



# **Kombilohn: Die Magdeburger Alternative**

Ronnie Schöb und Joachim Weimann  
Otto-von-Guericke Universität Magdeburg

## **Adresse**

Otto-von Guericke Universität Magdeburg  
Fakultät für Wirtschaftswissenschaft  
Postfach 41 20  
D-39016 Magdeburg  
email:

[ronnie.schoeb@ww.uni-magdeburg.de](mailto:ronnie.schoeb@ww.uni-magdeburg.de)

[joachim.weimann@ww.uni-magdeburg.de](mailto:joachim.weimann@ww.uni-magdeburg.de)

## 1. Einleitung

Das deutsche System der sozialen Grundsicherung schlittert immer tiefer in der Krise. Ursprünglich geschaffen, um diejenigen, die unverschuldet in Not geraten sind, ein Mindesteinkommen zu sichern, nimmt es jetzt all denjenigen die Arbeit, die nicht ausreichend produktiv sind, um ein entsprechendes Arbeitseinkommen zuzüglich aller Abgaben zu erwirtschaften. Der Grund scheint klar zu sein: Wer eine gering entlohnte Arbeit annimmt wird mit hohen Transferentzugsraten bestraft. Zum Teil wird für jeden selbstverdienten Euro die Hilfeleistungen um einen Euro gesenkt. Die logische Konsequenz: Arbeit lohnt nicht.

Arbeit muss sich wieder lohnen, will man die arbeitsfähigen Hilfebedürftigen wieder in den Arbeitsmarkt integrieren. Das ist die Idee, die hinter dem Mainzer Kombilohnmodell steht, das zum 1. März bundesweit eingeführt wurde. Danach erhalten ledige Arbeitnehmer, die im Einkommensbereich zwischen monatlich 325 Euro und 897 Euro eine sozialversicherungspflichtige Arbeit annehmen (bei Verheirateten, Paaren und allein Erziehenden liegt die Obergrenze bei 1707 Euro), Zuschüsse zum Arbeitnehmeranteil der Sozialversicherungsabgaben, die mit steigendem Einkommen langsam abgeschmolzen werden. Bei Kleinverdiener-Familien und allein Erziehenden kommt noch ein Zuschlag zum Kindergeld hinzu. In die gleiche Richtung gehen auch Vorschläge des ifo Instituts. In dem „Münchener Modell“ wird wie im Mainzer Modell auf eine Subvention des Nettolohnes abgestellt, doch sind die Anreizwirkungen wesentlich höher (siehe European Economic Advisory Group at CESifo 2002 und Sinn 2002).<sup>1</sup> Damit, so erhofft man sich, wird es für Geringverdiener wieder attraktiver, eine Arbeit anzunehmen.

Völlig offen bleibt bei dem Mainzer Modell jedoch, woher die neuen Arbeitsplätze kommen sollen. Glaubt man einer Broschüre des Bundesarbeitsministeriums, so sind diese Arbeitsplätze bereits vorhanden. Nur: „Diese Arbeitsplätze waren für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bislang wegen des niedrigen Nettoverdienstes oft unattraktiv und wurden deshalb auch von den Unternehmen nicht angeboten.“ (Bundesministerium für Arbeit 2002, S. 5). Beim Ifo Vorschlag sieht man zwar das Problem, vertraut jedoch darauf, dass der Staat schon die notwendigen Zwangsinstrumente hat, die Tarifparteien durch Lohnsenkungen im untersten Lohnbereich dazu zu zwingen, die notwendigen Arbeitsplätze auch bereitzustellen.

