

Armut trotz Arbeit?

Co-Referat von Irene Becker

zu Dr. Ulrich Walwei auf dem Bundeskongress SGB II

der Bundesagentur für Arbeit im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales
am 1. und 2. Oktober 2007 in Berlin

Gliederung:

- 1 Armutsgrenzen: Bedürftigkeit und relative Einkommensarmut
- 2 Armut trotz Arbeit im Sinne von Bedürftigkeit insgesamt
- 3 Zur These der Notwendigkeit einer Ausweitung des Niedriglohnsegments
- 4 Anmerkungen zum Konzept „Vorrang für das reguläre Beschäftigungsverhältnis“
- 5 Schlussfolgerungen

1 Armutsgrenzen: Bedürftigkeit und relative Einkommensarmut

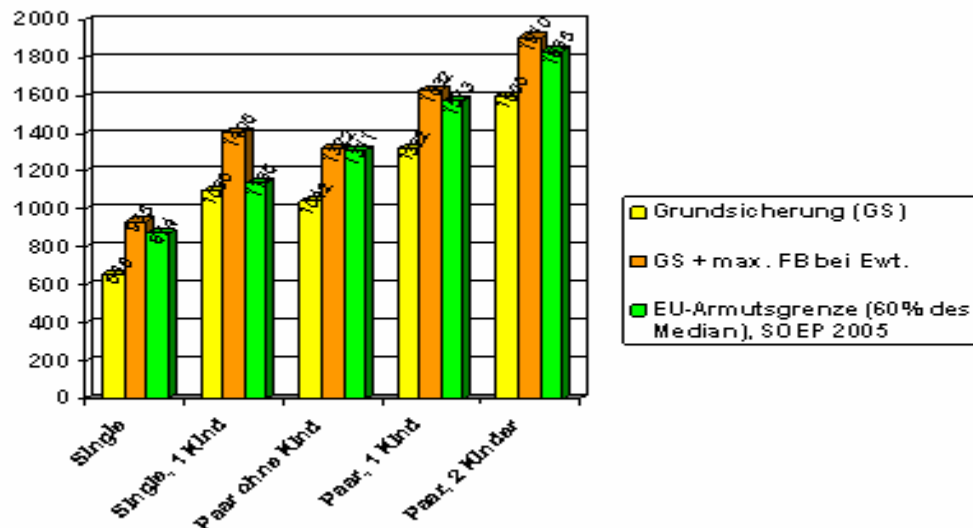
Bevor einige den Beitrag von Ulrich Walwei ergänzende Aspekte zum Schwerpunktthema „Armut trotz Arbeit“ erörtert werden, soll zunächst einer eher allgemeinen Frage nachgegangen werden: Was verstehen wir unter Armut in einer der reichsten Gesellschaften der Welt? Wenn wir uns auf das Problem von *Einkommensarmut* beschränken, lassen sich zwei Ansätze zur Setzung einer Armutsgrenze unterscheiden.

- Das gesetzlich verankerte soziokulturelle Existenzminimum kann als Armutsgrenze nach gesetzlicher Lesart oder Bedürftigkeitsgrenze bezeichnet werden. Sie ist in Deutschland teilweise individualisiert – insbesondere wegen der Berücksichtigung von Mehrbedarfen (im Wesentlichen bei Alleinerziehenden), der faktischen Wohnkosten und des Freibetrags bei Erwerbseinkommen. Diese „politische“ Armutsgrenze ist allerdings faktisch nicht dynamisiert, derzeit nur an die Rentenentwicklung angepasst, was bereits zu erheblichen Realwertminderungen des gesetzlichen Existenzminimums geführt hat. Zur Armut nach gesetzlicher Lesart zählt neben der bekämpften Armut – das sind die Empfänger(innen) von Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums – die verdeckte Armut; denn auch diejenigen, die nach ihren Einkommens- und Vermögensverhältnissen zwar anspruchsberechtigt sind, den Anspruch aber nicht realisieren, sind bedürftig im Sinne des Gesetzes.
- In der Armutsforschung dominiert aber ein anderer Armutsbegriff, der auf einen gesamtgesellschaftlichen Einkommensmittelwert rekurriert. Überwiegend wird ein Grenzwert von 60% des nationalen Median der Nettoäquivalenzeinkommen – d. h. der bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommen – gesetzt. Dies entspricht einer EU-weiten Vereinbarung und auch dem grundlegenden Konzept der Armuts- und Reichtumsberichterstattung

der Bundesregierung. Im Gegensatz zur Bedürftigkeitsgrenze ist diese relative Einkommensarmutsgrenze – auch Armutsrisikogrenze genannt – sowohl vollständig pauschalisiert als auch dynamisiert.

