



# **IW-Report 6/2021**

## **Die arbeitsmarkt- und sozial- politische Programmatik von Bündnis 90/Die Grünen**

Eine ökonomische Einordnung  
Holger Schäfer

Köln, 17.02.2021



**Kontakt Daten Ansprechpartner**

Holger Schäfer  
+49 (0)30-27877-124  
schaefer.holger@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln  
Postfach 10 19 42  
50459 Köln

## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>4</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>5</b>
<b>2 Flexible Erwerbsformen</b>	<b>6</b>
2.1 Verbot der sachgrundlosen Befristung	6
2.2 Entlohnung von Zeitarbeitnehmern	7
2.3 Verbot von Arbeit auf Abruf	8
2.4 Umwandlung von geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung	9
<b>3 Arbeitszeit</b>	<b>10</b>
3.1 Verbot unbezahlter Überstunden	10
3.2 „Flexible Vollzeit“	12
3.3 Bezahlte Auszeiten	12
<b>4 Entlohnung und Arbeitsbedingungen</b>	<b>14</b>
4.1 Mindestlohn	14
4.2 Gleiche Bezahlung für gleichwertige Arbeit	15
<b>5 Arbeitslosenversicherung</b>	<b>16</b>
5.1 Rechtsanspruch auf Weiterbildung	16
5.2 Erleichterung des Bezugs von Lohnersatzleistungen	18
5.3 Kurzarbeitergeld	19
5.4 Maßnahmen im Kontext der Corona-Pandemie	21
<b>6 Grundsicherung</b>	<b>23</b>
6.1 Leistungshöhe	23
6.2 Pauschalierungen	26
6.3 Sanktionen	27
6.4 Individualisierung	28
6.5 Arbeitsmarktpolitik	29

<b>7 Fazit</b>	<b>31</b>
<b>Literatur</b>	<b>32</b>
<b>Abstract</b>	<b>38</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>39</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>39</b>

**JEL-Klassifikation:**

J01 – Arbeitsmarktökonomie – Allgemeines

J08 – Arbeitsmarktpolitik

## Zusammenfassung

Die Partei Bündnis 90/Die Grünen hat eine umfangreiche Agenda arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Forderungen erarbeitet. Diese reichen von Maßnahmen mit geringer Reichweite wie dem weitgehenden Verbot der Arbeit auf Abruf bis hin zu Maßnahmen, die einem kompletten Systemwechsel gleichkommen und Millionen von Personen betreffen würden, wie der Individualisierung der Grundsicherung.

Ein leitendes Motiv der Programmatik ist die Erhöhung der Flexibilität für Arbeitnehmer. Diesen sollen diverse Möglichkeiten eingeräumt werden, in stärkerem Maß als bislang über Länge und Lage der eigenen Arbeitszeit zu bestimmen. Diese erweiterten Freiheitsgrade für Arbeitnehmer gehen einher mit einer Einschränkung der Flexibilisierungsmöglichkeiten für Unternehmen. Insbesondere für Erwerbsformen jenseits des sogenannten Normalarbeitsverhältnisses werden weitreichende Einschränkungen skizziert. Ein zweites Leitmotiv besteht in gesetzlichen Eingriffen in die Lohnfindung. Die Erhöhung des Mindestlohns und vor allem Vorgaben zu der Frage, wie die relativen Löhne für verschiedene Tätigkeiten zueinander stehen sollten, bilden einen Kontrast zur freien Lohnfindung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Ein drittes Leitmotiv besteht in der Ausweitung der Leistungen sozialer Sicherungssysteme. Zwar kein Schwerpunkt, aber dennoch Teil der Programmatik, sind Vorschläge zur Verbesserung der Effizienz der sozialen Sicherung.

Dieser Beitrag entwickelt eine Taxonomie der Forderungen und diskutiert die Begründungen sowie die Vor- und Nachteile aus einer – wenn auch nicht der einzig möglichen – ökonomischen Sichtweise. Sofern sinnvoll, werden die Folgen der Umsetzung diskutiert. Dabei bleibt es in der Regel bei einer qualitativen Abschätzung der Folgen. Eine quantitative Analyse muss Studien vorbehalten bleiben, die sich auf einzelne Reformvorschläge konzentrieren.

## 1 Einleitung

Die ökonomische Einordnung politischer Konzepte ist selbstverständlicher Gegenstand der Tätigkeit von Ökonomen (Haucap/Thomas, 2014). Entscheidend für die Beurteilung ist die Tragfähigkeit der Begründung sowie die Abschätzung der Folgen einer vorgeschlagenen Änderung des gesetzlichen oder institutionellen Rahmens. In vielen Fällen erfolgt eine solche Beurteilung ex post im Rahmen der Evaluationsforschung. Von Interesse ist grundsätzlich aber auch die ex ante-Bewertung, die sich indes ihrerseits häufig auf die empirische Evaluation vergleichbarer vergangener Änderungen stützt.

Der vorliegende Beitrag untersucht die arbeitsmarkt- und sozialpolitische Programmatik von Bündnis 90/Die Grünen hinsichtlich der Plausibilität ihrer Begründung und abschätzbarer Folgen, soweit das ex-ante möglich ist. Auch wenn grundsätzlich die Programmatik aller Parteien von gleichem Interesse ist, erscheint die von Bündnis 90/Die Grünen besonders relevant, da die Partei – zumindest nach derzeitigem Stand – von allen Oppositionsparteien die mit Abstand größte Chance haben dürfte, nach der nächsten Bundestagswahl einer Regierung anzugehören. Damit geht eine größere Wahrscheinlichkeit einher, dass die Programmatik auch umgesetzt wird. Mit den anderen Oppositionsparteien würde in einem ähnlichen Fall genauso verfahren. Die Programmatik der Koalitionsparteien braucht hingegen nicht priorisiert werden, da deren Politik im Rahmen des Regierungshandelns ohnehin fortlaufend bewertet wird.

Es werden im Folgenden – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – bundespolitische Positionen betrachtet, die erstens einen gewissen Konkretisierungsgrad aufweisen und über eine reine Absichtserklärung hinausgehen. Vor allem im Grundsatzprogramm bleiben viele Punkte eher vage. So findet sich dort zum Beispiel die Idee, dass mit einer „allgemeinen Arbeitszeitverkürzung“ Arbeit „gerechter“ verteilt werden könne (Bündnis 90/Die Grünen, 2020, 61). Da die Verhandlung der Arbeitszeit in der Regel Sache der Tarifpartner ist und der Gesetzgeber allenfalls im Rahmen von arbeitsmedizinisch begründeten Höchstarbeitszeiten eingreift, stellt sich zwingend die Frage, in welcher konkreten Form eine Arbeitszeitverkürzung umgesetzt werden könnte. Da der Vorschlag in dieser Hinsicht nicht weiter ausgeführt wird, entzieht er sich einer Folgenabschätzung. Zweitens werden nur Vorschläge betrachtet, von denen dabei ausgegangen werden kann, dass ihnen ein gewisser Grad des innerparteilichen Konsenses zugrunde liegt. Um dies zu erreichen, wurden nur parlamentarische Anträge der Bundestagsfraktion, das Wahlprogramm der letzten Bundestagswahl, das Grundsatzprogramm sowie zwei Beiträge des Bundesvorstands Robert Habeck zur Gestaltung der Grundsicherung berücksichtigt.

## 2 Flexible Erwerbsformen

### 2.1 Verbot der sachgrundlosen Befristung

Die Forderung, die Möglichkeit der sachgrundlosen Befristung abzuschaffen, findet sich bereits im Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2017 (Bündnis 90/Die Grünen, 2017, 193), wird dort aber – abgesehen von der Absicht, den „Trend zu immer mehr unsicheren Jobs“ umkehren zu wollen – nicht näher begründet. Aufschlussreicher ist eine Positionierung der Grünen Bundestagsfraktion (Bündnis 90/ Die Grünen Bundestagsfraktion, 2018). Dort wird argumentiert, dass erstens befristet Beschäftigte ihre Arbeitnehmerrechte nicht einfordern, weil sie damit rechnen müssen, „in wenigen Monaten“ auf der Straße zu stehen. Zweitens werde die langfristige Lebensplanung erschwert. Drittens sei die sachgrundlose Befristung entbehrlich, weil es die Möglichkeit der Sachgrundbefristung gebe. Viertens gebe es mit der sechsmonatigen Probezeit und der Zeitarbeit andere Möglichkeiten des flexiblen Personaleinsatzes.

Aus Sicht des Arbeitnehmers bietet die Befristung des Arbeitsvertrages auf einen ersten Blick in der Tat keine Vorteile gegenüber der Alternative eines unbefristeten Arbeitsvertrages. Es erscheint plausibel, dass ökonomische Unsicherheit Paare zögern lässt, eine Familie zu gründen. Zwar ist die Faktenlage sehr dünn, aber einzelne empirische Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Fertilität befristet beschäftigter Frauen in der Tat geringer ist als die der unbefristet beschäftigten Frauen (Auer et al., 2015). Dem wäre entgegenzuhalten, dass das unbefristete Arbeitsverhältnis keineswegs die einzige kontrafaktische Situation zum befristeten Arbeitsverhältnis darstellt. In Abwesenheit von der Befristungsmöglichkeit muss auch die Möglichkeit in Betracht gezogen werden, dass Betriebe keine Arbeitskräfte nachfragen können oder wollen. In diesem Fall wäre das Ausmaß der ökonomischen Unsicherheit für Anbieter von Arbeit noch weit größer und es wäre fraglich, ob der Fertilitätsnachteil befristet Beschäftigter weiterhin Bestand hat. Es kann zum Beispiel gezeigt werden, dass Arbeitslose und Nichterwerbstätige, die eine befristete Beschäftigung aufgenommen haben, hinsichtlich verschiedener arbeitsmarktbezogener Erfolgsparameter besser abschnitten als gleichartige Personen, die das nicht getan haben (Schäfer, 2019a). Darüber hinaus signalisieren die hohen steigenden Übernahmequoten (Hohendanner, 2020), dass die Befristung in vielen Fällen nur eine vorübergehende Phase zu Beginn der Erwerbsbiographie darstellt.

Entscheidend ist daher die Frage, inwieweit das Argument trägt, dass Betriebe auch ohne die sachgrundlose Befristung ausreichend Flexibilisierungsmöglichkeiten haben, sodass sich das nachgefragte Arbeitsvolumen nicht ändert. Die Sachgrundbefristung bietet für viele Betriebe keine Alternative zur sachgrundlosen Befristung, da sie auf bestimmte Anwendungsfälle beschränkt ist, die zudem von der Rechtsprechung eng ausgelegt werden. So begrenzt die Rechtsprechung zum Beispiel den Sachgrund der Erprobung auf sechs Monate, sodass sich gegenüber der üblichen Probezeit von sechs Monaten kein Flexibilitätsvorteil ergibt (Deutscher Bundestag, 2018a). Die Zeitarbeit ist ebenfalls kein vollwertiger Ersatz, weil ihr Einsatz nicht zuletzt aufgrund gesetzlicher Vorgaben von vorneherein als kurzfristig angelegt ist, während befristet Beschäftigte stärker in betriebliche Prozesse eingebunden werden. Dies gilt in noch stärkerem Ausmaß für die Nutzung von Werk- und Dienstverträgen, bei denen kein Weisungsrecht ausgeübt

werden darf. Im Übrigen werden auch für die Zeitarbeit weitgehende Regulierungsschritte gefordert (siehe unten).

Eine mögliche Folge des vorgeschlagenen Verbots der sachgrundlosen Befristung – die nach geltender Rechtslage ohnehin nur bei Neueinstellungen möglich ist – wäre mithin nicht zwingend, dass die betroffenen Arbeitnehmer stattdessen sachgrundbefristet oder unbefristet beschäftigt würden. Die Folge könnte auch sein, dass Betriebe ganz auf Einstellungen verzichten. Das kann in besonderem Maß für Personen zu einem Problem werden, die einen (Wieder-)Einstieg in den Arbeitsmarkt suchen, denn Befristungen sind überwiegend ein Instrument, das beim Berufseinstieg Anwendung findet. Seitens der Betriebe erhöht sich das Risiko, die bestehende Kapazitätsgrenze auszuweiten. Damit kann sich gesamtwirtschaftlich ein dämpfender Wachstumseffekt ergeben, der durch die gegenwärtige, durch die Corona-Krise hervorgerufene Unsicherheit noch einmal akzentuiert wird. Um die Zurückhaltung bei Einstellungen zu überwinden, wäre sogar eine Deregulierung der sachgrundlosen Befristung ins Auge zu fassen (Schäfer, 2020).

## 2.2 Entlohnung von Zeitarbeitnehmern

Im Wahlprogramm zur Bundestagswahl (Bündnis 90/Die Grünen, 2017, 217) wird die Forderung erhoben, Zeitarbeitnehmer vom ersten Tag des Einsatzes mindestens so hoch zu entlohnen wie die Stammbesellschaft des Einsatzbetriebes („Equal Pay“) zuzüglich einer nicht näher erläuterten „Flexibilitätsprämie“. Eine dezidierte Begründung fehlt. An anderer Stelle wird aber immerhin argumentiert, dass mit der Maßnahme verhindert werden solle, dass Zeitarbeit zum „Lohn-dumping“ missbraucht werde und sie auf ihren Zweck reduziert werde – der Abfederung von Auftragsspitzen (<https://www.gruene.de/themen/arbeit> [3.12.2020]).

Nach geltendem Recht gibt es bereits das Gebot einer gleichen Entlohnung von Zeitarbeitnehmern und Stammbesellschaft des Einsatzbetriebes. Diese wird jedoch für die ersten neun Monate des Einsatzes mit einem Tarifvorbehalt versehen. Eine Lohndifferenz zur Stammbesellschaft kann bis zu 15 Monate Bestand haben, wenn der Tarifvertrag nach spätestens sechs Wochen des Einsatzes vorsieht, die Entlohnung des Zeitarbeitnehmers an das Niveau der Stammbesellschaft heranzuführen. Damit eröffnet der Gesetzgeber den Tarifpartnern in der Zeitarbeit die Möglichkeit, eine tarifvertragliche Lösung für das „Equal Pay“-Prinzip zu vereinbaren. Für verschiedene Branchen sind entsprechende Zuschlagstarifverträge vereinbart worden.

Über die Wahrung der Tarifautonomie hinaus kann der gesetzliche Tarifvorbehalt einem wichtigen ökonomischen Prinzip zur Geltung verhelfen. Die Entlohnung richtet sich im Wesentlichen an der Produktivität des Arbeitnehmers aus. Hier ergeben sich für Zeitarbeitnehmer und Stammbesellschaften Unterschiede. Die jeweiligen Beschäftigten sind nicht beliebig gegeneinander austauschbar. Während Zeitarbeitnehmer von vorneherein nur vorübergehend eingesetzt werden und zumeist neu im Einsatzbetrieb tätig sind, ist die Stammbesellschaft auf ein dauerhaftes Beschäftigungsverhältnis ausgelegt. Daher haben Stammkräfte eine höhere durchschnittliche Betriebszugehörigkeitsdauer und sind in stärkerem Maß in betriebliche Prozesse eingebunden, was sich in einer höheren Produktivität niederschlagen sollte. Eine differenzierte Entlohnung kann somit gerechtfertigt sein. Mit fortschreitender Einsatzdauer wird der



Produktivitätsunterschied nivelliert. Genau dieser Anpassungsprozess kann mit Hilfe der Zuschlagstarife nachgebildet werden.

