

Eine einfache Lösung dieser Probleme besteht darin, die Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer variabel auszugestalten. Konkret könnte dies folgendermaßen aussehen. Im Jahr 2000 lagen die Ausgaben für Arbeitslosen- und Sozialhilfe bei rund 70 Mrd. DM. Nach einer Zusammenführung müssten – wie beschrieben – diese Ausgaben von den Gemeinden getragen werden. Wenn die Ausgaben für Arbeitslosen- und Sozialhilfe in den Folgejahren im Vergleich zur Entwicklung eines Referenzmaßstabs stärker steigen oder fallen, würde die Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer dann so erhöht oder abgesenkt werden, dass die Mehr- oder Minderausgaben ausgeglichen werden. Der Bund würde also auf diesem Wege an den Ausgaben für Arbeitslosen- und Sozialhilfe beteiligt werden, ein Rückzug aus der Verantwortung für dieses Grundsicherungssystem wäre dann nicht mehr möglich.

Als besonders einfacher Referenzmaßstab kommt dabei die Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens

oder des BIP in Frage. Dabei erscheint es auch sinnvoll, Ober- und Untergrenzen vorzusehen, bei denen die Erhöhungen bzw. Minderungen der Umsatzsteuerbeteiligung der Kommunen einsetzen. Eine Anpassung der Umsatzsteuerbeteiligung der Kommunen würde nur erfolgen, wenn dieser Korridor verlassen wird.

Man kann also Folgendes festhalten: Durch eine zusätzliche Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer lässt sich die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf einfache Weise verwirklichen. Der hier vorgestellte Reformansatz stellt dabei sicher, dass den Gemeinden ausreichende Anreize bleiben, Arbeitslosen- und Sozialhilfe effizient zu verwalten, ihnen aber gleichzeitig ein angemessener fiskalischer Ausgleich für die zusätzlichen Ausgabenlasten zufließt. Schließlich lässt sich durch eine variable Gestaltung dieser Umsatzsteuerbeteiligung ein völliger finanzieller Rückzug des Bundes aus der Verantwortung für dieses Grundsicherungssystem verhindern.

Ulrich Walwei

Kombilohn: Ein neuer Weg zu mehr Beschäftigung?

Aufgrund der großen Arbeitslosigkeit plant die Bundesregierung, das in Rheinland-Pfalz erprobte Kombilohnmodell auf das gesamte Bundesgebiet auszudehnen. Was sind die Ursachen der Arbeitslosigkeit? Welche politischen Ansatzpunkte gibt es im Niedriglohnsektor? Ist die Lohnsubventionierung ein geeignetes Instrument zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit?

Nachdem der Arbeitsmarkt in den Jahren 1997 bis 2000 einen leichten Aufwärtstrend – allerdings ausgehend von einer schlechten Performance – verzeichnen konnte, lassen die Prognosen für das Jahr 2002 erneut eine Negativentwicklung mit rückläufiger Beschäftigung und steigender Arbeitslosigkeit befürchten. Damit ist eine Verringerung des noch immer hohen globalen Arbeitsplatzdefizites von rund 6 Mill. (Arbeitslose plus Stille Reserve) nicht erkennbar. Darüber hinaus 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 wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer, wie geringer qualifizierter 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 einem niedrigeren Niveau von Produktivität und Arbeitskosten geschaffen würden. Diese Erwartung wird vielfach mit den Erfahrungen angelsächsischer Länder (wie z.B. der USA) begründet. Durch die dort stärkere Lohnspreizung nach unten in Kombination mit geringeren Lohnnebenkosten und relativ niedrigen Transferleistungen konnte ein quantitativ bedeutsamer Niedriglohnsektor entste-

Dr. Ulrich Walwei, 43, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg.

hen¹. Diese Konstellation führte aber nicht nur zu der gewünschten Ausweitung der Beschäftigung, sondern auch zu dem hierzulande unerwünschten „working-poor“-Phänomen. Daran ändert auch der am Konzept einer negativen Einkommensteuer orientierte „Earned Income Tax Credit“ in den USA nur wenig. Durch die Zuschüsse für Geringverdiener wird die Armut von Erwerbstätigen staatlicherseits lediglich gemildert, nicht aber beseitigt².

In Anlehnung an die US-amerikanischen Erfahrungen ist in Deutschland eine Ausweitung von Niedriglohnbeschäftigung mehr und mehr im Gespräch. 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. Zu unterscheiden sind dabei eine Vielzahl von Möglichkeiten der Ausgestaltung solcher Zuschussmodelle. Ein in diesem Zusammenhang zuletzt viel diskutierter Vorschlag sind die so genannten Kombilöhne, deren Wirksamkeit für den Arbeitsmarkt in diesem Beitrag unter die Lupe genommen werden soll.

Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit

Für die nun bereits lang anhaltende und immer noch schwere Arbeitsmarktkrise gibt es keine monokausale Erklärung³. Von daher gibt es auch nicht den einen Königsweg für die Lösung der Beschäftigungsprobleme. Vielmehr kommt es darauf an, die Rahmenbedingungen für Beschäftigung nachhaltig zu verbessern. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung hat mit einem von ihm entwickelten Strategiebündel gezeigt, dass durch das Zusammenwirken fiskalpolitischer Impulse (insbesondere in Form beschäftigungswirksamer Umschichtungen zugunsten einer Erhöhung öffentlicher Investitionen und einer Senkung direkter Steuern und Abgaben) und der Tarifpolitik (insbesondere in Form moderater Lohnvereinbarungen und flexibler, kostenneutraler Formen der

Arbeitszeitverkürzung) ein nachhaltiger Aufbau von Beschäftigungsmöglichkeiten erreicht werden kann⁴.