Es stellt sich nun die Frage nach dem Verhältnis zwischen den verschiedenen Grenzen. In der folgenden Abbildung 1 kennzeichnen die gelben (linken) Balken das allgemeine Existenzminimum¹, die orangefarbenen Balken in der Mitte die Bedürftigkeitsgrenze von Erwerbstätigen-BGs, falls sie den maximalen Freibetrag² ausschöpfen können, und die linken grünen Balken markieren zum Vergleich die relative Armutsgrenze, wie sie sich aus dem Sozioökonomischen Panel (SOEP) für 2005 ergibt. Abgesehen von den Alleinerziehenden mit ihrem besonderen Freibetrag bleibt das Grundsicherungsniveau *an sich* deutlich hinter der relativen EU-Armutsgrenze zurück, während in Fällen mit maximalem Freibetrag die relative

Abb. 1: Armuts- bzw. Bedürftigkeitsgrenzen nach Haushaltstypen



Armutsgrenze leicht überschritten wird.³ Wenn wir uns im Folgenden bei der Analyse der working poor auf die gesetzliche Armutsgrenze beschränken, dürften die Ergebnisse also⁴ nicht allzu weit von denen mit Bezug zur relativen Armutsgrenze entfernt sein.⁵ Damit ergibt

¹ Dabei wurde an durchschnittliche Unterkunftskosten von Bedarfsgemeinschaften (BGs) im Leistungsbezug 2004 angeknüpft und von Kindern unter 14 Jahren ausgegangen.

² 280 Euro bzw. 310 Euro bei mindestens einem minderjährigen Kind in der Bedarfsgemeinschaft.

³ Die Überschreitung ist bei Paaren ohne Kinder marginal, bei Alleinstehenden und Paaren mit Kindern beträgt sie 60 € bis 70 €

⁴ Die Freibeträge dürften häufig unter dem Maximalbetrag liegen.

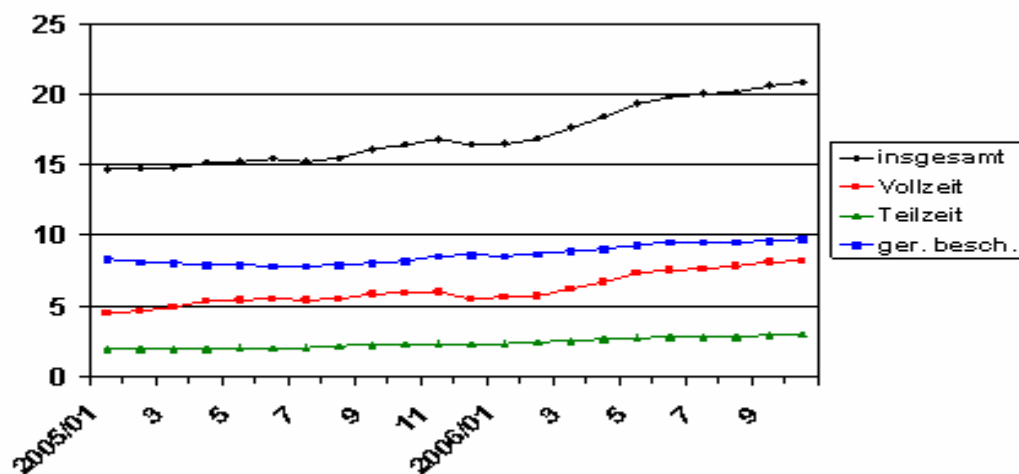
⁵ Aus der im Folgenden vorgestellten Mikrosimulation ergibt sich für erwerbstätige Personen (Vollzeit-, Teilzeit- und geringfügig Beschäftigte) der SGB II-Zielgruppe für 2004 eine Bedürftigkeitsquote von 8,7%. Die für den 2.

sich eine gewisse Anschlussfähigkeit an Ergebnisse, die u. a. im Zusammenhang mit der Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung veröffentlicht worden sind und demnächst veröffentlicht werden.⁶

2 Armut trotz Arbeit im Sinne von Bedürftigkeit insgesamt

Hinsichtlich des Umfangs von Armut trotz Arbeit hat Ulrich Walwei aufgezeigt, dass die Zahl der erwerbstätigen Hilfebedürftigen sich seit 2005 nahezu verdoppelt hat und nun bei etwa 1,3 Mio. liegt. Dementsprechend lag der Anteil der Beschäftigten an den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen Ende 2006 bei über einem Fünftel. Wie aus Abbildung 2 hervorgeht, ist die Zunahme der „Aufstocker“ insbesondere auf die Entwicklung bei den Vollzeitbeschäftigten zurückzuführen – sie ist durch die rote Linie (zweite von unten) gekennzeichnet. Den Problemen der bedürftigen Erwerbstätigen kann also nur begrenzt durch eine Ausweitung des Erwerbsumfangs im Sinne des „Forderns“ begegnet werden – ganz abgesehen von der ebenfalls begrenzenden Arbeitsmarktsituation mit einem vielerorts zu geringen Angebot von Vollzeitstellen.

