

## Arbeitsmarktpolitik: Falsche Anreize vermeiden, Fehlentwicklungen korrigieren

von Karl Brenke und Werner Eichhorst

**Zusammenfassung:** Nach den umfassenden Reformen in den Jahren 2003 bis 2005, die erheblich zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes beigetragen haben, besteht der Reformbedarf nun im Wesentlichen in der Nachjustierung einzelner Maßnahmen und der Korrektur politikbedingter Fehlentwicklungen. Die Bundesregierung erwägt gemäß Koalitionsvertrag allerdings Reformen, die in die falsche Richtung weisen. Das gilt insbesondere für die Erhöhung der anrechnungsfreien Hinzuverdienste von Hartz-IV-Empfängern und die Ausweitung der Vergünstigungen bei den Mini- und Midijobs. Solche Beschäftigungsverhältnisse schwächen allerdings die Einnahmehasis bei den Steuern und Sozialversicherungen, führen zu Wettbewerbsverzerrungen auf dem Arbeitsmarkt und können reguläre, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung verdrängen. Sie sind systemwidrig und gehören deshalb abgeschafft. Die Ausweitung der Hinzuverdienstmöglichkeiten der Hartz-IV-Empfänger hätte zur Folge, dass die Zahl der Leistungsempfänger steigt und dass es für manche davon attraktiver wird, im Leistungsbezug zu verharren. Überdies geht es den meisten Hilfebeziehern nicht um Hinzuverdienste, sondern um eine auskömmliche Erwerbstätigkeit. Kein Reformbedarf besteht bei der Befristung von Arbeitsverträgen. Mit Blick auf den Niedriglohnsektor sind moderate gesetzliche Mindestlöhne gegenüber tarifvertraglich vereinbarten Branchenlösungen die bessere Alternative, weil dadurch Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden. Nachbesserungen sind bei der Zeitarbeit erforderlich, da ein Arbeitsmarktsegment entstanden ist, dass nicht nur der Abfederung wechselnder Arbeitskräftenachfrage dient. Überdies wird die berufliche Mobilität der Zeitarbeitnehmer zu sehr eingeschränkt.

**Summary:** The comprehensive labour market reform package implemented between 2003 and 2005 has made the German labour market more flexible. Today, there is need to fine-tune some of the reforms and correct the institutional set-up in order to eliminate some unintended side-effects. The current federal government, however, considers a number of reforms which point in the wrong direction. This is particularly true for an expansion of the benefit disregard clauses in means-tested minimum income support ('Hartz IV') and a further increase of the threshold below which marginal part-time jobs are exempt from employee social contributions and income taxes. This type of jobs tends to undermine tax and social insurance revenues and distorts the functioning of the labour market since it can be shown that they displace regular employment covered by taxation and social insurance. Hence, as a consequence, they should rather be eliminated. More generous earnings disregard clauses, on the other side, would imply a significant increase in the number of unemployment support beneficiaries topping-up their benefits through part-time or marginal jobs. This, in turn, tends to prolong benefit dependency and reduces the odds of leaving the income support schemes. Regarding the regulation of the labour market in Germany, there is no need to re- or de-regulation fixed-term contracts. With respect to low pay, a general, but moderate statutory minimum wage would be a better alternative to sectoral, collectively agreed minimum wages made generally binding through extension. Last, but not least, since temporary agency work has established itself as a specific segment of the labour market with longer assignments and a significant wage differential to regular employment, there is some need to revise the rules governing temporary agency work.

JEL Classifications: J38, J60, J68

Keywords: Labour market reforms, Germany, unemployment support, low-wage employment

## 1 Fragestellung

Mitte des letzten Jahrzehnts wurde der Arbeitsmarkt in Deutschland grundlegend reformiert. Obwohl die diversen „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ von einer breiten Mehrheit in den Parlamenten getragen wurden, ist es keineswegs ruhiger um die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland geworden. Manche Reformen werden bis heute kritisiert – zum Teil auch von solchen politischen Strömungen, die die Reformen selbst initiiert oder zumindest unterstützt haben. Im Mittelpunkt der Debatte steht das vierte Reformgesetz („Hartz IV“), mit dem die Unterstützungs- und Betreuungsleistungen für die Empfänger steuerfinanzierter Sozialleistungen im erwerbsfähigen Alter (und deren Kinder) grundlegend umstrukturiert wurden. Das zweite große Thema der anhaltenden arbeitsmarktpolitischen Debatte ist der Niedriglohnsektor. Angesichts einer wachsenden Zahl von Beschäftigten mit geringer Entlohnung wird verstärkt nach staatlich festgelegten Mindestlöhnen verlangt, um diesem Trend entgegen zu wirken. Des Weiteren werden die Folgen der weitgehenden Deregulierung der Zeit- oder Leiharbeit kritisch diskutiert. Andere Themen indes, die noch vor einigen Jahren heftig umstritten waren, sind inzwischen in den Hintergrund getreten. Dazu gehört der Kündigungsschutz, obwohl sich an dessen gesetzlicher Regelung nichts geändert hat. Jüngst hat allerdings die Bundesregierung eine erneute Liberalisierung bei den befristeten Verträgen angekündigt, was auf ein Unterlaufen der Kündigungsschutzregeln abzielt.

Im Folgenden soll skizziert werden, was an Arbeitsmarktpolitik in den nächsten Jahren nötig ist – und worauf besser verzichtet werden sollte. Angeknüpft wird dabei an die Forderungen und Vorschläge der aktuellen politischen Debatte. Es werden auch Überlegungen zu Sachverhalten präsentiert, die gegenwärtig abseits der öffentlichen Aufmerksamkeit liegen.

## 2 Hartz IV

### 2.1 Die Reform im Überblick

Mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurden Anfang 2005 die bisherigen staatlichen Sozialleistungen – die Sozialhilfe und die Arbeitslosenhilfe – zum Arbeitslosengeld II zusammengeführt. Damit ist die Aufteilung in faktisch zwei Klassen von Leistungsempfängern aufgehoben worden. Zuvor gab es auf der einen Seite diejenigen, die etwa als Schulabgänger, Studienabsolvent, Hausfrau oder Selbständige nie Ansprüche auf Unterstützung durch die beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherung erworben hatten und deshalb bei Arbeitslosigkeit und unzureichendem Einkommen auf Sozialhilfe angewiesen waren. Auf der anderen Seite standen diejenigen Personen, die nach Auslaufen der Leistungen der Arbeitslosenversicherung Arbeitslosenhilfe bekamen. Nicht selten waren sie bei den laufenden Zahlungen besser gestellt als die Sozialhilfebezieher, da die Höhe der Arbeitslosenhilfe im Wesentlichen nach dem letzten Erwerbseinkommen bemessen wurde. Dies mag zu der Illusion geführt haben, dass es sich bei der Arbeitslosenhilfe um eine Versicherungs- und nicht um eine staatliche Sozialleistung handelte. Zudem hatten die Bezieher von Arbeitslosenhilfe einen Vorteil bei der Anrechnung von Vermögen auf die Unterstützungsleistungen sowie bei der ihnen zumutbaren Arbeit. Nach dem Anfang 2005 eingeführten Arbeitslosengeld II richtete sich die Unterstützungsleistung dann – wie schon zuvor bei der Sozialhilfe – allein nach der Bedürftigkeit der Leistungsemp-

fänger. Die Vorschriften über die zumutbare Arbeit sind ebenfalls den Regelungen bei der früheren Sozialhilfe angepasst worden,<sup>1</sup> und auch Vermögen wurde in stärkerem Maße als zuvor bei der Ermittlung der Bedürftigkeit berücksichtigt.<sup>2</sup> Nach der Ankündigung der Reform gab es eine Zeit lang Demonstrationen dagegen – insbesondere in den neuen Bundesländern, zumal dort die Arbeitslosigkeit besonders hoch war und noch ist. Der Unmut war auf befürchtete Einkommensverluste zurückzuführen. Und wie sich gezeigt hat, lief die Einführung des Arbeitslosengeldes II bei dem überwiegenden Teil der Empfänger von Arbeitslosenhilfe – nicht aber der Sozialhilfe – tatsächlich auf eine Kürzung der Hilfen hinaus (Goebel, Richter 2007). Ein weiteres Element der Reform bestand darin, dass die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes verkürzt wurde: Bis 2005 konnten ältere Arbeitslose bis zu 32 Monaten diese Versicherungsleistung erhalten, danach war das nur noch bis zu 18 Monaten möglich – der Übergang von der Versicherungs- zur steuerfinanzierten Leistung wurde also verkürzt.

Die ursprünglichen Regelungen des Arbeitslosengeldes II wurden inzwischen auf verschiedene Weise revidiert – und zwar immer zu Gunsten der Leistungsempfänger. So

- wurden die in Ostdeutschland etwas geringeren Regelsätze Mitte 2006 auf das westdeutsche Niveau angehoben,
- ist die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I Anfang 2008 für Ältere auf bis zu maximal 24 Monate verlängert worden,
- wird seit diesem Jahr ein größerer Teil des Vermögens nicht mehr auf die Sozialleistungen angerechnet. Bei Geldvermögen wurde der Betrag von 250 Euro auf 750 Euro je Lebensjahr angehoben; und selbst genutztes Wohneigentum bleibt völlig unberücksichtigt.

Gleichwohl ist Hartz IV weiter in der Diskussion. Bemängelt wird vielerlei: die Höhe der Leistungen und, damit im Zusammenhang stehend, deren Abstand zu den auf dem Markt zu erzielenden Einkommen, dass durch das Gesetz ein Druck auf die Löhne entstanden sei, so dass sich ein Niedriglohnsektor in Deutschland ausgebreitet habe, oder dass der mit der Einführung der Reform angekündigte Abbau der Arbeitslosigkeit ausgeblieben sei. Letzterer Einwand ist widerlegt worden (Brenke 2010).

## 2.2 Die Höhe der Regelsätze

Die Höhe des Arbeitslosengeldes II<sup>3</sup> ist ein politisches Dauerthema. Sozialverbände, Arbeitsloseninitiativen und die Linkspartei sehen die Leistungen als viel zu niedrig an. Manche Wissenschaftler stufen sie dagegen als zu hoch ein (unter anderem Fischer, Thießen

**1** Ein Bezieher von Arbeitslosenhilfe konnte eine ihm angebotene Arbeit dann ablehnen, wenn die Entlohnung geringer als die Sozialleistung war. Sozialhilfebezieher mussten dagegen fast jede Arbeit annehmen – es sei denn, dass sie von ihrer Art und ihrer Entlohnung her sittenwidrig war.

**2** Die Anrechnung von Vermögen bei der Arbeitslosenhilfe und dem Arbeitslosengeld unterscheidet sich in vielfacher Hinsicht. Ein einfaches Beispiel für Geldvermögen, bei dem das Alter eine wichtige Rolle spielt: Bei der Arbeitslosenhilfe betrug bei einem 55-jährigen Paar der Freibetrag 57 200 Euro, beim Arbeitslosengeld II lediglich 21 000.

**3** Bei den Kindern und denjenigen Personen ab 15 Jahren, die zeitweilig nicht erwerbsfähig sind, wird die Unterstützungsleistung Sozialgeld genannt.

2008).<sup>4</sup> Ein allgemein akzeptiertes Maß für die Höhe der Leistungen wird sich freilich kaum finden lassen, weil bei deren Bestimmung immer Werturteile über die Angemessenheit des Existenzminimums einfließen.

Zum Einen ist das Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes zu beachten, das allerdings vage gehalten ist und dessen Ausgestaltung letztlich nur eine Widerspiegelung eines gewissen gesellschaftlichen Konsensus sein kann, der aber – wie die anhaltenden Debatten zeigen – gerade im Falle des Arbeitslosengeldes II schwer zu finden ist. Anfang dieses Jahres hat das Bundesverfassungsgericht ein Urteil über die Hartz-IV-Leistungen für Kinder gefällt. Entgegen mancher Erwartungen – insbesondere der Sozialverbände – wurde aber nicht die Höhe der Leistungssätze in Frage gestellt, sondern lediglich das Verfahren bei der Ermittlung der Leistungen für die Kinder. Das Gericht sieht offenbar die Leistungen nicht als unzureichend an. Allerdings lässt sich aus dem Urteil aber auch keine deutliche Absenkung der Regelsätze herleiten.

