

Steiner, Viktor et al.

Article

Kann die Einführung des Kombilohns die Lage am Arbeitsmarkt nachhaltig verbessern?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Steiner, Viktor et al. (2002) : Kann die Einführung des Kombilohns die Lage am Arbeitsmarkt nachhaltig verbessern?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 55, Iss. 04, pp. 5-18

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/163747>

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.

Kann die Einführung des Kombilohns die Lage am Arbeitsmarkt nachhaltig verbessern?

Das Bundeskabinett hat die Richtlinien zur bundesweiten Einführung des so genannten Mainzer Modells ab März 2002 beschlossen. Danach erhalten Bezieher von niedrigen Erwerbseinkommen bei Neuaufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung auf drei Jahre befristet Zuschüsse zu ihren Sozialversicherungsbeiträgen und zum Kindergeld. Sind nachhaltige Beschäftigungseffekte zu erwarten?

Kombilohnmodelle – Ein Weg zur Erhöhung der Beschäftigung in Deutschland?

Die Beschäftigungssituation von Geringqualifizierten hat sich in den meisten OECD-Staaten in den letzten Jahrzehnten dramatisch verschlechtert. Ein wichtiger Faktor dafür wird zum einen in den hohen Arbeitskosten bei der Beschäftigung von Geringqualifizierten in Deutschland und anderen europäischen Ländern mit hohen Lohnsteuern und Sozialabgaben gesehen. Zum anderen werden dafür zu geringe Anreize zur Aufnahme einer gering entlohnten Beschäftigung aufgrund eines relativ hohen Sicherungsniveaus bei Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht. Letzteres bedingt einen effektiven Mindestlohn, der häufig über dem durch die individuelle Produktivität gerechtfertigten Marktlohn liegt. Da zusätzliches Erwerbseinkommen weitgehend auf die Arbeitslosen- und Sozialhilfe angerechnet wird, bestehen keine finanziellen Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit: Die Geringverdiener befinden sich in der »Sozialhilfefalle«.

In den letzten Jahren wurden in Wissenschaft und Politik verschiedene Vorschläge zu Lohnsubventionen als ein Instrument zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten im Niedriglohnbereich diskutiert (für einen Überblick vgl. Buslei und Steiner 1999; 2000). Ein Teil dieser Vorschläge bezieht sich auf Lohnsubventionen an Arbeitnehmer in Form so genannter »Kombilohn«-Modelle, die eine direkte Subventionierung von Arbeitnehmern mit niedrigem Erwerbseinkommen vorsehen. Auf dieser Überlegung basiert auch das so genannte »Mainzer Modell«, das ursprünglich vom Sozialminister von Rheinland-Pfalz, Florian Gerster,

in die wirtschaftspolitische Diskussion eingebracht worden ist. Dieses Modell, das bisher in einigen Arbeitsamtsbezirken in Rheinland-Pfalz und Brandenburg erprobt wurde, soll nun in modifizierter Form auf das gesamte Bundesgebiet ausgeweitet werden. In diesem Beitrag soll zum einen argumentiert werden, dass das Mainzer Modell keinen geeigneten Ansatz zur Erhöhung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich darstellt, zum anderen sollen die Voraussetzungen für Erfolg versprechende Kombilohnmodelle im Niedriglohnbereich aufgezeigt werden.

Das Mainzer Modell

Dieses Modell sieht eine von der Höhe des Erwerbseinkommens abhängige, degressiv gestaffelte Subventionierung der Sozialbeiträge von Arbeitnehmern im Niedriglohnbereich vor. Subventionsberechtigt sind Alleinstehende (Verheiratete) mit einem monatlichen Einkommen zwischen 325 € und 897 € (1 707 €). Alleinerziehende werden hinsichtlich der Fördergrenze und der Subventionshöhe wie Verheiratete behandelt. Bei einem Arbeitsentgelt von 325 € entspricht die Förderung dem Arbeitnehmerbeitrag zu Sozialversicherung und nimmt innerhalb der Fördergrenzen linear ab. Pro Kind besteht außerdem Anspruch auf einen degressiv gestaffelten einkommensabhängigen Kindergeldzuschlag in Höhe von maximal 75 €. Gefördert werden sollen auch bisher geringfügig Beschäftigte bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, sofern diese innerhalb der genannten Einkommensgrenzen liegt und die wöchentliche Arbeitszeit mindestens



Viktor Steiner*

* Prof. Dr. Viktor Steiner ist am Center for Economic Studies (CES), Universität München tätig und Forschungsdirektor am ifo Institut.

15 Stunden beträgt. Auch ist innerhalb dieser Grenzen die Förderung beim Übergang aus einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in eine andere bei Wechsel des Arbeitgebers möglich. Die maximal mögliche Förderdauer beträgt 36 Monate, das Modell soll bis 2006 befristet werden.

Die Bundesregierung hat im Jahr 1999 das Mainzer Modell mit einer etwas abweichenden Ausgestaltung bezüglich der Förderdauer und der Zielgruppe in Modellprojekten in einigen Arbeitsamtsbezirken in Rheinland-Pfalz und in Brandenburg eingeführt. Das Mainzer Modell war ursprünglich überwiegend auf Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte ausgerichtet, diese Zielgruppenorientierung wurde jedoch bereits 2001 aufgehoben und ist auch bei der bevorstehenden Ausweitung des Modells auf das Bundesgebiet nicht vorgesehen. Der Grund dafür besteht wohl darin, dass die Beteiligung an den Modellprojekten weit hinter den Erwartungen der Befürworter zurückgeblieben ist. Insgesamt sind bis August 2001 nur ca. 500 Anträge gestellt worden. Nur ein Teil der Geförderten war früher arbeitslos, über ein Drittel bezog vor Eintritt in das Programm Sozialhilfe, jeder Zehnte der geförderten Teilnehmer war früher geringfügig beschäftigt (Sozialpolitische Umschau, Ausgabe Nr. 31/2001, S. 338).

Die Bundesregierung erwartet »aufgrund der bisher gesammelten Erfahrungen« (mit den Modellprojekten im Rahmen des Mainzer Modells) bei veranschlagten fiskalischen Kosten von ca. 40 Mill. € eine bescheidene Beschäftigungszunahme im Niedriglohnbereich von 20 000 bis 30 000 Personen. Dies liegt auch im Bereich früherer Schätzungen zu den Beschäftigungseffekten vergleichbarer Vorschläge zur Einführung von Kombilohnmodellen in Deutschland (für einen Überblick vgl. Buslei und Steiner 2000). Wie im Folgenden begründet wird, erscheint sogar diese doch recht bescheidene Einschätzung der durch das Mainzer Modell induzierten zusätzlichen Beschäftigung wahrscheinlich noch zu optimistisch.

Wieso ist das Mainzer Modell kein Erfolg versprechendes Kombilohnmodell?

Verschiedene Schätzungen der »arbeitsfähigen« Sozialhilfeempfänger weisen zwischen 600 000 und 800 000 Personen aus (vgl. z.B. Buslei und Steiner 1999). Dazu kommen noch jahresdurchschnittlich ca. 1,2 Mill. Bezieher von Arbeitslosenhilfe, die definitionsgemäß als arbeitslos gelten. Insgesamt ergibt sich damit eine Anzahl von ca. 1,8 Mill. arbeitslosen Sozial- und Arbeitslosenhilfeempfängern, die im Prinzip für eine Arbeitsaufnahme zur Verfügung stehen (ein geringer Anteil der Bezieher von Arbeitslosen- oder Sozialhilfe ist bereits in geringem Umfang beschäftigt). Gleichzeitig existiert jedoch eine ungefähr gleich große Anzahl unbesetzter offener Stellen, die im Jahr 2001 auf zwischen 1,2 und 1,5 Mill. geschätzt wird. Das Mainzer Modell geht

implizit davon aus, dass ein großer Teil dieser offenen Stellen zu den gegebenen Bruttolöhnen zwar mit den Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfängern besetzt werden könnten, diese aufgrund zu geringer finanzieller Anreize aber an einer Beschäftigungsaufnahme kein Interesse haben.

Die Lösung des Problems besteht aus Sicht der Vertreter des Mainzer Modells in einer Subventionierung geringer Erwerbseinkommen, so dass *bei gegebenen Bruttolöhnen* im Niedriglohnbereich das Nettoeinkommen durch Erwerbstätigkeit deutlich über das Transfereinkommen angehoben wird. Diese Sicht setzt natürlich voraus, dass keine qualifikatorischen Profildiskrepanzen (»Mismatch«) zwischen den offenen Stellen und den Arbeitslosen besteht. Trifft diese Annahme nicht zu, setzt eine Beschäftigungszunahme eine Senkung der Bruttolöhne oder eine direkte Subventionierung der Lohnkosten der Unternehmen bei der Einstellung von Arbeitslosen voraus. Ersteres ist nur möglich, wenn dem gestiegenen effektiven Arbeitsangebot keine gesetzlichen Mindestlöhne oder bindende Tariftlöhne entgegenstehen, letzteres ist beim Mainzer Modell nicht vorgesehen.

Geht man davon aus, dass die Zunahme des effektiven Arbeitsangebots nicht durch die Arbeitsnachfrage beschränkt wird, stellt sich die Frage nach der Größenordnung der zu erwartenden Reaktion des Arbeitsangebots auf Einkommensänderungen, die sich nach dem Mainzer Modell durch die Aufnahme einer Beschäftigung ergeben. Simulationsstudien zu verschiedenen Kombilohnmodellen, die vergleichbare Einkommensänderungen implizieren, weisen auf sehr geringe Arbeitsangebotseffekte hin, die noch unter der von der Bundesregierung erwarteten Größenordnung von 20 000 bis 30 000 Personen liegen (vgl. Buslei und Steiner 1999; 2000; Steiner 2000).

