

Vierling, Michael

**Article — Digitized Version**

## Subventionierung des Lohnsatzes anstelle des Einkommens

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Vierling, Michael (1997) : Subventionierung des Lohnsatzes anstelle des Einkommens, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 77, Iss. 11, pp. 647-654

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137554>

**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.*

Michael Vierling

## Subventionierung des Lohnsatzes anstelle des Einkommens

*In jüngerer Zeit werden von Vertretern beider Tarifpartner und von Politikern Lohn- und Einkommenssubventionen in Form eines sogenannten „Kombi-Lohns“ als Maßnahme zur Beschäftigungsförderung propagiert. Was darf man von einer Subventionierung des Lohnsatzes erwarten? Wie wirkt sie sich für die Empfänger aus? Wäre sie überhaupt finanzierbar?*

Das Anwachsen der Arbeitslosigkeit in Deutschland wird begleitet von immer mehr Empfehlungen möglicher Abhilfemaßnahmen. Zu den interessantesten und dennoch am wenigsten umgesetzten Instrumenten gehört die Lohnsubvention. Abgesehen von Hilfen für besonders benachteiligte Arbeitnehmergruppen, Behinderte und Langzeitarbeitslose sowie von Eingliederungshilfen in Ostdeutschland und Einstellungszuschüssen bei Existenzgründungen spielt die Lohnsubvention als beschäftigungspolitisches Instrument tatsächlich kaum eine Rolle.

Wohlgemerkt: Sie spielt kaum eine Rolle bei der Förderung privatwirtschaftlicher Beschäftigungsverhältnisse. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach dem Arbeitsförderungsgesetz (ABM) subventionieren zwar auch den Lohn, decken aber wegen der Voraussetzungen des öffentlichen Interesses der ausgeübten Tätigkeit und der Zusätzlichkeit der geförderten Stelle nur ein begrenztes Einsatzspektrum ab<sup>1</sup>. Vor allem aber handelt es sich bei der ABM-Finanzierung in der Regel nicht um Subventionen im ökonomischen Sinne, also um öffentliche Leistungen an Private, da die geförderten Arbeitgeber überwiegend der öffentlichen Hand zuzurechnen sind. Immerhin sind Städte und Kreise seit der Novellierung des Bundessozialhilfegesetzes im August 1996 teilweise dazu überge-

gangen, auch privaten Arbeitgebern einen Zuschuß zu den Lohnkosten zu geben, wenn sie ehemalige Sozialhilfeempfänger einstellen. Eine weitere Lohnsubvention kann darin erkannt werden, daß auch Sozialhilfeempfänger, die eine Arbeit aufnehmen, für sechs Monate einen Zuschuß erhalten können.

### Instrument zur Verringerung der Arbeitslosigkeit

Die Lohnsubvention wurde nach der deutschen Vereinigung von verschiedenen Seiten als Instrument zur Verringerung der Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern empfohlen<sup>2</sup>. Die Politik griff die Idee nicht auf; ordnungspolitische Bedenken gegen das Öffnen eines neuen „Subventionsfasses“ überwogen<sup>3</sup>. Erst in jüngerer Zeit werden die Lohn- und die Einkommenssubvention als Maßnahme zur Beschäftigungsförderung wieder propagiert, doch diesmal von zwei Seiten, die sich noch wenige Jahre vorher reserviert bis ablehnend gezeigt hatten: von führenden Vertretern der Tarifvertragsparteien. Der Präsident der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und der Vorsitzende des Deutschen Gewerkschaftsbundes betonen nun gemeinsam ihr Interesse an einem „Kombi-Lohn“, also an einer

---

*Dr. Michael Vierling, 33, ist Mitarbeiter in der Abteilung „Finanzpolitik“ des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen. In diesem Beitrag vertritt er seine persönliche Auffassung.*

<sup>1</sup> Vgl. C. Bohlen: Zur Theorie und Empirie von Lohnsubventionen, Berlin 1993.

<sup>2</sup> Exemplarisch G. A. Akerlof u.a.: East Germany in from the cold: The economic aftermath of currency union, in: Brookings Papers on Economic Activity, Nr. 1/1991, S. 1-105; D. Begg, R. Portes: Eastern Germany since unification: Wage subsidies remain a better way, Discussion paper Nr. 730, Centre for Economic Policy Research, London 1992.

<sup>3</sup> Zum Beispiel J. B. Donges: Vernunft statt Subventionen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19.10.1991, S. 13.

Aufstockung der betrieblichen Vergütung durch staatliche Einkommensbeihilfen für Niedriglohn- bzw. -einkommensempfänger. Neu ist insbesondere die Aufgeschlossenheit der Gewerkschaften für die Lohnsubventionierung, hatte bei ihnen vor dem Sinneswandel doch lange die Befürchtung vorgeherrscht, die Lohnsubvention werde zum Einfalltor von „Lohndrückerei“ durch die Arbeitgeber. Auch von seiten der Politik, CDU/CSU wie SPD, wird neues Interesse signalisiert.

Geeigneter Ausgangspunkt für konstruktive Verhandlungen über erste Schritte hin zur regulären Aufstockung niedriger Löhne wäre der Vorschlag von Scharpf<sup>4</sup> im Rahmen der wiederbelebten Debatte um eine negative Einkommensteuer, ein unter dem Stichwort „Einkommenshilfen zur Aufstockung niedriger Erwerbseinkommen“ eingebrachter Vorschlag, mit dem US-amerikanische Lohnsubventionspläne aufgegriffen werden<sup>5</sup>. Scharpf bringt ein Modell ins Gespräch, bei dem Marktlohnsätze zwischen 5 und 15 DM pro Stunde um den halben Differenzbetrag zu 15 DM aufgestockt werden. Damit wird der Idee der Lohn(satz)subvention entsprochen, daß die Transferbeträge mit steigenden Lohnsätzen abnehmen und mit zunehmenden Arbeitsstunden ansteigen.