Jeder Katalog beschäftigungspolitischer Empfehlungen muss aber in der heutigen Zeit nicht nur eine Antwort auf die Frage geben, mit Hilfe welcher Instrumente das millionenfache Defizit an Arbeitsplätzen in absehbarer Zeit abgebaut werden kann. Angesichts der bereits erwähnten Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit geht es darüber hinaus darum aufzuzeigen, wie wettbewerbsschwächeren Arbeitnehmern wieder eine Perspektive auf dem Arbeitsmarkt eröffnet werden kann.

Wettbewerbsschwäche von Arbeitsanbietern kommt vor allem in dem mit der Arbeitsmarktkonjunktur korrespondierenden Niveau der Langzeitarbeitslosigkeit zum Ausdruck (vgl. Abbildung)⁵. Die Langzeitarbeitslosen konzentrieren sich auf drei Gruppen mit überdurchschnittlicher Verweildauer: Menschen ohne Ausbildung, ältere Arbeitnehmer über 50 Jahre und Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen. Wie erklärt die Arbeitsökonomik die in den Zahlen zum Ausdruck kommende Persistenz der Arbeitslosigkeit?

Wesentliches Argument hierfür ist, dass der die Arbeitslosenquoten erzeugende Prozess hysteretische Eigenschaften aufweist. Theoretischer Ausgangspunkt sind dabei die von den Unternehmen angebotenen offenen Stellen, auf die sich unter anderem erwerbslose Stellensuchende bewerben. Liegen die Bewerbungen einmal vor, bilden die Unternehmen eine Rangordnung, nach der sie den Bewerbern die Vakanzen anbieten. Die Unternehmen würden selbstverständlich, so sie denn könnten, die Bewerber nach deren Kenntnissen, Fähigkeiten und deren Arbeitsmotivation sortieren. Die für diese Sortierkriterien erforderlichen Informationen sind aber nicht kostenlos verfügbar.

Anders stellt es sich bei der Dauer der Arbeitslosigkeit dar. Nach Erfahrung der Personalverantwortlichen korreliert die Arbeitslosigkeitsdauer negativ mit den gewünschten Anforderungen an die einzustellende Person (z.B. fachliche Kenntnisse und arbeitsmarktrelevante Persönlichkeitsmerkmale). Weil die Unternehmen die (Dauer der) Arbeitslosigkeit als ein billiges

¹ Vgl. N. Westergaard-Nielsen: Session I: Wage dispersion, employment and unemployment: possible trade-offs, in: EC/DG V - OECD/DEELSA seminar: Wages and employment. European Communities, Luxemburg 1999, S. 33-48.

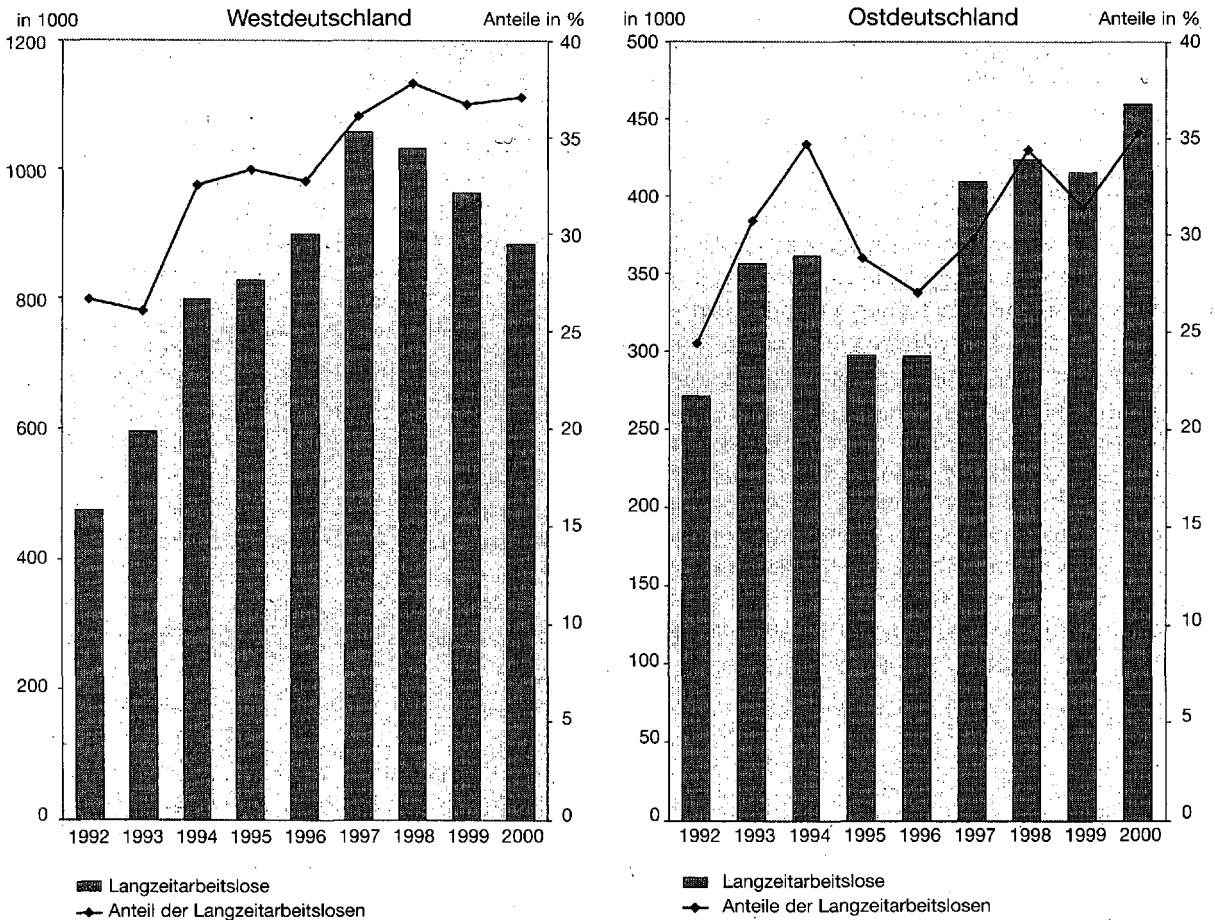
² Vgl. hierzu ausführlich S. D. Hoffman, L. S. Seidmann: The Earned Income Tax Credit. Antipoverty Effectiveness and Labor Market Effects, W. E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, Michigan, 1990; J. Jergler, A. Spermann: Wege aus der Arbeitslosenfalle - ein Vergleich alternativer Lösungskonzepte, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 46. Jg. (1997); L. Trabert: "Make Work Pay" - Die Wirkungen der Kombilohnkonzepte in den USA und Großbritannien, in: Wirtschaft im Wandel, Heft 11, S. 9 - 16.