Zum anderen sind bei der Höhe der Unterstützungsleistungen auch deren ökonomische Implikationen zu berücksichtigen. Bei einer schlichten Interpretation des Theorems vom Homo Oeconomicus, bei der allein finanzielle Anreize in den Blick genommen werden, müssten die Unterstützungsleistungen viel geringer ausfallen als die auf dem Markt zu erzielenden Erwerbseinkommen. Allerdings verbinden die Individuen in der Regel mit einer Erwerbstätigkeit nicht nur materielle Ziele, sondern auch immaterielle Wertvorstellungen wie den Wunsch nach Selbstbestätigung und sozialer Anerkennung. Gleichwohl spielen die Einkommen bei den Arbeitsorientierungen aber ohne Zweifel eine große Rolle – und das dürfte gerade für solche Personen gelten, die aufgrund geringer Qualifikation nur gering entlohnte, da einfache Arbeiten ausführen können, die nicht gerade der Ausprägung einer intrinsischen Arbeitsmotivation förderlich sind.

Wie groß ist der Unterschied zwischen dem Arbeitslosengeld II und den Erwerbseinkommen? Um die Frage zu beantworten, kann man die Sozialleistungen in Lohnäquivalente umrechnen. Vereinfachend werden Haushalte mit einem Vollzeitbeschäftigten zum Maßstab genommen. Weil sich die Hartz-IV-Zahlungen nach dem Bedarf eines Haushaltes richten, und somit ihre Höhe von der Größe und Struktur eines Haushaltes abhängt, variieren die Lohnäquivalente mit der Zusammensetzung einer Bedarfsgemeinschaft.<sup>5</sup> Ein Alleinstehender kommt danach auf eine Unterstützung, die einem Bruttolohn von etwa 5,50 Euro entspricht; bei einer regulären sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung wären das knapp 4,40 Euro netto (Tabelle 1). Deutlich höher ist das Lohnäquivalent für größere Bedarfsgemeinschaften. So kommt ein Paar mit zwei Kindern auf Leistungen, die sich auf einen Bruttolohn von rund zehn Euro je Stunde belaufen, wenn eine Person in diesem Haushalt eine Vollzeitstelle hätte – und das bei Berücksichtigung des unabhängig vom Einkommen gezahlten Kindergeldes. Das Lohnäquivalent ist in diesem Fall höher als die

<sup>4</sup> Implizit stuft auch der Sachverständigenrat die Leistungen als zu hoch ein, wenn er im Rahmen seines Kombilohnvorschlages deren deutliche Reduzierung bei gleichzeitiger Anhebung der Freibeträge für Erwerbseinkommen fordert (Sachverständigenrat 2006).

<sup>5</sup> Nach dem Sozialgesetzbuch II, in dem die Hilfen für Bedürftige im erwerbsfähigen Alter geregelt sind, gelten die Bedarfsgemeinschaften als die Leistungsberechtigten. Bedarfsgemeinschaften sind nicht völlig identisch mit Haushalten. Wenn beispielsweise in einem Haushalt Personen im Alter von über 65 Jahren leben, gehören diese nicht zu einer Bedarfsgemeinschaft. Ebenfalls zählen grundsätzlich Studenten nicht dazu, weil der Gesetzgeber verhindern will, dass Sozialleistungen zu Ausbildungszwecken verwendet werden. Ein Student, der in einem Haushalt lebt, in dem andere Mitglieder Arbeitslosengeld II erhalten, kann aber Bafög erhalten.

Tabelle 1

**Unterstützungsleistungen nach Hartz IV und die Höhe der Leistungen im Vergleich zu Lohneinkommen**

Lohnäquivalente: Modellrechnung bei einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Haushalt

In Euro

	Hartz-IV-Leistungen			Berücksichtigung Kindergeld		Lohnäquivalente der Hartz-IV-Leistungen		
	Gesetzlicher Grundbetrag	Wohnkosten <sup>1</sup>	Gesamt	„Theoretisches“ Kindergeld	Gesamt ohne „theoretisches“ Kindergeld	Brutto-Monatslohn ohne Kindergeld	Brutto-Stundenlohn <sup>2</sup> ohne Kindergeld	Netto-stundenlohn <sup>2</sup> ohne Kindergeld
Alleinstehende	359	360	719	0	719	904	5,48	4,36
Paar ohne Kinder	646	444	1 090	0	1 090	1 371	8,31	6,61
Alleinerziehende, ein Kind unter fünf Jahren	703	444	1 147	184	963	1 247	7,56	5,84
Alleinerziehende, zwei Kinder unter 16 Jahren	990	542	1 532	368	1 164	1 607	9,74	7,05
Paar, ein Kind zwölf Jahre	897	542	1 439	184	1 255	1 573	9,53	7,61
Paar, zwei Kinder sechs bis 13 Jahre	1 148	619	1 767	368	1 399	1 757	10,65	8,48
Paar, vier Kinder sechs bis 13 Jahre	1 650	755	2 405	773	1 632	2 107	12,77	9,89

**1** Richtwerte Land Berlin.

**2** Bei 165 Stunden pro Monat.

Quellen: Bundesregierung, Land Berlin, eigene Berechnungen.

Grenze, unterhalb derer die Niedriglohnzone beginnt,<sup>6</sup> und auch höher als manche der derzeit diskutierten Mindestlohnsätze.<sup>7</sup> Mit anderen Worten: Selbst mit einem Lohn oberhalb der Niedriglohnschwelle oder einem Mindestlohn in der gegenwärtig diskutierten Höhe blieben diese Haushalte von Hartz IV abhängig.

Angesichts der besonders bei größeren Bedarfsgemeinschaften recht hohen Sozialleistungen stellt sich also in der Tat das Problem, ob der Abstand zu den Markteinkommen hinreichend gewahrt ist. Unlängst hatte sogar der deutsche Außenminister und Vorsitzende der FDP in die öffentliche Debatte geworfen, dass Hilfeempfänger sogar besser gestellt seien als manche Geringverdiener, so dass sich Arbeit überhaupt nicht mehr lohne.

Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass den Empfängern von Hartz-IV-Leistungen im Falle einer Erwerbstätigkeit ein Teil ihrer Einkommen nicht auf ihre Unterstützung angerechnet wird. Zudem gibt es alternativ zu den Hilfen nach Hartz IV andere Sozialleistungen für einkommensschwache Haushalte von Erwerbstätigen. Das sind einmal das bereits Mitte der 60er Jahre eingeführte Wohngeld und zum anderen der erst in den letzten Jahren geschaffene Kinderzuschlag. Beide Hilfen wurden jüngst aufgestockt – auch mit der Intention, bei Geringverdienern die Beantragung von Leistungen nach Hartz IV zu vermeiden.

Anhand typischer Haushalte lässt sich zeigen, dass sowohl bei der Inanspruchnahme von Hartz-IV-Leistungen als auch bei der alternativen Inanspruchnahme von Wohngeld in Kombination mit dem Kinderzuschlag die Einkommen der Erwerbstätigen mit Sozialleistungsbezug immer höher sind als die Einkommen derjenigen, die nicht erwerbstätig sind und allein Einkünfte nach Hartz IV beziehen (Tabelle 2). Das liegt an dem eingebauten Mechanismus, dass ein Teil der Erwerbseinkommen bei Hartz-IV-Beziehern nicht bei der Ermittlung der Leistungen berücksichtigt wird. Wohngeld und Kinderzuschlag sind in ihrer Höhe in etwa an die Leistungen und Einkommensfreibeträge bei Hartz IV angepasst. In den hier verwendeten Beispielen kommen die Geringverdiener mit Bezug von Wohngeld und Kinderzuschlag deshalb auf ein nahezu identisches Einkommen wie die selben Haushalte mit Hartz-IV-Bezug. Allerdings greift der Kinderzuschlag erst ab einem gewissen Erwerbseinkommen<sup>8</sup> und wird nur dann gezahlt, wenn diese Hilfe zusammen mit anderen Einkommen ausreicht, um das Existenzminimum abzudecken. Der Kinderzuschlag kommt deshalb etwa für Haushalte mit einem Erwerbstätigen, der Teilzeit arbeitet und nur unterdurchschnittliche Bruttostundenlöhne erhält, nicht in Frage.

Wie die Beispiele zeigen, ist zwar bei erwerbstätigen Hilfebeziehern das Lohnabstandsgebot gewahrt, allerdings ist bei Geringverdienern mit ergänzendem Sozialleistungsbezug der Einkommensunterschied zu den Hilfebeziehern ohne Berufstätigkeit nicht groß. Bei den hier gewählten Beispielen von Familien mit zwei Kindern und einem Vollzeitbeschäftigten beträgt er etwas mehr als 300 Euro netto je Monat – das sind in Arbeitsstunden umgerechnet nicht einmal zwei Euro. Wären solche Erwerbstätigen allein auf materielle Anreize bedacht, würden sie sich irrational verhalten, wenn sie für solch einen geringen faktischen Lohn überhaupt einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Offensichtlich gibt es aber

<sup>6</sup> Als Niedriglohn werden diejenigen Arbeitsentgelte bezeichnet, die geringer als zwei Drittel des mittleren Bruttolohns sind. Nach den Daten des Sozio-ökonomischen Panels betrug der mittlere Lohn pro Stunde im Jahr 2008 14,80 Euro brutto; Niedriglöhne sind demnach Entgelte unter 8,90 Euro.

<sup>7</sup> Von den Gewerkschaften werden derzeit 8,50 Euro als Mindestlohn gefordert, die SPD hat sich nicht genau festgelegt, will aber mindestens 7,50 Euro; die Linkspartei verlangt zehn Euro.

<sup>8</sup> 600 Euro bei Alleinstehenden, 900 Euro bei Verheirateten oder Lebenspartnern.

Tabelle 2

### Monatseinkommen<sup>1</sup> von ausgewählten Geringverdienern beziehungsweise Hartz-IV-Beziehern

	Haushaltstypen		
	Jeweils eine Person sozialversicherungspflichtig beschäftigt		
	Alleinerziehende Verkäuferin im Lebensmittel Einzelhandel, einfache Tätigkeit halbtags	Alleinerziehende Kellnerin in Gaststätten, unterste Leistungsgruppe	Ehepaar, Mann in der Leiharbeit tätig, unterste Leistungsgruppe
<i>Kinder</i>	<b>1 Kind, 9 Jahre</b>	<b>2 Kinder, 6 und 9 Jahre</b>	<b>2 Kinder, 6 und 9 Jahre</b>
Miete			
qm der Wohnung	68	81	93
Nettowarmmiete	381	496	523
Bruttowarmmiete	415	545	580
<i>Löhne</i>			
Bruttostundenlohn	9,65	7,92	8,23
Stdunden pro Woche	14,5	38,5	36,0
Bruttolohn im Monat	807	1369	1289
Abgaben	163	329	261
Nettolohn im Monat	644	1040	1028
	<b>Einkommen mit Bezug von Wohngeld und Kinderzuschlag, ohne Bezug von Hartz IV</b>		
Nettolohn im Monat	644	1040	1028
Kindergeld	184	368	368
Wohngeld	284	241	359
Kinderzuschlag	0	240	240
<b>Insgesamt</b>	<b>1 112</b>	<b>1 889</b>	<b>1 995</b>
	<b>Einkommen mit Bezug von Hartz IV, ohne die Inanspruchnahme von Wohngeld und Kinderzuschlag</b>		
Nettolohn im Monat	644	1040	1028
Kindergeld	184	368	368
Leistungen Hartz IV	511	455	652
	<b>1 339</b>	<b>1 863</b>	<b>2 048</b>
	<b>Nachrichtlich: dieselben Haushalte nur mit Bezug von Hartz IV und ohne Einkünfte aus Erwerbstätigkeit</b>		
Kindergeld	184	368	368
Leistungen Hartz IV	884	1 168	1 381
<b>Insgesamt</b>	<b>1 068</b>	<b>1 536</b>	<b>1 749</b>

**1** Bei Erwerbstätigen: ohne Weihnachts- und Urlaubsgeld, ohne zusätzliche Werbungskosten, ohne Kirchensteuer; bei Hartz IV-Empfängern: ohne zusätzliche Bedarfe etwa bei Schwangerschaft oder Behinderung, ohne Übergangsgeld; Alle: ohne Unterhalt etc.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

solche Personen; nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit waren es 2009 im Oktober 343 000.<sup>9</sup>

Bleibt die Frage, was daraus für die Höhe der Hartz-IV-Leistungen folgt. Höhere Regelsätze für Hilfeempfänger würden auf jeden Fall Erwerbsarbeit noch unattraktiver machen – und auch dazu führen, dass Personen, die mit ihrer Erwerbstätigkeit ein Einkommen erzielen, mit dem sie nur wenig über der Grenze liegen, die zum Bezug von Sozialleistungen berechtigt, in die Leistungssysteme rutschen. Eine Erhöhung der Regelsätze wäre folglich nicht nur deshalb mit erheblichen fiskalischen Kosten verbunden, weil die bisherigen Hilfebezieher mehr Leistungen erhielten, sondern auch deshalb, weil der Empfängerkreis ausgeweitet werden würde. Angesichts der bereits recht hohen Sätze in Relation zu den auf den Markt erzielbaren Einkommen bei manchen Jobs läge eher eine Absenkung der Sozialleistungen nahe – und zwar vor allem bei größeren Bedarfsgemeinschaften. Man wird aber – auch in rechtlicher Hinsicht – nicht den Bedarf einzelner Haushaltsmitglieder daran ausrichten können, wie groß der Haushalt ist, in dem sie leben, und somit Personen in größeren Haushalten einen geringeren Bedarf als solchen in kleineren Haushalten zubilligen können. Generell stellt sich die Frage, was von der Gesellschaft als Existenzminimum angesehen wird. Und im Falle einer Absenkung des gegenwärtigen Leistungsniveaus könnte es auch zu deren Ablehnung durch das Bundesverfassungsgericht kommen, wenn – was wahrscheinlich ist – dagegen geklagt werden würde. Aus pragmatischer Sicht sollte man die bestehenden Leistungssätze weitgehend beibehalten. Zwar muss noch in diesem Jahr die Berechnungsmethode für die Ermittlung des Bedarfs für die Kinder von Hartz-IV-Empfängern verändert werden; ob das zu höheren Leistungsansprüchen führen wird, ist derzeit ungeklärt. Generell könnte man die staatlichen Hilfen stärker auf Sach- und Dienstleistungen etwa für Bildungsmaßnahmen umstellen, um die Mittel gerade bei Kindern zielgerichteter einzusetzen.

