der Frage jedoch, wie die Arbeitskosten gesenkt werden können, bestehen gravierende Unterschiede. Die drei zuerst diskutierten Vorschläge glauben, dass Lohnkostenzuschüsse, die den Nettolohn der Arbeitnehmer erhöhen, ausreichen, um die Arbeitnehmer dazu zu veranlassen, sich mit niedrigeren Bruttolöhnen zufrieden zu geben. Sie vertrauen einerseits auf die Kooperationsbereitschaft der Tarifparteien und drohen andererseits mit gravierenden Einschnitten in die Tarifautonomie bzw. einer wesentlich weitergehenden Reform des Arbeitsmarktes – was gleichbedeutend ist mit einer Kampfansage an die Gewerkschaften. Als gesichert darf die Erkenntnis angesehen werden, dass höhere Lohnkostenzuschüsse die Gewerkschaften zu zurückhaltenderen Lohnforderungen veranlassen. Ob das jedoch bei den Geringqualifizierten in ausreichendem Maße passiert und, vielleicht noch entscheidender, in welchem Zeitraum dies passiert, bleibt weitgehend unklar.

Bei der *Magdeburger Alternative* werden Lohnkostenzuschüsse deshalb nicht an die Arbeitnehmer, sondern direkt an die Arbeitgeber bezahlt. Ohne die Nettolöhne überhaupt anzutasten, können damit die Arbeitskosten substantiell gesenkt werden, und – noch wichtiger – dies geschieht von einem Tag zum anderen. Die unmittelbare Wirksamkeit der Maßnahme und die Verträglichkeit mit dem bestehenden System der Tarifautonomie sind unseres Erachtens die wesentlichen Vorteile, die für die *Magdeburger Alternative* sprechen.

Es gibt einen weiteren substantiellen Unterschied: Die einzelnen Vorschläge haben vollkommen unterschiedliche Verteilungswirkungen. Angenommen, die Bruttolöhne lassen sich bei der aktivierenden Sozialhilfe tatsächlich in einem relativ kurzen Zeit-

raum um ein Drittel senken und die erhofften Beschäftigungswirkungen würden realisiert, dann kommt es zu massiven Verteilungseffekten in Abhängigkeit von dem jeweils betrachteten Haushaltstyp. Unterstellen wir, dass längerfristig die Löhne für alle Erwerbspersonen im Niedriglohnsektor gleich sein werden, so trifft die 33 prozentige Bruttolohnsenkung beim Ifo-Vorschlag und beim Vorschlag des Sachverständigenrats beide Gruppen, die der bereits Beschäftigten und die der Neubeschäftigten gleichermaßen.⁸

Abbildung 4.2: Verteilungswirkungen der unterschiedlichen Vorschläge



Quelle: Eigene Berechnungen.

In Abbildung 4.2 stellen wir die Nettoeinkommen gegenüber, die sich nach Umsetzung der drei Vorschläge ergeben. Die blauen Säulen (mit „MA“ bezeichnet) zeigen die Nettoeinkommen, die bei Einführung der *Magdeburger Alternative* realisiert würden. Da dieser Vorschlag die Nettolöhne völlig unverändert lässt, geben diese Säulen auch das

⁸ Wir unterstellen in der Verteilungsrechnung, dass in der langen Frist ein einheitlicher Lohn für alle Beschäftigten in der betreffenden Lohngruppe bezahlt wird. Könnten die bisherigen Arbeitnehmer ein höheres Lohnniveau gegenüber den neu in den Arbeitsmarkt eintretenden Alg II-Empfängern verteidigen – dies unterstellt das Ifo-Institut (siehe Sinn et al. 2002, S. 44) – so fiel die Kürzung bei den Nettolöhnen vergleichsweise geringer aus.

Nettoeinkommen im Status Quo an (vgl. Kapitel 2). Die roten Säulen („Ifo“) geben die Nettoeinkommen nach dem Ifo-Vorschlag an und die grünen Säulen („SVR“) das Nettoeinkommen, das entsprechend den Vorschlägen des Sachverständigenrats übrig bleibt.

In mehr als drei Viertel aller Haushalte arbeiten alle erwachsenen Familienmitglieder. Wie man sieht, führt sowohl der Ifo-Vorschlag als auch der Sachverständigenratsvorschlag hier zu massiven Einkommenseinbußen. Ein Alleinverdiener und Familien mit zwei Erwerbspersonen stellen sich sowohl beim Ifo-Vorschlag als auch beim Vorschlag des Sachverständigenrats um gut 20 Prozent schlechter als gegenüber der *Magdeburger Alternative*. Nur bei Familien, die nur eine Erwerbsperson haben, die für 1.500 Euro brutto arbeitet, schlägt der Lohnkostenzuschuss voll durch. Doch auch hier liegt das Nettoeinkommen in den beiden Vorschlägen von Ifo und Sachverständigenrat nach den Verrechnungen mit Alg II um 13 Prozent bzw. 5 Prozent unter dem Niveau, das die *Magdeburger Alternative* erreichen würde.

Die Verteilungswirkungen treffen sowohl diejenigen, die heute bereits im Niedriglohnsektor beschäftigt sind, als auch diejenigen, die durch die Umsetzung eines dieser Vorschläge wieder Arbeit finden. Für die zweite Gruppe mögen diese Unterschiede von untergeordneter Bedeutung sein. Wichtig ist für sie, dass sie wieder Arbeit finden. Für die Beschäftigten hingegen geht es an die Besitzstände. Es ist klar, dass die Gewerkschaften gegen Vorschläge Sturm laufen werden, die bei ihrer Klientel Einkommenseinbußen bis zu 20 Prozent und mehr vorsehen. Es sind die aus den Verteilungswirkungen heraus entstehenden Widerstände, die die Umsetzung der Vorschläge des Ifo-Instituts bzw. des Sachverständigenrates unseres Erachtens wenig wahrscheinlich machen bzw. nur um den Preis eines zerstörten sozialen Friedens möglich sind.

4.3 Modellrechnung für Schleswig-Holstein

Wie sehen die entsprechenden Zahlen für Schleswig-Holstein aus? Hierzu ist es zunächst einmal notwendig, die gegenwärtige Beschäftigung im Niedriglohnbereich des Landes abzuschätzen. Da konkrete, auf Landesebene heruntergebrochene Zahlen nicht verfügbar sind, haben wir für die Berechnungen unterstellt, dass sich die 1,04 Mio. Arbeitnehmer in Schleswig-Holstein genauso auf Arbeiter und Angestellte, Voll-

zeit/Teilzeit und die verschiedenen Lohngruppen aufteilen wie im gesamten alten Bundesgebiet.

Tabelle 4.9: Beschäftigung von Geringqualifizierten in Schleswig-Holstein

Schleswig-Holstein			
	Beschäftigung	Anteil der untersten Lohngruppe	Beschäftigung in unterster Lohngruppe
Angestellte (Vollzeit)			
männlich	258.090	0,7%	1.807
weiblich	186.585	3,9%	7.277
Arbeiter (Vollzeit)			
männlich	217.266	11,0%	23.899
weiblich	34.638	48,6%	16.834
Gesamt (Vollzeit)	696.579		49.817
Angestellte (Teilzeit)			
männlich	23.912	0,7%	167
weiblich	191.470	3,9%	7.467
Arbeiter (Teilzeit)			
männlich	20.321	11,0%	2.235
weiblich	110.349	48,6%	53.630
Gesamt (Teilzeit)	346.052		63.499
Gesamt Teilzeit in Vollzeit-äquivalenten	140.102		25.708
Gesamt (Vollzeit und Teilzeit in Vollzeitäquivalenten)	836.681		75.525

Quelle: Statistisches Bundesamt (2004), Hake und Kaukewitsch (2001), eigene Berechnungen.

Legende: Siehe Tabelle 4.4.

Laut Tabelle 4.9 sind zur Zeit in Schleswig-Holstein etwa 75.000 Beschäftigte (in Vollzeitäquivalenten) im Niedriglohnbereich beschäftigt. Unter den gleichen Annahmen, wie sie für die bundesweite Schätzung getroffen wurden, lassen sich nun die Beschäftigungseffekte und die fiskalischen Belastungen berechnen. Tabelle 4.10 weist die Zahlen bei der mittleren Schätzung für die Arbeitsnachfrageelastizität von $-0,5$ für verschiedene Annahmen bezüglich der Verdrängung aus. Danach könnten durch die Einführung

der *Magdeburger Alternative* in Schleswig-Holstein knapp 62.000 neue Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich geschaffen werden. Die jährliche Einsparung gegenüber dem Status Quo liegt zwischen 124 Mio. und 230 Mio. Euro jährlich.

Tabelle 4.10: Gesamtwirtschaftliche Beschäftigungseffekte und fiskalische Wirkungen für Schleswig-Holstein

	Annahmen über die zusätzliche Verdrängung in Prozent		
	0	50	100
Beschäftigungseffekt	61.667	61.667	61.667
Fiskalische Entlastung durch Neueinstellung von Hilfeempfängern in Mio. €	698,06	698,06	698,06
Kosten der doppelten Erstattung in Mio. €	468,42	468,42	468,42
Verdrängungseffekt	0	6.929	13.858
Kosten der Verdrängung in Mio. €	0	52,63	105,26
Jährliche Einsparung (in Mio. €)	229,63	177,00	124,37

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die Sensitivitätsanalyse in Tabelle 4.11 zeigt für Schleswig-Holstein, dass selbst unter ungünstigsten Verhältnissen mit rund 33.000 neuen Arbeitsplätzen im Niedriglohnbereich zu rechnen wäre. Für den in der Tabelle 4.10 unterstellten Fall, dass 50 Prozent aller nicht durch die doppelte Erstattung geförderten Arbeitsplätze durch geförderte Arbeitsplätze verdrängt werden, ergibt sich allerdings ein jährliches Defizit von 42 Mio. Euro.

Tabelle 4.11: Gesamtwirtschaftliche Beschäftigungseffekte und fiskalische Wirkungen bei verschiedenen Arbeitsnachfrageelastizitäten (und 50% Verdrängung)

	Annahmen über die Arbeitsnachfrageelastizität		
	-0,3	-0,5	-0,7
Beschäftigungseffekt	32.527	61.667	75.525
Fiskalische Entlastung durch Neueinstellung von Hilfeempfängern in Mio. €	368,20	698,06	854,92
Kosten der doppelten Erstattung in Mio. €	247,08	468,42	573,69
Verdrängungseffekt	21499	6.929	0
Kosten der Verdrängung in Mio. €	163,30	52,63	0
Jährliche Einsparung (in Mio. €)	-42,18	177,00	281,23

Quelle: Eigene Berechnungen.

5. MÖGLICHE EINWÄNDE

Die *Magdeburger Alternative* war Gegenstand vieler Diskussionsveranstaltungen und zahlreicher Gespräche. In diesem Abschnitt werden die Kritikpunkte und Fragen, die dabei immer wieder genannt wurden, exemplarisch behandelt. Viele Fragen können abschließend und eindeutig beantwortet werden, aber einige lassen sich nicht endgültig klären, ohne die *Magdeburger Alternative* ausprobiert zu haben. Diesem Ziel dient das Wettbewerbskonzept, das im nächsten Kapitel vorgestellt werden wird.

1. Die *Magdeburger Alternative* schafft keine neuen Arbeitsplätze, wie die Erfahrung aus den bisherigen Modellversuchen zeigt

In Deutschland beobachten wir auf beiden Seiten des Arbeitsmarktes Probleme, wir haben es sowohl mit fehlenden Arbeitsanreizen als auch mit mangelnder Nachfrage nach gering qualifizierten Kräften zu tun. Eine Lösung wird deshalb auch nur dann gelingen, wenn beide Probleme gleichzeitig angegangen werden. Die Modellversuche in Deutschland setzten bisher immer nur an einer Marktseite an. Arbeitnehmerzuschüsse wie sie das Mainzer Modell vorsehen, schaffen zwar – sofern sie richtig ausgestaltet werden – Anreize, sich intensiver um Arbeit zu bemühen. Sie schaffen aber keine Anreize für Unternehmen, zusätzliche Arbeit nachzufragen. Arbeitgeberzuschüsse wie sie beispielsweise beim Saarbrücker Modell erprobt wurden, können die Arbeitsnachfrage erhöhen, wirksam werden können sie jedoch nur, wenn gleichzeitig die Bereitschaft der Arbeitslosen erhöht wird, diese Arbeit auch anzunehmen.

Abgesehen von der fehlenden Zweiseitigkeit der meisten Modellversuche ist das zweite Manko die zeitliche Befristung der Zuschüsse. Dies läuft darauf hinaus, dass bei Arbeitnehmerzuschüssen der Anreiz, in Arbeit zu bleiben, nach Abschluss der Förderung entfällt und bei Arbeitgeberzuschüssen, der Kostenvorteil, der die Beschäftigung geringer qualifizierter Arbeitnehmer nur lukrativ macht, nach Ablauf der Förderung wieder entfällt. Nur wer sich während der Förderung ausreichend qualifiziert, um eine Produktivität zu erreichen, die dem Marktlohn entspricht, hat dann eine Chance auf eine dauerhafte Anstellung. Arbeitgeberzuschüsse mit Befristung wirken daher meist nicht

anders als Einstiegsgelder: Sie verbessern unter Umständen (siehe Kapitel 1) die Wiedereingliederungschancen der Geförderten, aber verschlechtern gleichzeitig die Chancen anderer Arbeitssuchender. Zusätzliche Arbeitsplätze werden dadurch nicht geschaffen.

Dies führt unmittelbar zur zweiten häufig gestellten Frage: Wie sollen denn die zusätzlichen Arbeitsplätze aussehen?

2. Welche neuen Arbeitsplätze werden für gering qualifizierte Arbeitnehmer entstehen?

Die Empirie, auf die wir uns als Ökonomen berufen, zeigt in aller Deutlichkeit: Preissignale wirken auf dem Arbeitsmarkt. Eine Senkung der Arbeitskosten führt zu gesteigerter Arbeitsnachfrage. Dies erkennt man beispielsweise an den Produktionsentscheidungen international operierender Großkonzerne. Ein Beispiel dafür bietet VW. Die Produktion in Wolfsburg findet in fast vollkommen automatisierten Werkshallen statt, die dort produzierten Wagen werden extrem kapitalintensiv gebaut. Im tschechischen Werk in Mladá Boleslav kommt dagegen beim Bau des gleichen Fahrzeugs eine vollkommen andere, wesentlich arbeitsintensivere Technologie zum Einsatz. Kapital ist für beide Betriebe gleich teuer, doch Arbeit kostet in der Tschechischen Republik deutlich weniger als vergleichbare Arbeit in Deutschland.

Die Arbeitsnachfrageelastizität verrät etwas darüber, was wir im Aggregat an Reaktionen auf dem Arbeitsmarkt erwarten dürfen, verrät aber nicht, welche Arbeit der einzelne Unternehmer bei geänderten Preissignalen vermehrt nachfragen wird. Der Wettbewerb, der in Kapitel 6 vorgeschlagen wird, soll hier zusätzliche Erkenntnisse liefern. Dreißig Jahre kontinuierlicher Abbau von gering produktiver Arbeit hat in Deutschland die Phantasie verkümmern lassen, wie solche Arbeit eingesetzt werden kann. Diese Phantasie gilt es wieder zu wecken.

3. Durch die *Magdeburger Alternative* wird eine neue Subvention eingeführt und der Arbeitsmarkt noch stärker reguliert als zuvor

Richtig ist, dass die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge auf den ersten Blick wie eine Lohnsubventionen klingt, denn der Staat erklärt sich bereit, die Sozialversicherungsbeiträge von gering qualifizierten Arbeitnehmern zu übernehmen. Übersehen wird dabei, dass die Sozialversicherungsbeiträge für gering qualifizierte Arbeitnehmer sich wie eine Strafsteuer auf Arbeit auswirken. Wer Arbeit aufnimmt, muss sofort und im vollen Umfang für die Sozialversicherungsleistungen selber aufkommen. Sein Leistungsanspruch an die Solidargemeinschaft erhöht sich dadurch nicht. Um einem weit verbreiteten Missverständnis vorzubeugen: Der Begriff „in vollem Umfang“ schließt die Arbeitgeberanteile an den Sozialversicherungsabgaben ein, denn auch diese müssen aus der Wertschöpfung des nunmehr Beschäftigten bestritten werden.

Im gegenwärtigen System unterstellt der Staat, dass die individuelle Leistungsfähigkeit gegeben ist, wenn jemand Arbeit hat. Deswegen soll jeder entsprechend seiner Leistungsfähigkeit dann auch Abgaben leisten. Dabei geht der Staat jedoch von der *falschen* Voraussetzung aus, dass jeder Arbeitsanbieter in der Lage ist, eine Produktivität zu entfalten, die ausreicht, um ein Nettoeinkommen über dem Existenzminimum, die auf den Bruttolohn entfallende Einkommensteuer und über 40% Sozialversicherungsabgaben zu erwirtschaften. Richtig ist dagegen, dass es eine große Zahl von Arbeitsanbietern gibt, die die dafür notwendige Produktivität nicht entfalten können. Ihr Preis bzw. der Preis ihrer Arbeit liegt über der Wertschöpfung, die sie erzielen können und folglich wird ihre Arbeit nicht nachgefragt. Die Solidargemeinschaft legt im gegenwärtigen System einem Teil ihrer Mitglieder Solidaritätspflichten auf, die es diesen unmöglich macht, für sich selbst zu sorgen. Die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge für niedrig produktive Arbeit beseitigt diese Strafsteuer und erlaubt dem Staat einen Subventionsabbau. Die Grundsicherung für Arbeitssuchende, die am Subventionstatbestand „Arbeitslosigkeit“ anknüpft, kann nun reduziert werden. Es ist diese Subvention, die den eigentlichen massiven staatlichen Eingriff am Arbeitsmarkt darstellt, denn Alg II in der jetzigen Form kommt einem Arbeitsverbot für Millionen Menschen gleich. Die Abschaffung dieser Subvention durch die Beseitigung einer Strafsteuer ist daher eine deregulierende Maßnahme und keine Subvention im ökonomischen Sinne. Wie die Modell-

rechnungen des letzten Kapitels belegen, erlaubt die *Magdeburger Alternative* die Rückführung staatlicher Ausgaben für die Arbeitslosigkeit.

