

## Beschäftigungspotentiale im Niedriglohnsektor

Von Klaus F. Zimmermann\*

**Zusammenfassung:** Die ungelernten und die älteren Arbeitnehmer sind die eigentlichen Problemgruppen auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Zur Bewältigung der Beschäftigungskrise erscheint die Etablierung eines Niedriglohnsektors zwingend geboten. Die Umsetzung dieser Forderung ist jedoch schwierig, da sich nicht viele geeignete Maßnahmen dafür anbieten. Zwar ist das Steuer- und Transfersystem im Niedriglohnbereich leistungsfeindlich, doch erweisen sich monetäre Anreize als fiskalisch sehr teuer und wenig erfolgreich zur Mobilisierung von Beschäftigung. Ein großes Potential wird jedoch bei den haushaltsnahen Dienstleistungen gesehen. Die Reduktion der Sozialhilfe wird als nicht umsetzbar angesehen und stattdessen das Workfare-Prinzip thematisiert, das die Gewährung von Sozialleistungen an die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit knüpft. Der Beitrag schließt mit einer Bewertung der gegenwärtigen Arbeitsmarktpolitik.

**Summary:** Low-skilled and elderly employees are the labor market groups most affected by the employment crisis in Germany. One necessary response to this crisis seems to lead to the establishment of a low-wage sector. However, due to the limited number of suitable policy instruments available, this proposal will be difficult to implement. Although the current tax and transfer system in the low-wage sector offers few incentives to work, any improvement of the monetary incentives would strain the public budgets and achieve little in terms of encouraging people to work. However, there appears to be great potential in the field of household-related services. While a reduction in social welfare benefits does not seem suitable, the workfare principle, which makes welfare benefits conditional on accepting employment, could be a viable alternative. The paper concludes with an assessment of current labor market policies.

### 1 Warum brauchen wir einen Niedriglohnsektor?

Deutschland steht besonders schlecht da bei der Arbeitslosigkeit von gering qualifizierten Arbeitsuchenden, die am Markt nur einen geringen Lohn erzielen können. Bei der Arbeitslosigkeit nach Bildungsstand liegt Deutschland deutlich im Hintertreffen – und zwar nicht nur im Vergleich zu den USA, sondern auch auf Ebene der Europäischen Union (EU). Der EU-weite Durchschnitt der Arbeitslosigkeit von geringer Qualifizierten unterschreitet das deutsche Niveau den aktuellen OECD-Daten zufolge um mehr als 30 %. In Deutschland machen die ca. 1,5 Mill. gering qualifizierten Arbeitslosen fast 40 % aller Arbeitslosen aus. Ähnlich ist es um die Arbeitslosigkeit von Älteren bestellt. Hier liegt die EU-Quote bei rund 9 %, die deutsche aber bei etwa 14 %. Ältere stellen rund 20 % der Arbeitslosen in Deutschland. Ihr Arbeitslosigkeitsrisiko verschärft sich bei geringerer Qualifikation noch-

\* Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), Direktor des Institutes zur Zukunft der Arbeit (IZA Bonn), Universität Bonn und Freie Universität Berlin, Korrespondenzadresse: DIW Berlin, 14191 Berlin; E-Mail: [kzimmermann@diw.de](mailto:kzimmermann@diw.de).  
Für Anregungen und Hinweise danke ich Stefan Bach, Jürgen Schupp, Gert G. Wagner, Holger Hinte und Viktor Steiner.

mals dramatisch. Und das alles obwohl Frühverrentungsprogramme die tatsächliche Höhe der Beschäftigungslücke unterzeichnen. Bezieht man darüber hinaus noch den Vergleich der Langzeitarbeitslosenraten in die Betrachtung ein, bei denen Deutschland im Vergleich wichtiger Staaten ebenfalls die rote Laterne trägt, dann wird endgültig deutlich, wie groß das Problem ist, vor dem Deutschland steht.

Die schlechten Beschäftigungschancen der Geringqualifizierten werden sich auf mittlere Sicht aller Voraussicht nach noch weiter verstärken, da die Nachfrage nach ihrer Arbeitsleistung aufgrund von Rationalisierung und internationalem Wettbewerbsdruck kontinuierlich zurückgeht. Deshalb muss im Falle arbeitsmarktpolitischer Passivität davon ausgegangen werden, dass sich die Schere zwischen geringer und höher Qualifizierten künftig immer weiter öffnet. Während qualifizierte Kräfte zunehmend fehlen, werden Geringqualifizierte zunehmend von Arbeitslosigkeit bedroht werden. Dies setzt einen Sprengsatz an das gesellschaftliche System und die marktwirtschaftliche Ordnung.

Die Arbeitslosigkeit ist in erster Linie kein Problem effizienter Vermittlung, sondern eine Folge fehlender Arbeitsanreize. Stärker fällt gar noch ins Gewicht, dass eine ausreichende Nachfrage nach geringer Qualifizierten fehlt. Die Erschließung neuer Märkte für Güter und Dienstleistungen, in denen geringer Qualifizierte eine Chance haben, können ebenso die Lösung sein wie eine stärkere Spreizung der Löhne, um ein weiteres Zurückfallen der unternehmerischen Nachfrage nach Arbeit in diesem Bereich zu vermeiden. Aber auch der Wohlfahrtsstaat kann in seinen wesentlichen Elementen nur bewahrt werden, wenn es gelingt, die Arbeitsbereitschaft stärker zu mobilisieren. Nur mit einer solchen Doppelstrategie könnten deutliche Fortschritte bei der Bewältigung der Arbeitslosigkeit erreicht werden. Sie setzt zudem voraus, dass das wirtschaftliche Wachstum makroökonomisch dauerhaft gesichert ist, das erst die strukturellen Reformen nachhaltig wirksam werden lässt.

In diesem Beitrag sollen zunächst einige grundsätzliche Überlegungen zur Förderung des Niedriglohnbereichs angestellt werden, bevor auf einzelne Modellvorschläge eingegangen wird. Danach wird der Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen als ein alternativer Zugang zum Niedriglohnbereich erörtert. Zum Schluss wird die Frage behandelt, ob nicht eine fundamentale, anreizorientierte Neugestaltung der sozialen Sicherung der letztlich wirksamste und deshalb glaubwürdigste Schritt zur Etablierung eines Niedriglohnbereichs wäre.