³ Vgl. zu den Ursachen der Arbeitslosigkeit W. Klauder: Arbeit, Arbeit, Arbeit - Mit offensiven Strategien zu mehr Beschäftigung, Osnabrück 1999.

⁴ Vgl. P. Schnur, U. Walwei, G. Zika: Wege zu mehr Beschäftigung. Strategiebündel auf dem Prüfstand, IAB Kurzbericht, Nr. 2, 24.3.2000.

⁵ Langzeiterwerbslosigkeit spiegelt sich aber auch nicht zuletzt in der Dauer des Sozialhilfebezugs wider. Über die Hälfte der Hilfeempfänger des Jahres 1999 bezog nach Angaben des Statistischen Bundesamtes seit über einem Jahr Sozialhilfe. Die durchschnittliche bisherige Dauer der Hilfestellung ist zuletzt gestiegen und betrug in 1999 immerhin 30 Monate im Vergleich zu 25,4 Monaten in 1997.

Abbildung
Langzeitarbeitslosigkeit 1992 - 2000



Anmerkung: Langzeitarbeitslose: Arbeitslose, die seit mindestens einem Jahr ununterbrochen arbeitslos sind; Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

Signal für direkt nicht messbare Charakteristika verwenden, finden sich vor allem die Langzeitarbeitslosen auf den unteren Rangplätzen. Diese Sortierprozesse führen auch dazu, dass Kurzfristarbeitslose, die infolge eines hinteren Rangplatzes abgewiesen werden, je nach Konjunktur und individuellen Merkmalen zu künftigen Langzeitarbeitslosen werden (können). Ein globales Arbeitsplatzdefizit produziert somit immer auch eine Verfestigung der Arbeitslosenstruktur.

Unter Arbeitsökonomern ist allerdings umstritten, ob der beschriebene hysteretische Prozess in erster Linie auf nachfrageseitige oder angebotsseitige Faktoren zurückzuführen ist. Bei der nachfrageseitigen Erklärung wird unterstellt, dass es an Beschäftigungsmöglichkeiten fehle – z.B. aufgrund von Globalisierung, neuen Techniken, mangelnder Lohnspreizung oder auch hohen Lohnnebenkosten. Wird die Hysterese dagegen auf angebotsseitige Faktoren zurückgeführt, nimmt man an, dass wettbewerbsschwächere

Arbeitnehmer für die verfügbare Beschäftigung nicht in Betracht kommen, weil sie entweder nicht den Anforderungen gerecht werden oder zu den gegebenen Bedingungen nicht arbeiten wollen.

Vieles spricht dafür, dass die Auflösung der Strukturalisierung auf beiden Marktseiten auf Grenzen stößt. Vier Aspekte sind von besonderer Bedeutung für die Verfestigung der Arbeitslosigkeit: Der Wegfall einfacher Tätigkeiten, die mangelnde Lohnspreizung nach unten, eine hohe und ansteigende Abgabenbelastung und Fehlanreize im System der sozialen Sicherung.

Wegfall einfacher Tätigkeiten

Der Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt nach Qualifikationen verlief schon in der Vergangenheit zumindest in den alten Bundesländern weitgehend stabil und wird sich unter Status-quo-Bedingungen bis zum Jahr 2010 wohl auch im gesamten Bundesgebiet

in ähnlicher Richtung fortsetzen (Hintergrund: Globalisierung, technischer Fortschritt). Die Ergebnisse der jüngsten IAB/Prognos-Projektion des Arbeitskräftebedarfs nach Qualifikationsanforderungen legen bei weitgehend unveränderten Rahmenbedingungen und Verhaltensweisen den Schluß nahe, dass die Zahl der Arbeitsplätze mit geringen Qualifikationsanforderungen auch künftig weiter abnehmen dürfte.

