

Spermann, Alexander

Article — Digitized Version

Das "Einstiegsgeld" für Langzeitarbeitslose

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Spermann, Alexander (1996) : Das "Einstiegsgeld" für Langzeitarbeitslose, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 76, Iss. 5, pp. 240-246

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137353>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Alexander Spermann

Das „Einstiegsgeld“ für Langzeitarbeitslose

Teilzeit- und Niedriglohnjobs lohnen sich derzeit für Langzeitarbeitslose nicht, weil Zusatzverdienste fast vollständig auf ihre Transfereinkommen angerechnet werden. Diese sogenannte Arbeitslosenfälle ließe sich durch die Einführung eines Bürgergeldes beseitigen; gegen das Bürgergeld sprechen jedoch vor allem fiskalische und allokativen Gründe. Wie könnte man die Nachteile des Bürgergeldes bei gleichzeitiger Erhaltung seiner positiven Arbeitsanreizwirkungen vermeiden?

Der Wissenschaftliche Beirat beim Wirtschaftsministerium und die Deutsche Bundesbank haben vor kurzem auf Fehlanreize im Sozialsystem aufmerksam gemacht¹. Nach ihrer Meinung wird die Überwindung der Langzeitarbeitslosigkeit durch minimale Arbeitsanreize behindert. Insbesondere wurden zwei neuralgische Punkte hervorgehoben: der zu geringe Abstand zwischen dem Mindesteinkommen der Sozialhilfe und dem durch Arbeit erzielbaren Nettoeinkommen sowie die fast vollständige Anrechnung von Zusatzverdiensten auf die Arbeitslosenunterstützung und die Sozialhilfe.

Im Mittelpunkt der Diskussion steht derzeit die Vergrößerung des Lohnabstandes, die zur Verbesserung der finanziellen Arbeitsanreize für Langzeitarbeitslose beitragen würde. Dies ist grundsätzlich über zwei Wege vorstellbar. Entweder werden die unteren Lohngruppen angehoben, wie es die Gewerkschaften anstreben. Oder das Sozialhilfeniveau wird absolut oder relativ zum Lohnniveau abgesenkt, wie es die Reformbestrebungen der Bundesregierung vorsehen.

Insbesondere die Sozialhilfesenkung scheint allerdings ein politisch äußerst problematischer und aus Sicht der Transferempfänger destruktiver Weg zur Verbesserung der finanziellen Arbeitsanreize zu sein. Finanzielle Arbeitsanreize lassen sich jedoch auch auf andere, konstruktivere Weise in das Sozialsystem einbauen. Dies wäre durch eine Teilanrechnung von Zusatzverdiensten auf die Arbeitslosenunterstützung und die Sozialhilfe denkbar. So ließe sich eine „Rolltreppe“ zum Arbeitsmarkt konstruieren – ein gleitender Übergang vom Hilfeanspruch zur Erzielung eigenen Einkommens. Vor diesem Hintergrund ist der Reformvorschlag eines sogenannten „Einstiegsgeldes“ für Langzeitarbeitslose zu verstehen.

Langzeitarbeitslose beziehen im Regelfall kein (zeitlich befristetes) Arbeitslosengeld mehr, sondern die vom Bund steuerfinanzierte Arbeitslosenhilfe. Dem Bezug von Arbeitslosenhilfe geht eine Bedürftigkeitsprüfung beim Arbeitsamt voraus, sie ist vom letzten Nettoeinkommen abhängig und zeitlich unbefristet². Wenn die Arbeitslosenhilfe das Sozialhilfeniveau unterschreitet, dann wird erneut die Bedürftigkeit des Langzeitarbeitslosen geprüft – nach den schärferen Richtlinien des Sozialamts. Bei Bedürftigkeit besteht ein Rechtsanspruch auf ergänzende Sozialhilfe – das Existenzminimum von durchschnittlich etwa 12 000 DM/Jahr bleibt gesichert. Sozialhilfe wird von den Kommunen finanziert, ihr Bezug ist zeitlich unbefristet.

Teilzeit- und Niedriglohnjobs lohnen sich derzeit für Langzeitarbeitslose nicht, weil Zusatzverdienste unter dem Transfereinkommen – bis auf einen geringfügigen Betrag – (fast) vollständig auf ihre Transferleistungen angerechnet werden. Ökonomisch gesprochen: Ihre Zusatzverdienste unterliegen einem (fast) hundertprozentigen Grenzsteuersatz; sie befinden sich in der sogenannten „Arbeitslosen- oder Armutsfalle“, die in Abbildung 1 illustriert wird.

Diese Darstellung des Status quo abstrahiert von der Realität in mehrfacher Hinsicht. Erstens wird von einem durchschnittlichen Arbeitslosen- und/oder

¹ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Wirtschaft: Gutachten zur Langzeitarbeitslosigkeit, Tübingen 1996, S. 20-25; Deutsche Bundesbank (Hrsg.): Monatsbericht, 48. Jg. (1996), Heft 2, S. 61-66.

² Dies gilt seit der Neuregelung des 1. Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms vom Dezember 1993 vom 1. April 1994 an nicht mehr für die sogenannte „originäre“ Arbeitslosenhilfe für Personen, die zuvor kein Anrecht auf Arbeitslosengeld hatten. Der Hilfeanspruch ist hier auf 312 Tage befristet. Dagegen bleibt die sogenannte „Anschlußarbeitslosenhilfe“, die nach Ablauf des Arbeitslosengeldes gezahlt wird, weiterhin zeitlich unbefristet.

³ Die durchschnittliche Sozialhilfe für eine alleinstehende Person (Hilfe zum Lebensunterhalt), die sich aus dem Regelsatz, einem Mietzuschuß und einmaligen Leistungen zusammensetzt, betrug 1994 in Westdeutschland etwa 1076 DM/Monat (Ostdeutschland: 902 DM/Monat), die durchschnittliche Höhe der Arbeitslosenhilfe (ohne Beiträge an die Kranken- und Rentenversicherung) betrug 1035 DM/Monat (Ostdeutschland: 887 DM/Monat).