Die Lohnsubvention hilft bei der Zurückgewinnung von Tätigkeiten mit geringer Produktivität, die dem Arbeitsmarkt verlorengegangen sind, aber auch bei der Etablierung neuer Beschäftigungsfelder, die am Markt nur eine vergleichsweise geringe Honorierung abwerfen (Niedriglohngruppen unterhalb der derzeitigen Tariflöhne). Die Idee ist simpel: Der Arbeitgeber zahlt gerade denjenigen Lohn(satz), zu dem sich die Beschäftigung der Arbeitskraft für ihn noch lohnt, ein Lohn(satz), der dem Beschäftigten bei Vollzeittätigkeit allerdings kein Einkommen oberhalb eines soziokulturell definierten Existenzminimums einbringt. Also läßt sich solch ein Arbeitsplatz erst dann besetzen, wenn der Staat beim Lohnsatz noch etwas „drauflegt“, so daß die Armutsgrenze des Einkommens, zumindest bei Vollzeit, überschritten wird.

Ein denkbarer Einwand, durch Kürzungen von Sozialhilfe und anderen Sozialleistungen ließe sich die Schwelle des Existenzminimums nach unten korrigieren, so daß Niedriglohn-Berufe auch ohne staatliche Beihilfen ein höheres Einkommen als das Existenzminimum einbrächten, geht an dem überwiegenden Konsens über die Höhe des Lebens-Grundbedarfs in Deutschland, abgestützt durch die verfassungsgerichtlichen und gesetzgeberischen Bezifferungen von Existenzminimum und steuerlichem Grundfreibetrag, vorbei.

Bei der Ausgestaltung eines Subventionsmechanismus wäre zu beachten, daß der Subventionsatz für verschiedene Tätigkeiten mit steigendem Marktlohnsatz abnimmt, aber nur in einem solchen Ausmaß, daß mit dem höheren Marktlohn auch ein höherer Effektivlohn zu erzielen ist, damit für den Arbeitnehmer ein Anreiz zu Qualifizierung und Produktivitätssteigerung besteht. Die Schwelle des Lohnsatzes, bei dem die Subventionskomponente auf Null abgeschmolzen ist, könnte pragmatisch durch die derzeit niedrigste Lohn- bzw. Tarifgruppe festgesetzt werden, die in einem erheblichen Umfang besetzt ist.

### Einkommenssubvention und Lohnsubvention

Lohnsubventionen setzen sowohl an der Kosten- als auch an der Einkommensseite des Arbeitnehmers an. Sie sind damit ein sowohl angebots- als auch nachfrageseitiges Instrument: angebotsseitig insofern, als die Subventionierung des Arbeitsentgelts die Lohnkostenbelastung des Unternehmens senkt, so daß sich bei gegebener Produktivität und gegebenem Produktpreis die Schaffung neuer Stellen oder die Erhaltung von anderenfalls wegfallenden Stellen lohnt; nachfrageseitig insofern, als die Erhöhung des Lohnsatzes (z.B. Stundenlohn) dem Arbeitnehmer ein höheres Einkommen und damit größere Konsummöglichkeiten verschaffen kann.

Zur Präzisierung sollte hier der Unterschied der eigentlichen Lohnsubvention zur Einkommenssubvention, bekannter als „negative Einkommensteuer“, herausgestellt werden<sup>6</sup>. Die negative Einkommensteuer würde Einkommenslosen ein Grundeinkommen gewähren und die Einkommen von Niedrigverdienern so weit auffüllen, daß das Grundeinkommen überschritten wird, ein bestimmtes Gesamteinkommensniveau im „unteren Mittelfeld“ der Einkommenschichtung aber auch nicht überschritten wird. Unter den Niedrigverdienern bekäme der relativ Höherverdienende dann den geringeren Transfer, verdiente damit aber insgesamt immer noch mehr als der Geringverdienende.

Die deutsche Sozialhilfe ist, abgesehen von geringfügigen Freibeträgen, eine solche negative Einkommensteuer mit so gut wie 100%igem Transfer-Abbau-

<sup>4</sup> F. W. Scharpf: Nicht Arbeitslosigkeit, sondern Beschäftigung fördern, in: H.-W. Meyer (Hrsg.): Sozial gerecht teilen – ökologisch umsteuern?, Köln 1994, S. 24-42.

<sup>5</sup> E. K. und J. M. Browning: Public finance and the price system, 2. Aufl., New York 1983, S. 267.

<sup>6</sup> Dazu im einzelnen M. Vierling: Lohnsubvention und negative Einkommensteuer. Wirkungen auf Arbeitsangebot und Wohlfahrt, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, Berlin 1996.

satz, d.h., daß bei einem um eine Mark steigenden Markteinkommen ab einer bestimmten Schwelle der Transfer um eine Mark abgebaut wird, so daß alle Niedrigverdiener mit Einkommen zwischen Null und dem Existenzminimum quasi auf das Niveau des Existenzminimums gehoben werden. Auch Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe sind derartige Transfersysteme, die auf höhere Markteinkommen mit umfassender Transferkürzung reagieren.

Die Bundesregierung bereitet derzeit gesetzliche Regelungen zu den Anrechnungsvorschriften vor, so daß es zu einer Ausgestaltung der Sozialhilfe kommen wird, die einer negativen Einkommensteuer mit nur noch (immer noch als sehr hoch kritisiertem) 90%igem Abbausatz oberhalb bestimmter Freibeträge gleichkommt. Auch die oben angeführten wenig zahlreichen realen Erscheinungsformen der Lohnsubvention in Deutschland sollten eher als Einkommenssubvention bezeichnet werden, da sie der beschriebenen Logik der negativen Einkommensteuer folgen.