Der Vorschlag einer faktischen Abschaffung des Tarifvorbehalts im Kontext des „Equal Pay“-Prinzips nimmt den Tarifparteien in der Zeitarbeit die Möglichkeit, eigenständig Antworten auf die grundsätzlich nachvollziehbare gesetzliche Anforderung der Gleichbehandlung von Zeitarbeitnehmern und Stammbesetzungen zu finden. Damit wird die Tarifautonomie geschwächt. Zudem könnten Produktivitätsunterschiede zwischen Zeitarbeitnehmern und Stammkräften nicht mehr durch die Lohnstruktur abgebildet werden. Die Nutzung von Zeitarbeit wird somit über das ökonomisch begründbare Maß hinaus verteuert. Das mag so beabsichtigt sein, weil das Ziel von Bündnis 90/Die Grünen in einer Begrenzung der Zeitarbeit besteht. Es muss indes berücksichtigt werden, dass erstens viele – insbesondere produktivitätsschwache – Arbeitnehmer mit der Zeitarbeit einen Zugang in den Arbeitsmarkt finden (Schäfer/Schmidt, 2014). Zweitens ist Zeitarbeit ein wichtiges Flexibilitätsinstrument für Betriebe und erhöht damit die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes (Strotmann/Moczadlo, 2017).

### 2.3 Verbot von Arbeit auf Abruf

Arbeit auf Abruf ist definiert als Beschäftigungsverhältnis, bei dem sich die Arbeitszeit nach dem Arbeitsanfall richtet. Diese Beschäftigungsform ist im Teilzeit- und Befristungsgesetz umfangreich reguliert. Darin werden unter anderem Mindestarbeitszeiten festgelegt, von denen auch nur begrenzt nach oben abgewichen werden kann. Darüber hinaus muss der Arbeitgeber die Lage der Arbeitszeit mindestens vier Tage im Voraus mitteilen (§12 TzBfG). Im Bundestagswahlprogramm fordern Bündnis90/Die Grünen (2017, 217) ein Verbot der Arbeit auf Abruf, sofern die Arbeit auch mit „normalen“ Arbeitsverhältnissen bewältigt werden könne, etwa im Rahmen von Arbeitszeitmodellen. Eine spezielle Begründung wird nicht genannt, es wird eher allgemein darauf verwiesen, dass auf eine „richtige“ Balance zwischen Flexibilität und sozialer Sicherung sowie Mitspracherechten der Arbeitnehmer geachtet werden müsse.

Die Begründung erscheint insofern wenig überzeugend, als dass nicht belegt werden kann, dass das Instrument eine zunehmende oder quantitativ nennenswerte Verbreitung findet. Vorhandene Erkenntnisse über die Struktur der Beschäftigten deuten darauf hin, dass vor allem junge Arbeitnehmer auf Abruf arbeiten und dabei eine Tätigkeit mit geringen Qualifikationsanforderungen ausüben. Dies schließt auch Schüler und Studenten ein, die einen Nebenjob ausüben. Bei dieser Personengruppe stellt sich nicht zwingend das Problem von Prekarität. So sind nur 21 Prozent der Arbeitnehmer auf Abruf armutsgefährdet (Schäfer, 2017a). Die betriebliche Mitbestimmung wird gar nicht von der Frage berührt, ob ein Arbeitnehmer auf Abruf oder mit festgelegten Arbeitszeiten beschäftigt wird.

Das vorgeschlagene Verbot für Fälle, in denen nicht andere Instrumente der Arbeitszeitflexibilisierung zum Einsatz kommen können, würde zunächst für Rechtsunsicherheiten sorgen. Denn diese Fälle könnten nicht abschließend im Gesetz benannt werden. Welche Form der Arbeitsorganisation angemessen ist, ist nicht zuletzt eine Frage von – sich ständig verändernden – technologischen oder organisatorischen Rahmenbedingungen. Somit müsste die Rechtsprechung darüber entscheiden, in welchen Fällen der Einsatz von Arbeit auf Abruf rechtskonform ist.

Insofern erschwert die vorgeschlagene Regulierung die Erbringung von Leistungen, für deren Herstellung Arbeit auf Abruf erforderlich erscheint, aber nicht rechtssicher angewendet werden kann. Ein typisches Beispiel ist die Außengastronomie. Bevor solch weitreichende potenzielle Folgen in Kauf genommen werden, sollte zumindest die soziale Lage der Beschäftigten auf Abruf im Status quo über eine rein anekdotische Evidenz hinaus empirisch belastbar untersucht werden. Für den Fall, dass sich dabei Probleme zeigen, können gezielt geeignete Maßnahmen in Betracht gezogen werden.

## 2.4 Umwandlung von geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

Die geringfügige Beschäftigung habe – so die Argumentation im Bundestagswahlprogramm 2017 – nicht das Ziel erreicht, „Brücken in reguläre Beschäftigung zu bauen“ und habe sich stattdessen als berufliche Sackgasse und Armutsrisiko erwiesen (Bündnis90/Die Grünen, 2017, 218). Man wolle daher Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umwandeln. Die Modalitäten werden indes nicht konkretisiert. So wäre eine Möglichkeit, die Sozialversicherungspflicht auf Arbeitsentgelte ab dem ersten Euro auszuweiten. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, die sogenannte Gleitzone mit reduzierten Arbeitnehmerbeiträgen, die derzeit für Bruttomonatseinkommen zwischen 450 und 1.300 Euro besteht, in den Minijob-Bereich auszudehnen.

Die Beobachtung, dass es aus geringfügiger Beschäftigung vergleichsweise wenige Übergänge in Beschäftigungsverhältnisse mit höherer Stundenanzahl gibt, kann empirisch durchaus einige Bestätigung finden (Schäfer, 2010; Brülle, 2013). Fraglich ist allerdings, ob die Beschäftigten einen solchen Übergang überhaupt anstreben. Bedeutende soziale Gruppen von geringfügig Beschäftigten sind zum Beispiel Schüler, Studenten und Rentner (Körner et al., 2013), die gar keine längere Arbeitszeit wünschen, deren Lebensunterhalt aus anderen Quellen gedeckt wird und deren soziale Sicherung anderweitig sichergestellt ist. Die mangelnde Mobilität in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wird daher von den Beschäftigten möglicherweise gar nicht als Mangel empfunden (BMFSFJ, 2012, 39). In einer Befragung von geringfügig Beschäftigten in Nordrhein-Westfalen gaben nur knapp 14 Prozent der Befragten als Grund für die Ausübung eines Minijobs an, nichts anderes gefunden zu haben und nur knapp 5 Prozent hoffen, dass ihre Stelle in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis umgewandelt wird. Nicht einmal 6 Prozent streben eine Voll- oder Teilzeitbeschäftigung an (RWI, 2016, 39 ff.).

Die arbeitsmarktökonomische Funktion der geringfügigen Beschäftigung kann nicht in ihrer – in der Tat wenig ausgeprägten – Brückenfunktion gesehen werden, sondern in ihrem Charakter als Bagatellgrenze. Es erscheint wenig sinnvoll, für Beschäftigungsverhältnisse in geringem Umfang einerseits Ressourcen aufzuwenden, um Beiträge zu errechnen und einzuziehen, um auf der anderen Seite im Leistungsfall Leistungen zu gewähren, die ohnehin keine nennenswerte soziale Schutzfunktion ausüben können. Diese Auffassung scheinen die geringfügig Beschäftigten zu teilen, denn über 80 Prozent machen von der Möglichkeit Gebrauch, sich von der obligatorischen Rentenversicherungspflicht befreien zu lassen (Preis, 2018). Auf der anderen Seite muss der Effizienzgewinn durch eine Bagatellgrenze gegen den Effizienzverlust abgewogen werden, der sich aus einer abgabenrechtlichen Privilegierung einer bestimmten Erwerbsform ergibt.

Bei einer Einbeziehung der geringfügigen Beschäftigung in die Sozialversicherung dürften sich aus Sicht der Beschäftigten zwei gegenläufige Konsequenzen ergeben. Ein Einkommenseffekt bewirkt, dass Haushalte ihr Arbeitsangebot ausdehnen, um den mit der Sozialversicherungspflicht verbundenen Einkommensausfall zu kompensieren. Der Lohneffekt bewirkt, dass sich Arbeitnehmer ganz vom Arbeitsmarkt zurückziehen, weil ihnen das im Vergleich zum Status quo geringere erzielbare Nettoeinkommen nicht ausreicht, um den adversen Nutzen der Arbeitszeit zu kompensieren. Welcher Effekt überwiegt, lässt sich nur empirisch mithilfe eines Arbeitsangebotsmodells ermitteln. Eine solche Schätzung für die Variante einer ersatzlosen Abschaffung der Minijob-Regelung kommt zu vernachlässigbaren Effekten auf das Arbeitsangebot (Eichhorst et al., 2012), ist allerdings mit nicht unerheblichen methodischen Schwierigkeiten behaftet, darunter eine lückenhafte Erfassung der geringfügigen Beschäftigung in der zugrundeliegenden Datenbasis.

Auch wenn die Arbeitsangebotseffekte letztlich nicht ins Gewicht fallen, ist schwer erkennbar, worin bei einer Abschaffung der Minijob-Regelung der Gewinn für die Arbeitnehmer liegt. Die unmittelbar Betroffenen müssen bei einer ersatzlosen Abschaffung Einbußen beim Nettoeinkommen hinnehmen. Ob der dafür gewährte soziale Schutz ausreichende Kompensation bietet, muss in Zweifel gezogen werden. Denn die Leistungen der Sozialversicherungen sind im Falle geringer Erwerbseinkommen nicht existenzsichernd. Die Ausdehnung der Midi-Job-Zone nach unten vermindert zwar die Reduzierung der Nettoeinkommen der vormals geringfügig Beschäftigten, erkaufte dies aber mit den Effizienzverlusten der dann stärker erforderlichen Umverteilung – was zusätzlich den Versicherungscharakter der Sozialversicherung schwächt. Zudem ist nicht gewährleistet, dass die Begünstigten dieser Umverteilung arm und die Finanzierenden reich sind.

Bestünde das Ziel in der Verbesserung der Anreizstruktur durch eine friktionsfreie Gestaltung der Grenzbelastungen, ließe sich dies auch mit einer Reform der Midi-Job-Regeln erreichen. Die größten Probleme mit hohen und inkonsistenten Grenzbelastungsverläufen bestehen ohnehin bei den Beziehern von Grundsicherungsleistungen. Für diese ist die Frage der Minijobs und der Verdienstgrenze jedoch vollkommen irrelevant. Für Grenzbelastungen im Kontext von SGB 2-Leistungen sind allein die dort bestimmten Regeln der Anrechnung von Erwerbseinkommen auf den Transferanspruch maßgeblich.

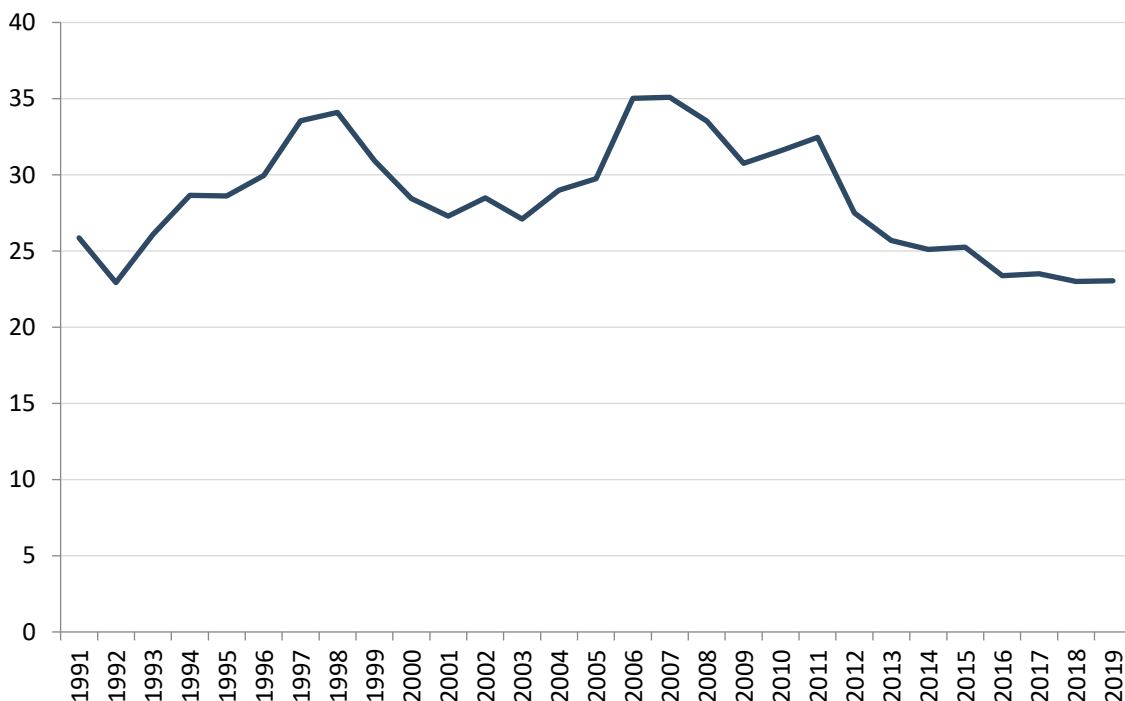
## 3 Arbeitszeit

### 3.1 Verbot unbezahlter Überstunden

Im Grundsatzprogramm findet sich die Forderung, dass Überstunden „in allen Bereichen erfasst und abgegolten werden müssen“. Eine dezidierte Begründung fehlt, es wird lediglich darauf verwiesen, dass sich Arbeit stärker am Leben ausrichten solle und nicht umgekehrt – daher solle den Beschäftigten mehr Mitsprache bei Umfang, Art, zeitlicher und örtlicher Lage der Arbeitszeit eingeräumt werden (Bündnis 90/Die Grünen, 2020, 61). Daraus kann jedoch keine Begründung für ein faktisches Verbot unbezahlter Überstunden abgeleitet werden.

Nach geltendem Recht können Arbeitnehmer und Arbeitgeber im Arbeitsvertrag vereinbaren, dass eventuell anfallende Überstunden mit dem Gehalt abgegolten sind. Arbeitszeitrechtliche Bestimmungen – etwa zur Höchstarbeitszeit – bleiben davon unberührt. Eine gesetzliche Vorgabe, die eine solche Abrede unmöglich macht, ließe sich allenfalls dann begründen, wenn die Nutzung dieser Möglichkeit stark und im Trend stabil an Bedeutung gewinnt und/oder empirisch nachweisbar zu nachteiligen Konsequenzen für betroffene Arbeitnehmer führt. Eine zunehmende Inzidenz unbezahlter Überstunden ist empirisch nicht belegbar. Im Gegenteil, seit dem Jahr 2006 ging die Nutzung dieses Instruments deutlich um gut ein Drittel zurück (s. Abbildung 3-1).

**Abbildung 3-1: Unbezahlte Überstunden je Arbeitnehmer und Jahr**



Quelle: IAB

Zwar sind Zusammenhänge zwischen überlangen Arbeitszeiten und negativen gesundheitlichen Folgewirkungen plausibel und in bestimmten Kontexten empirisch belegt (Beermann et al., 2019). Aber diese Befunde rekurrieren erstens nicht auf eine bestimmte Form der Überschreitung üblicher Arbeitszeiten. Es ist keineswegs zwingend, dass unbezahlte Überstunden zu überlangen Arbeitszeiten führen. Zweitens wird deutlich, dass Belastungen in bestimmten Kontexten entstehen, zum Beispiel wenn Arbeitnehmer wenig Souveränität über die zeitliche Lage und die Inhalte der Arbeit haben. Letzteres kann man im Fall der unbezahlten Überstunden aber nicht vermuten. Vielmehr deuten die wenigen verfügbaren Daten darauf hin, dass vor allem Führungskräfte und Hochqualifizierte vertragliche Arrangements haben, bei denen Überstunden mit dem Gehalt abgegolten sind (iwd, 2014). Für die vorgeschlagene Regulierung fehlt mithin erstens eine tragfähige Begründung, welcher Problematik sie entgegenwirken soll. Zweitens

fehlt eine plausible Argumentation, mit welcher Wirkungsweise der Vorschlag Verbesserungen herbeiführen kann.

