Integration durch Fordern und Fördern: Erfahrungen mit der Reform der Grundsicherung in Deutschland

Solothurn, 7. September 2007

Alexander Spermann (Universität Freiburg, ZEW Mannheim, IZA Bonn, Randstad Deutschland)

1. Die wichtigsten Fakten

- Langzeitarbeitslosigkeit: > 50 %
- Arbeitslosenquote der gering Qualifizierten in Ostdeutschland: > 50 %
- Grundsicherungsempfänger: > 7 Millionen
- Arbeitende Arme (Working poor): etwa 1 Million Menschen erhalten ergänzendes Arbeitslosengeld II

Arbeitsmarktindikatoren – fünf Jahre nach Hartz:

- Dauer der Arbeitslosigkeit: 41 Wochen (+ 8 Wochen)
- Zahl der Langzeitarbeitslosen: 1,4 Millionen (+ 250.000)
- Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse: 26,4 Millionen (- 1.000.000)

→ Hartz-Gesetze setzten nicht am Kern der deutschen Arbeitsmarktprobleme an, sondern fokussierten sich auf eine bessere Arbeitsvermittlung

Dualer Arbeitsmarkt 2007:

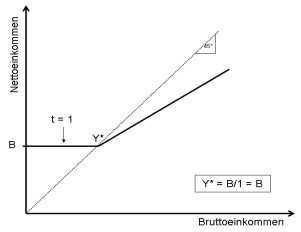
Hohe Langzeitarbeitslosigkeit

und

Mangel an qualifizierten Arbeitskräften

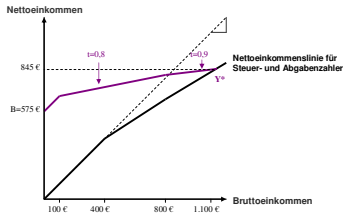
2. Hindernisse bei der Reform der Grundsicherung

2.1 Arbeitslosenfalle



2.2. Teilzeitfalle

Status quo, Single, Westdeutschland

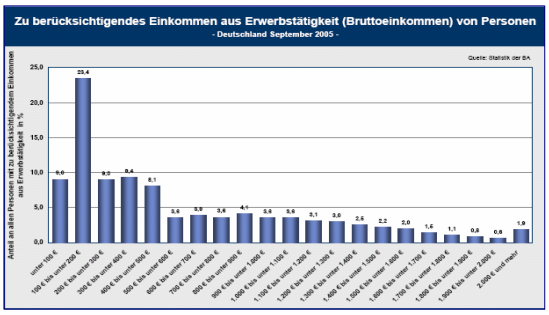


Frage:

Wie verhalten sich Langzeitarbeitslose angesichts des Status quo?

Antworten:
1. Tarnkappenarbeitsverhältnisse
2. Working Poor

2005: Tarnkappenarbeitsverhältnisse und Working Poor

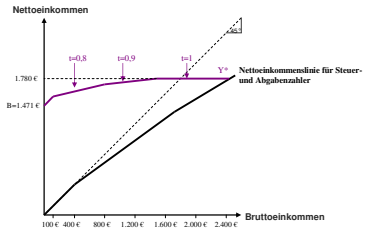


2.3 Working poor Falle

Working poor: Menschen, die ein Einkommen unter dem haushalts-spezifischen Existenzminimum verdienen und deshalb ergänzendes ALG II erhalten

Problem: Reduzierung des Arbeitseinsatzes (Wechsel von der schwarzen zur violetten Linie)

Status quo, Familie (2 Kinder), Westdeutschland



2.4 „Schlechter Job"-Falle

Grundsicherungsempfänger werden zur Annahme gering entlohnter Stellen unter ihrem Qualifizierungsniveau gezwungen

– und verbleiben in schlechten Jobs

Problem: Geringe Lohnprogression in Deutschland

Ausweg: Qualifizierung

2.5 Erwerbsunfähigkeitsfalle

- Grundsicherung für Erwerbsfähige: Arbeitslosengeld II
- Grundsicherung für Nicht-Erwerbsfähige: Sozialhilfe
- Aber gleiche Höhe für beide Gruppen

Problem: Wenn Druck auf die Erwerbsfähigen erhöht, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass der Anteil der Erwerbsunfähigen zunimmt