Dr. Alexander Spermann, 34, ist wissenschaftlicher Assistent am Institut für Finanzwissenschaft der Universität Freiburg.

Sozialhilfeniveau in Höhe von 12 000 DM/Jahr für einen alleinstehenden Empfänger ausgegangen³. Zweitens wird unterstellt, daß ein Langzeitarbeitsloser sein Nettoeinkommen in Höhe des sogenannten „Absetzbetrages“ von 2 400 DM/Jahr erhöhen kann – Zusatzverdienste werden nicht angerechnet, der Grenzsteuersatz liegt bei Null⁴. Drittens wird von Sozialversicherungsbeiträgen abstrahiert. Viertens wird ein proportionaler Grenzsteuersatz in Höhe von 26% für Bruttoeinkommen über dem – fünfte Annahme – steuerfreien Existenzminimum von 12 000 DM/Jahr⁵ zugrunde gelegt. In diesem Zahlenbeispiel liegt die Arbeitslosenfalle im Bruttoeinkommensbereich zwischen 2 400 DM/Jahr und 15 243 DM/Jahr. Die Arbeitslosenfalle zeichnet sich dadurch aus, daß Bruttozusatzverdienste das Nettoeinkommen der Hilfeempfänger nicht erhöhen – der Grenzsteuersatz ist demnach 100%, und es ist ökonomisch rational, in diesem Bruttoeinkommensbereich keine Arbeit anzubieten.

Die Spungstelle der Nettoeinkommensgeraden bei einem Bruttoeinkommen von 12 000 DM/Jahr illustriert, daß bedürftige Erwerbstätige im Bruttoeinkommensbereich zwischen 12 000 DM/Jahr und 15 243 DM/Jahr Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe haben. Wenn sie diesen Anspruch aus Unwissenheit oder Scham nicht einlösen, gelten sie als „verdeckt arm“: ihr Nettoeinkommen liegt unter dem eines erwerbstätigen Hilfeempfängers. Die ergänzende Sozialhilfe stellt sicher, daß ihr Nettoeinkommen 14 400 DM/Jahr beträgt⁶.

Lösungsvorschlag Bürgergeld

Die Arbeitslosenfalle kann durch die Einführung eines Bürgergeldes (= negative Einkommensteuer) beseitigt werden. Das Bürgergeld könnte bestehende

Transfers zur Sicherung des Existenzminimums (z.B. Sozialhilfe und Wohngeld) ersetzen. Befürworter eines Bürgergeldes versprechen sich neben der Vereinfachung des Transfersystems auch positive finanzielle Arbeitsanreize durch die Teilanrechnung von Zusatzverdiensten auf den Bürgergeldanspruch⁷. Daß jede zusätzlich verdiente Mark das Nettoeinkommen des Langzeitarbeitslosen erhöht, drückt die fett gezeichnete Nettoeinkommensgerade des Bürgergeldes (BG) in Abbildung 2 aus. Dabei wurde – wie häufig vorgeschlagen – ein 50%iger Grenzsteuersatz auf Zusatzverdienste unterstellt. Die Teilanrechnung stellt sicher, daß jede zusätzlich vom Hilfeempfänger verdiente Mark sein Nettoeinkommen um 50 Pfennig erhöht – die Arbeitslosenfalle ist beseitigt.

Wie hoch ist das Bürgergeld? Unterstellt man ein Existenzminimum von 12 000 DM/Jahr, so erhielte ein nicht erwerbstätiger Bürgergeldempfänger genau diesen Betrag – wie ein Empfänger von Sozial- und/oder Arbeitslosenhilfe im bestehenden System. Das Bürgergeld ist der Nettotransfer an die Bürger, der in Abbildung 2 durch den vertikalen Abstand zwischen der fett gezeichneten Nettoeinkommensgeraden BG und der 45°-Linie gemessen wird. Dieser Nettotransfer nimmt jedoch ab, wenn ein Anspruchsberechtigter ein Bruttoeinkommen erzielt. Denn durch die Teilanrechnung von Zusatzverdiensten spart der Staat in Höhe der Steuereinnahmen von 50 Pfennig jeder zusätzlich verdienten Mark eines Langzeitarbeitslosen. Dementsprechend sinkt das vom Staat zu zahlende Bürgergeld, was in Abbildung 2 durch den geringeren vertikalen Abstand zwischen der Nettoeinkommensgeraden BG und der 45°-Linie veranschaulicht wird. Bei den angenommenen Zahlenwerten

³ Für die Höhe des Absetzbetrages wurde ein Durchschnittswert angenommen; vgl. Bundesministerium für Familie und Senioren (Hrsg.): Bericht der Bundesregierung zur Frage der Einhaltung des Lohnabstansgebotes nach § 22 Abs. 3 BSHG, Bonn 1993. Eine detaillierte Darstellung der Zusatzverdienstgrenzen von Sozialhilfeempfängern findet sich bei A. Boss: Explizite und implizite Besteuerung geringer Arbeitseinkommen – Aspekte der Armutsfalle in der Bundesrepublik Deutschland, Kieler Arbeitspapiere 643, Kiel 1994. Die Zusatzverdienstgrenzen für Arbeitslosenunterstützungsempfänger sind in § 115 Abs. 1 Arbeitsförderungsgesetz (AFG) geregelt; vgl. Gagel: Arbeitsförderungsgesetz, Bd. 1, Kommentar §§ 1-133, München 1995.