Anders die eigentliche Lohnsubvention (präziser: Lohnsatzsubvention): Hier geht es um indirekte statt direkte Einkommensförderung, denn hier wird der Lohnsatz (z.B. Stundenlohn) gefördert, der erst in Verbindung mit der gewählten Arbeitszeit das Einkommen ausmacht. Die negative Einkommensteuer würde ein niedriges Einkommen fördern, gleichgültig ob es bei einem hohen Lohnsatz in einer einzigen (z.B. täglichen) Arbeitsstunde oder bei einem niedrigen Lohnsatz mit vollem zeitlichen (z.B. ganztägigen) Arbeitseinsatz erzielt wurde. Die Lohn(satz)subvention dagegen erhöht einen niedrigen Stundenlohn um einen bestimmten Prozentsatz und überläßt (idealtypisch) dem Arbeitnehmer die Entscheidung, ob er sie durch hohen zeitlichen Arbeitseinsatz möglichst stark ausschöpfen möchte oder sich schon mit dem erhöhten Stundenlohn von wenigen Arbeitsstunden begnügt. Die zentralen Merkmale eines Lohnsubventionsprogramms sind der garantierte Mindestlohnsatz, der Subventions-Abbausatz mit steigendem Marktlohnsatz und die Höhe des Marktlohnsatzes, ab dem keine Subventionierung mehr erfolgt.

### Schlüsselkriterium Arbeitsanreiz

Daraus wird der unterschiedliche Anreizeffekt der beiden idealtypisch gegenübergestellten Transfersysteme deutlich: Negative Einkommensteuern und die Einkommenshilfen des deutschen Sozialsystems schütten einem Empfänger um so mehr aus, je weniger er arbeitet, die Lohnsubvention dagegen würde jede zusätzliche Arbeitsstunde mit einem Zusatztransfer honorieren. Da ist es die im System angeleg-

te Folge, daß die Bezieher der realen Sozialleistungen möglichst wenig arbeiten (abgesehen von etwaiger Schwarzarbeit), während sie bei Bezug einer eigentlichen Lohnsubvention weitaus mehr arbeiten würden oder wollten, weil sich Nichtstun oder Wenigtun nicht mehr lohnt. Das ist für den „Faulen“<sup>7</sup> ebenso zutreffend wie für den „Fleißigen“<sup>8</sup>.

Darüber sollte nicht vergessen werden, daß auch die Einkommenssubvention, soweit sie keinen konfiskatorischen Transfer-Abbausatz vorsieht, schon einen stärkeren Arbeitsanreiz ausübt als das bestehende, auf die Sozialhilfe zentrierte System. Denn gemeinsam haben die Einkommens- ebenso wie die Lohnsubvention die Grundidee<sup>9</sup>, möglichst anreizfreundlich sozialpolitische Leistungen zu gewähren, die positive Wirkungen auf die Arbeitsleistung und Beschäftigung sowie auf das individuelle und gesellschaftliche Wohlergehen („Wohlfahrt“) ausüben. Im unmittelbaren Vergleich schneidet die Lohnsubvention jedoch hinsichtlich beider Kriterien – ausgeübter Arbeitsanreiz wie erzielt Wohlfahrtsniveau – besser ab als die Einkommenssubvention.

Formal läßt sich der überlegene Arbeitsanreizeffekt der Lohnsubvention gegenüber der Einkommenssubvention und damit gegenüber den tatsächlich realisierten Sozialtransfers anhand des einfachen wohlfahrtsökonomischen Einkommens-Freizeit-Modells nachvollziehen. In diesem Modell wird angenommen, daß ein nutzenmaximierendes Individuum seine optimale Einkommens-Freizeit-Kombination durch Verfolgung seiner subjektiven Präferenzen – abgebildet durch eine Nutzenfunktion bzw. eine Indifferenzkurvenschar – unter der Beschränkung vorgefundener relativer „Güterpreise“ – abgebildet durch eine Bilanz- oder Budgetgerade – wählt, indem es mit einer Tangentiallösung den Punkt der Budgetgerade auswählt, der ihm das höchste Wohlfahrtsniveau verschafft.

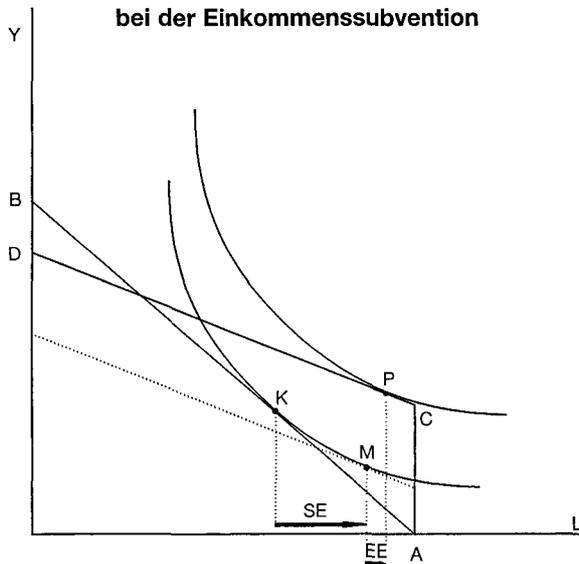
In den Abbildungen 1 und 2 wählt das Individuum in der Ausgangssituation (subventionslose Situation) die Einkommens(Y)-Freizeit(L)-Kombination K als nutzenmaximalen Punkt seiner Budgetgerade AB. Die Steigung der Budgetgeraden beschreibt – von rechts nach links betrachtet – den Einkommensgewinn je Einheit Freizeitverzicht und bildet damit den Lohnsatz

<sup>7</sup> Den – von Natur aus oder durch Sozialisation geformt – die Freizeit stark Präferierenden.