Außerdem ist zu erwarten, dass die fiskalischen Kosten des Mainzer Modells deutlich höher ausfallen als durch die Bundesregierung angegeben wird. Dabei wird implizit davon ausgegangen, dass die Lohnsubvention auf bisher nicht sozialversicherungspflichtig Beschäftigte beschränkt werden kann. Dies bedeutet, dass ein gegebenes Bruttoerwerbseinkommen innerhalb der Fördergrenzen mit einem individuell unterschiedlichen Nettoeinkommen verbunden ist, je nachdem ob der Arbeitnehmer vor Einführung des Mainzer Modells bereits beschäftigt war oder nicht. Bereits früher Beschäftigte mit geringem Einkommen können sich aber dadurch finanziell verbessern, dass sie (mit oder ohne dazwischenliegender Arbeitslosigkeit) eine Beschäftigung zum gleichen Bruttolohn bei einem anderen Arbeitgeber aufnehmen. Will man derartige Anpassungsprozesse vermeiden, müssen Geringverdiener unabhängig von ihrem bisherigen Erwerbsstatus die gleiche Subvention erhalten. Dies würde jedoch ein wesentlich höheres Subventionsvolumen bedingen, das nicht in Millionen sondern in Milliarden € zu bemessen sein dürfte. Kostenträchtig erscheint auch die

Ausnahmeregelung für bisher geringfügig Beschäftigte, die innerhalb der gegebenen Fördergrenzen eine Subventionierung der Sozialbeiträge bei einem Wechsel in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vorsieht. Insgesamt ist vom Mainzer Modell also kein positiver Beitrag zur Lösung der Beschäftigungsprobleme im Niedriglohnbereich zu erwarten. Im Gegenteil: Berücksichtigt man, dass die fiskalischen Kosten wesentlich höher ausfallen dürften als die optimistische Schätzung der Bundesregierung impliziert und diese durch Kürzungen an anderer Stelle ausgeglichen werden müssen, so sind negative Beschäftigungseffekte des Mainzer Modells nicht auszuschließen.

Wieso sind das Mainzer Modell und andere Kombilohnmodelle mit ähnlicher Ausgestaltung für Deutschland so wenig erfolgversprechend, wo doch in den USA mit dem EITC ein vergleichbares Modell anscheinend erfolgreich praktiziert wird? Übersehen wird dabei in der Regel, dass sich die sozialen Sicherungssysteme und die Arbeitsmarktstrukturen zwischen den beiden Ländern grundlegend unterscheiden. Relativ zum Erwerbseinkommen im Niedriglohnbereich ist das soziale Existenzminimum in Deutschland sehr viel höher als in den USA, die Sozialhilfe und die Arbeitslosenhilfe werden in Deutschland im Prinzip unbefristet gewährt, während in den USA Lohnersatzleistungen zeitlich befristet sind und Sozialhilfe an Arbeitsfähige nicht gewährt wird. Darüber hinaus ist die Lohnflexibilität in den USA wesentlich höher als in Deutschland, entsprechend ist der Abstand zwischen dem untersten 10% der Einkommen (Einkommensdezil) und dem mittleren Erwerbseinkommen dort sehr viel größer als hierzulande.

Diese Unterschiede haben erhebliche Auswirkungen auf die Effektivität und Kosten von Kombilohnmodellen: Bei relativ geringen empirischen Arbeitsangebotselastizitäten ist für eine merkliche Ausweitung des effektiven Arbeitsangebots eine deutliche Reduktion der Transferentzugsrate bei der Arbeitslosen- und Sozialhilfe erforderlich. Bei einem relativ zum mittleren Erwerbseinkommen hohen sozialen Existenzminimum impliziert dies, dass auch ein erheblicher Teil der bereits Beschäftigten subventionsberechtigt wird. Würde beispielsweise die Transferentzugsrate bei der Sozialhilfe auf 50% gesenkt und bliebe diese über den gesamten Transferbereich konstant, wären bei einem angenommenen sozialen Existenzminimum von monatlich 1 500 € für eine vierköpfige Familie noch Erwerbseinkommen von monatlich 3 000 € (= 1 500/0.5) transferberechtigt. Dass dies kein finanzierbares Kombilohnmodell darstellt, zeigt sich schon daran, dass dieser Wert deutlich über dem mittleren Bruttoerwerbseinkommen liegt.

Um die fiskalischen Kosten zu begrenzen, muss entweder das soziale Existenzminimum deutlich gesenkt oder die Transferentzugsrate wesentlich höher angesetzt werden. Will man die Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch eine geringe Transferentzugsrate bei sehr geringen Einkommen

fördern, ein relativ hohes soziales Existenzminimum aufrecht erhalten und gleichzeitig die fiskalischen Kosten begrenzen, müssen innerhalb des Subventionsbereichs extrem hohe Grenzbelastungen mit entsprechend negativen Arbeitsanreizen in diesem Bereich in Kauf genommen werden.

Wie müsste ein Erfolg versprechendes Kombilohnmodell ausgestaltet sein?

Ein Erfolg versprechendes Kombilohnmodell muss durch eine deutliche Reduktion der Transferentzugsrate die Anreize zur Arbeitsaufnahme verbessern und gleichzeitig die fiskalischen Kosten begrenzen. Will man extreme Grenzbelastungen innerhalb des Subventionsbereichs vermeiden, setzt dies eine deutliche Senkung des Sozialhilfeniveaus voraus. Auch bisher ist bereits bei erstmaliger Verweigerung der Annahme einer Beschäftigung eine Kürzung der Sozialhilfe um 25% vorgesehen, bei mehrmaliger Weigerung ist auch die vollständige Streichung der Hilfe zum Lebenshilfe (Regelsätze) möglich. Auch besteht mittlerweile weitgehend politischer Konsens darüber, dass die Arbeitslosenhilfe, deren Niveau vom früheren Erwerbseinkommen abhängt und die bezüglich der Anrechnung von Vermögen und der Zumutbarkeit einer Beschäftigung großzügigere Regelungen vorsieht, in die Sozialhilfe integriert werden soll. Dabei sollte aber gewährleistet sein, dass *arbeitswillige* Sozialhilfeempfänger zumindest das gleiche Nettoeinkommen realisieren können wie bisher. Dies ließe sich dadurch erreichen, dass jedem Sozialhilfeempfänger eine Tätigkeit im öffentlichen Beschäftigungssektor angeboten wird, die entsprechend dem bisherigen Sozialhilfeniveau entlohnt wird. Dadurch wäre auch eine effektive Kontrolle der Arbeitsbereitschaft aller Sozialhilfeempfänger im Sinne eines »Work test« gewährleistet. Es ist zu erwarten, dass bereits dadurch ein erheblicher Teil der arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger freiwillig aus dem Leistungsbezug ausscheidet.

Erwerbseinkommen sollte entsprechend dem in den USA praktizierten EITC bis zu einer bestimmten Höhe subventioniert werden. Dabei sollte vor allem die Aufnahme einer regulären Beschäftigung im »ersten« Arbeitsmarkt gefördert werden. Der EITC sieht vor, dass in einem »Einstiegsbereich« Erwerbseinkommen durch eine Steuergutschrift (Subvention) aufgestockt wird, die bis zu einem Maximum mit zunehmendem Erwerbseinkommen steigt, dann über einen bestimmten Einkommensbereich konstant bleibt und ab einer Obergrenze des Einkommens schließlich abgeschmolzen wird (vgl. Ochel 2000, Abb. 1). Die Parameter des EITC sollten so festgelegt werden, dass bei einer Vollzeitbeschäftigung ein deutlicher Abstand zwischen dem Nettoeinkommen (Erwerbseinkommen plus Subvention) und dem bisherigen Sozialhilfeniveau besteht. Wichtig dabei ist auch, dass hinreichende finanzielle Anreize zum Übergang vom öffentlichen Beschäftigungssektor in den ersten Arbeitsmarkt bestehen. Dies impliziert, dass auch bereits im

Niedriglohnbereich Beschäftigte auch subventionsberechtigzt werden und damit erhebliche fiskalische Kosten eines derartigen Kombilohnmodells. Hinzu kommen noch die mit einer Ausweitung des öffentlichen Beschäftigungssektors verbundenen fiskalischen und ökonomischen Kosten.

Allerdings existiert in Deutschland bereits ein relativ großer öffentlicher Beschäftigungssektor in Form von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und verschiedenen betrieblichen Eingliederungsmaßnahmen für sogenannte »Problemgruppen« des Arbeitsmarktes sowie staatliche geförderten Schulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen (vgl. Hagen und Steiner 2000). Insbesondere bei ABM besteht ein erhebliches Potential zur Kosteneinsparung, wenn die Teilnahme daran nur mehr das bisherige Sozialhilfeniveau finanziell absichert. Die dadurch frei werdenden Ausgaben für »aktive« Arbeitsmarktpolitik könnten zur Finanzierung der vorübergehenden Zunahme der dem öffentlichen Beschäftigungssektor zugewiesenen Empfänger von Sozialhilfe verwendet werden.

Die fiskalischen Nettokosten eines derartigen Kombilohnmodells können erst nach (politischer) Festlegung der Werte für die Modellparameter abgeschätzt werden. Die fiskalischen Kosten bei Einführung des skizzierten Kombilohnmodells werden zumindest kurzfristig auch bei einer zu erwartenden nennenswerten Beschäftigungszunahme zumindest kurzfristig nur zum Teil durch die erwähnten Einsparungen bei der Sozialhilfe und den Ausgaben für »aktive« Arbeitsmarktpolitik ausgeglichen werden können. Längerfristig wird ein derartiges Kombilohnmodell umso erfolgreicher sein, je weniger Hindernisse der Entwicklung eines privatwirtschaftlichen Niedriglohnbereichs entgegenstehen. Dazu werden auch Änderungen bei den tariflichen und gesetzlichen Mindestlöhnen notwendig sein.

