ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Vierling, Michael

Article — Digitized Version

Kombilohn: die Frage ist nicht 'ob', sondern 'wie'

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Vierling, Michael (1998) : Kombilohn: die Frage ist nicht 'ob', sondern 'wie', Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 78, Iss. 9, pp. 529-535

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/40133

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Michael Vierling

Kombilohn: Die Frage ist nicht „ob", sondern „wie"

Die Diskussion um den Kombilohn wurde kürzlich durch eine Initiative der CDU/CSU-Fraktion neu belebt. Der Vorschlag, Arbeitslosenhilfe und eigenes Einkommen zu kombinieren, stieß allerdings auf vielfältige Kritik. Welche Gründe sprechen dennoch für einen Kombilohn? Wie sollte die Lohnsubventionierung ausgestaltet werden?

Es grenzt an eine Binsenwahrheit, daß ein drastischer Abbau der Arbeitslosigkeit hohes Wirtschaftswachstum sowie strukturelle Maßnahmen wie eine beschäftigungsorientierte Steuer- und Sozialversicherungsreform voraussetzt. Ebenso evident ist aber, daß diese Bedingungen nicht hinreichend sind, um die Beschäftigung bei den rund 50% der Arbeitslosen, die geringer qualifiziert sind, mehr als unwesentlich zu erhöhen. Hier ist eine forcierte Bildungs- und Qualifizierungspolitik erforderlich, die im Gleichschritt mit dem technischen Fortschritt auf die immer komplexeren Anforderungsprofile der Arbeitswelt vorbereitet. Und doch muß auch hier eingeschränkt werden, daß dieser Weg vor allem den künftigen Erwerbsgenerationen nützt und daß sich ein bestimmter Anteil von Unqualifizierten und gering Qualifizierten an der Erwerbsbevölkerung auch in Zukunft nicht ganz vermeiden lassen wird.

Dabei ist aus ökonomischer Sicht zunächst nicht einzusehen, warum gering Qualifizierte stärker von Arbeitslosigkeit betroffen sein sollen als höher Qualifizierte: Sie müßten sich nur, entsprechend ihrer niedrigeren Arbeitsproduktivität und der möglicherweise relativ geringeren Nachfrage der Arbeitgeber nach einfacheren Tätigkeiten, mit – marktgerecht – niedrigeren Löhnen abfinden. Tatsächlich aber kennt die deutsche Wirklichkeit kaum Niedriglohn-Arbeitsplätze[1], dafür um so mehr gering qualifizierte Arbeitslose. Der Grund dafür ist die untere Lohn- bzw. Einkommensschwelle, die durch das Sicherungssystem von Arbeitslosen- und Sozialhilfe gezogen ist.

Diese sowohl finanziellen als auch sozialen Auffangmechanismen sind als am Bedürftigkeitsprinzip orientierte letzte Netze grundsätzlich gutzuheißen, soweit der Betroffene nicht arbeiten kann oder soll (wegen Krankheit, niedrigem oder hohem Lebensalter oder ähnlichem). Für jeden Erwerbsfähigen definieren sie – und hier liegt das Problem – Einkommensniveaus, die prinzipiell auch mit Nullarbeit erzielt werden können, vorausgesetzt, er läßt sich keine mutwillige Ablehnung einer zumutbaren Tätigkeit nachweisen. Wer erst einmal eine dieser Hilfen bezieht, wird – da er dann ja arbeiten müßte – erst bei einem erheblich höheren erzielbaren Einkommen zur Annahme eines Arbeitsplatzes bereit sein. Wer diese Hilfen noch nicht bezieht, muß schon ein erheblich höheres Einkommen erzielen, um freiwillig weiterzuarbeiten. Das Problem wird noch dadurch akzentuiert, daß Hinzuverdienste zur Sozial- bzw. Arbeitslosenhilfe fast vollständig durch Transferkürzungen wettgemacht werden und daher – jedenfalls legal – so gut wie völlig unterbleiben. Das Ergebnis ist ein „Kombilohn", der einen nullprozentigen Anteil privaten Arbeitslohns mit einem hundertprozentigen Anteil öffentlicher Unterstützung kombiniert.

Der ökonomische Ansatz bei der Diskussion über dieses Phänomen ist es, auf die eingebauten systematischen Fehlanreize bei dieser Konstruktion der sozialen Absicherung hinzuweisen, statt die verschärfte administrative und juristische Ahndung des Bezugs öffentlicher Leistungen in der Grauzone zwischen fehlsteuernder Legalität und induziertem Mißbrauch zu fordern. Der Zugang zum Problem läge daher in einem deutlichen Abbau (bis hin zur Abschaffung) der Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe für Arbeitsfähige in Verbindung mit einer finanziellen Aufstockung niedriger Arbeitseinkommen. Eine solche Teilhilfe wäre einer Vollhilfe in jeder Hinsicht überlegen. Die Aufstokkung müßte so beschaffen sein, daß sie den Arbeits-

Dr. Michael Vierling, 34, ist Regierungsrat in der Abteilung „Finanzpolitik" des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen. In diesem Beitrag vertritt er seine persönliche Auffassung.