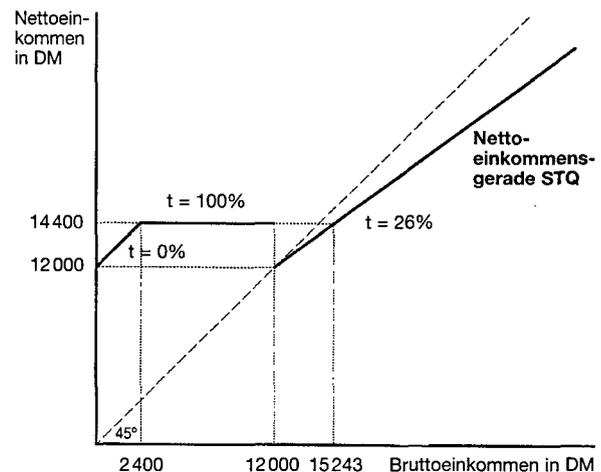
⁵ Steuerfreies Existenzminimum und Grenzsteuersatz orientieren sich an den Neugelungen des Jahressteuergesetzes 1996.

⁶ Zu den Detailregelungen des Bundessozialhilfegesetzes vgl. A. Brühl: Mein Recht auf Sozialhilfe, 12. Auflage, München 1995.

⁷ Der prominenteste Verfechter des Bürgergeldes ist der Frankfurter Professor Joachim Mitschke; vgl. J. Mitschke: Steuer- und Transferordnung aus einem Guß, Entwurf einer Neugestaltung der direkten Steuern und Sozialtransfers in der Bundesrepublik Deutschland Schriften zur Ordnungspolitik, Bd. 2, hrsg. v. Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung, Baden-Baden 1985; und ders.: Steuer- und Sozialpolitik für mehr reguläre Beschäftigung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 75. Jg. (1995), Heft 2, S. 75-84.

Abbildung 1

Die Arbeitslosenfalle des Status quo (STQ)



ten für das steuerfreie Existenzminimum und für den Grenzsteuersatz auf Zusatzverdienste ist der Bürgergeldanspruch bei einem Bruttoeinkommen von 24 000 DM/Jahr – dem transferfreien Einkommen Y^* – gerade gleich Null⁸. Nur wer über diesem transferfreien Einkommen verdient, ist steuerpflichtig.

Probleme der Bürgergeldlösung

Die Kosten für die Beseitigung der Arbeitslosenfälle sind jedoch nach allgemeiner Einschätzung sehr hoch. Die Schätzungen schwanken erheblich und sind umstritten. Beispielsweise errechnete das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) für das oben erläuterte Zahlenbeispiel eine zusätzliche fiskalische Belastung von etwa 170 Mrd. DM im Jahr der Einführung (1995). Die Einführung des Bürgergeldes dürfte vor allem deshalb teuer werden, weil etwa 10 Mill. bisherige Steuerzahler zu Transferempfängern werden⁹. In Abbildung 2 handelt es sich dabei um die Bruttoeinkommensbezieher zwischen 15 243 DM/Jahr und 24 000 DM/Jahr. Allerdings blieben bei dieser Untersuchung die erhofften Beschäftigungseffekte und die damit verbundenen Einsparchancen für den Staat völlig unberücksichtigt¹⁰.

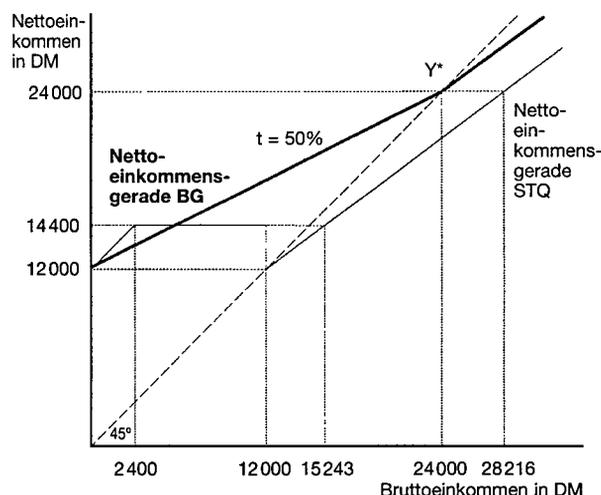
Das Bürgergeld wirkt sich aber auch auf die individuelle Allokation zwischen Arbeit und Freizeit aus. H. Siebert und F. Stähler zeigen in einem partialanalytischen Modell, daß der erhoffte Effekt eines zusätzlichen Arbeitsangebotes durch Variation des Grenzsteuersatzes auf Zusatzverdienste völlig ungewiß ist¹¹. Die Grundidee ihrer Argumentation läßt sich in Abbildung 2 nachvollziehen. Im Status quo können im wesentlichen zwei Haushaltstypen unterschieden werden: Transferempfänger sowie Geringverdiener

mit Bruttoeinkommen von 12 000 bis zu 24 000 DM/Jahr. Für Transferempfänger ist es ökonomisch rational, 2400 DM/Jahr zusätzlich zum Hilfsanspruch zu verdienen – ihr Nettoeinkommen beträgt demnach 14 400 DM/Jahr. Die Einführung des Bürgergeldes verzerrt die Allokationsentscheidung der Transferempfänger eindeutig zugunsten des Arbeitsangebotes, weil sich ihr Grenzsteuersatz auf Zusatzverdienste über 2 400 DM/Jahr von 100% auf 50% reduziert¹². Dagegen steigt der Grenzsteuersatz für Geringverdiener von 26% auf 50%. Freizeit wird aufgrund der gesunkenen Opportunitätskosten im Vergleich zu Arbeit billiger, so daß der Substitutionseffekt in Richtung auf die Reduzierung des Arbeitsangebots wirkt. Aber auch der Einkommenseffekt wirkt in die gleiche Richtung, weil ein gleich hohes Einkommen mit einem geringeren Arbeitseinsatz erzielt werden kann. Aus Sicht der Geringverdiener ist der Wechsel von der Nettoeinkommensgerade des Status quo auf die Nettoeinkommensgerade des Bürgergeldes ökonomisch rational. Bei normalen Präferenzen ist die Reduzierung des Arbeitsangebots nutzenmaximal (Moral hazard der Geringverdiener).