Literatur

- Buslei, H. und V. Steiner (2000), »Beschäftigungseffekte und fiskalische Kosten von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich«, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 1, 54–67.
- Buslei, H. und V. Steiner (1999), *Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich*, ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd. 42, Baden-Baden: Nomos.
- Hagen, T. und V. Steiner (2000), *Von der Finanzierung von Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit – Analysen und Empfehlungen zur Steigerung der Effizienz und Effektivität der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland*, ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd. 51, Baden-Baden: Nomos.
- Ochel, W. (2000), »Steuergutschriften und Transfers an Arbeitnehmer im Niedriglohnbereich – der angelsächsische Weg zu mehr Beschäftigung und weniger Armut«, *ifo Schnelldienst* 53 (21), 13–23.
- Steiner, V. (2000), »Können durch einkommensbezogene Transfers an Arbeitnehmer die Arbeitsanreize gestärkt werden? Eine ökonomische Analyse für Deutschland«, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 33, 385–395.



Hans-Peter Klös*



Holger Schäfer*

Kombilöhne in Deutschland – Grundsatzreformen statt Mainzer Modell

Arbeit soll sich lohnen. Dieses Axiom ist nicht nur in der Arbeitsmarktökonomie weitgehend unstrittig. Ungewiss ist dagegen, ob die Botschaft auch schon bis zur herrschenden Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik vorgedrungen ist. Denn genau an der Schnittstelle zwischen diesen beiden Politikbereichen schlummert eines der größten materiellen und institutionellen Probleme des deutschen Arbeitsmarktes, wie folgende Zahlen belegen mögen: Im Jahresdurchschnitt 2000 bezogen 1,46 Mill. Menschen Arbeitslosenhilfe und 1,62 Mill. Personen im erwerbsfähigen Alter Hilfe zum Lebensunterhalt, also die klassische Sozialhilfe. Bereinigt um Doppelzählungen und Fälle begründeter Nichterwerbsfähigkeit ergibt sich daraus ein aktivierbares Personenpotential von über 2,1 Mill. Personen, das der sichtbarste Ausdruck struktureller Arbeitslosigkeit in Deutschland ist. Für diese Personen werden derzeit aus Steuer- oder Beitragsmitteln je nach Rechnung etwa 16,5 Mrd. € jährlich an Transfers und weitere 6 Mrd. € an Aktivierungshilfen aufgewendet, deren Beschäftigungseffekte gering, deren Entzugseffekte für die öffentlichen Haushalte aber beträchtlich sind.

Allein die Größenordnungen zeigen, dass die Diskussion um so genannte »Kombilöhne« richtig und überfällig ist. Denn allen Überlegungen zu Kombilöhnen ist gemeinsam, niedrigere Arbeitseinkommen durch eine staatliche Leistung so aufzustocken, dass sich die Arbeitsaufnahme für Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfänger (wieder) lohnt und so mehr Beschäftigung für diese beiden Problemgruppen angebahnt werden kann. Doch die Übereinstimmung im Grundsatz endet in der Regel bereits dann, wenn es um die unter An-

* Dr. Hans-Peter Klös ist Leiter, Dipl.-Ökonom Holger Schäfer wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Bildung und Arbeitsmarkt im Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

reizgesichtspunkten entscheidenden zwei Größen geht, nämlich das durch staatliche Transfers erzielbare Einkommen einerseits und das durch Erwerbstätigkeit erzielbare Einkommen andererseits.

Denn damit verbindet sich im Kern die Frage nach dem notwendigen Abstand zwischen dem staatlich garantierten Einkommen bei Nichtarbeit einerseits und jenem bei Arbeit andererseits. Dass dies einen Kern des Sozialstaatsverständnisses in Deutschland berührt, ist evident. Um so wichtiger ist es daher, noch einmal kurz den Status quo in Erinnerung zu rufen:

- Der Sozialhilfeanspruch inklusive zusätzlicher Transfers (Kindergeld) beträgt bei Alleinstehenden 618 €/Monat, bei Alleinerziehenden mit 1 Kind 1 019 € und bei Verheirateten mit zwei Kindern 1 505 €. Dieses Einkommen definiert einen Mindestlohn. Welches Einkommen hingegen durch Erwerbsarbeit erzielbar ist, hängt von der Qualifikation ab. Arbeitnehmer mit geringen Qualifikationen können entsprechend ihrer niedrigen Produktivität nur geringe Erwerbseinkommen erzielen. Der durchschnittliche Bruttomonatslohn eines Hilfsarbeiters im produzierenden Gewerbe liegt nach Angaben des Statistischen Bundesamtes je nach Branche bei 1 700 bis 2 300 €. Nichtqualifizierte Arbeiter in der Landwirtschaft kommen gar nur auf 1 500 €. Die Durchschnittsverdienste von Frauen liegen noch 100 bis 200 € darunter. Ein verheirateter Alleinverdiener mit zwei Kindern, der als Hilfsarbeiter im Handwerk tätig ist, erzielt im Durchschnitt ein Einkommen von 1 800 € brutto, von dem ihm rund 1 700 € nach Abzug von Steuern und Sozialabgaben zuzüglich des Kindergeldes verbleiben. Mit der Sozialhilfe erzielt er somit fast 90% des Einkommens aus Erwerbstätigkeit. Der Abstand für Familien mit Kindern ist mithin nicht allzu groß. Nicht viel größer ist er für Alleinerziehende. Deutlicher ist er nur für Alleinstehende.
- Nicht wesentlich anders beantwortet sich die Lohnabstandsfrage, wenn statt der Alternative »Arbeit statt Sozialhilfe« die Kombination »Arbeit und Sozialhilfe« betrachtet wird. Zwar gewähren die Sozialämter Freibeträge, die Sozialhilfeempfängern bei einem Hinzuverdienst belassen werden. Doch über die Grenze von 140 € hinausgehende Einkommen werden vollständig von der Sozialhilfe abgezogen. Daraus ergibt sich eine Anrechnungsfalle: Trotz höheren Bruttolohns steigt das verfügbare Einkommen nicht an. Es besteht kein Anreiz, länger zu arbeiten oder eine höherwertige Tätigkeit anzustreben. Die Grenzbelastung durch Sozialversicherungsabgaben und Transferentzug liegen in dem Einkommensbereich, der für Geringqualifizierte typisch ist, bei 100%. Verglichen mit der Alternative der Nichterwerbstätigkeit mit ausschließlicher Transferbezug wird ein Bruttoerwerbseinkommen einer Familie mit zwei Kin-

dern von 1 700 € mit 92% belastet, verglichen mit der Alternative des Transferbezugs mit ergänzender geringfügiger Beschäftigung sind es sogar 98%.

Dieser Zustand ist unter Anreizgesichtspunkten wohl kaum zufrieden stellend. Ihn zu verbessern gibt es prinzipiell zwei Möglichkeiten, nämlich einerseits die *Anhebung der Nettoverdienste*, die Geringqualifizierte erzielen können, sowie andererseits die *Absenkung der Transfereinkommen*. Beginnt man zunächst bei der Erhöhung der Verdienste der Geringqualifizierten, so könnte erstens angestrebt werden, die *Qualifikation der Geringqualifizierten* soweit zu verbessern, dass sie höhere Einkommen erzielen können. Diese Strategie wird vor allem von der Bundesanstalt für Arbeit verfolgt. Im Jahr 2000 wurden für die Förderung von Aus- und Weiterbildung rund 8 Mrd. € aufgewendet, die damit den größten Ausgabenposten der aktiven Arbeitsmarktpolitik darstellt. Angesichts der ausstehenden Beweise der Effektivität der Maßnahmen ist es allerdings mehr als fraglich, inwieweit eine Verstärkung dieser Bemühungen die erhoffte und für eine Arbeitsmarktintegration erforderliche Aufstiegsmobilität der Geringqualifizierten wirklich erhöhen wird.

Die zweite Möglichkeit besteht in einer Anhebung der Verdienste für Geringqualifizierte durch eine *implizite oder explizite Lohnsubvention*. Diese Überlegung ist konsequent und umreißt die gemeinsame Klammer der Kombilohnmodelle: Da Qualifizierung nicht für jeden die Lösung sein kann, muss ein funktionsfähiger Arbeitsmarkt auch Geringqualifizierten eine Beschäftigung bieten können. Andererseits kann man kaum darauf hoffen, die Unternehmen würden freiwillig Löhne oberhalb der individuellen Produktivität zahlen. Gesetzlich oder tariflich festgelegte Mindestlöhne oberhalb der individuellen Produktivität führen allenfalls zu verfestigter Arbeitslosigkeit.

Bisher keine Förderungseffekte

Die vielen Förderinstrumentarien, seien es die klassischen Instrumente der Arbeitsförderung oder die neueren Kombilohnmodelle, mit denen in der einen oder anderen Form Lohnsubventionen erprobt werden, haben jedoch eines gemeinsam: Sie zeigen bisher nicht die Beschäftigungseffekte, die man sich von ihnen erhofft hat. Im Falle des nunmehr bundesweit geplanten »Mainzer Modells« hat man die Erwartungen daher bereits im Vorfeld sehr niedrig angesetzt. Damit drängt sich die Frage auf, warum das, was in der Theorie plausibel klingt, in der Praxis so schlecht funktioniert. Auch auf diese Frage gibt es mindestens zwei zu Kontroversen führende Antworten:

- Erstens wäre es möglich, dass für die Geringqualifizierten keine Arbeitsplätze vorhanden sind, die sie besetzen

könnten – selbst wenn sich für sie Arbeit lohnen würde. Dieses Argument lässt sich empirisch jedoch nicht belegen. Von den 485 000 gemeldeten offenen Stellen des Jahres 2001 waren 48% für Arbeitnehmer ohne besondere Ausbildung geeignet. Unter Berücksichtigung des Einschaltungsgrades der Arbeitsämter ergibt das knapp eine dreiviertel Million vakante Arbeitsplätze für Geringqualifizierte. Untersuchungen zu berufsspezifischen Arbeitskräfteengpässen zeigen zudem, dass ein Arbeitskräftemangel auch in Berufen zu beobachten ist, die gerade nicht durch hohe Qualifikationsanforderungen charakterisiert sind.