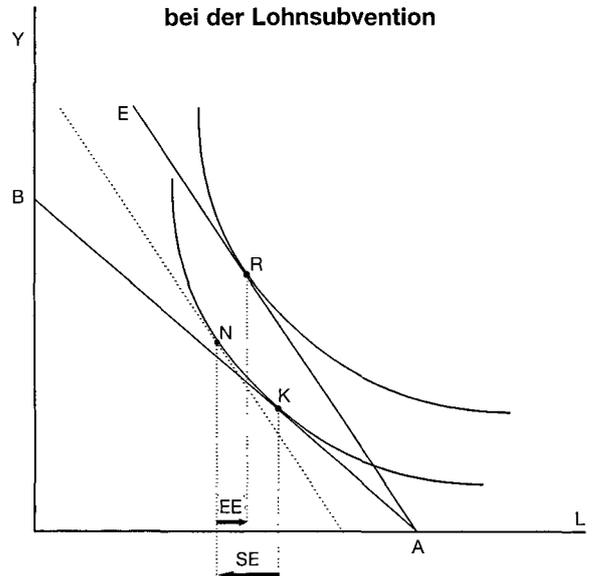
<sup>8</sup> Den das Einkommen Präferierenden mit hohem Arbeitsethos.

<sup>9</sup> Exemplarisch für die Einkommenssubvention J. Tobin: The case for an income guarantee, in: The Public Interest, Nr. 4/1966, S. 31-41; exemplarisch für die Lohnsubvention J. R. Kesselman: Guaranteeing wages: A modest proposal, in: Commonwealth, 89/1969, S. 700-703.

**Abbildung 1**  
Substitutions- und Einkommenseffekt  
bei der Einkommenssubvention



**Abbildung 2**  
Substitutions- und Einkommenseffekt  
bei der Lohnsubvention



ab. Der Punkt A bezeichnet den Punkt der Nullarbeit bei einem Einkommen von Null. Bei einer Transfergewährung ändert sich die Lage bzw. der Verlauf der Budgetgeraden.

Die Einkommenssubvention (Abbildung 1) dreht sie z.B. in eine Lage CD mit einem Grundeinkommens-Transfer AC, der mit steigendem Arbeitseinkommen abgebaut wird. Die Steigung von CD ist geringer als die von AB, also lohnt sich der Verzicht auf jede Einheit Freizeit weniger als vorher. Das maximierende Individuum wählt den Punkt P als die Einkommen-Freizeit-Kombination auf der neuen Budgetgerade, die das Erreichen des höchsten Nutzenniveaus erlaubt. Der horizontale Abstand zwischen K und P kennzeichnet das Ausmaß des Arbeitsrückgangs.

Anders bei der Lohnsubvention (Abbildung 2): Die Budgetgerade wird z.B. in eine Lage AE gedreht, wobei sich der effektive Lohnsatz erhöht, da sich jede Einheit Freizeitverzicht nun mehr lohnt als in der Ausgangslage. Das nutzenmaximierende Individuum wählt nun sein Haushaltsoptimum in R. Das Ausmaß der Mehrarbeit läßt sich am horizontalen Abstand zwischen K und R ablesen.

**Einkommens- und Substitutionseffekte**

Während sowohl mit der Einkommens- wie auch mit der Lohnsubvention ein sogenannter „Einkommenseffekt (EE)“ (MP bzw. NR) einhergeht, der dämpfend auf den Arbeitsanreiz wirkt, wirkt der ebenfalls auftretende „Substitutionseffekt (SE)“ bei der Einkommenssubvention dämpfend (KM), bei der Lohnsubvention

dagegen anregend (KN) auf den Arbeitsanreiz. Der Einkommenseffekt bildet die Wirkung der reinen Transfer-Betragszahlung ab und wird durch die hilfsweise Parallelverschiebung der jeweiligen neuen Budgetgeraden bis an die ursprüngliche Indifferenzkurve anschaulich gemacht. Er braucht an dieser Stelle nicht weiter zu interessieren.

Der Substitutionseffekt dagegen kennzeichnet die Änderung des effektiven Lohnsatzes, die der jeweilige Transfertyp mit sich bringt. Er wird durch die hilfsweise Drehung der jeweils ursprünglichen Budgetgerade an der alten Indifferenzkurve bis in die Parallelposition zur jeweils neuen Budgetgerade anschaulich gemacht. Entscheidend ist nun, daß eine Lohnsubvention eine Erhöhung, eine Einkommenssubvention vom Typ der negativen Einkommensteuer dagegen eine Senkung des effektiven Lohnsatzes mit sich bringt. Das heißt, daß der erzielte Marktlohnsatz bei der Einkommenssubvention besteuert, bei der Lohnsubvention dagegen subventioniert wird. Da die Einkommenssubvention also die Entscheidung für die Erzielung von Arbeitseinkommen verteuert, die Lohnsubvention diese Entscheidung jedoch verbilligt, kann es wenig überraschen, daß die Einkommenssubvention beim Empfänger ein Steuervermeidungsverhalten, also eine Einschränkung seiner Arbeitsleistung, nach sich zieht, während die Lohnsubvention statt dessen ein Transfermehrvorgehen, also einen verstärkten Arbeitseinsatz bewirkt.

Die Relevanz des beschriebenen Anreizvorteils der Lohnsubvention hängt natürlich davon ab, daß über-

haupt eine freie Arbeitszeitwahl getroffen werden kann. Diese Annahme kann sicherlich nicht als generell erfüllt angesehen werden, ist aber dennoch nicht allzu realitätsfremd, wenn der seit Jahren zu beobachtende und sich ausweitende Trend zur Flexibilisierung der Arbeitszeit und zu „intelligenter“ zeitlicher Arbeitsorganisation, der den verschiedenen Arbeitszeitwünschen der Beschäftigten entgegenkommen dürfte, bedacht wird. Wichtig ist jedoch, daß selbst bei eingeschränkten Möglichkeiten der Arbeitszeitwahl der relative Vorzug der Lohnsubvention nicht verlorengeht<sup>10</sup>.