Abb. 2: Working poor in der BA-Statistik – Anteil der Beschäftigten an den erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden (%)



In Erweiterung der Perspektive der amtlichen Statistik wechseln wir nun zum Ausmaß von Bedürftigkeit insgesamt, die sich aus den ALG II-Beziehenden und den Menschen in verdeck-

Armut- und Reichtumsbericht der Bundesregierung berechnete Armutsquote der Arbeitnehmer(innen) für 2003 fällt mit 7,1% (EVS) bzw. 6,9% (SOEP) etwas niedriger aus (Becker/Hauser 2005, S. 149, Tab. 3.2.2.6). Nach neueren SOEP-Ergebnissen liegt die Armutsquote der Arbeitnehmer(innen) allerdings höher und damit näher an der Bedürftigkeitsquote der Erwerbstätigen (noch unveröffentlicht).

⁶ Bei Armutsanalysen für die Bevölkerung insgesamt trifft dies aber weniger zu – hier dürfte das Ausmaß relativer Armut tendenziell größer als das Ausmaß von Bedürftigkeit sein.

ter Armut zusammensetzt. Dabei geht es entsprechend unserer Fragestellung nur um diejenigen in verdeckter Armut, die der Zielgruppe des SGB II zuzurechnen sind, die also in einer BG mit erwerbsfähiger Bezugsperson („Kopf“) leben. Verdeckte Armut ist allerdings – wie der Begriff schon aussagt – nicht unmittelbar beobachtbar. Als Ausweg aus diesem Dilemma wurde ein Mikrosimulationsmodell entwickelt, das die gesetzlich vorgegebenen Anspruchsvoraussetzungen möglichst genau abbildet und geeignet ist, für einzelne Haushalte eine fiktive Bedürftigkeitsprüfung durchzuführen. Mit der Simulationsrechnung wird versucht, die Tätigkeit eines Sachbearbeiters bei der ARGE nachzuvollziehen. Es wird also in Abhängigkeit der Haushaltsgröße und -struktur

- eine Abgrenzung von Bedarfsgemeinschaften durchgeführt,
- der Bruttobedarf aus Regelsätzen, Mehrbedarfszuschlägen und Wohnkosten ermittelt,
- unter Berücksichtigung des anzurechnenden Einkommens der Nettobedarf berechnet
- und schließlich eventuell vorhandenes Vermögen berücksichtigt.

Als bedürftig gilt ein Haushalt bzw. eine Bedarfsgemeinschaft, wenn das anzurechnende Einkommen geringer als der Bedarf ausfällt und das Vermögen unterhalb der gesetzlichen Freigrenzen liegt bzw. zum „Schonvermögen“ gehört.

Die folgende Schätzung basiert auf Daten des SOEP 2004. Die Ergebnisse in Abbildung 3 weisen also die potenziellen Anspruchsberechtigten kurz vor Inkrafttreten der Hartz IV-Reform aus. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Resultate wegen einiger datenbedingter Restriktionen nur im Sinne von ungefähren Größenordnungen zu interpretieren sind.⁷ Unter diesem Vorbehalt ergibt sich, dass etwa 2,8 Mio. bedürftigen Erwerbstätigen gut 1 Mio. Leistungsbeziehende gegenüberstehen. Wenn die Angehörigen der bedürftigen Erwerbstätigen mit einbezogen werden, verdoppelt sich die Zahl der working poor auf ca. 5,7 Mio. Personen. Der relative Unterschied zwischen Hilfebedürftigen und Grundsicherungsbeziehenden ist bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten noch gravierender als in der Gesamtbetrachtung.⁸ Unter Erwerbstätigen in Vollzeit und in (sozialversicherungspflichtiger) Teilzeit ist verdeckte Armut also offenbar besonders verbreitet.⁹ Diese Zahlen sprechen gegen die These, dass die Grundsicherung negative Arbeitsanreize habe und „übermäßig“ in Anspruch genommen werde – was immer mit „übermäßig“ in diesem Zusammenhang gemeint sein mag. Unter geringfügig Beschäftigten scheint verdeckte Armut aber kaum vorzukommen