[1] Das Institut der deutschen Wirtschaft untermauert den Handlungsbedarf im Niedriglohnsektor mit Untersuchungen, nach denen in Deutschland, verglichen mit den USA, „mindestlohnbedingt" mindestens 4,7 Mill. einfache Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor fehlen; vgl. H.-P. Klös: Dienstleistungslücke und Niedriglohnsektor in Deutschland, in: iw-trends 3/97, S. 1-27.

anreiz stärkt und mit ihr mindestens das Einkommensniveau der nicht arbeitsfähigen Sozialhilfe- bzw. Arbeitslosenhilfeempfänger erreicht wird.

Gute Gründe für den Kombilohn

Das Auseinanderfallen von „Arbeitgeberlohn" und „Arbeitnehmerlohn" bei Einkommensaufstockung trägt auf der Arbeitgeberseite der Tatsache Rechnung, daß für einfache Tätigkeiten, die nur ein niedriges Qualifikationsniveau voraussetzen, nur ein eher geringer Marktlohn gezahlt werden kann (Grenzkosten-Grenznutzen-Kalkül des Arbeitgebers). Auf der Arbeitnehmerseite kann sichergestellt werden, daß bei einem solchen zur Abdeckung des sozio-kulturell definierten Existenzminimums etwa nicht ausreichenden Marktlohn eine Anhebung aus öffentlichen Mitteln bis zu einem Effektivlohn auf sozialverträglichem Niveau stattfindet. Niedrige private Erwerbseinkommen erstens zuzulassen und sie zweitens von der Allgemeinheit aufstocken zu lassen, ist grundsätzlich sinnvoll[2],

- weil dann private Arbeitgeber gering Qualifizierte zu Löhnen einstellen können, die für sie wirtschaftlich vertretbar sind,
- weil so die Kosten des Sozialstaats nicht einseitig der privaten Wirtschaft aufgebürdet werden,
- weil auf diese Weise Arbeitsplätze geschaffen, besetzt und erhalten werden, die es anderenfalls nicht gäbe (Tätigkeiten mit geringer Produktivität werden zurückgewonnen und neue Beschäftigungsfelder für Niedriglohngruppen werden etabliert),
- weil damit gering Qualifizierte anteilig ihr Einkommen selbst verdienen anstelle ausschließlich Sozialeinkommen zu beziehen (selbstverdientes Geld stärkt Selbstbewußtsein und Eigenständigkeit),
- weil die Gemeinschaft der Steuerzahler für den derart Beschäftigten einen geringeren Sozialtransfer aufbringen müßte als für den sonst Arbeitslosen und
- weil mehr privatwirtschaftliche Beschäftigung auch zu einer höheren Wertschöpfung und zu höheren Steuererträgen führt.

Dieser Ansatz, gegen die Arbeitslosigkeit gering Qualifizierter vorzugehen, ist stärker marktorientiert als alternative Rezepte, da hier die Mengenausdehnung bei der Beschäftigung über die Wirkung des Preismechanismus auf dem Arbeitsmarkt angestrebt wird. Im Sinne von „Mehr Markt am Arbeitsmarkt"[3] wäre eine stärkere Spreizung der Löhne nach unten, entsprechend der Produktivität der Arbeitskräfte, durchaus wünschenswert. Ob mit der Aufstockung aber die angestrebten Ziele erreicht werden, dürfte wesentlich von der Ausgestaltung des Transfers und damit von seiner Wirkung auf die Anreizstruktur abhängen.

Prinzipiell existieren zwei Grundmuster zur Gestaltung eines Kombilohns: Das niedrige Einkommen kann aufgestockt werden, wobei der Aufstockungsbetrag mit steigendem Markteinkommen abgebaut wird, oder aber der niedrige (Stunden-)Lohn (Lohnsatz) wird aufgestockt, wobei der Transferbetrag pro Stunde mit steigendem Marktlohnsatz abgebaut wird. Das erste Verfahren wird als negative Einkommensteuer oder Einkommensubvention bezeichnet, das zweite als Lohnsubvention[4].

Es läßt sich zeigen, daß hinsichtlich der beiden zentralen Vergleichskriterien „Arbeitsanreiz" und „Wohlfahrtswirkung" die Lohnsubvention günstiger abschneidet als die Einkommensubvention[5]. Das Kernargument ist die Richtung des sogenannten Substitutionseffekts, der den Transferempfänger bei der Lohnsubvention zur relativen Ausdehnung, bei der Einkommensubvention jedoch zur relativen Einschränkung seines Arbeitsangebots veranlaßt[6]. Dieses Ergebnis der vergleichenden „statischen" Analyse des Arbeitsanreizes sei hier in nicht-technischer Darstellung exemplarisch für die Lohnsubvention illustriert.

Subventionierung des Stundenlohns

Es werde etwa, um ein Beispiel zu geben, ein niedriger Marktlohnsatz von 5 DM auf 10 DM aufgestockt. Damit impliziert die Lohnsubvention: Der Transferbetrag steigt mit zunehmender Zahl der Arbeitsstunden[7]. Er beträgt bei fünf Arbeitsstunden 25 DM, bei 15 Stunden 75 DM und bei 40 Stunden 200 DM. Das Transfersystem stockt also den Stundenlohn auf, der Empfänger bestimmt seine präferierte Arbeitszeit, das mathematische Produkt von aufgestocktem Einkommen und gewählten Arbeitsstunden ergibt das – nur mittelbar – aufgestockte Einkommen.