### 3.2 „Flexible Vollzeit“

Im Bundestagswahlprogramm (Bündnis 90/Die Grünen, 2017) und in einem Antrag der Bundestagsfraktion (Deutscher Bundestag, 2020a) wird der Vorschlag skizziert, eine sogenannte „flexible Vollzeit“ einzuführen. Diese sei dadurch gekennzeichnet, dass Arbeitnehmer „unter Einhaltung von Ankündigungsfristen und in Abstimmung mit ihren Arbeitgebern“ ihre Arbeitszeit in einem Bereich von 30 bis 40 Stunden in der Woche bedarfsgerecht ausgestalten. Zudem solle der Anspruch, die Arbeitszeit zu verlängern, in nicht näher spezifizierter Weise „gestärkt“ werden (Deutscher Bundestag, 2020a, 2).

Es bleibt unklar, inwieweit der Vorschlag bestehende Möglichkeiten zur Arbeitszeitgestaltung konkret erweitert. Das Teilzeit- und Befristungsgesetz eröffnet jedem Arbeitnehmer die Möglichkeit, eine – zeitlich begrenzte oder dauerhafte – Verkürzung der Arbeitszeit zu verlangen. Nach Möglichkeit ist zudem ein Wunsch nach Verlängerung der Arbeitszeit bevorzugt zu berücksichtigen. Darüber hinaus bieten viele Tarifverträge umfangreiche Möglichkeiten der individuell angepassten Arbeitszeitgestaltung. Es ist nicht erkennbar, inwieweit bei der tariflichen Arbeitszeit ein Ungleichgewicht zulasten der Arbeitnehmer bestünde, die ein Eingreifen des Gesetzgebers rechtfertigen könnte. Insofern erscheint der Vorstoß als unbegründeter Eingriff in die Tarifautonomie. Bei Beschäftigungsverhältnissen, die nicht einem Tarifvertrag unterliegen, können Arbeitnehmer und Arbeitgeber die Arbeitszeit im Hinblick auf beiderseitige Bedürfnisse frei verhandeln. Auch hier gelten die zusätzlichen Gestaltungsrechte für Arbeitnehmer, die im Teilzeit- und Befristungsgesetz verankert sind.

Die Tarifpartner regeln eigenverantwortlich die Arbeitszeit entsprechend ihren Bedürfnissen. Davon zeugen die vielfältigen Arbeitszeitmodelle, die gegenwärtig angewendet werden. Die meisten Betriebe sind in der Lage, die Arbeitszeitwünsche der Beschäftigten zu realisieren. Über 80 Prozent der Betriebe können individuelle Arbeitszeiten vereinbaren (Hammermann et al., 2019, 22 f.). Eine einseitige Erweiterung der Arbeitszeitsouveränität für Arbeitnehmer widerspricht erstens dem Charakter der Arbeitnehmereigenschaft. In §611a des Bürgerlichen Gesetzbuches ist bestimmt, dass Arbeitnehmer ist, wer durch Arbeitsvertrag zu weisungsgebundener Arbeit verpflichtet ist. Dabei kann das Weisungsrecht „Inhalt, Durchführung, Zeit und Ort der Tätigkeit“ betreffen. Zweitens führt eine höhere Arbeitszeitsouveränität der Arbeitnehmer zu einer stärkeren Notwendigkeit auf der Arbeitgeberseite, Instrumente der Arbeitszeitflexibilität einzusetzen. Das setzt voraus, dass diese Instrumente – zum Beispiel die Zeitarbeit – nutzbar bleiben und nicht ihre Praxistauglichkeit durch Regulierungen verlieren.

### 3.3 Bezahlte Auszeiten

Für eine Reihe von Ereignissen schlagen Bündnis 90/Die Grünen vor, eine temporäre Unterbrechung der Erwerbstätigkeit mit staatlichen Leistungen zu fördern (Deutscher Bundestag, 2016):

- Die „Pflegezeit Plus“ sieht vor, dass Menschen, die andere pflegen, unabhängig von einem Verwandtschaftsverhältnis eine dreimonatige steuerfinanzierte Lohnersatzleistung erhalten, die sich am Elterngeld orientiert. Begründet wird dies mit der Wertschätzung, die Pflegenden entgegengebracht werden sollte sowie mit der Unterstützung von Personen, die wegen der Pflege häufig ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen müssen und in der Folge Verdienstaufschläge erleiden. Ziel ist dabei auch, die Wahrscheinlichkeit einer längeren Abkehr vom Arbeitsmarkt zu verringern.
- Eine „Kinderzeit Plus“ sieht im Wesentlichen die Ausweitung des Elterngeldanspruchs auf bis zu 24 Monate vor. Die Inanspruchnahme, die über ein Jahr hinausgeht, ist allerdings an einen Arbeitszeitkorridor von 50 bis 70 Prozent der tariflichen oder betriebsüblichen Arbeitszeit gekoppelt. Als Begründung wird vorgebracht, dass „immer mehr“ Eltern sich mehr Zeit mit ihren Kindern wünschen.
- Eine „Bildungszeit Plus“ soll Menschen unterstützen, die eine zertifizierte Weiterbildung absolvieren, die zu einem „anerkannten“ Abschluss führt. Gefördert werden sollen Maßnahmekosten und Lebensunterhalt mit einem nicht näher spezifizierten „Mix aus Darlehen und Zuschuss“. Ziel ist, die Weiterbildungsbeteiligung zu erhöhen, insbesondere für Personen mit geringen formalen Qualifikationen.

Die Begründungen und Zielsetzungen für die vorgeschlagenen Förderungen sind zum Teil politisch-normativer Prägung und entziehen sich damit weitgehend einer ökonomischen Bewertung – zum Beispiel die Absicht, die Wertschätzung für Pflegenden zum Ausdruck bringen zu wollen. Dort, wo ökonomische Aspekte eine Rolle spielen, erscheint die Begründung zwar nicht unplausibel, aber unzureichend belegt. So wäre durch entsprechende Forschung abzusichern, dass Pflegenden ursächlich wegen der Pflege ihre Erwerbstätigkeit aufgeben und nicht umgekehrt Personen Pflegeaufgaben übernehmen, die dem Arbeitsmarkt ohnehin nicht nahestehen. Erst wenn diese Bedingung erfüllt ist, erscheint auch das Argument nachvollziehbar, dass mit einer dreimonatigen Ersatzleistung die Verbindung zum Arbeitsmarkt besser gehalten werden könnte. Unklar bleibt aber, worin der Mehrwert gegenüber den bestehenden Möglichkeiten der (Familien-)Pflegezeit besteht. Der Begründung für die Ausweitung des Elterngeldes wäre entgegenzuhalten, dass das Ziel in einer ausgewogenen Berücksichtigung privater und beruflicher Aspekte bestehen sollte. Die vorgeschlagene Kinderzeit ignoriert jedoch das Bedürfnis, Beruf und Familie miteinander zu vereinbaren und gewichtet einseitig den Wunsch höher, mehr Zeit für das Privatleben zu haben. Die ebenfalls als Begründung angeführte Förderung einer gleichen Verteilung der Sorgearbeit im Haushalt überzeugt hingegen nicht, denn dafür bräuchte es keine Verlängerung der Bezugsdauer des Elterngeldes. Zu beachten wären in diesem Kontext auch Zielkonflikte zwischen Gleichstellungs- und Familienpolitik. Bei der Bildungszeit erscheint unzureichend belegt, dass mit der Förderung die Weiterbildungsbeteiligung nennenswert gesteigert werden könnte. Zwar ist plausibel, dass finanzielle Motive dabei von Bedeutung sind, aber Forschungsergebnisse legen nahe, dass es eine ganze Reihe von Determinanten gibt – unter anderem auch die Überzeugung, keinen individuellen Bedarf für Weiterbildung zu haben (Demary et al., 2013). Es ist auch nicht überzeugend dargelegt, dass die umfangreichen bestehenden

Fördermöglichkeiten nicht ausreichen oder Personengruppen ausschließen, die die vorgeschlagene Förderung besser erreichen könnte.

Eine Subvention, die im Falle der – wenn auch nur vorübergehenden – Abwesenheit des Geförderten vom Arbeitsmarkt gewährt wird, schafft einen Anreiz, diese auch in Anspruch zu nehmen. In einer kontrafaktischen Situation werden mit den vorgeschlagenen Förderungen mehr Menschen als ohne Förderung eine zeitweise Unterbrechung ihrer Erwerbstätigkeit vornehmen. Zwar kann der Staat einen Teil der wegfallenden Einkommen kompensieren, nicht jedoch die wegfallende Wertschöpfung. Somit ergibt sich ein unmittelbarer wachstumsdämpfender Effekt. Am Ende wird die Subvention aus der Wertschöpfung der Nichtgeförderten bezahlt werden müssen. Die dafür erforderliche Umverteilung zieht weitere Effizienzverluste nach sich. Unsicher ist, ob die postulierten positiven Effekte diese Wohlfahrtsverluste kompensieren können.

## 4 Entlohnung und Arbeitsbedingungen

### 4.1 Mindestlohn

Im Grundsatzprogramm wird die Forderung formuliert, dass Erwerbsarbeit in Vollzeit so viel „wert sein“ solle, dass man davon auskömmlich leben kann (Bündnis90/Die Grünen, 2020, 59). Dafür bräuchte es einen „armutsfesten“ Mindestlohn, den die derzeit geltenden Regelungen nicht herstellen können. Dies sei – so die Begründung – „sozialpolitisch geboten“ (Deutscher Bundestag, 2018b). Die Idee lehnt sich an das Konzept des „Living Wage“ an, das einen Lohn beschreibt, welcher ein Einkommen oberhalb der biologischen Subsistenz generiert und die wesentlichen Bedürfnisse abdeckt.

Grundsätzlich muss in Zweifel gezogen werden, ob das Instrument des Mindestlohns überhaupt in der Lage ist, einen wirksamen Beitrag zur Armutsbekämpfung zu leisten. Erstens handelt es sich um ein Stundenlohnkonzept, sodass das resultierende Einkommen ebenso wesentlich von der Wochenarbeitszeit abhängt. Zweitens ist der Bedarf keine individuell zu bemessende Größe, sondern abhängig vom Haushaltskontext (Kalmbach, 2007). Drittens besteht das wesentliche Armutsrisiko nicht in geringen Stundenlöhnen, sondern in Arbeitslosigkeit. Während Erwerbstätige eine Armutsquote von 7 bis 9 Prozent aufwiesen, waren es bei Arbeitslosen zwischen 57 und 71 Prozent (BMAS, 2019).

Für das Jahr 2016 lag die Armutsgefährdungsschwelle bei einem monatlichen Nettoäquivalenzeinkommen von 969 bis 1.123 Euro – je nach verwendeter Datenbasis (BMAS, 2019). Eine Vollzeittätigkeit mit 170 Stunden im Monat resultierte zu dem seinerzeit geltenden Mindestlohn von 8,50 Euro in einem Bruttoeinkommen von 1.445 Euro, was bei einem Alleinstehenden einem Nettoeinkommen von 1.073 Euro entsprach. Der Mindestlohn resultierte mithin in einem Nettoeinkommen an der Armutsgefährdungsschwelle. Bemerkenswert ist, dass der Gesetzgeber den Arbeitnehmer für leistungsfähig genug hält, 73 Euro Lohnsteuer zu entrichten. Auch im Vergleich zu den Leistungen der Grundsicherung resultiert eine Vollzeitbeschäftigung zum Mindestlohn in höheren Einkommen. Im Jahr 2016 betrug der Regelbedarf 404 Euro monatlich. Hinzu kommen durchschnittliche anerkannte Kosten der Unterkunft für Single-

Bedarfsgemeinschaften in Höhe von seinerzeit 337 Euro, zusammen also 741 Euro. Dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass Erwerbstätige gegebenenfalls einen Anspruch auf Wohngeld haben. Auf der anderen Seite sind die Kosten der Unterkunft in städtischen Zentren teilweise deutlich überdurchschnittlich. So waren dafür in München 473 Euro zu veranschlagen, sodass alleinstehende Empfänger von Grundsicherungsleistungen dort ein Einkommen von 877 Euro erreichten. Die Empirie kann also die Schlussfolgerung, dass der Mindestlohn Armut grundsätzlich nicht verhindern könne, nicht einwandfrei stützen. Deutlich wird aber auch, dass je nach persönlicher Situation eine Vollzeitbeschäftigung zum Mindestlohn Armut nicht immer verhindern kann, vor allem bei größeren Bedarfsgemeinschaften.

## 4.2 Gleiche Bezahlung für gleichwertige Arbeit

Im Grundsatzprogramm stellen Bündnis 90/Die Grünen die Forderung, dass für „gleichwertige“ Arbeit gleiche Bezahlung durchgesetzt werden müsse (Bündnis 90/Die Grünen, 2020, 59). Dies stellt eine erhebliche Erweiterung des Prinzips der gleichen Entlohnung für gleiche Arbeit dar. Die Entlohnung einer Tätigkeit richtet sich nach vielen, teils interdependenten Faktoren: Qualifikation, Arbeitsbedingungen, Knappheitsverhältnisse oder Produktivität.

Die Forderung nach gleicher Bezahlung für gleichwertige Arbeit impliziert, dass es einen konsentierten Maßstab geben kann, der die objektive Wertigkeit einer Tätigkeit abzubilden vermag. Ein Ansatz, eine solche Vergleichbarkeit herzustellen, ist zum Beispiel der „Comparable Worth-Index“ (Lillemeier, 2017). Dieser stellt auf den Vergleich verschiedener Tätigkeitsmerkmale ab. Unabhängig von der Frage, ob ein solcher Vergleich objektiv sein kann, erscheint die Verknüpfung mit der Frage der Entlohnung problematisch. Das Einkommen, das aus einer Tätigkeit generiert und zwischen Arbeit und Kapital verteilt werden kann, hängt von der Wertschöpfung ab. Diese kann – auch bei gleichen, erst recht aber bei „gleichwertigen“ Tätigkeiten – zwischen Betrieben und Branchen erheblich differieren. Ein Arbeitnehmer in einem ertragsstarken Unternehmen kann höher entlohnt werden als ein Arbeitnehmer in einem ertragsschwachen Unternehmen.

Noch gewichtiger dürfte der Einwand sein, dass eine Entlohnung nach einem starren System der vermeintlichen Wertigkeit einer Tätigkeit den Lohn in seiner Funktion als Knappheitssignal beeinträchtigt. In einem System der freien Lohnfindung werden stark nachgefragte Fertigkeiten überproportionale Lohnsteigerungen realisieren können. Diese Steigerungen generieren einen Anreiz für potenzielle Anbieter von Arbeit, diese Fertigkeiten zu erwerben. Der Lohn gibt somit einen Hinweis, dass sich der Erwerb bestimmter Fähigkeiten lohnt. Umgekehrt sind unterdurchschnittlich steigende Löhne ein Indiz dafür, dass die betreffende Fähigkeit weniger nachgefragt wird. Würde man von Marktunvollkommenheiten abstrahieren, würden Angebot und Nachfrage dafür sorgen, dass diejenigen Fähigkeiten verfügbar sind, die gebraucht werden. In der Realität wird dieser Ausgleich nicht ohne weiteres zustande kommen, schon allein, weil zwischen Lohnsignal und dem Erwerb entsprechender Fähigkeiten zeitliche Verzögerungen liegen können. Langfristig ist aber zu erwarten, dass Lohnsignale zu entsprechenden Reaktionen der Anbieter von Arbeit führen. Zumindest längerfristig bestehende Trends der Arbeitskräftenachfrage sollten somit zu Anpassungen des Arbeitsangebotes führen. Demgegenüber besteht in



einem System der rein wertigkeitsbezogenen Lohnfindung abseits der berufsspezifischen Arbeitslosigkeit kein Ansatzpunkt, um die qualifikatorische Struktur des Arbeitsangebotes zu steuern.