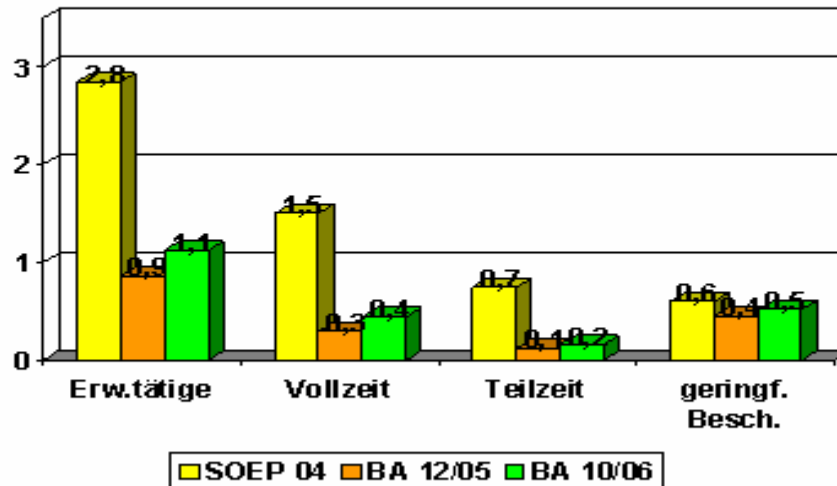
⁷ Denn die Daten erfassen nicht alle für die Simulation notwendigen Variablen, von den Befragten werden teilweise falsche Angaben gemacht oder einzelne Angaben verweigert, und zudem sind Haushaltsstichproben nicht für alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen repräsentativ.

⁸ Hier kommen auf einen Hilfebeziehenden etwa vier bis 5 weitere Anspruchsberechtigte.

⁹

– möglicherweise wegen der hier vergleichsweise großen Armutslücke bzw. des besonders großen Bedarfs.

Abb. 3: Potenzielle Anspruchsberechtigte 2004 (SOEP) und Leistungsbeziehende nach SGB II (BA) (Mio.)
- nur Erwerbstätige -



Wie aus Tabelle 1 hervorgeht, sind Niedriglöhne bei etwa der Hälfte der bedürftigen Erwerbstätigen zumindest mitursächlich für die prekäre Situation, wenn als Niedriglohnschwelle 7,50 Euro zugrunde gelegt werden. Umgekehrt bedeutet dies allerdings, dass immerhin die Hälfte

Tab. 1: Struktur der bedürftigen Erwerbstätigen (SOEP 2004) nach der Höhe des Bruttostundenlohns (L)

	alle	darunter:	
		in Vollzeit	in Teilzeit
Niedriglohnschwelle (NLS): 7,50 €			
L < NLS	49%	24%	25%
L ≥ NLS	51%	30%	21%
Niedriglohnschwelle (NLS): 9 €			
L < NLS	59%	31%	28%
L ≥ NLS	41%	23%	18%

der anspruchsberechtigten Erwerbstätigen zu einem Lohn oberhalb von 7,50 € arbeitet; ein Mindestlohn kann Armut trotz Arbeit wegen der Bedeutung des Haushaltszusammenhangs also nur begrenzt vermindern. Bei der höheren Stundenlohngrenze von 9 € die ungefähr der üblichen Grenzziehung bei zwei Dritteln des Median entspricht, reduziert sich der Anteil der Bedürftigen oberhalb der Niedriglohnschwelle zwar auf etwa zwei Fünftel, ist damit aber noch immer beträchtlich.

3 Zur These der Notwendigkeit einer Ausweitung des Niedriglohnsegments

Welche Quintessenzen ergeben sich nun aus den – von Ulrich Walwei und in diesem Beitrag präsentierten – empirischen Ergebnissen zu Armut trotz Arbeit?

- Festzustellen ist, dass es in Deutschland ein großes Niedriglohnsegment gibt¹⁰ – Tendenz steigend, wie mehrere Studien belegt haben. Aus einer Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) ist zudem hervorgegangen, dass Aufstiege aus dem Niedriglohnsegment immer seltener gelingen und dass diese Aufwärtsmobilität im internationalen Vergleich gering ist.¹¹
- Auf der Analyseebene der Haushalte zeigt sich zwar, dass ein geringer Lohn im Familienkontext häufig kompensiert wird. Je nach Abgrenzung sind nur 29% bzw. 23% der Niedriglohnbezieher bedürftig i. S. d. SGB II.
- Dennoch geht Armut trotz Arbeit etwa in der Hälfte der Fälle mit einem niedrigen Stundenlohn einher (vgl. Tabelle 1).