4. Kann durch die *Magdeburger Alternative* Schwarzarbeit bekämpft werden?

Die *Magdeburger Alternative* bekämpft durch zwei Maßnahmen die Schwarzarbeit. Viele Schwarzarbeiter haben neben ihrem Arbeitseinkommen teilweise seit Jahren Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe erhalten und damit ihr Schwarzarbeitseinkommen durch missbräuchlich erworbene staatliche Transfers aufgestockt. Diesen doppelten Verdienstmöglichkeiten wird mit der *Magdeburger Alternative* ein wirkungsvoller Riegel vorgeschoben: Wer Schwarzarbeit will, verliert seinen Anspruch auf staatliche Hilfe. Das Einkommen aus der Schwarzarbeit wird dadurch deutlich geschmälert.

Auf der anderen Seite wird reguläre Beschäftigung im niedrig produktiven Bereich um 35 Prozent billiger und damit konkurrenzfähig. Diesen Effekt hat man bereits durch die im April 2003 eingeführten neuen Regelungen bei der geringfügigen Beschäftigung beobachtet. Durch die pauschalisierten Sozialversicherungsbeiträge bei den Minijobs sind diese gegenüber einer normalen sozialversicherungspflichtigen Arbeit um rund 23 Prozent billiger geworden. Die Folge war, dass erstmals seit Erhebung des in der Schattenwirtschaft erbrachten Sozialprodukts der Anteil der Schattenwirtschaft am gesamten Sozialprodukt gefallen ist.

5. Warum sollten die Förderhöchstgrenzen sektorspezifisch unterschieden werden?

Die *Magdeburger Alternative* sieht vor, dass die Obergrenze, bis zu der die Sozialversicherungsbeiträge freigestellt werden, bei Einführung von den sektorspezifischen Tariflöhnen der untersten Tariflohngrenze abhängt. Zwei Fragen drängen sich hier auf. Erstens: Ist es nicht einfacher, eine einheitliche Obergrenze für alle Sektoren festzulegen? Zweitens: Ist es nicht gefährlich, die Obergrenzen durch die in Tarifverhandlungen festgelegten Obergrenzen zu bestimmen?

Zur ersten Frage: Orientiert man sich bei der Förderhöchstgrenze an den niedrigsten Löhnen, so wird die Obergrenze nur in den Sektoren etwas bewirken, die zu diesen Löhnen bereits gering qualifizierte Arbeiter beschäftigen. Damit ist der zu erwartende Beschäftigungseffekt gering. Orientiert man sich mit der Förderhöchstgrenze an den Tariflöhnen in den am besten bezahlenden Sektoren, so sind die finanziellen Risiken schwer kalkulierbar, da dann auch höhere Tariflohngruppen in den schlechter bezahlten Sektoren in den Genuss der Subvention kommen können. Die potentiellen Kosten der Reform steigen dementsprechend an.

Zur zweiten Frage: Die Förderhöchstgrenze für die Freistellung der Sozialversicherungsbeiträge orientiert sich einmalig an heute bereits bestehenden Tariflöhnen und vermeidet damit verteilungspolitisch ungewünschte Einkommenseinbußen für Arbeitnehmer mit den niedrigsten Löhnen. Allerdings bedarf es in einer wachsenden Wirtschaft ergänzender Regeln für die längere Frist. Um eine weitere Lohnkompression zu vermeiden, wird die Förderhöchstgrenze nur mit dem Prozentsatz angehoben, mit dem das durchschnittliche Nettoeinkommen aller Arbeitnehmer, die in einem Sektor nach Tarif bezahlt werden, ansteigt. Diese Dynamisierungsregel macht es den Gewerkschaften unmöglich, durch überzogene Lohnforderungen in der untersten Lohngruppe eine immer größere Anzahl von Beschäftigten in den Genuss der Subvention zu bringen und sich damit größere Lohnverhandlungsspielräume zu erschließen.

6. Durch die *Magdeburger Alternative* entstehen enorme zusätzliche Verwaltungskosten

Es wird immer wieder behauptet, dass die *Magdeburger Alternative* zu enormen zusätzlichen Verwaltungskosten führen würde. So wird beispielsweise argumentiert, dass die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge nur über eine neu zu schaffende Regulierungsbehörde zu bewerkstelligen sei. Die branchenspezifische Festsetzung der Förderhöchstgrenze sei nur unter hohem Verwaltungsaufwand zu bewerkstelligen, gilt es doch aus 55.000 bestehenden Tarifverträgen die jeweiligen Förderhöchstgrenzen für die Einführungsphase festzulegen und zu entscheiden, welche Grenze für welches Unternehmen zu gelten habe. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung befürchtet in seinem Jahresgutachten 2004/05 nicht unerhebliche

Kontrollkosten, da „die Behörden permanent über den genauen Beschäftigtenstand des Unternehmens“ informiert sein müssen.

Richtig ist, dass eine verteilungspolitisch ausgewogene Festsetzung es zunächst einmal notwendig macht, die bestehenden Tariflohnverträge genau zu erfassen. Es ist jedoch keineswegs daran gedacht, 55.000 verschiedene Förderhöchstsätze festzulegen, vielmehr geht es darum, letztlich nach Branchen oder Regionen eine Zuteilung in verschiedene Fördergruppen vorzunehmen. Die Zuordnung förderberechtigter Betriebe erfolgt dann entsprechend der zweistelligen Branchenklassifizierung des Statistischen Bundesamtes. Stichtagsregelungen sind nicht neu, hier kann man auf Erfahrungen im Rahmen der Strukturanpassungsmaßnahmen zurückgreifen, in denen der Beschäftigtenstand an Stichtagen bereits regelmäßig abgefragt wurde (siehe Hujer und Caliendo 2003). Besondere Stichtagsregelungen sind bei Saisonarbeitsplätzen anzuwenden. Hier bietet sich die durchschnittliche Beschäftigung während der zeitlich genau abzugrenzenden vorangegangenen Saison als Größe an.

Die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge erfolgt über das Finanzamt zeitnah durch Verrechnung der Erstattungsbeträge mit den Lohnsteuerzahlungen bzw. der Mehrwertsteuerabrechnung analog einem Vorsteuerabzugsverfahren. Eine permanente Kontrolle des Beschäftigtenstandes ist durch die ordnungsgemäße Abführung der Lohnsteuer bereits gegeben. Erforderlich ist hier nur ein zusätzlicher Vermerk, dass ein Beschäftigungsverhältnis mit einem Bruttoarbeitsentgelt entlohnt wird, das unterhalb der Förderhöchstgrenze liegt. Die eigentliche Erstattung ist verwaltungstechnisch extrem einfach zu bewerkstelligen, weil sie im Unterschied zu fast allen anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ohne eine Einzelfallprüfung auskommt. Die grundlegenden Informationen, die dazu notwendig sind (Förderhöchstgrenze und Zahl der Beschäftigten zum Stichtag), werden einmal festgestellt und in einem *Feststellungsbescheid* dem Unternehmen mitgeteilt. Dieser dient als Grundlage aller Erstattungsanträge, bei denen dann nur noch nachgewiesen werden muss, dass Alg II-Empfänger eingestellt wurden. Die Zahl der Beschäftigten geht gewissermaßen automatisch aus der Lohnsteueranmeldung hervor und braucht nicht gesondert erfasst oder kontrolliert zu werden (hier irrt der Sachverständigenrat).

Die Ordnungsmäßigkeit der vom Unternehmen gemachten Angaben wird zum Einen im Rahmen der gewöhnlichen Betriebsprüfung vorgenommen, darüber hinaus ist aber auch zu erwägen, Erstattungsansprüche stichprobenartig gesondert zu prüfen. Aussagen über den Umfang möglichen Missbrauchs sowie die Höhe der Verwaltungs- und Kontrollkosten können im Rahmen eines entsprechenden Modellversuchs getroffen werden.

Bei der Bewertung der Verwaltungskosten muss strikt von den einmaligen Kosten, die mit der Einführung verbunden sind, und den laufenden Kosten unterschieden werden. Bei den laufenden ursächlich mit der *Magdeburger Alternative* verbundenen, Kosten sind die Einsparungen bei der Verwaltung der Alg II-Empfänger und anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gegenzurechnen. Wenn durch die Einführung der *Magdeburger Alternative* mittelfristig 1,7 Millionen neue Arbeitsplätze entstehen, dann besteht hier ein enormes Einsparpotential. Freigesetzte Ressourcen können dann gezielt zur Verwaltung der *Magdeburger Alternative* und zur weiteren Verbesserung der Arbeitsvermittlung der Alg II-Empfänger eingesetzt werden.

7. Verstößt die *Magdeburger Alternative* gegen das EU-Beihilferecht?

Nach Art.87 Abs.1 EGV sind grundsätzlich *alle* staatlichen Beihilfen „gleich welcher Art“ unzulässig, die den innereuropäischen Handel einschränken oder einzuschränken drohen. Zur Aufsicht und Kontrolle über staatliche Beihilfen ist die Kommission ermächtigt:

„Soweit in diesem Vertrag nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“ (Art.87 Abs.1 EGV)

Die Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge im Rahmen der *Magdeburger Alternative* kann nur dann eine „staatliche Beihilfe“ gemäß Art.87 Abs.1 EGV darstellen, wenn sie die beiden dafür maßgeblichen Merkmale erfüllen würde:

1. Begünstigung der Beihilfeempfänger.
2. Gewährung der Beihilfe durch den Staat oder staatliche Mittel.

Auf den ersten Blick liegt bei der *Magdeburger Alternative* durchaus eine Beihilfe in diesem Sinne vor. Die Beihilfeempfänger, die Unternehmen, werden durch die Gewährung der Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge besser gestellt, indem ihre Lohnkosten durch die Gewährung staatlicher Mittel gesenkt werden. Jedoch wird das Merkmal unter Punkt 1 bei näherem Hinsehen nicht erfüllt:

- Unter diesem Tatbestand der Begünstigung muss man eine Situation verstehen, in der durch staatliches Eingreifen eine *Diskriminierung* entsteht. Durch den Staatseingriff muss eine bestimmte Teilmenge der relevanten, potenziell Begünstigten (hier: die Arbeitgeber) gegenüber anderen bevorzugt werden.
- Wenn allerdings, wie bei der *Magdeburger Alternative*, für *alle* Arbeitgeber die gleichen Regeln gelten (d.h., wenn keiner qua Gesetz von der Möglichkeit ausgeschlossen wird, die Bruttolohnsubvention zu bekommen), dann fehlt das *selektive Element*, und damit kann man nicht von einer Begünstigung sprechen.
- Hinzu kommt, dass es keinen *Ermessensspielraum* einer staatlichen Behörde über die Frage gibt, ob ein bestimmtes Unternehmen die *Magdeburger Alternative* in Anspruch nehmen kann oder nicht, so dass auch hier eine Gleichbehandlung aller potenziell Begünstigten besteht. Es bestehen vielmehr klare, objektive Kriterien, die für die Inanspruchnahme der Bruttolohnsubvention existieren.

Dagegen könnte nun eingewendet werden, dass die Höhe der Erstattungsansprüche aufgrund der bei Einführung maßgeblichen Tarifverträge regional und sektoral sehr unterschiedlich ausfällt. Dadurch wäre der Begünstigungstatbestand (bzw. Ungleichbehandlung) wieder erfüllt. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Tarifverträge keiner staatlichen Einflussnahme unterliegen, sondern private Verträge sind. Das selektive Element rührt also nicht von der staatlichen Maßnahme her, sondern ist eine Folge von privaten Verträgen zwischen Tarifpartnern und berührt deshalb nicht das EU-Beihilferecht.

Nicht alle Arbeitslosen werden gleich behandelt, da nur die Empfänger von Alg II anspruchsberechtigt sind, dies ist eine ungleiche Behandlung, bestimmte Arbeitneh-

mergruppen werden diskriminiert. Dieser Einwand ist irrelevant für die Beihilfeproblematik, da die Beihilfeempfänger die Arbeitgeber sind und nicht die Arbeitnehmer. Deshalb wieder keine Kollision mit EU-Beihilferecht.

8. Die *Magdeburger Alternative* benachteiligt neue Unternehmen und wirkt dadurch wachstumshemmend

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinem Jahresgutachten 2004/05 bemängelt, dass die *Magdeburger Alternative* neue Unternehmen gegenüber alten Unternehmen benachteiligt. Dies ist nicht richtig. Neue Unternehmen haben wie alte Unternehmen die Möglichkeit, die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge bei Einstellung von Alg II-Empfängern in Anspruch zu nehmen. Allerdings haben sie nicht die Möglichkeit, eine doppelte Erstattung in Anspruch zu nehmen, da sie keine regulär Beschäftigten in dem geförderten Lohnbereich haben. Dies bedeutet zwar, dass sie im Hinblick auf die Einstellung eines *zusätzlichen* Arbeitnehmers benachteiligt werden. Gleichzeitig sind die *durchschnittlichen* Arbeitskosten für gering qualifizierte Arbeitskräfte bei neuen Unternehmen niedriger als bei alten Unternehmen. Diese können diesen Nachteil nur wettmachen, indem sie ihre Beschäftigung ausdehnen. Dies verlangt die Erschließung neuer Tätigkeitsfelder, Entwicklung neuer Produkte und Dienstleistungen und erhöht damit die Innovationsanreize. In dieser Hinsicht ist die *Magdeburger Alternative* als wachstumsfördernd zu bewerten, da sie vor allem innovative Unternehmen – alte wie neue – besonders begünstigt.

9. Die *Magdeburger Alternative* verfestigt einen Niedriglohnsektor, weil es bei individuellen Lohnerhöhungen zum kompletten Wegfall der Subvention kommt. Dies verringert die Einkommensmobilität.

Die Subvention knüpft nicht an individuelle Personen an. Das Unternehmen kann einen Mitarbeiter, der sich für höhere Tätigkeiten qualifiziert hat, befördern und die subventionierte Stelle neu besetzen. Damit behält es die Subvention und es ist gesichert, dass ehemalige Alg II-Empfänger, die zunächst in der untersten Tariflohngruppe eingestellt wurden, alle Aufstiegsmöglichkeiten haben.

In diesem Zusammenhang wird immer wieder die Befürchtung geäußert, dass durch die *Magdeburger Alternative* eine Konzentration der Beschäftigung in der untersten Tariflohngruppe eintreten könnte. Tatsächlich ist es möglich, dass Unternehmen regulär Beschäftigte, die in höheren Tarifgruppen eingeordnet sind, entlassen und durch Alg II-Empfänger ersetzen, die nach der niedrigsten Tariflohngruppe bezahlt werden. Allerdings ist kaum damit zu rechnen, dass dies in nennenswertem Umfang geschieht. Erstens müsste dazu gewährleistet sein, dass der Alg II-Empfänger, der neu eingestellt wird, die gleiche Produktivität wie derjenige besitzt, der in einer höheren Tarifgruppe bereits beschäftigt war. Wenn dies der Fall wäre, müsste man allerdings fragen, warum es nicht längst zu einer Beschäftigung gekommen ist, wenn von einer Produktivität ausgegangen werden kann, die deutlich über dem Mindesteinkommen und damit auch über den minimalen Arbeitskosten liegt. Das Problem der Alg II-Empfänger ist ja gerade ihre zu geringe Produktivität. Deshalb sind sie auch nur in Ausnahmefällen geeignet, höher produktive Arbeitskräfte zu ersetzen. Dazu kommt, dass wir einer zunehmenden Zweiteilung des Arbeitsmarktes entgegengehen. Aufgrund der demographischen Entwicklung ist in den nächsten Jahren mit einer zunehmenden Verknappung höher qualifizierter Arbeitskräfte zu rechnen. Der demographische Effekt wird sich bei den Geringqualifizierten aber nicht bemerkbar machen, denn deren Produktivität bleibt zu gering und ihre Zahl wird angesichts der steigenden Zahlen von Schulkarrieren, die ohne Abschluss enden, vermutlich eher steigen als fallen.

6. WETTBEWERBSKONZEPT ZUR MAGDEBURGER ALTERNATIVE

6.1 Ausgangslage für einen Modellversuch

Die *Magdeburger Alternative* ist ein Vorschlag, der auf eine grundlegende Reform des sozialen Grundsicherungssystems abzielt, um durch die dadurch erreichte Senkung der Arbeitskosten neue langfristig gesicherte Arbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt zu schaffen. Im Hinblick auf eine experimentelle Untersuchung der Wirkungsweise der *Magdeburger Alternative* wirft dies erhebliche Probleme auf, weil regional und zeitlich begrenzte Modellversuche innerhalb des *alten* Systems der sozialen Grundsicherung ablaufen müssten und dabei zwangsläufig Konflikte auftreten.