### 2.3 Hinzuverdienstmöglichkeiten

Aktuell können Empfänger von Arbeitslosengeld II 100 Euro ohne Anrechnung auf ihre Unterstützung hinzuverdienen, darüber hinaus gehende Beträge werden zu 80 Prozent auf die staatliche Hilfe angerechnet. Nach der Koalitionsvereinbarung will die Regierung die Hinzuverdienstmöglichkeiten „deutlich verbessern“. Ziel ist es, den Anreiz zu erhöhen, „eine voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu suchen und anzunehmen“. Eindeutig sind diese Formulierungen nicht. Konkretere Aussagen finden sich im Wahlprogramm der FDP zur letzten Bundestagswahl. Dort wird gefordert, dass von 100 bis 600 Euro 40 Prozent des Einkommens anrechnungsfrei bleiben sollen, und ab 600 Euro 60 Prozent. Unklar ist derzeit noch, ob diese Forderung Regierungspolitik wird.

Nach den derzeitigen Regelungen für die Anrechnung von Erwerbseinkommen auf das Arbeitslosengeld II gilt: Je geringer die Erwerbseinkommen sind, desto größer ist der Anteil davon, der nicht auf die Sozialleistungen angerechnet wird. Bei Einkünften bis zu 100 Euro monatlich sind es 100 Prozent, bei Einkünften bis zu 400 Euro noch 160 Euro oder 40 Prozent, bei einem Einkommen von 1 200 Euro sind es nur noch 27 Prozent (Abbildung 1).

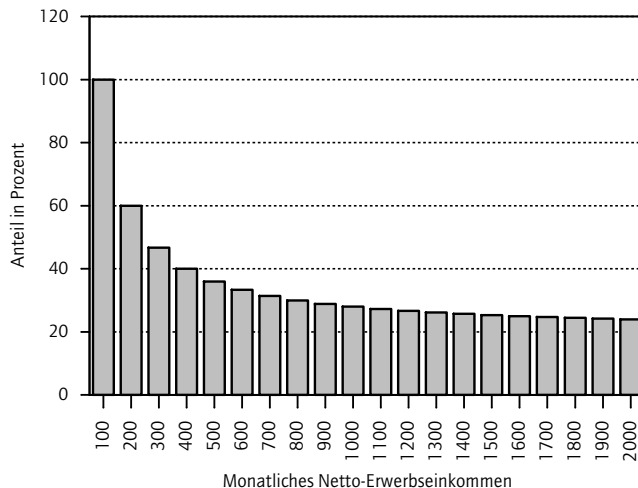
<sup>9</sup> Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Aktuelle Daten aus der Grundsicherung, Erwerbstätigkeit von erwerbsfähigen Leistungsbeziehern. Oktober 2010. Es gibt keine Angaben über die geleisteten Arbeitszeiten, sondern nur über die Monatseinkommen. Als Vollzeitbeschäftigte können die Personen gelten, die ein Erwerbseinkommen von mehr als 800 Euro beziehen.



Abbildung 1

### Anrechnungsfreies Erwerbseinkommen beim Bezug von Hartz-IV-Leistungen

Netto-Erwerbseinkommen, das nicht auf die Hartz-IV-Leistungen angerechnet wird



Quellen: Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass Personen mit einem Minijob anders als Leistungsbezieher mit einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung keine Abzüge für Steuern und Sozialabgaben haben – und ein Minijobber maximal 400 Euro pro Monat verdient.

Weil der anrechnungsfreie Teil der Erwerbseinkommen nicht gerade üppig ist, liegt es durchaus nahe, dass die Politik Überlegungen anstellt, ob und wie die Aufnahme einer Beschäftigung – insbesondere eine sozialversicherungspflichtige – für Hilfebezieher attraktiver gestaltet werden kann. Zwar gibt es nicht gerade wenige Leistungsbezieher, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen – meist handelt es sich dabei aber um eine geringfügige Beschäftigung. Im Oktober letzten Jahres waren nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit knapp 1,3 Millionen Hilfebezieher erwerbstätig: Der größte Teil davon – 780 000 – hatten Einkünfte von bis zu 400 Euro.<sup>10</sup> In der Regel dürften diese Personen einen Minijob oder eine ähnliche Beschäftigung ausgeübt haben. Weitere 260 000 kamen auf Erwerbseinkommen von 400 bis 800 Euro – was der Einkommenszone der Midijobs entspricht. Der Rest verdiente mehr.

Es könnte sein, dass viele der beschäftigten Leistungsempfänger sich in ihrem Erwerbsverhalten an den Anrechnungsregelungen orientieren, und also eher wenig arbeiten, weil ihnen dann ein größerer Teil ihres Erwerbseinkommens verbleibt. Im Folgenden soll deshalb das Erwerbsverhalten der Hilfebezieher näher beleuchtet werden.

Nach den Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) war 2008 rund ein Drittel der Personen ab 18 Jahren in Haushalten mit Bezug von Arbeitslosengeld II erwerbstätig (Tabelle 3). Der Statistik der Bundesagentur zufolge war es dagegen nur ein Viertel.<sup>11</sup> Die

<sup>10</sup> Statistik der Bundesagentur für Arbeit, ebenda.

<sup>11</sup> Die Angaben über die amtlichen Daten gelten für das erste Halbjahr 2008 – die Zeit, in die im Wesentlichen die Erhebung des SOEP für das Jahr 2008 fiel.

Tabelle 3

**Erwerbstätige Personen mit Bezug von Hartz-IV-Leistungen 2008**Anteil an allen Leistungsempfängern<sup>1</sup>

In Prozent

	Alle	Ohne Personen mit einem Ein-Euro-Job und ohne Personen, die sich nicht als erwerbstätig bezeichnen, die aber einen Hinzuverdienst haben
Alleinstehende	36	24
Alleinerziehende	39	28
Zwei und mehr Erwachsene mit Kind(ern)	40	34
Zwei und mehr Erwachsene ohne Kind	34	29
Ohne Berufsausbildung	26	21
Lehre, Fachschule etc.	43	35
Studium	31	22
Insgesamt	37	29

<sup>1</sup> Im Alter von 18 bis 64 Jahren.

Quellen: Das Sozio-oekonomische Panel, eigene Berechnungen.

Gründe für den Unterschied lassen sich hier nicht umfassend klären.<sup>12</sup> Klammert man zwei Gruppen aus, verringert sich der Anteil beim SOEP auf knapp 30 Prozent. Zum einen sind das die Hilfeempfänger in einer öffentlich geförderten Arbeitgelegenheit, das heißt mit einem sogenannten Ein-Euro-Job. Zum anderen gibt es Personen, die sich in der SOEP-Umfrage nicht als erwerbstätig einstufen, aber trotzdem eine bezahlte Tätigkeit ausüben, wenn mitunter auch nur unregelmäßig. Es liegt der Verdacht nahe, dass es sich hier auch um Schwarzarbeit handeln könnte.

Auffallend ist, dass Hilfebezieher ohne Berufsausbildung seltener einer Erwerbstätigkeit nachgehen als Personen mit Berufsausbildung – insbesondere weniger oft als solche mit einem Lehrabschluss oder einer ähnlichen Qualifikation. Keine Unterschiede zeigen sich indes mit Blick auf unterschiedliche Haushaltstypen; auch Personen in Haushalten mit Kindern – also solche mit einem vergleichsweise hohen Bedarf – sind nicht häufiger erwerbstätig als Alleinstehende oder Personen in Paarhaushalten ohne Kinder.

Die erwerbstätigen Hilfeempfänger kommen im Schnitt auf etwa 30 Stunden Wochenarbeitszeit (Tabelle 4). Auch bei den geleisteten Stunden fallen die Personen ohne Berufsausbildung auf: Wenn sie einen Job haben, haben sie im Schnitt nur kurze Arbeitszeiten. Ebenfalls gering ist die Zahl der geleisteten Stunden bei den Alleinerziehenden; hier dürfte die Betreuung von Kindern eine Rolle spielen. Bemerkenswert ist, dass Personen in Paarhaushalten länger arbeiten als Alleinstehende. Bei Paarhaushalten mit Kindern wird eine Rolle spielen, dass bei nicht wenigen Erwerbstätigen trotz einer Vollzeitstelle das Einkommen nicht ausreicht und sie deshalb ergänzende Hartz-IV-Leistungen beziehen.

<sup>12</sup> Ein Grund könnte sein, dass im SOEP die Daten nur für Haushalte aufbereitet werden können, die Hilfebezieher qua Gesetz aber sog. Bedarfsgemeinschaften zugeordnet werden. Es kann deshalb Fälle solcher erwerbstätiger Personen geben, die in einem Haushalt mit Bezug von Arbeitslosengeld II leben, die aber nicht zu einer Bedarfsgemeinschaft gezählt werden. Das kann beispielsweise für Personen in Wohngemeinschaften zutreffen.

Tabelle 4

## Erwerbstätige Personen mit Bezug von Hartz-IV-Leistungen 2008

	Bisherige wöchentliche Arbeitszeit		Bisheriger Bruttostundenlohn		... Prozent der Befragten möchten bei gleichbleibendem Stundenlohn eine			Gewünschte zusätzliche bzw. verminderte Arbeitszeit bei unveränderten Stundeneinkommen Durchschnittliche Stundenzahl
	in Stunden		in Euro		geringere	gleichbleibende	längere	
	Durchschnitt	Median	Durchschnitt	Median				
Alleinstehende	23,8	24,0	8,13	5,95	9	3	88	14,6
Alleinerziehende	21,6	20,0	8,97	5,09	28	6	67	10,8
Zwei und mehr Erwachsene mit Kind(ern)	32,7	39,0	8,49	7,14	41	18	42	2,2
Zwei und mehr Erwachsene ohne Kind	30,9	35,0	8,32	7,62	23	27	50	4,3
Vollzeit	42,7	40,0	9,10	7,86	50	29	22	-2,2
Teilzeit	28,9	30,0	7,34	8,52	26	9	65	5,0
Geringfügige Beschäftigung	16,0	15,0	8,25	5,83	5	7	88	15,5
Ohne Berufsausbildung	26,1	25,0	8,53	7,14	22	15	63	5,5
Lehre, Fachschule etc.	29,9	35,0	8,39	6,55	29	17	53	6,7
Studium	28,9	30,0	9,09	6,20	10	12	78	8,3
Insgesamt	29,0	30,0	8,41	6,59	27	16	57	6,5
Insgesamt einschließlich Personen, die angeben, einen Hinzuverdienst zu haben	28,4	28,0	7,52	7,34				

Quellen: Das Sozio-oekonomische Panel, eigene Berechnungen.

Die Bruttoeinkommen je geleisteter Stunde der erwerbstätigen Hilfebezieher sind erwartungsgemäß gering. Dabei liegen die Medianeinkommen unter den Durchschnittseinkommen; das bedeutet, dass eine Minderheit relativ hohe Stundeneinkünfte erzielt, die den Durchschnitt erheblich prägen.<sup>13</sup> Besonders gering sind die Medianeinkommen bei den geringfügig Beschäftigten, wobei diese in der Regel aber nicht mit Abgaben belastet sind. Vergleichsweise hoch sind sie dagegen bei den Vollzeitbeschäftigten sowie bei den Personen in Haushalten mit mehreren Erwachsenen – sei es mit oder ohne Kinder. Bei diesen reichen die Einkommen wegen der größeren Haushalte offenbar nicht zur Deckung des Lebensunterhalts aus. Bemerkenswert ist allerdings, dass die Hilfebezieher ohne Berufsausbildung, wenn sie denn einen Job haben, bei den Einkommen je Stunde vergleichsweise gut abschneiden.