## 5 Arbeitslosenversicherung

### 5.1 Rechtsanspruch auf Weiterbildung

Der demographische Wandel, die Digitalisierung und der ökologische Umbau der Wirtschaft sind Faktoren, die den Strukturwandel beschleunigen können. Strukturwandel führt zu einer Entwertung vorhandenen Humankapitals und der Entstehung von Nachfrage nach neuen Fertigkeiten. Auch die erfolgreiche Integration zugewanderter Menschen geht häufig mit der Notwendigkeit einher, Humankapitaldefizite auszugleichen. Eine wichtige Rolle wird daher die Frage einnehmen, wie die Akquisition von Humankapital erleichtert werden kann. Die berufliche Weiterbildung spielt dabei eine wichtige Rolle. Aus diesem Zusammenhang leiten Bündnis 90/Die Grünen die Forderung nach einem Rechtsanspruch auf Weiterbildung für Arbeitslose ab, flankiert von einer Reihe weiterer Ansprüche. Darunter fallen unter anderem die Zahlung eines Weiterbildungsgeldes, das 200 Euro höher als der Anspruch auf Arbeitslosengeld liegt, die Nichtanrechnung der Dauer der Weiterbildung auf die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes sowie ein Vorrang von Weiterbildungsmaßnahmen gegenüber der Vermittlung in eine neue Arbeit (Deutscher Bundestag, 2020b).

Die Idee eines Rechtsanspruchs für Arbeitslose impliziert, dass berufliche Weiterbildung für alle Arbeitslosen ein probates Mittel ist, um die Eingliederungschancen zu erhöhen. Für diese Annahme gibt es jedoch auch jenseits der durchwachsenen Evaluationsbefunde (Heyer et al., 2012, 47 f.; Kluge, 2013, 23) keine überzeugenden Belege. Den meisten Arbeitslosen – auch jenen, die schon länger als drei Monate arbeitslos sind – gelingt es auch ohne Hilfe der Agenturen für Arbeit, eine neue Beschäftigung zu finden. Teilweise nehmen Arbeitslose die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld in Anspruch, weil sie eine Zeit bis zum Beginn eines neuen, bereits vertraglich fixierten Beschäftigungsverhältnisses überbrücken. In diesen und anderen Fällen ist eine Weiterbildung keine sinnvolle Maßnahme.

Unter der geltenden Rechtslage ist der zuständige Mitarbeiter der Arbeitsagentur dafür verantwortlich, gemeinsam mit dem Arbeitslosen eine Strategie zur Wiedereingliederung zu entwickeln. Dabei kann eine Weiterbildungsmaßnahme eine Rolle spielen, wenn die Beteiligten zu dem Ergebnis kommen, dass diese ein sinnvolles Element ist. Die Arbeitsagentur wägt ab, ob die Verbesserung der Beschäftigungschancen durch eine erfolgreiche Maßnahmeteilnahme größer ist als die Verschlechterung der Beschäftigungschancen, die durch die fehlende Arbeitsmarkt-Verfügbarkeit während der Maßnahme hervorgerufen wird. Zudem muss die Agentur im Blick behalten, ob die Kosten der Maßnahme in einem angemessenen Verhältnis zu der Verbesserung der Beschäftigungschancen stehen. Das Recht auf Weiterbildung schlägt der Arbeitsagentur diese Abwägungsmöglichkeiten aus der Hand. Wenn der Arbeitslose eine Weiterbildung einfordert, müsste dem nachgekommen werden, selbst wenn die Agentur die Maßnahme nicht für sinnvoll hält. Es muss angenommen werden, dass dies zu einer Ausweitung der durchgeführten

Weißbildungsmaßnahmen führt – und zwar auch in Fällen, in denen eine solche Maßnahme keine Verbesserung der Eingliederungsaussichten mit sich bringt.

Das SGB III sieht vor, dass die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld durch die Teilnahme an einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung nicht vollständig, sondern nur hälftig gemindert wird. Für zwei Monate Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme wird die Anspruchsdauer nur um einen Monat verringert. Im Ergebnis verlängert sich die maximale Bezugsdauer um die Hälfte der Maßnahmedauer. Der Wegfall der hälftigen Anrechnung der Anspruchsdauer während einer Weiterbildungsmaßnahme ist somit gleichbedeutend mit einer Verlängerung der Bezugsdauer. Im Extremfall kann ein Arbeitsloser im Alter von über 58 Jahren und einem 24-monatigen Anspruch auf Arbeitslosengeld mithilfe einer zweijährigen Weiterbildung seine gesamte Anspruchsdauer auf vier Jahre verlängern. Dadurch würde ein Pfad in das vorzeitige Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt wiedereröffnet, was insbesondere vor dem Hintergrund des strukturellen Wandels im verarbeitenden Gewerbe und der zunehmenden Anzahl älterer Arbeitnehmer von Bedeutung ist. Die Erfahrungen mit der Verkürzung der Bezugsdauer im Rahmen der Hartz-Reformen haben jedoch gezeigt, dass das Schließen dieser Wege aus dem Arbeitsmarkt heraus zu einer höheren Erwerbsbeteiligung Älterer führte. Jeder Vorschlag, diesen Prozess umzukehren, würde die erreichten Erfolge gefährden (Schäfer, 2017b).

Die Möglichkeit der Weiterbildungsförderung für Beschäftigte ist mit dem Qualifizierungs- und Chancengesetz bereits eingeleitet worden. Die Forderung nach einem Rechtsanspruch stützt sich auf die – allerdings nicht belegte – These, dass dies „noch nicht weit genug gehe“ (Deutscher Bundestag, 2020b, 1). Der Vorschlag basiert auf der impliziten Unterstellung, dass staatliche Akteure in der Lage sind, Beschäftigungsrisiken zu identifizieren und durch geeignete Maßnahmen gezielt zu mindern. Das kann aber keinesfalls unterstellt werden. Die wissenschaftliche Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zeigt vielmehr, dass die Identifizierung geeigneter Weiterbildungsmaßnahmen schon bei Arbeitslosen nicht immer gelingt. Daher ist fraglich, ob dies bei Erwerbstätigen größere Aussicht auf Erfolg bietet, zumal relevante Charakteristika von Arbeitslosen durch das Gebot der Zusammenarbeit mit den Arbeitsagenturen besser bekannt sein dürften als die von Erwerbstätigen. Letztlich ist immer zu prüfen, ob die Grundidee effizient ist. Durch die ausgeweitete Qualifizierung entstehen Kosten, die wiederum adverse Effekte mit sich bringen. Ein höherer Beitrag zur Arbeitslosenversicherung wird zu einem geringeren Beschäftigungsstand führen. Diesen Effekt muss ein positiver Effekt der vorgeschlagenen Maßnahme mindestens kompensieren.

Weiterbildung – jedenfalls soweit sie als formalisierte, womöglich außerbetriebliche Veranstaltung organisiert ist – kann nicht als Allheilmittel gegen den strukturellen und technischen Wandel der Arbeitswelt betrachtet werden. Es wird unzureichend berücksichtigt, dass sie vor allem im betrieblichen Kontext erfolgversprechend ist. Bei einem allgemeinen Recht auf Weiterbildung muss davon ausgegangen werden, dass viele Weiterbildungen ohne konkrete Perspektive einer Verbesserung der beruflichen Chancen unternommen werden – insbesondere, wenn die Finanzierung von anderer Seite erfolgt. Um eine effiziente Allokation von Weiterbildungsmaßnahmen sicherzustellen, ist die Wahrung des Konnexitätsprinzips von Bedeutung. Im Zusammenhang mit der Weiterbildungsförderung bedeutet dies, dass die Finanzierung der Maßnahme und der mit der Teilnahme verbundenen Kosten von denen getragen werden sollten, die einen

wirtschaftlichen Ertrag aus einer erfolgreichen Maßnahmeteilnahme erzielen. Der Profiteur kann je nach Weiterbildungsmotiv verschieden sein. Eine stark betriebsspezifische Weiterbildung sollte zumindest in Teilen auch vom Betrieb finanziert werden, eine Weiterbildung zur Verbesserung der allgemeinen Beschäftigungsfähigkeit außerhalb des Betriebs hingegen fällt in die finanzielle Verantwortung des Arbeitnehmers.

## 5.2 Erleichterung des Bezugs von Lohnersatzleistungen

An den Bezug von Arbeitslosengeld und weiteren Leistungen der Arbeitslosenversicherung sind verschiedene Voraussetzungen geknüpft. Zu den wichtigsten zählt im Regelfall eine Vorbeschäftigungsdauer von mindestens zwölf Monaten innerhalb einer Rahmenfrist von 30 Monaten. Eine Verkürzung der Anwartschaftszeit auf sechs Monate gilt befristet bis Ende 2022 für Arbeitnehmer, deren Beschäftigungsverhältnisse für nicht länger als 14 Wochen befristet waren und deren Verdienst dabei nicht mehr als 3.185 Euro monatlich beträgt. Diese Ausnahme zielt auf Kulturschaffende ab, deren Engagements typischerweise nur kurzfristig sind und die in der Summe häufig nicht die Anwartschaftszeit in der Rahmenfrist erfüllen können. Als Beitrag zur Überwindung der Corona-Krise schlagen Bündnis 90/Die Grünen eine allgemeine Verkürzung der Anwartschaftszeit auf vier Monate vor. Wie bisher auch sollen zwei Beitragsmonate Anspruch auf einen Leistungsmonat begründen (Deutscher Bundestag, 2020c, 4). Begründet wird die Forderung allgemein mit den sozialen Herausforderungen der Corona-Pandemie. Allerdings lässt sich nicht erkennen, dass die Maßnahme nur temporär für die Krise gedacht sei. Gegen eine solche Annahme spricht ferner, dass die Forderung schon in früherer Zeit erhoben wurde. Seinerzeit wurde sie damit begründet, dass beitragspflichtige Arbeitnehmer, die die Anwartschaftszeit nicht erfüllen und keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben, trotz ihrer Beiträge auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen seien (Deutscher Bundestag, 2015).

Die Mindestbeschäftigungsdauer ist versicherungsökonomisch eine Form der Selbstbeteiligung. Die Einzahlungen, die für einen Anspruch auf Arbeitslosengeld erforderlich sind, sind höher als ohne Mindestbeschäftigungsdauer. Dadurch reduziert sich der Moral Hazard und die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung werden begrenzt. Eine Verkürzung der Mindestbeschäftigungsdauer erleichtert die Voraussetzungen des Bezugs von Arbeitslosengeld. Dadurch vergrößert sich der Kreis der Arbeitslosengeldempfänger und die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung steigen an. Die Beiträge müssten erhöht oder die Mehrausgaben müssten an anderer Stelle eingespart werden. Hingegen verringern sich die Ausgaben für die Grundsicherung, wenn unterstellt wird, dass zumindest ein Teil der zusätzlichen Arbeitslosengeld-Empfänger zuvor Arbeitslosengeld 2 bezogen hat. Empirische Untersuchungen zeigen, dass ein großer Teil der zusätzlichen Anspruchsberechtigten nach kurzer Zeit des Leistungsbezugs wieder in das Arbeitslosengeld 2 fällt oder das Arbeitslosengeld mit Grundsicherungsleistungen aufstocken muss (Stephan/Hofmann, 2015). Der zusätzliche soziale Schutz wäre demnach überschaubar.

Durch die verkürzte Anwartschaftszeit würde es attraktiver, Beschäftigungsverhältnisse einzugehen, die von vorneherein zeitlich begrenzt sind. Dadurch würde der Anreiz einer dauerhaften Integration in den Arbeitsmarkt erschwert (Bernhard et al., 2016). Im Extremfall könnte es für Arbeitnehmer attraktiv sein, die verkürzte Mindestbeschäftigungsdauer von vier Monaten im Wechsel mit einem zweimonatigen Bezug von Arbeitslosengeld zu kombinieren. Dadurch könnte innerhalb einer Zeitspanne von sechs Monaten mit vier Monaten Arbeit ein Lohn von

5,2 Monaten erzielt werden. Dieser adverse Anreiz wäre vor allem dort von Bedeutung, wo der Verlust von betriebspezifischem Humankapital keine Rolle spielt.

Ein weiterer Vorschlag zur Ausweitung der Leistungen der Arbeitslosenversicherung ist eine Abkehr vom geltenden Prinzip, dass das Arbeitslosengeld abgesenkt wird, wenn der Arbeitssuchende eine Beschäftigung mit verringerter Stundenanzahl anstrebt. Die geltende Regelung sieht vor, dass die Bemessungsgrundlage des Arbeitslosengeldes proportional zur angestrebten Stundenreduzierung vermindert wird. Die Abschaffung dieser Regelung wird mit der Beseitigung eines Gerechtigkeitsproblems begründet (Deutscher Bundestag, 2020b). Die Forderung erscheint insofern nachvollziehbar, als dass mit ihrer Umsetzung eine bessere Beitragsäquivalenz der Leistungen erreicht werden könnte. Außerdem berücksichtigt die geltende Regelung kaum, welche Gründe für die Reduzierung der Arbeitszeit vorliegen. Auf der anderen Seite ließe sich argumentieren, dass eine Voraussetzung für den Bezug von Arbeitslosengeld ist, dass der Leistungsbezieher dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht. Wenn dies nur teilweise der Fall ist, erscheint auch eine anteilige Reduzierung des Arbeitslosengeldes vertretbar. Eine Folge der Abschaffung der geltenden Regelung könnte sein, dass für Leistungsbezieher, die vormals vollzeitbeschäftigt waren und eine Teilzeitbeschäftigung suchen, das bezogene Arbeitslosengeld höher ist als der Lohn, der bei einer erfolgreichen Arbeitsuche zu erzielen wäre. Dieser adverse Anreiz kann zu einer Verlängerung der Dauer der Arbeitslosigkeit beitragen. Allerdings ist fraglich, ob diese Fälle eine nennenswerte empirische Relevanz haben.

Bündnis 90/Die Grünen schlagen ferner vor, dass auch im Falle einer Sperrzeit des Arbeitslosengeldes das Existenzminimum gewahrt bleiben müsse. Deziert begründet wird die Forderung nicht (Deutscher Bundestag, 2020b). Die gegenwärtige Regelung sieht vor, dass eine Sperrzeit im Rechtskreis SGB III auch als Pflichtverletzung im Sinne des SGB II zu sehen ist. Mithin hatten Arbeitslose, die von einer Sperrzeit betroffen waren, nur eingeschränkt Anspruch auf Arbeitslosengeld II. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom November 2019 ist nunmehr maximal eine Kürzung des Regelsatzes um 30 Prozent möglich. Da die Summe aus Regelsatz und Kosten der Unterkunft aber das sozio-kulturelle Existenzminimum definiert, wäre der Vorschlag nur durch eine Abschaffung der Übernahme der Sanktion in das SGB II realisierbar. Im Ergebnis hätten Arbeitslose, die aufgrund einer Pflichtverletzung sanktioniert wurden, uneingeschränkten Rückgriff auf das Arbeitslosengeld II. Je nach Höhe des Arbeitslosengeldes und etwaiger weiterer Einkommen würde die Höhe der Sanktion dadurch faktisch gesenkt, womit auch ihre Steuerungswirkung beeinträchtigt wird.

### 5.3 Kurzarbeitergeld

Als Beitrag zur Bewältigung des „ökologischen Transformationsprozesses“ schlagen Bündnis 90/Die Grünen die Einführung eines „Qualifizierungs-Kurzarbeitergeldes“ vor (Deutscher Bundestag, 2020d). Die Grundidee ist, Unternehmen zu unterstützen, die sich in einem nicht näher definierten ökologischen Wandel befinden. Als Beispiel wird die Automobilherstellung genannt. Voraussetzung für die Leistung ist neben einer umfangreichen Konsultation der Arbeitnehmervertretung ein Rückgang des Arbeitsvolumens, der durch den Transformationsprozess bedingt ist. Für Teile der Belegschaft, bei denen in diesem Kontext kollektiv Qualifizierung erforderlich wird, soll eine Lohnersatzleistung in Höhe des Arbeitslosengeldes gezahlt werden. Zudem sollen die Kosten der Qualifizierung erstattet werden.

