

Fuest, Clemens; Peichl, Andreas; Schaefer, Thilo

Article — Published Version

Beschäftigungs- und Finanzierungswirkungen von Kombilohnmodellen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Fuest, Clemens; Peichl, Andreas; Schaefer, Thilo (2007) : Beschäftigungs- und Finanzierungswirkungen von Kombilohnmodellen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 87, Iss. 4, pp. 226-231,
<https://doi.org/10.1007/s10273-007-0639-8>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42788>

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.

Clemens Fuest, Andreas Peichl, Thilo Schaefer

Beschäftigungs- und Finanzierungswirkungen von Kombilohnmodellen

Derzeit werden verschiedene Kombilohnmodelle zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von Niedrigqualifizierten diskutiert. Wie unterscheiden sich diese Modelle? Welche Wirkungen haben sie auf das Arbeitsangebot? Welche Kosten sind damit verbunden?

Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gehört zu den wichtigsten wirtschaftspolitischen Herausforderungen. Zwar hat die Beschäftigungslage in Deutschland sich infolge der anziehenden Konjunktur leicht verbessert, aber nach wie vor sind rund vier Millionen Menschen arbeitslos. Von dieser Arbeitslosigkeit sind gering qualifizierte Arbeitnehmer in besonderer Weise betroffen. Um die Arbeitslosigkeit im Niedriglohnsegment zu bekämpfen, werden derzeit verschiedene Reformen des Steuer- und Transfersystems diskutiert, die unter dem Begriff „Kombilohn“ zusammengefasst werden.¹

Ausgangspunkt dieser Reformdiskussion ist die Diagnose, dass niedrig qualifizierte Arbeitnehmer, wenn sie überhaupt Arbeitsplätze finden, in vielen Fällen Einkommen erzielen, die nicht existenzsichernd sind oder die Transfers an Arbeitslose kaum übersteigen. Daher ist der Anreiz, überhaupt nach Arbeit zu suchen, gering. Außerdem sind die Tariflöhne in vielen Branchen in den unteren Lohngruppen so hoch, dass kaum niedrig qualifizierte Arbeitnehmer eingestellt werden, da deren Produktivität zu gering ist.

Kombilohnvorschläge verfolgen das Ziel, gering qualifizierten Arbeitnehmern den Arbeitsplatz zu erhalten und denjenigen, die bereits arbeitslos sind oder am Anfang ihres Berufslebens keine Arbeit finden, zu einem Arbeitsplatz im ersten, regulären Arbeitsmarkt zu verhelfen. Das geschieht im Wesentlichen, indem die Arbeitseinkommen durch ergänzende Transfers

aufgestockt werden. Dadurch steigen die Anreize, Arbeit auch bei niedrigen Löhnen aufzunehmen. Eine erhöhte Bereitschaft, Arbeit anzunehmen, führt nur dann zu höherer Beschäftigung, wenn hinreichend Arbeitsplätze vorhanden sind. Das setzt flexible Löhne voraus. Dort, wo Tarifverträge zu rigiden und überhöhten Löhnen im Bereich niedrig qualifizierter Arbeit führen, sollten Kombilöhne mit einer Tariföffnung verbunden werden.

Die grundlegende Idee des Kombilohns, Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren, findet sowohl in der Wissenschaft als auch in der Politik und der Öffentlichkeit viel Unterstützung. Es gibt aber auch Kritik. Erstens ist nicht zu vermeiden, dass es zu Mitnahmeeffekten kommt, dass also Beschäftigte den Kombilohn in Anspruch nehmen, obwohl sie auch ohne Kombilohn nicht arbeitslos wären. Zweitens besteht die Möglichkeit, dass Arbeitnehmer, die heute ohne Kombilohn einer Vollzeitbeschäftigung nachgehen, es nach Einführung des Kombilohns attraktiver finden, zu einer Teilzeitbeschäftigung überzugehen. Denn die Transfers im Rahmen des Kombilohns reduzieren den damit verbundenen Einkommensverlust. Dem kann man entgegenwirken, indem der Kombilohn nur gezahlt wird, wenn die Empfänger aus eigener Kraft ein gewisses Mindesteinkommen erzielen. Ganz ausschließen lassen sich derartige Reaktionen jedoch nicht.