- Die zweite Antwort ist um einiges unbequemer: Die Lohnsubventionen ignorieren den Mindestlohncharakter der Sozialhilfe und verlieren sich in den unscharf abgegrenzten Zuständigkeiten von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, genauer: zwischen Arbeitsämtern einerseits und Sozialämtern andererseits. Die *Kommunen* als Träger der Sozialhilfe haben unter dem langzeitarbeitslosigkeitsbedingten Anstieg der Sozialhilfeempfängerzahlen zu leiden. Sie verfügen mit der Sozialhilfe aber über das Instrument, an dem die für ihre Klientel so wichtige Lohnstruktur im Niedriglohnbereich andockt. Sie haben aber wenig Einfluss auf die Arbeitsmarktpolitik der Arbeitsämter und sind daher genötigt, gleichsam ihre eigene Beschäftigungspolitik zu veranstalten. Dagegen ist die *Bundesanstalt für Arbeit* wegen der Umlagefinanzierung der Arbeitslosenversicherung finanziell von der Aussteuerung der Langzeitarbeitslosigkeit in den Sozialhilfebezug eigentlich nicht betroffen, trägt aber gleichzeitig die Verantwortung für die Arbeitsmarktpolitik. Dritter Akteur ist der *Bund*, der über die Arbeitslosenhilfe finanziell betroffen ist, aber keine direkte Verantwortung für die Arbeitsmarktpolitik und für die Arbeitsanreize in der Sozialhilfe trägt.

Diese fehlende Kongruenz von finanzieller Betroffenheit und Verantwortung sowie funktionaler Zuständigkeit auf den verschiedenen föderalen Ebenen schafft neben Reibungsverlusten Anreize, das Problem dem jeweils anderen Akteur zuzuschieben. So entstehen soziale Verschiebebahnhöfe, die für die Betroffenen zu oftmals frustrierender Unklarheit darüber führen, wer für ihren Fall zuständig ist. Das »Mainzer Modell« ist ein Paradebeispiel dafür, wie sich die Idee der Lohnsubvention in dieses Bild fügt und dabei »versandet«: Bezahlt wird die Förderung vom Bund, die Verwaltung der Förderung liegt aber in der Hand der Arbeitsämter. Entscheidender Akteur für die Geförderten ist aber eigentlich das Sozialamt, da in den Einkommensbereichen, in denen die Förderung angesiedelt ist, ergänzende Sozialhilfe immer eine Rolle spielt. Doch viele Sozialämter – so das Ergebnis der wissenschaftlichen Begleitforschung – kassieren die Förderung durch Anrechnung auf den Sozialhilfeanspruch wieder ein. Beispielhaft für die Problematik der unklaren Kompetenzen ist, dass die Arbeitsämter als Ansprechpart-

ner der Kombilohnempfänger nicht in der Lage sind, das letztlich erzielbare Nettoeinkommen auszurechnen. Denn die ergänzende Sozialhilfe fällt in die Zuständigkeit der Sozialämter.

Die zunächst naheliegende Änderung der Freibetragsregelungen in der Sozialhilfe löst vielleicht das unmittelbare, nicht aber das grundsätzliche Problem. Auch die Verbesserung der informellen Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern, wie sie im Rahmen der »Mozart«-Modellprojekte erprobt wird, beseitigt nicht die Ineffizienz einer geteilten Verantwortung von Finanzierungs- und Ausgabenkompetenz. Eine Grundsatzreform muss sich daher der Aufgabe stellen, Verantwortung und Finanzierung in eine Hand zu geben. Vieles spricht dafür, dass dies die Kommunen sein sollten. Beschäftigungspolitische Erfolge (wie auch Misserfolge) würden sich unmittelbar auf die Finanzen der verantwortlichen föderalen Ebene auswirken. Somit entstehen Anreize, das Problem mit eigenen Mitteln zu lösen.

Damit verbunden ist die Gelegenheit, das Konnexitätsprinzip in der Arbeitsmarktpolitik neu zu tarieren. Gegenwärtig ist der Bundesanstalt für Arbeit als Protagonisten der aktiver Arbeitsmarktpolitik nicht bekannt, ob die eingesetzten Mittel effizient verwendet wurden – nicht einmal über die Effektivität der Maßnahmen besteht ein wissenschaftlich haltbarer Konsens. Schon gar nicht ist wegen der Inkongruenz von Zahlern und Nutzern der Arbeitsmarktpolitik eine gesamtfiskalische Kosten-Nutzen-Bilanz möglich. Eine Zusammenführung von finanzieller und funktionaler Verantwortung könnte diese »Verflechtungsfallen« zumindest teilweise entschärfen. Ineffiziente Maßnahmen würden unmittelbar finanzielle Folgen für denjenigen nach sich ziehen, der die Maßnahmen veranlasst hat. Eine solche Neuordnung der Arbeitsmarktpolitik könnte erhebliche Effizienzgewinne freisetzen.

Schließlich eröffnete ein solcher Leitbildwechsel in der Arbeitsmarktpolitik auch eine zweite Option zur Balancierung von Arbeitseinkommen und Transfereinkommen, nämlich eine *Absenkung des Transferniveaus*. Die Kommunen haben nämlich durch den Mindestlohncharakter der Sozialhilfe bereits jetzt entscheidenden Einfluss auf die Lohnstruktur im Niedriglohnbereich: Zwar erlegt der Bundesgesetzgeber den Kommunen mittelbar die Leistungshöhe auf. Doch nach dem Prinzip des Nachrangs der Sozialhilfe gemäß § 2 Abs. 1 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) erhält keine Hilfe, wer sich selbst helfen kann. Die Hilfe soll nach § 1 Abs. 2 den Hilfeempfänger befähigen, unabhängig von der Hilfe zu leben. Jeder erwerbsfähige Empfänger muss daher gemäß § 18 Abs. 1 BSHG seine Arbeitskraft anbieten und im Rahmen der Zumutbarkeit einsetzen. Die Sozialämter haben demnach also darauf hinzuwirken, dass der Hilfesuchende sich um Arbeit bemüht, Arbeit findet bzw. einer Arbeitsgelegenheit nachkommt. Wer sich weigert, eine zumutbare Arbeit oder Arbeitsgelegenheit anzu-

nehmen, verwirkt seine Ansprüche gemäß § 25 Abs. 1 BSHG. Es entspricht daher Wortlaut und Geist des BSHG, die Anbahnung von Erwerbsarbeit in den Mittelpunkt der Aktivitäten zu stellen und die zu diesem Zweck auch vorgesehenen Anreize und Sanktionsmöglichkeiten zu nutzen.

Negative Einkommensteuer – die bessere Lösung

Erhielten die Kommunen eine erweiterte arbeitsmarktpolitische Zuständigkeit für ihre größer gewordene Klientel, könnte die Arbeitsmarktpolitik für die oben genannten Problemgruppen stärker als bisher an das Prinzip von Fördern und Fordern gebunden werden, das sich durch drei Grundsätze auszeichnen sollte:

- **Aktivierung:** Grundsatz der Arbeitsmarktpolitik sollte es sein, Empfängern von Transferleistungen frühzeitig ein Arbeitsplatz- oder Ausbildungsangebot zu unterbreiten.
- **Konditionalität:** Die Gewährung von Transferleistungen sollte generell mit der Verpflichtung verknüpft werden, vorliegende Arbeitsangebote anzunehmen oder an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilzunehmen.
- **Sanktionsbewehrung:** Die Verweigerung eines Arbeitsangebotes oder einer Maßnahme sollte zu Kürzungen der Transferleistungen führen. Die Sanktionierung ist zwar schon jetzt möglich, wird aber nicht zuletzt wegen der aufwendigen Beweisführung seitens der Ämter selten angewandt. Deshalb ist eine Umkehrung der Beweislast ins Auge zu fassen.

Aus diesen Überlegung folgt eine klare Empfehlung zu einer Konvergenz von Arbeitslosen- und Sozialhilfe und der arbeitsmarktpolitischen Verantwortungsübernahme für die Betroffenen durch die Kommunen. De facto läuft dieser Ansatz auf die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe hinaus. Ein Festhalten an der Arbeitslosenhilfe als Zwitter von Lohnersatzleistung und Fürsorgeleistung ist ordnungspolitisch ohnehin kaum zu begründen. Dies böte überdies die Chance, den Versicherungscharakter der Arbeitslosenversicherung stärker zu betonen und Umverteilung dort anzusiedeln, wo sie hingehört – nämlich in das Steuersystem. Konsequenterweise wäre dort auch die Lohnsubvention für Geringverdiener am besten aufgehoben. So erscheint die Lösung, Erwerbsarbeit durch eine negative Einkommensteuer ganz aus der Sozialhilfe herauszulösen, ungleich stringenter als – wie im »Mainzer Modell« – die Bezuschussung von Sozialversicherungsbeiträgen, die gerade beseitigte Inkongruenzen an anderer Stelle wieder aufbaut. Es ergibt sich das Bild einer zweistufigen Reform, in der erstens Verantwortung gebündelt wird und zweitens der gebündelten Verantwortung durch eine Lohnsubventionierung und akzentuierte Konditionalität der Leistungen ein aktivierender Charakter gegeben wird.

Notwendige Bedingung für das Gelingen eines solchen Schrittes ist die Neuordnung der föderalen Finanzverfassung. Die Kommunen tragen gegenwärtig bereits einen erheblichen Teil der arbeitslosigkeitsbedingten Transferleistungen. Eine Ausweitung der Verantwortung ohne Kompensation durch übergeordnete föderale Ebenen erscheint angesichts der angespannten Finanzlage der Kommunen illusorisch. Es bestünde die Gefahr, dass investive Aufgaben nicht mehr wahrgenommen werden können. Andererseits setzt die Überführung der Arbeitslosenhilfe in die Sozialhilfe Mittel frei, die der Bund an die nunmehr zuständigen Kommunen übertragen könnte. Überschlägige Rechnungen¹ können belegen, dass das eingangs genannte Ausgabenvolumen ausreichen würde, um einerseits Subsistenztransfers aufrechtzuerhalten und andererseits eine solche konditionale »Hilfe zur Arbeit« zu finanzieren.

¹ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages am 28. Januar 2002, Ausschussdrucksache 14/2050, 190–205.