Strukturwandel – ob er nun ökologisch, technologisch oder institutionell hervorgerufen wird, kann Anpassungen der Kenntnisse und Fähigkeiten der Arbeitnehmer erfordern. Es bleibt unklar, inwieweit sich ein ökologischer Transformationsprozess in dieser Hinsicht von einem technologisch bedingten Transformationsprozess unterscheidet. Im Fall des technologischen Wandels sind Betriebe gemeinsam mit den Arbeitnehmern dafür verantwortlich, etwaige Anpassungen des Humankapitals eigenverantwortlich vorzunehmen. Mit dem Qualifizierungschancengesetz wurde erstmals ein Teil dieser Verantwortung auf die Arbeitsverwaltung übertragen. Derzeit ist noch völlig offen, ob sich dieser Schritt bewähren wird. Bevor nicht einmal das Vorzeichen einer wissenschaftlichen Kriterien genügenden Evaluation dieser Förderung bekannt ist, erscheint es kaum angemessen, über eine erhebliche Ausweitung nachzudenken. Klärungsbedürftig erscheint unter anderem, wie die „kollektive Betroffenheit“ einer Belegschaft oder eines Belegschaftsteils ermittelt werden soll. Sinnvoll erscheint es vielmehr, einen Weiterbildungsbedarf an individuellen Qualifikationsdefiziten festzumachen. Ungeklärt erscheint auch, wie jenseits des betrieblichen Kontextes die Qualifikationen, die zukünftig erforderlich sein werden, identifiziert werden sollen.

Das Transferkurzarbeitergeld ist eine Leistung für Arbeitnehmer, die von Personalanpassungsmaßnahmen des Betriebes betroffen sind. Leistungsvoraussetzung ist unter anderem, dass ein dauerhafter Arbeitsausfall vorliegt und die betroffenen Arbeitnehmer in einer organisatorischen Einheit („Transfergesellschaft“) zusammengefasst sind. Sinn der Leistung ist, dass die Zeit in der Transfergesellschaft für Qualifizierung und Vermittlung genutzt werden kann und damit ein unmittelbarer Übergang in Arbeitslosigkeit verhindert wird. Die maximale Bezugsdauer beträgt zwölf Monate und mindert nicht die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für eine gegebenenfalls anschließende Phase der Arbeitslosigkeit. Bündnis 90/Die Grünen schlagen vor, die Bezugsdauer des Transferkurzarbeitergeldes auf drei Jahre zu verlängern und „konsequent auf Qualifizierung auszurichten“ (Deutscher Bundestag, 2020b, 4; 2020d, 3). Dazu soll die Qualifizierung Vorrang vor der Vermittlung in eine neue Beschäftigung erhalten.

Die vorgeschlagene bedingungslose Priorisierung der Qualifizierung erscheint kaum begründbar. Berufliche Weiterbildung kann ein Element sein, mit dem arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen ihre Aussichten auf eine neue Beschäftigung, ihre langfristige Beschäftigungsfähigkeit und ihre Verdienstperspektiven verbessern können. Die Erfahrungen mit diesem seit langem intensiv genutzten Instrument der Arbeitsmarktpolitik sind jedoch ambivalent. Nicht in jedem Fall kann eine Weiterbildung die Arbeitsmarktchancen der Teilnehmer signifikant verbessern (vgl. Abschnitt 5.1). Da eines der wichtigsten Ziele der Maßnahmen darin besteht, die Eingliederungschancen zu verbessern, spricht wenig dafür, eine erfolgreiche Eingliederung in den Arbeitsmarkt zugunsten einer Qualifizierung hintenanzustellen. Nicht zuletzt erfolgt der Erwerb von beruflich verwertbarem Humankapital in starkem Maß bei der Ausübung einer Erwerbstätigkeit, wohingegen berufliche Inaktivität – auch während einer Weiterbildung – in einer Erosion von Humankapital resultiert. Vor diesem Hintergrund muss es eines der vorrangigen Ziele der Arbeitsmarktpolitik sein, Phasen der Nichterwerbstätigkeit so kurz wie möglich zu halten. Mit einer Verlängerung der Bezugsdauer des Transferkurzarbeitergeldes auf drei Jahre in Verbindung mit einer maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes von zwei Jahren ergibt sich daraus ein Zeitraum von fünf Jahren, der mit dem Bezug von Lohnersatzleistungen

abgedeckt werden kann. Solch lange Zeiträume machen eine erfolgreiche Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt wenig wahrscheinlich – selbst wenn Weiterbildungsmaßnahmen erfolgreich abgeschlossen werden können. Für ältere Arbeitnehmer, die in eine Transfergesellschaft eintreten, ergibt sich gegebenenfalls eher ein Weg in den vorgezogenen Ruhestand.

#### 5.4 Maßnahmen im Kontext der Corona-Pandemie

Im Kontext der Bewältigung der Corona-Krise regen Bündnis 90/Die Grünen eine Reihe weiterer Änderungen des Bezugs von Leistungen der Arbeitslosenversicherung an. Obwohl hierbei die Corona-Krise als Begründung angeführt wird, bleibt offen, inwieweit die vorgeschlagenen Maßnahmen temporär bleiben sollen, oder ob die Corona-Krise als Begründung für eine dauerhafte Änderung des Leistungskatalogs herangezogen wird.

Das Kurzarbeitergeld beträgt regulär als einfacher Leistungssatz 60 Prozent der Nettoentgeltdifferenz oder als erhöhter Leistungssatz 67 Prozent, wenn der Leistungsbezieher Kinder hat. Im Zuge der Corona-Pandemie wurde der einfache Leistungssatz bis Ende des Jahres 2021 ab dem vierten Bezugsmonat auf 70 Prozent erhöht, wenn der Leistungsbezieher einen Arbeitsausfall von mindestens 50 Prozent hat. Ab dem siebten Bezugsmonat steigt der Satz auf 80 Prozent. Bündnis 90/Die Grünen schlagen vor, die Höhe des Leistungssatzes nach dem Nettoeinkommen zu staffeln. Demnach erhielten Leistungsbezieher mit einem Nettoeinkommen von bis zu 1.300 Euro einen Leistungssatz von 90 Prozent, Kurzarbeiter mit einem Nettoeinkommen von über 1.300 Euro, aber unter 2.300 Euro erhalten einen nicht genau spezifizierten erhöhten Leistungssatz. Wie im Status quo gilt für Leistungsbezieher mit Kind ein um 7 Prozentpunkte erhöhter Leistungssatz. Maximal könnten Personen mit geringen Nettoeinkommen also auf einen Lohnersatz von 97 Prozent kommen. Begründet wird der Vorschlag mit der Vermutung, dass Kurzarbeiter mit geringen und mittleren Einkommen in erhöhtem Maß auf ergänzende Leistungen der Grundsicherung angewiesen seien (Deutscher Bundestag, 2020e).

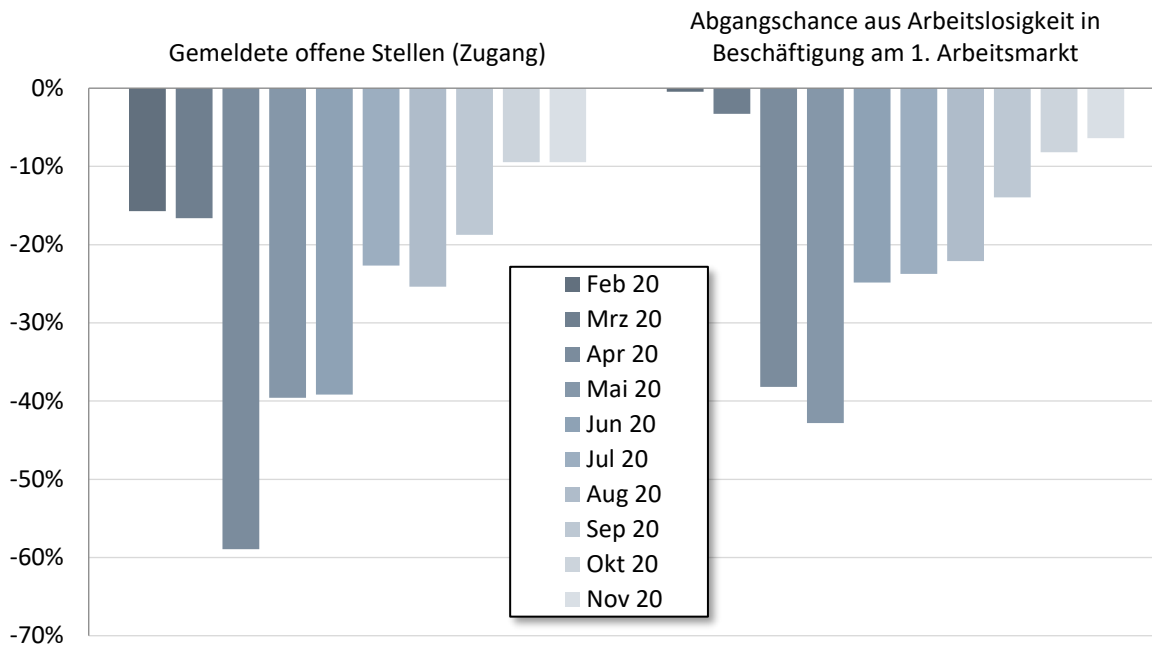
Der Beweis für diese Vermutung steht aus, ist aufgrund der Datenverfügbarkeit allerdings auch nicht kurzfristig zu erbringen. Plausibel erscheint zwar, dass zum Beispiel Kurzarbeiter aus dem stark von Einschränkungen betroffenen Gastgewerbe auf ergänzende Leistungen angewiesen sein könnten. Die Statistik der Bundesagentur für Arbeit zu erwerbstätigen Leistungsbeziehern im Rechtskreis SGB II reicht derzeit bis zum Mai 2020. Obwohl in diesem Monat die Kurzarbeit mit sechs Millionen Empfängern ihren Höhepunkt erreichte, kann kein Anstieg der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit Arbeitslosengeld 2-Bezug festgestellt werden. Im Gegenteil, die Anzahl nahm um 8,8 Prozent gegenüber dem Vorjahresmonat ab, womit sich der Rückgang im Vergleich zum Februar sogar noch beschleunigte (Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2020a). Gegen eine Verknüpfung des Leistungssatzes mit der Höhe des Einkommens sprechen weitere Gründe. Erstens widerspricht es dem Prinzip der Beitragsäquivalenz und schwächt den Versicherungscharakter der Arbeitslosenversicherung. Zweitens ist ein geringes Nettoeinkommen kein ausreichendes Indiz für eine prekäre Lebenslage. Dafür muss immer der Haushaltskontext berücksichtigt werden. Drittens ist die Grundsicherung genau für solche Fälle vorgesehen, in denen andere vorrangige Sozialleistungen den Bedarf nicht sicherstellen können. Es erscheint widersinnig, eine Sozialleistung zu erweitern mit dem Ziel, die Entstehung eines möglichen Anspruchs auf eine andere Sozialleistung zu verhindern.

Auszubildende, die von einem Arbeitsausfall betroffen sind, erhalten sechs Wochen lang weiterhin ihre Ausbildungsvergütung. Unter bestimmten Voraussetzungen kann ab der siebten Woche ein Anspruch auf Kurzarbeitergeld bestehen. Bündnis 90/Die Grünen schlagen vor, diese Regelung durch einen generellen Anspruch auf Kurzarbeitergeld in einer Höhe von 100 Prozent der Nettoentgeltdifferenz zu ersetzen (Deutscher Bundestag, 2020e). Ein genereller Anspruch erscheint insofern nachvollziehbar, als dass Auszubildende Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zahlen und daher auch am Leistungskatalog partizipieren sollten. Gegebenenfalls sinkt die Gefahr, dass Auszubildende von Entlassungen betroffen werden, da die sechswöchige Pflicht zur Weiterzahlung der Ausbildungsvergütung entfiel. Auf der anderen Seite steigt für die Betriebe der Anreiz, für Auszubildende Kurzarbeit anzumelden, da die bestehende Voraussetzung entfiel, alle Möglichkeiten zur Fortsetzung der Ausbildung auszuschöpfen.

Die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes beträgt im Regelfall zwölf Monate, für ältere Arbeitnehmer bis zu 24 Monate. Zur Abfederung unmittelbarer sozialer Härten im Zuge der Corona-Krise hat die Bundesregierung im Rahmen des zweiten Sozialschutzpaketes die Bezugsdauer für alle Arbeitslosen um drei Monate verlängert, deren Anspruch zwischen dem 1. Mai und dem 31. Dezember 2020 ausgelaufen wäre. Bündnis 90/Die Grünen fordern, die Bezugsdauer für alle Arbeitnehmer, deren Anspruch in der Krise ausläuft, für die Dauer der Krise zu verlängern (Deutscher Bundestag, 2020c, 4). Der Vorschlag wirft unmittelbar die Frage auf, wie das Bestehen der Krise konkret definiert werden soll. So ist zu beobachten, dass sich der Rückgang der Abgangschance aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt schon wieder deutlich erholt hat. Auch die neu eingehenden Stellenangebote erreichen schon fast wieder das Niveau vor der Krise (s. Abbildung 5-1). Insofern kann die Forderung nicht mehr damit begründet werden, dass die Arbeitslosen derzeit keine Chance auf eine neue Beschäftigung hätten. Stattdessen muss zur Kenntnis genommen werden, dass eine längere Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auch zu einer längeren individuellen Dauer der Arbeitslosigkeit führt. Dieser in der arbeitsmarktökonomischen Forschung gut belegte Zusammenhang wurde auch für Deutschland empirisch nachgewiesen (Schmieder et al., 2012).

## Abbildung 5-1: Indikatoren der Arbeitskräftenachfrage

Veränderung zum Vorjahresmonat in Prozent



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

## 6 Grundsicherung

Die nachfolgend diskutierten Vorschläge zur Reform der Grundsicherung betreffen in erster Linie die Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II. Mitunter ergeben sich Überschneidungen zu anderen Rechtskreisen. So wird für Leistungsempfänger im SGB II eine ähnliche Leistungsausweitung im Bereich der beruflichen Weiterbildung gefordert wie für den Rechtskreis SGB III (vgl. Abschnitt 5.1). Da hierbei vergleichbare Argumentationen greifen, wird auf eine wiederholte Diskussion verzichtet. Nicht gesondert diskutiert wird zudem die Forderung nach einer Kindergrundsicherung. Zwar betrifft diese dezidiert auch Empfänger von Grundsicherungsleistungen, im Kern geht es aber um eine Erhöhung und Neugestaltung des Kindergeldes. Somit ist eher der Charakter einer steuerpolitischen Maßnahme gegeben.