### Schlüsselkriterium Wohlfahrtswirkung

Die geschilderte monetäre Auswirkung auf die Transferempfänger des deutschen Sozialsystems, also die Ermunterung zum Rückzug aus der Arbeit oder zum Verharren in der Arbeitslosigkeit, kann wohl kaum gutgeheißen werden. Die sehr große Mehrzahl der Arbeitslosen erfährt das Leid und nicht die Freude der Nichterwerbstätigkeit. Krankheiten körperlicher wie seelischer Art sind als Folgen der Arbeitslosigkeit bei den Betroffenen nachgewiesen. Das hat mit dem vorherrschenden gesellschaftlichen Wertesystem zu tun, das die soziale Stellung an der Teilhabe am Erwerbsleben und am erzielten (Erwerbs-)Einkommen mißt. Nur wer seinen Lebensweg abseits dieser Werte verfolgen kann, empfindet seine Arbeitslosigkeit nicht als Makel.

Doch, von einigen „Lebenskünstlern“ abgesehen, zeichnet sich kein derartiger Wertewandel ab, und die Erwerbsarbeit mit dem Erwerbseinkommen bleibt auf absehbare Zeit im Zentrum der Ziel- und Sinnvorstellungen der Menschen. Dann aber ist es der falsche Weg, auf die Vier- bis Fünf-Millionen-Arbeitslosigkeit vor allem mit Maßnahmen wie Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu reagieren, die auf eine Abnahme des Arbeitskräftepotentials hinauslaufen. Fachkräftemangel bei gleichzeitigen Arbeitslosenzahlen in der genannten Größenordnung ist auch ein Indiz dafür, daß eine Vielzahl der Arbeitslosen dem Arbeitsmarkt faktisch schon gar nicht mehr zur Verfügung steht, sondern sich resigniert zurückgezogen hat.

Die These ist also, daß die Lohnsubvention den Präferenzen der Menschen entgegenkommt, da sie die Erwerbsarbeit und die Einsatzbereitschaft fördert. Die Überlegenheit der Lohnsubvention gegenüber alternativen, vor allem auch den bestehenden sozialen Leistungen liegt damit in ihrer Anspornwirkung auf die Arbeitsleistung und in der höheren Zufriedenheit begründet, die sie den Empfängern einbringt. Das er-

wähnte einfache wohlfahrtsökonomische Einkommens-Freizeit-Modell ist unter plausiblen Annahmen auch zur Ableitung dieses höheren individuellen Wohlfahrtsniveaus bei Transferempfängern, die mit Lohn- und nicht mit Einkommenssubventionen unterstützt werden, geeignet<sup>11</sup>.

Aber auch die transferfinanzierende Öffentlichkeit ist daran interessiert, daß die Sozialtransfers die Empfänger zur Arbeit anspornen, damit sich die Notwendigkeit der Transferzahlung auch wieder einmal erübrigt. Wenn also auch im Interesse der zahlenden Mehrheit die Arbeitszeitwahl der Transferempfänger gefördert werden soll, dann ist das Setzen wirtschaftlicher Anreize durch die Transfergestaltung – so daß der Empfänger wie etwa bei der Lohnsubvention mit seiner Wahl eine Optimierungsentcheidung trifft – jedenfalls der weitaus liberalere und effizientere Weg als jede Form von Arbeitspflichten oder -auflagen.

Dennoch bliebe innerhalb eines sinnvoll kombinierten „dualen“ Transfersystems ein gewisser Stellenwert für die Einkommenssubvention: Innerhalb eines abgestimmten Instrumentenmix könnte denjenigen ein der Einkommenssubvention entsprechendes Grundeinkommen gewährt werden, bei denen das Argument eines verminderten Arbeitsanreizes deswegen bedeutungslos ist, weil sie nicht arbeiten können oder sollen. Dagegen könnte die Lohnsubvention auf alle Erwerbspersonen, also alle aktuell und potentiell Erwerbstätigen, angewandt werden, um ihnen Arbeitsanreiz zu sein und sie gleichzeitig über die Armutsschwelle zu heben.

### Soziale Beschäftigungspolitik

Mit dem Vorschlag einer Subventionierung von Niedriglöhnen wird nicht nur anerkannt, daß nicht den Arbeitgebern die Last sozial definierter Mindestlöhne aufgeladen werden sollte<sup>12</sup>, sondern auch, daß es nicht wenige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gibt und weiterhin geben wird, deren Qualifikation einfach unzureichend für auskömmliche Marktlöhne ist. Alles spricht dann aber dafür, daß staatliche Transfersysteme die Betroffenen nicht mittels eines reinen Sozialeinkommens von der Erwerbsarbeit fernhalten, sondern ihnen den erreichbaren finanziellen Er-

<sup>10</sup> M. Vierling, a.a.O., S. 85-87.

<sup>11</sup> Vgl. K. Mackscheidt: Die Transferaktivität der Bundesanstalt für Arbeit nach der deutschen Einigung: Dynamik und Effizienz, in: K.-H. Hansmeyer (Hrsg.): Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit II, Berlin 1993, S. 143 f.; vgl. M. Vierling, a.a.O., Kap. C.I. bis III.

<sup>12</sup> Vgl. M. Vierling, a.a.O., S. 132-134.

werbserfolg am Arbeitsmarkt ermöglichen und ergänzen. So kann dann auch in der Lohnsubvention insofern ein Ansatz zu einer „sozialen“ Beschäftigungspolitik gesehen werden, als damit Beschäftigungs- und Perspektivenzuwächse am „unteren Ende“ der qualifikatorischen Schichtung der Gesellschaft erzielt würden, dort wo der mengenmäßige Schwerpunkt der Arbeitslosigkeit liegt.