Ulrich Walwei*

Kombilohn: Lohnsubvention als Einstiegshilfe

Neben dem noch immer hohen globalen Arbeitsplatzdefizites von rund 6 Mill. (Arbeitslose plus Stille Reserve) ist die Arbeitsmarktkrise durch massive Strukturprobleme gekennzeichnet (z.B. in Form von Langzeitarbeitslosigkeit). Sortierprozesse in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit und der Wegfall einfacher Tätigkeiten erschweren zunehmend die Reintegration wettbewerbschwächerer Arbeitnehmer, wie Geringqualifizierter oder älterer Arbeitnehmer. Die Eingliederungschancen der Problemgruppen des Arbeitsmarktes könnten sich aber erhöhen – so wird häufig unterstellt –, wenn über eine stärkere Lohndifferenzierung nach unten mehr Beschäftigungsmöglichkeiten auf niedrigerem Niveau von Produktivität und Arbeitskosten geschaffen würden.

Um bei stärkerer Lohnspreizung nach unten aber das in den USA nicht von der Hand zu weisende »Working poor«-Problem zu vermeiden, werden verschiedene mehr oder weniger weitgehende Ansätze zur Subventionierung niedriger Löhne diskutiert. Ein in diesem Zusammenhang zuletzt viel diskutierter Vorschlag sind die sog. Kombilöhne. Unter dem Stichwort Kombilohn lassen sich alle Niedriglohnsübventionen an Arbeitnehmer subsumieren, die zur Verbesserung ihres Nettolohns beitragen und somit als Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch Einkommenstransfers einzustufen sind. Zur Etablierung eines durch dauerhafte Subventionen gestützten Niedriglohnssektors gibt es zwei Vorschläge: Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitnehmer und eine Verbesserung der Zuverdienstmöglichkeiten der Bezieher von Transferleistungen.

Degressive Bezuschussung des Sozialversicherungsbeitrags

Ziel des Vorschlages einer dauerhaften Bezuschussung des Sozialversicherungsbeitrags der Arbeitnehmer (wie z.B. des ursprünglichen »Mainzer Modells«) ist zum einen die Schaffung eines Marktes für Teilzeitarbeit speziell für Geringqualifizierte (insbesondere durch das Hineinwachsen ausschließlich geringfügig Beschäftigter in höhere Einkommensbereiche) und zum anderen eine erhöhte Attraktivität einer Beschäftigungsaufnahme bei Bezug von Transferleistungen.

Konkret sollten nach der ursprünglichen Intention des Mainzer Modells Beschäftigungsverhältnisse mit monatlichem Entgelt von über 325 € bis unterhalb einer Entgeltgrenze von rund 800 € bei Alleinverdienern (bei Verheirateten jeweils das Doppelte; bei Eltern verbunden mit Kindergeldzuschlag) auf Dauer gefördert werden. Bei Monatsentgelten zwischen diesen Grenzen werden die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung linear degressiv bezuschusst. Eine Kürzung des Zuschusses im Falle von Teilzeitbeschäftigung war nicht vorgesehen. Der Vorschlag nimmt damit in Kauf, dass auch höher dotierte Beschäftigungen mit geringem Stundenumfang gefördert werden – soweit das erzielte Einkommen unter der Entgeltgrenze liegt.

Die Ergebnisse der Berechnungen zu den ex-ante Wirkungen solcher – auf eine Dauerförderung ausgerichteten – Modelle lassen sich wie folgt zusammenfassen. Für die Bezuschussung der 1997 in dem geförderten Einkommenssegment Beschäftigten (ohne Auszubildende und Mehrfachbeschäftigte) wären auf der Basis der Beschäftigtenstatistik und des Sozio-ökonomischen Panels beim Mainzer Modell rund 0,8 Mrd. € zu veranschlagen gewesen. Die Bezuschussung beträfe zu einem großen Teil Teilzeitbeschäftigte. Zusätzliche Beschäftigungseffekte des Vorschlags dürften – selbst ohne Berücksichtigung des zu unterstellenden Gegenfinanzierungsbedarfs – eher zu vernachlässigen sein. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das durch den Zuschuss nur leicht erhöhte Nettoeinkommen allenfalls einige wenige bisher nicht erwerbstätige Personen veranlassen dürfte, zusätzlich Arbeit anzubieten. Mit Blick auf die bisher geringfügigen Beschäftigten wäre aber wohl damit zu rechnen, dass diese zumindest teilweise ihre Arbeitszeit ausdehnen dürften. Dadurch könnte das Beschäftigungsvolumen in Stunden (nicht aber in Köpfen) dann wachsen, wenn infolge der Eindämmung des Missbrauchs an der 325 €-Schwelle die Schattenwirtschaft zurückgedrängt würde.

Verbesserung der Zuverdienstmöglichkeiten von Sozialhilfeempfängern

Ausgangspunkt dieser Vorschläge ist die sog. »Sozialhilfefalle«. Die weitgehende Anrechnung von Zusatzverdiensten

* Dr. Ulrich Walwei ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung bei der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg.

auf den Hilfeanspruch gilt als Fehlanreiz, der zur Verlängerung des Hilfebezugs beitragen kann. Bei einem Grenzsteuersatz von rund 85% handeln Sozialhilfeempfänger durchaus ökonomisch rational, wenn sie keine Arbeit anbieten (wollen). Ähnliches gilt im Übrigen auch für die Empfänger von Arbeitslosenhilfe. Durch eine Lockerung der Anrechnungsvorschriften von Erwerbseinkommen auf die Hilfeleistung würde man deshalb einen Anreiz zur Arbeitsaufnahme schaffen und damit Niedriglohnbeschäftigung als Weg aus der Erwerbslosigkeit fördern.

Die Verbesserung der Zuverdienstmöglichkeiten von Sozialhilfeempfängern ist im Grunde eine mögliche Variante eines Negativeinkommensteuerkonzeptes. Eine Reihe jüngerer, empirisch fundierter Untersuchungen zeigt, dass je nach Ausgestaltung allenfalls mit leicht positiven, aber eventuell sogar negativen Arbeitsmarkteffekten solcher an Negativeinkommensteuerkonzepten orientierten Ansätzen zu rechnen wäre (vgl. z.B. Bassanini, Rasmussen und Scarpetta 1999). Zwei Gründe sind hierfür v.a. verantwortlich: Wenn erstens die Existenzminima in Höhe der gegenwärtigen Sozialhilfeniveaus festgelegt werden, führen verbesserte Anrechnungsregelungen zu hohen Belastungen der öffentlichen Haushalte und in Folge dessen auch eventuell zu negativen Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Arbeitskräftenachfrage. Mehrkosten für die öffentlichen Haushalte entstünden vor allem deshalb, weil aus Gründen der Gleichbehandlung bisher nicht begünstigte Personengruppen Sozialtransfers beziehen können. Zweitens wird zwar für bestimmte Personengruppen (vor allem bisher nicht erwerbstätige Sozialhilfeempfänger) der Arbeitsanreiz erhöht, für andere – von Sozialtransfers bisher nicht begünstigte Personengruppen – aber geschwächt.

Demnach lässt sich festhalten, dass Positiveffekte einer Verbesserung der Zuverdienstmöglichkeiten auf den Arbeitsmarkt als unsicher einzustufen und fiskalische Risiken bestehen. Freilich ändert sich die Beurteilung, wenn die Einführung von Kombilöhnen mit einer Absenkung des Sozialhilfeniveaus (z.B. für erwerbsfähige Empfänger) verknüpft würde. Der Angebotsdruck würde sich für die Hilfeempfänger noch mehr erhöhen, und es wären Mittel für die Finanzierung verbesserter Anrechnungsbedingungen frei. Wachsende Armutsrisiken müssten aber bei dieser Variante in Kauf genommen werden.

Generell unterstellen Vorschläge zur Verbesserung der Zuverdienstmöglichkeiten von Sozialhilfeempfängern, dass weil der Abstand zwischen Lohn einerseits und Transferleistung andererseits zu gering sei, niedrig entlohnte Beschäftigung erst gar nicht entstehen bzw. sich nicht weiter aufbauen könne. Diese Annahme ist nur bedingt zutreffend. Neuere Berechnungen zeigen, dass der Lohnabstand bei Alleinstehenden noch immer erheblich ist, bei größeren Haushalten (Alleinerziehende und Ehepaare mit jeweils mehr als einem

Kind unter 18 Jahren) aber sehr niedrig ausfallen kann. Von den 1,26 Mill. Bedarfsgemeinschaften mit Haushaltsvorstand fielen aber 1999 lediglich 242 000 (94 000 Ehepaare und 148 000 weibliche Haushaltsvorstände mit jeweils mehr als einem Kind unter 18 Jahren) in diese letztgenannte Kategorie. Das wären demnach nicht einmal ganz 20% der Sozialhilfe beziehenden Bedarfsgemeinschaften. Für diesen von seiner quantitativen Bedeutung häufig eher überschätzten Personenkreis dürfte insbesondere die Verfügbarkeit bezahlbarer Kinderbetreuungseinrichtung über den Umfang ihrer Erwerbstätigkeit entscheiden.

Kombilöhne als Einstiegshilfe: Erste Erfahrungen im Zuge von Modellversuchen

Während Kombilohnarrangements mit unbefristeter Ausrichtung sei es in Form von Sozialversicherungszuschüssen oder auch verbesserter Zuverdienstmöglichkeiten offenbar eine Reihe von Haken und Ösen aufweisen, könnte man alternativ auch an befristete Formen des Kombilohns denken. Solche auf Wiedereingliederung zielende Ansätze gewinnen in der jüngsten arbeitsmarktpolitischen Praxis zunehmende Bedeutung.

Herauszuheben ist dabei zum einen eine im Sonderprogramm des Bundes »Chancen und Anreize zur Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung« (CAST) erprobte Variante des bereits erwähnten Mainzer Modells und die in einigen Regionen eingesetzten Arbeitnehmerzuschüsse nach BSHG (z.B. das sog. »Einstiegsgehalt«).