Diese Kritikpunkte werfen zum einen die Frage auf, ob die positiven Beschäftigungswirkungen hinreichend groß sind, um die negativen Wirkungen zu übertreffen. Zum anderen ist zu klären, wie die Einführung eines Kombilohns sich auf das Staatsbudget einschließlich der Sozialversicherungen auswirkt. Diese Fragen lassen sich nur im Rahmen einer empirischen Analyse beantworten.

Der vorliegende Beitrag untersucht die Beschäftigungs- und Finanzierungswirkungen der Kombilohn-

Prof. Dr. Clemens Fuest, 38, ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft an der Universität zu Köln und Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium der Finanzen; Andreas Peichl, 28, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für Finanzwissenschaft der Universität zu Köln; Thilo Schaefer, 29, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.

¹ Vgl. Ifo Schnelldienst: Reformkonzepte zur Erhöhung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich, Sonderausgabe 4/2007, für eine aktuelle Übersicht über die verschiedenen Vorschläge.

Tabelle 1
Arbeitslosengeld II-Varianten

Variante	Status quo	ALG IIa	ALG IIb
Freibetragspauschale	100 Euro	100 Euro	100 Euro
Anrechnung der Einkünfte von 0-100 Euro zu	0%	0%	0%
Anrechnung der Einkünfte von 100-800 Euro zu	80%	50%	50%
Anrechnung der Einkünfte von 800-1200 (1500 mit Kindern) Euro zu	90%	75%	50%

Vorschläge von P. Bofinger, M. Dietz, S. Genders und U. Walwei² einerseits und von C. Fuest, J. Mitschke, A. Peichl und T. Schaefer³ (im Folgenden als FiFo-Modell bezeichnet) andererseits, sowie einer schlichten Variation der Hinzuverdienstmöglichkeiten beim Arbeitslosengeld II (ALG II). Wir gehen auch kurz auf die Verteilungswirkungen ein. Analyserahmen ist das Mikrosimulationsmodell FiFoSiM, das im Folgenden noch näher erläutert wird. Wir wählen diese drei Konzepte, weil sie den Rahmen der Möglichkeiten recht gut abstecken. Geänderte Hinzuverdienstmöglichkeiten im ALG II lassen sich durch einen relativ geringen Verwaltungsaufwand im bestehenden System umsetzen. Der Vorschlag von P. Bofinger et al. sieht im Wesentlichen einen Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen in Form einer negativen Einkommensteuer für Arbeitnehmer vor. Der Vorschlag von C. Fuest et al. ist der weitestgehende. Er kombiniert Elemente einer auf die Arbeitnehmer beschränkte Grundeinkommenssicherung für den Niedriglohnbereich mit einer Workfare-Option.

Geänderte Hinzuverdienstmöglichkeiten im Arbeitslosengeld II

Eine besonders eng an die bestehenden institutionellen Regelungen angelehnte Form des Kombilohns würde darin bestehen, die Hinzuverdienstmöglichkeiten für ALG II-Empfänger zu erweitern. Die Parameter der Varianten, die wir betrachten, sind Tabelle 1 zu entnehmen.

Gegenüber dem Status quo werden also zwei Reformvarianten betrachtet. In der ersten Variante (ALG IIa) werden eigene Einkünfte jenseits der Freibetragspauschale bis zu einer Höhe von 800 Euro zu 50% und darüber hinaus bis zu 1200 Euro (bzw. 1500 Euro für

Haushalte mit Kindern) zu 75% auf die Transferleistungen angerechnet. In der zweiten Variante sind die Regelungen großzügiger, es werden durchgehend nur 50% der eigenen Einkünfte angerechnet (ALG IIb). Jenseits dieser Einkommensgrenzen erfolgt wie im Status-quo eine volle Anrechnung der Einkünfte.

Das Bofinger-Konzept

Der Vorschlag von P. Bofinger et al.⁴ besteht aus zwölf Elementen (drei Kern- und neun Komplementärelementen). Die hier betrachtete Variante beschränkt sich auf die Kernelemente. Dabei handelt es sich um die folgenden Punkte:

Kernelement 1 regelt die Hinzuverdienstmöglichkeiten bei ALG II-Bezug. Der bisherige Freibetrag wird abgeschafft, stattdessen wird eine Aufwandspauschale von 15% des Bruttoeinkommens eingeführt.