Hier ist wohl der Vater des Gedankens, dass Arbeitsplätze aus dem Boden schießen, sobald nur die Arbeiter dafür zur Verfügung stehen. Die Empirie zeigt ein ganz anderes Bild. Zuschüsse zum Nettoverdienst von Geringverdienern sind so neu nicht. So sieht das Bundessozialhilfegesetz seit der Sozialhilfereform von August 1996 Arbeitnehmerzuschüsse (§ 18 Absatz 5, BSGH) als Instrumentarium zur Wiedereingliederung arbeitsloser Empfänger von Sozialhilfe vor. Die bisheri-

---

<sup>1</sup> Überblicke über die verschiedenen theoretischen und politischen Vorschläge finden sich bei Buslei und Steiner (1999) und Kaltenborn (2001).

ge Bilanz ist ernüchternd. Nach einer Erhebung des Deutschen Städtetages für das Jahr 2000 wurden gerade einmal 0,17% der rund 142.000 im Rahmen der Hilfe zur Arbeit geförderten Sozialhilfeempfänger durch gezielte Arbeitnehmerzuschüsse wieder in den Arbeitsmarkt integriert. Entsprechend ernüchternd fiel die Stellungnahme des Deutschen Städtetags aus: „zusätzliche Anreize durch Freilassung von Arbeitseinkommen und Zuschüssen an Arbeitnehmer [werden] kaum zu mehr Beschäftigung führen.“(Fuchs und Spengler 2001, S.30).

Das Mainzer Modell und der Ifo-Vorschlag, gründen auf einer falschen bzw. unzureichenden Diagnose der Arbeitsmarktmisere und haben deshalb die falsche Therapie verschrieben. Übersehen wird, dass die Arbeitslosigkeit gering qualifizierter Menschen in Deutschland Ursachen auf *beiden* Seiten des Marktes hat: Die Angebotsseite hat ein Anreizproblem und die Nachfrageseite ist mit zu hohen (Mindest-) Bruttolohnkosten konfrontiert. Ein Kombilohnmodell kann in Deutschland deshalb nur dann zu einer spürbaren Wiederbelebung des Arbeitsmarktes für Geringqualifizierte führen, wenn es Arbeit einerseits wieder attraktiv und andererseits billiger macht.

Um diese These zu belegen, werden im Folgenden zunächst die Symptome der deutschen Arbeitsmarktmisere dargelegt und die entsprechende Diagnose gestellt. Darauf aufbauend wird eine alternative Therapie vorgeschlagen, die wir in Anlehnung an die Neigung, Modelle mit Städtenamen zu verbinden, die Magdeburger Alternative (nicht zu verwechseln mit dem Magdeburger Modell) nennen wollen.

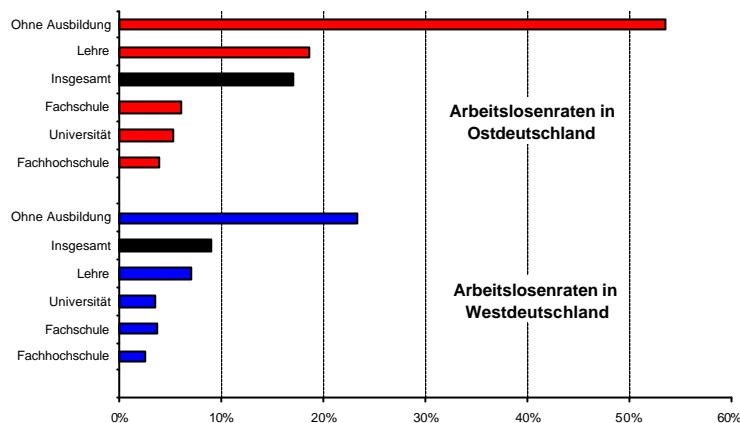
## 2. Die Symptome

Für wen kommen Kombilohnmodelle eigentlich in Frage? Zielgruppe fast aller Vorschläge sind arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger und Bezieher von Arbeitslosenhilfe.