Gefragt wird in der SOEP-Erhebung auch nach der Bereitschaft zur Veränderung der Arbeitszeit bei gleich bleibendem Stundeneinkommen. Der größte Teil der erwerbstätigen Leistungsbezieher würde seine Arbeitszeit aufstocken, wenn das Einkommen genauso wie die geleistete Stundenzahl steigen würde. Besonders häufig ist das bei Personen der Fall, die einer geringfügigen Beschäftigung nachgehen. Zudem wollen vor allem Alleinstehende und Alleinerziehende länger arbeiten – diejenigen Personengruppen also, die bisher auf relativ kurze Wochenarbeitszeiten kommen. Im Schnitt käme es bei all diesen Gruppen zu einer erheblichen Ausweitung der Arbeitszeiten – von 11 bis 16 Stunden wöchentlich. Nur ein Sechstel würde die bisherigen Arbeitszeiten beibehalten; vor allem ist das bei Vollzeitkräften der Fall. Allerdings gibt es nicht wenige Hilfeempfänger (ein Viertel), die ihre Arbeitszeit verkürzen würden, obwohl das mit Einkommenseinbußen verbunden wäre. Das trifft ebenfalls vor allem für Vollzeitbeschäftigte zu; immerhin jeder zweite will seine Arbeitszeit verringern. Im Schnitt käme diese Gruppe auf eine Arbeitszeitverkürzung von zwei Wochenstunden. Aber auch nicht wenige Teilzeitkräfte hegen den Wunsch, weniger zu arbeiten – unter den geringfügig Beschäftigten indes fast niemand. Vor allem Personen in Haushalten mit mehreren Erwachsenen und Kindern neigen zu einer Arbeitszeitverkürzung.

Ferner gibt es Hinweise zu den Beschäftigungsperspektiven derjenigen Hilfebezieher, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen. Wie bereits in anderen Untersuchungen gezeigt wurde, sind die arbeitslosen Hilfebezieher zum allergrößten Teil bereit, eine Beschäftigung anzunehmen (Brenke 2010). Es gibt allerdings eine Gruppe, bei der das zu einem erheblichen Teil nicht der Fall ist – und zwar die Personen im Alter ab 55 Jahren. Klammert man diese aus, sind etwa 90 Prozent aller arbeitslosen Hilfebezieher arbeitsbereit. Von denjenigen, die einen Job wollen, wünscht sich knapp die Hälfte eindeutig eine Vollzeitbeschäftigung (Tabelle 5). Reichlich ein Drittel würde sowohl eine Teilzeit- als auch eine Vollzeitbeschäftigung annehmen. Das übrige Fünftel besteht auf einer Teilzeitstelle; unter ihnen finden sich vergleichsweise viele Alleinerziehende.

Schärfer wird das Bild, wenn man nur diejenigen Erwerbslosen in die Analyse einbezieht, die klare Vorstellungen über ihre gewünschten Wochenstunden haben. Knapp 80 Prozent

**13** Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die für die Analyse zur Verfügung stehenden Fallzahlen des SOEP nicht groß sind – das gilt besonders für die einzelnen Gruppen von Hilfeempfängern. Insgesamt wurden anhand des 2008er SOEP-Datensatzes reichlich 1 100 Personen mit Hartz-IV-Bezug im Alter von 18 bis 64 Jahren identifiziert. Davon waren mehr als 327 Personen erwerbstätig (ohne Ein Euro-Jobber und ohne Personen, die sich als nicht erwerbstätig einstufen, die aber einen Hinzuverdienst haben). Die kleinste Gruppe der Erwerbstätigen waren mit Blick auf die Haushaltstypen die Alleinerziehenden (25 Personen) und hinsichtlich der Berufsausbildung die Personen mit einem Hochschulabschluss (34 Personen).

Tabelle 5

**Erwerbslose mit Bezug von Hartz-IV-Leistungen nach der von ihnen gewünschten Arbeitszeit 2008**

	Art der gewünschten Beschäftigung (Anteil in Prozent)				Bei Erwerbslosen mit genauen Vorstellungen über die angestrebte Arbeitszeit: Dauer der Arbeitszeit in Wochenstunden				
	Vollzeit	Teilzeit	Sowohl Vollzeit als auch Teilzeit möglich	Unklar	Anteil in Prozent			Wochenarbeitszeit in Stunden	
					Bis 15	16 bis 34	35 und mehr	Durchschnitt	Median
Alleinstehende	50	9	37	3	1	13	86	38,9	40,0
Alleinerziehende	22	45	32	1	5	31	64	35,0	40,0
Zwei und mehr Erwachsene mit Kind(ern)	40	19	33	9	17	14	68	32,6	40,0
Zwei und mehr Erwachsene ohne Kind	53	11	34	3	5	11	84	38,2	40,0
Ohne Berufsausbildung	44	21	28	8	15	13	72	33,9	40,0
Lehre, Fachschule etc.	46	15	36	2	2	19	79	37,3	40,0
Studium	40	11	49	0	3	3	95	41,2	40,0
Insgesamt	45	17	35	4	6	15	79	36,8	40,0

Quellen: Das Sozio-ökonomische Panel, eigene Berechnungen.

Tabelle 6

### Erwerbslose Bezieher von Hartz-IV-Leistungen und der von ihnen gewünschte Nettostundenverdienst sowie Erwerbstätige<sup>1</sup> und deren Nettostundenverdienst 2008

	Gewünschter Nettoverdienst erwerbsloser Bezieher von Hartz-IV-Leistungen				Nettoverdienst von Erwerbstätigen			
	Insgesamt		darunter: Personen mit gewünschter Arbeitszeit von 35 und mehr Stunden		Insgesamt		darunter: Personen mit einer Arbeitszeit von 35 und mehr Stunden	
	Durchschnitt	Median	Durchschnitt	Median	Durchschnitt	Median	Durchschnitt	Median
Alleinstehende	7,48	6,27	7,31	6,27	9,36	8,67	9,32	8,86
Alleinerziehende	7,91	7,74	7,36	7,74	9,00	8,33	8,32	7,67
Zwei und mehr Erwachsene mit Kind(ern)	12,05	8,93	7,68	7,74	10,54	9,52	11,33	10,52
Zwei und mehr Erwachsene ohne Kind	7,29	6,80	6,90	7,14	9,75	8,50	9,88	8,93
Ohne Berufsausbildung	11,19	7,14	7,66	6,55	8,00	7,30	8,31	7,73
Lehre, Fachschule etc.	7,43	7,14	7,11	7,14	9,23	8,47	9,31	8,90
Studium	7,27	6,55	7,14	6,35	12,60	10,91	13,05	11,54
Insgesamt	8,58	7,14	7,28	6,80	9,91	8,86	10,14	9,16
Nachrichtlich: Bezieher von Arbeitslosengeld I	7,68	7,14	7,54	7,14				

<sup>1</sup> Ohne Bezieher von Hartz-IV-Leistungen.

Quellen: Das Sozio-oekonomische Panel, eigene Berechnungen.

streben eine Beschäftigung mit 35 und mehr Stunden an. Teilzeitarbeit möchte nur eine kleine Minderheit und eine geringfügige Beschäftigung fast gar keiner. Insgesamt ergibt sich bei der angestrebten Wochenarbeitszeit ein Medianwert von 40 Stunden – mindestens die Hälfte will also 40 und mehr Stunden arbeiten. Der Durchschnittswert ist etwas geringer, weil eben ein Teil der Erwerbslosen eine geringere Zeit pro Woche beschäftigt sein möchte; das ist insbesondere bei Personen in Haushalten mit Kindern der Fall.

Auffallend ist, dass erwerbslose Hilfebezieher mit Hochschulabschluss lange Arbeitszeiten anstreben. Geringqualifizierte haben dagegen im Schnitt deutlich kürzere Arbeitszeiten im Auge. In dieser Gruppe scheint es demnach einen beachtlichen Teil von Personen zu geben, die eher als arbeitsmarktfremd einzustufen sind. Zu dieser Vermutung passen die Befunde, dass Hilfeempfänger ohne Berufsausbildung weniger häufig als andere erwerbstätig sind, dass sie bei einer Erwerbstätigkeit im Schnitt nur auf relativ kurze Arbeitszeiten kommen und auch nur eine eher geringe Arbeitszeitverlängerung wollen.

Um Erwerbslose für die Aufnahme einer Beschäftigung zu mobilisieren, wird immer wieder darauf verwiesen, dass die Sozialtransfers faktisch einem Mindestlohn gleichkämen – und somit die Erwerbseinkünfte höher sein müssten als die Unterstützungsleistungen. Bei einem Vergleich der oben genannten Hilfen mit den beanspruchten Einkommen der arbeitslosen Hilfebezieher zeigt sich, dass dem durchaus so ist. Beispielsweise erwarten Alleinstehende ein Erwerbseinkommen, das höher als ihr Arbeitslosengeld II ist (Tabelle 6). Zudem variieren die beanspruchten Löhne nach der Zusammensetzung der Haushalte: Personen in Haushalten mit mehreren Erwachsenen und mit Kindern verlangen nach einem höheren Einkommen als Alleinerziehende, die wiederum höhere Löhne als die allein stehenden Personen erwarten. Überdies steigt der Erwartungslohn mit der Zahl der Kinder (Abbildung 2).

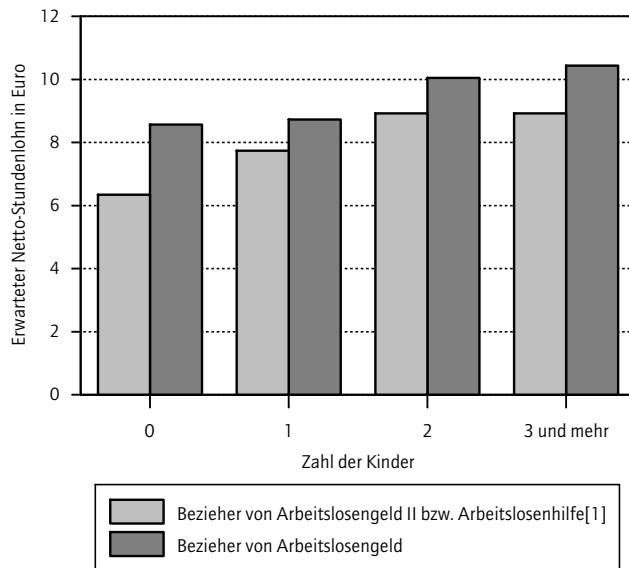
Im Vergleich zu den Löhnen der Erwerbstätigen ohne Bezug von Hartz-IV-Leistungen fallen die Lohnansprüche der erwerbslosen Hilfeempfänger eher bescheiden aus. Das gilt sowohl hinsichtlich der Qualifikationsgruppen als auch mit Blick auf die unterschiedlichen Haushaltstypen. Erstaunlich sind die sehr geringen Lohnforderungen erwerbsloser Hilfeempfänger mit Hochschulabschluss. Wahrscheinlich gibt es unter diesen einen erheblichen Teil, die auf einen höheren Lohn verzichten, um überhaupt ins Erwerbsleben zu kommen (etwa als Praktikanten); oder es sind auch Akademiker darunter, die eine einfache, weit unter ihrer Qualifikation liegende Beschäftigung suchen. Am geringsten ist der Unterschied zwischen Anspruchslohn und tatsächlichem Einkommen bei den Wenigqualifizierten. Dabei spielt natürlich eine Rolle, dass einfache Arbeit am geringsten entgolten wird. Auffällig ist jedoch, dass es unter den arbeitslosen Hilfeempfängern ohne Ausbildung, insbesondere unter denen davon, die keine Vollzeitstelle wollen, einen Teil mit relativ hohen Lohnerwartungen gibt.

Welche Folgerungen lassen sich aufgrund der oben genannten Befunde für mögliche Änderungen der Anrechnungsregelungen von Erwerbseinkommen bei den Hartz-IV-Empfängern ziehen? Eine konkrete Ausgestaltung einer Reform lässt sich nicht ableiten, wohl aber können grundsätzliche Hinweise gegeben werden.