---

[2] In jüngerer Zeit hat Phelps ein Plädoyer zugunsten der Einführung von Lohnsubventionen für Geringverdiener vorgelegt; vgl. E. S. Phelps: Rewarding Work, Cambridge, Massachusetts, u.a.O. 1997.

[3] Vgl. H. Siebert: Arbeitslos ohne Ende?, Frankfurt am Main 1998, S. 340.

[4] Vgl. im einzelnen M. Vierling: Lohnsubvention und negative Einkommensteuer. Wirkungen auf Arbeitsangebot und Wohlfahrt, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, Berlin 1996.

[5] M. Vierling: Subventionierung des Lohnsatzes anstelle des Einkommens, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 77. Jg. (1997), H. 11, S. 647-654.

[6] Vgl. ebenda.

[7] E. K. Browning, J. M. Browning: Public finance and the price system, 2. Aufl., New York 1983, S. 267.

Wenn niedrige Markteinkommen von der Allgemeinheit aufgestockt werden, tritt regelmäßig das Phänomen auf, daß die Tatsache des Aufstockens die Empfänger dazu veranlaßt, weniger als bisher zu arbeiten. Diese Wirkung wird üblicherweise als „Einkommenseffekt" bezeichnet, wäre aber treffender als „Transfereffekt" beschrieben. Der Effekt läßt sich wie folgt veranschaulichen: Ein Empfänger, der bei Transferbezug weniger arbeitet, hat dann zwar ein niedrigeres Arbeitseinkommen (Markteinkommen) als vorher, aber das wird ihm durch den Transfer so kräftig aufgestockt, daß er ein höheres Gesamteinkommen hat als vorher. Er reduziert die Arbeitsleistung, denn der Transferbezug ermöglicht es ihm, sich sowohl für mehr Einkommen als auch für mehr Freizeit zu entscheiden.

Die Lohnsubvention – und das ist ihr Hauptvorteil – macht es weniger interessant, mehr Freizeit zu wählen, da jede zusätzliche Arbeitsstunde mit einem Zusatztransfer honoriert wird. Damit wird der beschriebene „Transfereffekt", daß weniger gearbeitet wird, durch einen „Substitutionseffekt" korrigiert. Der Mechanismus sieht also typischerweise so aus: Wenn der Arbeitnehmer etwas mehr arbeitet, dann steigt sein Gesamteinkommen um einen höheren Betrag als sein Markteinkommen, da ja sein Sozialeinkommen steigt. Umgekehrt gilt: Wenn er etwas weniger arbeitet, dann wird sein Sozialtransfer gekürzt, so daß ihn nicht nur der Verlust an Markteinkommen trifft – beim Gesamteinkommen erleidet er einen noch größeren Verlust.

Die Folge ist, daß der Arbeitnehmer eher mehr als weniger arbeitet. Da ihm sowohl die Freizeit als auch das Einkommen wichtig ist, tendiert er eher zu (mit Arbeit verbundener) eigener Einkommenserzielung als zu (mit Einkommensverzicht verbundener) Freizeit, wenn ihm für jede dazuverdiente D-Mark der Sozialtransfer erhöht wird und für jede weniger verdiente D-Mark der Transfer gekürzt wird. Die Subventionierung des Stundenlohns ist also ein finanzieller Anreiz, eher mehr als weniger zu arbeiten.

Das ist ein als günstig zu beurteilender Mechanismus. Er führt zu verstärktem Leistungswillen, zu verbesserten Arbeitstugenden, zu einer tendenziellen Rückkehr in die Arbeitswelt, zur Verbesserung von Qualifikationsniveaus und nicht zuletzt zu höherer Zufriedenheit beim steuerzahlenden Transfergeber: In den Augen der Steuerzahler legen die Empfänger offensichtlich Fleiß an den Tag und tragen aktiv zur Verbesserung ihrer Situation bei. Die negative Einkommensteuer oder Einkommensubvention unterliegt dem gleichen „Einkommens-" bzw. „Transfereffekt", doch gilt für ihren „Substitutionseffekt" das spiegelbildlich exakt entgegengesetzte Argumentationsmuster, das die Verringerung des Arbeitsangebots beschreibt.

Abbau der Subvention bei steigendem Stundenlohn

Die oben untersuchten statischen Anreizwirkungen beschreiben die Einkommen-/Freizeitwahl des Individuums bei der Aufstockung eines bestimmten festen Marktlohnsatzes. Bei mehreren Individuen mit unterschiedlicher Qualifikation sowie bei im Zeitablauf gesteigerter oder verminderter Qualifikation von ein und demselben Individuum stellt sich aber die Frage: Um wieviel sollen die unterschiedlich niedrigen Löhne jeweils aufgestockt werden? Der generelle Transfertarif könnte zum Beispiel wie folgt aussehen: Niedrige Stundenlöhne unter 15 DM werden um den halben Differenzbetrag zu 15 DM aufgestockt: etwa 5 DM auf 10 DM, etwa 10 DM auf 12,50 DM[6]. Damit impliziert die Lohnsubvention: Der Transferbetrag pro Stunde nimmt bei steigendem Stundenlohn ab.