Das CAST-Variante des Mainzer Modells wird seit Juli 2000 in den beiden brandenburgischen Arbeitsamtsbezirken Eberswalde und Neuruppin sowie in vier Arbeitsamtsbezirken in Rheinland-Pfalz (Koblenz, Mayen, Montabaur, Neuwied) erprobt. Es zielt zwar vorrangig auf (formal) gering Qualifizierte und Langzeiterwerbslose, nichtsdestotrotz ist die befristete Förderung nicht auf diesen Personenkreis beschränkt. Voraussetzung ist vielmehr die Begründung eines tariflich bzw. ortsüblich vergüteten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses mit einer Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden und einem Einkommen von 325 € bis ca. 800 €. Bei Ehepaaren verdoppeln sich die untere und obere Einkommensgrenze. Erkennbare Akzeptanzprobleme haben Mitte 2001 zu einer Modifikation der Förderkonditionen (insbesondere einer Verlängerung der Förderhöchstdauer von 18 auf maximal 36 Monate) geführt, mit der Folge einer leichten Erhöhung der Förderzahlen. Von Juli 2000 bis Ende Dezember 2001 gab es in den beteiligten Arbeitsamtsbezirken 838 Bewilligungen, zum Stichtag Ende Dezember wurden in der Statistik 526 Förderfälle gezählt.

Wenngleich seit der Richtlinienänderung zum 1. Mai 2001 eine leichte Zunahme der Inanspruchnahme beim Mainzer

Modell festzustellen ist, bleibt die Inanspruchnahme insbesondere in Ostdeutschland hinter den ursprünglichen Erwartungen weit zurück. Anscheinend sind die neuen Bundesländer nicht zuletzt aufgrund des breiten Einsatzes alternativer Förderkonzepte nach SGBIII (z.B. diverse Lohnkostenzuschüsse) kein gutes Pflaster für Kombilohnarrangements.

Nach dem BSHG können seit dem 1. August 1996 Sozialhilfeempfänger, die eine Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt aufnehmen, einen befristeten Arbeitnehmerzuschuss erhalten. Eine z.B. in verschiedenen Regionen Baden-Württembergs erprobte Variante ist das sog. »Einstiegsgeld«. Die Hilfeempfänger dürfen für einen Zeitraum von zwölf Monaten (teilweise auch 18 Monate) bis zu 50% des zuverdienenden Erwerbseinkommens behalten. Die Inanspruchnahme dieses und anderer ähnlich gelagerter Förderkonzepte in anderen Bundesländern liegt bei gegenwärtig rund 1 000 Förderzugängen.

Von der Politik favorisiert wird gegenwärtig das Mainzer Modell. Ab 1. Januar 2002 wurde es auf ganz Rheinland-Pfalz ausgedehnt, vorgesehen ist inzwischen eine darüber hinausgehende Ausweitung auf das gesamte Bundesgebiet ab dem 1. April 2002. Eine Analyse der Inanspruchnahme unterschiedlicher Kombilohn-Modelle in Deutschland ist kürzlich zu dem Schluss gekommen, dass eine Ausweitung des Mainzer Modells auf der Basis der Inanspruchnahme in Rheinland-Pfalz zu bundesweit jährlich rund 34 000 Förderfällen führen könnte (Kaltenborn 2001). Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland würde es sich damit um einen eher bescheidenen Beitrag zur Verbesserung der Beschäftigungsprobleme handeln. Eine der offenen Fragen ist dabei, inwieweit der im Wesentlichen als Teilzeitförderung zu betrachtende, befristete Sozialversicherungszuschuss einen realistischen Weg aus der Arbeitslosigkeit ebnen kann. Zudem sind die geschätzten 34 000 Förderfälle allenfalls als Obergrenze des möglichen Arbeitsmarkteffektes zu sehen. Vor zu großen Erwartungen und einem eventuell überzogenen Mitteleinsatz ist vor allem deshalb zu warnen, weil sich auch bei dieser Fördervariante ähnlich wie bei arbeitgeberseitigen Lohnkostenzuschüssen die Nettobeschäftigungseffekte in engen Grenzen halten werden. Aufgrund von Mitnahmeeffekten (z.B. weil Arbeitslose eventuell auch ohne Förderung Beschäftigung gefunden hätten), Substitutionseffekten (z.B. weil geförderte Personen nicht-Geförderte verdrängen können) und Crowding-out-Effekten (z.B. weil die dafür eingesetzten finanziellen Mittel auch anderweitig hätten eingesetzt werden können) dürfte der Zusatzeffekt niedriger ausfallen als die Zahl der Förderfälle.

Fazit

Eine stärkere Lohndifferenzierung kann zur Erschließung arbeitsintensiver Produkte und Dienste beitragen. Würde

diese realisiert, könnten sich zumindest für den leistungsfähigeren Teil der wettbewerbsschwächeren Arbeitnehmer Einstiegs- und Dauerpositionen ergeben. Gleichzeitig soll aber – anders als in den USA – Niedriglohnarmut unter Geringverdienern vermieden sowie fiskalische Risiken mit Blick auf die mittel- und längerfristig notwendige Konsolidierung öffentlicher Haushalte erst gar nicht entstehen. Dadurch kommt es zu einem nur schwer auflösbaren Zielkonflikt: Großzügige Hilfe- und Lohnersatzleistungen auf der einen Seite und wirksame Arbeitsanreize auf der anderen Seite sind mit Blick auf die Erschließung eines niedrig produktiven Beschäftigungssektors inkompatible Ziele.

Während daher vor dem Einstieg in eine flächendeckende und massive Lohnsubventionierung bei einem ansonsten unveränderten Steuer- und Transfersystem angesichts der vorliegenden Erkenntnisse nur eindringlich gewarnt werden muss, sind befristete Eingliederungshilfen für Arbeitnehmer schwerer zu beurteilen. Solche Zuschüsse können als Ergänzung oder Alternative zu anderen auf Wiedereingliederung zielenden Instrumenten wie z.B. ABM oder LKZ gesehen werden. Die finanziellen Mittel dafür wären gut angelegt, wenn sich Arbeitnehmer mit Aufnahme einer Beschäftigung aus der Abhängigkeit von Lohnersatzleistungen befreien könnten. Dies setzt Einkommenssteigerungen (wie höhere Stundenlohnsätze oder eine Ausweitung der Arbeitszeit) voraus, die den Wegfall der Lohnsubventionen nach Ende der Förderdauer kompensieren können. Die laufenden Evaluationen werden zeigen, ob dies für geförderte Arbeitnehmer eine realistische Perspektive ist. Hoffnung in dieser Hinsicht machen neuere Längsschnittuntersuchungen zur Lohnmobilität in Westdeutschland, wonach die Chancen für Geringverdiener im Zeitraum 1984 bis 1996 zugenommen haben, das unterste Einkommenssegment zu verlassen (vgl. Kaltenborn und Klös 2000).

Literatur

- Bassanini, A., J.H. Rasmussen und S. Scarpetta (1999), »The Economic Effects of Employment-Conditional Income Support Schemes for the Low-Paid: An Illustration from a CGE Model applied to four OECD Countries«, *Working Papers* No. 224, Paris: OECD, Economics Department.
- Kaltenborn, B. (2001), »Kombilöhne in Deutschland – Eine systematische Übersicht«, *IAB Werkstattbericht* Nr. 14 / 5.12.
- Kaltenborn, B. und H.-P. Klös (2000), »Arbeitsmarktstatus- und Lohnmobilität in Westdeutschland 1984/86«, *iw-trends* (2).



Sabine Dann*

Martin Rosemann*

Negative Anreize in wesentlichen Einkommensbereichen

Seit zwei Jahrzehnten ist Deutschland von Massenarbeitslosigkeit betroffen. Zwar sind die Arbeitslosenzahlen in den letzten Jahren leicht rückläufig gewesen, doch wird für das Jahr 2002 ein durchschnittlicher Wert von 4 Mill. Arbeitslosen prognostiziert. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen ist deutlich höher als noch Anfang der neunziger Jahre. Im September 2001 betrug er 33,5%. Insbesondere gering Qualifizierte und Ältere sind überdurchschnittlich von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit wird es für sie immer schwieriger einen Arbeitsplatz zu finden.

Die Ursachen für die hohe Arbeitslosigkeit sind vielschichtig. Eine Ursache besteht in einem teilweise leistungsfeindlichen Transfersystem. Insbesondere fehlen aufgrund der weitgehenden Anrechnung von eigenem Erwerbseinkommen auf die Arbeitslosen- und Sozialhilfe Arbeitsanreize für Transferempfänger (Arbeitslosen- und Sozialhilfefälle). Mit Kombieinkommen und Kombilöhnen, die seit Ende der neunziger Jahre auch in Deutschland erprobt werden, sollen Anreize geschaffen werden, niedrig entlohnte Arbeitsplätze zu besetzen, neue Arbeitsplätze zu schaffen und die relative Attraktivität von Schwarzarbeit zu senken. Kombieinkommen richten sich in erster Linie an Personen, deren Arbeitsproduktivität nicht ausreicht, um mit ihrem Erwerbseinkommen auf Anhieb den Sprung über die Transferschwelle zu schaffen.

Das Bundeskabinett hat jüngst die Richtlinien zur bundesweiten Einführung des so genannten Mainzer Modells ab

März 2002 beschlossen. Danach sollen Bezieher von niedrigen Erwerbseinkommen bei Neuaufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung auf drei Jahre befristet Zuschüsse zu ihren Sozialversicherungsbeiträgen und zum Kindergeld erhalten. Die bundesweite Regelung orientiert sich am Mainzer Modell, das bisher im Modellversuch in Rheinland-Pfalz und in Brandenburg getestet wird. Allerdings nehmen die Zuschüsse, anders als im Modellversuch, nicht linear, sondern in Stufen ab. Ferner werden die Zuschüsse nicht auf die Sozialhilfe angerechnet.