Dies bedeutet, dass wenn sich an den Rahmenbedingungen für einfache Tätigkeiten (z.B. hinsichtlich der Lohnstrukturen) nichts Grundlegendes ändern wird, noch weniger Einstiegs- und Dauerpositionen für (Langzeit-)Arbeitslose zur Verfügung stehen dürften als dies bereits heute der Fall ist. Bei einem eventuell noch über geraume Zeit hohen globalen Arbeitsplatzdefizit kommt erschwerend hinzu, dass qualifizierte Arbeitskräfte auf Einfacharbeitsplätze ausweichen (müssen) und dadurch den Bedarf an Ungelernten weiter reduzieren⁶.

Mangelnde Lohnspreizung nach unten

Wählt man den internationalen Vergleich als eine Art Hilfsreferenz, so wird deutlich, dass sich die Lohnspreizung (insbesondere die Öffnung nach unten) in Deutschland im kontinentaleuropäischen Rahmen bewegt, jedoch geringer ausfällt als in angelsächsischen Ländern⁷. Das dortige Beschäftigungswachstum auch und gerade am unteren Rand der Lohnskala bestätigt empirische Befunde, wonach die Reallohnelastizität im Bereich wenig oder gering qualifizierter Arbeit stärker ausgeprägt ist als bei qualifizierter Beschäftigung⁸.

Daraus folgt, dass eine Absenkung der von den Unternehmen zu bezahlenden Löhne gerade in den unteren Tarifgruppen die Arbeitskräftenachfrage positiv beeinflussen dürfte⁹. Durch die Lohnspreizung wird insbesondere die Nachfrage nach Dienstleistungen – bei unterstellter hoher Preiselastizität der Nachfrage in diesem Sektor – begrenzt. Dadurch sind arbeitsintensive Dienste zu teuer, verschwinden ganz, erfolgen „schwarz“ oder müssen öffentlich bereitgestellt bzw. subventioniert werden.

Hohe und ansteigende Abgabenbelastung

Hohe Steuern und Abgaben treiben einen Keil zwischen die betrieblichen Arbeitskosten auf der einen Seite und das Nettoeinkommen der Arbeitnehmer auf der anderen Seite. Hierzu tragen insbesondere die gestiegenen Sozialabgaben bei. So sind die Beitragssätze allein im Zeitraum von 1990 bis 2001 – trotz zuletzt leicht rückläufiger Tendenz – von knapp 35% auf mehr als 41% gestiegen.

Auf der Seite der Arbeitskräftenachfrage sorgen steigende Sozialabgaben – ohne eine Kompensation

durch eine entsprechende Lohnzurückhaltung – dafür, dass der Faktor Arbeit teurer wird und unter sonst gleichen Bedingungen weniger nachgefragt wird. Entweder wird dann Arbeit durch Kapital substituiert oder die Aktivität verschwindet vom Markt und wird eventuell in Eigen- oder Schwarzarbeit erledigt.

Auf der Seite des Arbeitsangebotes führen steigende Sozialabgaben zu einem größeren Abstand von Brutto- und Nettoeinkommen. Je weniger sich die Beschäftigten von hohen, in der Tendenz steigenden Sozialabgaben an Nutzen versprechen, desto mehr dürfte der Arbeitsanreiz sinken. Infolgedessen könnte das Arbeitsangebot zurückgehen bzw. zumindest teilweise auf Beschäftigungsformen ausweichen, die keine Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung vorsehen (z.B. geringfügige Beschäftigung, Selbständigkeit, Schwarzarbeit).

Fehlanreize

Schließlich kann auch die Ausgestaltung der sozialen Sicherung dazu beitragen, dass niedrig entlohnte Beschäftigung erst gar nicht entsteht bzw. sich nicht weiter aufbaut. Anzusprechen ist dabei zunächst das Niveau der Transferleistungen. Sie wirken zwar immer als eine Art „Mindestlohn“ und können negative Arbeitsanreize auslösen, sind aber deshalb nicht als ein „Fehlanreiz“ einzustufen. Vielmehr steckt hinter der Höhe der Transferleistungen ein verteilungspolitisches Ziel, nämlich das Einkommen, was die Gesellschaft denjenigen zukommen lassen möchte, die aus individuellen Gründen (z.B. Krankheit, Benachteiligung) oder aufgrund der Arbeitsmarktlage keine Erwerbsarbeit ausüben können.

Unabhängig davon wird die Entstehung von Beschäftigung – insbesondere am unteren Rand der Lohnskala – durch mindestens drei institutionell bedingte Fehlanreize behindert. Ein erstes Hindernis stellt die so genannte „Geringfügigkeitsschwelle“ dar. Sie ist als Beschäftigungsbarriere zu sehen, weil sie zu einem Belastungssprung oberhalb eines Betrages

⁶ Vgl. W. Dostal, A. Reinberg: Arbeitslandschaft 2010 - Teil 2: Ungebrochener Trend in die Wissensgesellschaft, IAB Kurzbericht Nr. 10, 27.8.1999.