Kernelement 2 enthält den eigentlichen Kombilohn. Es erfolgt eine Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge des Arbeitnehmers im Niedriglohnbereich durch eine Steuergutschrift (Ausgestaltung als negative Einkommensteuer). Zusätzlich wird ein erhöhtes Kindergeld von 53 Euro bis 14 Jahre bzw. 122 Euro bis 25 Jahre gewährt. Beide Zuschüsse werden in separaten Gleitzonen linear abgeschmolzen.⁵

Kernelement 3 regelt die Abgabenbelastung von Erwerbseinkommen im Niedriglohnbereich (Mini/Midi-Jobs). Hier werden zwei Varianten modelliert. Zum einen die volle Sozialversicherungspflicht für alle Beschäftigungsverhältnisse ab dem ersten Euro (diese Variante wird im Folgenden mit dem Kürzel BOFG bezeichnet) und zum anderen die Beibehaltung der bisherigen sozialversicherungsrechtlichen Regelungen für Freigrenze (Minijob) und Gleitzone (Midijob) (Variante BOFG-MJ).

Darüber hinaus sind bei der Berechnung der Zuschüsse verschiedene Schwellenwerte für Mindestarbeitszeiten zu erfüllen. Diese betragen für Single-Haushalte 15 (30) Wochenstunden für den halben (vollen) Zuschuss, bei Alleinerziehenden 10 (bzw. 20). Paare gelten als Kombination von Alleinstehenden bzw. Alleinerziehenden/Alleinstehenden. Das heißt bei einem kinderlosen Paar sind pro Partner 15/30 Wochenstunden für den halbierten/vollen Zuschuss erforderlich, bei einem Paar mit Kindern bei einem Partner mindestens 15/30 und dem anderen Partner mindestens 10/20 Wochenstunden für den halbierten/vollen Zuschuss.

² P. Bofinger, M. Dietz, S. Genders, U. Walwei: Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für Existenzsichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich, Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (SWMA), 2006.

³ C. Fuest, J. Mitschke, A. Peichl, T. Schaefer: Wider die Arbeitslosigkeit der beruflich Geringqualifizierten: Entwurf eines Kombilohn-Verfahrens für den Niedriglohnsektor, FiFo-CPE Discussion Paper 07-01, 2007.

⁴ Vgl. P. Bofinger, M. Dietz, S. Genders, U. Walwei, a.a.O.

⁵ Vgl. ebenda, Tabelle 4.3, S. 96.

**Übersicht
Kombilohn-Varianten**

Variante	BOFG	BOFG-MJ	FiFo-A	FiFo-A_GA	FiFo-B_GA
Höhe Kombilohn (in Euro)	Sozialversicherungsbeiträge + erhöhtes Kindergeld (53 bzw. 122 Euro)		700 (Single), 1200 (Paare), + 300 je Kind	700 (Single), 1200 (Paare), + 300 je Kind	600 (Single), 1050 (Paare), + 300 je Kind
Untergrenze	Mindestarbeitszeiten			Mindesteinkommen	
Einkommens- obergrenze (in Euro)	1300 (Single), 2000 (Paare)		1400 (Single), 2800 (Paare)		1200 (Single), 2400 (Paare)
Transferentzugsrate	40%			50%	
Bestehende Sozialver- sicherungsregelungen	Abschaffung Mini- u. Midi-Job	Beibehaltung		Beibehaltung	
Gemeinnützige Arbeit	nein		nein	ja	ja