### 6.1 Leistungshöhe

Im Wahlprogramm zur Bundestagswahl sowie in zwei Beiträgen des Bundesvorstands Robert Habeck fordern Bündnis 90/Die Grünen eine strukturelle Erhöhung des Regelsatzes der Grundsicherungsleistungen (Bündnis 90/Die Grünen, 2017, 204 f.; Habeck, 2018; 2019). Die Forderung findet sich zwar nicht im Grundsatzprogramm wieder, wohl aber im Themenbereich der Webseite der Partei (<https://www.gruene.de/themen/soziales>). Als Begründung wird im Wesentlichen angeführt, dass die gegenwärtigen Leistungen nicht zum Leben reichen. Mit der gleichen Begründung wird die Einführung einer Stromkostenpauschale gefordert (Bündnis 90/Die Grünen, 2017, 204 f.). In die gleiche Richtung wirkt auch der geforderte Corona-Aufschlag auf den

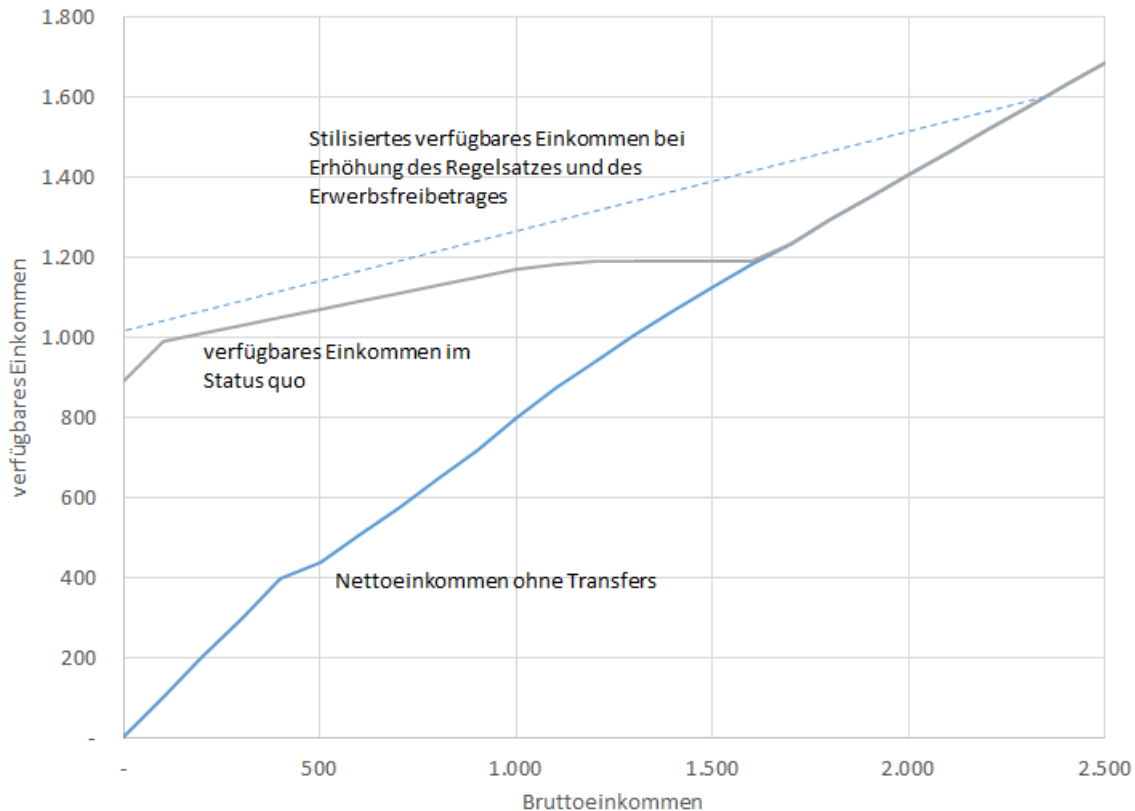


Regelsatz von 100 Euro. Letzterer wird damit begründet, dass kostenloses Essen in der Kita oder Schule wegfallt, Angebote von Tafeln vielerorts wegfallen, „günstige Lebensmittel im Supermarkt schnell vergriffen“ seien und der Regelsatz ohnehin zu niedrig sei (Deutscher Bundestag, 2020f, 1 f.). Dem wäre entgegenzuhalten, dass eine Schließung der Tafel-Angebote zeitlich und örtlich begrenzt war und eine außergewöhnliche Preissteigerung im Bereich von Lebensmitteln statistisch nicht feststellbar ist. Kostenlose Mittagsverpflegung in Kitas und Schulen fallen nur dann weg, wenn die betreffenden Einrichtungen tatsächlich geschlossen sind. Der Regelsatz ist zudem so bemessen, dass der Lebensmittelbedarf von Kindern auch ohne kostenlose Angebote gedeckt wird.

Die Höhe der Grundsicherung ist in erster Linie eine politische Entscheidung und entzieht sich einer ökonomischen Bewertung. Ob ein Betrag zum Leben reicht oder nicht, hängt von der Definition des Bedarfs ab, die wiederum abseits physiologischer Erfordernisse wie einer ausreichenden Ernährung nur politisch bestimmt werden kann. Möglich ist es aber, Folgen einer strukturellen Erhöhung abzuschätzen. Erstens muss in Betracht gezogen werden, dass die Grundsicherung einen impliziten Mindestlohn definiert. Geht das Niveau der Grundsicherung über das hinaus, was mit Marktlöhnen durch Erwerbsarbeit erzielt werden kann, leidet der Anreiz, eine Beschäftigung aufzunehmen. Während dies für Alleinstehende kaum relevant werden dürfte, spielt es für größere Bedarfsgemeinschaften eine Rolle. So muss ein verheirateter Alleinverdiener mit zwei Kindern unter sechs Jahren schon unter den geltenden Bedingungen einen Bruttostundenlohn von 12,85 Euro erzielen, um ohne Inanspruchnahme von Transfers ein Einkommen in Höhe der Grundsicherungsleistung zu erzielen. Würde man die Regelsätze strukturell um 20 Prozent erhöhen, stiege dieser Wert auf 15,30 Euro. Ein Lohnabstand erscheint in diesen Fällen nicht einmal dann gegeben, wenn die Forderung nach einer Erhöhung des Mindestlohns als umgesetzt angenommen würde.

Zweitens muss Höhe der Grundsicherung immer im Kontext mit der Anrechnung von Erwerbseinkommen auf den Transferanspruch gesehen werden. Das gegenwärtige System dieser Anrechnung ist wenig effektiv. Es begünstigt vor allem die Aufnahme von Tätigkeiten mit geringer Stundenanzahl – in erster Linie geringfügige Beschäftigungsverhältnisse (Schäfer, 2019b). Abbildung 6-1 illustriert die zugrundeliegende Problematik. Die graue Linie gibt das verfügbare Einkommen in Abhängigkeit des Bruttoeinkommens an. Aufgrund hoher Transferentzugsraten von zunächst 80, dann 90 Prozent jenseits des Grundfreibetrags in Höhe von 100 Euro verläuft die Linie relativ flach, das heißt für jeden Euro zusätzlichen Bruttoeinkommens steigt das verfügbare Einkommen nur wenig an. Dementsprechend gering ist der Anreiz, den Stundenumfang auszuweiten oder zum Beispiel durch Weiterbildung einen höheren Stundenlohn anzustreben. Zur Lösung dieser Problematik schlagen Bündnis 90/Die Grünen eine Anhebung des Erwerbsfreibetrages auf „mindestens 30 Prozent“ vor (Habeck, 2019, 10). Die Reform des Erwerbsfreibetrages ist die zentrale Stellschraube, mit der Erwerbstätige mit ergänzendem Transferbezug – dabei handelt es um rund eine Million Personen – einen Anreiz erhalten, einen möglichst großen Teil ihres Bedarfes aus eigener Kraft zu erwirtschaften.

**Abbildung 6-1: Bruttoeinkommen und verfügbares Einkommen von alleinstehenden SGB II-Leistungsbeziehern in Euro/Monat**



Quelle: Eigene Berechnungen

Vor diesem Hintergrund ist es begrüßenswert, wenn die Problematik erkannt und die Diskussion um eine bessere Ausgestaltung mit konkreten Vorschlägen forciert wird. Zu prüfen ist indes, ob eine simple Erhöhung der Freibeträge in Kombination mit der Erhöhung der Regelsätze nicht zu problematischen Nebenwirkungen führt. Die Folge eines solchen Vorgehens illustriert die blaue gestrichelte Linie in Abbildung 6-1. Der im Vergleich zum Status quo höhere Regelsatz führt zu einem höheren verfügbaren Einkommen. Der erhöhte Freibetrag bewirkt, dass die Linie steiler verläuft. Das ist beabsichtigt, damit der Anreiz zur Ausweitung des individuellen Arbeitsangebotes steigt. Die Nebenwirkung besteht darin, dass das Einkommen, bis zu dem ein Anspruch auf ergänzende Leistungen besteht, erheblich ausgeweitet wird: Der Schnittpunkt zur schwarzen Linie des Nettoeinkommens ohne Transfers verschiebt sich nach rechts. Die Folgen sind eine Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten und die damit verbundenen fiskalischen Risiken. Hinzu kommt ein weiterer Effekt: Erwerbstätige mit einem Einkommen knapp oberhalb dieses Schnittpunktes haben einen Anreiz, ihr Arbeitsangebot zu reduzieren, weil ein Teil des damit verbundenen Einkommensrückgangs durch den ergänzenden Transfer kompensiert wird. Dieser Effekt besteht zwar unabhängig davon, bei welchem Einkommen der Anspruch auf ergänzende Transfers ausläuft. Je näher dieser Punkt an mittleren Einkommen liegt, desto größer ist aber die Anzahl der Erwerbstätigen, die davon betroffen sind.

## 6.2 Pauschalierungen

In einem Beitrag von Robert Habeck findet sich der Gedanke, das Arbeitslosengeld II zu entbürokratisieren, indem Leistungen pauschaliert und in den Regelsatz integriert werden. Als Beispiele werden die Leistungen für Bildung und Teilhabe sowie die Kosten der Unterkunft genannt (Habeck, 2018). Die Leistungen für Bildung und Teilhabe sollen Kindern von Leistungsempfängern zugutekommen, damit diese zum Beispiel einem Sportverein beitreten oder Nachhilfeunterricht bekommen können. Ein Argument für die Leistungsgewährung separat vom Regelsatz war, dass die Leistungen sonst möglicherweise für andere Zwecke verwendet werden. Auf der anderen Seite hat sich gezeigt, dass die Inanspruchnahme der Leistungen im bestehenden Verfahren verhalten ausfällt (SOFI, 2016). Offenbar schrecken viele Empfänger davor zurück, die Leistungen zu beantragen oder sie haben keine Kenntnis von den Fördermöglichkeiten. Für eine Integration in den Regelsatz spricht, dass damit alle Kinder im Leistungsbezug zumindest die Möglichkeit erhalten würden, Teilhabeleistungen abzurufen – auch wenn nicht alle Eltern die Möglichkeit in Anspruch nehmen werden. Ein weiterer Vorteil bestünde darin, dass Ressourcen der Job-Center, die derzeit für die Administration der Teilhabeleistungen benötigt werden, an anderer Stelle eingesetzt werden können, zum Beispiel bei der individuellen Betreuung (vgl. Abschnitt 6.5).

Eine fiskalisch weit größere Bedeutung als die Teilhabeleistungen haben die Kosten der Unterkunft. Eine Pauschalierung müsste sich an den örtlich definierten maximal angemessenen Kosten orientieren, da andernfalls die Gefahr bestünde, dass Leistungsempfänger für die zugemessenen Kosten keine Wohnung anmieten können. Weil derzeit nicht alle Empfänger die maximal angemessenen Kosten ausschöpfen, liegen die durchschnittlich bewilligten Kosten deutlich darunter. Eine Pauschalisierung auf dem Niveau der maximal angemessenen Kosten würde mithin für viele Empfänger einer – möglicherweise erheblichen – Leistungsausweitung gleichkommen. Da die Kosten der Unterkunft überwiegend von den Kommunen und nur teilweise vom Bund finanziert werden, ergäbe sich zudem die Notwendigkeit, die föderalen Finanzbeziehungen neu zu tarieren. Zu prüfen wäre neben den Bruttokosten der vorgeschlagenen Pauschalierung, ob und inwieweit der fiskalische Zusatzaufwand durch Einsparungen bei der aufwendigen Administration der Kosten der Unterkunft kompensiert werden kann. So ist das Sachgebiet Kosten der Unterkunft eines der bedeutendsten bei Widersprüchen und Klagen gegen die Job-Center (Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2020b).

Aus ähnlichen Gründen überlegenswert ist auch die Forderung, die Verwertung vorhandenen Vermögens als Anspruchsvoraussetzung zu mindern. Habeck (2018) schlägt konkret vor, nur Vermögen von über 100.000 Euro – ohne selbstgenutztes Wohneigentum und geförderte Altersvorsorge – anzurechnen. Auf der einen Seite dürfte die Vermögensverwertung vielen Menschen als gerecht erscheinen. Wer weniger Vermögen hat als ein anderer, wird kaum bereit sein, dem Vermögenderen eine Fürsorgeleistung zu finanzieren. Auf der anderen Seite wird die Vermögensprüfung von vielen Leistungsbeziehern als Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung empfunden. Der konkrete Nutzen durch die Nichtauszahlung von Arbeitslosengeld II infolge vorhandenen verwertbaren Vermögens dürfte eher gering sein. Erwerbsfähige, die einen Antrag auf Arbeitslosengeld II stellen, werden in den meisten Fällen kein nennenswertes Vermögen oberhalb der bestehenden Grenzen des Schonvermögens haben. Ob die Fälle, in denen

das doch der Fall ist, den Aufwand der Vermögensprüfung rechtfertigen, erscheint diskussionswürdig. Um die Folgen des Vorschlags abschätzen zu können, wäre es hilfreich, wenn die Anzahl der Ablehnungen von Anträgen auf Arbeitslosengeld II aufgrund von Vermögen statistisch erfasst und mit der Höhe der in Frage stehenden Leistung gewichtet würden.

### 6.3 Sanktionen

Bündnis 90/Die Grünen treten für eine Abschaffung der Sanktionsmöglichkeiten ein, die gegen Leistungsbezieher bei Pflichtverletzungen verhängt werden können. Die Begründungen fallen im Wahlprogramm 2017 und im Grundsatzprogramm eher kurz aus. Es wird darauf verwiesen, dass ein „würdevolles Leben ohne Existenzangst“ gewährleistet werden solle (Bündnis 90/Die Grünen, 2020, 62) und dass die Existenzsicherung einfach, zuverlässig und kooperativ gestaltet sein solle (Bündnis 90/Die Grünen, 2017, 205). An anderer Stelle wird argumentiert, dass die geltende Aktivierungslogik einem beiderseitig vertrauensvollen Engagement entgegenstehe (Deutscher Bundestag, 2019, 1).

Ausführlicher ist Habeck (2018), der die Forderung damit begründet, dass die Sanktionen nicht ihr Ziel erreichen. Dabei geht es nicht allein um die Abschaffung der Sanktionierung von mangelnder Mitwirkung der Leistungsempfänger, sondern es soll von Anfang an gar keine Einforderung von Eigenbemühungen geben. Der als „Gängelung“ charakterisierte „Zwang zur Arbeit“ soll entfallen. Die Empfänger sollen die Beratungs- und Integrationsangebote der Job-Center nur annehmen, wenn sie es wollen. Von dem Konzept des bedingungslosen Grundeinkommens unterscheidet sich der Vorschlag mithin nur noch durch die erforderliche Bedürftigkeit – wobei auch diese offenkundig nicht streng kontrolliert werden soll, da die „Durchleuchtung“ von Antragstellern explizit kritisiert wird. Zu berücksichtigen ist, dass mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts im November 2019 die Möglichkeit der Sanktionierung bereits erheblich eingeschränkt wurde. Zurzeit werden selbst bei vollständiger Verweigerung der Mitwirkung Sanktionen maximal bis zu einer Höhe von 30 Prozent des Regelbedarfs verhängt. Im Jahr 2021 entspricht dies einer Kürzung um rund 134 Euro monatlich. Eine gesetzliche Neuregelung im Hinblick auf das Urteil steht noch aus.

Sanktionen sind Ausdruck des Prinzips von Leistung und Gegenleistung. Der Sozialstaat fragt nicht danach, wer die Schuld an einer Notlage trägt. Wer seinen Lebensunterhalt nicht selbst bestreiten kann, hat Anspruch auf die solidarische Hilfe der Gesellschaft. Die einzige Gegenleistung, die der Hilfeempfänger schuldet, ist das Bemühen, künftig ohne diese Hilfe auszukommen. Diese eher milde Form der Reziprozität dürften die meisten Menschen als gerecht empfinden. Wer die Sanktionen abschafft, zwingt hingegen die Gesellschaft dazu, auch diejenigen zu finanzieren, die ihren Lebensunterhalt – aus welchen Gründen auch immer – nicht selbst bestreiten wollen.

Arbeitsmarktökonomische Forschungsergebnisse konnten durchaus nachweisen, dass sanktionierte Hilfeempfänger schneller in Arbeit kommen. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung schlussfolgert in einer Aufarbeitung vorliegender Studien, dass Sanktionen durchaus mit verstärkten Bemühungen um die Aufnahme einer Erwerbsarbeit einhergehen (Bruckmeier et al. 2018, 10 f.). Allerdings bewirkt die Sanktionierung bei manchen auch einen Rückzug vom

Arbeitsmarkt. Fraglich ist, ob daraus ein Problem abgeleitet werden kann, das durch den Verzicht auf die Einforderung von Eigenbemühungen gelöst werden könnte. Wenn der Kontakt lediglich darin besteht, monatlich eine finanzielle Leistung in Anspruch zu nehmen, ist damit nichts gewonnen. Wer darüber hinaus die Hilfsangebote des Job-Centers bisher nicht nutzte, der wird dies erst recht nicht tun, wenn er dafür keine Sanktionierung zu erwarten hat. Eine Abschaffung der Sanktionen verhindert, dass die Job-Center Eigenbemühungen effektiv einfordern können und degradiert sie zu reinen Auszahlungsstellen. Manche Menschen brauchen aber einen Anstoß von außen, um wieder in ein ökonomisch selbstverantwortlich gestaltetes Leben zurückzufinden.