Hier stellt sich die Frage nach den Anreizen in dynamischem Verständnis: Wie beeinflußt das System der Lohnsubvention den Anreiz, einen höheren Marktlohn zu bekommen, und damit, da höhere Marktlöhne mit besseren Qualifikationen einhergehen: Wie wirkt die Lohnsubvention auf den Qualifizierungsanreiz? Zwar nimmt der Subventionssatz mit steigendem Marktlohnsatz ab, doch nur in einem solchem Ausmaß, daß mit dem höherem Marktlohn auch ein höherer Effektivlohn zu erzielen ist. Also besteht für den Arbeitnehmer ein Anreiz zu Qualifizierung und Produktivitätssteigerung.

Natürlich muß zugestanden werden, daß die Lohnsubvention die Differenz zwischen niedrigen Markt-Stundenlöhnen verringert. Das läßt sich nicht vermeiden, weil die Förderung mit steigendem Stundenlohn unter dem Aspekt sozialer Zielgenauigkeit jedenfalls reduziert werden soll. Nun könnte angenommen werden, der „statische" Nachteil der Einkommensubvention, der durch einen Transferabbau bei Markteinkommenszuwachs bedingt ist, finde eine Entsprechung in einem „dynamischen" Nachteil der Lohnsubvention, der durch einen Abbau des Stundentransfers bei Marktlohnsatzsteigerung bedingt ist. Doch letztlich erscheint die Befürchtung, daß bei einer Lohnsubvention das Interesse des Empfängers nachläßt, einen

[6] F. W. Scharpf: Nicht Arbeitslosigkeit, sondern Beschäftigung fördern, in: H.-W. Meyer (Hrsg.): Sozial gerecht teilen – ökologisch umsteuern?, Köln 1994, S. 24-42. E. S. Phelps, a.a.O., S. 112 ff., schlägt ein vergleichbares Transferschema bis zu einem Schwellenlohnsatz von 12 US-$ vor.

höheren Stundenlohn am Markt zu erzielen, nicht gerechtfertigt.

Dafür lassen sich folgende Gründe anführen:

☐ Der Stundenlohn kann nicht so beliebig gewählt werden wie die Arbeitszeit, vielmehr ist er durch die Fähigkeiten (Qualifikation) des Arbeitnehmers weitgehend festgelegt.

☐ Ferner wurde oben „statisch" gezeigt, daß Lohnsubvention Mehrarbeit und damit verbesserte Arbeitstugenden (Fleiß, Zuverlässigkeit, Strebsamkeit) bedeutet: Die Empfänger kommen gewissermaßen auf den Geschmack der Normalarbeit. In der Folge können sich die verbesserten Arbeitstugenden als verbesserte Fähigkeiten oder Qualifikation in einem höheren Stundenlohn niederschlagen, sei es unmittelbar oder über ein geweckes Weiterbildungsinteresse.

☐ Schließlich ist noch zu beachten: Obwohl die Lohnsubvention die Differenz zum nächsthöheren Stundenlohn verringert, wird dieser Effekt beim Gesamteinkommen wieder wettgemacht, denn die Lohnsubvention führt tendenziell zu Mehrarbeit. Im Vergleich zur subventionslosen Situation führt also ein durch die Lohnsubvention verminderter Zuwachs beim Stundenlohn aufgrund vermehrter Arbeitsstunden zum gleichen Einkommenszuwachs.

Damit ist nachvollziehbar, daß der günstige „statische" Anreizeffekt der Lohnsubvention, die Mehrarbeit, auch einen günstigen „dynamischen" Anreizeffekt nach sich zieht: Die Empfänger qualifizieren sich für höhere Lohngruppen und entwachsen so immer mehr dem Bereich subventionierter Lohnsätze. So gelingt ihnen ein Aufstieg beziehungsweise eine Integration in die höher qualifizierten und produktiveren Schichten der Erwerbsbevölkerung[9] – worin die einzige auf Dauer wirksame Verbesserung der Lage der arbeitsfähigen Einkommensarmen gesehen werden kann.

Kombilohn für Sozialhilfebezieher

Die derzeitigen Sozialhilferegelungen sehen vor, daß ein Sozialhilfeempfänger in Bayern[10] ohne Kürzung seiner Sozialhilfe bis zu 130,50 DM monatlich hinzuverdienen kann. Ein diesen Betrag übersteigendes Arbeitseinkommen bis zur Kappungsgrenze von insgesamt 565,50 DM wird zu 70% auf die Sozialhilfe angerechnet; ein den letztgenannten Betrag noch übersteigendes Arbeitseinkommen zu 100%. Ein alleinlebender Sozialhilfeempfänger bezieht bei einem Arbeitseinkommen von Null eine Bedarfsrate von 1100 DM, kann dieses zur Verfügung stehende Einkommen also durch einen Mindestfreibetrag an Arbeitseinkommen bis 130,50 DM voll erhöhen, durch ein Arbeitseinkommen bis 565,50 DM bis auf 1361 DM erhöhen, durch ein Arbeitseinkommen bis 1361 DM (Sozialhilfe bis auf Null abgebaut) aber nicht mehr weiter erhöhen.