Die Förderung und Verstärkung des Arbeitsanreizes ist denn auch die unbedingte Voraussetzung für die einzige auf Dauer wirksame Verbesserung der Lage der arbeitsfähigen Einkommensarmen: für deren Ausweg aus Bedürftigkeit und Abhängigkeit durch einen Aufstieg und eine Integration in die höher qualifizierten und produktiveren Schichten der Arbeitsgesellschaft<sup>13</sup>. Diese Aufstiegsbemühungen der Begünstigten wären als „dynamischer“ Anreizeffekt der Lohnsubvention zu kennzeichnen und resultieren aus der „statisch“ eintretenden Erhöhung der Arbeitszeitwahl der Transferempfänger: In dem Maß, wie ein Transferempfänger von der Lohnsubvention zu Mehrarbeit veranlaßt wird, entwickelt er mit steigender Arbeitszuverlässigkeit und anderen „Arbeitstugenden“ eine stärkere Arbeits- und Einkommensneigung sowie Qualifikationsinteressen, die gleichzeitig notwendige Voraussetzung und Stimulus für möglicherweise erzielbare Lohnsatzsteigerungen am Arbeitsmarkt sind<sup>14</sup>.

Dieser Aspekt verdient besonders herausgestellt zu werden: Die Lohnsubvention sollte als subsidiäre Ergänzung zu einer allgemein forcierten Bildungs- und Qualifizierungspolitik in Zeiten immer komplexerer Anforderungsprofile der Arbeitswelt verstanden werden. Keineswegs soll also mit einem durch die Lohnsubvention entstehenden Niedriglohn- und -qualifikationssektor ein sich begnügendes Verharren in Reservaten der Unter- und Mangelqualifizierung gefördert werden, sondern vielmehr eine Aufstiegshilfe für diejenigen, die eine Hilfestellung benötigen.

#### **Gesamtfiskalische Kosten der Lohnsubvention**

Zweifellos muß Befürchtungen, durch Einführung von Lohnsubventionen würde das Sozialbudget und die Sozialeleistungsquote weiter erhöht, Rechnung getragen werden. In erster Linie ist hier zu betonen, daß mit der Lohnsubvention leistungsloses Einkommen durch Leistungseinkommen ersetzt werden soll, so

<sup>13</sup> Damit wird der segmentationstheoretische Ansatz des dualen Arbeitsmarkts mit „primären“ und „sekundären“ Beschäftigungsverhältnissen aufgegriffen; vgl. W. Sesselmeier, G. Blauermeil: Arbeitsmarkttheorien, Heidelberg 1990.

<sup>14</sup> Vgl. M. Vierling, a.a.O., S. 110, 120 f.

daß es im Ergebnis zu Nettoeinsparungen bei öffentlichen Sozialtransfers kommt. Anstatt im Ausmaß eines Vollunterhalts Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe oder Arbeitslosengeld zu beziehen, sollen möglichst viele Betroffene ein möglichst hohes Arbeitseinkommen erzielen, das von der öffentlichen Hand nach Grundsätzen von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nur noch ergänzt zu werden braucht. Mit anderen Worten: Es dürfen Selbstfinanzierungsgrade der Lohnsubvention von über 100% unterstellt werden; die gesamtfiskalischen Kosten lohnsubventionierter Beschäftigungsverhältnisse müßten deutlich unter denjenigen von Arbeitslosigkeit liegen. Scharpf hat in Zusammenarbeit mit dem Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung in einer vorsichtigen Schätzung für den Fall, daß 500 000 Arbeitnehmer zusätzlich eingestellt werden sollten, einen positiven Finanzierungssaldo von mindestens 4,6 Mrd. DM pro Jahr ermittelt<sup>15</sup>.

Für die fiskalische Kostengünstigkeit der Lohnsubvention spricht also vor allem der oben diskutierte Arbeitsanreizeffekt: Ein Sozialprogramm könnte sein Ziel, niedrige Einkommen anzuheben, nur mit einem ganz erheblichen Transfer- und Kostenaufwand erreichen, wenn die Begünstigten ihre Arbeitszeit und ihr Arbeitseinkommen allzu stark zurückschrauben würden, wohingegen die individuellen Transfers sowie die gesamtfiskalischen und volkswirtschaftlichen Kosten weit geringer ausfallen, wenn Arbeitszeit und Arbeitseinkommen konstant bleiben oder steigen. Also besteht bei der Lohnsubvention im Vergleich zur Einkommenssubvention die klar kostengünstigere Möglichkeit, den Empfänger auf ein bestimmtes Einkommensniveau zu heben. Wenn außerdem eine verminderte Arbeitsleistung vermieden werden kann, so wird damit auch ein geschmäleretes Volkseinkommen verhindert, das die verteilungspolitische Manövriermasse verringern würde.

Optimistisch stimmen auch die oben beschriebenen erwarteten dynamischen Anreizeffekte, denn sie legen nahe, daß der Lohnsubventionsempfänger nicht dauerhaft Subventionsempfänger bleiben will. Mit dem Anreiz zu Weiterqualifizierung und dem möglichen Aufstieg in höhere Lohngruppen entwächst er zunehmend dem Bereich der subventionierten Lohnsätze, belastet also das Sozialbudget immer weniger.

#### **Zum Gewicht ordnungspolitischer Bedenken**

Die „ordnungspolitische“ Kritik an der Idee der Lohnsubvention stellt auf die Probleme ab, die sich

<sup>15</sup> F. W. Scharpf: Subventionierte Niedriglohn-Beschäftigung statt bezahlter Arbeitslosigkeit?, in: Zeitschrift für Sozialreform, H. 2 (1995), S. 78 f.