⁷ Vgl. hierzu W. Eichhorst, S. Profit, E. Thode: Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2001.

⁸ Vgl. H. Buslei, V. Steiner, F. Brosius, P. Jacobebbinghaus, R. Martin: Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich, ZEW-Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Mannheim 1999.

⁹ Vgl. J. Jerger, A. Spermann: Ist ein Wohlfahrtsstaat ohne Armutsfalle möglich?, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 7 (1999), S. 349-355.

von 325 € führt. Jenseits dieser Schwelle wird für den Arbeitnehmer der volle Sozialversicherungsbeitrag fällig.

Eine zweite Bremse für die Entstehung von Beschäftigung ist die so genannte „Sozialhilfefalle“. Das gegenwärtig geltende System sieht eine hohe Transferenzugsrate (von ca. 85%), also eine sehr restriktive Anrechnung von Zusatzverdiensten bei Sozialhilfeempfängern vor. Ähnliches gilt im Übrigen für die Arbeitslosenhilfe, die einen maximalen Hinzuverdienst durch Erwerbseinkommen von 165 € monatlich vorsieht. Solche Regelungen können zur Verlängerung des Hilfebezugs beitragen.

Schließlich sorgt drittens auch die spezifische Konstruktion des Familienlastenausgleichs für Fehlanreize. Hintergrund hierfür ist, dass die sich am tatsächlichen Aufwand orientierenden Sozialhilfesätze höher ausfallen als das unabhängig vom Einkommen gezahlte Kindergeld bzw. der alternativ in Abzug zu bringende Kinderfreibetrag.

Ansatzpunkte im Niedriglohnsektor

Die folgende Tabelle soll verdeutlichen, wo die Ansatzpunkte von Niedriglohnsubventionen liegen können. In der ersten Zeile wird unterstellt, dass ein Niedriglohnsektor ohne öffentliche Förderung (sprich: soziale Flankierung) entstehen soll. Zwei Varianten wären dann denkbar. Im ersten Fall könnte z.B. durch neue Leichtlohngruppen oder durch mehr außertarifliche Beschäftigung die Lohnspreizung vergrößert werden. Eine zweite, zumindest theoretische Möglichkeit würde darin bestehen, dass sich der Niedriglohnbereich auf Beschäftigungsverhältnisse gründen würde, die nicht unbedingt durch geringere Bruttostundenlöhne, wohl aber durch geringeren sozialen Schutz gekennzeichnet wären. Ein Beispiel hierfür wäre eine drastische Erhöhung der Geringfügigkeitsschwelle etwa um das Doppelte oder sogar mehr. Im Ergebnis würde man so etwas wie ein „zweites“ und damit sozial weniger abgesichertes Beschäftigungsverhältnis erhalten.

Hält man dagegen weder eine größere Lohnspreizung noch so etwas wie ein zweites Beschäftigungsverhältnis aus gesellschaftspolitischen Gründen für sozial vertretbar (z.B. wegen der möglichen Folgen wie Armut, Ghettobildung, Kriminalität), käme eine Förderung des Niedriglohnbereichs durch Subventionen in Frage.

Um in Deutschland das anspruchsvolle Ziel einer Reduzierung der Langzeiterwerbslosigkeit bei gleichzeitiger Vermeidung von Einkommensarmut zu erreichen, wären allgemeine Lohnsubventionen oder öf-

Tabelle
Niedriglohnsektor und Bezuschussung niedriger Einkommen

	Senkung der Lohnkosten	Senkung der Lohnnebenkosten
Ohne Lohnsubvention	Stärkere Lohnspreizung ohne sozialpolitische Kompensation	Beschäftigungsverhältnisse mit eingeschränkter sozialer Sicherheit (z. B. geringfügige Beschäftigung)
Mit Lohnsubvention	Negativeinkommensteuerkonzepte	Degressive Bezuschussung des Arbeitnehmeranteils zur Sozialversicherung

fentliche Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen in Erwägung zu ziehen. Mögliche Adressaten für die Subventionen sind grundsätzlich Arbeitgeber und/oder Arbeitnehmer. Die Besonderheit von Kombilohnarrangements besteht nun darin, dass bei diesen eine Förderung des Arbeitnehmers erfolgt. Unter dem Stichwort Kombilohn lassen sich demnach alle Niedriglohnsbventionen an Arbeitnehmer subsumieren, die zur Verbesserung ihres Nettolohns beitragen und somit als Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch Einkommenstransfers einzustufen sind.

Kombilohn als Spezialfall

Kombilöhne im Sinne arbeitnehmerseitiger Einkommenshilfen können auf sehr unterschiedliche Art und Weise ausgestaltet werden. Ein wichtiges Gestaltungselement ist die Höhe der Subvention. Als Bezugsgröße für die Höhe der Subvention kommen zum einen die Monats- bzw. Jahresvergütung wie bei so genannten „Einkommenssubventionen“ oder auch die Stundenvergütung wie bei so genannten „Lohnsatzsubventionen“ in Betracht. Dabei ist dann festzulegen, bis zu welcher Lohnhöhe eine Förderung erfolgen soll. Um Belastungssprünge an den jeweiligen Förderlimits in Grenzen zu halten, können die Zuschüsse degressiv ausgestaltet werden.