Das FiFo-Konzept

Geringentlohnte, beschäftigte und ungekündigte Arbeitnehmer sowie in eine geringentlohnte Beschäftigung für mindestens ein halbes Jahr kommende Arbeitnehmer haben nach dem FiFo-Modell⁶ Anspruch auf eine steuerliche Lohngutschrift.⁷ Nicht getrennt lebende Ehegatten oder alleinerziehende Elternteile und ihre zum Haushalt gehörenden minderjährigen, unverheirateten Kinder bilden eine Bedarfsgemeinschaft. Der monatliche Grundbedarf wird einschließlich von pauschalierten Kosten der Warmmiete oder Warmnutzungskosten von Wohnungseigentum festgelegt auf 700 Euro für den Haushaltsvorstand, 500 Euro für den anderen nicht getrennt lebenden Ehegatten sowie 300 Euro für jedes zur Bedarfsgemeinschaft gehörende Kind. Die Beträge für den Grundbedarf erhöhen sich in Fällen außergewöhnlicher Belastung. Der Gesamtanspruch ist auf 20 000 Euro pro Jahr begrenzt. Die Lohneinkünfte der Einzelperson oder der Bedarfsgemeinschaft werden mit 50% des Bruttolohns auf die Grundbedarfsbeträge und die Zuschläge für außergewöhnliche Belastung angerechnet (Transferentzugsrate).⁸

Es werden drei Varianten des FiFo-Modells simuliert. Die Variante A ist die Basisvariante. In Variante A_GA wird zusätzlich die Option der gemeinnützigen

Arbeit (Workfare-Element) verwendet.⁹ In Variante B_GA werden die Beträge für den Grundbedarf auf 600/450/300 geändert.¹⁰

Modellbeschreibung und Datenbasis

Mittlerweile existieren mehrere Steuer-Transfer-Simulationsmodelle für Deutschland.¹¹ Eine Besonderheit des hier verwendeten Simulationsmodells FiFo-SiM¹² ist die Konstruktion einer dualen Datengrundlage unter der Verwendung zweier Mikrodatensätze. Zum einen wird eine 10%-Stichprobe der Lohn- und Einkommensteuerstatistik von 1998 (FAST98) verwen-

⁹ Wer keinen Kombilohn erhält, weil er nicht arbeitet, erhält weiterhin die bisherigen Transferleistungen (ALG I, II, Sozialhilfe, Wohngeld). Hierfür ist (von erwerbsfähigen Personen) eine Gegenleistung in Form von gemeinnütziger Arbeit (35 Stunden pro Woche) zu erbringen. Wird diese Gegenleistung nicht erbracht, so reduzieren sich die ausgezahlten Transferleistungen, wie dies bereits nach geltendem Recht unter bestimmten Bedingungen möglich ist, auf 70% des ursprünglichen Niveaus.

¹⁰ In C. Fuest, J. Mitschke, A. Peichl, T. Schaefer, a.a.O., wurde eine Mindeststundenanzahl von zehn Stunden für Frauen und 25 Stunden für Männer betrachtet. Da Stunden jedoch schwerer als Einkommen zu beobachten sind, wird hier folgende Mindesteinkommens-Regelung betrachtet: Die volle (halbe) Lohngutschrift erhält ein Single-Haushalt bei einem monatlichen Mindesteinkommen von 360 (180) Euro. Für Alleinerziehende beträgt das Mindesteinkommen 240 (120) Euro, bei Paaren ohne Kinder müssen beide Ehegatten die Voraussetzungen eines Singles erfüllen, bei Paaren mit Kindern jeweils einmal Single, einmal Alleinerziehender. Aus diesem Grund weichen die Resultate teilweise voneinander ab.

¹¹ Vgl. A. Peichl: Die Evaluation von Steuerreformen durch Simulationsmodelle, Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 05-01, Universität Köln, 2005; oder G. Wagenhals: Tax-benefit microsimulation models for Germany: A Survey, IAW-Report/Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (Tübingen) 32, 2004, S. 55-74, die einen Überblick über Steuer-Transfer-Mikrosimulationsmodelle für Deutschland geben. Diese unterscheiden sich bezüglich der Schätzung von Aufkommenseffekten häufig nur in programmiertechnischen Details, da der Gestaltungsspielraum aufgrund des vorgegebenen gesetzlichen Rahmens begrenzt ist. Größere Unterschiede zwischen den Modellen ergeben sich insbesondere bei der Modellierung von Verhaltensreaktionen.