## 6.4 Individualisierung

Die neben der Abschaffung der Sanktionen weitreichendste vorgeschlagene Änderung der Grundsicherung ist deren Individualisierung: Die Grundsicherungsleistung soll demnach künftig nicht mehr von der Haushaltskonstellation abhängen, sondern „langfristig“ vollständig von der individuellen Einkommenssituation abhängig werden (Habeck, 2018). Im Grundsatzprogramm heißt es, die Grundsicherung sei ein „individuelles Recht“ (Bündnis 90/Die Grünen, 2020, 62). Im Bundestagswahlprogramm wird die Absicht formuliert, sie zu einer individuellen Leistung „weiterzuentwickeln“ (Bündnis 90/Die Grünen, 2017, 205). Dort wird die Forderung damit begründet, dass das Prinzip der Bedarfsgemeinschaften Frauen benachteilige.

Auf der einen Seite verhindert die Individualisierung der Grundsicherung, dass Erwerbstätige, deren eigenes Einkommen für die individuelle Existenzsicherung reicht, nur durch ihre Partnerschaft mit einer Person mit geringem oder keinem Einkommen bedürftig werden. Anspruchsberechtigt wären auf der anderen Seite aber auch Nichterwerbstätige, deren Partner oder andere Haushaltsangehörige ein hohes Einkommen haben. Darunter fallen auch Personen, deren Nichterwerbstätigkeit im Rahmen einer haushaltsinternen Arbeits- und Aufgabenteilung eine bewusste Entscheidung darstellt. Offen bleibt dabei, ob und inwieweit ein Transfer innerhalb eines Haushaltes ein eigenständiges Einkommen darstellen soll. Offen bleibt ferner, wie mit den anteiligen Kosten der Unterkunft zu verfahren wäre. Ein Anspruch von Personen mit hohem Haushalts- aber niedrigem persönlichen Einkommen würden die wenigsten Menschen für fair halten, da mit diesem Ansatz nicht sichergestellt werden kann, dass die Empfänger der Fürsorgeleistung bedürftig und die Finanzierenden leistungsfähig sind. Denn auch Konzepte wie die Armutsgefährdung und viele weitere soziale Leistungen setzen am Haushaltseinkommen an. Das Subsidiaritätsprinzip würde vollständig verdrängt. Zuständig für individuelle Bedürfnisse wäre nicht mehr zuerst das Individuum selbst und danach die Familie, sondern von Anfang an der Staat. Dies ist ein gefährlicher Weg, da der Gestaltungsanspruch des Staates bis in den privaten Bereich hineinwirkt. Nicht zufällig kommt die individualisierte Grundsicherung im Kontext mit der Sanktionsfreiheit dem Charakter eines bedingungslosen Grundeinkommens nahe.

Eine unmittelbare Folge der Individualisierung wäre eine erhebliche Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten. Darunter fielen – selbst wenn man unterstellt, dass der Bedarf von Minderjährigen durch eine andere Sozialleistung abgedeckt wird – nahezu alle jungen Erwachsenen, die sich in einer Form der Bildung oder Ausbildung befinden und deren Lebensunterhalt gegenwärtig von den – gegebenenfalls wohlhabenden – Eltern bestritten wird. Insgesamt verfügen in

Deutschland gut acht Millionen Personen im Erwerbsalter über kein eigenes Erwerbseinkommen (s. Tabelle 6-1). Weitere 4,5 Millionen haben ein Bruttoerwerbseinkommen von maximal 400 Euro im Monat, was ungefähr den Regelbedarf abdecken könnte. Definiert man anteilige Kosten der Unterkunft als Bedarf, kämen weitere 3,5 Millionen Personen hinzu, deren eigenes Erwerbseinkommen nicht höher als 800 Euro liegt. Insgesamt wären somit rund 15 Millionen Personen potenzielle Bezieher einer individualisierten Grundsicherung. Berücksichtigt man, dass vom Bruttoeinkommen gegebenenfalls noch Abgaben und Steuern zu leisten wären, läge die Anzahl noch höher. Von den potenziellen Beziehern sind aber nur 6,5 Millionen, deren haushaltsbasiertes Nettoäquivalenzeinkommen unter dem Wert von 60 Prozent des Medianeinkommens liegt, der gemeinhin als Grenze der Armutgefährdung angesehen wird. Dahingegen zählen 6,7 Millionen zur Mittel- und Oberschicht. Die Individualisierung würde mithin die soziale Sicherung wesentlich weniger zielgenau werden lassen, sofern man traditionelle Indikatoren der Bedürftigkeit heranzieht. Die Abkehr von diesen traditionellen Kriterien erscheint hingegen unzureichend begründet.

**Tabelle 6-1: Individuelles Erwerbseinkommen und Schichtung des Nettoäquivalenzeinkommens 2018**

Anzahl der Personen von 18 bis unter 65 Jahren in Millionen

	Individuelles Bruttoerwerbseinkommen pro Monat im Vorjahr in Euro		
	0	über 0 bis 400	über 400 bis 800
Nettoäquivalenzeinkommen im Vorjahr in Prozent des Medians			
Unter 60	3,7	1,8	1,0
60 bis unter 80	1,4	0,8	0,8
80 bis unter 150	2,4	1,5	1,4
150 bis unter 250	0,5	0,4	0,2
250 und mehr	0,1	0,1	0,1
Insgesamt	8,1	4,5	3,5

Quelle: SOEP v35, eigene Berechnungen

## 6.5 Arbeitsmarktpolitik

Die Arbeitsmarktpolitik im Bereich der Grundsicherung ist gegenwärtig in starkem Maß an gesetzlich festgelegten Prozessen orientiert. Im Regelfall steht am Anfang eine Analyse von Stärken und Schwächen, auf deren Grundlage eine Eingliederungsvereinbarung getroffen wird. Diese sieht unter anderem vor, welche arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gegebenenfalls ergriffen werden sollen. Bündnis 90/Die Grünen sehen in diesem Prozess ein „asymmetrisch angelegtes Verhältnis“ zwischen Arbeitslosen und Arbeitsverwaltung, unter anderem weil die Eingliederungsvereinbarungen im Zweifelsfall auch als Verwaltungsakt gegen den Willen der

Erwerbslosen erlassen werden können (Deutscher Bundestag, 2019, 1). Ziel solle es stattdessen sein, eine Vertrauensbeziehung auf Basis von Respekt und Wertschätzung herzustellen. Daraus werden vier wesentliche Forderungen abgeleitet (Deutscher Bundestag, 2019):

- Erstens soll hinsichtlich der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ein Wunsch- und Wahlrecht für Erwerbslose eingeführt werden. Dies ist im Zusammenhang mit dem Rechtsanspruch auf Weiterbildung zu betrachten (vgl. Abschnitt 5.1). Die bisherige Regelung, dass in letzter Instanz der Mitarbeiter des Job-Centers über den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente entscheidet, würde damit umgekehrt. Mit einem Wunsch- und Wahlrecht in Kombination mit Rechtsansprüchen würden die Leistungsbezieher über den Instrumenteneinsatz entscheiden. Damit wird die Arbeitsmarktexpertise der Job-Center entwertet und das – ob zu Recht oder zu Unrecht – kritisierte asymmetrische Verhältnis nicht auf Augenhöhe gehoben, sondern umgekehrt. Fraglich ist auch, wie Job-Center unter diesen Bedingungen ihren Mitteleinsatz kalkulieren sollen.
- Zweitens soll der Vorrang der Vermittlung vor anderen Leistungen der Arbeitsförderung abgeschafft werden. Die Arbeitsförderung solle sich nicht ausschließlich am Ziel einer unmittelbaren Aufnahme einer Erwerbstätigkeit orientieren. So solle soziale Teilhabe als Ziel mit einbezogen werden. Der Vorrang der Vermittlung leitet sich aus den grundsätzlichen Zielen der Arbeitsförderung ab. In §1 des Sozialgesetzbuches 2 wird ausgeführt, dass die Grundsicherung darauf auszurichten sei, dass „durch eine Erwerbstätigkeit Hilfebedürftigkeit vermieden oder beseitigt, die Dauer der Hilfebedürftigkeit verkürzt oder der Umfang der Hilfebedürftigkeit verringert wird“. Insofern erhält die Integration in Arbeit Priorität. Dafür ist auch eine ökonomische Begründung gegeben. Durch Nichterwerbstätigkeit erodiert das individuelle erwerbsbezogene Humankapital. Zwar kann dies durch Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen im besten Fall (über-)kompensiert werden. Am effektivsten ist die Akquisition von Humankapital jedoch in einem betrieblichen Kontext. Die Integration in Arbeit ist somit nicht nur ein Selbstzweck, sondern dient auch der Verbesserung zukünftiger Beschäftigungs- und Verdienstperspektiven.
- Drittens sollen die Zumutbarkeitsregeln hinsichtlich der Aufnahme einer neuen Arbeit für Bezieher von Arbeitslosengeld II an jene für Bezieher des Arbeitslosengeldes I angeglichen werden (Deutscher Bundestag, 2019, 2). Während für Empfänger von Grundsicherungsleistungen keine Einschränkungen der Zumutbarkeit in Bezug auf Verdienst und Strecke zum Arbeitsort bestehen, gibt es für Bezieher der Versicherungsleistung abgestufte Zumutbarkeiten. So ist eine neue Arbeit in den ersten drei Monaten der Arbeitslosigkeit unzumutbar, wenn der Verdienst 20 Prozent unter dem der Arbeitslosigkeit vorangegangenen Beschäftigung liegt. Ab dem 4. Monat ist eine Absenkung um 30 Prozent zumutbar, ab dem 7. Monat sind alle Beschäftigungen zumutbar, deren resultierender Nettoverdienst höher ist als das Arbeitslosengeld. Fast die Hälfte der Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II ist kürzer als sechs Monate arbeitslos – könnte also von der geforderten Angleichung profitieren (Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2020c). Außerdem legt das Sozialgesetzbuch III für Empfänger von Arbeitslosengeld maximal zumutbare Pendelzeiten fest. Der Vorschlag einer Angleichung verkennt den grundsätzlichen Unterschied zwischen einer Versicherungs- und einer

Fürsorgeleistung. Die Grundsicherung ist eine nachrangige Leistung, auf die nur Anspruch besteht, wenn keine anderen Einkommensquellen vorliegen. Während das Arbeitslosengeld zumindest teilweise eine Stabilisierung des Lebensstandards in einer vorübergehenden Phase der Erwerbslosigkeit zum Ziel hat, handelt es sich beim Arbeitslosengeld II um eine Fürsorgeleistung, die das Existenzminimum sichern soll. Insofern ist es konsequent, wenn jedes potenziell erzielbare Einkommen für den Transferanspruch berücksichtigt wird. Die Wiedereingliederung von Arbeitslosen aus dem Rechtskreis SGB II ist deutlich schwieriger und langwieriger als die von Arbeitslosen aus dem Rechtskreis SGB III, die Gefahr der Langzeitarbeitslosigkeit ist deutlich höher. Daher erscheint es gerechtfertigt, der Eingliederung in Arbeit höhere Priorität beizumessen. Das vorgebrachte Argument, die Vermittlung in Tätigkeiten unterhalb des vorigen Qualifikations- und Verdienstniveaus würde die Rückkehr in den angestrebten Bereich erschweren, kann nicht überzeugen: Als wesentliche Hürde für die Wiedereingliederung muss vielmehr eine fortdauernde Phase der Nicht-Beschäftigung angesehen werden.

- Viertens fordern Bündnis 90/Die Grünen (2019, 3) eine Verbesserung des Betreuungsschlüssels von Fallmanagern zu Leistungsbeziehern in den Job-Centern. Eine geringe Anzahl zu betreuender Leistungsbezieher je Mitarbeiter ist Voraussetzung für eine Strategie der Aktivierung. Modellprojekte haben gezeigt, dass eine bessere, individuellere Betreuung von Leistungsempfängern die Integration in den ersten Arbeitsmarkt verbessern kann (Kruppe, 2008; Fertig, 2015). Diesen Ansatz gilt es auszubauen. Die Betreuungssituation ist in den einzelnen Job-Centern jedoch sehr unterschiedlich. Der Gesetzgeber hat im Sozialgesetzbuch II einen Orientierungswert für das Verhältnis von für Integrationsaufgaben eingesetztem Personal und Leistungsberechtigten von 1:75 für Hilfebedürftige von unter 25 Jahren und von 1:150 für ältere Hilfebedürftige festgelegt. Längst nicht alle Job-Center erfüllen diese Vorgabe. Insbesondere bei der Betreuung jugendlicher Leistungsempfänger wird die gesetzliche Vorgabe häufig verfehlt (Schäfer, 2018).

## 7 Fazit

Aus der Diskussion der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Vorschläge kann und soll keine zusammenfassende Bewertung der Programmatik abgeleitet werden. Jeder Vorschlag steht für sich und kann aus verschiedenen Blickwinkeln betrachtet werden. Hilfreich für die Entwicklung einer konsistenten Programmatik wäre indes eine stärkere Beachtung von Interaktionseffekten zwischen einzelnen Maßnahmen. So hilft bei der Verschärfung der Regulierung der Befristung ein Verweis auf die Alternative Zeitarbeit wenig, wenn auch für diese eine stärkere Regulierung eingefordert wird. Berücksichtigt werden muss generell, dass mehr Flexibilität für Arbeitnehmer hinsichtlich von Arbeitszeit und –ort mit höheren Flexibilitätsanforderungen an Betriebe einhergeht. Für diese Anforderungen müssen Betriebe auch geeignete Instrumente haben. Für vorübergehende Verkürzungen der Arbeitszeit, wie sie vermehrt bei der Umsetzung von Pflege-, Kinder- oder Bildungszeit zu erwarten wären, brauchen Betriebe die Chance, für einen begrenzten Zeitraum flexibel Ersatz zu rekrutieren. Unter anderem dafür sind flexible Erwerbsformen unerlässlich.