- Dem weit überwiegenden Teil der Leistungsbezieher geht es nicht um einen Hinzuverdienst, sondern um eine Vollzeitbeschäftigung. Unter den Erwerbslosen gibt es zwar einige, die nur verkürzt arbeiten möchten, die allermeisten wollen aber eine Vollzeit-

Abbildung 2

## Erwerbslose Bezieher von Arbeitslosengeld II und Arbeitslosengeld und ihr Anspruchslohn 2008



Quellen: Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

stelle. Von den erwerbstätigen Hilfebeziehern mit reduzierten Arbeitszeiten wollen die meisten länger arbeiten – und zwar im Schnitt erheblich länger, wenn entsprechend der Arbeitszeit das Einkommen wächst.

- Bei den angestrebten Einkommen zeigt sich, dass die Erwerbslosen sich im Schnitt dabei durchaus an der Höhe ihrer Sozialleistungen orientieren. So erwarten Personen in Haushalten mit Kindern eine höhere Entlohnung als solche in Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder. Insgesamt fallen die Lohnansprüche – insbesondere bei solchen Personen, die auf einen Vollzeitjob aus sind – aber bescheiden aus. Das legt den Schluss nahe, dass es den allermeisten darum geht, bei einem eher geringen Einkommen materiell auf eigenen Beinen stehen zu können.
- Hinzuverdienstmöglichkeiten sind vor allem für Personen in Haushalten mit Kindern von Interesse; ihnen dürfte es darum gehen, deshalb verkürzt zu arbeiten, um Zeit für die Betreuung der Kinder zu haben. Besonders häufig finden sich Hilfebezieher, die nicht mehr als 15 Stunden pro Woche arbeiten wollen, was wohl in der Regel der Arbeitszeit eines Minijobs entspricht, in Haushalten mit mehreren Erwachsenen. Ein erheblicher Teil der Alleinerziehenden wünscht sich zwar ebenfalls keine Vollzeitstelle, will aber mehr als 15 Wochenstunden erwerbstätig sein.
- Anhand der Umfragedaten lässt sich generell nicht bestätigen, dass Hilfeempfänger sich in ihrem Erwerbsverhalten an den geltenden Hinzuverdienstregelungen ausrichten. Das mag auch daran liegen, dass die bei der Erhebung gestellten Fragen zu unspezifisch sind. Es gibt aber eine Reihe von Hinweisen darauf, dass es in der Gruppe der Personen ohne Berufsausbildung eine Minderheit gibt, die als arbeitsmarktfern zu bezeichnen ist.



So ist ein Teil solcher Hilfeempfänger lediglich bereit, eine verkürzte Arbeitszeit zu akzeptieren. Gerade Geringqualifizierte können auf dem regulären Arbeitsmarkt aber nur niedrige Löhne erzielen. Es könnte daher sein, dass manche davon sich am Bezug von Sozialleistungen ausrichten, die sie mit Hinzuverdiensten aufstocken bzw. aufstocken wollen.

- Zusammenfassend ergibt sich: Die Auffassung, dass man über Änderungen der Hinzuverdienstregelungen Anreize schaffen könnte, die die Hilfebezieher dazu bewegen, sich nach einer regulären, sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung umzusehen, geht an der Realität vorbei. Dafür spricht vor allem, dass der weit überwiegende Teil der Hilfeempfänger eine Vollzeitbeschäftigung haben will; sie brauchen also keine Arbeitsanreize für die Aufnahme einer Teilzeit- oder einer geringfügigen Beschäftigung. Hinzuverdienstmöglichkeiten sind nur für einen kleinen Teil von Interesse. Dabei handelt es sich zum einen um Personen, die wegen der Kinderbetreuung verkürzt arbeiten möchten. Änderungen der gesetzlichen Regelungen bei den Hinzuverdiensten laufen bei ihnen ins Leere oder haben Mitnahmeeffekte zur Folge. Dasselbe gilt für die wohl kleine Gruppe solcher Personen, die im Sozialversicherungsbezug verharren wollen, weil ihnen wegen ihrer geringen Qualifikation die Aufnahme eines Jobs mit längerer Arbeitszeit finanziell nicht lohnend erscheint. Eine von der Politik geplante Anhebung der anrechnungsfreien Erwerbseinkünfte könnte für solche Sozialleistungsbezieher den vom Transfersystem ausgehenden Lock-in-Effekt sogar noch verstärken.

Überdies ist zu bedenken, dass es bei einer Erhöhung der Freibeträge für Erwerbstätige ohne bisherigen Leistungsbezug attraktiv werden kann, Hartz-IV-Leistungen in Anspruch zu nehmen. Das gilt insbesondere für solche, die gegenwärtig ein Einkommen erzielen, das knapp oberhalb der derzeit geltenden Bedürftigkeitsgrenze liegt. Werden die Freibeträge angehoben, steigt entsprechend auch die Bedürftigkeitsgrenze für diejenigen, die Erwerbseinkommen erzielen – und sie werden leistungsberechtigt. Des Weiteren ist damit zu rechnen, dass manche bislang nicht leistungsberechtigten Erwerbstätige auf Veränderungen der Hinzuverdienstregelungen mit einer Verringerung ihrer Arbeitszeit reagieren, um auf diese Weise in den Genuss von Arbeitslosengeld II zu kommen. Wie Simulationsrechnungen gezeigt haben, wäre eine solche Verhaltensänderung für nicht wenige Personen ökonomisch rational (Peichl, Schneider und Siegloch 2010). Schließlich sollte nicht aus dem Auge verloren werden, dass mit der Aufstockung des Wohngeldes und des Kinderzuschlages auch verhindert werden sollte, dass Geringverdiener und deren Angehörige in den Leistungsbereich von Hartz IV geraten. Durch eine Anhebung der anrechnungsfreien Beträge bei den Erwerbseinkommen würde diese Politik unterlaufen – es sei denn, dass das Wohngeld und der Kinderzuschlag nochmals erhöht werden.

All das spricht gegen eine Ausweitung der Freibeträge für die Erwerbseinkommen der Bezieher von Hartz IV. Veränderungen wären deshalb allenfalls innerhalb der bestehenden Obergrenzen für die anrechnungsfreien Einkünfte sinnvoll. So könnte man eine Regelung schaffen, nach der von den geringen Einkommen nicht wie bisher ein höherer Anteil als von den größeren Einkünften anrechnungsfrei bleibt. Beispielsweise könnte bei allen Einkommen bis zu einer gewissen Obergrenze ein Drittel anrechnungsfrei gestellt werden. Eine solche Änderung wäre zwar gerechter, von den Umverteilungseffekten her gesehen allerdings eher unbedeutend und deshalb in ihrer Wirkung vermutlich belanglos.

## 2.4 Ausbreitung des Niedriglohnsektors aufgrund von Hartz IV?

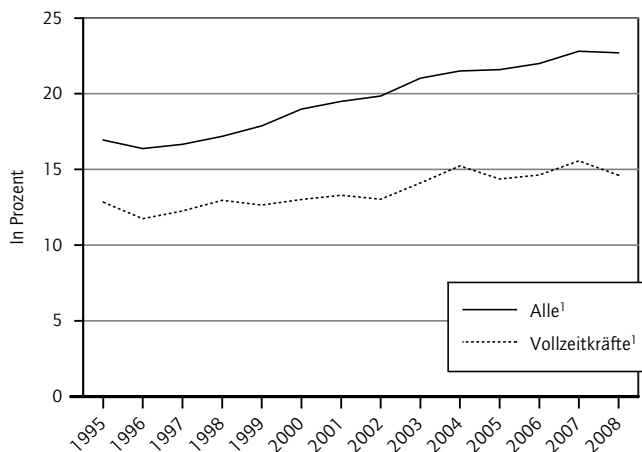
Auch wenn nichts über einen angeblichen Zusammenhang zwischen Hartz IV und dem Niedriglohnsektor in der Koalitionsvereinbarung der Regierungsparteien zu finden ist, soll doch auf dieses Thema kurz eingegangen werden. Denn von der politischen Linken und den Gewerkschaften wird immer wieder kritisiert, dass die Einführung von Hartz IV die Ausbreitung des Niedriglohnsektors begünstigt hätte (Adamy, Jakob, Helbig und Kolf 2010). Als Begründung wird ins Feld geführt, dass nach der Reform die Bereitschaft der Arbeitnehmer zu größeren Lohnzugeständnissen gewachsen wäre, weil ihnen im Falle von Arbeitslosigkeit die Gefahr eines Abgleitens in den Bezug von Sozialleistungen droht.

Wenn dem so wäre, müsste mit dem Inkrafttreten der Reform Anfang 2005 der Niedriglohnsektor besonders stark zugenommen haben. Eine entsprechende Beschleunigung des Wachstums hat es nach den Daten des SOEP aber nicht gegeben. Vielmehr ist der Anteil der gering Entlohnnten an allen Arbeitnehmern nach der Reform gemächlicher gestiegen als zuvor (Abbildung 3). Im Jahr 2008 hat er sogar abgenommen. Bei den Vollzeitbeschäftigten waren bereits seit 2004 keine nennenswerten Zuwächse zu verzeichnen. Überdies ist nicht festzustellen, dass nach dem Inkrafttreten der Reform Anfang 2005 die Lohnansprüche der erwerbslosen Leistungsbezieher (vor 2005: Empfänger von Arbeitslosenhilfe oder von Sozialhilfe, ab 2005: Empfänger von Arbeitslosengeld II) merklich gesunken sind (Abbildung 4). Für eine Erhöhung des Drucks auf die Löhne infolge von Hartz IV spricht all das nicht.

Abbildung 3

### Entwicklung der Beschäftigung im Niedriglohnsektor

Anteil an allen Beschäftigten beziehungsweise an allen Vollzeitbeschäftigten

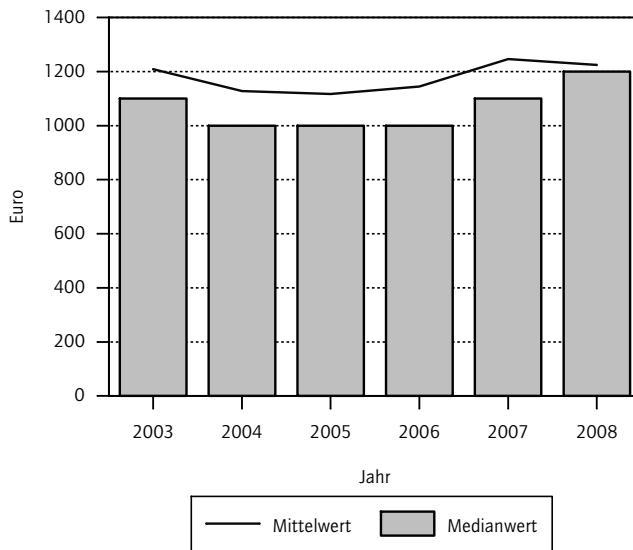


<sup>1</sup> Ohne Personen mit Ein-Euro-Jobs und ohne Auszubildende.

Quelle: Das Sozio-oekonomische Panel, eigene Berechnungen.

Abbildung 4

### Gewünschter Netto-Monatslohn der erwerbslosen Hilfebezieher



Quellen: Das Sozio-oekonomische Panel, eigene Berechnungen.

### 3 Minijobs

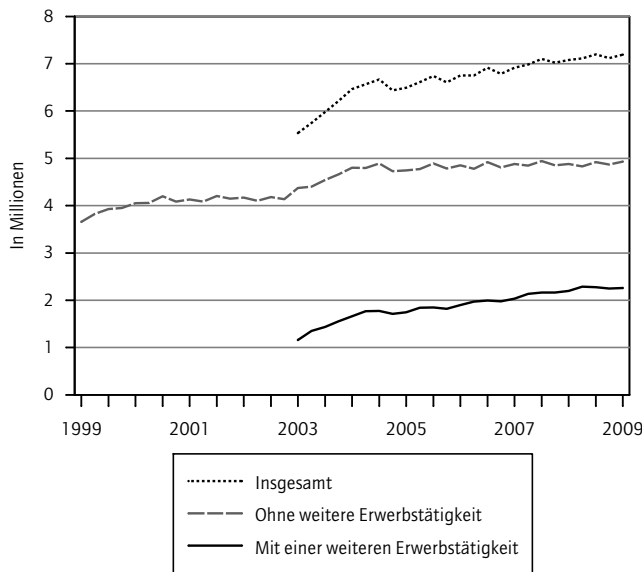
Nach dem Koalitionsvertrag von Union und FDP soll „die Brückenfunktion von Mini- und Midijobs in voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse“ gestärkt werden. In diesem Zusammenhang ist geplant, „die Erhöhung und die Dynamisierung der Grenze sozialversicherungsfreier Minijobs“ zu prüfen. Ziel ist offenbar, den Höchstbetrag von bisher 400 Euro bei den Minijobs, die für den Arbeitnehmer völlig abgabenfrei sind, anzuheben. Bei den Midijobs soll wohl ebenfalls ein höheres Einkommen bei den Abgaben begünstigt werden; es ist beabsichtigt, die Entgeltgrenze nach oben zu verschieben, bis zu der die Arbeitnehmer von den üblichen Steuern und Sozialabgaben teilweise befreit werden.