Die *Magdeburger Alternative* sieht vor, dass Unternehmen, die Empfänger von Alg II zusätzlich einstellen, einen Erstattungsanspruch gegenüber dem Bund in Höhe der gesamten Sozialversicherungsbeiträge erwerben, die sie für den neu eingestellten Arbeiter und für einen bereits in der untersten Tariflohngruppe Beschäftigten bezahlen. Die Erstattung der Sozialversicherungsabgaben reduziert die Lohnkosten für zusätzlich Beschäftigte um knapp 70 Prozent.

- Bei einem regional begrenzten Modellversuch hat dies zur Folge, dass die Unternehmen, die in der Modellregion angesiedelt sind, einen erheblichen Vorteil gegenüber Wettbewerbsunternehmen erhalten, die ihren Sitz außerhalb der Modellregion haben. Das führt dazu, dass es zwar zur Schaffung neuer, zusätzlicher Arbeitsplätze in der Modellregion kommt, diese zusätzlichen Arbeitsplätze aber in nicht zu kontrollierendem Maße auf die Verdrängung von „regulärer“ Arbeit außerhalb der Region zurückzuführen sind. Die Weitergabe der niedrigeren Arbeitskosten an die Kunden in Form niedriger Preise und die damit verbundene Ausweitung der Nachfrage wird dabei weitgehend ausgeschlossen.

Ein erfolgversprechender Modellversuch muss diesen unerwünschten Effekt vermeiden, gleichzeitig jedoch sicherstellen, dass die zentralen Elemente der *Magdeburger Alterna-*

tive wirkungsvoll getestet werden können. Es sind im Wesentlichen zwei zentrale Fragen, die im Zusammenhang mit der *Magdeburger Alternative* immer wieder diskutiert worden sind, ohne dass es möglich gewesen wäre, eine abschließende Beurteilung vorzunehmen:

1. Kern der *Magdeburger Alternative* ist der Anspruch, mit dieser Reform beide Seiten des Arbeitsmarktes im Bereich der gering qualifizierten Arbeit von ihren zentralen Problemen zu befreien. Das bedeutet vor allem, dass durch die Absenkung der Lohnkosten um 35 Prozent eine erhebliche Ausweitung der *Nachfrage* nach einfacher Arbeit zustande kommt. Wichtig ist dabei die Hypothese, dass die langfristige Entlastung dieser Arbeit von den Sozialversicherungsbeiträgen dazu führt, dass neue, *zusätzliche* Arbeitsplätze geschaffen werden und nicht die Arbeit verdrängt wird, die schon heute existiert. Es spricht sehr viel für diese Hypothese,⁹ aber es ist nicht möglich, den Umfang, in dem neue Arbeitsplätze entstehen, verlässlich empirisch zu bestimmen.

Die verfügbaren Analysen erlauben es zwar, für kleinere Lohnänderungen halbwegs verlässliche Aussagen zu treffen. Ob diese Ergebnisse jedoch für Lohnsatzsenkungen in Höhe von 1/3 bzw. 2/3 des Ausgangslohnes ihre Gültigkeit behalten, ist ungewiss. Das erste und wichtigste Ziel des im Folgenden beschriebenen Wettbewerbsmodells besteht deshalb darin, den Nachweis zu führen, dass die Aussicht auf unbefristete Befreiung von der Last der Sozialabgaben dazu führen wird, dass neue, „verdrängungsfreie“ Arbeitsplätze entstehen. Grundidee des Wettbewerbs ist es, diejenigen Arbeitsnachfrager mit einer Arbeitskostensenkung zu prämiieren, die nachweisen können, dass die von ihnen geschaffenen Arbeitsplätze *zusätzlich* zur bereits bestehenden Arbeitsnachfrage geschaffen werden.

2. Im Rahmen der Diskussion um die *Magdeburger Alternative* ist von verschiedenen Seiten immer wieder argumentiert worden, dass eine Umsetzung mit erheblichem bürokratischem Aufwand verbunden wäre. Auch diese Behauptung ist abschließend nicht ohne einen Modellversuch zu belegen oder zu widerlegen.

⁹ Für einen Überblick über die internationalen Schätzungen, wie die Arbeitsnachfrage auf Lohnänderungen reagiert, siehe Hamermesh (1993).

Das zweite Ziel des Wettbewerbsmodells besteht deshalb darin, den bürokratischen Vollzug der *Magdeburger Alternative* einschließlich aller Kontrollmaßnahmen und Überprüfungen zu simulieren.

Aus diesem Grund werden die Unternehmen, die sich an dem Wettbewerb beteiligen, den Regularien unterworfen, die auch bei einer allgemeinen Einführung der *Magdeburger Alternative* benutzt werden. Gleichzeitig soll im Rahmen des Wettbewerbs und seiner wissenschaftlichen Begleitung untersucht werden, welche Verwaltungsaufgaben durch die *Magdeburger Alternative* abgebaut bzw. reduziert werden, um so den Nettoeffekt feststellen zu können.

6.2 Das Wettbewerbskonzept

An dem Wettbewerb können grundsätzlich alle juristischen und natürlichen Personen mit Wohnsitz innerhalb der EU teilnehmen. Gegenstand des Wettbewerbes ist eine von der Landesregierung Schleswig-Holstein festzulegende Zahl von Arbeitsplätzen, die nach den Maßgaben der *Magdeburger Alternative* gefördert werden. Wir gehen im Folgenden von einer Zielgröße von 1.000 neuen Stellen aus, die durch den Modellversuch geschaffen werden können. Die Förderung sieht konkret wie folgt aus:

1. Unternehmen, die im Rahmen des Wettbewerbs einen förderungswürdigen Arbeitsplatz neu schaffen, erhalten für diesen Arbeitsplatz die gesamten Sozialversicherungsabgaben für einen Zeitraum von *zehn Jahren* erstattet, wenn sie ihn mit einem in Schleswig-Holstein gemeldeten Alg II-Empfänger besetzen. Konkret erfolgt die Förderung so, dass die Arbeitgeber die gesamten Sozialabgaben zunächst an die Sozialversicherungsträger entrichten. Zugleich erwerben sie aber einen Erstattungsanspruch in gleicher Höhe gegenüber dem Träger des Modellversuches.
2. Voraussetzung für die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge entsprechend der *Magdeburger Alternative* ist, dass ein Unternehmen als Resultat der Wettbewerbsbeteiligung einen Alg II-Empfänger *zusätzlich* einstellt. Die Förderung wird nur für die Zeiträume gewährt, in denen die Beschäftigung in diesem Unternehmen – auf Betriebsstättenebene – in dem Lohnbereich, der unter der

ternehmen – auf Betriebsstättenebene – in dem Lohnbereich, der unter der Förderhöchstgrenze liegt, durch die Einstellung gestiegen ist.

3. Beschäftigt ein Unternehmen bereits Personen, die ein Bruttoeinkommen unterhalb der Förderhöchstgrenze beziehen und bestand dieses Beschäftigungsverhältnis bereits seit mindestens drei Monaten vor dem Wettbewerbsbeginn, so erhält das Unternehmen nicht nur die Sozialversicherungsbeiträge für den neu geschaffenen Arbeitsplatz erstattet, sondern auch die Sozialversicherungsabgaben für einen bereits im Unternehmen befindlichen Arbeitsplatz. Damit ist die maximale Zahl der im Rahmen des Wettbewerbs von der Sozialversicherungspflicht befreiten Arbeitsplätze im Rahmen des Modellversuchs auf 2.000 beschränkt.
4. Dem Kriterium der Unbefristetheit wird durch die Gewährung der Befreiung von der Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge für einen Zeitraum von zehn Jahren Rechnung getragen. Unternehmer erhalten dadurch langfristige Planungssicherheit im Hinblick auf einen effizienten Einsatz von Beschäftigten im Niedriglohnbereich. Damit soll insbesondere versucht werden, über die existierenden, aber nicht genutzten Beschäftigungspotentiale im Niedriglohnsektor hinaus, neue Beschäftigungsfelder im niedrigproduktiven Bereich in den Fokus unternehmerischer Planung zu rücken.
5. Die ARGE bzw. die optierenden Gemeinden stellen sicher, dass den Unternehmen aus dem Pool der schleswig-holsteinischen Alg II-Empfänger möglichst geeignete Kandidaten zur Besetzung der neu geschaffenen Stellen vermittelt werden. Kandidaten, die eine im Rahmen des Modellversuchs vermittelte Stelle ablehnen, werden entsprechend den geltenden Zumutbarkeitsregelungen des SGB II sanktioniert.

Der Wettbewerb wird durch die Landesregierung öffentlich ausgerufen und in den entsprechenden Medien bekannt gemacht. Ferner werden Unternehmen, die im Land Schleswig-Holstein ansässig sind, direkt über den Modellversuch informiert, dessen Dauer zunächst auf zwölf Monate konzipiert ist. Die Beteiligung am Wettbewerb erfolgt dadurch, dass Unternehmen oder natürliche Personen innerhalb dieser zwölf Mo-

nate Beschäftigungskonzepte einreichen, aus denen hervorgeht, wie durch den Einsatz der sozialabgabenbefreiten Arbeitskräfte *zusätzliche* Beschäftigung in Schleswig-Holstein entsteht. Die Beweispflicht für die *Zusätzlichkeit* der Beschäftigung liegt bei den Unternehmen. In der Wettbewerbsausschreibung sind lediglich *Beispiele* für mögliche Beweisführungen angegeben (vgl. unten). Jeder andere, schlüssige Nachweis ist darüber hinaus zulässig. Unternehmen, die sich am Wettbewerb beteiligen, müssen nicht in Schleswig-Holstein ansässig sein, aber die Arbeitsplätze, die neu geschaffen werden, müssen in Schleswig-Holstein angesiedelt werden.

Über ein eingereichtes Beschäftigungskonzept entscheidet eine Jury, die aus Vertretern der Politik, der Wissenschaft und der Wirtschaft zusammengesetzt wird. Konkret könnte die Zusammensetzung einer Jury wie folgt aussehen:

- 2 Vertreter des Wirtschaftsministeriums,
- 2 Wissenschaftler,
- 1 Vertreter der IHK,
- 1 Vertreter der ARGE,
- 1 Vertreter der Handwerkskammern.

Eingegangene Vorschläge zur Schaffung neuer Arbeitsplätze werden in chronologischer Reihenfolge von der Jury behandelt. Die Jury entscheidet mit einfacher Mehrheit darüber, ob ein Konzept den Nachweis erbracht hat, *zusätzliche* Beschäftigung zu erzeugen. Es steht ihr offen, weitere Informationen von einem Antragsteller einzuholen, sofern es sich um einen aussichtsreichen, aber nicht ausreichend begründeten Antrag handelt. Werden weitere Informationen angefordert, so wird der Antrag chronologisch mit dem Datum wieder vorgelegt, mit dem sämtliche angeforderten Informationen vorliegen.

Wurde ein Antrag von der Jury befürwortet, so wird der Preis, d.h. das Recht auf Schaffung eines oder mehrerer von der Sozialversicherungspflicht befreiter Arbeitsplätze im Windhundverfahren vergeben. Dies impliziert, dass erfolgreiche Konzepte so lange mit Preisen bedacht werden, bis die vorgesehene Höchstgrenze an neu geschaffenen

Arbeitsplätzen erreicht ist. Nach der Preisverleihung hat der Preisträger maximal vier Monate Zeit, den neu geschaffenen Arbeitsplatz zu besetzen.

Die Preisvergabe erfolgt in Form eines Vertrages, den das erfolgreiche Unternehmen mit dem Wettbewerbsveranstalter, dem Land Schleswig-Holstein oder den Trägern der Alg II-Leistungen abschließt. In diesem Vertrag wird festgelegt, unter welchen Bedingungen der Erstattungsanspruch besteht.

- Insbesondere sind die Bedingungen so formuliert, dass ausgeschlossen werden kann, dass die Arbeitskraft, die durch den Wettbewerb von der Sozialversicherungspflicht befreit wird, anders eingesetzt wird als in dem prämierten Konzept beschrieben.
- Der Vertrag spezifiziert die zum oben genannten Stichtag bestehende Anzahl der Beschäftigten mit einem Lohn, der unter der Förderhöchstgrenze liegt.
- Der Vertrag enthält Regelungen, die festlegen, wie der wettbewerbsgemäße Einsatz der Arbeit kontrolliert werden kann. Eine Möglichkeit besteht darin, den Gewinnern des Wettbewerbs aufzuerlegen, einen jährlichen Bericht über den Einsatz der Arbeit abzugeben. Dieser sollte in Form eines Fragebogens vorstrukturiert sein, so dass es geringe Kosten verursacht, ihn zu erstellen und gleichzeitig von allen Wettbewerbsfirmen Daten in standardisierter Form erhoben werden.

Kommt es zu einer Preisvergabe, so ist die gesamte Administration der Preisvergabe (Berechnung und Durchführung des Erstattungsanspruches) und der Kontrolle analog zu den Vorschlägen der *Magdeburger Alternative* durchzuführen. Im Einzelnen sind dazu folgende Schritte notwendig:

Falls das Unternehmen eine doppelte Erstattung beantragt, muss Folgendes festgestellt werden:

1. Die Förderhöchstgrenze ist für die betreffende Branche festzulegen. Die Förderhöchstgrenze bezieht sich auf eine Vollzeitstelle und orientiert sich an den Bruttoarbeitsentgelten, wie sie in Tabelle 4.3 aufgelistet sind. Bei Teilzeitstellen ist eine Förderung nur möglich, wenn das nach der Formel

$$\frac{160}{\text{Tatsächliche Arbeitszeit}} \cdot \text{Bruttotarifentgelt}$$

berechnete vollzeitäquivalente Lohneinkommen unter dem Förderhöchstbetrag liegt.

2. Bei Betrieben, die dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse anbieten, ist festzustellen, wie viele dauerhaft Beschäftigte mit einem Bruttolohn *unterhalb* dieser Grenze das Unternehmen drei Monate vor Beginn des Modellversuchs hatte. Besitzt ein Unternehmen mehrere Betriebsstätten, so ist für jede Betriebsstätte gesondert festzustellen, wie viele Beschäftigte der untersten Tariflohngruppe dort beschäftigt waren. Bei wechselndem Arbeitseinsatz an mehreren Betriebsstätten ist der gleitende Durchschnitt der letzten zwölf Monate vor dem Stichtag zugrunde zu legen. Dabei gilt eine Arbeitskraft an einer Betriebsstätte dann als beschäftigt, wenn sie zu mehr als 50 Prozent ihrer Arbeitszeit dort eingesetzt wird. Die Regelung der *Magdeburger Alternative*, die den doppelten Erstattungsanspruch betreffen, beziehen sich auf die Betriebsstätten und nicht auf das Gesamtunternehmen.
3. Bei Saisonbetrieben ist festzustellen, wie viele Saisonbeschäftigte ein Betrieb in der zeitlich genau festgelegten vorangegangenen Saison mit einem Bruttolohn *unterhalb* der Förderhöchstgrenze hatte. Darüber hinaus werden auch für Saisonbetriebe die Regelungen unter Punkt 2. angewendet.

Diese Tatbestände sind in einem förmlichen *Feststellungsbescheid* dem Unternehmen mitzuteilen und sind Bestandteile des Vertrags (siehe Anhang). Dieser Bescheid dient im Weiteren als Beleg bei allen anstehenden Erstattungsanträgen.

Falls ein neu gegründetes Unternehmen eine Förderung erhält, ist im Falle einer branchenspezifischen Festlegung der Förderhöchstgrenzen festzustellen, welche Förderhöchstgrenze für dieses Unternehmen gilt (abhängig von Tarifbezirk und Branche).

Die Zahlung der Erstattungsbeträge erfolgt durch die Lohnsteuerabteilungen der für die Firmen zuständigen Finanzämter, d.h. die Unternehmen reichen mit dem oben genannten Feststellungsbescheid und dem Nachweis der gezahlten Sozialversicherungsbeträge den Erstattungsantrag zusammen mit der Lohnsteueranmeldung ein. Die Zah-

lung erfolgt durch Verrechnung mit der Lohnsteuerzahlung. Alternativ kann auch eine Verrechnung mit der Mehrwertsteuer wie beim Vorsteuerabzug vorgenommen werden.

Die Kontrolle der wettbewerbskonformen Verwendung der geförderten Arbeitskräfte erfolgt jährlich durch Abgabe des oben erwähnten Berichts und wird durch das den Wettbewerb veranstaltende Ministerium geprüft. Gegebenenfalls kann die Kontrolle an die zuständigen Organe der Wettbewerbsaufsicht oder der Gewerbeaufsicht delegiert werden.

6.3 Kosten des Modellversuchs

Die Finanzierung des Wettbewerbs gliedert sich in zwei Teile: Einerseits sind die operativen Kosten der Wettbewerbsdurchführung zu tragen, andererseits ist der Nettofinanzierungsbedarf der an die Gewinnerfirmen zu zahlenden Erstattungen zu bestimmen und auf die Gebietskörperschaften aufzuteilen.

Administrierungskosten des Modellversuchs

Die Posten des ersten Blockes umfassen die Kosten für:

- a) Feststellung der Förderhöchstgrenzen,
- b) die Öffentlichkeitsarbeit,
- c) die wissenschaftlichen Begleitung,
- d) die Jury,
- e) die bürokratische Abwicklung (Feststellungsbescheide, Zahlungen, Kontrollaufwand).