¹² Das Modell FiFoSiM wird in C. Fuest, A. Peichl, T. Schaefer: Dokumentation FiFoSiM: Integriertes Steuer-Transfer-Mikrosimulations- und CGE-Modell, Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 05-03, 2005; bzw. A. Peichl, T. Schaefer: Documentation FiFoSiM: Integrated tax benefit microsimulation and CGE model, FiFo-CPE Discussion Paper 06-10, 2006, ausführlich dokumentiert.

⁶ Vgl. C. Fuest, J. Mitschke, A. Peichl, T. Schaefer, a.a.O. Hier sind auch ausführliche Berechnungen der Auswirkungen sowie weitere Varianten zu finden. Die Ergebnisse dort unterscheiden sich jedoch teilweise von den hier berechneten Varianten zum einen aufgrund einer anderen Arbeitszeitkategorisierung im Arbeitsangebotsmodell und zum anderen aufgrund des hier neu eingeführten Mindesteinkommens.

⁷ Als gering entlohnt gilt für eine Einzelperson ein Beschäftigungsverhältnis bis zu einem Bruttolohn von 1400 Euro oder einem wöchentlichen Bruttolohn von 350 Euro. Das gesamte Jahreseinkommen der anspruchserhebenden Einzelperson oder Bedarfsgemeinschaft darf das Doppelte der vorhergesehenen Grundbedarfsbeträge einschließlich der Zuschläge für außergewöhnliche Belastungen nicht überschreiten.

⁸ Der gleiche Satz gilt für den Gesamtbetrag anderweitiger Einkünfte. Hierzu zählen neben sämtlichen anderen Einkunftsarten des Einkommensteuerrechts insbesondere auch anderweitig empfangene Transferzahlungen.

det und zum anderen das Sozioökonomische Panel (SOEP). Durch die simultane Verwendung beider Datenquellen können fehlende Werte oder Variablen in einer Datenquelle durch Informationen aus der anderen Datenquelle ergänzt werden.

Die Nachbildung des Steuersystems wird mit der Technik der Mikrosimulation vollzogen.¹³ Dazu wird im statischen Mikrosimulationsmodul des deutschen Steuer- und Transfersystems von FiFoSiM die individuelle Einkommensteuerschuld unter Berücksichtigung von Freibeträgen, Anrechnungspauschalen, Sonderausgaben, sowie Abzugsbeträgen für außergewöhnliche Belastungen und sonstige Privataufwendungen für jeden Fall der Stichprobe berechnet. Anschließend werden die Ergebnisse mit den durch die Fortschreibung angepassten Fallgewichten multipliziert und damit auf die Gesamtpopulation hochgerechnet. Genauso werden für jede betrachtete Reformvariante die individuell zu leistenden Einkommensteuerzahlungen und die Nettoeinkommen der Steuerpflichtigen ermittelt. Auf diese Weise können sowohl die Gesamteffekte als auch die Auswirkungen auf jeden einzelnen Steuerfall analysiert werden.

Um die Effekte auf das Arbeitsangebot zu simulieren, verwenden wir ein diskretes Haushaltsnutzen-Modell in Anlehnung an A. Van Soest.¹⁴ Dabei handelt es sich um ein statisches strukturelles Haushaltsarbeitsangebotsmodell, das die Arbeitsangebotsentscheidung der Haushaltsmitglieder als diskretes Problem der Wahl zwischen einer begrenzten Anzahl von möglichen Arbeitszeiten betrachtet. Die Ehepartner treffen ihre Arbeitsangebotsentscheidung gemeinsam; somit können sowohl Wirkungen auf das Arbeitsangebot der Frau als auch auf das des Mannes simuliert werden. Die Verwendung von jeweils sieben diskreten Arbeitszeitkategorien für Männer und Frauen (0, 8, 16,...48) führt zu impliziten Mindestarbeitszeiten von 8 Stunden pro Woche.

Wirkungen auf das Arbeitsangebot

Die Berechnungen der Beschäftigungswirkungen in dieser Studie konzentrieren sich auf die Auswirkungen eines Kombilohnes auf das Arbeitsangebot.¹⁵

¹³ Vgl. P. Spahn, H. Galler, H. Kaiser, T. Kassella, J. Merz: Mikrosimulation in der Steuerpolitik, 1992, für eine Einführung in die Technik der Mikrosimulation. Die Simulation einzelner Mikroeinheiten mit ihren individuellen Strukturinformationen ermöglicht eine detaillierte Abbildung der komplexen sozio-ökonomischen, rechtlichen und institutionellen Zusammenhänge des Steuer- und Transfersystems und somit eine Evaluation persönlich differenzierten Verhaltens.