Die Zahl der Personen mit einem Minijob hat in den letzten zehn Jahren deutlich zugenommen (Abbildung 5). Mitte 2009 übten 7,2 Millionen Arbeitnehmer eine solche Tätigkeit aus. Das ist immerhin ein Fünftel aller Arbeitnehmer. Da Minijobber nur auf kurze Wochenarbeitszeiten kommen, ist ihre Bedeutung mit Blick auf das Arbeitsvolumen aber viel geringer. Nach den Daten des SOEP von 2008 entfiel auf sie gerade einmal 3 Prozent der üblicherweise geleisteten Wochenarbeitszeit. Bei der Entwicklung der Minijobs ist zu differenzieren. Stetig und kräftig gewachsen ist die Zahl derjenigen, die einen Minijob neben einer anderen Erwerbstätigkeit ausüben.<sup>14</sup> Bei ihnen ist der Minijob lediglich eine Nebentätigkeit. Anders sieht es dagegen bei der weit überwiegenden Mehrheit der Minijobber aus – also bei denjenigen, die ausschließlich ein solches Arbeitsverhältnis haben. Ihre Zahl ist im Laufe der Jahre 2003 und 2004 kräftig gestiegen; seitdem stagniert sie

<sup>14</sup> Dazu kann auch ein Minijob zählen.

Abbildung 5

### Entwicklung der Zahl der gering entlohnten Beschäftigten mit Minijobs



Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

indes nahezu. Der zeitweilige Anstieg ist mit großer Wahrscheinlichkeit auf gesetzliche Änderungen zurückzuführen, nach denen Haushaltshilfen relativ unbürokratisch und mit geringen Kosten für den Arbeitgeber<sup>15</sup> den arbeitsrechtlichen Status eines Minijobbers erhalten können. Es spricht viel dafür, dass der Anstieg damals im Wesentlichen die Legalisierung vorheriger Schwarzarbeit widerspiegelt (Schupp und Birkner 2004).

Nach den amtlichen Daten sind Frauen – gemessen an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten – unter den Minijobbern überrepräsentiert (Tabelle 7). Das gilt sowohl für Deutsche als auch für Ausländer sowie für Westdeutschland als auch für Ostdeutschland. Generell sind Minijobs in den alten Bundesländern stärker als im Osten verbreitet. Zudem gibt es relativ mehr Minijobber in den Flächenländern als in den Stadtstaaten. Das lässt darauf schließen, dass Minijobs vergleichsweise häufig – jedenfalls im Westen – eher außerhalb hoch verdichteter Räume ausgeübt werden (Abbildung 6). Zudem sind recht oft Jugendliche oder junge Erwachsene geringfügig beschäftigt – sowie Personen im Alter ab 60 Jahren.

Die Daten des SOEP geben weitere Einblicke in die Struktur – allerdings nur für solche Arbeitnehmer, für die ein Minijob die hauptsächliche Erwerbstätigkeit darstellt. Mehr als Viertel davon waren 2008 Rentner oder registrierte Arbeitslose, die mit einer solchen Tätigkeit ihre Transferbezüge aufstocken (Abbildung 7). Bei einem weiteren Achtel handelte es sich um Schüler und Studenten. Knapp 60 Prozent der Minijobber gehörten nicht zu diesen Gruppen; der größte Teil dieser Mehrheit lebt allerdings in Haushalten, in denen

<sup>15</sup> Der Arbeitgeber hat nur geringe Abgaben für Haushaltshilfen abzuführen, die dadurch etwa in den Genuss einer Krankenversicherung kommen.

Tabelle 7

### Geringfügig entlohnte Beschäftigte mit Minijobs Ende Juni 2009 nach ausgewählten Merkmalen

	Arbeitnehmer mit einer gering entlohnten Beschäftigung			Nachrichtlich: sozialversicherungspflichtig Beschäftigte
	Insgesamt	Ohne weitere Erwerbstätigkeit	Mit einer weiteren Erwerbstätigkeit	
	<b>Struktur</b>			
Westdeutschland	87,3	86,2	89,6	80,9
Ostdeutschland	12,7	13,8	10,4	19,1
Deutsche	90,3	90,8	89,1	93,1
Ausländer	9,6	9,0	10,8	6,9
Unter 20 Jahre	6,7	8,9	2,0	2,9
20 bis unter 25 Jahre	10,0	9,8	10,3	8,7
25 bis unter 45 Jahre	38,0	31,7	51,9	47,5
45 bis unter 50 Jahre	11,5	10,2	14,6	15,0
50 bis unter 55 Jahre	9,1	8,6	10,3	12,2
55 bis unter 60 Jahre	7,7	8,1	7,0	9,5
60 bis unter 65 Jahre	6,3	7,9	2,8	3,6
	<b>Frauenanteil</b>			
Insgesamt	63,9	66,8	57,7	45,8
Unter Deutschen	64,5	66,9	58,9	46,4
Unter Ausländern	59,0	65,2	47,8	38,3
In Westdeutschland	64,7	68,2	57,4	44,8
In Ostdeutschland	58,4	57,7	60,5	50,1
<i>Nachrichtlich:</i>				
Anzahl in Millionen	7,19	4,93	2,26	27,38

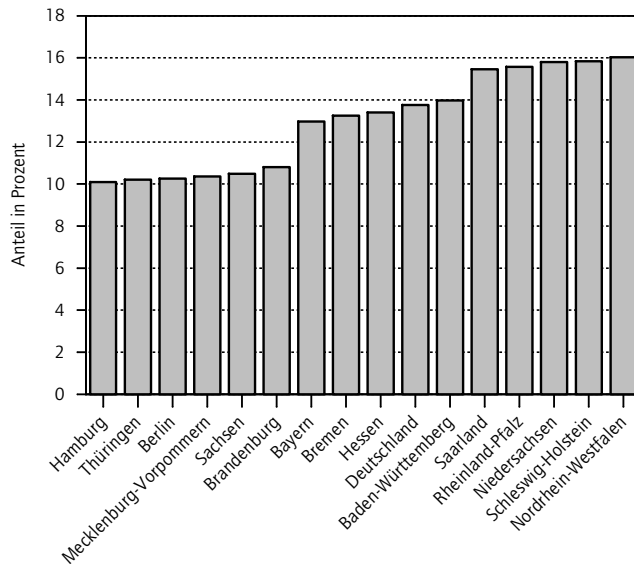
Quellen: Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

weitere Erwerbseinkommen anfallen. Nur ein Sechstel aller Minijobber hat im Haushaltskontext keine weiteren Erwerbseinkommen, ist nicht arbeitslos, in Rente oder in einer Ausbildung.

Minijobs sind also vor allem für solche Arbeitnehmer attraktiv, die zu dem Erwerbseinkommen eines Lebenspartners oder die zum Bezug von Transferleistungen (Ruhestandsbezüge, Arbeitslosengeld II) etwas hinzu verdienen wollen. Hinzu kommen jobbende Schüler und Studenten. Die Anreizwirkungen sind eindeutig: Für solche Arbeitnehmer ist hinsichtlich der laufenden Nettoeinkommen ein Minijob lohnender als eine reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Das gilt insbesondere deshalb, weil die Einkünfte aus einem Minijob auch bei weiteren Erwerbs- oder Transfereinkommen des Arbeitnehmers oder innerhalb des Haushaltes hinsichtlich der Steuern und der Abgaben begünstigt sind. Evident ist ebenfalls, dass Arbeitgeber ein Interesse daran haben, weil sie bei Mini- oder Midijob Lohnkosten zu sparen.

Abbildung 6

### Anteil der ausschließlich gering entlohnten Beschäftigten<sup>1</sup> mit Minijobs an allen Arbeitnehmern<sup>2</sup> nach Bundesländern 2009



<sup>1</sup> Am 30. Juni 2009, Jahresdurchschnitt 2009.

<sup>2</sup> Jahresdurchschnitt.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit, Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, eigene Berechnungen.

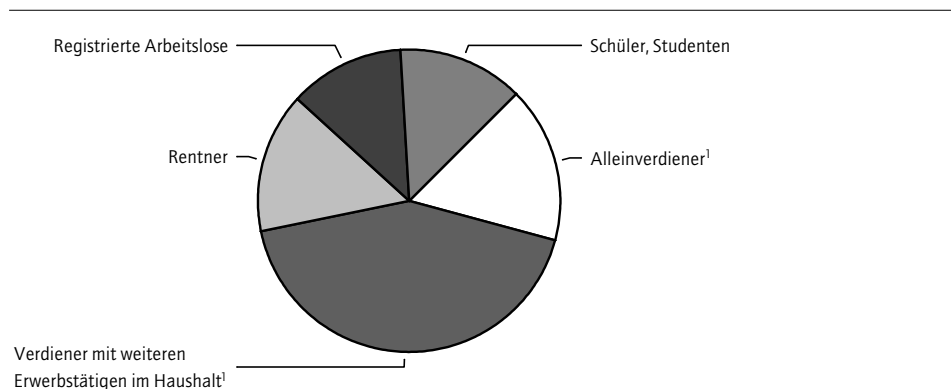
Im Zusammenhang mit den Mini- und Midijobs wird immer wieder die Frage aufgeworfen, ob und inwieweit solche Arbeitsverhältnisse sozialversicherungspflichtige Beschäftigung verdrängen. Verstärkte Aufmerksamkeit wurde dem Thema nach der Reform vom 1. April 2003 geschenkt, die darauf abzielte, Mini- und Midijobs attraktiver zu machen.<sup>16</sup> Die empirischen Befunde über mögliche Verdrängungseffekte ergeben kein klares Bild. Meist wird aus den vorgelegten Ergebnissen der – mitunter vorsichtig formulierte – Schluss gezogen, dass Substitutionseffekte wahrscheinlich seien oder dass es deutliche Hinweise auf solche Wirkungen gebe, sie aber nicht beziehungsweise unzureichend zu quantifizieren sind (vgl. unter anderem Sachverständigenrat 2004, Steiner und Wrohlich 2005, RWI/ISG 2006, Kaldybajewa, Mielitz und Thiede 2006). Eine Gegenposition vertreten Greve, Pfeiffer und Vennebusch (2007), indem sie behaupten, dass ihre Befunde eindeutig gegen eine Substitution sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung durch Minijobs sprechen. Allerdings ist die verwendete Methode dieser Untersuchung nicht überzeugend.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Dabei wurde die Höchstverdienstgrenze bei den Minijobs von 325 Euro auf 400 Euro angehoben; die Beschränkung der maximalen Wochenarbeitszeit auf 15 Stunden entfiel. Die Minijob-Regelungen wurden auf Nebentätigkeiten ausgeweitet. Bei Minijobs in Privathaushalten gelten geringe Pauschalbeträge (12 Prozent) bei den Abgaben, und ein Teil der Kosten ist für den Arbeitgeber steuerlich abzugsfähig. Generell beträgt der Abgabensatz bei Minijobbern 25 Prozent, ab Juli 2006 30 Prozent – vor der Reform waren es 22 Prozent. Zudem wurde bei den Midijobs bei Einkünften von 400 bis 800 Euro eine Gleitzone bei den Abgaben geschaffen, die in diesem Bereich schrittweise steigen.

<sup>17</sup> Zentraler Befund ist, dass sich in den einzelnen Wirtschaftsbereichen die Zahl der Minijobber jeweils in der selben Richtung entwickelte wie die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Eine Regression

Abbildung 7

## Struktur der Minijobber 2008



<sup>1</sup> Ohne Rentner, Arbeitslose, Schüler und Studenten.

Quellen: Das Sozio-oekonomische Panel, eigene Berechnungen.

Aus theoretischer Perspektive liegen die Verdrängungseffekte allerdings auf der Hand, da die Arbeitskosten bei den Minijobs geringer sind als bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Lohnkostenvorteile fallen besonders bei einfachen Tätigkeiten ins Gewicht – da sie kaum oder überhaupt keine zusätzlichen Aufwendungen der Arbeitgeber für die Einarbeitung oder die Berufsausbildung des Personals verlangen. Zudem sind einfache Tätigkeiten zeitlich relativ einfach teilbar. So wundert es nicht, dass nach den Daten des SOEP im Jahr 2008 84 Prozent aller Minijobber als un- oder angelernte Arbeiter oder als Angestellte mit einfacher Tätigkeit beschäftigt waren. Unter den übrigen Arbeitnehmern (ohne Beamte und Auszubildende) traf das lediglich auf 32 Prozent zu.