Trotz dieser Befunde wird in arbeitsmarktpolitischen Stellungnahmen häufig eine Ausweitung des Niedriglohnsegments empfohlen. Damit wird implizit angenommen, dass die Arbeitsplätze zu Niedriglöhnen mit Geringqualifizierten besetzt und nicht ausreichend für die Gruppe der nicht oder unterbeschäftigten Geringqualifizierten sind. Zweifel an der Stichhaltigkeit dieser These ergeben sich aus der Qualifikationsstruktur der Bedürftigen.

- So ergibt sich aus der amtlichen Statistik, dass etwa drei Viertel der vollzeitbeschäftigten Aufstocker einen beruflichen Ausbildungsabschluss haben.
- Die gleiche Größenordnung ergibt sich aus dem SOEP für alle bedürftigen Erwerbstätigen.

¹⁰ Es umfasst je nach Abgrenzung ca. 12% (Grenzwert 7,50 Euro) bis 19% (Grenzwert 9 Euro) aller Beschäftigten. Vgl. in diesem Zusammenhang auch Bosch, Gerhard, Claudia Weinkopf (Hg.) 2007: Arbeiten für wenig Geld. Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland. Frankfurt/New York.

¹¹ Rhein, Thomas, Hermann Gartner, G. Krug 2005: Niedriglohnsektor. Aufstiegschancen für Geringverdiener verschlechtert. IAB-Kurzbericht Nr. 3 vom 20.03.2005, Nürnberg.

- Zudem ergibt sich aus dem SOEP, dass insgesamt nur ein knappes Fünftel der Beschäftigten unter der Stundenlohngrenze von 9 € keine formale Qualifikation besitzt.
- Demnach ist das Niedriglohnsegment also keineswegs eine Domäne der Geringqualifizierten. Offenbar
 - liegen auch die Entgelte für viele Berufe, die eine formale Qualifikation voraussetzen, unterhalb der üblichen Niedriglohnschwelle
 - und/oder qualifizierte Personen sind in erheblichem Maße auf Arbeitsplätzen beschäftigt, die keine Qualifikation erfordern, und verdrängen damit die Geringqualifizierten von diesen Beschäftigungsmöglichkeiten.

Zur Überprüfung der These des „Mismatch“ auf dem Arbeitsmarkt sind in Tabelle 2 die entsprechenden Personen ausgewiesen, die zwar eine Berufsausbildung abgeschlossen haben, deren derzeitige Tätigkeit aber keine Ausbildung erfordert. Nach Ergebnissen des SOEP sind dies insgesamt 4,8 Mio. Personen. Darunter haben 1,8 Mio. einen Stundenlohn unter 9 €. Mehrheitlich sind dies Nichtbedürftige i. S. d. SGB II. Bei der Interpretation des ausgewiesenen „Mismatch“ ist zwar zu berücksichtigen, dass ein Teil der für ihren Arbeitsplatz formal überqualifizierten Personen wegen veralteter Abschlüsse und fehlender oder unterbrochener Berufserfahrung – Stichwort „Humankapitalentwertung“ – nicht unmittelbar für qualifizierte Tätigkeiten geeignet ist. Dennoch legen die Zahlen den Schluss nahe, dass sich hinter dem

Tab. 2: Erwerbstätige mit „Mismatch“: beruflicher Abschluss, aber Tätigkeit erfordert keine Ausbildung (SOEP 2004)

	Mio. Personen	gruppenspezifische Quote
Alle	4,8	15%
- Lohn < 9 €	1,8	27%
- Lohn ≥ 9 €	2,9	12%
Bedürftige	0,7	26%
- Lohn < 9 €	0,4	27%
- Lohn ≥ 9 €	0,3	25%
Nichtbedürftige	4,1	14%
- Lohn < 9 €	1,4	27%
- Lohn ≥ 9 €	2,7	11%

fehlenden Arbeitsplatzangebot für Geringqualifizierte eine zu geringe Arbeitsnachfrage insgesamt und ein entsprechender Verdrängungsprozess nach unten verbergen. Von daher sind nicht nur Bildungsoffensiven für Geringqualifizierte, sondern auch die berufliche Fortbildung von formal Qualifizierten dringend geboten.

Die Notwendigkeit von vielfältigen Bildungsmaßnahmen kann allerdings eher mittelfristig zu Erfolgen führen, so dass kurzfristig nicht mit einer Überwindung des Problems der working poor zu rechnen ist. Letztlich ist die steigende Zahl der bedürftigen Erwerbstätigen auch eine logische Konsequenz der Hartz IV-Reform. Denn die Verschärfung der Zumutbarkeitsregeln, nach denen nahezu jede Arbeit angenommen werden muss, impliziert eine Zunahme von Beschäftigungsverhältnissen, die nicht Existenz sichernd sind, und einen Lohndruck nach unten. Dies ist implizit mit dem Paradigma des „*Forderns* und *Förderns*“ verbunden, nach dem mit jedweder Beschäftigung – also auch mit Niedrigstlöhnen, Teilzeit- und geringfügiger Beschäftigung – die Erwerbslosigkeit reduziert werden soll. Insofern ist die Entwicklung der Zahl der „Aufstocker“ keineswegs überraschend und die Benennung der neuen Grundsicherungsleistung als *Arbeitslosengeld* bzw. Grundsicherung für *Arbeitssuchende* nicht angemessen, vielmehr irreführend.