üblicherweise in Verbindung mit Subventionen ergeben<sup>16</sup>. Diese Einwände sind sehr ernstzunehmen, d.h., sie müssen sorgfältig und konstruktiv bedacht werden; sie sollten für die Konstruktionsprinzipien der Lohnsubvention berücksichtigt werden, nicht aber vor der Konstruktion zurückschrecken lassen.

Ein häufig beklagter Subventionsmangel ist die Verfestigungstendenz einer einmal eingeführten Subvention, ihre faktische Irreversibilität: Subventionen werden häufig als Anpassungs- oder Übergangshilfen vorgestellt, erweisen sich im Laufe der Jahre aber als äußerst langlebig und werden praktisch zu Dauersubventionen. Dies deswegen, weil das meist unscharf formulierte Subventionsziel oft nicht erreicht wird und weil die dauerhaft höhere allgemeine Abgabenbelastung aufgrund des Fortbestehens der Subvention weniger öffentlichen Widerstand hervorruft als ein etwaiger Leistungszug für die bisherigen Subventionsbegünstigten.

Die Lohnsubvention kann diesem Einwand standhalten. Ihre Einführung soll nicht als Übergangsmaßnahme „verkauft“ werden. Als Übergangsmaßnahme war sie in den ersten Jahren nach der deutschen Vereinigung zur Milderung der Anpassungsschocks für ostdeutsche Unternehmen diskussionswürdig. Hier aber geht es um eine wirtschafts-, sozial- und arbeitsmarktpolitische Daueraufgabe, die ein dauerhaftes neues Instrument rechtfertigt. Dabei würden folgende Faktoren für eine Verminderung der Subventions-Gesamtfinanzierungslast im Zeitablauf sprechen:

- Die Subventionssätze wären – lohnsatzbezogen – betragsmäßig fixiert, während Lohnsätze im Wege der allgemeinen Lohn- und Preisentwicklung im Laufe der Jahre steigen; höheren Lohnsätzen sind aber niedrigere Subventionsbeträge zugeordnet.
- Die genannten Qualifizierungsanreize der Lohnsubvention lassen für den einzelnen Subventionsbegünstigten im Laufe der Jahre höhere Marktlöhne und daher niedrigere Subventionszahlungen erwarten.
- Eine zukunftsorientierte Bildungs- und Forschungspolitik dürfte den Anteil Geringqualifizierter und auf Lohnsubventionierung Angewiesener an der Erwerbsbevölkerung immer weiter reduzieren.

Noch wichtiger aber ist der Hinweis, daß mit der Lohnsubvention gar keine zusätzliche, sondern eine im Vergleich zur bisherigen Situation niedrigere

Kostenbelastung verbunden sein soll. Nettokosten fallen deswegen nicht an, weil die fiskalischen, volkswirtschaftlichen und jeweils individuellen Kosten von Arbeitslosigkeit vermieden werden. Dieses Argument ist eines der Hauptargumente für die Lohnsubvention. Lohnsubventionen in einem Ausmaß, das die Kosten der vermiedenen Arbeitslosigkeit überstiege, wären verfehlt. Ein reales Beispiel für derart verfehlt exzessive Förderung sind die Subventionen für gewisse notleidende Branchen in Deutschland.

Darüber hinaus hegt die „ordnungspolitische“ Position Sympathie für die Ergänzung marktgerechter Löhne durch eine Einkommenssubvention und nicht durch eine Lohnsubvention, weil erstere weniger dirigistisch sei, dem Empfänger also größere Entscheidungs-, Handlungs- bzw. Verwendungsfreiheit belasse. Dies läuft auf die Forderung hinaus, auf eine Manipulation der relativen Preise zwischen Einkommen und Freizeit zu verzichten, also auf den Vorschlag eines Pauschaltransfers. Doch der Pauschaltransfer hat drei entscheidende Nachteile: Er kommt die öffentlichen Haushalte extrem teuer, er wird – da für alle Hilfesempfänger gleich hoch – als unsozial empfunden, und er wird aufgrund seines allein wirksam werdenden Einkommenseffekts, der die Empfänger ihre angebotene Arbeitsleistung zurücknehmen läßt, keine öffentliche Unterstützung gewinnen können.

#### Gefahr von Mitnahmeeffekten?

Weiterhin wird der aus der allgemeinen Analyse der Subventionspraxis bekannte Vorbehalt möglicher Mitnahmeeffekte der Lohnsubvention geltend gemacht<sup>17</sup>. Mitnahmeeffekte bezeichnen im Subventionswesen die Förderung von Tatbeständen (z.B. Investitionsmaßnahmen), die sich auch ohne Förderung eingestellt hätten, und darüber hinaus die Ausrichtung eines Großteils der Aktivitäten auf das Ziel einer maximalen Subventionsausschöpfung. Zur Überprüfung von Mitnahmeeffekten bei der Lohnsubvention sind das Arbeitnehmer- und das Arbeitgeberverhalten zu unterscheiden.

Für die Arbeitnehmerseite gilt: Soweit dem nicht Tarifverträge entgegenstehen, ist auch bisher schon in gewissem Umfang Arbeitsleistung zu Niedriglohnsätzen anzutreffen. In der Regel bestehen dann jedoch Ansprüche auf Einkommensergänzung durch Sozialhilfe oder Arbeitslosenhilfe. Die Lohnsubvention würde derartige Einkommensergänzungen ersetzen,

<sup>16</sup> Zum Beispiel H. Stüwe: Der Kombilohn – eine riskante Idee, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. 10.1997.

<sup>17</sup> Vgl. J. Jäger, A. Spermann: Wege aus der Arbeitslosenfalle – ein Vergleich alternativer Lösungskonzepte, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, H. 1 (1997), S. 66.

so daß es lediglich zu einer Andersförderung, nicht aber zu einer Förderung ansonsten ungeförderter Tatbestände käme. Wenn Arbeitnehmer die maximale Subventionsausschöpfung betreiben, indem sie Vollzeitarbeit anbieten, so passen sie ihr Verhalten dem Subventionszweck entsprechend an. Den maximalen Subventionssatz, also die höchste Förderung des Stundenlohnsatzes, werden sie nicht anstreben, da dieser beim niedrigsten Stundenlohnsatz gewährt wird und damit den niedrigsten Gesamtlohnsatz ergibt.