Faktisch handelt es sich bei den Minijobs um ein systemwidriges Segment des Arbeitsmarktes, weil er bei den Abgaben bevorzugt behandelt wird. Dadurch wird die Einnahmehasis der Einkommensteuer und der Sozialversicherungen untergraben. Im Kern gilt das auch für die Midijobs, wenn auch hier die Abgabenlast weniger stark von der einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung abweicht. Besonders groß fällt die Entzugswirkung bei den Abgaben aus, wenn ein Minijob zusätzlich zu einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ausgeübt wird. Auch wenn es sich bei den Minijobbern meist um Hinzuverdiener handelt, kann es durchaus Fälle geben, dass bei Notlagen die Allgemeinheit in die Pflicht genommen wird, wenn der Arbeitnehmer keine oder keine hinreichenden Ansprüche an die Sozialversicherungen erworben hat, so dass staatliche Sozialleistungen gezahlt werden müssen.

anhand der Entwicklung der absoluten Zahl der Beschäftigten in beiden Gruppen ergab eine hohe Korrelation (von 0,73). Dass die Zahl der Minijobber gerade in solchen Sektoren wächst, in denen die Gesamtbeschäftigung anzieht – und sie in Sektoren mit einer schwachen Beschäftigungsentwicklung eher schrumpft – ist allerdings kein starker Beweis dafür, dass es keine Substitutionseffekte gibt. Zudem ist eine Regression anhand der absoluten Beschäftigungsänderung insofern problematisch, weil die Gruppe der Minijobber viel kleiner ist als die der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten – und ihr Anteil an allen Arbeitnehmern sehr stark unter den einzelnen Wirtschaftszweigen variiert. Deshalb wäre es besser, statt der Veränderung der absoluten Beschäftigungszahl die relative Veränderung bei einer Regression zu verwenden. Anhand der Zahlen von Greve, Pfeiffer und Vennebusch (2007) ergibt sich bei einer solchen Regression ein Korrelationskoeffizient von nur noch 0,41. Das bedeutet, dass die Entwicklung der Minijobs zum größten Teil nicht mit der Entwicklung der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten erklärt werden kann.

Schon jetzt ist es problematisch, dass Arbeitslose, denen mit Sozialleistungen unter die Arme gegriffen wird, die bevorzugt behandelten Minijobs ausüben. Des Weiteren führen die Minijobs zu Wettbewerbsverzerrungen auf dem Arbeitsmarkt. Es ist wohl evident, dass von ihnen ein Druck auf die Löhne sozialversicherungspflichtig Beschäftigter, insbesondere solcher mit geringer beruflicher Qualifikation, ausgeht. Überdies sind die Minijobs besonders anfällig für Missbrauch und Schwarzarbeit, da die tatsächlich geleistete Arbeitszeit und die tatsächliche Entlohnung kaum zu kontrollieren sind. Weil aus der Sicht des Arbeitnehmers bei den Minijobs grundsätzlich das Prinzip „Brutto für Netto“ gilt, dürfte die Hemmschwelle gering sein, im Fall bezahlter Mehrarbeit diese wie Schwarzarbeit zu behandeln.

Das Vorhaben, die Einkommensgrenzen bei den Mini- und Midijobs heraufzusetzen, kann nur zur Folge haben, dass diese Beschäftigungsverhältnisse noch attraktiver werden – und somit noch mehr Arbeitnehmer solche Jobs suchen und Arbeitgeber sie vermehrt anbieten werden. Es spricht nichts dafür, dass dadurch, wie es nach der Koalitionsvereinbarung beabsichtigt ist, zusätzliche Anreize zur Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit geschaffen werden. Das Gegenteil dürfte der Fall sein: Personen, die bereits einen Minijob haben, werden weniger geneigt sein, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung anzunehmen. Und für manche bisher sozialversicherungspflichtig beschäftigte Arbeitnehmer wird es lohnender, zu einem Minijob zu wechseln. Das gilt insbesondere für Teilzeitkräfte. Im Umkehrschluss: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung würde unattraktiver – insbesondere für jene Arbeitnehmer, die wegen geringer Qualifikation nur niedrige Löhne erhalten können. Statt Maßnahmen zu ergreifen, die zu einer Ausweitung der staatlich geförderten, wettbewerbsverzerrenden Beschäftigungsverhältnisse führen, sollte man für deren Abschaffung sorgen.

#### 4 **Befristete Beschäftigung**

Während die Koalitionsvereinbarung den gesetzlichen Kündigungsschutz in Deutschland nicht in Frage stellt, soll die wiederholte befristete Beschäftigung auch ohne sachlichen Grund beim selben Arbeitgeber wieder ermöglicht werden. Dies ist seit der Neuregelung des Teilzeit- und Befristungsgesetzes von 2000 ausgeschlossen. Nach einem Jahr Unterbrechung soll demnach ein erneutes, sachgrundlos befristetes Arbeitsverhältnis beim selben Unternehmen erlaubt sein. Faktisch geht es dabei um eine Umgehung des Kündigungsschutzes.

Die angepeilte Reform könnte jedoch den Nebeneffekt haben, dass findige Arbeitgeber diverse Tochtergesellschaften gründen und dann wiederholte befristete Arbeitsverträge mit Mitarbeitern aus einem Pool von Arbeitskräften abwechselnd mit der einen und mit der anderen Firma geschlossen werden. Eine ähnliche Konstruktion ist möglich, wenn eine Zeitarbeitsfirma eingeschaltet wird. Die geplante Neuregelung dürfte also eher nicht zu einer Erleichterung des Übergangs aus befristeten in unbefristete Arbeitsverträge, sondern vielmehr zu einem Arbeitsmarktsegment mit Kettenarbeitsverträgen führen.

Befristete Arbeitsverhältnisse sind in Deutschland bisher grundsätzlich weniger „prekär“ als in anderen Ländern, da sie überwiegend der Ausbildung oder der Probebeschäftigung dienen und vergleichsweise gute Chancen für einen Übergang in eine Festanstellung bestehen (Boockmann und Hagen 2006, Bellmann, Fischer und Hohendanner 2009). Ho-



he Befristungsquoten sind jedoch auch als Reaktion auf den besonders strikten Kündigungsschutz zu verstehen. Mit den verschiedenen Formen der flexiblen Arbeitsverträge ist der Arbeitsmarkt in Deutschland offener geworden, so dass der Kündigungsschutz insgesamt weniger problematisch erscheint. Möchte man trotzdem den arbeitsrechtlichen Bestandsschutz reformieren, so wäre eine Lösung sinnvoll, die nach einer überschaubaren Probezeit ein Hineinwachsen in eine Beschäftigung mit zunehmendem Bestandsschutz ermöglicht. Dies würde die Unterscheidung zwischen befristeten und unbefristeten Jobs mehr und mehr hinfällig machen, wenn gleichzeitig beim Kündigungsschutz für mehr Rechtssicherheit und Transparenz gesorgt würde. In diesem Zusammenhang könnte der Kündigungsschutz für die Arbeitgeberseite leichter kalkulierbar gemacht werden, etwa durch eine gesetzliche Abfindungsregelung, die – etwa wie im österreichischen Modell – auf einer arbeitgeberseitigen Umlagefinanzierung mit einheitlichen, vom Monatsverdienst abhängigen Beiträgen basiert und deshalb verhindert, dass die Entlassung jüngerer Arbeitskräfte prinzipiell günstiger ist als die älterer Arbeitnehmer mit längerer Betriebszugehörigkeit (Hofer 2007).

## 5 Mindestlohn

In der Großen Koalition konnte keine Einigkeit über die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes erreicht werden. Als Kompromiss etablierte sich zwischen Christdemokratie und Sozialdemokraten ein brüchiger Konsens über die schrittweise Ausweitung jener Wirtschaftszweige, die von verbindlichen tariflichen Lohnuntergrenzen abgedeckt werden sollten. Dies hat in den letzten Jahren zu einem vermehrten Abschluss von Tarifverträgen über Mindestlöhne geführt, die mittels Allgemeinverbindlicherklärung nach dem Arbeitnehmerentsendegesetz für alle Arbeitgeber in den jeweiligen Branchen bindend wurden. Die Koalition von CDU/CSU und FDP hat sich darauf verständigt, weiterhin tarifvertraglichen Lohnuntergrenzen Vorrang zu gewähren und die geltenden Regelungen vor allem auch im Hinblick auf ihre Beschäftigungswirkungen untersuchen zu lassen, bevor gegebenenfalls über neue Regelungen entschieden wird. Bis dato liegen allerdings kaum belastbare Erkenntnisse über die Auswirkungen von Mindestlöhnen in Deutschland vor, und ob es überhaupt jemals Untersuchungen geben wird, deren Ergebnisse in der Wissenschaft allgemein anerkannt werden, ist sehr fraglich (Brenke 2009).

Allerdings ist wohl unstrittig, dass das Wachstum bei der Zahl von Arbeitsplätzen in bestimmten Zweigen des Dienstleistungssektors von einer geringen Tarifabdeckung und einer großen Lohnflexibilität begünstigt wurde – was allerdings wohl auch zum Wachstum des Niedriglohnssektors in Deutschland beigetragen hat. Möchte man aus gesellschafts- und sozialpolitischen Gründen die Lohnspreizung begrenzen, so ist ein moderater allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn in jedem Fall gegenüber der Allgemeinverbindlichkeit von sektoralen Tarifverträgen zu bevorzugen, weil dadurch etablierten und meist großen Betriebe in einer Branche die Möglichkeit entzogen wird, über Mindestlöhne den Wettbewerb zu beschränken. Wie Erfahrungen lehren, sind Mindestlöhne von Unternehmen, die vergleichsweise hohe Arbeitsentgelte zahlen können, mehrfach als Instrument eingesetzt worden, um die Konkurrenz fern zu halten. Gleiches gilt gegenwärtig auch im Hinblick auf die bevorstehende Öffnung des Arbeitsmarktes für Arbeitnehmer aus den neuen EU-Mitgliedstaaten.

## 6 Zeitarbeit

Nach 2003 hat die Zeitarbeit am deutschen Arbeitsmarkt deutlich an Bedeutung gewonnen (Abbildung 8). Sie wirkt sowohl komplementär als auch substitutiv auf bestehende Beschäftigungsverhältnisse. Auf der einen Seite bietet die Zeitarbeit den Entleihbetrieben einen Puffer für Schwankungen beim Bedarf nach Arbeitskräften. Dies hat sich insbesondere im letzten Konjunkturzyklus gezeigt. Wenn die Arbeitsplatzrisiken auf die Zeitarbeit übergehen, können eingearbeitete Stammebelegschaften stabilisiert werden. Gleichzeitig aber besteht auch eine unmittelbare Konkurrenz zwischen Zeitarbeitern und Stammebelegschaften. Insbesondere im verarbeitenden Gewerbe hat sich die Nutzung der Zeitarbeit ausgebreitet, aber trotz des starken Wachstums hält sich ihre Bedeutung in engen Grenzen. Im Jahr 2007 – zeitnähere Daten gibt es nicht – beliefen sich in den Betrieben des verarbeitenden Gewerbes mit 20 und mehr Beschäftigten die Ausgaben für die Inanspruchnahme von Zeitarbeitern auf 12,6 Milliarden Euro; die Personalkosten für die eigenen Arbeitnehmer waren indes nach der letzten amtlichen Kostenstrukturerhebung 25-mal so hoch. Allerdings ist für bestimmte gewerbliche Produktionstätigkeiten in der Industrie ein deutlicher höherer Anteil an Zeitarbeitnehmern zu beobachten (Brenke und Eichhorst 2008).