3. Politikparameter bei Grundsicherungsreformen

Exogene Politikparameter:

B
t

Arbeitsverpflichtung: Effekt auf Freizeit

B (Zeit)

t (Zeit)

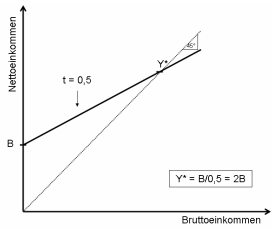
3.1 Bedingungsloses Grundeinkommen

Befürworter:

- Dieter Althaus
- Götz Werner

Kritische Betrachtung: Spermann (2007)

3.1 Bedingungsloses Grundeinkommen



Theoretische Überlegungen

Statische Aspekte

- Positiver Substitutionseffekt für Grundsicherungsempfänger
- Negativer Substitutions- und Einkommenseffekt für bereits Erwerbstätige
- Nettoeffekt ist unklar

Dynamische Aspekte

- Qualifizierung
  (Diamond 1968; Siebert/Stähler 1993; Oskamp/Snower 2006)
- Soziale Normen
  (Lindbeck 1994, 2006)

Hauptergebnisse der sozialen Experimente in den USA

Theoretische Effekte existieren tatsächlich (Robins 1985):

Negativer Arbeitsangebotseffekt der bereits Erwerbstätigen ist beobachtbar

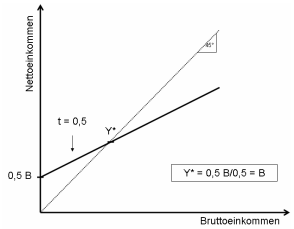
Große Vorsicht bei der Einführung einer negativen Einkommensteuer geboten
→ US-Lösung: Earned Income Tax Credit

3.2 Kombilohn

Hier: Armutslückenkonzept von Friedman

Vertreter:

- Ifo Kombilohn Modell
- Sachverständigenrat – Kombilohnmodell
- BMWI-Beirat
- Freiburger Blaupause II



Kombilohn-Modell des SVR

Entspricht einem Armutslückenkonzept kombiniert mit gemeinnütziger Arbeit

Modul 1: Geringfügigkeitsschwelle bei Hinzuverdienstmöglichkeiten

Modul 2: Regelsatzabsenkung für Erwerbsfähige um 30 % und gleichzeitig bessere Hinzuverdienstgrenzen

Modul 3: Senkung der Abgabenbelastung durch Ausweitung der Gleitzone der Midijobs auf Einkommensbereich 200 bis 800 €

Empirische Aspekte

Mikrosimulationsergebnisse (IZA):

- Beschäftigungseffekt: zusätzlich 350.000 Personen in Beschäftigung
- Fiskalische Wirkungen: langfristig 7,6 Mrd. € Einsparungen, vor allem durch ALG II Einsparung und zusätzliche Sozialversicherungseinnahmen durch Mehrbeschäftigung

3.3 Workfare

Vertreter:

- IZA Bonn
- BMWI-Modell

Grundidee:

Anspruch auf Arbeit statt auf Grundsicherungs-Leistungen, notfalls gemeinnützige Arbeit

Vorläufer:

- Stadt Freiburg
- Stadt Leipzig

Ergebnis der Mikrosimulation des IZA:

- Arbeitsangebot: + 1,4 Millionen
- Bei vollständiger Umsetzung in Beschäftigung: 25 Mrd. € jährliche Kostenentlastung

Hauptprobleme in Deutschland

- Erwerbsunfähigkeitsfalle (bisher nicht simuliert)
- Kosten des gemeinnützigen Sektors schwer abschätzbar
- Verdrängungseffekte, zumindest lokal

4. Schlussfolgerungen

Grundsicherung – quo vadis?

- Bedingungsloses Grundeinkommen: eine Illusion
- Kombilohn: Absenkung des Hilfeniveaus ist politisch nicht konsensfähig

  Politisch beschlossener Kombilohn hat mit den hier vorgestellten Konzepten nichts zu tun, ist eine Arbeitgebersubvention mit Qualifizierungselementen

4. Schlussfolgerungen

- Workfare: Positive Erfahrungen, auch in Deutschland, aber politisch offensichtlich wenig attraktiv

Fazit: Eine fundamentale Grundsicherungsreform in Richtung Kombilohn und Workfare steht weiterhin aus!