Zum Jahresende 1999 erhielten in Deutschland 2,79 Millionen Personen im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt Leistungen aus der Sozialhilfe. Davon sind 1,46 Millionen im erwerbsfähigen Alter von 15- 59 Jahren. Zieht man diejenigen ab, die wegen häuslicher Bindung, Krankheit oder Behinderung nicht arbeitsfähig sind und nimmt man diejenigen aus, die bereits Teil- oder Vollzeit arbeiten oder sich in Um- oder Fortbildungsmaßnahmen befinden und Hilfeleistungen empfangen, so ergibt sich ein Arbeitskräftepotential aus dem Pool der Sozialhilfeempfänger von 866.000 – das sind 31 Prozent aller Sozialhilfeempfänger. Hinzuzuzählen sind, bereinigt um die Zahl derjenigen, die ergänzende Sozialhilfe erhalten, etwa 1,3 Millionen Arbeitslosenhilfeempfänger. Das gesamte Arbeitskräftepotential aller Grundsicherungsempfänger, das man mit einem Kombilohnmodell ansprechen kann, liegt damit bei etwa 2,2 Millionen. Dies entspricht in etwa 58 Prozent aller Grundsicherungsempfänger (vgl. Statistisches Bundesamt und Raffelhüschen 2001, S. 16).

Wie gering die Chancen der potentiellen Adressaten eines Kombilohnmodells auf dem Arbeitsmarkt tatsächlich sind, zeigt ein Blick auf die qualifikationsspezifischen Arbeitslosenraten aus dem Jahr 1998 in der Abbildung 1.

Abbildung 1: Qualifikationsspezifische Arbeitslosenraten



Quelle: Reinberg (1999). Laut Auskunft des IAB sind wegen Verzerrungen im Mikrozensus zur Zeit noch keine aktuelleren qualifikationsspezifischen Arbeitslosenraten verfügbar.

In Westdeutschland lag die Arbeitslosenrate für Arbeitnehmer ohne abgeschlossene Ausbildung 1998 bei 23,3%. Wesentlich dramatischer noch sind die Zahlen für Ostdeutschland. Die Übernahme des Grundsicherungssystems der alten Bundesländer hat den Arbeitsmarkt für geringqualifizierte Arbeit in den neuen Bundesländern fast vollständig vernichtet. Über 50 Prozent der Arbeitnehmer ohne abgeschlossener Berufsausbildung sind dort ohne Arbeit.

Liegt dies ausschließlich an den fehlenden Arbeitsanreizen? Tatsächlich kann nicht geleugnet werden, dass das Grundsicherungssystem die Arbeitsanreize für Geringqualifizierte erheblich reduziert, denn die Gewährung der Sozialtransfers hängt entscheidend davon ab, dass die Anspruchsberechtigten nicht oder nur in sehr geringem Umfang arbeiten. Abbildung 2 zeigt den Verlauf des Nettoeinkommens in Abhängigkeit vom Arbeitseinkommen. Ein Transferempfänger hat das Recht, bis zu €71,58 monatlich hinzuzuverdienen, ohne mit einer Verringerung seiner Transferzahlungen rechnen zu müssen. Darüber hinausgehendes Arbeitseinkommen wird mit hohen Transferentzugsraten belegt. Der schraffierte Bereich in Abbildung 2 gibt das Einkommensintervall an, bei der die implizite Steuer über 85% liegt. Er gibt damit den Kernbereich der Armutsfalle an.