4 Zum Konzept „Vorrang für das reguläre Beschäftigungsverhältnis“

Das derzeit sichtbare Ausmaß von Armut trotz Arbeit würde mit einer von vielen Seiten geforderten „Reform der Reform“ – also mit einer Ergänzung oder Modifizierung des Hartz IV-Gesetzes z. B. durch Lohnsubventionen, Leistungspauschalisierungen oder -kürzungen – nicht unmittelbar abgebaut sondern eher aus der Grundsicherungsstatistik verbannt bzw. in eine andere Statistik verschoben werden. Das von Ulrich Walwei vorgestellte Konzept „Vorrang für das reguläre Beschäftigungsverhältnis“¹² hebt sich m. E. allerdings in vieler Hinsicht positiv von anderen Konzepten ab.

1. Es handelt sich nicht um ein allgemeines Kombilohnmodell, sondern begrenzt den Sozialversicherungszuschuss – genannt Bonus für Arbeit – unter Berücksichtigung des Partner Einkommens auf einen unteren Einkommensbereich.

¹² Vgl. Bofinger, Peter, Martin Dietz, Sascha Genders, Ulrich Walwei 2006: Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich. Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (SWMA). August 2006.

2. Das auf das ALG II-Niveau erhöhte Kindergeld im Niedrigeinkommensbereich¹³ könnte eine sinnvolle Alternative zum gegenwärtigen sehr bürokratischen und reformbedürftigen Kinderzuschlag sein.
3. Mit dem Konzept könnte verdeckte Armut abgebaut werden.
4. Und last but not least würden mit der Beendigung der Subventionierung von Mini- und Midi-Jobs die den bestehenden Regelungen immanenten Fehlanreize auf der Arbeitsplatzangebotsseite abgebaut werden.

Daneben sind aber auch kritische Punkte des Reformvorschlags zu sehen.

- So kann sich über Prozesse der „Rückwälzung“ des Sozialversicherungszuschusses zum Unternehmen ein weiterer Lohnsenkungsdruck nach unten entwickeln. Derartige Entwicklungen haben sich beispielsweise hinsichtlich der Subventionierung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse gezeigt. Möglicherweise sind Überwälzungsvorgänge dieser Art von den Autoren des Konzepts „Vorrang für das reguläre Beschäftigungsverhältnis“ sogar beabsichtigt – in der Hoffnung auf eine Zunahme des Arbeitsplatzangebots. Dieser Erwartung stehen allerdings Erfahrungen im letzten Jahrzehnt entgegen. Denn trotz der beobachtbaren Ausweitung des Niedriglohnsegments sind positive Beschäftigungseffekte ausgeblieben. Mit einer Politik des Lohndrucks wird der offenbar dominierende Einfluss der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit negiert – und zudem bewusst eine Zunahme von Armut trotz Arbeit akzeptiert bzw. als „Instrument“ eingesetzt.
- Problematisch sind m. E. auch der reduzierte oder entfallende Sozialversicherungszuschuss bei Teilzeitbeschäftigung sowie die gegenüber dem Status quo verminderten Freibeträge im unteren Lohnsegment. Damit ist eine schwer vermittelbare Umverteilung von „ganz unten“ nach „etwas weiter oben“ verbunden.
 - Diese ist allenfalls bei freiwilliger Teilzeitbeschäftigung zu rechtfertigen.
 - Die implizite These des frei wählbaren Erwerbsumfangs ist aber sehr fragwürdig.
 - Denn erstens haben sich offenbar Arbeitgeber auf die mit stark reduzierten Abgaben belegten geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse eingestellt, so dass sich für viele Betroffene die Alternative von mehr Wochenarbeitsstunden nicht stellt – andernfalls könnten Bedürftige von den Trägern der Grundsicherung darauf verwiesen werden.

¹³ Dies ist im Konzept „Vorrang für das reguläre Beschäftigungsverhältnis“ verbunden mit einer Ausweitung der Gleitzone um 400 Euro (Transferenzzugsrate von 13% bei Kindern unter 14 Jahren bzw. 30% bei älteren Kindern).