Einkommenszuschüsse können darüber hinaus lediglich auf Zeit oder auf Dauer gewährt werden. Befristeten Lohnsubventionen (z.B. zugunsten bestimmter Zielgruppen) liegt die Überlegung zugrunde, dass der Arbeitnehmer zum Zeitpunkt der Einstellung noch nicht die marktübliche Produktivität erreicht und der Zuschuss einen Ausgleich für Minderproduktivität darstellt. Man könnte in diesem Fall also von einer öffentlichen Förderung so genannter „Einstiegslohne“ sprechen. Werden die Zuschüsse dagegen unbefristet gewährt, steht die Schaffung eines Niedriglohnsektors im Vordergrund. Im Vergleich zu einer Referenzsituation ohne solche Subventionierung würden damit weni-

ger produktive Beschäftigungsverhältnisse auf Dauer etabliert.

Schließlich können bei Subventionierungsarrangements in mehr oder weniger starkem Umfang flankierende Maßnahmen vorgesehen werden. Um für niedrig entlohnte Beschäftigte Wege aus der ihnen drohenden „bad-job-low-skill-trap“ zu eröffnen, könnten gezielte (eventuell auch berufsbegleitende) Qualifizierungsmaßnahmen sowie gezielte und verstärkte Vermittlungsaktivitäten der Arbeitsämter (mit dem Ziel eines „learning-on-the-job“) hilfreich sein. Als Teil einer Aktivierungsstrategie ist darüber hinaus eine Verpflichtung zur Teilnahme an solchen Förderprogrammen (z.B. durch noch strengere Zumutbarkeitskriterien) für Empfänger von Transferleistungen wohl naheliegend.

Was wissen wir über die Wirkung von Niedriglohnsubventionen vom Typ Kombilohn? Zu bedenken sind dabei fiskalische Aspekte, Beschäftigungswirkungen und weitergehende ordnungspolitische Fragen.

Fiskalische Aspekte von Lohnsubventionen

Es mag etwas trivial klingen, ist aber dennoch von großer Bedeutung: Niedriglohnsubventionen ohne zeitliche Befristung und ohne regionale, betriebliche oder personenspezifische Einschränkungen (allgemeine Lohnsubventionen) sind unter sonst gleichen Bedingungen immer mit höheren Einführungskosten verbunden als Alternativen, die Begrenzungen jedweder Art vorsehen. Fiskalisch zu Buche schlägt dabei nicht nur, wer wie lang in den Genuss der Förderung kommt. Darüber hinaus kommen allgemeine (generelle) und unbefristete Lohnsubventionen aus Gründen der horizontalen Gleichbehandlung immer auch den bereits Beschäftigten in dem jeweils definierten Niedriglohnsegment zugute.

Die Betrachtung der fiskalischen Aspekte von Lohnsubventionen ist eine schwierige Angelegenheit. Zu ermitteln ist zunächst, welcher Mittelbedarf (so genannte Bruttoeinführungskosten) unter Status-quo-Bedingungen durch die Bezuschussung von Arbeitskosten und/oder Nettoeinkommen erforderlich wäre. Damit wüsste man, wie groß die „Mitnahme“ selbst ohne jede Verhaltensänderung auf jeden Fall sein dürfte. Von den Bruttoeinführungskosten zu den Nettoeinführungskosten gelangt man dann weiter dadurch, indem – immer noch unter Status-quo-Bedingungen, d.h. insbesondere Ausblendung von Verhaltensänderungen – Rückwirkungen im Finanzkreislauf berücksichtigt werden. So könnten beispielsweise durch Kombilöhne eventuell Einsparungen bei anderen Lohnersatzleistungen realisiert werden.

Schließlich bedarf es für die Ex-ante-Ermittlung der Nettokosten einer Abschätzung des Beschäftigungseffekts, der aus Veränderungen des Arbeitsangebots- und eventuell auch des Arbeitsnachfrageverhaltens resultiert. Bisher wurde nicht berücksichtigt, dass für die Einführung der Lohnsubvention eventuell eine Gegenfinanzierung notwendig sein könnte. Wäre es beispielsweise zum Zwecke der Einführung der Lohnsubvention nötig, öffentliche Kredite aufzunehmen, Steuern zu erhöhen oder Ausgaben an anderer Stelle zu senken, würde sich aufgrund der nun zu berücksichtigenden Folgewirkungen bzw. Entzugseffekte der Berechnung der Nettokosten zugrunde gelegte Beschäftigungseffekt zwangsläufig verringern.

Beschäftigungswirkungen

Zunächst wäre es denkbar, dass es durch das Kombilohnarrangement zu keinerlei Verhaltensänderungen im Vergleich zum Status quo kommt. Sie würden in vollem Umfang mitgenommen. Die Subvention ginge aber auch dann natürlich nicht verloren und könnte im Vergleich zu einer Referenzsituation ohne Förderung zudem beschäftigungsrelevante Strukturverschiebungen bewirken. Denn dadurch würden unter sonst gleichen Bedingungen den geförderten Arbeitnehmern mehr Konsummöglichkeiten eröffnet.