¹⁴ Vgl. A. Van Soest: Structural Models of Family Labor Supply: A Discrete Choice Approach, in: Journal of Human Resources, 30, 1995, S. 63-88.

¹⁵ In diesem Modul wird von kompetitiven Arbeitsmärkten ausgegangen, d.h. es wird von Rigiditäten auf Seiten der Arbeitsnachfrage abstrahiert.

Tabelle 2
Arbeitsangebotsreaktionen
(in Vollzeitäquivalenten)

	PaarMann	PaarFrau	SingleMann	SingleFrau	Summe
ALG IIa	12 890	361	25 353	50 710	89 314
ALG IIb	17 581	-955	29 878	56 023	102 527
BOFG	24 822	44 630	60 436	89 809	219 697
BOFG-MJ	20 169	37 696	47 252	46 242	151 359
FiFo-A	17 749	27 997	58 100	72 564	176 410
FiFo-A_GA	271 315	105 991	73 045	83 123	533 474
FiFo-B_GA	264 238	95 064	44 299	53 036	456 637

Damit dieses Arbeitsangebot sich tatsächlich in höherer Beschäftigung niederschlägt, müssen auch genug Arbeitsplätze vorhanden sein. Wenn Arbeitslosigkeit auf mangelnde Arbeitsnachfrage in Folge rigider Löhne zurückzuführen ist, können positive Beschäftigungseffekte nur dadurch erreicht werden, dass die Arbeitskosten gesenkt werden und die Unternehmen ihre Nachfrage nach Arbeitskräften ausdehnen. Der Vorschlag von P. Bofinger et al. sieht jedoch die Einführung eines Mindestlohns vor (Element 6), der tendenziell eher zu negativen Beschäftigungswirkungen führen dürfte. Dies wurde bei der Modellierung nicht weiter berücksichtigt.

Die Arbeitsangebotseffekte der beiden Bofinger-Kombilohn-Varianten (BOFG und BOFG-MJ), der drei FiFo-Varianten (A, A_GA und B_GA) und der ALGII-Varianten (ALG IIa und ALG IIb) für Deutschland werden in Tabelle 2 dargestellt.

Die Werte in Tabelle 2 geben die gesamten Arbeitsangebotsreaktionen umgerechnet in Vollzeitäquivalente an. Dieser Gesamteffekt setzt sich aus zwei Teileffekten zusammen. Das ist erstens der Partizipationseffekt. Hier geht es darum, wie viele Personen (umgerechnet in Vollzeitäquivalente) von Nicht-Erwerbstätigkeit bzw. Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit wechseln. Der zweite Teileffekt ist der Stundeneffekt. Er beinhaltet die Veränderungen in der Arbeitszeit bisher Beschäftigter (Wechsel von Teilzeit in Vollzeit bzw. umgekehrt). Beide Effekte sind für alle Varianten positiv, wobei der Partizipationseffekt deutlich stärker ausgeprägt ist. Das erklärt sich dadurch, dass beim Stundeneffekt manche Haushalte ihre Arbeitszeit erhöhen, andere sie aber auch reduzieren, um in den Genuss des Kombilohns zu kommen. Zu beachten ist hierbei weiterhin, dass durch die im Arbeitsangebotsmodell verwendeten diskreten Arbeitszeitkategorien eine Erwerbstätigkeit von mindestens acht Wochenstunden angenommen wird.