Insgesamt dürfte sich der Aufwand für diese Positionen in einem überschaubaren Rahmen bewegen. Dennoch sollte frühzeitig daran gedacht werden, Finanzierungen aus Quellen außerhalb des Landeshaushalts zu erschließen. Zu denken ist dabei einerseits an die Bundesagentur für Arbeit, die Mittel der aktiven Arbeitsmarktpolitik für den Wettbewerb bereitstellen sollte, andererseits an den europäischen Sozialfond, aus dem innovative Beschäftigungsinitiativen finanzierbar sein sollten. Grundsätzlich stehen Mittel aus der „Freien Förderung“ zur Verfügung (§ 10 SGB III). Darin wird festgelegt, dass

die Agenturen für Arbeit bis zu 10 Prozent ihrer Mittel aus dem Eingliederungstitel für Ermessensleistungen einsetzen können. Schleswig-Holstein hatte 2004 249 Mill. Euro im Eingliederungstitel, davon wurden nur knapp 4 Mill. für die Freie Förderung verwendet.¹⁰ Weiterhin stehen evtl. Mittel aus dem ESF zur Verfügung. Da diese Mittel nach einem festen Schlüssel auf Bund und Länder aufgeteilt werden, stehen entweder die Mittel direkt in Schleswig-Holstein bereit oder müssen beim Bund beantragt werden. Im Hinblick auf den Erfolg und die Verwertbarkeit des Wettbewerbs sollte insbesondere bei der Öffentlichkeitsarbeit nicht gespart werden.

Administrierungskosten der Umsetzung der Magdeburger Alternative im Rahmen des Modellversuchs

Der Umfang des Erstattungsanspruchs der Unternehmen hängt natürlich vom vereinbarten Bruttolohn ab. Setzen wir wie in der in Kapitel 4 diskutierten Modellrechnung einen Bruttolohn von monatlich 1.500 Euro an, so ergibt sich bei den jetzigen Sozialversicherungsbeiträgen eine jährliche Entlastung in Höhe von 7.596 Euro. Bei 1.000 geförderten Arbeitsplätzen entstehen Erstattungsansprüche in Höhe von 7,6 Mio. Euro. Wie wir in Kapitel 4 ausgeführt haben, sind die Kosten für die Erstattungen bei den neu geschaffenen Stellen im Hinblick auf den gesamten öffentlichen Sektor aufkommensneutral, da durch die Übernahme der SV-Beiträge durch den Bund in gleicher Höhe Einnahmen bei den Sozialkassen entstehen und sich der Leistungsumfang aus den Sozialkassen gegenüber dem ehemaligen Alg II-Empfänger nicht ändert.

Durch die Neueinstellung von 1.000 Alg II-Empfängern reduzieren sich jedoch die Alg II-Zahlungen und es entstehen im geringen Umfang Steuereinnahmen. Die Gesamtentlastung errechnet sich aus Tabelle 4.4. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Einsparung aufgrund von Ausscheidern aus der Förderung nicht angerechnet wird, weil im Rahmen des Modellversuchs nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Ablehnung einer neuen Stelle durch den Alg II-Empfänger zu dauerhaften Leistungskürzungen führen wird. Die Entlastung je neu geschaffener Stelle beläuft sich auf 9.697,92 Euro. Insgesamt entspricht dies einem Betrag von jährlich 9,7 Millionen Euro.

¹⁰ Angaben laut Bundesagentur für Arbeit:
<http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200412/iiia5/abrechnung/r9011.xls>.

Werden alle neu geschaffenen Stellen doppelt subventioniert, so werden insgesamt 1.000 Arbeitnehmer, die zu einem Lohn unterhalb der Förderhöchstgrenze gearbeitet haben und die bislang selbst für ihre Sozialversicherungsbeiträge aufkommen mussten, in die Förderung mit einbezogen. Dies entspricht einer zusätzlichen fiskalischen Belastung von maximal 7,6 Mio. Euro. Netto bedeutet dies also, dass bei Schaffung von 1.000 neuen Stellen im Rahmen des Wettbewerbsmodells mit einer Entlastung in Höhe von mindestens 2,1 Mio. Euro jährlich zu rechnen ist (vgl. auch Tabelle 6.3 unten). Dabei handelt es sich um eine Untergrenze, denn werden im Rahmen des Wettbewerbs Arbeitsplätze in neuen Unternehmen geschaffen oder in Unternehmen, die bisher noch keine Beschäftigten in der untersten Tariflohngruppe hatten, so bleibt es bei den *Entlastungswirkungen*, aber eine *Belastung* durch Erstattungen von Sozialabgaben im Bestand fällt nicht an.

6.4 Wissenschaftliche Begleitung und Öffentlichkeitsarbeit

Ziel des Wettbewerbs ist es festzustellen, ob die im Konzept der *Magdeburger Alternative* als wirksam unterstellten Mechanismen tatsächlich im prognostizierten Umfang greifen und ob der bürokratische Aufwand der *Magdeburger Alternative* tatsächlich so gering ist, wie von ihren Autoren behauptet wird. Um diese Fragen beantworten zu können, ist eine wissenschaftliche Begleitung des Wettbewerbs notwendig. Deren Aufgabe besteht darin, die durch die Befreiung von der Zahllast der Sozialabgaben ausgelösten Nachfrageeffekte auf dem Arbeitsmarkt zu untersuchen. Im Vordergrund steht dabei die Frage, ob es tatsächlich zu den gewünschten expansiven Effekten kommt, ausgelöst durch die

- Herausbildung neuer Produkte und Dienstleistungsangebote und/oder die
- Umstellung auf arbeitsintensivere Produktionsverfahren.

Die Reaktionen der Arbeitsnachfrager sind daraufhin zu untersuchen, ob sich Hinweise darauf finden lassen, wie die Arbeitsnachfrage im Falle einer Einführung der *Magdeburger Alternative* so gesteuert werden kann, dass die Verdrängung bestehender, sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung minimiert wird. Weiterhin muss die Frage un-

tersucht werden, welche indirekten Beschäftigungseffekte – insbesondere im Bereich höher qualifizierter Beschäftigung – durch den Wettbewerb ausgelöst werden.

Darüber hinaus muss den Mismatch-Problemen gerade im Bereich der gering qualifizierten Arbeit besondere Beachtung geschenkt werden, weil die vielfältigen Probleme, die auf Seiten der Langzeitarbeitslosen bestehen, wie z. B.

- fehlende Qualifikation,
- fehlende Motivation,
- Entwöhnung von regelmäßiger Arbeit,
- fehlende soziale Kompetenzen etc.

nicht durch die Unternehmen gelöst werden können. Ein durch solche Probleme bestehender Mismatch muss durch geeignete Maßnahmen der Arbeitsverwaltung ausgeglichen werden. Hierzu stehen prinzipiell die Instrumente des Job-AQTIV Gesetzes zur Verfügung. Dabei sollte jedoch darauf geachtet werden, dass insbesondere beim Profiling und bei der Vermittlungsstrategie direkt auf Markterfordernisse eingegangen wird. Dies kann im Rahmen des Wettbewerbsmodells erreicht werden, indem sowohl beim Profiling Arbeitssuchender als auch bei der Festlegung der Vermittlungsstrategien Anforderungsprofile von im Rahmen des Wettbewerbsmodells geförderten Beschäftigungen frühzeitig mit berücksichtigt werden. Je früher Vermittler über geförderte Konzepte unterrichtet werden, um so effizienter und schneller ist eine Vermittlung möglich. Auch diesbezüglich kann der Wettbewerb wertvolle Erfahrungen sammeln helfen, die im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung erfasst und gesichert werden sollen.

Schließlich ist es Aufgabe der wissenschaftlichen Begleitung, die Kosten des bürokratischen Vollzugs der *Magdeburger Alternative* abzuschätzen und den Einsparungen bei der Administration der Alg II-Zahlung und Verwaltung gegenüberzustellen.

Die Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen des Wettbewerbs und im Zuge seiner Vorbereitung ist von herausragender Bedeutung. Der entscheidende Punkt ist, dass den Unternehmen in Deutschland seit mehr als 20 Jahren die Erfahrung fehlt, wie bezahlbare einfache Arbeit eingesetzt werden kann. Das bedeutet, dass nur dann mit einem Erfolg des Modellversuchs zu rechnen ist, wenn es gelingt, möglichst viele Unternehmen mög-

lichst umfassend über die Bedingungen zu unterrichten, die ihnen eine erfolgreiche Beteiligung am Wettbewerb verschaffen.

- Die Öffentlichkeitsarbeit muss nicht nur den Wettbewerb als solches bekannt machen, sondern sie muss die Unternehmen dazu motivieren, intensiv darüber nachzudenken, welche neuen Möglichkeiten sich ihnen durch die preiswerte einfache Arbeit bieten, an die sie durch den Wettbewerb dauerhaft gelangen können. Obwohl der Wettbewerb von Schleswig-Holstein veranstaltet wird und dort Arbeitsplätze geschaffen werden sollen, ist es ratsam, die Öffentlichkeitsarbeit auf das gesamte Bundesgebiet auszudehnen. Einerseits erhöht dies die Chance, dass sich Unternehmen neu in Schleswig-Holstein ansiedeln, andererseits führt es zu einer höheren Bekanntheit der *Magdeburger Alternative*, die letztlich ja auch nur bundesweit eingesetzt werden kann.
- Eine zentrale Rolle für die Öffentlichkeitsarbeit spielen die Industrie- und Handelskammern, da diese über einen direkten Zugang zu den Unternehmen verfügen. Zu denken ist an einen Vortragsservice, der den Industrie- und Handelskammern die Möglichkeit eröffnet, Informationen über den Wettbewerb aus erster Hand zu bekommen. Eine intensive Medienpräsenz und die Erstellung professionellen Informationsmaterials müssen die Öffentlichkeitsarbeit abrunden.
- Die direkte Kontaktaufnahme zu Unternehmen durch vom Arbeitsamt beauftragte Berater sowie durch private Arbeitsvermittler kann hier insbesondere die Öffentlichkeitsarbeit vor Ort unterstützen. Hier sollte auf die Erfahrungen, die mit dem Elmshorner Modell gemacht worden sind, zurückgegriffen werden und geeignete Anreize für private Arbeitsvermittler geschaffen werden, eigenständig aktiv zu werden (siehe hierzu Abschnitt 6.7).

6.5 Fragen des Lastenausgleichs

Die einfachste Form der Finanzierung besteht darin, den Bund unmittelbar zu beteiligen, da der Bund von den Einsparungen bei den Alg II-Zahlungen profitiert. Wenn dies

gelingt, kommt es zu einer direkten Saldierung der Hauptfinanzströme. Tabelle 6.2 gibt an, wie sich die Finanzierung eines neu geschaffenen Arbeitsplatzes auf die Haushalte der einzelnen Gebietskörperschaften auswirkt, wenn der Bund die vollständige Finanzierung übernimmt. Die Berechnungen in Tabelle 6.1 gehen auf Berechnungen der Tabelle 4.3 zurück, jedoch werden die Einsparungen aufgrund von Ausscheidern aus dem Alg II Bezug nicht mit berücksichtigt.

Tabelle 6.1: Gewinn- und Verlustrechnung einer Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge bei Neueinstellung eines alleinstehenden Alg II-Empfängers

Einsparung (+)/ Mehrbelastung (-)	Bund	Länder	GKV	GRV	ALV	Kom.	Gesamt
<i>Beitrag GKV/GPV</i>	-103,00	---	+103,00		---	---	0
<i>Beitrag GRV</i>	-214,50	---	---	+214,50	---	---	0
<i>Grundsicherung im Alter</i>	+214,50	---	---	-214,50	---	---	0
<i>Beitrag ALV</i>	-97,50	---	---	---	+97,50	---	0
<i>Zuschuss BA</i>	+97,50				-97,50		0
<i>Lohnsteuer (Tarif 2005)</i>	+60,24	+53,34	---	---	---	+18,83	+132,41
<i>Alg II Zahlung</i>	+441,25		---	---	---	+234,50	+675,75
<i>Monat. Einsparung</i>	+398,49	+3,34	+103,00	0,00	0,00	253,33	+808,16
<i>Jährl. Einsparung</i>	+4.781,88	+640,08	+1.236,00	0,00	0,00	+3.039,96	+9.697,92

Quelle: Eigene Berechnungen

Der Bund ist durch die Entlastung bei den Alg II Zahlungen einschließlich der Beitragszahlungen zu den Sozialversicherungen der große fiskalische Gewinner. Einschließlich der zusätzlichen Steuereinnahmen reduzieren sich seine Ausgaben um rund 4.800 Euro jährlich. Für den Fall, dass insgesamt 2.000 Arbeitsplätze gefördert werden, d.h. für jeden neu geschaffenen Arbeitsplatz die doppelte Erstattung bezahlt wird, zehrt die doppelte Erstattung diesen Überschuss aber auf und der Bund würde mit einem Defizit von 2,8 Millionen Euro abschließen (siehe Tabelle 6.2). Reduziert sich der Anteil der

neu geschaffenen Arbeitsplätze in Betrieben, die bereits Beschäftigte unterhalb der Förderhöchstgrenze beschäftigen, auf 75 Prozent, so reduziert sich das Defizit beim Bund auf 917.000 Euro. Ist der Anteil nur 50 Prozent, so fällt beim Bund ein Überschuss von knapp einer Million an.

Tabelle 6.2: Lastverteilung bei Finanzierung des Modellversuchs durch den Bund

Einsparung (+)/ Mehrbelastung (-) in Millionen Euro	Bund	Länder	Kommunen	Sozialver- sicherungs- träger	Gesamt
Einsparung	+4,78	+0,64	+3,04	+1,24	+9,70
Kosten der Erstattung der SVB bei bestehenden Arbeitsverhältnissen (100%)	-7,60	0	0	0	-7,60
Jährliche Einsparung	-2,82	+0,64	+3,04	+1,24	+2,10

Quelle: Eigene Berechnungen (Rundungsfehler sind möglich).

Sofern sichergestellt ist, dass es zu keiner Verdrängung kommt, resultiert aus dem Modellversuch ein erheblicher Überschuss. Im Vergleich zum Status Quo, der unterstellt, dass die Alg II-Empfänger weiterhin arbeitslos bleiben, sind dies wie oben aufgeführt 2,1 Millionen Euro jährlich. Sinkt der Anteil der doppelten Erstattungsansprüche auf 75 Prozent, so steigt der Überschuss auf insgesamt 4 Millionen Euro jährlich. Ein Großteil dieses Überflusses fällt bei den Kommunen und bei den Sozialversicherungsträgern an. Die Kommunen sparen den Zuschuss zu den Unterkunftskosten und die GKV/GPV dürfen bei gleichem Leistungsumfang Mehreinnahmen in Höhe von jährlich 1,2 Millionen Euro erwarten. Die Gesetzliche Rentenversicherung erhöht ihre jährlichen Einnahmen kurzfristig um rund 2,6 Millionen Euro (dies errechnet sich aus dem Zufluss in die gesetzliche Rentenversicherung in Tabelle 6.2). Diesem Betrag stehen jedoch in entsprechender Höhe gestiegene Anwartschaften in der Zukunft gegenüber, so dass er bei der Gewinn- und Verlustrechnung nicht mit berücksichtigt wurde.

Wenn es nicht gelingt, den Bund unmittelbar an der Finanzierung des Wettbewerbs zu beteiligen, so bleibt als Alternative nur die Möglichkeit, dass das Land den

Modellversuch trägt. Tabelle 6.3 zeigt, wie sich in diesem Fall die Zahlungsströme für die Schaffung eines geförderten Arbeitsplatzes darstellen.

Tabelle 6.3: Gewinn- und Verlustrechnung einer Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge bei Neueinstellung eines alleinstehenden Alg II-Empfängers, wenn die Erstattung zu Lasten des Landes geht

Einsparung (+)/ Mehrbelastung (-)	Bund	Länder	GKV	GRV	ALV	Kom.	Gesamt
<i>Beitrag Bund GKV/GPV</i>	+140,00	---	-140,00	---	---	---	0
<i>Beitrag Land GKV/GPV</i>	---	-243,00	+243,00	---	---	---	0
<i>Beitrag Bund GRV</i>	+78,00	---	---	-78,00	---	---	0
<i>Beitrag Land GRV</i>	---	-292,50	---	+292,50	---	---	0
<i>Grundsicherung im Alter</i>	+214,50	---	---	-214,50	---	---	0
<i>Beitrag ALV</i>	---	-97,50	---	---	+97,50	---	0
<i>Zuschuss BA</i>	+97,50				-97,50		0
<i>Lohnsteuer (Tarif 2005)</i>	+60,24	+53,34	---	---	---	+18,83	+132,41
<i>Alg II Zahlung</i>	+441,25		---	---	---	+234,50	+675,75
<i>Monat. Einsparung</i>	+1.031,49	-579,66	+103,00	0,00	0,00	+253,33	+808,16
<i>Jährl. Einsparung</i>	+12.377,88	-6.955,92	+1.236,00	0,00	0,00	+3.039,96	+9.697,92

Quelle: Eigene Berechnungen.