## 2 Prinzip und Problematik von Kombilohnmodellen

Politische Strategien zur Belebung des Niedriglohnbereichs schrecken bisher vor einer radikalen Beschneidung der Transferansprüche zurück. Erst dann könnte erwartet werden, dass der Anreiz zur Aufnahme selbst bei einer sehr gering entlohnnten Beschäftigung wächst. Doch das begegnet berechtigterweise ernststen Bedenken bezüglich des Sozialstaatsgebots des Grundgesetzes. Modelle zur Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen können im Grundsatz sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes ansetzen oder Elemente beider Ansätze kombinieren.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Aus der umfangreichen Literatur zu diesem Thema vgl. u. a. Buslei und Steiner (1999), Fuest, Huber und Riphahn (1999), Riphahn, Thalmeier und Zimmermann (1999), Scharpf (1994), Schmidt, Zimmermann, Fertig und Kluge (2001), Schneider, Lang, Rosenfeld und Kempe (2002), Schneider, Zimmermann, Bonin, Brenke, Haisken-De New und Kempe (2002), Schöb und Weimann (2003), Schupp, Volz, Wagner und Zwiener (1999), Steiner (2000) und Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium (2002) ebenso die Beiträge in diesem Heft, insbesondere Bonin, Kempe und Schneider (2003), Heinze und Streeck (2003) sowie Buslei und Steiner (2003).

Auf der Nachfrageseite lässt sich argumentieren, dass die Arbeitskosten gering qualifizierter Arbeit infolge weltweiter Nachfrageverschiebungen und technischem Fortschritt zu hoch sind. Den Tarifvertragsparteien gelingt es offenkundig nicht, auf diese Herausforderung hinreichend flexibel zu reagieren. Also besteht ein Anreiz zum Personalabbau und zum rascheren Einsatz von arbeitssparenden Produktionstechnologien. Eine Unterstützung der Nachfrageseite durch staatliche Hilfen kann entsprechend dieser Logik Linderung verschaffen und den nötigen Anpassungsprozess abfedern.

Die Probleme treten allerdings schon theoretisch offen zutage: Zunächst müssen die unmittelbaren Reaktionen des Arbeitsangebots berücksichtigt werden. Erhält der Arbeitgeber die Subvention, so sinken zwar seine Lohnkosten für die geförderten Arbeitnehmer. Je nach Elastizität des Arbeitsangebots auf dem Teilarbeitsmarkt wird sich aber der Bruttolohn erhöhen – mit der Folge einer reduzierten Nachfrage. Denn nimmt die Arbeitslosigkeit aufgrund der höheren Nachfrage durch die Subventionierung ab, steigen die Reallöhne, was die Arbeitsnachfrage reduziert. In jedem Fall fällt der tatsächliche Beschäftigungseffekt geringer aus als der zunächst rechnerisch zu ermittelnde Nachfrageeffekt.

Daneben sind betriebsinterne und externe Verdrängungseffekte zu berücksichtigen. In der Praxis werden sich auch Mitnahmeeffekte gar nicht vermeiden lassen, denn es ist schlicht nicht machbar, im Vorhinein die „ideale“ Ausgestaltung der Subvention zu finden, die sicherstellen könnte, dass nur diejenigen Beschäftigungsverhältnisse gefördert werden, die ansonsten nicht entstanden wären.

Auf der Angebotsseite wirkt das geltende System der sozialen Sicherung als Hemmschwelle für Beschäftigung. Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ist für Personen, deren Marktlöhne nicht weit genug über ihrem Transferanspruch liegen, einfach nicht attraktiv genug. Das verfügbare Einkommen steigt durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nur unwesentlich an, da das Erwerbseinkommen größtenteils auf die Transferansprüche angerechnet wird. Hier kann eine direkte Subvention ohne bzw. mit teilweiser Anrechnung auf den Transferanspruch zumindest theoretisch eine positive Wirkung entfalten.

Doch auch die Probleme dieser „Lösung“ sind offenkundig: Für bereits erwerbstätige Personen schlägt der Effekt dann ins Negative um, wenn sie neben dem bisherigen Erwerbseinkommen auch Sozialtransfers erhalten, auf die sie dann verzichten müssen. Die Angebotssubvention hat in diesem Fall sowohl Substitutions- als auch Einkommenseffekte. Darüber hinaus muss damit gerechnet werden, dass bereits Beschäftigte ihr Arbeitsangebot reduzieren, damit auch sie von der Subvention profitieren, also nur geringfügig weniger Geld für deutlich weniger Arbeit beziehen können. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass typischerweise die Elastizität des Arbeitsangebotes auf monetäre Anreize eher gering ist, das heißt, nicht mit starken Beschäftigungswirkungen zu rechnen ist.

Zudem dürfen die Beschäftigungseffekte auf der Angebotsseite auch in diesem Fall nicht isoliert betrachtet werden. Sie hängen unmittelbar von der Veränderung der Arbeitsnachfrage und ihrer elastischen Reaktion auf ein vergrößertes Arbeitsangebot ab. Mitnahme- und Verdrängungseffekte sind auch hier einzukalkulieren. Zudem konterkarieren gesetzlich festgelegte oder faktische Mindestlöhne die Wirkung der Subvention – und sie kann obendrein sogar neue Mobilitätsbarrieren errichten.

Aus diesen theoretischen Überlegungen lassen sich – neben mannigfaltigen Vorbehalten gegen das Subventionsvorhaben als solches – auch Argumente für eine Kombination nachfrage- und angebotsseitig wirkender Maßnahmen ableiten: So könnte ein ausschließlicher Nachfragestimulus Gefahr laufen, wegen transferbedingter Fehlanreize auf der Angebotsseite zu verpuffen. Umgekehrt bleibt ein Angebotsstimulus zwangsläufig wirkungslos, wenn nicht hinreichend viele Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich zur Verfügung stehen. Erst wenn gleichzeitig die Angebots- und Nachfrageseite stimuliert werden, besteht nach dieser Argumentation die Aussicht, wirksame Anreize sowohl zur Arbeitsaufnahme als auch zur Schaffung neuer Jobs zu setzen. Möglicherweise bietet dieses Vorgehen auch am ehesten die Gewähr zur Bündelung der positiven und zur Kontrolle der problematischen Effekte der Niedriglohnsubvention. Dies ist dann der Fall, wenn nicht eine Marktseite das zentrale Problem der Arbeitslosigkeit darstellt. Die Subvention generiert somit auf der Nachfrageseite die Jobs, für die auf der Angebotsseite die Arbeitsbereitschaft geweckt wird. Aber auch dabei wird nicht auszuschließen sein, dass die Subvention Effizienzverluste durch Ungleichgewichte beim Zuwachs beider Marktseiten verursacht.