Über den bloßen Mitnahmeeffekt hinaus können sich Zusatzbeschäftigungseffekte nur dann einstellen, wenn sich Veränderungen des Arbeitsangebots- und eventuell nachfolgend des Arbeitsnachfrageverhaltens ergeben. Kombilohnarrangements sind für die geförderten Arbeitnehmer mit einer Steigerung des Lohnsatzes gleichzusetzen. Die Effekte eines steigenden Lohnsatzes auf das Arbeitskräfteangebot sind aber schon aus theoretischer Sicht unbestimmt. Weil durch den höheren Lohnsatz Freizeit im Vergleich zu Arbeitszeit teurer wird, erfolgt eine Substitution von Freizeit durch Arbeit. Diesem eine Ausdehnung des Arbeitsangebotes hervorrufenden Substitutionseffekt steht ein entgegengesetzt wirkender Einkommenseffekt gegenüber. Der Einkommenseffekt bewirkt eine Reduzierung des Arbeitsangebotes, weil sich durch den höheren Lohnsatz die Güternachfrage ausweiten kann und damit Freizeit relativ gesehen attraktiver wird. Empirische Untersuchungen legen nahe, dass der Einkommenseffekt – zumindest auf aggregierter Ebene – schwächer ausfällt als der Substitutionseffekt¹⁰.

Unabhängig von der bisher isoliert betrachteten Reaktion des Arbeitsangebotes würde sich aber ein Zusatzeffekt nur dann einstellen, wenn dem zusätzli-

chen Arbeitskräfteangebot eine zusätzliche und passende Arbeitskräftenachfrage gegenüberstehen würde. Dies setzt zum einen voraus, dass es weder einen regionalen noch einen qualifikatorischen Mismatch gibt und zum anderen, dass Lohnanpassungsprozesse stattfinden (können). Letztere hängen von der Flexibilität bzw. Rigidität des Lohnsetzungsverhaltens ab. Käme es beispielsweise aufgrund einer Lohnsubvention zu einer Ausweitung des Arbeitsangebotes (bei Dominanz des Substitutionseffekts) im unteren Lohnbereich, würden zusätzlich umso mehr Arbeitsplätze entstehen je elastischer die Arbeitsnachfrage auf den Angebotsdruck reagiert. Dabei wäre dann zwischen der kurzen Frist mit wohl nur geringer Anpassung und der längerfristigen Sicht mit stärkerer Anpassung zu unterscheiden.

Für die Ermittlung der möglichen Zusatzbeschäftigungseffekte einer Lohnsubventionierung reicht aber die Betrachtung der direkten Wirkungen auf das Arbeitsangebot nicht aus. So sind gegenläufige Auswirkungen auf Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage für den wohl realistischen Fall zu unterstellen, dass der Mittelbedarf für die Lohnsubvention durch Steuer- und Abgabenerhöhung bzw. Ausgabensenkungen an anderer Stelle finanziert werden müsste.

Marktversagen und Politikversagen

Kombilohnarrangements kommen im Sinne arbeitsmarktpolitischer Interventionen nur dann in Frage, wenn diese zur Beseitigung oder zumindest zu einer partiellen Korrektur von spezifischem Marktversagen beitragen können. Zu denken ist in diesem Zusammenhang an die Beseitigung der Fehlanreize im Steuer- und Transfersystem oder auch die Vermeidung einer Entwertung von Humankapital aufgrund längerer Erwerbslosigkeit.

Mit der Verfolgung des gutgemeinten Ziels, Marktversagen zu vermeiden oder zu mildern, kann es aber auch zu neuem Politikversagen kommen. Dies lässt sich am Beispiel von Einkommenssubventionen gut zeigen. So sorgen die vom Stundenumfang unabhängigen Kombilohnarrangements dafür, dass Erwerbseinkommen aufgestockt wird. Hierdurch kann für die Begünstigten ein Anreiz bestehen, sich mit der Situa-

tion zu arrangieren und sie zu veranlassen, den erreichten Status nicht mehr aufzugeben. Ein solcher „Sperrklinkeneffekt“ würde die Bereitschaft zur Höherqualifikation bzw. Ausdehnung der Arbeitszeit bremsen¹¹.

Im Gegensatz zu einer Subventionierung niedriger Einkommen würden dagegen von einer Bezuschussung niedriger Stundenlohnsätze positive Arbeitsanreize ausgehen¹². So würde sich die Subvention für den Arbeitnehmer erhöhen, wenn das Arbeitsangebot – gemessen in Arbeitsstunden – bis zu vorgegebenen Höchstarbeitszeiten ausgeweitet würde. Hier ergibt sich aber ein gravierendes Kontrollproblem. Begünstigte Arbeitnehmer erhielten einen (Fehl-)Anreiz, weniger oder gar nicht geförderte Teilzeit pro forma in ganz oder überwiegende geförderte Vollzeit umzuwandeln. Obwohl es sich hier um eindeutige Manipulation und einen Missbrauchstatbestand handeln würde, ist kaum ein praktikabler Weg in Sicht, wie dieses Problem vermieden werden kann.

Schließlich wird eine Förderung von Niedriglohnbeschäftigung nie umhinkommen, Lohn- oder Einkommensgrenzen zu definieren, bis zu denen Zuschüsse gewährt werden sollen. Auch dies kann Schwierigkeiten aufwerfen. Zum einen kann eine Schwelle entstehen, von der an der nächstverdiente Euro (ähnlich wie bei der oben bereits dargelegten und momentan geltenden 325-€-Regelung) mit einer exorbitanten Grenzbelastung belegt wäre. Zum anderen kann es bei dem Versuch, eine solche Schwelle durch eine Zone mit degressiver Entlastung zu entschärfen, ebenfalls zu hohen und damit eventuell nicht anreizkompatiblen Grenzbelastungen kommen. In beiden Fällen besteht das Risiko, dass hohe Grenzbelastungen durch Pro-forma-Vereinbarungen (z.B. Absenkung des Entgelts plus „schwarze Auszahlung“) umgangen werden.