Wie man sieht, kommt es hier zu einer anderen Lastenverteilung. Der Bund kann durch den Modellversuch seine Alg II-Zuweisungen einschließlich der Beitragszahlungen an die Sozialversicherung kürzen und partizipiert an den Steuereinnahmen. Dies führt zu einer Entlastung der Bundeskasse in Höhe von monatlich 1.031 Euro, bzw. rund 12.400 Euro jährlich. Demgegenüber muss das Land die Finanzmittel für die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge aufbringen. Dieser Betrag übersteigt die zu erwartenden Steuermehreinnahmen um jährlich knapp 7.000 Euro. Hinzu gezählt werden müssen dann noch die doppelten Erstattungsansprüche. Die Gesamtbilanz findet sich in Tabelle 6.5. Einsparungen des Bundes in Höhe von 12,4 Millionen Euro jährlich stehen Mehr-

belastungen für das Land in Höhe von 14,6 Millionen Euro gegenüber. Für die Kommunen und die Sozialversicherungsträger ändert sich nichts gegenüber dem Szenario, in dem der Bund für die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge eintritt. Wie man daraus erkennen kann, reduziert sich das Problem also auf einen Lastenausgleich zwischen dem Land Schleswig-Holstein und dem Bund.

Die Frage ist, inwieweit das Land in Vorlage gehen kann, wenn es aus Mitteln der Bundesagentur für zusätzliche Arbeitsplätze, die im Bereich der ARGE entstehen, kompensiert wird. Inwiefern der Bund darüber hinaus den optierenden Kommunen Mittel für dort geschaffene Stellen zur Verfügung stellt, bleibt ebenfalls zu klären. Das Land würde insgesamt dann finanziell profitieren, aber die Abwicklung wäre deutlich komplizierter und alle bestehenden Risiken müssten vom Land getragen werden.

Tabelle 6.4: Lastverteilung bei dem Modellversuch ohne Lastenausgleich

Einsparung (+)/ Mehrbelastung (-) in Millionen Euro	Bund	Länder	Kommunen	Sozialver- sicherungs- träger	Gesamt
Einsparung nach Tabelle 6.3	+12,38	-6,96	+3,04	+1,24	+9,70
Kosten der doppelten Erstattung in Mio. €	0	-7,60	0	0	-7,60
Jährliche Einsparung	+12,38	-14,59	+3,04	+1,24	+2,10

Quelle: Eigene Berechnungen (Rundungsfehler sind möglich).

Wie man aus den Berechnungen ersehen kann, ist einerseits mit einer Nettoentlastung des öffentlichen Sektors von mindestens 2,1 Millionen Euro zu rechnen, andererseits kommt es aber zu einer sehr ungleichen Verteilung der Be- und Entlastungswirkungen. Wir schlagen deshalb im Folgenden eine Variante vor, die es erlaubt, den Modellversuch ohne großen bürokratischen Aufwand so zu finanzieren, dass keine Gebietskörperschaft netto belastet wird.

Die Lastverteilung sieht anders aus, wenn nicht nur alleinstehende Alg II-Empfänger, sondern auch Alg II-Empfänger aus größeren Bedarfsgemeinschaften im

Rahmen des Modells Arbeit finden. Tabelle 6.5 zeigt die Gewinn- und Verlustrechnung einer Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge bei Neueinstellung eines Alg II-Empfängers aus einem Zwei-Personenhaushalts.

Tabelle 6.5: Gewinn- und Verlustrechnung einer Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge bei Neueinstellung eines Alg II-Empfängers mit Zwei-Personen-Haushalt, wenn die Erstattung zu Lasten des Landes geht

Einsparung (+)/ Mehrbelastung (-)	Bund	Länder	GKV	GRV	ALV	Kom.	Gesamt
<i>Beitrag Bund GKV/GPV</i>	+140,00	---	-140,00	---	---	---	0
<i>Beitrag Land GKV/GPV</i>	---	-243,00	+243,00	---	---	---	0
<i>Beitrag Bund GRV</i>	+78,00	---	---	-78,00	---	---	0
<i>Beitrag Land GRV</i>	---	-292,50	---	+292,50	---	---	0
<i>Grundsicherung im Alter</i>	+214,50	---	---	-214,50	---	---	0
<i>Beitrag ALV</i>	---	-97,50	---	---	+97,50	---	0
<i>Zuschuss BA</i>	+97,50	---	---	---	-97,50	---	0
<i>Lohnsteuer (Tarif 2005)</i>	---	---	---	---	---	---	0
<i>Alg II Zahlung</i>	+743,22	---	---	---	---	+168,51	+911,73
<i>Monat. Einsparung</i>	+1.273,22	-633,00	+103,00	+0,00	+0,00	+168,51	+911,73
<i>Jährl. Einsparung</i>	+15.278,64	-7.596,00	+1.236,00	+0,00	+0,00	+2.022,12	+10.940,76

Legende: Der Zwei-Personen-Haushalt zahlt keine Steuern. Die Einsparung beim Alg II ergibt sich wie folgt: 1185 Euro Nettoeinkommen minus 273,27 Euro Freibetrag bei Erwerbstätigkeit ergeben 911,73 Euro bereinigtes Nettoeinkommen. Um diesen Betrag reduziert sich die Alg II-Zahlung. Dabei werden erst die Ausgaben des Bunds, dann die der Kommunen reduziert (§ 19 SGB II).

Quelle: Eigene Berechnungen.

Für den Vier-Personen-Haushalt ergibt sich ein ähnliches Bild, jedoch fällt die Entlastung in diesem Fall ausschließlich beim Bund an (siehe Tabelle 6.5).

Tabelle 6.6: Gewinn- und Verlustrechnung einer Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge bei Neueinstellung eines Alg II-Empfängers mit Vier-Personen-Haushalt, wenn die Erstattung zu Lasten des Landes geht

Einsparung (+)/ Mehrbelastung (-)	Bund	Länder	GKV	GRV	ALV	Kom.	Gesamt
<i>Beitrag Bund GKV/GPV</i>	+140,00	---	-140,00	---	---	---	0
<i>Beitrag Land GKV/GPV</i>	---	-243,00	+243,00	---	---	---	0
<i>Beitrag Bund GRV</i>	+78,00	---	---	-78,00	---	---	0
<i>Beitrag Land GRV</i>	---	-292,50	---	+292,50	---	---	0
<i>Grundsicherung im Alter</i>	+214,50	---	---	-214,50	---	---	0
<i>Beitrag ALV</i>	---	-97,50	---	---	+97,50	---	0
<i>Zuschuss BA</i>	+97,50				-97,50		0
<i>Lohnsteuer (Tarif 2005)</i>	---	---	---	---	---	---	0
<i>Alg II Zahlung</i>	+911,73		---	---	---	---	+911,73
Monat. Einsparung	+1.441,73	-633,00	+103,00	+0,00	+0,00	+0,00	+911,73
Jährl. Einsparung	+17.300,76	-7.596,00	+1.236,00	+0,00	+0,00	+0,00	+10.940,76

Legende: Der Vier-Personen-Haushalt zahlt bei 1500 Euro Bruttoeinkommen keine Steuern. Die Einsparung beim Alg II ergibt sich wie folgt: 1185 Euro Nettoeinkommen minus 273,27 Euro Freibetrag bei Erwerbstätigkeit ergeben 911,73 Euro bereinigtes Nettoeinkommen. Um diesen Betrag reduziert sich die Alg II-Zahlung. Dabei werden erst die Ausgaben des Bunds, dann die der Kommunen reduziert (§ 19 SGB II).

Quelle: Eigene Berechnungen.

Für die Lastverteilung bedeutet dies, dass im für das Land und für die Kommunen ungünstigsten Fall, ausschließlich Alg II-Empfänger auf Vier-Personen Bedarfsgemeinschaften, im Rahmen des Wettbewerbs Beschäftigung finden. Tabelle 6.7 gibt die Lastverteilung für diesen Spezialfall ab. Dieser Fall ist nicht als realistisch anzusehen, er zeigt jedoch zum Einen, dass die Gesamtersparnis laut Tabelle 6.4 als Untergrenze anzusehen ist, und zum Anderen, wie die maximale Belastung für das Land und die Kommunen aussieht.

Tabelle 6.7: Lastverteilung, wenn ausschließlich Alg II-Empfänger aus Vier-Personen-Haushalten beschäftigt werden.

Einsparung (+)/ Mehrbelastung (-) in Millionen Euro	Bund	Länder	Kommunen	Sozialver- sicherungs- träger	Gesamt
Einsparung nach Tabelle 6.6	+17,30	-7,60	0	+1,24	+10,94
Kosten der doppelten Erstattung in Mio. €	0	-7,60	0	0	-7,60
Jährliche Einsparung	+17,30	-15,19	0	+1,24	+3,34

Quelle: Eigene Berechnungen (Rundungsfehler sind möglich).

Im Folgenden werden wir uns ausschließlich auf die Berechnung, die in den Tabellen 6.3 und 6.4 angegeben sind, stützen.

Variante I: Lastenausgleich zwischen Bund und Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende

Das Land Schleswig-Holstein und der Bund vereinbaren, dass die Alg II-Empfänger, die im Rahmen des Modellversuchs gefördert werden, für die Laufzeit der Förderung bei der Bemessung der Zuweisungen (einschließlich der für Alg II-Empfänger abzuführenden Sozialversicherungsbeiträge) des Bundes weiterhin als Alg II-Empfänger berücksichtigt werden. Die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge wird von den AR-GE bzw. den optierenden Kommunen übernommen. In diesem Fall ergibt sich die in den folgenden Tabelle 6.8 und 6.9 dargestellte Lastverteilung.

Tabelle 6.8: Gewinn- und Verlustrechnung nach Lastenausgleich

Einsparung (+)/ Mehrbelastung (-)	Bund	Länder	GKV	GRV	ALV	Kom.	Gesamt
<i>Beitrag für Alg II GKV/GPV</i>	---	---	-140,00	---	---	+140,00	0
<i>Beitrag GKV/GPV</i>	---	---	+243,00	---	---	-243,00	0
<i>Beitrag für Alg II GRV</i>	---	---	---	-78,00	---	+78,00	0
<i>Beitrag Kommune GRV</i>	---	---	---	+292,50	---	-292,50	0
<i>Grundsicherung im Alter</i>	+214,50	---	---	-214,50	---	---	0
<i>Beitrag ALV</i>	---	---	---	---	+97,50	-97,50	0
<i>Zuschuss BA</i>	+97,50	---	---	---	-97,50	---	0
<i>Lohnsteuer (Tarif 2005)</i>	+60,24	+53,34	---	---	---	+18,83	+132,41
<i>Alg II Zuweisung und Wohngeld</i>	---	---	---	---	---	+675,75	+675,75
Monat. Einsparung	+372,24	+53,34	+103,00	+0,00	+0,00	+279,58	+808,16
Jährl. Einsparung	+4.466,88	+640,08	+1.236,00	+0,00	+0,00	+3.354,96	+9.697,92

Quelle: Eigene Berechnungen.

Durch die Übernahme der Alg II-Zuweisungen einschließlich der Sozialversicherungsbeiträge werden die Kommunen mit 893,75 Euro entlastet, hinzu kommen Steuermehreinnahmen in Höhe von 18,83 Euro. Da die Kommunen nun aber die Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von 633 Euro pro Monat erstatten müssen, reduziert sich der Überschuss je neu eingestellten Alg II-Empfängers auf monatlich rund 280 Euro.

Sofern die Kommunen auch die doppelte Erstattung übernehmen, führt dies zu einer jährlichen Belastung der Kommunen von 4,25 Millionen Euro, das entspricht Kosten je zusätzlichem Arbeitsplatz von 4.250 Euro. Die Belastung würde sich auf 3,2 Millionen Euro jährlich reduzieren, wenn nur 75 Prozent der Arbeitsplätze zu einem doppelten Entlastungsanspruch führen.

Tabelle 6.9: Lastverteilung entsprechend Lastenausgleich

Einsparung (+)/ Mehrbelastung (-) in Millionen Euro	Bund	Länder	Kommunen	Sozialver- sicherungs- träger	Gesamt
Einsparung nach Tabelle 6.5	+4,47	+0,64	+3,35	+1,24	+9,70
Kosten der doppelten Erstattung in Mio. €	0	0	-7,60	0	-7,60
Jährliche Einsparung	+4,47	+0,64	-4,25	+1,24	+2,10

Quelle: Eigene Berechnungen (Rundungsfehler sind möglich).

Variante II: Lastenausgleich mit Fallpauschale

Wie die Variante I gezeigt hat, würden die Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende durch den Modellversuch stark belastet. Wir schlagen deshalb vor, dass der Bund, der ja in Form niedrigerer Zahlungen an die Bundesagentur für Arbeit und niedrigerer zukünftiger Belastungen bei der Grundsicherung im Alter am stärksten entlastet wird, die geförderten Personen nicht nur, wie in Variante I, für die Laufzeit als Alg II-Empfänger weiterführt, sondern darüber hinaus an die Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende für jeden geförderten Arbeitsplatz eine Fallpauschale in Höhe von monatlich 400 Euro bezahlt. Der Bund übernimmt damit einen Finanzierungsanteil der seinen zu erwartenden Einsparpotentialen in etwa entspricht. Tabelle 6.10 gibt den fallbezogenen Lastenausgleich an, wenn die Fallpauschale den Kommunen zur Verfügung gestellt wird, und diese die gesamte Abwicklung des Modellversuchs in eigener Regie übernehmen.

Tabelle 6.10: Gewinn- und Verlustrechnung bei einer Fallpauschale von 400 Euro

Einsparung (+)/ Mehrbelastung (-)	Bund	Länder	GKV	GRV	ALV	Kom.	Gesamt
<i>Beitrag GKV/GPV</i>	---	---	-140,00	---	---	+140,00	0
<i>Beitrag GKV/GPV</i>	---	---	+243,00	---	---	-243,00	0
<i>Beitrag GRV</i>	---	---	---	-78,00	---	+78,00	0
<i>Beitrag GRV</i>	---	---	---	+292,50	---	-292,50	0
<i>Grundsicherung im Alter</i>	+214,50	---	---	-214,50	---	---	0
<i>Beitrag ALV</i>	---	---	---	---	+97,50	-97,50	0
<i>Zuschuss BA</i>	+97,50	---	---	---	-97,50	---	0
<i>Lohnsteuer (Tarif 2005)</i>	+60,24	+53,34	---	---	---	+18,83	+132,41
<i>Alg II Zahlung</i>	---	---	---	---	---	+675,75	+675,75
<i>Fallpauschale</i>	-400,00	---	---	---	---	+400,00	0
<i>Monat. Einsparung</i>	-27,76	+53,34	+103,00	+0,00	+0,00	+679,58	+808,16
<i>Jährl. Einsparung</i>	-333,12	+640,08	+1.236,00	+0,00	+0,00	+8.154,96	+9.697,92

Quelle: Eigene Berechnungen.

Wenn die Kommunen die Fallpauschale in Höhe von 400 Euro pro Monat vom Bund erhalten, so können diese die gesamten doppelten Erstattungsansprüche übernehmen, ohne deswegen ein Defizit erwarten zu müssen. Die maximale Belastung aufgrund der doppelten Erstattung beträgt 7,6 Millionen Euro; dieser stehen jedoch Einnahmen aus der Fallpauschale und der Weiterführung der Förderfälle als Alg II-Empfänger gegenüber. Wenn bei sämtlichen Förderfällen die doppelte Erstattung zu zahlen ist, so verbleibt bei den Kommunen ein Überschuss von jährlich 550.000 Euro. Wenn nur für 2/3 der Förderfälle eine doppelte Erstattung anfällt, steigt der Überschuss auf über 3 Mio. Euro jährlich. Tabelle 6.11 zeigt, dass außer einem vernachlässigbaren Defizit beim Bund keine Gebietskörperschaft bei der Variante II mit einem Defizit aus dem Modellversuch rechnen muss. Im Gegenteil, Land und Kommunen können mit Mehreinnahmen von mindestens 1,2 Mio. Euro jährlich rechnen, dass sind 1.200 Euro je neu geschaffenen Arbeitsplatz.

Tabelle 6.11: Lastverteilung bei dem Modellversuch ohne Lastenausgleich

Einsparung (+)/ Mehrbelastung (-) in Millionen Euro	Bund	Länder	Kommunen	Sozialver- sicherungs- träger	Gesamt
Einsparung nach Tabelle 6.7	-0,33	+0,64	+8,15	+1,24	+9,70
Kosten der doppelten Erstattung in Mio. €	0	0	-7,60	0	-7,60
Jährliche Einsparung	-0,33	+0,64	+0,55	+1,24	+2,10

Quelle: Eigene Berechnungen (Rundungsfehler sind möglich).

Es ist von der Landesregierung zu überprüfen, inwiefern die Regelungen, wie sie in den Varianten I und II dargestellt werden, im Rahmen der bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen umsetzbar sind. Ferner ist zu überprüfen, inwiefern andere Fördermittel herangezogen werden können, um die Träger des Modellversuchs finanziell zu entlasten.