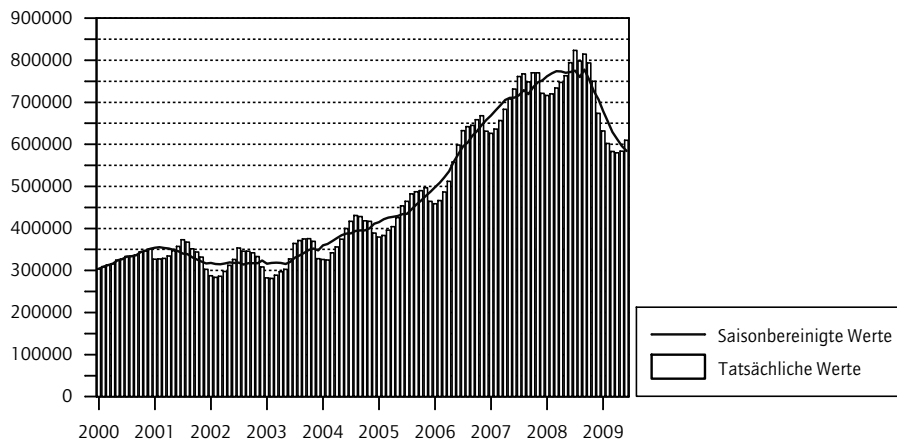
Im Zuge der Hartz-Reformen ist das Prinzip der Gleichbehandlung von Zeitarbeitern und vergleichbaren Stammarbeitnehmern etwa bei der Entlohnung festgelegt worden, jedoch haben sektorale Tarifvereinbarungen innerhalb der Zeitarbeitsbranche Vorrang. Dies hat dazu geführt, dass Zeitarbeiter bei durchaus vergleichbaren Tätigkeiten ein erhebliches Lohndifferenzial zu den Kernbelegschaften im entleihenden Unternehmen aufweisen können. Auch kann nach dem Wegfall der früher bestehenden Verleihhöchstdauer inzwischen prinzipiell unbefristet in einem Entleihbetrieb gearbeitet werden. War die Zeitarbeit zunächst als Sprungbrett auf eine reguläre Anstellung in dem Betrieb, in dem die Arbeit ausgeübt wird, verstanden worden, so zeigte sich, dass selbst in wirtschaftlich guten Zeiten der sogenannte „Klebeffekt“ eher gering war (Kvasnicka 2008, Kvasnicka und Werwatz 2003). Es gab nur geringe Chancen auf die Übernahme in ein reguläres Arbeitsverhältnis, da Arbeitgeber in bestimmten betrieblichen Bereichen auf direkte Einstellungen weitgehend verzichten und stattdessen langfristige Parallelstrukturen mit variabel einsetzbaren Zeitarbeitern als Randbelegschaft aufgebaut haben.

Im jüngsten konjunkturellen Einbruch trugen die Zeitarbeitnehmer einen großen Teil der Anpassung bei den Belegschaften. So ging die Anzahl der Zeitarbeiter von Mitte 2008 bis Mitte 2009 von rund 800 000 auf 600 000 – also um etwa ein Viertel – zurück (Abbildung 8), allerdings zeigen Fortschreibungen ein erneutes Anwachsen der Zeitarbeit (BZA 2009).

Insgesamt erscheint es legitim, die Arbeitnehmerüberlassung wieder auf ihren Kernbereich – die Abdeckung von zeitweiligen Engpässen bei Arbeitskräften – zu fokussieren. Sinnvoll und vertretbar ist die Annäherung der Arbeitsbedingungen von Zeitarbeitskräften an die der Stammebelegschaften durch das Prinzip der Gleichbehandlung. Hiervon sollte nur für eine begrenzte Einarbeitungsphase bei vormals nicht im Unternehmen beschäftigten Arbeitskräften abgewichen werden können. Auch die Möglichkeit zur Entlassung von Stammebelegschaften und deren Wiedereinstellung zum Zweck der Überlassung durch Zeitarbeitsfirmen – aber zu anderen Arbeitsbedingungen – sollte wegfallen.

Abbildung 8

### Entwicklung der Zahl der Leiharbeiter



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Möglicherweise ist der geringe „Klebeffekt“ von Zeitarbeitnehmern auch darauf zurückzuführen, dass im Falle der Übernahme eines Arbeitnehmers durch den entleihenden Betrieb die Zeitarbeitsfirmen, die oft auch in der Personalvermittlung tätig sind, eine Ablösesumme in Rechnung stellen. Mitunter richtet sich deren Höhe nach der Dauer der Tätigkeit des wechselbereiten Arbeitnehmers im entleihenden Unternehmen. Eine solche Ablöse schränkt die Mobilität auf dem Arbeitsmarkt ein; sie sollte deshalb auf einen Höchstbetrag beschränkt werden.

## 7 Fazit

Der deutsche Arbeitsmarkt hat in den letzten Jahren, angetrieben von den Reformen zwischen 2003 und 2005, deutlich an Flexibilität gewonnen. Das dürfte dazu beigetragen haben, dass ein historischer Höchststand bei der Erwerbstätigkeit erreicht und die Arbeitslosigkeit deutlich abgebaut wurde. Auch in der jüngsten Krise hat sich der deutsche Arbeitsmarkt als sehr robust erwiesen. Das liegt nicht zuletzt daran, dass die Einbrüche bei den Exporten sektoral begrenzt blieben und große Teile des Dienstleistungsgewerbes kaum davon berührt wurden. Und gerade bei der Beschäftigung im Dienstleistungssektor waren die Reformen wirksam. Die staatlichen Rahmenseetzungen sind somit in ihrem Kern richtig und tragfähig, was den akuten Reformbedarf am Arbeitsmarkt im Vergleich zu früheren Legislaturperioden vermindert.

Augenmaß ist nun bei der Nachjustierung der Regelungen zur Zeitarbeit und bei der Setzung von Mindestlöhnen gefordert, um auf der einen Seite unerwünschte Nebenwirkungen von Reformen in den Griff zu bekommen und um andererseits die notwendige Flexibilität des Arbeitsmarktes nicht über Gebühr einzuschränken. Bei der Zeitarbeit kann durchaus eine Annäherung der Arbeitsbedingungen von überlassenen und Stammarbeitskräften angestrebt werden. Auch sind Regelungen, die die Mobilität von Zeitarbeitnehmern übermäßig einschränken, aufzugeben. Bei den Mindestlöhnen wäre eine moderate gesetzliche Lohn-

untergrenze gegenüber sektoralen, allgemeinverbindlichen tariflichen Mindestlöhnen zu bevorzugen. Denn bei tariflichen Mindestlöhnen besteht die Gefahr, dass sie als Instrument zur Ausschaltung unliebsamer Konkurrenz eingesetzt werden. Wenn gesetzliche Mindestlöhne eingeführt werden, sollte ihre Höhe aber wohl justiert werden. Immer wieder wird in Deutschland die Ausbreitung des Niedriglohnsektors beklagt. Ausgeblendet wird dabei allerdings, dass Personen ohne oder mit nicht hinreichender Berufsausbildung besonders große Probleme bei der Arbeitsmarktintegration vorweisen, und diese offenbar nur bei geringen Löhnen gelingt. Bei der Einführung von Mindestlöhnen riskiert man das Feldexperiment, zu Lasten einer steigenden Arbeitslosigkeit den Niedriglohnsektor auszudünnen. Auf jeden Fall müssen bei der Einführung von Mindestlöhnen die in Deutschland zum Teil erheblichen Unterschiede bei den regionalen Lohnniveaus berücksichtigt werden.

Bei den Regelungen der Befristung von Arbeitsverhältnissen gibt es keinen Anlass zu einer weiteren De- oder Re-Regulierung. Mit Blick auf die Gestaltung von Unterstützungsleistungen und Hinzuverdienstmöglichkeiten im Bereich von Hartz IV besteht – abgesehen von den vom Bundesverfassungsgericht auferlegten Detailänderungen – kein Handlungsbedarf. Auf eine im Zweifelsfall teure und im Hinblick auf die Arbeitsmarktintegration eher kontraproduktive Ausweitung der Hinzuverdienstregelungen sollte verzichtet werden – zumal es dem größten Teil der Leistungsempfänger auch gar nicht um Hinzuverdienste geht, sondern um eine Beschäftigung mit einer auskömmlichen Entlohnung, so dass für sie die Sozialtransfers überflüssig werden.

Fallen lassen sollte die Politik ebenfalls Pläne, die Verdienstmöglichkeiten bei den Mini- und den Midijobs auszuweiten. Anderenfalls dürften vermehrt Arbeitnehmer, die bisher einer regulären, sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit nachgehen, zu solchen Beschäftigungsverhältnissen greifen. Grundsätzlich sind Minijobs systemwidrig, denn ihre Bevorzugung gegenüber regulären Jobs führt zu Wettbewerbsverzerrungen auf dem Arbeitsmarkt. Vor allem werden sie von Arbeitnehmern in Anspruch genommen, die einen Hinzuverdienst im Auge haben. Und alles spricht dafür, dass Minijobs reguläre Beschäftigung verdrängen. Statt Maßnahmen zu ergreifen, die den Wettbewerb noch mehr verzerren, sollten diese irregulären Beschäftigungsverhältnisse völlig aufgegeben werden. Das würde auch die Einnahmeseite bei den Steuern und den Sozialversicherungen stärken, denn der teilweise Verzicht auf Abgaben bei den Minijobs ist faktisch nichts anderes als eine Subvention. Aus sozialpolitischer Perspektive ist allemal eine geringere Zahl an Arbeitslosen einer Ausweitung subventionierter Hinzuverdienstmöglichkeiten vorzuziehen.

## Literaturverzeichnis

- Adamy, W., J. Jakob, S. Helbig und I. Kolf (2010): Fünf Jahre Hartz IV – keine Erfolgsgeschichte. *Arbeitsmarktpolitik aktuell*, Nr. 1.
- Bachmann, R., T. Bauer, J. Kluge, S. Schaffner und C. M. Schmidt (2008): *Mindestlöhne in Deutschland: Beschäftigungswirkungen und fiskalische Effekte*. RWI Materialien Nr. 43.
- Bellmann, L., G. Fischer und C. Hohendanner (2009): Betriebliche Dynamik und Flexibilität auf dem deutschen Arbeitsmarkt. In: J. Möller und U. Walwei (Hrsg): *Handbuch Arbeitsmarkt*. Bielefeld.
- Boockmann, B. und T. Hagen (2006): *Befristete Beschäftigungsverhältnisse – Brücken in den Arbeitsmarkt oder Instrumente der Segmentierung?* Baden-Baden.

- Brenke, K. (2009): Vrais et faux enjeux de la controverse sur les salaires minima légaux en RFA. *Regards sur l'économie allemande*, Nr. 94.
- Brenke, K. (2010): Fünf Jahre Hartz IV: das Problem ist nicht die Arbeitsmoral. *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 6.
- Brenke, K. und W. Eichhorst (2008): Leiharbeit breitet sich rasant aus. *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 19.
- Bundesverband Zeitarbeit Personal-Dienstleistungen e.V. (BZA): Zeitarbeitsindex. Befragungswelle März 2009.
- Fischer, C. und F. Thießen (2008): Die Höhe der sozialen Mindestsicherung – Eine Neuberechnung „bottom up“. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Nr. 2.
- Fitzenberger, B. (2009): Anmerkungen zur Mindestlohndebatte: Elastizitäten, Strukturparameter und Topfschlagen. *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, Nr. 42.
- Goebel, J. und M. Richter (2007): Nach der Einführung von Arbeitslosengeld II: Deutlich mehr Verlierer als Gewinner unter den Hilfeempfängern. *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 50.
- Greve, G., R. Pfeiffer und T. Vennebusch (2007): Minijob-Zentrale – Entwicklung und Status quo der geringfügigen Beschäftigung. *RVAktuell*, Nr. 3.
- Hofer, H. (2007): The Severance Pay Reform in Austria („Abfertigung Neu“). *CESifo DICE Report*, Nr. 4.
- Kaldybajewa, K., B. Mielitz und R. Thiede (2006): Minijobs: Instrument für Beschäftigungsaufbau oder Verdrängung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung? *RVAktuell*, Nr. 4.
- König, M. und J. Möller (2008): Mindestlohneffekte des Entsendegesetzes? Eine Mikrodatenanalyse für die deutsche Bauwirtschaft. *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, Nr. 41.
- Kvasnicka, M. (2008): *Does Temporary Help Work Provide a Stepping Stone to Regular Employment?* NBER Working Paper Nr. 13843. London.
- Kvasnicka, M. und A. Werwatz (2003): Temporary Workers – Their Employment Conditions and Prospects. *Economic Bulletin*, Nr. 40.
- Peichl, A., H. Schneider und S. Siegloch (2010): Reform der Hinzuverdienstregeln in der Grundsicherung: Kein Entkommen aus der Transferfalle. *IZA-Standpunkte*, Nr. 26.
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) (2006): Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Arbeitspaket 1, Modul 1f: Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Endbericht.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004): Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland. Jahresgutachten 2004/05. Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006): Widerstreitende Interessen – ungenutzte Chancen. Jahresgutachten 2006/07. Wiesbaden.
- Schupp, J. und E. Birkner (2004): Kleine Beschäftigungsverhältnisse: Kein Jobwunder. *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 34.
- Statistisches Bundesamt (2007): *Kostenstruktur der Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes sowie des Bergbaus und der Gewinnung von Steinen und Erden 2007*. Fachserie 4, Reihe 4.3. Wiesbaden.
- Steiner, V. und K. Wrohlich (2005): Minijob-Reform – Keine durchschlagende Wirkung. *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 8.