Die Anreizwirkung dieses Transferschemas für den Transferbezieher besteht darin, sich wegen des komplett weggesteuerten Zusatzverdienstes jedenfalls nur weniger als 565,50 DM oder erst deutlich mehr als 1361 DM zu erarbeiten. Ob ein Anreiz zum Hinzuverdienst zwischen 130,50 DM und 565,50 DM besteht, kann angesichts eines impliziten Grenzsteuersatzes von 70% bezweifelt werden. Bei welchem 1361 DM übersteigenden Arbeitseinkommen der Arbeitsanreiz einsetzt, hängt davon ab, ab welchem Arbeitseinkommen der implizite Durchschnittssteuersatz – er liegt bei einem Arbeitseinkommen von 1361 DM bei 81% und sinkt mit steigendem Arbeitseinkommen kontinuierlich – als erträglich empfunden wird. Abgesehen von dem geringfügigen Freibetrag von 130,50 DM sind die Anreize für einen Sozialhilfebezieher, eigenes Arbeitseinkommen zu erzielen, also denkbar schlecht.

Vor diesem Hintergrund hat die Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) im Sommer 1997 ein Kombi-Einkommen vorgeschlagen, das auf die Verminderung des Abbausatzes beim Hinzuverdienst von Sozialhilfeempfängern abstellt[11]. Arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern soll bei der Aufnahme einer gering entlohnten Beschäftigung das einen Anrechnungs-Freibetrag übersteigende Arbeitseinkommen gestaffelt nach der Einkommenshöhe nicht angerechnet werden: Bis 1000 DM sollen 30%, zwischen 1000 und 1500 DM sollen 20% und über 1500 DM sollen 10% anrechnungsfrei bleiben. Damit würde im Vergleich zur aktuellen Regelung die Zone der impliziten Grenzbesteuerung von 70% auf 1000 DM ausgedehnt und erst stufenweise auf 80% und 90% (statt 100%) erhöht.

Zum Jahresende 1997 hat die Bundesregierung ein Kombilohn-Modell zur Erhöhung der Freibeträge für arbeitende Sozialhilfeempfänger vorgelegt, das im Juni 1998 vom Bundesrat abgelehnt wurde. Behutsamer als beim Vorschlag der Arbeitgeber sollen einem Alleinstehenden beim Überschreiten eines

---

[9] Vgl. H.-P. Klös: Arbeit und Transfers, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik Nr. 243, Köln 1998, S. 66 f.

[10] Die Absetzbeträge und Kappungsgrenzen sind in den Bundesländern nicht einheitlich geregelt.

[11] A. Gunkel u.a.: Niedriglöhne schaffen, Transfersysteme reformieren, in: Arbeitgeber, Nr. 12/1997, S. 392-398.

Grundfreibetrages (Sockelbetrag) von 156,60 DM bis zu einem zusätzlichen Verdienst von 1305 DM 10% des zusätzlichen Erwerbseinkommens nicht angerechnet werden Damit würde die Zone impliziter Grenzbesteuerung von zunächst 70% und dann 100% auf durchgängig 90% vereinheitlicht[12].

Der Vorschlag der Bundesregierung ist mit seiner Abschaffung der Zone einer 70%igen Besteuerung bei gleichzeitiger Senkung der Zone einer 100%igen Besteuerung auf 90% wenig geeignet, den Arbeitsanreiz für Transferbezieher deutlich zu erhöhen. Aber auch die BDA-Vorschläge, obwohl etwas „großzügiger", belasten Erwerbseinkommen immer noch mit enorm hohen Abbausätzen. Wenn im Diskurs über die Steuerwirkungen der Einkommensteuer ein Einvernehmen darüber hergestellt werden konnte, daß Grenzsteuersätze von deutlich über 50% als abschreckend und leistungsfeindlich empfunden werden, so sollte diese Erkenntnis auch für die zu erwartenden Anreizwirkungen von Abbau- bzw. Entzugssätzen im Transferbereich berücksichtigt werden. Die Sozialhilfe in ihrer jetzigen Form entspricht dem oben skizzierten Aufstockungstyp der Einkommensubvention mit extrem hohen Entzugssätzen auf zusätzliches Arbeitseinkommen. Die graduelle Absenkung des Abbaus auf Zonen von 70% bis 90% mag im einen oder anderen Fall die Anreizlage ein klein wenig verbessern; ein qualitativer Vorteil für die Lösung des Anreizproblems wird mit den genannten Reformvorschlägen aber nicht erreicht. Eine Umgestaltung der Sozialhilfe zu einem am Prinzip der Lohn(satz)subvention orientierten Transfersystem sollte daher ernsthaft erwogen werden.

Kombilohn für Arbeitslosenhilfe-Bezieher

Die derzeitigen Arbeitslosenhilfe-Regelungen sehen vor, daß ein Empfänger von Arbeitslosenhilfe ohne Kürzung seiner Arbeitslosenhilfe bis zu 310 DM und bei einer Arbeitslosenhilfe von mehr als 1550 DM 20% des Betrags der Arbeitslosenhilfe monatlich anrechnungsfrei hinzuverdienen kann. Ein diesen Betrag übersteigendes Arbeitseinkommen wird zu 100% auf die Arbeitslosenhilfe angerechnet. Für den erlaubten Zuverdienst gilt einschränkend, daß die wöchentliche Arbeitszeit nur weniger als 15 Stunden betragen darf.

Die Anreizwirkung dieses Transferschemas für den Transferbezieher besteht darin, sich wegen des komplett weggesteuerten Zusatzverdienstes jedenfalls nicht mehr als 310 DM oder 20% seiner Arbeitslosenhilfe zu erarbeiten. Abgesehen von dem erwähnten Freibetrag ist also kein Anreiz für einen Sozialhilfebezieher vorhanden, eigenes Arbeitseinkommen zu erzielen.