6.6 Kriterien der Zusätzlichkeit der Beschäftigung

Von entscheidender Bedeutung für den Erfolg des Wettbewerbs ist die Frage, ob es gelingt, hinreichend sicher zu entscheiden, ob neue Arbeitsplätze tatsächlich *zusätzliche* Beschäftigung bedeuten. Zu einer Preisvergabe kann es nur dann kommen, wenn tatsächlich der Nachweis erbracht wird, dass die geforderte Zusätzlichkeit gesichert ist. „Zusätzlich“ bezieht sich dabei nicht auf den einzelnen Betrieb, sondern auf die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung! Die Beweislast liegt zwar auf Seiten der teilnehmenden Unternehmen, dennoch sollten die Veranstalter des Wettbewerbs genauere Vorstellungen dazu entwickeln, wie solche Nachweise geführt werden können. Die folgenden Fälle sind Beispiele für mögliche „Beweisführungen“:

1. Durch Preissenkungen werden nachweislich neue Käuferschichten für das Produkt erschlossen.

Wird durch den Einsatz der von den Sozialabgaben befreiten einfachen Arbeit der Preis für ein Produkt deutlich gesenkt, so dass zu erwarten ist, dass es zu einer Angebotsausweitung kommt, die nur durch zusätzliche Beschäftigung erzeugt werden kann, so kann von der Zusätzlichkeit der Beschäftigung ausgegangen werden. Dieser Fall dürfte vor allem im Dienstleistungsbereich relevant sein.

Beispiele:

Gebäudereiniger senkt den Preis für bisher kaum nachgefragte Leistungen, wie beispielsweise die Reinigung von Fenstern und Wintergärten bei privaten Haushalten.

Serviceleistungen im Gastronomiebereich oder im Einzelhandel, die bisher nur in Verbindung mit hochpreisigen Angeboten möglich waren, werden auch im Bereich mittlerer Preise möglich.

2. Es werden neue Produkte geschaffen

Auch hier dürften vor allem die Dienstleistungen betroffen sein. Darunter fallen aber auch Produkte, die bisher nicht in *Deutschland* hergestellt wurden, weil ihre Produktion in Deutschland bei gegebenen Arbeitskosten nicht rentabel ist.

Beispiel:

Der berühmte Helfer im Supermarkt, der Tüten packt und die Ware zum Auto schafft, ist eine in Deutschland bisher vollkommen unbekannte Dienstleistung. Weitere neue Dienstleistungen könnten sein

- „Brötchen vor die Tür“ Service an Wochenenden,
- Tank- und Autowaschservice während des Einkaufens im Supermarkt,
- Abhol- und Bringdienste bei Kfz-Betrieben,
- Wachdienste, die Häuser gegen Graffiti-Attacken schützen,
- Reinigungsunternehmen, die preiswert Graffiti beseitigen,
- Verbesserung betrieblicher Abläufe durch Hilfsdienste von Zuarbeitern,

- Rückverlagerung arbeitsintensiver Produktionen (Beispiel Porzellanindustrie).

3. Es werden neue Produktionsverfahren eingesetzt

Der Übergang von einer kapitalintensiven zu einer mehr arbeitsintensiven Produktionsweise kann durch die Kostensenkungen für Arbeit, die der Wettbewerb ermöglicht, vorteilhaft werden. Dabei muss es weder zu einer Ausweitung der Produktion noch zu einer Preissenkung kommen. Wenn der Nachweis geführt wird, dass es mit der Realisierung des Wettbewerbskonzepts zu einer Substitution von Kapital durch Arbeit kommt, ist von zusätzlicher Beschäftigung auszugehen. Dies kann sowohl für bestehende Anlagen oder Betriebe gelten als auch für neu zu errichtende.

Beispiel:

Bei neu zu errichtenden Anlagen (beispielsweise ein Logistikzentrum) kann der Nachweis durch den Vergleich mit Benchmarkanlagen erbracht werden. Bei bestehenden Anlagen erfolgt der Nachweis über die steigende Arbeitsmenge pro Produktionseinheit.

4. Standortverlagerungen nach Deutschland oder unterlassene Abwanderung

Wenn ein Unternehmen Produktionsstätten aus dem Ausland nach Deutschland verlagert, ist von zusätzlicher Beschäftigung in Deutschland auszugehen. Ein entsprechender Nachweis dürfte einfach zu führen sein. Schwieriger wird der Nachweis, wenn auf eine geplante Produktionsverlagerung im Rahmen des Wettbewerbs verzichtet werden soll. In diesem Fall müssten die Verlagerungspläne glaubhaft nachgewiesen werden.

5. Umwandlung von Minijobs in Vollzeitstellen

Es muss Klarheit geschaffen werden, ob man mit Hilfe des Modellversuchs Umwandlungen von Minijobs in Vollzeitstellen fördern will oder nicht. Diese Frage ist von Bedeutung, weil eine flächendeckende Ausweitung der *Magdeburger Alternative* nicht nur dazu führt, dass der Schwarzarbeit durch die geförderten Stellen Konkurrenz erwächst, sondern auch den mit reduzierten Sozialabgaben bereits geförderten Minijobs. Die Verdrängung von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen durch Minijobs hat seit April 2003 beängstigende Ausmaße angenommen und ist die wohl sichtbarste Konsequenz der Hartz-Reformen. Die Rückumwandlung in sozialversicherungspflichtige Be-

schäftigungsverhältnisse würde dazu führen, dass Hinzuverdiener und Zweitverdiener ersetzt werden durch „echte“ Arbeitslose, d.h. durch Menschen, die bislang auf staatliche Unterstützung angewiesen waren.

Um zu verhindern, dass sich die Konzepte nur auf diesen Bereich konzentrieren, sollte man ein Kontingent von 200 geförderten Stellen dafür reservieren.

Beispiel

Leiharbeitsfirmen bieten Haushaltshilfeleistungen zu Stundensätzen an, die denen vergleichbarer Minijobs entsprechen. Ein solcher Vorschlag wurde in einer Bundesratsinitiative vom Land Rheinland-Pfalz im Jahr 2001 gemacht und würde laut einem DIW Gutachten im großen Umfang zusätzliche Arbeitsplätze schaffen (siehe Brück, Haisken-De New, Zimmermann 2002). Caféhausbesitzer sind bereit, anstatt Studenten auf Teilzeit wieder Vollzeitkräfte einzusetzen.

Die Jury kann den Wettbewerbsteilnehmern unter Umständen auferlegen, den Nachweis der zusätzlichen Beschäftigung quasi ex post zu führen. Dies sollte dann möglich sein, wenn ein zweifelsfreier Nachweis ex ante nicht zu führen ist, das Unternehmen aber die Absicht, zusätzliche Beschäftigung zu schaffen, glaubhaft machen kann. In diesen Fällen legt die Jury fest, dass eine Überprüfung der Zusätzlichkeit nach einem festzulegenden Zeitraum zu erfolgen hat. Kann dann der Nachweis nicht geführt werden, ist ab diesem Zeitpunkt die Erstattung der Sozialabgaben aufgehoben. Falls es möglich ist, sollten die zuvor geschaffenen Beschäftigungsverhältnisse vorläufig bis zum Zeitpunkt der Überprüfung befristet werden. Alle anderen im Wettbewerb geschlossenen Beschäftigungsverhältnisse sollten ebenfalls auf die Dauer des Wettbewerbs (10 Jahre) befristet werden können. Die Befristung hat den Vorteil, dass Kündigungsschutzregelungen bei der Entscheidung über die neu zu schaffenden Arbeitsplätze keine Rolle spielen.

6.7 Begeleitende Maßnahmen im Hinblick auf das Arbeitsangebot

Die im Wettbewerb in Aussicht gestellte Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge hat zur Folge, dass die Arbeitsnachfrage, genauer die Nachfrage nach gering produktiver Arbeit, deutlich zunehmen wird. Damit die auf diese Weise geschaffene zusätzliche Nachfrage auch ein entsprechendes Arbeitsangebot findet, sind ergänzende Maßnahmen

notwendig. Durch Zusammenarbeit mit der Bundesagentur für Arbeit bzw. den entsprechenden Landesagenturen, mit privaten Arbeitsvermittlern und den PSA's ist sicherzustellen, dass eine ausreichend große Zahl arbeitswilliger und arbeitsfähiger Bewerber für die neu geschaffenen Stellen zur Verfügung steht.

Dazu wird es notwendig sein, Alg II-Empfänger auf die Wiederaufnahme einer regulären Beschäftigung vorzubereiten. Dabei sollte auf Erfahrungen bei der Vermittlung von Sozialhilfeempfängern in Schleswig-Holstein, wie sie beispielsweise beim Elmshorner Modell gesammelt wurden (siehe Warich 2001) und in anderen Bundesländern zurückgegriffen werden. Es steht zu befürchten, dass durch die Hartz IV-Gesetze das Anreizproblem nicht wirklich gelöst wird, d.h., dass beispielsweise ehemalige Sozialhilfeempfänger nach wie vor keinen hinreichend großen Anreiz haben, aus dem Alg II-Bezug in den ersten Arbeitsmarkt zu wechseln. Deshalb wird es nur dann zu einem ausreichenden Arbeitsangebot kommen, wenn von den Sanktionsmöglichkeiten, die das SGB vorsieht, auch konsequent Gebrauch gemacht wird.

Im Idealfall gelingt es, im Rahmen des Wettbewerbes eine Art Arbeitsbörse für Alg II-Empfänger einzurichten, d.h. eine spezielle Vermittlungsinstitution, bei der die Unternehmen, die im Wettbewerb erfolgreich sind, frühzeitig ihre speziellen Bedarfe (welche Arbeitskräfte, wie viele, wo) anmelden können und die gleichzeitig dafür sorgt, dass diese Bedarfe durch zielgerichtete Schulung und ein entsprechendes Training von Alg II-Empfängern dann auch gedeckt werden können. Im Rahmen des Wettbewerbs kann auf diese Weise die neue Art der Vermittlung, die im Zusammenspiel von Arbeitsagenturen, privaten Arbeitsvermittlern und den PSA's erfolgen soll, unter realistischen Bedingungen im Hinblick auf die Einführung der *Magdeburger Alternative* erprobt werden. Damit lässt sich auch der Nachweis führen, dass die *Magdeburger Alternative* zu den angebotsseitigen Hartz-Reformen die arbeitsnachfrageseitig notwendige Ergänzung bietet und damit die nach wie vor offene Frage beantworten hilft, woher denn die Jobs für insgesamt 4,2 Millionen Alg II-Empfänger kommen sollen.

Einbeziehung der Personal-Service-Agenturen

Momentan stehen in den Personal-Service-Agenturen in Schleswig-Holstein 1405 Arbeitsplätze zur Verfügung (Stand Dezember 2004), die durchschnittlich nur zu 83,7 Prozent besetzt sind. Die regionale Verteilung ist in Tabelle 6.9 dargestellt.

Tabelle 6.9: Übersicht über laufende PSA in Schleswig-Holstein

Arbeitsamt	laufende PSA	vorgesehene Arbeitnehmer	durchschnittliche Besetzungsquote	durchschnittliche Integrationsquote
Bad Oldesloe	3	150	115,3	36,0
Elmshorn	3	170	85,9	45,8
Flensburg	5	260	70,4	38,7
Heide	*	140	83,6	31,3
Kiel	5	300	64,7	35,9
Lübeck	5	185	101,6	38,8
Neumünster	*	200	87,5	47,5

Legende: Die Daten geben den Stand Dezember 2004 wieder. Die mit * markierten Felder enthalten Werte kleiner 3, die aufgrund des Sozialdatenschutzes in den Statistiken der BA anonymisiert werden.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Statistik-Datenzentrum.

Die Personal-Service-Agenturen sollten im Rahmen des Modellprojektes als direkter Ansprechpartner der Unternehmen zur Verfügung stehen. Die Unternehmen melden den PSA ihren Bedarf an mit einer genauen, dem prämierten Konzept entsprechenden Tätigkeitsbeschreibung. Die PSA ihrerseits kann darauf hin bereits im Vorfeld gezielt Alg II-Empfänger auswählen, die in der PSA angestellt und dann dem Unternehmen zunächst einmal für max. acht Wochen entliehen werden, wobei die oben beschriebenen Erstattungsansprüche durch das Unternehmen bereits geltend gemacht werden können. Kommt es danach zu einer Anstellung und besteht diese Anstellung für mindestens sechs Monate, so erhält die PSA die für Vermittlungen in den ersten Arbeitsmarkt vorgesehene Vermittlungsprämie.

Die PSA kann darüber hinaus selbst tätig werden und Unternehmen, mit denen sie in Verbindung stehen, bei der Erstellung eines Beschäftigungskonzepts unterstützen.

Wird dieses Konzept prämiert und kommt es zu einem Beschäftigungsverhältnis, das mindestens sechs Monate fortbesteht, so erhält die PSA eine Erfolgsprämie in Höhe von 50 Prozent einer Vermittlungsprämie – unabhängig davon, ob die Stelle durch einen ehemaligen Leiharbeiter der PSA oder durch andere Vermittlungsaktivitäten besetzt werden konnte.

Einbeziehung privater Arbeitsvermittler

Nach dem geltenden Recht können Alg II-Empfänger Vermittlungsgutscheine beantragen und damit private Arbeitsvermittler mit der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt beauftragen (§421g SGB III). Voraussetzung für die Ausstellung des Gutscheins ist, dass der Alg II-Empfänger in den letzten drei Monaten vor Ausstellung mindestens sechs Wochen arbeitslos gewesen ist. Die Vermittlungsgutscheine haben eine Höhe von 2000 Euro, die dem Vermittler ausbezahlt werden, wenn er den Arbeitslosen in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einer Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden pro Woche vermittelt. Die Vermittlungsvergütung wird dabei in zwei Raten ausbezahlt. Der Vermittler erhält 1000 Euro, wenn das Beschäftigungsverhältnis nach sechs Wochen noch besteht, den Rest erhält er nach sechs Monaten Beschäftigungsdauer. Diese Vermittlungsgutscheine gelten uneingeschränkt auch bei der Vermittlung eines Alg II-Empfängers in eine vom Land prämierte Beschäftigung.

Private Arbeitsvermittler können darüber hinaus selbst aktiv werden und Unternehmen bei der Erstellung eines Beschäftigungskonzepts unterstützen. Wird ein Beschäftigungskonzept über eine private Arbeitsvermittlung eingereicht und prämiert, so erhält die private Arbeitsvermittlung eine zusätzliche Erfolgsprämie in Höhe von 1.000 Euro, die fällig wird, wenn die prämierte Arbeitsstelle für mindestens sechs Monate besetzt wurde. Sie wird unabhängig davon ausbezahlt, ob die private Arbeitsvermittlung das tatsächliche Arbeitsverhältnis auch vermittelt hat. Handelt es sich um eine Teilzeitbeschäftigung, so wird die Erfolgsprämie – anders als bei den Vermittlungsgutscheinen nur anteilig ausbezahlt. Unterstellt man einen Anteil der durch private Arbeitsvermittler erfolgreich eingereichte Konzepte in Höhe von 30 Prozent und unterstellt man ferner, dass sie diese Stellen auch vermitteln, so würden die einmalig anfallenden Vermittlungskosten 900.000 Euro betragen.

Einbeziehung der JobCenter

Die JobCenter der Bundesagentur für Arbeit sollten in der gleichen Weise wie private Arbeitsvermittler den Anreiz in Form einer Erfolgsprämie erhalten, selbst aktiv neue, für das Modell geeignete Beschäftigungsfelder im niedrig produktiven Bereich zu erschließen.

Die Einbeziehung der verschiedenen, mit der Vermittlung betrauten Einrichtungen in den Modellversuch soll nicht nur die Effizienz der Vermittlung erhöhen, sondern auch Anreize für die Arbeitsvermittler schaffen, die Unternehmen aktiv bei der Schaffung neuer und zusätzlicher Arbeit im niedrig produktiven Bereich zu beraten. Hierbei kann auf Erfahrungen zurückgegriffen werden, wie sie etwa beim Elmshorner Modell gesammelt wurden. Dort wurden Unterstützungsleistungen, die in ihrer Konzeption einem Einstiegsgehalt entsprechen, mit einer intensiven Beratungsleistung angeboten, mit dem Ziel, regionale Unternehmen beim Aufbau von kundenorientierten oder betriebsorientierten Dienstleistungen zu beraten und dabei insbesondere Tätigkeitsfelder zu erschließen für Personen, die über keine abgeschlossene Berufsausbildung oder über inzwischen auf dem Arbeitsmarkt nicht mehr verwertbare Qualifikationen verfügen. Die im Rahmen des Elmshorner Modells von der Bundesagentur für Arbeit beauftragten Berater gehen auf Firmen zu und spüren für das Unternehmen gewinnbringende Tätigkeitsfelder auf, die von schwer vermittelbaren Hilfsarbeitern erledigt werden könnten.

Laut Warich (2001) konnten dadurch neue Arbeitsplätze für Geringqualifizierte erschlossen werden. Gelang es in einer ersten Runde mit dem Unternehmen ein Beratungsgespräch zu vereinbaren, so resultierte aus 64 Prozent der Beratungsgespräche ein Vermittlungsauftrag. Jeder zweite Vermittlungsauftrag führte dann zu einer Stellenbesetzung.