- Zudem ist insbesondere bei Frauen mit Kindern wegen häufig unzureichender Kinderbetreuungsmöglichkeiten oder vorrangiger Aspekte des Kindeswohls der faktisch realisierbare Erwerbsumfang begrenzt.
- Und schließlich gelten auch erwerbsgeminderte Personen als erwerbsfähig, sofern sie mindestens drei Stunden täglich arbeiten können; sie können nicht auf eine Vollzeitstelle verwiesen werden.
- Der bei Teilzeitbeschäftigung reduzierte bzw. entfallende Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen ist allerdings in vielen Fällen letztlich „unschädlich“. Denn im Falle von Bedürftigkeit der Teilzeitbeschäftigten sind die vom Arbeitnehmer abzuführenden Beiträge voll vom anzurechnenden Einkommen abziehbar, werden also implizit doch erstattet.
- Abgesehen von den Auswirkungen des Reformvorschlags für Teilzeitbeschäftigte bedeutet das Konzept selbst bei Vollzeitbeschäftigten teilweise eine Verschlechterung gegenüber dem Status quo.
 - Denn im Falle von trotz „Bonus für Arbeit“ bestehender Bedürftigkeit verbleiben von der 100%igen Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge wegen der Transferentzugsrate von 85% nur 15% beim Bedürftigen. Demgegenüber sind im Rahmen des gegenwärtigen ALG II die Sozialversicherungsbeiträge voll vom anzurechnenden Einkommen absetzbar, was eine Transferentzugsrate von 0% impliziert (vgl. die Beispielrechnungen im Anhang).
 - Schließlich werden auch viele Vollzeitbeschäftigte – insbesondere mit mehreren zu versorgenden Angehörigen – durch den reduzierten Freibetrag im unteren Segment gegenüber dem Status quo schlechter gestellt.

5 Schlussfolgerungen

Zusammenfassend ergeben sich einige m. E. wichtige Aspekte, die bei der weiteren Gestaltung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik berücksichtigt werden sollten.

- So hat sich gezeigt, dass Niedriglöhne und Bedürftigkeit sich nur teilweise überlappen. Demnach sind allgemeine Kombilohnmodelle „teuer“ und können andererseits das Grundsicherungssystem nicht ersetzen.
- Das weitere derzeit diskutierte Reformkonzept des gesetzlichen Mindestlohns kann angesichts der zunehmenden Aushöhlung des Tarifvertragssystems sinnvoll sein. Derzeit sind nur noch 57% der westdeutschen und 41% der ostdeutschen Beschäftigten in ein Flächentariflohnsystem eingebunden (Presseinformation des IAB vom 14.06.2007). Wie der

Kombilohn kann aber auch ein gesetzlicher Mindestlohn kein Ersatz für eine staatliche Grundsicherung sein.

- Für dieses Grundsicherungssystem haben sich *keine* empirischen Hinweise auf eine wesentliche Relevanz der eher theoretischen negativen Arbeitsanreize ergeben. Denn bei knapp 3 Mio. Erwerbstätigen liegt das Einkommen vor Grundsicherungsleistung unter der Bedürftigkeitsgrenze nach dem SGB II. Sie entsprechen nicht dem einfachen Modelltyp des homo oeconomicus. Dieser würde bei dieser Einkommenssituation den Transferbezug einer Erwerbstätigkeit vorziehen.¹⁴ Offenbar dominieren das Bedürfnis nach Eigenständigkeit, der gesellschaftliche Wert der Arbeit, die zu Anerkennung und zwischenmenschlichen Kontakten führt, sowie mittel- und langfristige Lebensplanungen gegenüber dem engen, kurzfristigen Kalkül.
- Auch vorliegende Ergebnisse zum „Reservationslohn“ von ALG II-Beziehenden lassen sich nicht vorschnell als Indiz für zu geringe Arbeitsanreize des Grundsicherungssystems interpretieren. Nach einer Studie des IAB auf Basis der Erhebung „Lebenssituation und Soziale Sicherung“ liegt der durchschnittliche Nettostundenlohn, den Grundsicherungsempfänger(innen) akzeptieren würden, um 13% über dem letzten Lohn vor der Arbeitslosigkeit.¹⁵ Dieser Mittelwert kann aber nicht als Zeichen allgemein mangelnder Konzessionsbereitschaft interpretiert werden, wenn der Einfluss des Niveaus des letzten Lohnsatzes kontrolliert wird. Denn lediglich für die Teilgruppe der Befragten mit einem Nettostundenlohn unter 5 Euro vor der Arbeitslosigkeit ergibt sich eine „reservation wage ratio“ von mehr als 1, die anderen Gruppen sind zu mit steigendem früheren Lohn zunehmenden Lohneinbußen bereit. Bei Lohnsätzen deutlich unter 5 Euro ist aber ein Niveau nahe der Sittenwidrigkeitsgrenze erreicht, so dass es unabhängig von theoretischen Anreizmechanismen rational und ethisch gerechtfertigt ist, einen höheren Stundenlohn als Bedingung für die Beschäftigungsaufnahme zumindest zu nennen – zumal der Niedrigstlohn der letzten Beschäftigung ja offensichtlich nicht vor Arbeitslosigkeit geschützt hat.¹⁶ Das tatsächliche Verhalten signalisiert allerdings eine letztlich noch höhere Konzessionsbereitschaft