Aus vielen Studien ist bekannt, dass die Subventionierung des Arbeitsangebots nicht nur wenig effektiv, sondern auch außergewöhnlich teuer ist, da auch solche Arbeitsverhältnisse subventioniert werden müssen, die auch ohne Subvention bereits entstanden sind. Sollte ein wesentlicher Teil des Problems fehlende Jobs sein, so können Subventionen der unternehmerischen Nachfrage nach Arbeitskräften vergleichsweise preiswert und erfolgreich sein, da die Nachfrageelastizität auch reagibel ist. Substitutionseffekte zuungunsten höherwertiger Jobs sind kaum zu erwarten, sie fallen ohnehin nicht ins Gewicht, da ein Mangel an Fachkräften längerfristig abzusehen ist.

### 3 Die Zielgruppe von Niedriglohnprogrammen

Ausgangspunkt konkreter Überlegungen muss die Frage nach dem prinzipiellen Umfang und der Struktur der Zielgruppe solcher Arbeitsmarktprogramme sein. Zieht man die amtliche Statistik und die Informationen des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) heran, so dürfte allein unter den Beziehern von Sozialhilfe ein Potential von rund 750 000 arbeitsfähigen Leistungsempfängern vorhanden sein. Ein Bericht des Statistischen Bundesamtes an das BMA schätzt diese Zahl sogar auf über eine Million. Bei dieser Kalkulation sind bereits die diversen einschränkenden Merkmale familiärer oder gesundheitlicher Natur berücksichtigt. Hinzu kommen etwa 1,7 Mill. Arbeitslose, bei denen außer Ungelernten und Geringqualifizierten sinnvollerweise auch Langzeitarbeitslose mit beruflicher Ausbildung mitgezählt werden. Selbst wenn eine große Schnittmenge von Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern berücksichtigt werden muss, ergibt sich auf diese Weise eine Größenordnung von über 2 Mill. Personen, die als Zielgruppe von Maßnahmen im Niedriglohnbereich in Betracht kommen.

Die Zielgruppe ist damit nicht nur hinreichend groß – sie ist so groß, dass das Ausbleiben konsequenter und wirksamer Unterstützung in diesem Bereich geradezu unverantwortlich ist.

#### 4 Bisherige Modellprojekte in Deutschland

Bereits jetzt gibt es eine Vielzahl von Experimenten, Projekten oder gesetzlichen Einzelregelungen, die auf die Schaffung eines Niedriglohnssektors abzielen.<sup>2</sup> Allerdings fehlt es an der systematischen Evaluation und Koordination dieser Maßnahmen. Von einer Niedriglohnpolitik aus einem Guss kann jedenfalls noch nicht gesprochen werden.

Untersuchungen zu arbeitsnachfrageseitigen Subventionen, wie etwa zur so genannten „Saar-Gemeinschafts-Initiative“ (*SIG-Modell*), legen beispielsweise die Vermutung nahe, dass die dürftige Resonanz dieses Konzepts vor allem auf die größere Attraktivität von ABM, SAM und Eingliederungshilfen zurückzuführen ist. Andere arbeitgeberseitige Fördermaßnahmen sind offenbar zu stark zielgruppenorientiert und lähmen sich selbst durch die Anforderung an die Unternehmen, unbefristete Beschäftigungsverhältnisse einzugehen. Ein anhaltend positiver Effekt für den Arbeitsmarkt ist jedenfalls bisher ausgeblieben.

Auf der Arbeitsangebotsseite gibt es seit Jahren die bekannten Anrechnungsregeln beim Bezug von Sozialhilfe. Dass ihre Wirkung aber letztlich zu schwach ist, zeigt das Resultat diverser Fördermaßnahmen in diesem Bereich, wie der immerhin seit 1996 mögliche *Arbeitnehmerzuschuss* nach § 18 Abs. 5 BSHG, das so genannte *Einstiegsgeld* in Teilen Baden-Württembergs, der *Hessische Kombilohn*, das *Kombilohnmodell Nordrhein-Westfalen* oder auch das *Mainzer Modell*.

Nach dem Mainzer Modell (Gerster und Deubel 1999) steigt das Haushaltseinkommen bei Aufnahme einer Beschäftigung an der unteren Sozialversicherungsgrenze deutlich an; es erreicht dann aber schon bei einem relativ geringen Erwerbseinkommen ein Maximum, von dem ab das Haushaltseinkommen wieder sinkt. Folglich fehlt jeder Anreiz zur Ausdehnung des Arbeitsangebots. Gefördert wird im Gegenteil de facto eine Reduktion des Arbeitsangebots, denn dadurch lässt sich das Haushaltsnettoeinkommen steigern. Die Beschränkung des Mainzer Modells auf neu abgeschlossene sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse bewirkt im Übrigen, dass zwei gleiche Bruttoeinkommen zu zwei voneinander abweichenden Nettoeinkommen führen können, wenn der eine Arbeitnehmer zuvor bereits beschäftigt war, sein Kollege aber noch nicht. Solche Reaktionen wären vermeidbar, wenn alle Geringverdiener unabhängig von ihrem bisherigen Erwerbsstatus eine identische Subvention erhielten. Allerdings wären die Kosten dafür immens.

#### 5 Duale Kombilohnstrategie NRW

Das ganze Dilemma einer Subvention des Niedriglohnssektors wurde in der Studie von Schneider, Zimmermann et al. (2002) anhand einer Untersuchung eines Modellvorschlags zur Förderung des Niedriglohnssektors aus dem Land Nordrhein-Westfalen umfassend aufbereitet.<sup>3</sup> Die Förderung der Arbeitnehmerbeiträge sollte nach diesem Konzept vergleichbar dem Mainzer Modell erfolgen, jedoch nicht auf neue Beschäftigungsverhältnisse beschränkt und prinzipiell unbefristet sein. In der großzügigsten Variante sollten die Sozialbeiträge bis zu einem monatlichen Bruttoerwerbseinkommen von 510 Euro voll übernommen werden, die Subventionsobergrenze sollte bei 1 280 Euro liegen. Eine Anrechnung des Erwerbsein-

<sup>2</sup> Vgl. auch die Beiträge von Hujer und Caliendo (2003) sowie Kaltenborn (2003) in diesem Heft.