Wie groß sind die Beschäftigungseffekte, die vom Mainzer Modell zu erwarten sind? In welchem Verhältnis stehen zusätzliche Beschäftigung und Kosten? Besteht eine Chance zur dauerhaften Integration von Arbeitslosen in Beschäftigung? Und wie steht es mit den Aussichten für Transferempfänger, die Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf längere Sicht ganz zu überwinden?

Ziele

Es ist zu beachten, dass zwei verschiedene Ziele in der Diskussion um die Einführung von Kombieinkommen klar voneinander getrennt werden sollten:

1. Die Schaffung von Arbeitsanreizen für langzeitarbeitslose Transferempfänger durch Beseitigung von Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfefällen.
2. Die Schaffung eines dauerhaft subventionierten Niedriglohnssektors durch eine allgemeine Subventionierung von niedrigen Erwerbseinkommen.

Während Zuschüsse für Geringverdiener, wie jetzt durch die Bundesregierung mit der bundesweiten Einführung des so genannten Mainzer Modells beschlossen, eher der Einführung eines generellen staatlich unterstützten Niedriglohnssektors dienen können, ist eine vorübergehende Absenkung der Transferentzugsrate für spezielle Zielgruppen, wie sie im Rahmen des Modellversuchs »Einstiegsgeld in Baden-Württemberg« derzeit erprobt wird, besser geeignet, nachhaltige Arbeitsanreize für Transferempfänger zu schaffen und Mitnahmeeffekte zu vermeiden.

Entsprechend muss bei der Bewertung verschiedener Modelle von Kombieinkommen beachtet werden, welches Ziel sie im Wesentlichen verfolgen. Eine allgemeine Kombieinkommens- und Niedriglohnstrategie kann nur dann erfolgreich sein, wenn sie auch Arbeitsanreize für Transferempfänger setzt. Sie kann sich jedoch nicht nur auf besonders arbeitsmarktfremde Zielgruppen, wie beispielsweise langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger, beschränken. Daher ist eine allgemeine Kombieinkommens- und Niedriglohnstrategie aber immer mit dem Risiko von Mitnahmeeffekten be-

* Sabine Dann und Martin Rosemann sind wissenschaftliche Referenten am Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) in Tübingen. Die Autoren danken Andrea Kirchmann, Harald Strotmann und Jürgen Volkert für wertvolle Hinweise.

haftet, die nur durch besonders hohe Beschäftigungseffekte gerechtfertigt werden können.

Arbeitsanreize und Beschäftigungseffekte

Mitnahmeeffekte spielen eine zentrale Rolle bei der Bewertung der Beschäftigungswirkungen von Kombieinkommen. Sie treten immer dann auf, wenn Personen eine Subvention erhalten, die auch ohne diese eine Beschäftigung aufnehmen würden oder sogar bereits beschäftigt sind. Ob sich trotzdem eine angemessene Kosten-Nutzen-Relation ergibt, ist insbesondere von der Arbeitsangebotsreaktion der Haushalte auf die Subvention abhängig (Schneider 2002). Im Extremfall kann sich durch die Subvention für bestimmte Personen sogar ein Anreiz ergeben, das Arbeitsangebot zu reduzieren.

Schneider et al. (2000) haben Schätzungen für Ostdeutschland auf der Basis mikroökonomischer Arbeitsangebotsmodelle durchgeführt. Untersucht wurden Kombilöhne und Kombieinkommen ohne Zielgruppenbindung, unter anderem das Mainzer Modell, wie es in Rheinland-Pfalz und Brandenburg bislang erprobt wurde. Dabei hat sich gezeigt, dass es im günstigsten Fall zu einer Nettozunahme der Beschäftigung von knapp unter 20 000 kommen würde. Bezogen auf den Adressatenkreis – beim Mainzer Modell sind dies alle Personen, die entweder Sozialhilfe beziehen oder deren Einkommen unterhalb der Fördergrenzen liegt – ergibt sich eine Größenordnung von etwa 1%. Diese geringen Arbeitsangebotswirkungen führen dazu, dass die fiskalischen Wirkungen negativ sind, da zahlreiche Personen unterstützt werden, die auch ohne das Mainzer Modell eine Beschäftigung aufgenommen hätten. Für das Mainzer Modell wird daher eine Selbstfinanzierungsquote von nur 9% geschätzt (Schneider 2002).

Die Arbeitsanreize beim Mainzer Modell sind aus zwei Gründen gering:

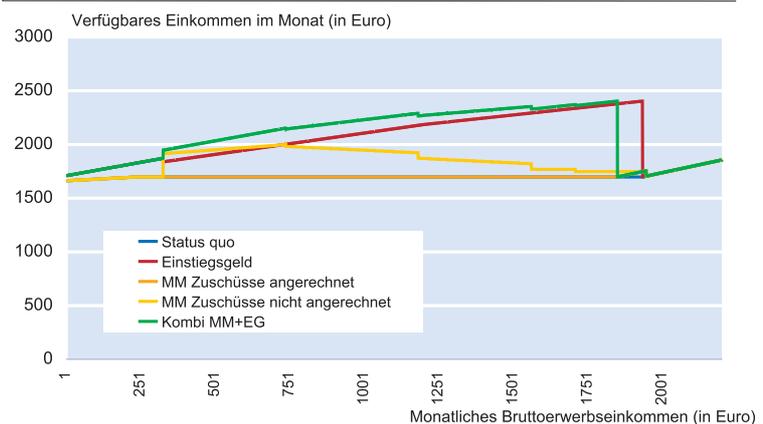
1. Aufgrund des relativ großen Adressatenkreises lässt sich nur ein vergleichsweise geringer Subventionsbetrag pro Teilnehmer finanzieren. Bei Konzepten mit engerer Zielgruppenbindung besteht bei gleichem Subventionsvolumen ein Spielraum für stärkere Arbeitsanreize. Damit kann ein relativ höherer Arbeitsangebotseffekt erzeugt werden. Allerdings führt die Zielgruppenabgrenzung zu einer geringeren Reichweite des Instruments (Schneider 2002). Simulationsrechnungen von Kempe und Schneider (2001) ergeben für das Einstiegsgeldkonzept von Spermann (1996/2001) bei einer Absenkung der Transferentzugsrate auf 50% für alle ar-

beitslosen Sozialhilfeempfänger immerhin einen positiven Partizipationseffekt von 8,7%. Würde man das Mainzer Modell auf arbeitslose Sozialhilfeempfänger beschränken, so käme nur in 0,3% aller Haushalte eine zusätzliche Beschäftigung zustande (Schneider 2002). Auch dies macht die geringen Arbeitsanreize des Mainzer Modells deutlich. Mitnahmeeffekte können bei einer engen Zielgruppenbindung besser begrenzt werden. Dies macht sich auch bei den fiskalischen Nettoeffekten bemerkbar, die für Modelle mit einer engen Zielgruppenbindung durchweg positiv sind (Kempe und Schneider 2001).

2. Die größten Hemmnisse zur Aufnahme gering bezahlter Beschäftigungsverhältnisse bestehen im Bereich der Sozialhilfe. Dabei spielt die Belastung mit Sozialversicherungsbeiträgen eine untergeordnete Rolle. Entscheidend ist die leistungsfeindliche Anrechnung des Erwerbseinkommens auf die Sozialhilfe. Beim bisherigen Mainzer Modell verlassen Zuschussempfänger die Sozialhilfe zwar bereits bei einem geringeren Einkommen als im Status quo, der Mechanismus der Sozialhilfefalle bleibt aber grundsätzlich erhalten. Eine Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen wie im Mainzer Modell geht an den Sozialhilfeempfängern weitgehend vorbei, solange die Nettoeinkommen durch die Zuschüsse zwar erhöht, jedoch weiterhin nahezu vollständig auf den Sozialhilfeanspruch angerechnet werden.

Am Beispiel eines Paares mit zwei Kindern zeigt die Abbildung, wie sich das verfügbare Monatseinkommen in Abhängigkeit vom monatlichen Bruttoerwerbseinkommen für verschiedene Kombieinkommensvarianten im Vergleich zum Status quo entwickelt. Dabei werden die durchschnittlichen Regelsätze und Sozialhilfebedarfe des Jahres 2001 für die alten Bundesländer zugrunde gelegt. Für den Status quo gelten die Anrechnungsregelungen, wie sie in Baden-Württemberg praktiziert werden. Für das Mainzer Modell werden die Zuschüsse gemäß den Richtlinien

Verfügbares Einkommen in Abhängigkeit vom Bruttoerwerbseinkommen für Paare mit 2 Kindern



zur bundesweiten Einführung des Mainzer Modells zugrunde gelegt. Für das Einstiegsgeld wird eine Transferzugrate von 50% angenommen, sofern sich ein Hilfeempfänger dadurch nicht schlechter stellt als im Status quo. Einstiegsgeld wird so lange gezahlt, bis das Erwerbseinkommen die Sozialhilfeschwelle des Status quo übersteigt.²

Es ist zu erkennen, dass beim Mainzer Modell das Problem der Sozialhilfefalle auch nicht dadurch gelöst werden kann, dass, wie von der Bundesregierung jetzt beschlossen, die Zuschüsse von der Anrechnung auf die Sozialhilfe ausgenommen werden. Dies hat nämlich zur Folge, dass das verfügbare Einkommen für arbeitende Sozialhilfeempfänger ab einem bestimmten Bruttoeinkommen (737 €) sogar abnimmt. Sobald sie sich in der Sozialhilfefalle befinden, wird das zusätzliche Erwerbseinkommen voll auf die Sozialhilfe angerechnet. Die Summe aus eigenem Erwerbseinkommen und ergänzender Sozialhilfe bleibt dann konstant. Gleichzeitig nehmen die Zuschüsse, die im Rahmen des Mainzer Modells gezahlt werden, ab 737 € mit steigendem Bruttoerwerbseinkommen ab. Damit sinkt auch das verfügbare Einkommen. Es entsteht ein negativer Arbeitsanreiz. Um das verfügbare Einkommen zu maximieren, ist es für Sozialhilfeempfänger dann sinnvoll, weniger statt mehr zu arbeiten.