Siebert und Stähler resümieren, daß der Gesamteffekt auf das Arbeitsangebot unbestimmt sei und von der Verteilung der Haushalte auf die untersuchten Haushaltstypen abhängt: „Eine Abnahme des Arbeitsangebots insgesamt kann nicht ausgeschlossen werden.“¹³ Langfristig befürchten die Autoren, daß das Bürgergeldsystem zu Gewöhnungseffekten und Verhaltensänderungen führt. So könnten zukünftige Arbeitsanbieter ihre Qualifikationsanstrengungen vermindern und sich mit geringeren Produktivitäten abfinden, weil die geringeren Einkommen durch Transfers und geringeren Arbeitseinsatz überkompensiert werden.

Abbildung 2

Das Bürgergeld (BG) und der Status quo (STQ)



⁸ Das transferfreie Einkommen Y^* wird durch den Schnittpunkt der Nettoeinkommensgerade des Bürgergeldes (BG) mit der 45°-Linie bestimmt. Es ergibt sich als Quotient von Existenzminimum und Anrechnungssteuersatz. Y^* beträgt in diesem Zahlenbeispiel 24 000 DM = 12 000 DM/0,5; vgl. A. Spermann: Das Bürgergeld – ein sozial- und beschäftigungspolitisches Wundermittel?, in: Sozialer Fortschritt, 43. Jg. (1994), Heft 5, S. 105-111.

⁹ H. Siebert: Bürgergeld – ein Fehlanreiz, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 14.1.1996, S. 11.

¹⁰ Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: „Bürgergeld“: Keine Zauberformel, in: DIW-Wochenbericht, 61. Jg. (1994), Nr. 41, S. 689-696.

¹¹ Vgl. H. Siebert, F. Stähler: Sozialtransfer und Arbeitsangebot, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 115. Jg. (1995), H. 3, S. 377-392.

¹² Bezieht man den Absatzbetrag in die Überlegungen mit ein, so wird die Allokationsentscheidung im Bruttoeinkommensbereich zwischen 0 DM und 2 400 DM zugunsten der Freizeit verzerrt, weil der Grenzsteuersatz für Zusatzverdienste von 0% auf 50% steigt. Hinzu kommt, daß sich Bürgergeldempfänger bis zum Schnittpunkt der beiden Nettoeinkommensgeraden bei gleichem Bruttoverdienst im Vergleich zum Status quo finanziell schlechter stellen.

¹³ H. Siebert, F. Stähler, a.a.O., S. 390.

Bei der im folgenden zu entwickelnden Idee des „Einstiegsgeldes“ werden die fiskalischen und allokativen Probleme der Radikallösung Bürgergeld vermieden¹⁴. Die positiven Arbeitsanreizwirkungen für Hilfeempfänger und die damit verbundenen Einsparchancen für den Staat bleiben jedoch erhalten.

Die Idee des „Einstiegsgeldes“

Das Einstiegsgeld für Langzeitarbeitslose soll die Arbeitslosenhilfe und die (ergänzende) Sozialhilfe für eine genau definierte Zielgruppe ersetzen und über die Arbeitsämter ausgezahlt werden¹⁵. Die Zielsetzung ist, den Einstieg in den regulären Arbeitsmarkt zu erleichtern. Das Einstiegs- geld soll sowohl Teilzeitjobs als auch zeitlich befristete untertarifliche Entlohnung zu sogenannten „Einstiegstarifen“¹⁶ für Hilfeempfänger finanziell attraktiv machen.

Die Zielgruppe sind arbeitsfähige Langzeitarbeitslose (Dauer der Arbeitslosigkeit überschreitet ein Jahr), die Arbeitslosenhilfe und /oder ergänzende Sozialhilfe erhalten. Insbesondere sind junge Arbeits- und Obdachlose, Alleinerziehende mit Kindern und ältere Personen hervorzuheben. Die Zielgruppe läßt sich quantitativ nicht genau erfassen. Bekannt ist, daß im Jahre 1994 1,26 Mill. Menschen langzeitarbeitslos waren. Darunter befanden sich 948 887 Arbeitslosenhilfeempfänger¹⁷. Von den 2,059 Mill. Haushalten, die vom Sozialamt laufende Hilfe zum Lebensunterhalt erhielten, bekamen 302 450 Haushalte ergänzende Sozialhilfe zu Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz. In diesen Haushalten lebten etwa 754 000 Sozialhilfeempfänger¹⁸. Nach Angaben des Gesundheitsministeriums sind jedoch nur etwa 500 000 Sozialhilfeempfänger arbeitsfähig. So läßt sich festhalten, daß die Zielgruppe etwa 500 000 bis 1 Mill. Menschen umfaßt.

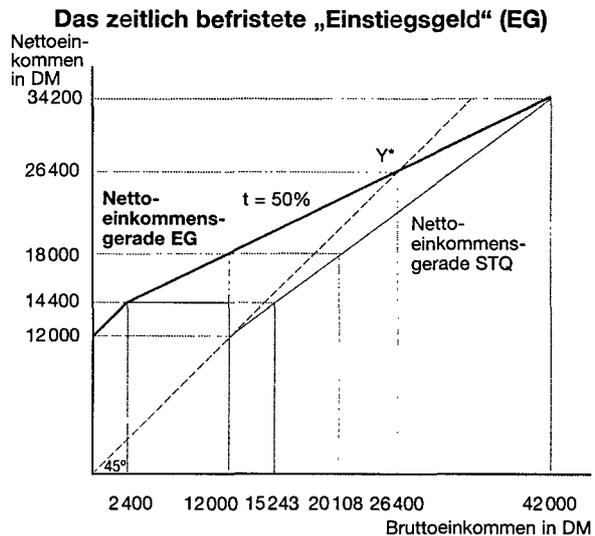
Das Einstiegsgeld für Langzeitarbeitslose sollte in zwei Stufen eingeführt werden:

Stufe 1: Zeitlich befristetes Einstiegsgeld. In der ersten Stufe sollten zusätzliche Arbeitsanreize durch eine 50%ige Anrechnung von Zusatzverdiensten, die über den steuerfreien Absetzbetrag von 2 400 DM/ Jahr hinausgehen, für arbeitsfähige Langzeitarbeitslose geschaffen werden. Diese Regelung sollte jedoch zeitlich befristet gelten. Abbildung 3 verdeutlicht die-

¹⁴ Gegen die Radikallösung Bürgergeld sprechen weiterhin sozialpolitische und politökonomische Gründe; vgl. A. Spermann, a.a.O., S. 108-110; R. Erbe: Konsumsteuer und Bürgergeld: umverteilungs- oder beschäftigungsorientiert?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 75. Jg. (1995), H. 7, S. 386-390.

¹⁵ Die Grundidee des Einstiegsgeldes findet sich bei A. Spermann: Die Reform der Sozialhilfe im Sinne der Bürgergeldidee, in: Caritas (Zeitschrift für Caritasarbeit und Caritaswissenschaft), 96. Jg. (1995), Heft 2, S. 82-90.

Abbildung 3



sen Teil des Reformvorschlags: Die vorgeschlagene Neuregelung spiegelt sich in der Nettoeinkommensgeraden des Einstiegsgeldes (EG) wider, die nur für arbeitsfähige Langzeitarbeitslose gelten soll. Für Kurzarbeitslose und Erwerbstätige ist weiterhin der Status quo relevant. Das transferfreie Einkommen Y* beläuft sich auf 26 400 DM/Jahr. Die Nettoeinkommensgerade des Einstiegsgeldes mündet in die Nettoeinkommensgerade des Status quo bei einem Bruttoeinkommen von 42 000 DM/Jahr, was einem Nettoeinkommen von 34 200 DM/Jahr entspricht. Für Bruttoeinkommen über 42 000 DM/Jahr gilt für beide Gruppen der Steuertarif des Status quo.

Um Mißverständnisse zu vermeiden: Das Sozialamt bleibt für Nicht-Erwerbsfähige und das Finanzamt für Erwerbstätige zuständig. Nur die bisherigen Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfänger, die über ein Jahr arbeitslos sind und als arbeitsfähig gelten, erhalten das

¹⁶ Einstiegstarife wurden 1994 von den Tarifparteien der Chemischen Industrie vereinbart. Der Tarifvertrag sieht für Langzeitarbeitslose ein Tarifentgelt in Höhe von 90% der sonst geltenden tariflichen Entgeltsätze im ersten Beschäftigungsjahr vor; vgl. Bundesarbeitsgeberverband Chemie (Hrsg.): Erläuterungen zum Tarifabschluß 1994, S. 2. Im Rahmen des „Bündnis für Arbeit“ hat sich auch die IG Metall für Einstiegstarife ausgesprochen. Ein weiteres Beispiel sind die sogenannten „pauschalieren Lohnkostenzuschüsse“ nach § 249h Arbeitsförderungsgesetz (AFG) für Langzeitarbeitslose, wie sie 1993 in Ostdeutschland eingeführt wurden. Voraussetzung für die Teilnahme an diesen Maßnahmen ist, daß Langzeitarbeitslose Einstiegstarife in Höhe von 90 % des regulären Tariflohns akzeptieren; vgl. B. Stark, C. Wolfinger: Lohnkostenzuschüsse nach § 249h AFG, IAB-Werkstattbericht Nr. 11/18. 12. 1995, Nürnberg 1995.

¹⁷ Im Jahr 1994 betrug die Kosten für Arbeitslosenhilfe (inkl. Beiträge zur Kranken- und Rentenversicherung) 17,43 Mrd. DM; vgl. Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Geschäftsbericht 1994, Nürnberg 1995, S. 91.

¹⁸ Nach Angaben des Arbeitsministeriums (zitiert nach Handelsblatt vom 5. 8. 1995).

Einstiegsgeld über die Arbeitsämter ausbezahlt. Das Einstiegsgeld ist der Nettotransfer an Langzeitarbeitslose. Die Höhe des Einstiegsgeldes wird durch den vertikalen Abstand zwischen der Nettoeinkommensgerade EG und der 45°-Linie gemessen.

Der unterschiedliche Steuertarif für Langzeitarbeitslose und Erwerbstätige sowie die unterschiedliche Anrechnung von Zusatzverdiensten von Langzeit- und Kurzarbeitslosen bringt jedoch zwei Probleme mit sich. Erstens entsteht das bereits angesprochene Moral-hazard-Problem für Geringverdiener. Für einen Erwerbstätigen, der beispielsweise ein Bruttoeinkommen von 20 108 DM/Jahr und ein Nettoeinkommen von 18 000 DM/Jahr erzielt, besteht der Anreiz, zum Mitglied der Zielgruppe „Langzeitarbeitslose“ zu werden, weil er ein gleich hohes Nettoeinkommen mit geringerem Arbeitseinsatz erzielen könnte. Als Mitglied der Zielgruppe müßte er lediglich ein Bruttoeinkommen von 12 000 DM/Jahr verdienen, um – zusammen mit dem Einstiegsgeld von 6 000 DM/Jahr – über ein Nettoeinkommen von 18 000 DM/Jahr zu verfügen. Das Moral-hazard-Problem der Geringverdiener läßt sich jedoch durch drei Maßnahmen minimieren. Zum einen müssen Einstiegsgeldempfänger mindestens ein Jahr arbeitslos gewesen sein. Zum anderen sollte das veränderte Anrechnungsverfahren für Zusatzverdienste von Langzeitarbeitslosen auf beispielsweise ein Jahr befristet werden. Zum dritten – und am wichtigsten – ist der Gewährung des Einstiegsgeldes eine Bedürftigkeitsprüfung¹⁹ vorzuschalten.