<sup>3</sup> Vgl. auch Bonin, Kempe und Schneider (2003) in diesem Heft.

kommens auf Arbeitslosen- oder Sozialhilfe war nicht beabsichtigt. Die Subventionierung der Arbeitgeberbeiträge war degressiv angelegt und sollte alle – alten wie neuen – Jobs betreffen.

Von den bei der großzügigsten Angebotssubvention errechneten zusätzlichen 100 000 Personen würde aber nur ein knappes Drittel auf Vollzeitbeschäftigte, die anderen zwei Drittel jedoch auf Teilzeittätigkeiten entfallen. Mit anderen Worten: Der Teilzeitanreiz des Modells ist erheblich – sogar so stark, dass nach den Berechnungen am Ende das gesamte volkswirtschaftliche Arbeitsvolumen sinkt. Starke Ausfälle bei der Lohnsteuer und den Sozialversicherungsbeiträgen wären die Folge: Schon bei einer knapp ausgestatteten Fördervariante fehlten rund eine halbe Milliarde Euro. Es wäre also völlig falsch zu glauben, dass sich eine solche staatliche Förderung des Niedriglohnssektors durch Zusatzeinnahmen selbst tragen könnte.

Und noch etwas gilt es zu beachten: Besserqualifizierte mit etwas höheren Einkommen können ebenfalls in den geförderten Einkommensbereich gelangen, indem sie schlicht und einfach ihre Arbeitszeit reduzieren. Das ist insbesondere für Zweitverdiener attraktiv, weil ein erheblicher Zugewinn an Freizeit realisiert werden kann, während gleichzeitig die Mitnahme der Subvention den Rückgang des Haushaltseinkommens begrenzt. Neu auf den Arbeitsmarkt tretende gering qualifizierte Arbeitskräfte fangen das in diesem Modell nicht auf, weil auch sie selbst nur dann eine substantielle Subvention erhalten, wenn sie sich auf eine Teilzeitbeschäftigung beschränken. D.h., die eigentliche Zielgruppe wird kaum erreicht.

Von fiskalischer Effizienz kann bei alledem kaum gesprochen werden: Insgesamt gehen fast 90 % der Aufwendungen für die Lohnsubvention auf der Angebotsseite als Mitnahmeeffekt an Personen, die bereits Erwerbseinkommen in diesem Bereich erhalten bzw. ihr Arbeitsangebot nun reduzieren. Die direkten Kosten der Subvention der Angebotsseite summieren sich je nach Ausgestaltung des Modells schnell auf 3 Mrd. Euro oder mehr. Das wären Pro-Kopf-Kosten bezogen auf die zusätzlich beschäftigten Personen in Höhe von insgesamt 40 000 bis 45 000 Euro pro Jahr – also deutlich mehr als das direkte Jahreseinkommen neu beschäftigter Personen.

Eine einfache Möglichkeit, die Zielgruppe der Geringqualifizierten zu erreichen und die fiskalische Effizienz der Maßnahme zu verbessern, bestünde darin, die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge auf Vollzeitarbeitsverhältnisse zu beschränken. In diesem Fall würden sich die Kosten für jede zusätzliche Arbeitskraft auf unter 20 000 Euro reduzieren. Im Gegenzug wäre der Beschäftigungseffekt dieser Politik allerdings denkbar gering – als Folge der geringen Angebotselastizität der Arbeitslosen. Selbst in der großzügigsten untersuchten Variante würde das Arbeitskräfteangebot in diesem Fall um kaum mehr als 30 000 Personen zunehmen – das sind die Gefahren, die mit Dauersubventionen verbunden sind, wirklich nicht wert.

Die Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften steigt aufgrund der Subventionierung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung bei der großzügigsten Variante um ca. 240 000 Personen. Der höheren Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften würde allerdings eine reduzierte Nachfrage nach Arbeitskräften in höheren Einkommensklassen gegenüberstehen. Das ist dann unproblematisch, wenn es sich dabei überwiegend um Personen im ohnehin knapp besetzten Fachkräftesegment handelt. Die Analysen lassen



diesen Schluss zu, der Nachfrageausfall entsteht überwiegend bei den Höherqualifizierten. Bereinigt um den Nachfrageausfall bei höherwertigen Arbeitskräften läge allerdings der Gesamteffekt auf der Nachfrageseite lediglich bei 135 000 Personen und würde möglicherweise geringer ausfallen, wenn kein ausreichendes Angebot an Arbeitskräften zur Verfügung steht.

Die auf der Nachfrageseite entstehenden Programmkosten würden je nach Modellspezifikation zwischen knapp einer Milliarde und über 3 Mrd. Euro variieren. Daraus würden sich rein rechnerisch Kosten pro zusätzlich nachgefragter Arbeitskraft von rund 9 000 bis über 24 000 Euro im Jahr ergeben.

Sollten sich gefördertes Arbeitsangebot und geförderte Nachfrage treffen, käme es zu einer zusätzlichen Beschäftigung von bestenfalls 100 000 Personen. Die Gesamtkosten auf der Angebots- und Nachfrageseite wären daran gemessen gigantisch: 7,3 Mrd. Euro müssten dafür aufgebracht werden. Pro neu geschaffenen Arbeitsplatz wären das jährlich etwa 73 000 Euro, vergleichbar der Subventionssituation im Kohlebergbau. Selbst wenn darin noch kurzfristige positive volkswirtschaftliche Kreislaufeffekte der zusätzlichen Beschäftigung einzurechnen sind, sind diese Kosten inakzeptabel hoch.

## 6 Zwischenfazit

Vor dem Hintergrund hoher Kosten einer Subventionierung des Niedriglohnssektors und der geringen Wirkungseffizienz erscheint es nahe liegend, Kombilohnkonzepte zu bevorzugen, die eine enge Zielgruppenbindung enthalten, um auf diese Weise das Potential von Mitnahmeeffekten zu begrenzen. So richtet sich beispielsweise der so genannte *Spermann-Vorschlag* speziell an Langzeitarbeitslose (Spermann 1999). Allerdings führt die Zielgruppenabgrenzung zu einer starken Einschränkung der Reichweite des Instruments. Zielgruppengebundene Programme mögen für sich genommen richtig sein, sie reichen aber bei weitem nicht an das heran, was arbeitsmarktpolitisch geboten wäre.