Mitnahmeverhalten auf Arbeitnehmerseite könnte auch im Hinblick auf den Personenkreis der Geförderten befürchtet werden, wenn an Zweiteinkommen oder „Nebenjobs“ von Ehepartnern, Schülern und Studenten gedacht wird<sup>18</sup>. Eine Lösung könnte darin liegen, nur denjenigen die Lohnsubvention zu gewähren, die keine privaten Unterhalts- bzw. Versorgungsansprüche haben.

Das Mitnahmeverhalten auf Arbeitgeberseite ist ein größeres Problem, ist aber differenziert zu beurteilen: Arbeitgeber könnten versucht sein, bestehende rentable Arbeitsverhältnisse als nur noch mit Subventionsunterstützung rentable auszugeben<sup>19</sup>. Immer wieder mag auch in einzelnen Unternehmen und Wirtschaftszweigen eine ungünstige Ertragsentwicklung Lohnsenkungen erforderlich machen. Von den betroffenen Arbeitnehmern wäre kein erbitterter Widerstand zu erwarten, da sie mit Unterstützung durch die Lohnsubvention den gleichen Effektivlohn wie vorher erhielten. Ob sich die Gewerkschaften in Tarifverhandlungen gegen ein „Abrutschen“ der dann ja subventionierbaren Tariflöhne stemmen würden, ist theoretisch nicht eindeutig zu beurteilen. Daß die Gewerkschaften eine Lohnflexibilität nach unten nicht systematisch verhindern, haben jüngst die Tarifabschlüsse in der Chemie- und Bauindustrie mit der Möglichkeit einer bis zu zehnpromzentigen Lohnkürzung in Krisenzeiten gezeigt.

Aber auch wenn festzuhalten ist, daß das Ziel der Lohnsubvention darin besteht, einen zusätzlichen Niedrig-Marktlohnsektor für bislang erwerbslose, eher gering qualifizierte und nun zu subventionierende

Arbeitskräfte zu etablieren, wäre selbst das „worst-case“-Szenario einer völligen Aneignung der Lohnsubvention durch die Arbeitgeberseite, also die Kürzung der Marktlöhne für bestehende Arbeitsverhältnisse, beschäftigungspolitisch wirksam: Unter sonst gleichen Umständen würden niedrigere Lohnkosten die Unternehmen zu Neueinstellungen veranlassen. Damit soll betont werden, daß der beschäftigungspolitische Erfolg der Lohnsubvention nicht davon abhängt, ob es der Arbeitnehmer- bzw. Gewerkschaftsseite gelingt, Kürzungen der Marktlohnsätze nach Einführung der Lohnsubvention zu verhindern.

Unbegründet erscheint die Befürchtung, die Tarifvertragsparteien könnten die Lohnsubvention bei künftigen Lohnverhandlungen zum Zwecke einer für die Arbeitgeberseite schmerzlosen Lohnerhöhung „verfrühstücken“<sup>20</sup>. Denn mit einer Erhöhung der effektiven Stundenlöhne im unteren Lohnsatzbereich wird ja das Subventionsziel verfolgt; mit zunehmend gesteigerten Marktlohnsätzen aber würde sich der Kostenvorteil für die Arbeitgeber vermindern und könnte die Subvention immer weniger genutzt werden.

### Ein Resümee

Als Resümee bleibt festzuhalten, daß die Debatte um den Kombi-Lohn, insbesondere um das von der BDA vorgelegte Konzept, einen deutlichen Fortschritt in der Auseinandersetzung um die dringliche Reform der Verschränkung von Markt- und Sozialeinkommen darstellt. Durch die Senkung übermäßig hoher Abbausätze bei der Sozialhilfe würde der darniederliegende monetäre Arbeitsanreiz im Bereich der Niedrigeinkommen sicherlich immerhin geweckt. Eine deutliche und nachhaltige Mobilisierungswirkung für den Arbeitsanreiz aber wäre erst von der Subventionierung des Lohnsatzes statt des Einkommens zu erwarten, da damit viel stärker auf das Selbsthilfe-Interesse der Begünstigten gesetzt werden könnte. Als Idee zur Sozialreform kann die Lohnsubvention beanspruchen, neu zu sein, denn sie zielt mit der Ermunterung zur Arbeitsaufnahme bzw. zur Mehrarbeit auf die Befreiung aus finanzieller Abhängigkeit vom Staat.

Wenn das Kind erst einmal unterwegs ist, läßt sich über seinen Namen noch allemal reden: Man mag durchaus auch über „Beschäftigungshilfen“ oder „Arbeitsplatzförderung“ sprechen<sup>21</sup>, falls wegen der Assoziation mit echten Subventionsmißständen in anderen Politikfeldern der Name „Lohnsubvention“ allzu starke allergische Reaktionen hervorrufen sollte.

<sup>18</sup> Vgl. ebenda.

<sup>19</sup> Vgl. T. Lenk: Lohnsubventionen: Pro und Contra, in: D. Ipsen, E. Nickel (Hrsg.): Probleme der Einheit, Bd. 8, Marburg 1992, S. 239.

<sup>20</sup> Das „Moral hazard“-Phänomen wird z.B. angesprochen, von H. Siebert: Kein Weg zu mehr Beschäftigung, in: Handelsblatt vom 24. 5. 1994.

<sup>21</sup> Vgl. H.-W. Sinn: Schlingerkurs. Lohnpolitik und Investitionsförderung in den neuen Bundesländern, CES Working Paper Nr. 67, München 1994, S. 34.