Der gesamte Beschäftigungseffekt für die relativ einfache Anpassung der Hinzuverdienstmöglichkeiten

Tabelle 3
Kosten nach Arbeitsangebotsreaktionen

	Kombilohn- zahlungen	bei Trans- fers	Änderungen bei Ein- kommen- steuer	bei Beiträgen Sozialvers.	Gesamt- kosten	Kosten pro Arbeits- platz
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
			in Mrd. Euro			in Euro
ALG IIa	0,00	3,79	-0,00	0,40	3,39	37 956
ALG IIb	0,00	4,49	-0,00	0,50	3,99	38 917
BOFG	12,79	-2,53	0,03	7,00	3,23	14 702
BOFG-MJ	10,08	-2,42	0,03	0,75	6,88	45 455
FiFo-A	11,49	-3,89	-0,00	0,63	6,97	39 510
FiFo-A_GA	11,59	-4,30	2,23	3,95	1,12	2 099
FiFo-B_GA	6,99	-3,61	2,25	3,67	-2,54	-5 562

(1) + (2) - (3) - (4) = (5)

bei ALG II-Bezug ist eher begrenzt. Die BOFG-Varianten und die FiFo-A-Basisvariante führen zu relativ ähnlichen Beschäftigungswirkungen, wohingegen die FiFo-Varianten mit gemeinnütziger Arbeit (FiFo-A_GA) zu deutlich höheren Arbeitsangebotsreaktionen als die anderen Varianten führen. Eine Kürzung der Grundbedarfsbeträge (Variante FiFo-B_GA, oder analog eine Erhöhung des Anrechnungsfaktors) führt zu niedrigeren Effekten als Variante FiFo-A_GA. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Verpflichtung für Empfänger von Arbeitslosenunterstützung, gemeinnützige Arbeit zu leisten, die Bereitschaft, Arbeit im regulären Arbeitsmarkt anzunehmen, deutlich erhöht. Außerdem zeigt sich, dass durch großzügigere und umfangreichere Zuschussregelungen auch größere Arbeitsangebotsreaktionen zu erreichen sind. Das wirkt sich allerdings auf die Kosten des Kombilohns aus. Deshalb sind neben den Arbeitsangebotsreaktionen insbesondere die fiskalischen Wirkungen von Interesse.

Aufkommenswirkungen/Nettokosten

Die Kosten einer Einführung der Kombilohn-Varianten nach Arbeitsangebotsreaktionen werden in Tabelle 3 präsentiert. Die erste Spalte enthält die Kombilohn-Zahlungen, die zweite Spalte die eingesparten Transfereinzahlungen (ALG I, II, Sozialhilfe, Wohngeld).

Die Kosten pro neu geschaffenem Arbeitsplatz in den ALG II-Varianten, sowie der Bofinger-Variante unter Beibehaltung der Mini-Midi-Job-Regelung (BOFG-MJ) und der FiFo-Variante ohne gemeinnützige Arbeit (A) erscheinen verhältnismäßig hoch. Lediglich die Bofinger-Basis-Variante (BOFG) und die FiFo-Varianten mit gemeinnütziger Arbeit führen zu relativ geringen Kosten pro Arbeitsplatz. Je niedriger die Grundbedarfsbeträge bzw. je höher die Anrechnungsfaktoren sind, desto niedriger sind die Kosten und die Arbeitsangebotseffekte.

Tabelle 4
Zusammengefasste Arbeitsangebotseffekte

Modell- variante	Gesamter Arbeits- angebotseffekt	Netto- kosten	Kosten pro Arbeitsplatz	Verände- rung des Gini- Koeffizi- enten
	(in Vollzeitstellen- äquivalenten)	in Mrd. Euro	in Euro	in %
ALG IIa	89 314	3,39	37 956	-4,60
ALG IIb	102 527	3,99	38 917	-4,71
BOFG	219 697	3,23	14 702	-4,71
BOFG-MJ	151 359	6,88	45 455	-6,45
FiFo-A	176 410	6,97	39 510	-6,64
FiFo-A_GA	533 474	1,12	2 099	-5,21
FiFo-B_GA	456 637	-2,54	-5 562	-4,49

In der Zusammenschau von Arbeitsangebots- und Kostenwirkungen zeigt sich, dass mit höheren Kombilohnausgaben höhere Arbeitsangebotseffekte zu erzielen sind. Die Verpflichtung zur Gemeindearbeit kann die Kosten deutlich senken. Damit wird die Ausgestaltungsvariante FiFo-B_GA kostenneutral (bzw. mit leichtem Überschuss) finanzierbar. Es ist jedoch zu beachten, dass hierbei zusätzliche Kosten für die administrative Umsetzung noch nicht berücksichtigt sind.