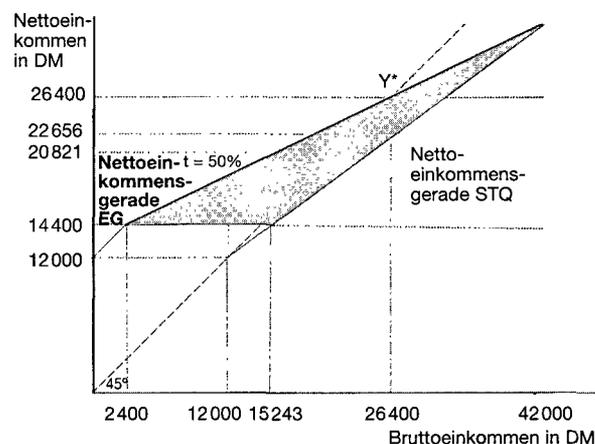
Das zweite Problem ist der Anreiz für Kurzarbeitslose, länger arbeitslos zu bleiben, um von der verbesserten Teilanrechnung der Zusatzverdienste profitieren zu können. Das Warten auf den Status Langzeitarbeitsloser könnte insbesondere für Arbeitslose an der Schwelle zur Langzeitarbeitslosigkeit attraktiv sein. Es dürfte jedoch nur für solche Arbeitslose von Bedeutung sein, die mit hoher Wahrscheinlichkeit Bedürftigkeit nachweisen können und den Sprung

über die Arbeitslosenfälle nicht schaffen. Kurzarbeitslose mit durchschnittlichen Vermögensbeständen und/oder einkommensstarken Ehegatten bzw. Verwandten sowie guten Vermittlungschancen in den Arbeitsmarkt haben kaum einen ökonomischen Anreiz, länger als bisher arbeitslos zu bleiben.

Die zeitliche Befristung der ersten Stufe hätte jedoch zur Konsequenz, daß sich Langzeitarbeitslose, die innerhalb eines Jahres den Sprung über die Arbeitslosenfälle nicht schaffen²⁰, sich erneut einer Vollarbeitung ihrer Zusatzverdienste gegenübersehen würden. Deshalb wäre es sinnvoll, eine zeitlich unbefristete zweite Stufe des Einstiegsgeldes nach Ablauf eines Jahres einzuführen.

Stufe 2: Zeitlich unbefristetes Einstiegsgeld als Darlehen. In der zweiten Stufe sollte für Langzeitarbeitslose, die bereits ein Jahr die Zusatzverdienstchancen der ersten Stufe nutzten, ohne jedoch den Sprung über die Arbeitslosenfälle zu schaffen, der Einstiegsgeldtarif ohne zeitliche Befristung gelten. Dauerhaft unterschiedliche Grenzsteuersätze für Langzeitarbeitslose und Erwerbstätige könnten jedoch als „ungerecht“ empfunden werden: Wer einmal länger als ein Jahr arbeitslos war, könnte dauerhaft bei gleichem Arbeitseinsatz ein höheres Nettoeinkommen erzielen als ein Geringverdiener. Zur Entschärfung dieses Problems sollten die im Vergleich zum Status quo verbesserten Zusatzverdienstmöglichkeiten mit der Gewährung eines staatlichen Darlehens verknüpft werden. Ein ehemals Langzeitarbeitsloser könnte somit sein Nettoeinkommen durch Zusatzverdienste nur noch erhöhen, indem er sich beim Staat verschuldet. Diese Idee ist in Abbildung 4 illustriert.

Abbildung 4
Das zeitlich unbefristete „Einstiegsgeld“ als Darlehen



¹⁹ Die Bedürftigkeit wird festgestellt, indem der Bedarf (Regelsatz, Kosten der Unterkunft, Bedarfszuschläge) mit dem einzusetzenden Einkommen verglichen wird. Dabei ist im Rahmen der laufenden „Hilfe zum Lebensunterhalt“ das Einkommen voll auf den festgestellten Bedarf anzurechnen, nur der Unterschiedsbetrag zwischen Einkommen und Bedarf wird als Sozialhilfe gewährt. Nach § 88 BSHG ist jedoch auch Vermögen einzusetzen. Das Schonvermögen beträgt derzeit 2500 DM für einen alleinstehenden Hilfeempfänger zuzüglich 1200 DM für den Ehegatten; vgl. W. Schellhorn, H. Jirasek, P. Seipp: Das Bundessozialhilfegesetz, Kommentar, 14. Aufl., Neuwied 1993, S. 429-448 und S. 819-825.

²⁰ Im Rahmen des hessischen Landesprogramms „Arbeit statt Sozialhilfe“ wurden 1700 Langzeitarbeitslose in eine auf zwei Jahre befristete Beschäftigung vermittelt. Es zeigte sich, daß etwa 40-50% der Langzeitarbeitslosen im Anschluß an die Maßnahme eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt fanden; vgl. Handelsblatt vom 25. 4. 1995.