Im August 1998 hat die CDU/CSU-Bundestagsfraktion ein Eckpunkte-Papier „Kombilohn für Arbeitslosenhilfebezieher" vorgestellt[13,14]. Der Plan geht auf einen Bundestagsbeschluß der Koalitionsfraktionen „Arbeit ist genug vorhanden – Neue Initiativen zur Beschäftigungsförderung" vom Februar 1998 zurück[15]. Darin wurde die Bundesregierung aufgefordert, nach Wegen zu suchen, wie niedrig bezahlte einfache Tätigkeiten für Empfänger von Sozial- und Arbeitslosenhilfe attraktiver gemacht werden könnten; die Anreize im Sozialtransfersystem zur Aufnahme von Arbeit müßten verstärkt werden.

Mit dem Konzept wird das Ziel verfolgt, zusätzliche Arbeitsplätze im Niedriglohnsektor zu erschließen. Arbeitgeber sollen den Anreiz vermittelt bekommen, zusätzliche niedrig produktive Tätigkeiten nachzufragen, die bislang wegen (gemessen an der Produktivität) überhöhter Löhne am Arbeitsmarkt fehlen. Langzeitarbeitslose Empfänger von Anschluß-Arbeitslosenhilfe sollen zusätzlich zu einem Arbeitslohn eine öffentliche Leistung erhalten. Diese Aufstockung – das Ergebnis ist der Kombilohn – soll aus Mitteln der Arbeitslosenhilfe finanziert werden. Arbeitnehmer sollen damit den Anreiz verspüren, Beschäftigungen aufzunehmen, deren Entgelt unterhalb des bestehenden Lohnkorridors liegt, und sich gleichzeitig finanziell besser zu stellen als ohne Beschäftigung bei reinem Transferbezug. Bundesarbeitsminister Blüm erwartet, daß mit dem Kombilohn bis zu 150000 Arbeitslose in Beschäftigung gebracht werden können.

Nach dem Modell werden Bezieher von Anschluß-Arbeitslosenhilfe gefördert, die eine versicherungspflichtige Beschäftigung mit niedrigem Lohn aufnehmen, wobei der Nettolohn höchstens geringfügig höher sein darf als die Arbeitslosenhilfe. Der Lohn wird in der Weise aufgestockt, daß der Arbeitnehmer ein Gesamteinkommen in Höhe von 73% bzw. 77% (bei mindestens einem Kind) des Nettoeinkommens erzielt, das der Berechnung seiner Arbeitslosenhilfe

---

[12] Graphische Darstellung bei J. Kolb u.a.: Kombilohn für Sozialhilfeempfänger – fiskalische Grenzen eines Reformvorschlags, in: Wirtschaft im Wandel 8/1998, S. 5.

[13] Anlage zur Pressemitteilung der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag „Geißler, Blüm, Seehofer, Fink: Arbeit ist genug vorhanden – Neue Initiativen für den Arbeitsmarkt", 13. August 1998.

[14] Da die FDP und der Bundeswirtschaftsminister allenfalls mit einem auf zwei Arbeitsamtsbezirke begrenzten Modellversuch einverstanden gewesen wären, kam es nicht zu einer entsprechenden Regierungsinitiative.

[15] BT-Drucksache 13/9743 vom 3.2.1998.

zugrunde lag. Bei reinem Arbeitslosenhilfebezug würde der Arbeitnehmer nur 53% bzw. 57% seines letzten Nettogehalts, bei Arbeitslosengeldbezug 60% bzw. 67% seines letzten Nettogehalts beziehen.

Das „Kombilohn-Gesetz" soll auf vier Jahre befristet werden, wobei die individuelle Förderung maximal zwei Jahre lang andauern kann. Der Bundeshaushalt als (alleiniger) Finanzier der Arbeitslosenhilfe wird mit jedem Einzelfall entlastet, da statt des vollen Arbeitslosenhilfesatzes nur noch eine aufstockende Arbeitslosenhilfe (analog zur aufstockenden Sozialhilfe) geleistet werden muß.

Probleme des Konzeptes

Das vorliegende Konzept der Unionsfraktion trägt einigen naheliegenden und vielfach vorgetragenen Einwänden Rechnung: Um einen „Drehtüreffekt"[16] zu vermeiden, sollen nur neue, also zusätzliche sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeiten mit den öffentlichen Transfers unterstützt werden dürfen. Allerdings dürfte die Überprüfung, ob tatsächlich nur „neue" Arbeitsplätze gefördert werden, in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten bereiten. Außerdem soll die zeitliche Befristung der Maßnahme verhindern, daß Arbeitnehmer ausgetauscht werden und Mitnahmeeffekte entstehen[17]. Eine Dauersubventionierung soll dadurch vermieden werden, daß ein Arbeitnehmer maximal zwei Jahre gefördert werden kann, ein Zeitraum, in dem er seine Produktivität so weit steigern soll, daß er seinen Lohn selbst erwirtschaften kann. Ohnehin soll das Programm nach vier Jahren auslaufen. Ein unzulässiges Eingreifen des Staates in die tarifpolitische Lohnfindung[18] wäre nicht zu erwarten, da das Konzept vorsieht, daß sich die Transferhöhe am Niveau der Arbeitslosenhilfe orientiert. Damit würde die Tarifautonomie nicht in Frage gestellt.