## Literatur

Auer, Wolfgang / Danzer, Natalia / Fichtl, Anita, 2015, Ökonomische Unsicherheit: Befristete Verträge erschweren Familiengründung, in: ifo-Schnelldienst, 68. Jg., Nr. 18, S. 35–41

Beermann, Beate / Backhaus, Nils / Tisch, Anita / Brenscheidt, Frank, 2019, Arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse zu Arbeitszeit und gesundheitlichen Auswirkungen, baa:Fokus, März 2019, DOI: 10.21934/baa:fokus20190329

Bernhard, Sarah / Dauth, Christine / Hofmann, Barbara / Hohmeyer, Katrin / Jahn, Elke / Kruppe, Thomas / Oberfichtner, Michael / Sowa, Frank / Stephan, Gesine / Trenkle, Simon / Weber, Enzo / Wolff, Joachim, 2016, Zur Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Stellungnahme, Nr. 1, Nürnberg

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2019, Armuts- und Reichtumsbericht, Open Data, [https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Alle-Indikatoren/Alle-Indikatoren-Excel-2019.xlsx;jsessionid=DDDC473019905FFF28C5A3D397D802B9?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Alle-Indikatoren/Alle-Indikatoren-Excel-2019.xlsx;jsessionid=DDDC473019905FFF28C5A3D397D802B9?__blob=publicationFile&v=3) [5.11.2020]

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), 2012, Frauen im Minijob, Berlin

Bruckmeier, Kerstin / Kruppe, Thomas / Kupka, Peter / Mühlhan, Jannek / Osiander, Christopher / Wolff, Joachim, 2018, Sanktionen, soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung, IAB-Stellungnahme, Nr. 5, Nürnberg

Brülle, Jan, 2013, Unterschiede in den Arbeitsmarktchancen von atypisch Beschäftigten: Effekte von Beschäftigungsformen oder Erwerbspräferenzen?, in: Zeitschrift für Soziologie, 42. Jg., Nr. 2, S. 157–179

Bündnis 90/Die Grünen, 2017, Zukunft wird aus Mut gemacht, Bundestagswahlprogramm 2017, Berlin

Bündnis 90/Die Grünen, 2020, „zu achten und zu schützen...“. Veränderung schafft Halt, Grundsatzprogramm, [https://cms.gruene.de/uploads/documents/20201202\\_Grundsatzprogramm.pdf](https://cms.gruene.de/uploads/documents/20201202_Grundsatzprogramm.pdf) [7.12.2020]

Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion, 2018, Keine Befristung ohne Grund, <https://www.gruene-bundestag.de/themen/arbeit/keine-befristung-ohne-grund> [8.10.2020]

Demary, Vera / Malin, Lydia / Seyda, Susanne / Werner, Dirk, 2013, Berufliche Weiterbildung in Deutschland, IW-Analysen, Nr. 87, Köln

Deutscher Bundestag, 2015, Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Kerstin Andreae, Markus Kurth, Beate Müller-Gemmeke, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Corinna Ruffer, Beate Walter-Rosenheimer, Katharina Dröge, Kai Gehring, Britta Haßelmann und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Arbeitslosenversicherung gerechter gestalten und Zugänge verbessern, Drucksache 18/5386

Deutscher Bundestag, 2016, Antrag der Abgeordneten Katja Dörner, Dr. Franziska Brantner, Elisabeth Scharfenberg, Beate Walter-Rosenheimer, Ulle Schauws, Brigitte Pothmer, Beate Müller-Gemmeke, Ekin Deligöz, Kai Gehring, Maria Klein-Schmeink, Tabea Rößner, Kordula Schulz-Asche, Dr. Harald Terpe, Doris Wagner, Kerstin Andreae, Markus Kurth und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Zeit für mehr – Damit Arbeit gut ins Leben passt, Drucksache 18/9007

Deutscher Bundestag, 2018a, Sachstand. Einzelaspekte der Sachgrundbefristung von Arbeitsverhältnissen, Wissenschaftliche Dienste, WD 6-3000 -031/18, <https://www.bundestag.de/resource/blob/563928/d94b863bd2848ef3a6adf2eab67339ff/WD-6-031-18-pdf-data.pdf> [8.10.2020]

Deutscher Bundestag, 2018b, Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Corinna Ruffer, Sven Lehmann, Markus Kurth, Ekin Deligöz, Katharina Dröge, Dieter Janecek, Claudia Müller, Lisa Paus, Stefan Schmidt und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Mindestlohn erhöhen und für alle konsequent durchsetzen, Drucksache 19/975

Deutscher Bundestag, 2019, Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Sven Lehmann, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Corinna Ruffer, Markus Kurth, Ekin Deligöz, Katharina Dröge, Stefan Schmidt, Britta Haßelmann und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Arbeitsförderung und Beratungsqualität in den Jobcentern gesetzlich verbessern, Drucksache 19/15975

Deutscher Bundestag, 2020a, Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, Markus Kurth, Corinna Ruffer, Sven Lehmann, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Katharina Dröge, Britta Haßelmann, Sven-Christian Kindler, Claudia Müller, Lisa Paus, Stefan Schmidt und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Arbeitszeit – Urteil des Europäischen Gerichtshofs umsetzen, mehr Zeitsouveränität ermöglichen, Drucksache 19/20585

Deutscher Bundestag, 2020b, Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, Markus Kurth, Sven Lehmann, Corinna Ruffer, Katharina Dröge, Dieter Janecek, Sven-Christian Kindler, Claudia Müller, Stefan Schmidt, Katja Dörner, Kai Gehring, Britta Haßelmann, Dr. Kirsten Kappert-Gonther, Charlotte Schneidewind-Hartnagel, Beate Walter-Rosenheimer und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Arbeitslosenversicherung zur Arbeitsversicherung weiterentwickeln, Drucksache 19/17522

Deutscher Bundestag, 2020c, Antrag der Abgeordneten Katrin Göring-Eckardt, Anja Hajduk, Markus Kurth, Sven Lehmann, Beate Müller-Gemmeke, Corinna Ruffer, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Britta Haßelmann, Claudia Müller, Stefan Schmidt, Christian Kühn (Tübingen), Kai Gehring, Maria Klein-Schmeink, Filiz Polat, Dr. Anna Christmann, Ekin Deligöz, Katharina Dröge,

Dieter Janecek, Sven-Christian Kindler, Lisa Paus, Katja Dörner, Erhard Grundl, Britta Haßelmann, Dr. Kirsten Kappert-Gonther, Ulle Schauws, Charlotte Schneidewind-Hartnagel, Margit Stumpp, Beate Walter-Rosenheimer und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Den sozialen Zusammenhalt während der Corona-Krise und danach stärken, Drucksache 19/19492

Deutscher Bundestag, 2020d, Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Lisa Badum, Anja Hajduk, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Markus Kurth, Sven Lehmann, Corinna Rüffer, Matthias Gastel, Katharina Dröge, Dieter Janecek, Sven-Christian Kindler, Claudia Müller, Stefan Schmidt, Katja Dörner, Kai Gehring, Britta Haßelmann, Stephan Kühn (Dresden) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Mehr Sicherheit für Beschäftigte im Wandel – Qualifizierungs-Kurzarbeit einführen, Drucksache 19/17521

Deutscher Bundestag, 2020e, Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, Markus Kurth, Sven Lehmann, Corinna Rüffer, Ekin Deligöz, Dieter Janecek, Sven-Christian Kindler, Claudia Müller, Lisa Paus, Stefan Schmidt, Katja Dörner, Kai Gehring, Britta Haßelmann, Dr. Kirsten Kappert-Gonther, Maria Klein-Schmeink, Charlotte Schneidewind-Hartnagel, Margit Stumpp und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Kurzarbeitergeld Plus einführen, Drucksache 19/18704

Deutscher Bundestag, 2020f, Antrag der Abgeordneten Sven Lehmann, Anja Hajduk, Markus Kurth, Beate Müller-Gemmeke, Corinna Rüffer, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Katja Dörner, Filiz Polat, Ekin Deligöz, Dieter Janecek, Sven-Christian Kindler, Claudia Müller, Lisa Paus, Stefan Schmidt, Canan Bayram, Kai Gehring, Britta Haßelmann, Dr. Kirsten Kappert-Gonther, Katja Keul, Dr. Irene Mihalic, Tabea Rößner, Charlotte Schneidewind-Hartnagel, Margit Stumpp und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Mit einem Corona-Aufschlag in der Grundsicherung das Existenzminimum sichern, Drucksache 19/18705

Eichhorst, Werner / Hinz, Tina / Marx, Paul / Peichl, Andreas / Pestel, Nico / Siegloch, Sebastian / Thode, Eric / Tobsch, Verena, 2012, Geringfügige Beschäftigung: Situation und Gestaltungsoptionen, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Fertig, Michael, 2015, Quantitative Wirkungsanalysen zur Berliner Joboffensive: Endbericht zum 5. Mai 2015, IAB-Forschungsbericht, Nr. 6, Nürnberg

Habeck, Robert, 2018, Anreiz statt Sanktionen, bedarfsgerecht und bedingungslos, <https://www.gruene.de/artikel/anreiz-statt-sanktionen-bedarfsgerecht-und-bedingungslos> [11.12.2020]

Habeck, Robert, 2019, Die Wirtschaft von der Gesellschaft her denken, in: ifo-Schnelldienst, 72. Jg., Nr. 6, S. 10–11

Hammermann, Andrea / Stettes, Oliver / Schmidt, Jörg, 2019, Unternehmensmonitor Familienfreundlichkeit, Gutachten an das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin

Haucap, Justus / Thomas, Tobias, 2014, Wissenschaftliche Politikberatung: Erreicht der Rat von Ökonomen Politik und Öffentlichkeit?, in: Wirtschaftsdienst, 94. Jg., Nr. 3, S. 180–186

Heyer, Gerd / Koch, Susanne / Stephan, Gesine / Wolff, Joachim, 2012, Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011, in: Journal for Labour Market Research, 45. Jg., Nr. 1, S. 41–62

Hohendanner, Christian, 2020, Befristete Beschäftigung in Deutschland 2019, [http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/Befristete\\_Beschaeftigung\\_2019.xlsx](http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/Befristete_Beschaeftigung_2019.xlsx) [6.1. 2021]

Iwd, 2014, Weniger als vermutet, <https://www.iwd.de/artikel/weniger-als-vermutet-169618/> [2. 11. 2020]

Kalmbach, Peter, 2007, Gesetzlicher Mindestlohn – von Befürwortern und Gegnern überschätzt, in: Wirtschaftsdienst, 87. Jg., Juli, S. 438–441

Kluve, Jochen, 2013, Aktive Arbeitsmarktpolitik: Maßnahmen, Zielsetzungen, Wirkungen, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier, Nr. 7, Wiesbaden

Körner, Thomas / Meinken, Holger / Puch, Katharina, 2013, Wer sind die ausschließlich geringfügig Beschäftigten? Eine Analyse nach sozialer Lebenslage, in: Wirtschaft und Statistik, Nr. 1, S. 42–61

Kruppe, Thomas (Hrsg.), 2008, Mehr Vermittlungen durch mehr Vermittler?, Nürnberg

Lillemeier, Sarah, 2017, Sorgeberufe sachgerecht bewerten und fair bezahlen!, IAQ-Report, Nr. 2, Duisburg

Preis, Ulrich, 2018, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 26. November 2018, um 15:00 Uhr zum Gesetzentwurf der Abgeordneten Pascal Kober, Michael Theurer, Johannes Vogel (Olpe), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, Entwurf eines Gesetzes zur Dynamisierung der Verdienstgrenzen der geringfügigen Beschäftigung – BT-Drs. 19/4764, Deutscher Bundestag, Ausschuss Arbeit und Soziales, Ausschussdrucksache 19(11)195

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, 2016, Nachfolgestudie zur Analyse der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse (Minijobs) sowie den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Essen

Schäfer, Holger, 2010, Sprungbrett oder Sackgasse? – Entwicklung und Strukturen von flexiblen Erwerbsformen in Deutschland, in: IW-Trends, 37. Jg., Nr. 1, S. 47–63

Schäfer, Holger, 2017a, Arbeit auf Abruf, IW-Kurzbericht Nr. 33, Köln

Schäfer, Holger, 2017b, Reform der Arbeitslosenversicherung. Eine Bewertung aktueller Reformvorschläge, IW Policy Paper, Nr. 19, Köln

Schäfer, Holger, 2018, Langzeitarbeitslosigkeit, IW Policy Paper, Nr. 6, Köln

Schäfer, Holger, 2019a, Befristete Beschäftigung: Sprungbrett oder Sackgasse?, in: IW-Trends, 46. Jg., Nr. 1, S. 25–43

Schäfer, Holger, 2019b, Einkommen aus Erwerbstätigkeit und SGB II-Leistungen, Kurzgutachten an die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Köln [https://www.insm.de/fileadmin/user\\_upload/190507\\_IW\\_Kurzgutachten\\_Hartz.pdf](https://www.insm.de/fileadmin/user_upload/190507_IW_Kurzgutachten_Hartz.pdf) [11.12.2020]

Schäfer, Holger, 2020, Die Arbeitsmarktverfassung in Deutschland nach der Corona-Krise, Kurzepertise an die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, [https://www.insm.de/fileadmin/insm-dms/text/publikationen/studien/200612\\_IW\\_Kurzgutachten\\_Arbeitsmarkt\\_nach\\_Corona\\_Holger\\_Schaefer.pdf](https://www.insm.de/fileadmin/insm-dms/text/publikationen/studien/200612_IW_Kurzgutachten_Arbeitsmarkt_nach_Corona_Holger_Schaefer.pdf) [6.1.2020]

Schäfer, Holger / Schmidt, Jörg, 2014, Einstieg in Arbeit – Die Rolle der Arbeitsmarktregulierung, IW-Policy Paper, Nr. 15, Köln

Schmieder, Johannes F. / von Wachter, Till / Bender, Stefan, 2012, The Effects of Extended Unemployment Insurance Over the Business Cycle: Evidence from Regression Discontinuity Estimates Over 20 Years, in: The Quarterly Journal of Economics, 127. Jg., Nr. 2, S. 701–752

SOFI – Sozialwissenschaftliches Forschungsinstitut, 2016, Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe, Schlussbericht, [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/2016/evaluation-des-bildungspaketes-langbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/2016/evaluation-des-bildungspaketes-langbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=1) [14.12.2020]

Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2020a, Erwerbstätige erwerbsfähige Leistungsberechtigte (Monats- und Jahreszahlen), August 2020, Nürnberg, [August 2020 – Deutschland Dokumenttyp: EXCEL \(arbeitsagentur.de\)](#) [10.12.2020]

Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2020b, Widersprüche und Klagen SGB II, November 2020, Nürnberg, [November 2020 – Deutschland, West/Ost, Länder und Jobcenter Dokumenttyp: EXCEL \(arbeitsagentur.de\)](#) [14.12.2020]

Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2020c, Arbeitslosigkeit nach Rechtskreisen im Vergleich, November 2020, Nürnberg, [https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202011/analyse/analyse-d-arbeitslose-rechtskreisvergleich/analyse-d-arbeitslose-rechtskreisvergleich-d-0-202011-xlsx.xlsx?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202011/analyse/analyse-d-arbeitslose-rechtskreisvergleich/analyse-d-arbeitslose-rechtskreisvergleich-d-0-202011-xlsx.xlsx?__blob=publicationFile&v=1) [17.12.2020]

Stephan, Gesine / Hofmann, Barbara, 2015, Abgänge aus Beschäftigung und Zugänge in den Leistungsbezug: Kurzfristige Effekte einer veränderten Rahmenfrist und/oder Anwartschaftszeit, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Aktuelle Berichte, Nr. 12, Nürnberg

Strotmann, Harald / Moczadlo, Regina, 2017, Beschäftigungswirkungen der Zeitarbeit aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive, in: Schwaab, Markus-Oliver / Durian, Ariane, Zeitarbeit. Chancen – Erfahrungen – Herausforderungen, 2. Auflage, Wiesbaden, S. 83–104

## Abstract

The party Bündnis 90/Die Grünen has developed a comprehensive agenda of labour market and social policy reforms. These range from measures with a small scope, such as the ban on on-call work, to measures that would amount to a complete system change and affect millions of people, such as the individualisation of basic income support.

One guiding motive of the programme is to increase flexibility for workers. They are to be given various possibilities to determine the length and location of their work to a greater extent than before. These increased degrees of freedom for employees go hand in hand with a restriction of flexibility for companies. In particular, far-reaching restrictions are outlined for non-standard forms of employment. A second leitmotif is legal intervention in wage formation. The increase in the minimum wage and, above all, regulations on the question of how wages for different activities should stand in relation to each other form a contrast to the free wage setting of employees and employers. A third leitmotif is to extend the benefits of social security systems. Proposals to improve the efficiency of social security are not a main focus, but nevertheless part of the programme.

This article develops a taxonomy of reform proposals and discusses the justifications as well as the advantages and disadvantages from an - albeit not the only possible - economic perspective. Where appropriate, the consequences of implementation are discussed. As a rule, this remains a qualitative assessment of the consequences. A quantitative analysis must be reserved for studies that focus on individual reform proposals.

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 6-1: Individuelles Erwerbseinkommen und Schichtung des Nettoäquivalenzeinkommens2018 .....	29
---	----

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3-1: Unbezahlte Überstunden je Arbeitnehmer und Jahr .....	11
Abbildung 5-1: Indikatoren der Arbeitskräftenachfrage .....	23
Abbildung 6-1: Bruttoeinkommen und verfügbare Einkommen von alleinstehenden SGB II-Leistungsbeziehern .....	25