Dieser Effekt ließe sich weitgehend vermeiden, wenn die Zuschüsse, die im Rahmen des Mainzer Modells gezahlt werden, mit einem Einstiegsgeld kombiniert würden. Dabei wird angenommen, dass die Summe aus Nettoerwerbseinkommen³ und Zuschüssen zu 50% auf die Sozialhilfe angerechnet wird. Die Abbildung verdeutlicht, dass sich für diesen Fall positive Arbeitsanreize für Sozialhilfeempfänger ergeben, mit Ausnahme der Stellen, an denen die Zuschüsse nach dem Mainzer Modell sprunghaft abnehmen. Dieser Nachteil ließe sich vermeiden, wenn die Zuschüsse nicht wie von der Bundesregierung beschlossen in Stufen, sondern linear abnehmen würden.

Auch die Kombination von Mainzer Modell und Einstiegsgeld weist an der Sozialhilfeschwelle eine extreme Sprungstelle auf, weil das Einstiegsgeld nur solchen Beschäftigten gewährt wird, bei denen auch im Status quo noch ein Sozialhilfeanspruch besteht. Der Vorteil des Einstiegsgeldes besteht aber darin, dass die Arbeitsanreize für Transferempfänger bis zu dieser Schwelle über den gesamten Tarifverlauf positiv sind. Die Überwindung der

Sozialhilfe ist in der Regel ein Prozess, bei dem das erzielte Einkommen mit zunehmender Beschäftigungsdauer anwächst. Dieser Prozess wird durch das Einstiegsgeld begünstigt, durch das jetzt von der Bundesregierung beschlossene Zuschussmodell hingegen nicht. Die sprunghafte Reduzierung des verfügbaren Einkommens beim Einstiegsgeld an der Transfergrenze selbst führt kaum zu negativen Anreizen, da ein Transferempfänger, der bereits eine solche Einkommenshöhe erreicht hat, weniger Probleme haben dürfte, die Sozialhilfeschwelle zu überspringen, sobald das auf ein Jahr befristete Einstiegsgeld ausläuft. Der Befristung liegt insbesondere die Idee zugrunde, dass ein schrittweiser Einstieg in den Arbeitsprozess mit einem Ansteigen der Produktivität und damit auch des erzielten Erwerbseinkommens verbunden ist. Außerdem sind die Mitnahmeeffekte um so geringer, je kürzer die Befristung ist.

Dauerhafte Integration in den Arbeitsmarkt?

Zur Untersuchung der Beschäftigungseffekte, die Kombieinkommen in der Realität mit sich bringen, sind die laufenden Modellversuche von zentraler Bedeutung. Dabei soll insbesondere untersucht werden, ob durch die Einführung von Kombieinkommen eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt gelingen kann. Längerfristige Verbleibsanalysen liegen bisher noch zu keinem der in Deutschland erprobten Ansätze vor. Erste Analysen beim »Einstiegsgeld in Baden-Württemberg«⁴, das seit Ende 1999 in neun Modellkreisen unter der wissenschaftlichen Begleitung des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) Tübingen erprobt wird, haben jedoch gezeigt, dass von den bis März 2001 ausgeschiedenen Modellteilnehmern fast einem Viertel der Sprung aus der Sozialhilfe durch eine Steigerung des Erwerbseinkommens gelungen ist. Weitere 17% gehen trotz Ablauf des Einstiegsgeldes weiterhin einer Beschäftigung nach und beziehen noch ergänzende Sozialhilfe. Es zeichnet sich ab, dass der schnelle Ausstieg aus der Sozialhilfe nicht allen Hilfeempfängern gleichermaßen gelingt. Besonders erfolgreich waren bislang vor allem allein stehende Hilfeempfänger (Dann et al. 2002). Dies legt nahe, dass ökonomische Anreizinstrumente alleine nicht zwingend ausreichen, um Hilfeempfänger langfristig über die Sozialhilfeschwelle zu heben. Vielmehr sind dazu flankierende Maßnahmen notwendig. Dazu gehören Qualifizierungsmaßnahmen aber auch Maßnahmen, die das soziale Umfeld der Transferempfänger berücksichtigen, wie insbesondere Kinderbetreuung.

² Es wird von einem proportionalen Steuersatz von 20% ausgegangen. Fahrt- und Werbungskosten werden nicht berücksichtigt. Diese Vereinfachungen sind jedoch ohne Einfluss auf die zentralen Ergebnisse der Modellrechnungen.

³ Das Nettoerwerbseinkommen ergibt sich aus dem Bruttoerwerbseinkommen abzüglich Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen und zuzüglich der Kindergeldzahlungen.

⁴ Soziodemographische Merkmale und Tätigkeiten der Teilnehmer beim Mainzer Modell sind mit denen des Einstiegsgeldes vergleichbar, allerdings sind beim Mainzer Modell nicht nur langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger vertreten, sondern auch Personen, die bereits vor Beginn der Förderung beschäftigt waren (Bittner et al. 2001).

Fazit und Ausblick

Die Dimension zusätzlicher Beschäftigungspotentiale durch einen so genannten Niedriglohnsektor in Deutschland ist unklar. Aufgrund der wachsenden Zahl tariflich nicht gebundener Beschäftigungsverhältnisse sind auch in Deutschland ausgesprochene Niedriglöhne bereits heute keine Seltenheit mehr. Eine Übertragung US-amerikanischer Konzepte auf die deutsche Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ist nicht ohne weiteres möglich (Volkert 2002). Damit ist nicht ausgeschlossen, dass in Deutschland eine größere Lohnspreizung in bestimmten Bereichen sinnvoll ist, die durch Kombieinkommensmodelle sozial abgedeckt werden kann.

Große Beschäftigungseffekte sind durch Kombieinkommen nicht zu erwarten. Sie können einen kleinen Beitrag zum Abbau der Massenarbeitslosigkeit leisten, wenn sie gezielt Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung für Transferempfänger setzen. Subventionen ohne Zielgruppenbindung können aufgrund der erwarteten Mitnahmeeffekte zu hohen Kosten führen, denen nur unzureichende oder sogar negative Beschäftigungseffekte gegenüber stehen.

Das jetzt von der Bundesregierung beschlossene Mainzer Modell führt zu negativen Arbeitsanreizen in einem wesentlichen Einkommensbereich. Nur ein Modell, das zu einer Überwindung der Sozialhilfefalle führt, kann wirklich mehr Arbeitsanreize für Transferempfänger setzen. Deshalb ist eine temporäre Veränderung der Transferentzugsrate wie beim Einstiegsgeld einer Zahlung von Zuschüssen wie beim Mainzer Modell vorzuziehen. Auch eine Kombination aus beidem ist denkbar. Es stellt sich jedoch die Frage, ob der Ertrag den bürokratischen Aufwand rechtfertigt, der mit der Zahlung von Zuschüssen nach dem Mainzer Modell verbunden ist.

Letztlich müssen sich die Beschäftigungseffekte von Kombilohnmodellen in der Realität beweisen. Die laufenden Modellversuche sind noch nicht ausreichend evaluiert, um hierzu abschließende Aussagen zu treffen. Die bundesweite Einführung eines bestimmten Modells ist zum jetzigen Zeitpunkt daher fragwürdig. Der Vergleich der Modellversuche, wie er auch von Seiten der Bundesregierung vorgenommen wird, orientiert sich ausschließlich an absoluten Teilnehmerzahlen. Dies ist jedoch vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Struktur und Größe der Zielgruppen in den verschiedenen Modellversuchen unzulässig. Nur eine Untersuchung mittels Kontrollgruppen kann garantieren, dass die Wirkung eines Modells auf die Beschäftigung und die entstehenden Mitnahmeeffekte verlässlich festgestellt werden können. Daher kann man auf die Ergebnisse der laufenden Modellversuche und ihre wissenschaftliche Auswertung gespannt sein.

Literatur

- Dann, S. et al. (2002): »Das Einstiegsgeld – eine zielgruppenorientierte negative Einkommensteuer: Konzeption, Umsetzung und eine erste Zwischenbilanz nach 15 Monaten in Baden-Württemberg«, in: S. Dann, A. Kirchmann, A. Spermann und J. Volkert (Hrsg.), *Kombi-Einkommen – Ein Weg aus der Sozialhilfe?*, (erscheint demnächst im Nomos-Verlag).
- Bittner, S. et al. (2001), *Ein Jahr Erfahrungen mit dem arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm CAST*, 1. Zwischenbericht, September 2001, Hrsg. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
- Kempe, W. und H. Schneider (2001), »Lohn- und Einkommenssubventionen für Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfebezieher«, *Wirtschaft im Wandel* (16), 415–423.
- Schneider, H. (2002), »Kombi-Einkommen: Arbeitsangebotseffekte mit und ohne Zielgruppenbindung«, in: S. Dann, A. Kirchmann, A. Spermann, und J. Volkert (Hrsg.), *Kombi-Einkommen – Ein Weg aus der Sozialhilfe?*, (erscheint demnächst im Nomos-Verlag).
- Schneider, H. et al. (2000), *Die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern – Eine Bilanz der Vergangenheit und Ansätze für künftige Reformen*, IWH-Sonderheft 3, Halle (Saale).
- Spermann, A. (1996), »Das »Einstiegsgeld« für Langzeitarbeitslose«, *Wirtschaftsdienst* 76, 240–246.
- Spermann, A. (2001), »Negative Einkommensteuer, Lohnsubvention und Langzeitarbeitslosigkeit«, in: W. Albers, G. Krause-Jungk, K. Littmann, A. Oberhauser, D. Pohmer und K. Schmidt (Hrsg.), *Finanzwissenschaftliche Schriften* 104, Frankfurt: Lang.
- Volkert, J. (2002), »Lohnabstandsgebot, Verpflichtung zur Arbeit und Sozialhilfefallen«, in: S. Dann, A. Kirchmann, A. Spermann und J. Volkert (Hrsg.), *Kombi-Einkommen – Ein Weg aus der Sozialhilfe?*, (erscheint demnächst im Nomos-Verlag).