Doch auch mit anderen ernsten Problemen müßte gerechnet werden: Die Aufstockung auf 73% bzw. 77% des letzten Nettogehalts soll unabhängig von der Höhe des tatsächlich erzielten niedrigen Einkommens erfolgen. Damit läge kein ausreichender Anreiz vor, eine relativ besser bezahlte Arbeit anzunehmen, da die Höhe des dort erzielten Lohns keinen Einfluß auf das erzielte Gesamteinkommen hätte: Der Zusatzlohn einer relativ besser bezahlten Arbeit würde zu 100% angerechnet bzw. besteuert. Ferner würde die Bemessung der Aufstockung am (immerhin über ein Jahr zurückliegenden) früheren individuellen Nettoeinkommen übermäßig einen früheren „Besitzstand" festschreiben und wäre daher wenig sachgerecht[19]. Sinnvoll wäre es vielmehr, wenn sich die Aufstockung – statt am früheren Einkommen – am aktuell am Markt erzielten Lohneinkommen orientieren würde. In diesem Zusammenhang ist auch das Problem anzusprechen, daß bei gleicher Beschäftigung ein vorher Arbeitsloser durch den Lohnzuschuß mehr verdienen könnte als Kollegen, die nur über den Marktlohn verfügen.

Hinzu kommt, daß Arbeitslosengeld-Empfänger, die vor der Zeitschwelle zum Arbeitslosenhilfe-Bezug stehen, die Aufnahme einer unsubventionierten Arbeit vermeiden und auf die Arbeitslosenhilfe-Berechtigung warten könnten, da sie das dann erzielte Lohneinkommen auf 73% bzw. 77% ihres letzten Nettogehalts aufstocken lassen könnten. Andererseits ist auch denkbar, daß die Aufstockung um 20 Prozentpunkte im Vergleich zum reinen Arbeitslosenhilfe-Bezug einem erheblichen Anteil der Arbeitslosenhilfe-Bezieher nicht genügend hoch erscheinen könnte, um eine (niedrig entlohnte) Vollzeittätigkeit anzunehmen.

Ein Schritt in die richtige Richtung

Wenn auch die Aussage im Unionskonzept „Anteilige Reduzierung der Lohnaufstockung bei Teilzeitarbeit" noch Fragen zur konkreten Bezuschussung von Teilzeitarbeit und zu den arbeitszeitpolitischen Intentionen offenläßt, so bleibt doch festzuhalten, daß die Erhöhung des Transferbetrags proportional zu einer Zunahme der geleisteten Arbeitszeit der Idee der Lohn(satz)subvention entspricht. Während dieser „statische" Arbeitsanreiz zu begrüßen ist, fällt doch das – durch die prozentuale Anbindung an das letzte bezogene Nettogehalt verursachte – völlige Fehlen eines „dynamischen" Anreizes zur Realisierung eines möglichst hohen Marktlohnsatzes negativ ins Gewicht.

Das vorliegende Konzept, auf dem ersten Arbeitsmarkt erzielte Lohneinkommen nur teilweise auf soziale Leistungen anzurechnen, ist trotz einiger Schwächen ein Schritt in die richtige Richtung. Mit Staatssekretär a.D. Prof. Schlecht, dem jahrzehntelangen „ordnungspolitischen Gewissen" des Bundeswirtschaftsministeriums und Vorsitzenden der Ludwig-Erhard-Stiftung, hätte ein umfassender Test des

---

[16] Vgl. „Rexrodt bekräftigt Ablehnung des Kombilohns", in: BMWi Tagesnachrichten, 13. August 1998, S. 2-3.

[17] J. Eekhoff: Der Kombilohn stößt ein Subventionstor zu Lasten der Steuerzahler auf, in: Handelsblatt, 30. Juli 1998, S. 2.

[18] M. Hüther: Kombilohn – ein Hindernis für notwendige Reformen der sozialen Sicherung, in: Handelsblatt, 19. August 1998, S. 2.

[19] Vgl. „Nachgefragt: Dieter Hundt zu Lohnsubventionen", in: Handelsblatt, 12. August 1998.

Kombilohns im Großversuch einen prominenten Fürsprecher[20]. Schlecht hebt als besonderen Vorteil hervor, daß Arbeitslose nicht mit restriktiven Maßnahmen wie der Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien zur Arbeitsaufnahme „getrieben" werden müßten, sondern einen echten Anreiz hätten, sich um reguläre Beschäftigung zu bemühen.

Dauerhafte Subvention sinnvoll?