ANHÄNGE

ANHANG 1: DER ARBEITSMARKT IN SCHLESWIG-HOLSTEIN IM MÄRZ 2005

	Januar 2005	Februar 2005	März 2005
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	779.453 ¹¹	779453 ¹	779453 ¹
Selbständige	143.000 ¹²	143.000 ¹	143.000 ¹
Arbeitslose, insgesamt	178.472	177.139	172.400
Arbeitslosenrate	12,7%	12,7%	12,3%
Alg I Empfänger	88.011	84.675	77.748
Alg II Empfänger	90.461	92.464	94.633
– in Trainingsmaßnahmen	810	---	---
– in Nahtlosigkeitsleistungen (§ 125)	362	---	---
– Fortzahlung im Krankheitsfall (§ 126)	1101	---	---
Bedarfsgemeinschaften	---	---	120.022
– mit 1 Person	---	---	56,5%
– mit 2 Personen	---	---	20,2%
– mit 3 Personen	---	---	12,2%
– mit 4 und mehr Personen	---	---	11,1%
– mit 1 eHb	---	---	72,0%
– mit 2 eHb	---	---	24,2%
– mit 3 eHb	---	---	3,4%
– mit 4 und mehr eHb	---	---	0,5%
Ein-Euro Jobs	3.466	3.762	3.954
Ich AGs	8382	8367	8 354
Beschäftigte in PSA	1109	1094	969

¹¹ Stand: Juni 2004

¹² Stand: Mai 2004

Erwerbstätige 2004	Anzahl in 1000	Anteil an den Er- werbstätigen insge- samt in %
Erwerbstätige insgesamt	1210	100
– davon Land und Forstwirt- schaft, Fischerei	42	3,5
– davon Produzierendes Gewerbe	248	20,5
– davon Handel, Gastgewerbe und Verkehr	346	28,6
– davon Finanzierung, Vermie- tung und Unternehmens- dienstleister	168	13,9
– davon Öffentliche und private Dienstleister	405	33,5

ANHANG 2: ERLÄUTERUNG ZU DEN IM GUTACHTEN DURCHGEFÜHRTEN BERECHNUNGEN

Zu Tabelle 4.1

Bei einem Bruttolohn von 1500 Euro muss der Arbeitgeber Arbeitskosten von 1.816,50 Euro tragen (Bruttolohn zzgl. Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung in Höhe von 316,50 Euro).

Wenn ein neuer, förderungsfähiger Arbeitnehmer eingestellt wird, so werden dem Arbeitgeber die gesamten Sozialversicherungsbeiträge dieses Arbeitnehmers und die eines bereits Beschäftigten erstattet, also zweimal 633 Euro. Dem Arbeitgeber entstehen also netto nur zusätzliche Kosten in Höhe von $1.816,50 - 2 * 633 = 550,50$ Euro.

Die durchschnittlichen Lohnkosten ergeben sich, indem die gesamten Lohnkosten, also $10 * 1.816,50 + 550,50 = 18.715,50$ Euro, durch die Beschäftigtenzahl, also 11, geteilt wird: $18.715,50 / 11 = 1.701,41$ Euro. Damit beträgt die durchschnittliche Lohnsenkung $1 - (1.701,41 / 1.816,50) = -0,063$, also 6,3 Prozent. Analog verfährt man, um die anderen Zeilen bis zu 19 Beschäftigten zu berechnen.

Ab einem Beschäftigungsstand von 20 Beschäftigten sind bereits alle bereits beschäftigten Arbeitnehmer mitsubventioniert, so dass zusätzliche Beschäftigung nur die einfache Subvention erhält. Damit betragen die zusätzlichen Arbeitskosten eines Arbeitnehmers $1.816,50 - 633 = 1.183,50$ Euro. Die durchschnittlichen Arbeitskosten betragen dann $(10 * 1.816,50 + 10 * 550,50 + 1.183,50) / 21 = 1.183,50$ Euro.


Zu Tabelle 4.3:


Wenn ein Alg II-Empfänger neu eingestellt wird, spart sich der Bund die Zahlung von 125 Euro Beiträgen an die GKV und 15 Euro an die GPV. Gleichzeitig übernimmt er die Beiträge, die an die GKV/GPV aus dem neuen Arbeitsverhältnis entstehen. Bei 14,5% Beitragssatz in der GKV und 1,7% in der GPV sind das $1.500 * 16,2\% = 243$ Euro. D.h. der Bund zahlt netto 103 Euro mehr an die GKV/GPV.

Für den Alg II-Empfänger zahlt der Bund Rentenversicherungsbeiträge in Höhe von 78 Euro. Da er durch die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge nach Neueinstellung des Alg II-Empfängers $19,5\% * 1.500 = 292,50$ Euro bezahlen muss, zahlt er netto 214,50 Euro mehr an die GRV. Da die daraus erwachsenden Rentenleistungen aber in den meisten Fällen nicht ausreichen dürften, im Alter eine Rente über dem Grundsicherungsniveau zu beziehen, entlasten die zusätzlichen Rentenansprüche den Bund teilweise von seiner Verpflichtung, im Alter ergänzende Grundsicherung zu zahlen. Daraus erklärt sich die Einsparung des Bunds in voller Höhe.

Der Bund übernimmt ebenfalls den Beitrag zur Arbeitslosenversicherung in Höhe von $6,5\% * 1.500 = 97,50$ Euro. Da diese Beiträge zusätzliche Einnahmen bei der Bundesagentur für Arbeit darstellen, kann der Bund im Gegenzug seinen Zuschuss zur BA um den gleichen Betrag reduzieren.

Die Lohnsteuereinnahmen ergeben sich bei einem Bruttolohn von 1.500 Euro gemäß dem Steuertarif 2005 für die Steuerklasse I. Dabei entfallen jeweils 42,5% der Steuereinnahmen auf den Bund und die Länder, 15% erhalten die Kommunen. Der Solidaritätszuschlag fällt vollständig dem Bund zu.

Die Alg II-Leistung ergibt sich aus der Regelleistung in Höhe von 345 Euro () und einem unterstellten Zuschuss zu den Unterkunftskosten von $5,88 \text{ Euro} * 45 \text{ Quadratmeter} = 264,60$ Euro plus 25% für die Heizkosten. Der Bund trägt dabei die Regelleistung und 29,1 % der Unterkunftskosten, die Kommune übernimmt 70,9 % der Unterkunftskosten. Bei Neueinstellung eines Hilfeempfängers ergeben sich damit Einsparungen beim Bund von $345 + 29,1\% * 125\% * 264,60 = 441,25$ Euro. Die Kommune spart $70,9\% * 125\% * 264,60 = 234,50$ Euro () 

Wie im Text erläutert, gehen wir davon aus, dass ein Fünftel der Hilfeempfänger es vorzieht, statt einen Job anzutreten lieber auf den Hilfebezug zu verzichten. Daraus ergibt sich, dass auf jede Neueinstellung zusätzlich ein weiteres Fünftel der Ersparnis an Alg II entfällt. Daher ergeben sich nochmals Einsparungen von $441,25 / 5 = 88,25$ Euro für den Bund und $234,50 / 5 = 46,90$ Euro für die Kommunen. 

Zu Tabelle 4.4:

Aus dem Statistischen Jahrbuch (2004, S. 76) erhält man folgende Angaben:

	Zahl der Beschäftigten	
	Alte Länder	Neue Länder
Angestellte (Vollzeit)		
männlich	6.299.000	985.000
weiblich	4.723.000	1.432.000
Arbeiter (Vollzeit)		
männlich	5.353.000	1.566.000
weiblich	1.202.000	432.000
darunter Auszubildende		
männlich	589.000	214.000
weiblich	501.000	171.000
Teilzeitbeschäftigte		
männlich	1.025.000	193.000
weiblich	5.566.000	743.000

Um zu den in Tabelle 4.4 dargestellten Beschäftigtenzahlen zu kommen, zieht man von den Vollzeitbeschäftigten die anteilig entfallenden Auszubildenden ab. Z.B. sind von allen männlichen Vollzeitbeschäftigten in den alten Ländern 54% Angestellte. Zieht man also die $54,0594\% * 589.000 = 318.410$ zu Angestellten Auszubildenden ab, so erhält man $6.299.000 - 318.060 = 5.980.590$ vollzeitbeschäftigte männliche Angestellte. Analog verfährt man mit den anderen Gruppen.

Bei den Teilzeitstellen unterscheidet die Statistik nicht nach Arbeitern und Angestellten. Auch hier übertragen wir die Anteile bei Vollzeitbeschäftigten auf die Teilzeitbeschäftigten. So ergeben sich z.B. bei teilzeitbeschäftigten Männern in den alten Bundesländern $54,0594\% * 1.025.000 = 554.109$ teilzeitbeschäftigte männliche Angestellte.

Die Beschäftigungsanteile der unteren Lohngruppe erhält man aus Hake und Kaukewitsch (2001). Dabei ist zu beachten, dass sich die Anteile auf eine Auswertung der Lohn- und Gehaltsstatistik der Sektoren Produzierendes Gewerbe, Handel, Banken und Versicherungen bezieht. Für unsere Berechnungen müssen wir daher annehmen, dass sich diese Anteile auch auf die anderen Sektoren übertragen lassen. Des Weiteren

nehmen wir an, dass sich die Anteile nicht zwischen Vollzeitwerbstätigen und Teilzeiterwerbstätigen unterscheiden. Für die Umrechnung in Vollzeitäquivalente haben wir angenommen, dass 2,47 Teilzeitbeschäftigungen rechnerisch eine Vollzeitstelle ergeben (vgl. Bach et al. 2002, Tabelle 2). D.h. die 1.471.441 Teilzeitbeschäftigten in den alten Ländern entsprechen $1.471.441/2,47=595.725$ Vollzeitstellen.

Zu Tabelle 4.5

In dieser Tabelle unterstellen wir eine Nachfrageelastizität von 0,5. Der Beschäftigungseffekt der Subvention ergibt sich gemäß folgender Formel

$$\text{neue Beschäftigung} = (1 - \text{Subvention})^{-\text{Nachfrageelastizität}} * \text{alte Beschäftigung}$$

Wenn also die bisherige Beschäftigung 2.058.335 Personen beträgt (Gesamtdeutschland), dann ergibt sich bei der von uns unterstellten Subvention in Höhe von 69,694467 Prozent (ergibt sich aus $1 - [(1 - 21,1\%)/(1 + 21,1\%)]$) eine neue Beschäftigung von

$$(1 - 0,69694467)^{-0,5} * 2.058.335 = 3.738.997$$

Die zusätzliche Beschäftigung beträgt damit $3.738.997 - 2.058.335 = 1.680.662$ Personen.

Die fiskalische Entlastung durch Neueinstellungen ergibt sich durch die Multiplikation der zusätzlichen Beschäftigung mit den Einsparungen pro neueingestelltem Alg II-Empfänger, also $1.680.662 * 11.319,72 = 19.024.623$ Euro.

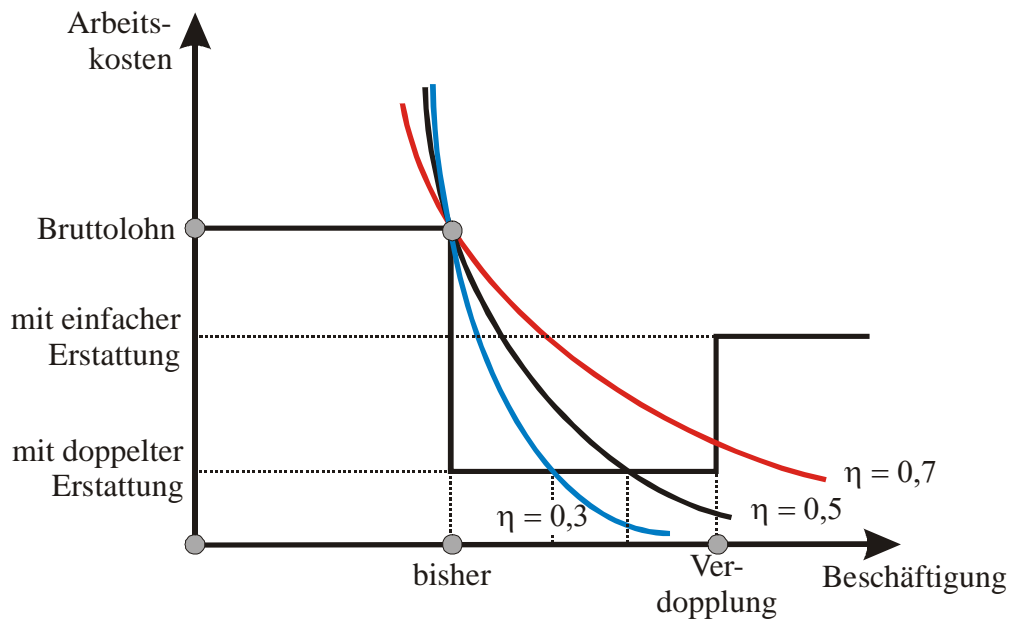
Pro Neubeschäftigtem muss ein Altbeschäftigter mitsubventioniert werden. Da dafür Kosten pro Arbeitnehmer von $1500 * 42,2\%$ anfallen, entstehen jährliche Gesamtkosten von $1.680.662 * 1500 * 12 * 42,2\% = 12.766.308$ Euro.

Der Verdrängungseffekt ergibt sich aus einem bestimmten Anteil der nicht mitsubventionierten Altbeschäftigung. Bei 50 % Verdrängung heißt das, dass $50\% * (2.058.335 - 1.680.662) = 188.837$ Personen zusätzlich subventioniert werden. Dadurch entstehen jährlich Kosten von $188.837 * 1500 * 12 * 42,2\% = 1.434.405.852$ Euro.

Zu Tabelle 4.6

Die folgende Abbildung A1 soll die Wirkung verschiedener Nachfrageelastizitäten verdeutlichen.

Abbildung A1



Die Abbildung zeigt, wie eine Firma ihr gewünschtes Beschäftigungsniveau wählt. Die horizontalen Linien geben dabei die marginalen Arbeitskosten wieder, die geschwungenen Linien stellen die Arbeitsnachfragekurven für verschiedene Nachfrageelastizitäten dar.

Wenn die Firma ihre Beschäftigung über das bisherige Niveau ausweitet, erhält sie die doppelte Subvention. Daher fallen ihre marginalen Arbeitskosten (also die zusätzlichen Kosten pro neuem Arbeiter) sehr stark. Diese Absenkung hält bis zur Verdopplung der Beschäftigung an. Da danach keine Altbeschäftigten mehr subventioniert werden können, erhält die Firma bei einer Ausweitung der Beschäftigung über das Doppelte hinaus nur noch die einfache Subvention. Die Absenkung der Arbeitskosten fällt entsprechend geringer aus.

Eine Firma wählt ihre optimale Arbeitsnachfrage dort, wo ihre Nachfragekurve die Arbeitskostenkurve schneidet. Wie man gut erkennen kann, ist die gewünschte Be-

schäftigungsexpansion umso größer, je höher die Nachfrageelastizität ist. Bei $\eta=0,7$ wird die Firma ihre Beschäftigung sogar mehr als verdoppeln wollen, wird sich aber aufgrund der Subventionsreduktion mit der Verdopplung begnügen.

Ohne die doppelte Subvention würde die Arbeitskostenkurve nicht so weit fallen, sondern sich konstant auf dem Niveau der einfachen Subvention (gepunktete Linie) bewegen. Man kann gut erkennen, dass in diesem Fall der Beschäftigungseffekt für die jeweiligen Elastizitäten immer kleiner sein wird als bei der doppelten Subvention.

Die Beschäftigungseffekte der Subvention berechnen sich dabei wie in Tabelle 4.5 durch die Formel

$$\text{neue Beschäftigung} = (1 - \text{Subvention})^{-\text{Nachfrageelastizität}} * \text{alte Beschäftigung}$$

Die Einsparungen sowie die Kosten der Bestandssubvention und Verdrängung berechnen sich ebenfalls wie zu Tabelle 4.5 beschrieben.

Zu Tabelle 4.7

In dieser Tabelle werden die Einsparungen und Kosten auf die einzelnen Gebietskörperschaften aufgeteilt. Die Einsparungen teilen sich dabei wie in Tabelle 4.3 erläutert auf. Da z.B. der Bund pro neueingestelltem Alg II-Empfänger jährlich 9.217,68 Euro spart, ergeben sich Gesamteinsparungen von $1.680.662 * 9.217,68 = 15.491.804.500$ Euro.

Der Bund trägt die Kosten der Bestandssubvention und Verdrängung.

Zu Tabelle 4.8

Für Schleswig-Holstein liegt uns zur Zeit der Fertigstellung des Gutachtens nur die Gesamtzahl der beschäftigten Arbeitnehmer vor. Da wir die Berechnung der Beschäftigung im Niedriglohnsektor analog zu Tabelle 4.4 durchführen wollen, müssen wir diese 1.090.000 Personen auf die unterschiedlichen Gruppen, also Arbeiter/Angestellte, männlich/weiblich, Vollzeit/Teilzeit und Auszubildende aufteilen. Wir nehmen daher an, dass sich diese 1.090.000 Personen genauso wie im Durchschnitt der alten Länder auf diese Gruppen aufteilen. Z.B. sind im Durchschnitt der alten Länder 21,1 Prozent der Arbeitnehmer männliche, vollzeiterwerbstätige Arbeiter (inkl. Auszubildenden)

(vgl. Erläuterungen zu Tabelle 4.4). Daher ergibt sich, dass sich in dieser Gruppe $21,1\% * 1.090.000 = 229.990$ Personen befinden. Zieht man davon wie in Tabelle 4.4 beschrieben die anteiligen Auszubilden ab, erhält man die in Tabelle 4.8 angegebenen 217.266 Personen. Der Rest der Berechnung verläuft analog zu Tabelle 4.4.

Zu den Tabellen in Kapitel 6

Sämtliche Berechnungen unterstellen, dass insgesamt 1.000 neue Arbeitsverhältnisse geschaffen wurden und dass für jede dieser Stellen der doppelte Erstattungsanspruch besteht.