¹⁴ Die hohe Zahl der Erwerbstätigen an oder unter der Bedürftigkeitsgrenze ist *nicht* eine Folge des neuen Prinzips des „Forderns“. Denn das Phänomen der „working poor“ ist keineswegs neu (vgl. Strengmann-Kuhn, Wolfgang 2003: Armut trotz Erwerbstätigkeit. Analysen und sozialpolitische Konsequenzen. Frankfurt/New York), und verdeckte Armut war auch vor der Hartz IV-Reform unter Erwerbstätigen weit verbreitet (vgl. Becker, Irene, Richard Hauser 2005: Dunkelziffer der Armut. Ausmaß und Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen. Berlin).

¹⁵ Bender, Stefan, Susanne Koch, Susanne Meßmann, Ulrich Walwei 2007: Was muten sich Arbeitslose zu? Lohnkonzessionen von ALG II-Empfängern, IAB Discussion Paper No. 23/2007, Nürnberg, hier insbesondere S. 24.

¹⁶ Abgesehen davon ist zu berücksichtigen, dass der zuletzt vor der Arbeitslosigkeit erzielte Lohn retrospektiv per Telefoninterview erhoben wurde und die Angaben von daher teilweise fehlerbehaftet sein dürften.

als die Absichtserklärungen, wie die Auswertungen nach der „accepted wage ratio“ zeigen.

- Zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten von Geringqualifizierten kann mit Weiterbildungsmaßnahmen für formal Qualifizierte den Verdrängungsprozessen entgegengewirkt werden: Denn 4,8 Mio. formal qualifizierten Erwerbstätigen, deren Tätigkeit keine Ausbildung erfordert, stehen ca. 1,3 Mio. Arbeitslose im ALG II-Bezug ohne Berufsausbildung gegenüber.
- Anreize zur Umwandlung von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen in prekäre Arbeitsplätze mit vergleichsweise hohem Armutsrisiko sollten vermieden werden. Dazu wäre eine Rücknahme der Mini- und Midi-Job-Regelungen – nicht abrupt, sondern nach Ablauf einer rechtzeitig angekündigten Frist – sinnvoll.
- Wegen der großen Bedeutung des Haushaltskontextes für das Armutsrisiko von Erwerbstätigen oberhalb der Niedriglohnschwelle und damit auch von Kindern ist m. E. eine Aufstockung des Kindergeldes im unteren Einkommenssegment erforderlich,
- ohne allerdings das nachrangige Grundsicherungssystem zum wiederholten Male binnen kurzer Frist zu verändern.

Anhang

Gegenüberstellung der Wirkungsweise der gegenwärtigen Grundsicherung für Arbeitsuchende (Alg II) und der des Konzepts „Vorrang für das reguläre Beschäftigungsverhältnis“ (NES) für typisierte Arbeitnehmer(innen), die trotz „Bonus für Arbeit“ bedürftig sind

Brutto- bedarf	YUST- Brutto	YUST-Netto		Freibetrag		Nettobedarf		HYN	
		Alg II	NES	Alg II	NES	Alg II	NES	Alg II	NES
1.000	800	640	800	240 ¹	120	600	320	1.240	1.120
1.500	1.000	800	1.000	270 ²	150	970	650	1.770	1.650
2.000	1.500	1.200	1.500	310 ³	225	1.110	725	2.310	2.225
2.000	1.800	1.440	1.800	310 ³	270	870	470	2.310	2.270

Legende:

YUST = Einkommen aus unselbständiger Arbeit

HYN = Haushaltsnettoeinkommen

NES = Reformkonzept „Vorrang für das reguläre Beschäftigungsverhältnis“ in Anlehnung an eine Negative Einkommensteuer (NES)

¹ $100 + 700 * 0,2 = 100 + 140$

² $100 + 700 * 0,2 + 300 * 0,1 = 100 + 140 + 30$

³ Annahme: mind. ein Kind im Haushalt; $100 + 700 * 0,2 + 700 * 0,1 = 100 + 140 + 70$