Zusammenfassender Vergleich

In Tabelle 4 werden die betrachteten Varianten hinsichtlich ihrer Beschäftigungs-, Kosten- und Verteilungswirkungen verglichen.

Die verwaltungstechnisch relativ einfach umzusetzenden Varianten der geänderten Hinzuverdienstmöglichkeiten bei ALG II-Bezug führen zu relativ hohen Kosten pro Arbeitsplatz bei eher geringen Beschäftigungswirkungen. Dies gilt auch für den Sozialversicherungszuschuss unter Beibehaltung der Mini- und Midijob-Regelung (BOFG-MJ). Die FiFo-Basisvariante A führt zu vergleichsweise hohen Kosten pro Arbeitsplatz. Im Vergleich dazu schneidet die Variante des Bofinger-Konzepts, die eine Abschaffung der Mini- und Midi-Jobs vorsieht, nach dem Indikator Kosten pro Arbeitsplatz günstiger ab. Das liegt vor allem an den Mehreinnahmen bei den Sozialversicherungsbeiträgen. Dabei ist allerdings einschränkend zu berücksichtigen, dass die Abschaffung der Mini- und Midi-Jobs vermutlich negative Auswirkungen auf die Arbeitsnachfrage hätte, die hier nicht berücksichtigt werden. Denn die Mini- und Midi-Jobs sind nicht nur deshalb attraktiv, weil die Sozialversicherungslast geringer ist. Sie stellen auch ein sehr flexibles und unbürokratisches Arbeitsmarktinstrument dar. Insofern wäre die Abschaffung dieser Beschäftigungsverhältnisse

mit erheblichen Unwägbarkeiten verbunden, was die Reaktionen der Unternehmen angeht.

Die FiFo-Varianten mit gemeinnütziger Arbeit sind effektiver und effizienter als alle anderen Konzepte. Sie führen zu größeren Arbeitsangebotswirkungen bei geringeren Kosten pro Arbeitsplatz, allerdings um den Preis, dass allen Empfängern von Arbeitslosengeld auch eine Arbeitspflicht auferlegt wird. Der damit verbundene bürokratische Aufwand und die möglicherweise bei der Organisation der gemeinnützigen Arbeit anfallenden Kosten sind hier nicht berücksichtigt. Nach unseren Berechnungen würden sich etwa 500 000 Personen für gemeinnützige Arbeit entscheiden.¹⁶ Das spricht dafür, dass die Organisationskosten erheblich sein könnten. Diesen Organisationskosten stehen allerdings die Werte gegenüber, die im Rahmen der gemeinnützigen Arbeit geschaffen werden.

¹⁶ Diese Zahl liegt zwischen den Schätzungen von H. K. W. Bonin, H. Schneider: Household Labor Supply Effects of Low-Wage Subsidies in Germany, IZA Discussion Papers 637, 2002; und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2005/2006: Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen, 2005, die Werte von 300 000 bzw. 700 000 berechnen.

Die letzte Spalte in Tabelle 4 betrachtet die Wirkungen der Kombilohnprogramme auf die Einkommensverteilung. Als Indikator betrachten wir die Veränderungen des Gini-Koeffizienten in Prozent. Die für alle Konzepte negativen Werte zeigen, dass die Einkommensungleichheit abnimmt. Der Kombilohn verbessert die relative Einkommensposition der Bezieher niedriger Einkommen.

In den Fällen, in denen der Kombilohn zu einem Finanzierungsdefizit führt, ist zu berücksichtigen, dass von den Maßnahmen zur Gegenfinanzierung negative Beschäftigungseffekte ausgehen können. Insgesamt zeigen unsere Berechnungen, dass Kombilohnmodelle einen wesentlichen Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit im Niedriglohnsektor leisten können, wenn sie mit einer Pflicht der arbeitslosen Transferempfänger zu gemeinnütziger Arbeit verbunden werden. Wenn darauf verzichtet wird, sind die Beschäftigungswirkungen geringer und die fiskalischen Risiken erheblich.¹⁷

¹⁷ Das bestätigt die Schlussfolgerungen des Sachverständigenrates im Zusammenhang mit seinem Kombilohnkonzept, vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, a.a.O., Tz. 540.