ANHANG 3: LITERATURVERZEICHNIS

- Bach, H.-U. et al. (2002): „Der Arbeitsmarkt 2002 und 2003“, *IAB Kurzbericht* 8, Nürnberg.
- Bach, S., V. Steiner und D. Teichmann (2002): *Berechnungen zum Reformvorschlag „Arbeit für viele“*. Gutachten im Auftrag des Nachrichtenmagazins „Der Spiegel“, DIW Berlin, Juli 2002.
- Brück, T., J. Haisken-De New, und K. F. Zimmermann (2002): „Förderung von Agenturen für haushaltsnahe Dienstleistungen schafft Arbeitsplätze für Geringqualifizierte. Vorschlag aus Rheinland-Pfalz kann eine halbe Million Arbeitsplätze bringen“, *DIW-Wochenbericht*, Nr. 23/2002.
- Caliendo, M., R. Hujer und S. Thomsen (2003): *Evaluation der individuellen Nettoeffekte von ABM in Deutschland – Ein Matching-Ansatz mit Berücksichtigung von regionalen und individuellen Unterschieden*, IAB-Werkstattbericht 2.
- Calmfors, L., A. Forslund und M. Hemström (2001): „Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish experiences“, *Swedish Economic Policy Review* 85, 61-124.
- Carling, K. und K. Richardson (2004): “The relative efficiency of labor market programs: Swedish experience from the 1990s”, *Labour Economics* 11, 335-354.
- Dahlberg, M. und A. Forslund (1999): *Direct Displacement Effects of Labour Market Programmes: The Case of Sweden*, IFAU Working Paper No. 7.
- Deutscher Bundestag (1998): “Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Ulf Fink, u.a.”, *Bundestagsdrucksache* 13/10759.
- Deutscher Bundestag (2003): „Wohngeld- und Mietenbericht vom 11.12.2003“, *Bundestagsdrucksache* 15/2200.
- DGB (2003): *Soziale Sicherung beschäftigungsfreundlich reformieren*, Berlin.
- European Employment Observatory (2003): *Basisinformationsberichte*, http://www.eu-employment-observatory.net/ersep/d_d/index.asp.

- Feist, H. und R. Schöb (2000): „Hilfe zur Arbeit – Lehren aus dem Leipziger Modell“, *Wirtschaftsdienst* 80(3), 159-166.
- Fels, Gerhard u.a.(2000): *Möglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigungschancen gering qualifizierter Arbeitnehmer*, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bericht der Wissenschaftlergruppe Arbeitsgruppe Benchmarking des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit vom November 1999/Januar 2000, Berlin.
- Fertig, M. et al. (2004): *Die Hartz-Gesetze zur Arbeitsmarktpolitik. Ein umfassendes Evaluierungskonzept*, RWI-Schriften Nr. 74, Berlin.
- Fertig, M. und J. Kluve (2004): „A Conceptual Framework for the Evaluation of Comprehensive Labor Market Policy Reforms in Germany“, *Applied Economics Quarterly* Supplement 55, 83-116.
- Fertig, M., J. Kluve und Ch. Schmidt (2004): *Der erweiterte Minijob für Arbeitslose - Ein Reformvorschlag*, RWI Materialien Heft 17, Essen.
- Forslund, A. und A.B. Krueger (1994): *An Evaluation of the Swedish Active Labor Market Policy: New and Received Wisdom*, NBER Working Paper No. 4802.
- Gerfin, M. und M. Lechner (2002): „A Microeconometric Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland“, *Economic Journal* 112, 854-893.
- Grubb, D. and J. Martin (2001) “What works and for whom: A review of OECD countries` experiences with active labour market policies”, *Swedish Economic Policy Review* 8, S. 9-56.
- Hagen, T. und A. Spermann (2004): *Hartz-Gesetze – Methodische Ansätze zu einer Evaluierung*, ZEW Wirtschaftsanalysen – Schriftenreihe des ZEW, Bd. 74, Baden-Baden.
- Hagen, T. und V. Steiner (2000): Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit – Analysen und Handlungsempfehlungen zur Arbeitsmarktpolitik, Nomos: Baden-Baden.
- Hake, L. and P. Kaukewitsch (2001): “Ergebnisse der Lohnstatistik für 2000”, *Wirtschaft und Statistik* 5, 389-401.

- Hamermesh, D. (1993): *Labor Demand*, Princeton: Princeton Univ. Press.
- Heckman, J., R. Lalonde and J. Smith (1999): "The economics and econometrics of active labor market programs", in: Orley C. Ashenfelter und David Card (Hrsg.): *Handbook of Labor Economics*, Volume 3a, Elsevier: Amsterdam, Kapitel 31.
- Hübler, O. (1997): „Evaluation beschäftigungspolitischer Maßnahmen in Ostdeutschland“, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 216(1), 21-44.
- Hujer, R. und M. Caliendo (2002): „Lohnsubventionen in Deutschland – Wie sieht eine optimale Evaluierungsstrategie aus?“ *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 4/2002.
- Hujer, R. und M. Wellner (2000); „Berufliche Weiterbildung und individuelle Arbeitslosigkeitdauer in West- und Ostdeutschland: Eine mikroökonomische Analyse“, *MittAB* 33, 405-420.
- Kaltenborn, B. (2003): *Abgaben und Sozialtransfers in Deutschland*, München und Mehring: Rainer Hampp Verlag.
- Kaltenborn, B., P. Knerr und S. Kurth-Laatsch (2004): *Hartz-Evaluierung: Ausgangslage*, Beiträge zur Wirtschaftsforschung und Politikberatung Nr. 27, Dezember.
- Kaltenborn, B., S. Koch, U. Kress, U. Walwei und G. Zika (2003): *Ein Freibetrag bei den Sozialabgaben könnte mehr Beschäftigung schaffen*, IAB Kurzbericht 15, Nürnberg: IAB.
- Koning, J. de (1993): *Evaluation of Employment Policies: The Dutch Experience*, Proceedings from the Danish Presidency Conference: *Measuring Labour Market Measures*, published by the Danish Ministry of Labour, Kolding, Mai 1993.
- Kraus, F. Puhani, P und V. Steiner (2000): „Do Public Programs Work? Some Unpleasant Results from East German Experience“, in: Polaschek, S. (Hrsg.): *Research in Labour Economics*, JAI Press.
- Larsson, L. (2000): *Evaluation of Swedish Youth Labour Market Programmes*, IFAU Working Paper 2000:1, Office of Labour Market Policy Evaluation, Uppsala.

- Layard, R. und S. Nickell (1980): „The case for subsidizing extra jobs“, *Economic Journal* 90, 51-73.
- Lechner M. und J. A. Smith (2003): *What is the Value Added by Caseworkers?* Discussion Paper No. 2003-05, University of St. Gallen.
- Lechner, M. (2000): “An Evaluation of Public-Sector-Sponsored Continuous Vocational Training Programs in East Germany”, *Journal of Human Resources* 35(2), 347-375.
- Lindbeck, Assar und Dennis J. Snower (1988): *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*, Cambridge: Mass.: MIT Press.
- Lindbeck, Assar und Dennis J. Snower (2001): “Insiders versus Outsiders”, *Journal of Economic Perspectives* 15(1), 165-188.
- Lindbeck, Assar und Dennis J. Snower (2002): *The Insider-Outsider-Theory: A Survey*, IZA Discussion Paper No. 534.
- Martin, J.P. und D. Grubb (2001): „What Works and for Whom: A Review of OECD Countries’ Experiences with active Labour Market Policies“, *Swedish Economic Policy Review* 85, 9-56.
- Nickell, S. und J. v. Ours (2000): “The Netherlands and the United Kingdom: A European Unemployment Miracle?”, *Economic Policy* 30, 135-180.
- O’Connell, P. und F. McGinnity (1996): *What Works, Who Works? The Impact of Active Labour Market Programmes on the Employment Prospects of Young People in Ireland*, WZB Discussion Paper FS I 96 – 207.
- Orzag, J. Michael und Dennis J. Snower (2000): „The Effectiveness of Employment Vouchers: A Simple Approach“, *German Economic Review* 1, S. 385-419.
- Riphahn, Regina, Anja Thalmeier und Klaus F. Zimmermann (1999): *Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte*, IZA Research Report No. 2, Bonn.
- Rosholm, M. (2001): *Is Labour Market Training a Curse for the Unemployed? More Evidence from a Social Experiment*, Aarhus University, Department of Economics Working Paper 04:2001.

- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004): *Jahresgutachten 2004/2005. Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland*, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002): *Jahresgutachten 2002/2003. Zwanzig Punkte für mehr Beschäftigung und Wachstum*, Wiesbaden.
- Schneider, Friedrich (2004): *Rückgang der Schattenwirtschaft in Deutschland, stagnieren in der Schweiz und ein weiteres Anwachsen in Österreich? Ein Erklärungsversuch*, mimeo, September 2004.
- Sianesi, B. (2001): “Swedish Active Labour Market Programmes in the 1990s: Overall Effectiveness and Differential Performance”, *Swedish Economic Policy Review* 85, 133-169.
- Sianesi, B. (2004): “An Evaluation of the Swedish System of Active Labor Market Programs in the 1990s”, *Review of Economics and Statistics* 86(1), 133-155.
- Sinn, H.-W. et al. (2002): „Aktivierende Sozialhilfe: Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum“, *ifo-Schnelldienst* 55(9).
- Sinn, Hans-Werner (2002): „Die Höhle in der Eiger-Nordwand. eine Anmerkung zum Mainzer Modell und zum Wohlfahrtsstaat an sich,“ *ifo-Schnelldienst* 55(3), S. 20-25.
- Snower, Dennis J. (1994): “Converting Unemployment Benefits into Employment Subsidies”, *American Economic Review* 84, 65-70.
- Snower, Dennis J. (1996): “The Simple Economics of Benefit Transfers”, in Dennis J. Snower and Guillermo de las Dehesa (Hrsg.): *Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market*, Cambridge University Press: Cambridge, UK.
- Spermann, A. (2003): Ergebnisse und Lehren aus Modellversuchen mit Kontrollgruppen: Einstiegsgeld in Baden-Württemberg und Hessischer Kombilohn, in: Jahn, E. und E. Wiedemann (Hrsg.): „Beschäftigungsförderung im Niedriglohntektor“, *Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit Bd. BeitrAB* 272, 91-99.

- Statistisches Bundesamt (2004): *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Steiner, V. und P. Jacobebbinghaus (2003): *Reforming Social Welfare as We Know It? A Microsimulation Study for Germany*, ZEW Discussion Paper 03-33.
- Thakur, S. et al. (2003): *Sweden's Welfare State. Can the Bumblebee Keep Flying*, International Monetary Fund: Washington D.C.
- U.S. Internal Revenue Service (2002): *Earned Income Credit*, Publication 596, <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p596.pdf>.
- Warich, Bert G. (2001): *Evaluationsbericht. Modellprojekt „Zusätzliche Arbeitsplätze für Geringqualifizierte“ (ZafG) in Schleswig-Holstein*. Wirtschaftsinstitut für Marktforschung, Evaluation und Strukturentwicklung, Rostock.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1998): *Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung*, BMWA Studienreihe 99, Berlin.

ANHANG 4: INDEX

A

Aktivierende Sozialhilfe 2, 25, 140
Arbeitsanreize 2, 25, 28, 38, 44, 45, 76, 77
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 136
Arbeitslosengeld 15, 50, 74
 ALG II 5, 7
Arbeitsmarktpolitik 2, 8, 10, 12, 13, 15, 16, 17, 20, 22, 23, 24, 44, 61, 76, 103, 137, 138
Arbeitsnachfrage 2, 13, 14, 22, 25, 45, 47, 49, 50, 57, 58, 84, 85, 96, 97, 105, 123, 133
 Arbeitsnachfrageelastizität 36, 72, 74, 75, 81, 83, 85, 132, 134
Arbeitsvermittler 4, 58, 107, 125, 126
ARGE 99, 111, 115
Aufkommensneutralität 5, 64, 66, 104
Auslagerung 5, 53
Ausscheiderrate 64

B

Befristung 3, 5, 6, 49, 50, 59, 84, 96, 123
Benchmarking 2, 10, 25, 34, 45, 60, 137
Beschäftigungsgutscheine 2, 39, 41, 42
Betriebsstätte 52, 98, 101
Bundesagentur für Arbeit 14, 16, 66, 67, 69, 103, 108, 110, 113, 114, 116, 117, 118, 123, 124, 125, 126, 127, 130
Bürokratie 6
 Verwaltung 89, 90, 106

D

doppelte Erstattung 54, 55, 56, 82, 93, 101, 108, 116, 118, 135
Drehtüreffekt 15, 43, 51
Dynamisierung 88

E

Earned Income Tax Credit 26, 27, 29, 46
Ein-Euro-Job 48, 58
Einwände 3, 84, 92
EU 14, 91, 92, 97
Evaluierung 17, 22, 138

G

Geringqualifizierte 5, 8, 25, 33, 49, 54, 59, 71, 74, 77, 81, 94, 127, 136, 140, 141
Gewerkschaft 33, 37, 48, 77, 80, 88
Gewinn- und Verlustrechnung 3, 61, 62, 63, 67, 68, 69, 70, 76, 108, 109, 110, 112, 113, 114, 116, 118
Grundsicherung 4, 5, 6, 8, 28, 46, 59, 60, 65, 67, 69, 77, 86, 95, 108, 110, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 130

H

Hartz 3, 5, 8, 17, 28, 48, 56, 68, 122, 123, 124, 137, 138

I

Ifo 10, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 47, 72, 74, 76, 77, 78, 79, 80
Institutionen 2, 46, 47
IZA 35, 39, 139, 140

J

JobCenter 4, 126
Jury 7, 99, 100, 103, 122

K

kommunale Beschäftigungsgesellschaft 30, 31, 63
Kosten
 Arbeitskosten 5, 8, 15, 17, 25, 34, 36, 37, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 47, 49, 50, 49, 50, 51, 54, 56, 57, 61,

- 72, 77, 85, 93, 94, 95, 96, 120,
129, 133
Lohnkosten 5, 55, 91, 95, 96, 129
- L**
- Lastenausgleich 4, 107, 111, 112, 115,
116, 117, 119
- M**
- Magdeburger Alternative 1, 3, 4, 5, 6,
7, 8, 9, 10, 11, 44, 47, 49, 51, 55, 56,
59, 60, 62, 65, 73, 75, 76, 77, 79, 81,
84, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 95,
96, 97, 98, 101, 104, 105, 106, 107,
122, 124
marginal subsidization 52
Minijobs 4, 87, 121, 122, 128, 137
Mitnahmeeffekte 39, 51, 55
Modellversuch 3, 6, 95, 96, 97, 99,
109, 110, 112, 117, 119, 126
- P**
- Profiling 58, 106
PSA 4, 123, 124, 125, 128
- S**
- Sachverständigenrat 26, 32, 33, 48, 55,
76, 78, 79, 89, 90, 92, 140
Schleswig-Holstein 1, 3, 4, 10, 48, 67,
68, 70, 80, 81, 82, 97, 98, 99, 100,
103, 107, 111, 115, 123, 124, 128,
134, 141
Schwarzarbeit 63, 87, 122
Schattenwirtschaft 42, 87, 137
SGB 56, 57, 66, 67, 99, 103, 113, 114,
123, 125
Simulationsstudien 2, 23, 24
sozialer Frieden 47, 80
- Sozialhilfe 8, 15, 23, 24, 25, 27, 30, 43,
48, 60, 64, 68, 78, 87
Sozialstaatsdilemma 44, 45
Sozialversicherungsabgaben 3, 6, 7, 35,
36, 44, 45, 49, 50, 55, 60, 86, 95, 96,
98, 105, 120, 122, 138
Stichtag 5, 52, 53, 54, 90, 100, 101
Substitution 18, 51, 121
- T**
- Tarifsystem 3, 48
Tarifautonomie 6, 9, 46, 47, 77, 78
Tarifparteien 32, 46, 77
Transferenzug 24, 28, 29, 45, 48
- U**
- unterste Tariflohngruppe 5, 52, 53, 59,
60, 61, 62, 63, 70, 93, 95, 101, 104
- V**
- Verdrängung 5, 6, 43, 51, 52, 53, 70,
73, 74, 75, 76, 81, 82, 83, 95, 105,
109, 122, 132, 134
Verteilungseffekte 78
- W**
- Weiterbildung 13, 14, 17, 19, 21, 22,
138
Wettbewerb 7, 10, 85, 91, 97, 99, 100,
102, 103, 105, 106, 107, 121, 122,
123
Wettbewerbskonzept 1, 3, 10, 11, 84,
95, 97, 121
- Z**
- Zielgruppenorientierung 3, 37, 47
Zumutbarkeit 56
Zusätzlichkeit 4, 99, 119, 120, 122

DANKSAGUNG

Für umfangreiche Forschungsassistenz möchten wir uns insbesondere bei den wissenschaftlichen Mitarbeitern Andreas Knabe und Sven Wehke bedanken. Bei der Beschaffung der Daten und der Literatur sowie bei der Erstellung der Tabellen und Graphiken wurden wir von den studentischen Hilfskräften Annette Hüser, Stephanie Köhler, Henning Oelze und Katja Trinks und von Frau Sabine Wolf mit viel Engagement unterstützt. Auch ihnen gebührt unser Dank.