Die Konzentration auf die Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen erscheint ohnehin problematisch, da sich die Politik auf die Hilfe für Personen beschränken würde, bei denen die rein monetäre Hilfe überwiegend zu spät kommt. Zielgruppenorientierte Förderungen könnten bei Kündigung bereits der Gruppe der Ungelernten und der älteren Arbeitnehmer zugute kommen, aus denen sich die Arbeitslosigkeitsproblematik weitgehend speist. Dies sollte vermeiden helfen, dass künftig Langzeitarbeitslosigkeit überhaupt erst entsteht.

Als Zwischenfazit drängt sich deshalb die Feststellung auf, dass die in Deutschland bestehenden oder diskutierten Lohnsubventionen an Arbeitgeber und Arbeitnehmer keine wirklich nennenswerten positiven Beschäftigungseffekte haben. Auch die vermeintlich vorteilhafte Kombination einer angebots- und nachfrageseitigen Förderung bringt offenkundig nicht die nötigen massiven Effekte zum Abbau der Arbeitslosigkeit.

Vor die Wahl gestellt, für eine der drei Optionen der angebots-, nachfrage- oder beidseitigen Subvention votieren zu müssen, fiel die Entscheidung dennoch relativ leicht: Auf der Nachfrageseite kann die Förderung zumindest einen deutlichen Anstieg des nachgefragten Arbeitsvolumens in Stunden auslösen. Auch kommt es zu einem immerhin doch beachtlichen Anstieg der Nachfrage nach zu beschäftigenden Personen im Niedriglohnbereich. Das

wird zwar durch einen Rückgang der Nachfrage im höherqualifizierten Segment teils ausgeglichen. Da jedoch hier ohnehin tendenziell von Fachkräftemangel auszugehen ist, würde der Nachfrageausfall in diesem Bereich nicht zu sehr ins Gewicht fallen. Auch die finanziellen Belastungen auf der Nachfrageseite halten sich noch am ehesten in Grenzen.

Entscheidend ist die Ausgangsdiagnose: Fehlt es vor allem an Jobs, dann kann eine alleinige Förderung der Unternehmenseite noch den größten Effekt versprechen. Wenn dabei vor allem Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger Beschäftigung finden, sind auch die Kosten der Förderung erträglich. Eine solche Mobilisierung könnte durch eine stärkere Verpflichtung dieser Zielgruppen zur Arbeitsaufnahme erreicht werden. Erfolgreich könnten auch zeitlich begrenzte Förderungen für Ältere und Geringqualifizierte sein – das alles aber nur in einer Dimension, die allein längst nicht ausreichen wird, um die bestehende Beschäftigungsproblematik in diesem Segment grundlegend zu entschärfen.

## 7 Haushaltsnahe Dienstleistungen fördern

Angesichts der letztlich dürftigen Erfolgsaussichten von Kombilohnmodellen ist die Suche nach Alternativen zur Erschließung zumindest von Teilen dieses Sektors nicht nur legitim, sondern überfällig. Der Blick auf den Arbeitgeber-Privathaushalt ist nahe liegend, denn Privathaushalte stellen in Deutschland eine noch völlig unterentwickelte Quelle für legale Beschäftigung dar (Schupp 2002). Das liegt an den zu hohen Kosten, aber auch an der bisher fehlenden Relaisstation zur Koppelung von Angebot und Nachfrage in diesem Bereich. Diesen Problemen kann man mit der Schaffung von Dienstleistungsagenturen systematisch entgegenwirken. Und das könnte sich lohnen, denn die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse in diesem Bereich kann zwar naturgemäß nicht zuverlässig ermittelt werden, aber das Sozio-oekonomische Panel von 2000 lässt den Schluss zu, dass etwa 1,3 Mill. Haushalte solche Dienstleistungen gelegentlich und etwa 2,3 Mill. sie sogar regelmäßig nachfragen.

Verschiedene Förderwege wären denkbar.<sup>4</sup> Die Studie von Brück, Haisken-De New und Zimmermann (2002) unterstellt eine Förderung der heutigen Marktlöhne um 10 %, 20 % und 50 %. Die 50-prozentige, direkte Bezuschussung der Lohnkosten entspricht übrigens dem Konzept, das in einer Bundesratsinitiative von Rheinland-Pfalz enthalten ist. Basierend auf einem angenommenen Bruttostundenlohn von 8 Euro würde eine Reduktion der Lohnkosten um 10 % zu einer zusätzlichen Nachfrage von etwa 350 000 Haushalten führen, von denen knapp 130 000 Haushalte gelegentlich und gut 220 000 Haushalte regelmäßig eine Haushaltshilfe nachfragen würden. Steigt das Ausmaß der Kostenreduzierung, so wächst die Nachfrage nach Haushaltshilfen überproportional. Bei einer Förderung der Lohnkosten um 50 % steigt die Nachfrage sogar um über 2,2 Mill. Beschäftigungsverhältnisse. Rein rechnerisch könnten sich auf diese Weise über 500 000 neue Jobs (Vollzeitaquivalente) ergeben.<sup>5</sup> Bei einer 20 %-Förderung könnten es immerhin noch gut 100 000 sein.

Die Kosten für eine 50 %-Subvention belaufen sich je nach Ausgestaltung auf 3,4 Mrd. Euro oder mehr, wobei vorausgesetzt wird, dass die neu Beschäftigten zuvor arbeitslos

<sup>4</sup> Die Problematik wurde umfassend in Schneider, Zimmermann, Bonin, Brenke, Haisken-De New und Kempe (2002: 47–54) untersucht.

<sup>5</sup> Zu einer skeptischeren Einschätzung siehe den Beitrag von Weinkopf (2003) in diesem Heft.



waren, es also zu erheblichen Entlastungseffekten kommt. Pro rechnerischem Vollzeitarbeitsplatz wären dann Kosten von etwas mehr als 6 000 Euro im Jahr zu veranschlagen. Zusätzlich fallen Kosten für Einrichtung und Betrieb der Dienstleistungsagenturen an. Am Ende stünde mit hoher Wahrscheinlichkeit eine weit günstigere Kosten-Nutzen-Relation als bei den Kombilohnmodellen. Es handelt sich hier jedenfalls um eine zielgruppenorientierte und schnell umsetzbare Reform zugunsten von gering qualifizierten Arbeitslosen und privaten Haushalten, die wegen ihrer Erfolgchancen zügig in Angriff genommen werden sollte.