Die Initiatoren des neuen Kombilohn-Projekts bei der Arbeitslosenhilfe haben mit der vierjährigen Laufzeit des Programms bei maximal zweijähriger individueller Förderung eine doppelte zeitliche Limitierung vorgesehen. Damit wollen sie zum einen verhindern, daß sich Geförderte etwa in einer komfortablen Fördersituation einrichten, statt an der Erhöhung ihrer Arbeitsproduktivität zu arbeiten; zum anderen wollen sie verhindern, daß für Arbeitgeber im Rahmen einer Dauersubvention Anreize entstehen, ungeförderte Arbeitskräfte systematisch durch geförderte zu ersetzen. Damit wird indirekt eingeräumt, daß in der Projektkonstruktion unerwünschte Verhaltensweisen angelegt sind, die nur durch die Befristung, also ein sicher abzusehendes Ende des Programms, gering gehalten werden können. Wenn schon der beabsichtigte Erfolg stärker mit der Beendigung als mit der Durchführung des Programms in Verbindung gebracht wird, kann es nicht verwundern, daß sich Skeptiker, die aus ihrer Erfahrung mit dem Förderwesen kaum noch daran glauben mögen, die Abschaffung einer einmal eingeführten Förderung könne realisierbar sein, in ihrer Skepsis bestärkt sehen.

Eine Lohnsubventionierung, die schon in der Durchführung auf günstige Anreizstrukturen setzt, sollte dagegen durchaus dauerhaft angelegt sein[21] und für alle Haupteinkommensbezieher privater Haushalte mit niedrigen Löhnen gelten. Nach dem oben aufgezeigten Muster der Subventionierung des Stundenlohns bzw. Lohnsatzes käme es zentral darauf an, die unbestritten negativen Anreize der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Arbeitsfähige durch bessere Anreize zu ersetzen. Während oben die Anreizvorteile der Lohnsatz-Subvention für den Arbeitnehmer herausgestellt wurden, läge für den Arbeitgeber allerdings auch bei dieser Art der Förderung ein Mitnahme-, Drehtür- oder ähnliches Verhalten in seinem Interesse[22].

Entscheidend ist aber, daß keine Interessenharmonie von Arbeitgeber und Arbeitnehmer vorläge, marktgerechte Löhne zu senken und vom Staat bezuschussen zu lassen. Wenn, wie von Scharpf vorgeschlagen, niedrige Stundenlöhne nur um die Hälfte ihres Unterschiedsbetrages zu einem Schwellenlohnsatz (z.B. 15 DM) aufgestockt werden[23], muß jeder Arbeitnehmer daran interessiert sein, einen möglichst hohen Marktlohn zu erzielen. Eine Absenkung des Marktlohns würde durch die Subvention nicht ausgeglichen. Arbeitnehmervertreter dürften sich daher in Tarifverhandlungen nur für neue geringproduktive Tätigkeiten und für Tätigkeiten, deren Entlohnung derzeit überhöht ist, auf Niedriglohngruppen einlassen. Werden die effektiven Stundenlöhne für diejenigen erhöht, deren Löhne bisher nur unter dem Schwellenlohnsatz lagen, müßte zur Kompensation der Anspruch auf aufstockende Sozialhilfe wegfallen.

Abschließend sei als weitere Antwort auf die teils heftigen Abwehrreaktionen[24], die der Kombilohn-Vorschlag der Unionsfraktion provoziert hat, und als Anregung zur Fortsetzung der Diskussion über die Aufstockung von Niedriglöhnen noch auf ein bedenkenswertes Pro-Lohnsubventions-Argument des ebenso überzeugten wie überzeugenden „Marktwirtschaftlers" Edmund S. Phelps aufmerksam gemacht:

„Als Begründung für Beschäftigungssubventionen kann nun festgestellt werden: Der Lohn, den private Arbeitgeber einem Arbeitnehmer zahlen können, entspricht allein der *privaten* Produktivität des Arbeitnehmers – der Produktivität innerhalb des Unternehmens. ... Aber die Gesellschaft ist daran interessiert, daß Arbeit und andere Leistungen nach ihrer *sozialen* Produktivität entlohnt werden. Die soziale Produktivität der Arbeit übersteigt in der Regel die private Produktivität, denn durch die Fähigkeit, sich selbst zu erhalten und Verantwortung als Bürger, Mitglied der Gemeinschaft, Eltern und Ehepartner zu übernehmen, entsteht ein externer Nutzen für den Rest der Gesellschaft. Erforderlich ist eine staatliche Beschäftigungssubvention, die die Leistung des Arbeitnehmers für ein Unternehmen um den Betrag seiner *zusätzlichen* Produktivität – der *externen* Produktivität der Beschäftigung des Arbeitnehmers ergänzt ...."[25]

---

[20] „Vor- und Nachteile des Kombilohns im Großversuch testen!", Ludwig-Erhard-Stiftung, Kommentare zur Ordnungspolitik, 29. Juli 1998.

[21] Zur Unterscheidung zwischen temporären und permanenten Lohnsubventionen; vgl. W. Sesselmeier: Einkommenstransfers als Instrumente der Beschäftigungspolitik, Frankfurt a.M. 1997, S. 59.

[22] Vgl. T. Lenk: Lohnsubventionen: Pro und Contra, in: D. Ipsen, E. Nickel (Hrsg.): Probleme der Einheit, Bd. 8, Marburg 1992.

[23] Vgl. F.W. Scharpf, a.a.O.

[24] Exemplarisch Bundeswirtschaftsminister Rexrodt: „Mit dem Kombilohn droht ein Bruch mit dem Grundverständnis der Sozialen Marktwirtschaft, ein Systemwechsel", in: „Der Kombilohn ist für mich nicht akzeptabel", Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6. August 1998.

[25] E. S. Phelps, a.a.O., S. 106 f. (Übersetzung des Verfassers).