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 gering Qualifizierte (insbesondere durch das Hineinwachsen ausschließlich geringfügig Beschäftigter in höhere Einkommensbereiche) und

¹⁰ Vgl. W. Franz, V. Steiner, H. Buscher, H. Buslei: Arbeitsmarktflexibilität und Beschäftigung, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Gutachten für das Bundesministerium für Wirtschaft, Mannheim 1997; vgl. L. Trabert, Chr. Dreger, W. Kempe, J. Kolb: Kombilohn in Sachsen-Anhalt, Teil 1, Gutachten des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle für das Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt, Forschungsbeiträge zum Arbeitsmarkt in Sachsen-Anhalt, Band 12 (1998).

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

¹² Vgl. H.-P. Klös: Arbeit plus Transfers. Zur Reform der kommunalen Beschäftigungspolitik, in: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Nr. 243, Köln 1998.

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 zusammenfassen¹³: Für die Bezuschussung der 1997 in dem geförderten Einkommenssegment Beschäftigten (ohne Auszubildende und Mehrfachbeschäftigte) wären auf der Basis 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 geringfügig 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.

Verbesserte Zuverdienstmöglichkeiten

Ausgangspunkt dieser Vorschläge ist die bereits erwähnte „Sozialhilfefalle“. Die weitgehende Anrechnung von Zusatzverdiensten 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). Durch eine Lockerung der Anrechnungsvorschriften von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe 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 wäre¹⁴.

Zwei Gründe sind hierfür vor allem verantwortlich:

- Wenn erstens die Existenzminima in Höhe der gegenwärtigen Sozialhilfeniveaus festgelegt werden, führen verbesserte Anrechnungsregelungen zu hohen Belastungen der öffentlichen Haushalte und infolgedessen 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 sind und

¹⁴ A. Boss: Das „Bürgergeld“ - ein finanzierbares und beschäftigungsförderndes Konzept?, in: D. Sadowski, M. Schneider (Hrsg.): Vorschläge zu einer neuen Lohnpolitik, Schriftenreihe der ADIA-Stiftung zur Erforschung neuer Wege für Arbeit und soziales Leben, Bd. 5, Frankfurt, New York 1997, S. 189-212; vgl. H. Buslei et al.: Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen, a.a.O.; L. Trabert et al.: Kombilohn in Sachsen-Anhalt, a.a.O.; K.-J. Gern: Auswirkungen verschiedener Varianten einer negativen Einkommensteuer in Deutschland: eine Simulationsstudie, in: Kieler Studien, 294 (1999); B. Kaltenborn: Grundsicherungskonzepte von Parteien und Verbänden. Übersicht und Bewertung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Nr. 9 (1998), S. 587-594; ders.: Fiskalische Konsequenzen und Arbeitsmarkteffekte von Reformvorschlägen für die Sozialhilfe in Deutschland, Johannes-Gutenberg-Universität Mainz, Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Nr. 56, Juli 1998; A. Bassanini, J.H. Rasmussen, S. Scarpetta: The Economic Effects of Employment-Conditional Income Schemes for the Low-Paid: An Illustration from a CGE Model applied to four OECD Countries, OECD: Economic Department Working Papers, Nr. 224 (1999).

¹³ Vgl. hierzu S. Bender, H. Rudolph, U. Walwei: Staatliche Zuschüsse zur Sozialversicherung hinter der 630 DM-Grenze? IAB-Kurzbericht, Nr. 8/19.8.1999; B. Kaltenborn: Fiskalische Effekte und Beschäftigungswirkungen einer degressiven Bezuschussung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung, IAB Werkstattbericht Nr. 14/26.8.1999.

zudem 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. 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 kann¹⁵.

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 die Kategorie mit eher geringem Lohnabstand. Das wären demnach nicht einmal ganz 20% der Sozialhilfe beziehenden Bedarfsgemeinschaften. Für diesen von seiner quantitativen Bedeutung häufig eher überschätzten Personenkreis dürfte darüber hinaus nicht eine Verbesserung der Zuverdienstmöglichkeiten und damit ein höherer Lohnabstand für das Erwerbsverhalten maßgeblich sein. Vielmehr dürfte auch und gerade für diese Zielgruppe die Verfügbarkeit bezahlbarer Kinderbetreuungseinrichtungen über den Umfang ihrer Erwerbstätigkeit entscheiden.

Kombilöhne als Einstiegshilfe

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 eine 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 dem Bundessozialhilfegesetz (z.B. das so genannte „Einstiegs-geld“).

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 dem Sozialgesetzbuch III (z.B. diverse Lohnkostenzuschüsse) kein gutes Pflaster für Kombilohnarrangements.

Nach dem Bundessozialhilfegesetz können seit dem 1.8.1996 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 so genannte „Einstiegs-geld“. Die Hilfeempfänger dürfen für einen Zeitraum von 12 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 1000 Förderzugängen.

¹⁵ W. Franz et al., a.a.O.