## 8 „Aktivierende Sozialhilfe“

Unabhängig davon ergibt sich die Frage, warum die Förderung des Niedriglohnbereichs in Deutschland im Vergleich zu den USA nicht vorankommt. Der „Earned Income Tax Credit“ in den USA wirkt doch im Grunde ähnlich wie eine Lohnsubvention und ist dort durchaus erfolgreich. Die entscheidenden Gründe hierfür sind allerdings klar ersichtlich: das deutlich niedriger angesetzte soziale Existenzminimum in den USA und die dort nur befristete Zahlung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Der Abstand zwischen Sozialtransfer und Niedriglohn ist in den USA nun einmal weit größer, zudem sind die stigmatisierenden Wirkungen (z. B. von Lebensmittelgutscheinen) weit gravierender.

Das ifo-Modell der „Aktivierenden Sozialhilfe“ versucht dieses Prinzip auf die deutschen Verhältnisse zu übertragen (Sinn et al. 2002). Es sieht eine drastische Reduktion des allgemeinen Sozialhilfeniveaus für erwerbsfähige Arbeitslose, eine Lohnsubvention im Falle neuer Vollzeitbeschäftigung im ersten Arbeitsmarkt und die Schaffung eines öffentlichen Beschäftigungssektors vor, der bei Vollzeitbeschäftigung ein Einkommen auf dem bisherigen Sozialhilfeniveau garantiert. Das klingt zunächst durchaus plausibel, bedeutet aber nichts anderes als eine „neue sozialpolitische Radikalität“, die selbst als Ultima ratio problematisch ist. Das neue Sozialhilfeniveau soll dem ifo-Vorschlag zufolge nur noch bei 50 % für Alleinstehende und rund 35 % für eine vierköpfige Familie mit zwei Erwerbsfähigen liegen.

Die Logik ist klar: Als Folge des harten Schnitts sinken die Marktlöhne massiv, und die Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften kann anschließend deutlich steigen. Zugleich sorgt das Angebot der Beschäftigung im öffentlichen Sektor dafür, dass arbeitswillige Sozialhilfeempfänger, die auf dem regulären Arbeitsmarkt nicht fündig geworden sind, sich finanziell nicht schlechter stellen als heute. Der Zwang, für dieses alte Sozialhilfeniveau eine Vollzeitbeschäftigung aufzunehmen, sorgt für einen starken Anreiz zur Arbeitssuche auf dem ersten Arbeitsmarkt. Obendrein soll die vorgeschlagene Lohnsubvention die negativen Arbeitsanreize der geltenden Anrechnungsregeln des Transfersystems beseitigen. Scheitern indes diese Anpassungsmechanismen, führt dies vermutlich zu einem deutlichen Anstieg der Armutsquote in Deutschland. Umgekehrt ist die Schaffung eines großen öffentlichen Beschäftigungssektors kontraproduktiv – wenn dies überhaupt gelingt.

Zuletzt hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium diesen Vorschlag aufgegriffen,<sup>6</sup> schlägt aber eine wesentlich geringere Senkung des Sockelbetrages der Sozialhilfe vor und will „im Gegenzug“ auf die staatliche Beschäftigungsgarantie ver-

<sup>6</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium (2002) sowie Breyer (2003) in diesem Heft.

zichten, weil er darin die Gefahr der Etablierung eines künstlichen Nebenarbeitsmarktes sieht. Auch hier wird die Transferentzugsrate gegenüber dem Status quo deutlich reduziert, der Sockelbetrag aber – anders als beim ifo-Modell – nur moderat gekürzt. Das heißt allerdings zugleich, dass sich erhebliche Grenzbelastungen des Einkommens ergeben, es sei denn, man wollte die Transfergrenze in höhere Einkommensgruppen hinaufschieben. Die Folge sind entweder negative Anreizeffekte oder aber enorme Kosten, deren Finanzierung wiederum beschäftigungsschädigende Wirkungen haben könnte.

## 9 „Workfare“ als bessere Alternative

Dies führt zu der Frage nach einem denkbaren Mittelweg zwischen den mehr oder weniger unergiebigem Kombilohnversuchen im Niedriglohnbereich und einer radikalen Kampfansage an das soziale Sicherungssystem. Ein Erfolg versprechender Ansatz zielt auf eine behutsame Neugestaltung der Rahmenbedingungen unseres sozialen Sicherungssystems. Da eine Senkung des sozialen Mindesteinkommens den sozialstaatlichen Prinzipien widerspricht, bieten sich Maßnahmen an, die am Zeitbudget der gering qualifizierten Erwerbslosen ansetzen.

Das Grundprinzip einer solchen Politik nach dem *Workfare*-Prinzip besteht darin, die Arbeitsanreize der Transferempfänger zu stärken, indem das – unveränderte – soziale Mindesteinkommen fortan nur noch nach dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung gewährt wird, es sei denn, es liegt Erwerbsunfähigkeit vor. Jedem transferberechtigten und arbeitsfähigen Erwerbslosen wird eine sozial nützliche, öffentliche (Vollzeit-)Beschäftigung angeboten. Nimmt er die Beschäftigung nicht an, so wird die Sozialhilfe gestrichen. Der gezahlte Sozialhilfelohn wird wie bisher von der Familienzusammensetzung abhängig gemacht. Dieser Lohn konkurriert im Kalkül des Einzelnen unmittelbar mit dem Marktlohn bei Aufnahme einer regulären Beschäftigung, da beide Tätigkeiten den gleichen Zeiteinsatz erfordern. Ist das neue System erst einmal Realität, werden sich rational handelnde Individuen dafür entscheiden, den eingetretenen Nutzenverlust soweit wie möglich zu verringern. Das führt sie folgerichtig zu der Entscheidung, auf Sozialhilfe zu verzichten, sobald sich eine reguläre Beschäftigungsmöglichkeit mit besseren Einkommensaussichten bietet, selbst wenn diese nur gering sind, denn arbeiten müssten die betreffenden Personen in jedem Fall.

Konsequenterweise müsste eine öffentliche Beschäftigung natürlich auch für die Dauer der Suche nach einem regulären Arbeitsplatz ermöglicht werden. In der Anfangsphase, das ist zuzugeben, könnte dies in größerem Umfang notwendig werden. Denn der erste Arbeitsmarkt benötigt Zeit, um auf die vermehrte Präsenz von Geringverdienern mit dem Angebot entsprechender Arbeitsplätze zu reagieren. Mittel- und langfristig aber dürfte der Bedarf an öffentlich bereitzustellenden Arbeitsplätzen eher gering sein.