Der fett gezeichnete Abschnitt der Nettoeinkommensgeraden EG spiegelt das mögliche Nettoeinkommen eines Langzeitarbeitslosen auf Darlehensbasis wider. Das graue Dreieck verdeutlicht den Darlehensbereich. Die Darlehenshöhe wird durch den vertikalen Abstand zwischen den Nettoeinkommensgeraden des Einstiegs geldes und des Status quo gemessen – sie wird durch die Differenz der Nettoeinkommen in den beiden Tarifen bei gleichem Bruttoeinkommen bestimmt. Ein Beispiel: Ein Geringverdiener mit einem Bruttoeinkommen von 26 400 DM/Jahr erzielt im Status quo ein Nettoeinkommen von 22 656 DM/Jahr. Ein Langzeitarbeitsloser könnte dagegen dank der veränderten Teilanrechnung seiner Zusatzverdienste bei gleichem Bruttoeinkommen ein im Vergleich zum Geringverdiener höheres Nettoeinkommen von 26 400 DM/Jahr erzielen. Die Nettoeinkommensdifferenz von 3 744 DM/Jahr würde als Darlehen gewährt. Der Darlehensbetrag nimmt im Bruttoeinkommensbereich zwischen 2 400 DM/Jahr und 15 243 DM/Jahr zu – das Darlehen beträgt maximal 6 421 DM/Jahr. Bei einem Bruttoeinkommen zwischen 15 243 DM/Jahr und 42 000 DM/Jahr nimmt die Darlehenshöhe kontinuierlich ab, weil das Nettoeinkommen im Status quo stärker steigt als das Nettoeinkommen im Einstiegs geldtarif.

Das gewährte Darlehen sollte erst dann zurückgezahlt werden, wenn ein ehemals Langzeitarbeitsloser für einen längeren Zeitraum ein transferfreies Nettoeinkommen erzielt hat. Damit ist sichergestellt, daß sich Teilzeit- und Niedriglohnjobs dauerhaft lohnen. Die Transfervergabe auf Darlehensbasis ist bereits möglich: Die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt kann in Sonderfällen und bei vorübergehenden Notlagen als Darlehen nach § 15b Bundessozialhilfegesetz gewährt werden.

Darlehen als zusätzliche Option

Nach Ablauf eines Jahres ergibt sich demnach folgende Entscheidungssituation für einen Langzeitarbeitslosen. Entweder reduziert er seinen Arbeitseinsatz auf das unter dem Status quo ökonomisch rationale Bruttoeinkommensniveau in Höhe des anrechnungsfreien Absetzbetrages von 2 400 DM/Jahr, oder er entscheidet sich für höhere Zusatzverdienste und ein höheres Nettoeinkommen auf Darlehensbasis. Es besteht ein ökonomischer Arbeitsanreiz über den gesamten Bruttoeinkommensbereich – die Arbeitslosenfalle wäre dauerhaft beseitigt.

Die zeitlich unbefristete Einführung des Einstiegs geldtarifs in Verbindung mit einem staatlichen Darlehen ist jedoch mit folgendem Problem am Ende der Arbeitslosenfalle bei einem Bruttoeinkommen von

15 243 DM/Jahr verbunden (vgl. Abbildung 4): Ein Einstiegs geldempfänger verfügt bei diesem Bruttoeinkommen über ein Nettoeinkommen von 20 821 DM/Jahr, im Status quo jedoch nur über 14 400 DM/Jahr. Im Status quo würde eine zusätzlich verdiente Mark das Nettoeinkommen um 74 Pfennig erhöhen – die Arbeitslosenfalle wäre übersprungen. Beim Einstiegs geldtarif würde ein Langzeitarbeitsloser durch die vorgeschlagene unbefristete Neuregelung jedoch in die Kreditaufnahme gedrängt. Zur Vermeidung dieses unerwünschten Effektes sollten Bruttoeinkommensbezieher zwischen 15 243 DM/Jahr und 42 000 DM/Jahr eine Wahlmöglichkeit zwischen dem Einstiegs geldtarif und dem Einkommensteuertarif erhalten. Entscheiden sie sich für den Einstiegs geldtarif, so bewegen sie sich auf der Nettoeinkommensgeraden EG nach oben – ihr Nettoeinkommen steigt auf Darlehensbasis. Entscheiden sie sich dagegen für den Einkommensteuertarif, so würde an der Sprungstelle bei 15 243 DM/Jahr eine zusätzlich verdiente Mark das Nettoeinkommen von 20 821 DM/Jahr auf 15 243,74 DM/Jahr absenken – sie müßten allerdings auch kein Darlehen aufnehmen. Diese Wahlmöglichkeit stellt sicher, daß sich die Einkommenssituation der Langzeitarbeitslosen im Vergleich zum Status quo nicht verschlechtert. Statt dessen wird eine zusätzliche Möglichkeit angeboten, das Nettoeinkommen auf Darlehensbasis zu erhöhen.

Es ist nicht völlig auszuschließen, daß Langzeitarbeitslose ihr Nettoeinkommen dauerhaft auf Darlehensbasis erhöhen würden, ohne die Tilgung ernsthaft in ihr Kalkül einzubeziehen. Dies könnte ökonomisch rational sein, wenn Langzeitarbeitslose langfristig im Transfersystem verweilen wollen (Moral hazard der Langzeitarbeitslosen). Doch sind langfristige Gewöhnungseffekte nicht zwangsläufig mit dem zeitlich unbefristeten Einstiegs geldtarif verbunden. Es ließen sich durchaus Anreize für den Übergang in den Arbeitsmarkt schaffen, so daß aufgenommene Darlehen wieder zurückgezahlt werden könnten. Vorstellbar sind Erfolgsprämien (z.B. Teilschulden erlaß) bei zügiger Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung – analog zu den existierenden BAföG-Modellen. Weiterhin könnten Obergrenzen für die gewährten Darlehen eingeführt werden, damit keine anreizfeindlichen „Schuldenberge“ für Langzeitarbeitslose entstehen können.

Fiskalische Effekte

Dieser Reformvorschlag ist mit kurzfristigen Verwaltungskosteneinsparungen durch eine einheitliche

²¹ Vgl. W. Schellhorn, H. Jirasek, P. Seipp, a.a.O., S. 149-153.