Die positiven Beschäftigungseffekte durch *Workfare* lassen sich noch steigern, falls es beispielsweise gelingt, durch adäquate Kinderbetreuungseinrichtungen die Erwerbsfähigkeit von Sozialhilfeempfängern mit Kindern im Vorschulalter sicherzustellen und insofern die Beschäftigungsaufnahme zumutbar zu machen. Dann könnten schätzungsweise 100 000 Erwerbslose zusätzlich aktiviert werden. Auch bei Älteren ist nennenswertes Aktivierungspotential wahrscheinlich, wenn sie dadurch die Verpflichtung zu sozial nützlicher Arbeit vermeiden können.

Über die bisher geringe Akzeptanz von *Workfare*-Konzepten braucht man sich nicht zu wundern. Die Schlechterstellung erwerbsfähiger Sozialhilfeempfänger liefert gesellschaftspolitischen Sprengstoff. Außerdem sind die Interessen von Gewerkschaften und Arbeitsplatzbesitzern unmittelbar berührt. Denn wenn durch eine Aktivierung von Sozialhilfeempfängern ein Niedriglohnsektor entsteht, sinkt unweigerlich die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer und es entsteht ein zumindest marginaler Lohndruck auf die Arbeitsmarkt-Insider. Andererseits ist es in der Praxis nicht immer einfach, das Begehren auf den Status der Erwerbsunfähigkeit abzuweisen. Dennoch gibt es bereits jetzt erfolgreiche Modelle in den Kommunen, die das Workfare-Prinzip mit gutem Erfolg umsetzen.

Das Workfare-Prinzip unterscheidet sich von der ifo-Strategie mit einer unmittelbaren Kürzung der Sozialhilfe nicht grundsätzlich. Die Einführung der Arbeitspflicht für staatliche Transferleistungen bei Arbeitsfähigkeit stellt aber ein erfolgversprechenderes Konzept zur Verstärkung der Arbeitsanreize im Sozialversicherungsbereich dar. Die Entscheidungssequenz ist unterschiedlich: Das Sozialhilfeniveau bleibt unangetastet. Wegen der Verpflichtung zur Erwerbstätigkeit wird Sozialhilfe aber unattraktiv und die Individuen bevorzugen überwiegend eine reguläre Beschäftigung, die mehr Einkommen garantiert. Folglich müssen kaum sozial nützliche Tätigkeiten bereitgestellt werden. Wegen des gestiegenen Arbeitsangebots kann es dann auch zu einem Absinken der Löhne im Niedriglohnsektor kommen, ohne dass die Sozialhilfe abgesenkt werden muss.

## 10 Zur gegenwärtigen arbeitsmarktpolitischen Reformpolitik

Die Reformvorschläge der Hartz-Kommission haben 2002 etwas Bewegung in die Reformdiskussion am Arbeitsmarkt gebracht (vgl. Hartz-Kommission 2002). Die gesetzgeberische Umsetzung der Vorschläge Anfang 2003 war zwar bemerkenswert rasch, aber nicht vollständig, und die Maßnahmen gehen den Bereich der Beschäftigungsförderung im Niedriglohnbereich nicht wirklich konsequent an. Problematisch ist jedenfalls, dass die Bundesanstalt für Arbeit nicht wirklich von Aufgaben entlastet und die Kontrollstruktur durch Tarifvertragsparteien und Öffentliche Hand nicht durch eine unabhängige Institution ersetzt wurde. Auch ist das Ziel einer erhöhten Vermittlungseffizienz erst dann erreichbar, wenn die Arbeitsanreize für Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger verstärkt und durch eine makroökonomisch angeregte wirtschaftliche Belebung sowie durch eine Deregulierung von Dienstleistungsmärkten unterstützt werden.

Dennoch enthalten die Hartz-Gesetze viele Schritte in die richtige Richtung, die auch den Arbeitslosen in den größten Problemzonen helfen könnten. Dabei gibt es wichtige Ansatzpunkte, die auch für die Entwicklung des Niedriglohnsektors von Bedeutung sind. Dazu gehört zunächst die Ausweitung des Pflichtkataloges: Bereits bei der Kündigung besteht künftig für Arbeitnehmer eine Meldepflicht, so dass bereits frühzeitig präventive Fördermaßnahmen und Vermittlungsaktivitäten einsetzen können. Sie sollten sich auf die bedeutenden Risikogruppen der Geringqualifizierten, auf ältere Arbeitnehmer und Menschen mit ausländischem Pass konzentrieren. Sperrzeiten für Leistungen bei Fehlverhalten können leichter verhängt werden, weil die Beweislast nun beim Arbeitslosen liegt. Eine weitere Maßnahme besteht in der Erleichterung von befristeter Einstellung von Arbeitnehmern über 52 Jahre. Allerdings blieb es bei einer möglichen Bezugsdauer von Arbeitslosengeld von bis zu 32 Monaten für Ältere, was erhebliche Anreize bietet, im Falle einer Arbeitslosigkeit den vorgezogenen Ruhestand zu suchen.

Der Kern der Hartz-Reform stellt die Einrichtung von Personal-Service-Agenturen (PSA) bei den Arbeitsämtern dar, die möglichst in Kooperation mit privaten Zeitarbeitsfirmen erfolgen soll. Die PSAs sollen Arbeitslose als Leiharbeitnehmer einsetzen und so dauerhaft in den Arbeitsmarkt vermitteln. Zwar wurde die Beschränkung der Vermittlungsdauer abgeschafft, aber die Entlohnung soll sich nach einer Karenzzeit von sechs Wochen an den Bedingungen der entleihenden Firma orientieren. Anderes kann nur durch einen Tarifvertrag vereinbart werden. Dies führt zu einem Tarifizwang, wenn niedrigere Löhne erreicht werden sollen. Es bleibt fraglich, ob das PSA-Konzept gerade den Problemgruppen im Niedriglohnbereich weiterhelfen kann. Die PSAs sollten sich jedenfalls nicht auf die ohnehin erfolgreichen, aber auch nicht auf die sehr schwer vermittelbaren Fälle konzentrieren. Die Selektion der Zielgruppe wird so zur entscheidenden Aufgabe.

Mit den „Ich-AGs“ soll auch die Selbständigkeit im Niedrigeinkommensbereich gefördert und so insbesondere die Schwarzarbeit eingedämmt werden. Allerdings sind die erzielbaren Förderbeträge für Niedrigeinkommensbezieher im Vergleich zu möglichen Sozialhilfeleistungen nicht attraktiv. So ist es nicht überraschend, dass bisher die Akzeptanz der „Ich-AGs“ nicht groß ist.

Schließlich wurden die Möglichkeiten für Mini-Jobs ausgeweitet: Die Einkommensgrenze, bis zu der keine Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung gezahlt werden müssen, ist von 325 auf 400 Euro angestiegen. Die Regelung gilt jetzt auch wieder für Nebenerwerbstätige. Darüber wurde eine Gleitzone bis 800 Euro eingerichtet, in der die Sozialversicherungsbeiträge für geringfügig Beschäftigte auf den regulären Satz ansteigen. Die Haushaltsdienstleistungen werden im Niedrigeinkommensbereich steuerlich gefördert. Für Erstverdiener sind allerdings die Anreizwirkungen sehr gering. So wäre es wenig überraschend, wenn durch die Reform hauptsächlich die Zahl der geringfügig Nebenbeschäftigten zunehmen würde. Nennenswerte Effekte für die Problemgruppen im Niedrigqualifikationsbereich des Arbeitsmarktes sind dagegen nicht zu erwarten.

Entscheidende Schritte in der Arbeitsmarktpolitik für den Niedriglohnsektor stehen also noch aus. Wesentliche Elemente einer solchen Politik sollten sein:

- Einschränkungen der Leistungen für Arbeitslose, etwa durch die Absenkung der Arbeitslosenhilfe auf das Sozialhilfeniveau und die Beschränkung der Bezugszeit von Arbeitslosengeld auf zwölf Monate,
- eine Lockerung des Kündigungsschutzes und die gesetzliche Festlegung von Abfindungen, die es insbesondere Geringqualifizierten und älteren Arbeitnehmern ermöglichen soll, wieder im ersten Arbeitsmarkt Fuß zu fassen,
- die Einführung des Workfare-Prinzips für Sozialhilfeempfänger,
- die Deregulierung von Dienstleistungsmärkten insbesondere im Gesundheitswesen, bei der Pflege und der Alten- und Kinderbetreuung.

So lassen sich langfristig die Beschäftigungspotentiale im Niedriglohnsektor mobilisieren. Damit sie wirksam werden können, bedarf es aber auch einer makroökonomischen Erholung der Wirtschaft.

## Literaturverzeichnis

- Bonin, H., W. Kempe und H. Schneider (2003): Kombilohn oder Workfare? Zur Wirksamkeit zweier arbeitsmarktpolitischer Strategien. In diesem Heft, 51–67.
- Breyer, F. (2003): Lohnstandsangebot und Anspruchslohn – Zu den Vorschlägen einer Sozialhilfereform. In diesem Heft, 83–93.
- Brück, T., J. Haisken-De New und K. F. Zimmermann (2002): Förderung von Agenturen für haushaltsnahe Dienstleistungen schafft Arbeitsplätze für Geringqualifizierte. *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 23/2002, 363–369.
- Buslei, H. und V. Steiner (1999): *Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich*. Baden-Baden.
- Buslei, H. und V. Steiner (2003): Anreizwirkungen von Lohnsubventionen – Welche Bedeutung haben sie für die aktuelle Reformdiskussion? In diesem Heft, 94–108.
- Fuest, C., B. Huber und R. Riphahn (1999): Geringfügige Beschäftigung: Arbeitsmarktwirkungen und Reformoptionen. *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaft*, 3/99, 213–229.
- Gerster, F. und I. Deubel (1999): Arbeit muss sich lohnen! Das Mainzer Modell für Beschäftigung und Familienförderung. *Wirtschaftsdienst*, (79) 1, 39–43.
- Hartz-Kommission (2002): *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*. Mimeo. Berlin.
- Heinze, R. G. und W. Streeck (2003): Optionen für den Einstieg in den Arbeitsmarkt oder: Ein Lehrstück für einen gescheiterten Politikwechsel. In diesem Heft, 25–35.
- Hujer, R. und M. Caliendo (2003): Lohnsubventionen in Deutschland: Wie sieht eine optimale Evaluierungsstrategie aus? In diesem Heft, 109–123.
- Kaltenborn K. (2003): Kombilöhne: Stand und Perspektiven. In diesem Heft, 124–132.
- Riphahn, R., A. Thalmeier und K. F. Zimmermann (1999): *Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte*. Gutachterliche Stellungnahme im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. IZA Research Report No. 2. Bonn.
- Scharpf, F. W. (1994): Für eine Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen. *Wirtschaftsdienst*, 74 (3), 111–114.
- Schmidt, C. M., K. F. Zimmermann, M. Fertig und J. Kluge (2001): *Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik – Internationaler Vergleich und Empfehlungen für Deutschland*. Berlin.
- Schneider, H., C. Lang, M. T. W. Rosenfeld und W. Kempe (2002): *Anreizwirkungen der Sozialhilfe auf das Arbeitsangebot im Niedriglohnbereich*. Baden-Baden.
- Schneider, H., K. F. Zimmermann, H. Bonin, K. Brenke, J. Haisken-De New und W. Kempe (2002): *Beschäftigungspotentiale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich*. IZA Research Report No. 5. Bonn.
- Schöb, R. und J. Weimann (2003): Kombilohn: Die Magdeburger Alternative. Erscheint in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 1/2003.
- Schupp, J. (2002): Quantitative Verbreitung von Erwerbstätigkeit in privaten Haushalten Deutschlands. In: Claudia Gather et al. (Hrsg.): *Weltmarkt Privathaushalt – Bezahlte Haushaltsarbeit im globalen Wandel*. Münster, 50–70.
- Schupp J., J. Volz, G. G. Wagner und R. Zwiener (1999): Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen im Niedriglohnbereich – Wenig zielgerichtet und teuer. *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 27/1999, 499–509.
- Sinn, H.-W., C. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2002): Aktivierende Sozialhilfe: Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum. *ifo Schnelldienst*, 9, 49–51.
- Spermann, A. (1999): Fighting Long-Term Unemployment with Targeted Employment Subsidies: Benefit Transfer Programme (BTB) versus Targeted Negative Income Tax. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 218, 647–657.

- Steiner, V. (2000): Können durch einkommensbezogene Transfers an Arbeitnehmer die Arbeitsanreize gestärkt werden? Eine ökonometrische Analyse für Deutschland. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 33 (3), 385–395.
- Weinkopf, C. (2003): Förderung haushaltsbezogener Dienstleistungen – Sinnvoll, aber kurzfristige Beschäftigungswirkungen nicht überschätzen. In diesem Heft, 133–147.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium (2002): *Reformen des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit*. Berlin.