Bedürftigkeitsprüfung beim Arbeitsamt verbunden; bisher prüft sowohl das Arbeitsamt als auch das Sozialamt die Bedürftigkeit von Hilfeempfängern. Die langfristigen Einsparmöglichkeiten für den Staat hängen entscheidend davon ab, ob durch die verbesserten finanziellen Arbeitsanreize neue Stellen entstehen. Die Erfahrungen in den USA zeigen, daß dies vor allem im Dienstleistungssektor zu erwarten ist. Mehr als vier von fünf der dort seit 1992 neu geschaffenen 8,2 Mill. Arbeitsplätze entstanden im privaten Dienstleistungssektor²². Vieles spricht dafür, daß erhebliche positive Beschäftigungseffekte in Deutschland nur durch eine kombinierte Arbeitsangebots- und Arbeitsnachfragestrategie erzielt werden können. Nötig dürften verbesserte finanzielle Arbeitsanreize für Langzeitarbeitslose und zeitlich befristete untertarifliche Entlohnung von Langzeitarbeitslosen, also Einstiegsgeld und Einstiegstariflöhne, sein.

Im schlimmsten Fall verharren alle Langzeitarbeitslosen im Transfersystem und verdienen den geringfügigen, anrechnungsfreien Betrag von 2400 DM/Jahr hinzu. Die fiskalische Belastung bliebe dann im Vergleich zum Status quo unverändert hoch, die verbesserten Arbeitsanreize wären wirkungslos verpufft.

Sobald jedoch auch nur ein einziger Langzeitarbeitsloser eine Mark verdient, kommt es über den beschriebenen Einsparmechanismus zu sinkenden Nettotransfers je Hilfeempfänger. Die Größenordnung der staatlichen Einsparchancen ist beachtlich: Würden die etwa 500 000 arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger für ein Jahr 1000 DM/Monat hinzuverdienen, so käme es zu einer fiskalischen Entlastung von 3 Mrd. DM/Jahr. Würde die gleiche Gruppe an Langzeitarbeitslosen einen Halbtagsjob mit einer untertariflichen Bezahlung von 10 DM je Stunde annehmen, so würde die fiskalische Entlastung immer noch über 2 Mrd. DM/Jahr betragen²³. Auch wenn Langzeitarbeitslose nach einem Jahr den Sprung über die Arbeitslosenfalle geschafft haben, sind sie zu Steuerzahlern geworden und tragen zur Finanzierung von Staatsausgaben bei.

Ein differenzierteres Bild ergibt sich, wenn Langzeitarbeitslose nach einem Jahr das angebotene Darlehen in Anspruch nehmen. Es kommt auch dann

zu keiner fiskalischen Mehrbelastung, wenn Langzeitarbeitslose mit Bruttoeinkommen bis zur Obergrenze der Arbeitslosenfalle bei 15243 DM/Jahr ihr Nettoeinkommen auf Darlehensbasis erhöhen und den aufgenommenen Kredit nicht zurückzahlen. Denn der Grenzsteuersatz von 50% auf Zusatzverdienste bewirkt, daß der Staat höchstens wieder den Betrag verliert, den er zuvor eingenommen hat. Bei Bruttoeinkommen zwischen 15243 DM/Jahr und 42000 DM/Jahr erhöhen sich in jedem Fall die Staatseinnahmen – auch wenn sämtliche Darlehen nicht getilgt werden. Das liegt daran, daß die zusätzlichen Einnahmen aus der Besteuerung der Zusatzverdienste die maximalen Mindereinnahmen durch uneinbringliche Darlehen überkompensieren²⁴.

Fazit

Ein Fehlanreiz im Sozialsystem ist die Arbeitslosenfalle, die sich aus der weitgehenden Vollanrechnung von Zusatzverdiensten auf den Hilfeanspruch von Transferempfängern ergibt. Teilzeit- und Niedriglohnjobs lohnen sich derzeit für Empfänger von Sozialhilfe und Arbeitslosenunterstützung kaum. Der Reformvorschlag Bürgergeld ist geeignet, die Arbeitslosenfalle zu beseitigen, doch sprechen vor allem fiskalische und allokativen Gründe gegen diese Radikallösung. Mit der vorgestellten Idee des Einstiegsgeldes für Langzeitarbeitslose werden die Nachteile des Bürgergeldes vermieden, die positiven Arbeitsanreizwirkungen und die Einsparchancen für den Staat bleiben jedoch erhalten.

Das Einstiegsgeld unterscheidet sich vom Bürgergeld in mehrfacher Hinsicht. Zum einen gilt die Teilanrechnung von Zusatzverdiensten nur für die Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen. Zum anderen soll lediglich das Transfersystem verbessert werden, das Steuersystem bleibt jedoch unverändert. Dagegen ist der Bürgergeldvorschlag ein umfassenderes Reformkonzept, das die Integration des Steuer- und Transfersystems vorsieht. Zum dritten sollen Transfers an Arbeitsfähige nur noch über die Arbeitsämter ausbezahlt werden. Dagegen soll das Bürgergeld für alle Bürger über die Finanzämter ausbezahlt bzw. bei der Berechnung der Steuerschuld berücksichtigt werden. Das Einstiegsgeld für Langzeitarbeitslose ist – im Gegensatz zum Bürgergeld – mit keinen Kosten im Jahr der Einführung verbunden. Auch wird die allokativen Entscheidung zwischen Arbeit und Freizeit nicht zu Lasten des Arbeitsangebots von Geringverdienern verzerrt. Deshalb erscheint es sinnvoll, das Einstiegsgeld für Langzeitarbeitslose probeweise auf Bundes- oder Landesebene einzuführen.

²² G. A. Horn: Kräftiges Wachstum und hohe Beschäftigung in den USA, in: DIW-Wochenbericht, 63. Jg. (1996), Nr. 5, S. 81-85.

²³ Der Einspareffekt wurde überschlägig ohne Berücksichtigung von Urlaubstagen berechnet.

²⁴ Genauere Aussagen zu den fiskalischen Effekten in Abhängigkeit von der Übergangswahrscheinlichkeit in den Arbeitsmarkt und der Tilgungswahrscheinlichkeit der Darlehen können nur über Simulationsrechnungen gewonnen werden.