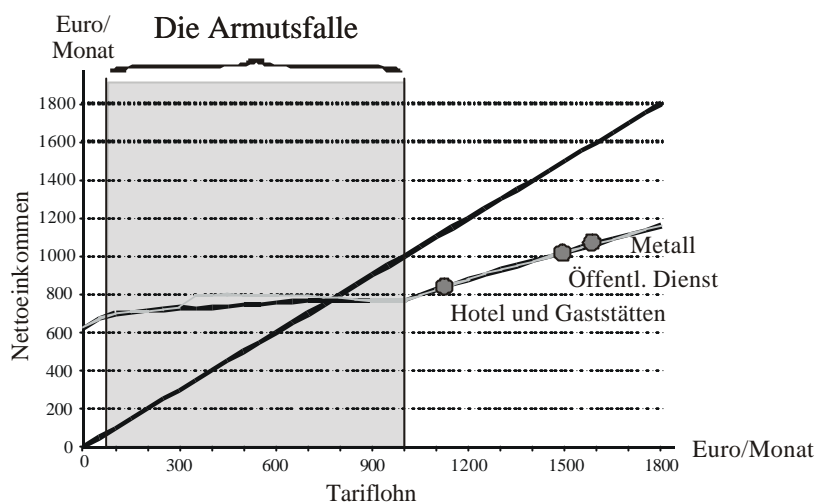
Obwohl dieser Bereich recht groß ist, gilt zumindest bei einem alleinstehenden Arbeitnehmer, dass ein gewisser, wenn auch geringer Lohnabstand gewahrt bleibt.<sup>2</sup> In Abbildung 2 sind für die drei Bereiche „Hotel- und Gaststättengewerbe“, „öffentlicher Dienst (West)“ und „Metallindustrie“ der Tariflohn der untersten Lohngruppe und das sich daraus ergebende Nettoeinkommen eingezeichnet. Doch bleibt fraglich, ob es sich wirklich lohnt für einen minimalen Mehrverdienst ganztags zu arbeiten. Raffelhüschen (2001) beispielsweise glaubt, dass der Lohnabstand mindestens 50% betragen muss, um

---

<sup>2</sup> Einen Überblick über Lohnabstandsberechnungen findet sich bei Feist (2000). Neuere Berechnungen bietet Boss (2001).

einen ausreichenden Arbeitsanreiz zu schaffen. Das zweifellos bestehende Anreizproblem auf der Arbeitsangebotsseite verschärft sich in den neuen Bundesländern, weil aufgrund der niedrigeren Tariflöhne der Lohnabstand dort noch geringer ist als in den alten Bundesländern.

Abbildung 2: Die Armutsfalle in Deutschland



Quellen: Ifo Institut, Tarifbericht des Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2001.

Die Armutsfalle resultiert aus dem Grundprinzip, dass Sozialhilfe und ergänzende Sozialtransfers im deutschen System der sozialen Grundsicherung nur gewährt werden, wenn *nicht* gearbeitet wird. Staatlich verordnetes Nichtstun wird honoriert, aber individuelle Bereitschaft zu arbeiten wird bestraft. Dessen ungeachtet sollte nicht übersehen werden, dass die Bereitschaft zur Aufnahme einer Arbeit nicht allein vom Lohnabstand abhängt. Wie bedeutend es für das individuelle Wohlbefinden ist, eine Beschäftigung zu haben, belegen viele Studien, die die Wirkung von Arbeitslosigkeit auf das individuelle Wohlbefinden untersuchen. Clark und Oswald (1994) haben für Großbritannien gezeigt, dass Arbeitslosigkeit die persönliche Zufriedenheit mit seinen Lebensumständen stärker mindert als etwa die Trennung vom Lebenspartner. Winkelmann und Winkelmann (1995) kommen für Deutschland zum selben Ergebnis und zeigen, dass dies nicht auf durch Arbeitslosigkeit bedingte Einkommenseinbußen zurückzuführen ist (ähnliche Ergebnisse finden sich auch bei Gerlach und Stephan 1996). Diese Studien belegen, dass die im jetzigen System praktizierte alleinige Absicherung des Einkommens bei Arbeitslosigkeit nur einen geringen Teil der mit Arbeitslosigkeit verbundenen sozialen Kosten kompensieren kann. Zugleich erklären sie die positiven Erfahrungen, die mit kommunalen Beschäftigungsprogrammen für Sozialhilfeempfänger – wie beispielsweise dem Leipziger Modell (Schöb 2002) – gemacht wurden.

Die prekäre Lage der öffentlichen Haushalte ist ein weiterer Grund dafür, das System der Grundsicherung in Deutschland grundlegend zu reformieren. Aufgrund der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit sind die Ausgaben für Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe enorm angestiegen. Mittlerweile belaufen sich die Kosten der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt und der Arbeitslosenhilfe auf jährlich 23 Mrd.

Euro (2000), das entspricht rund 45% der letztjährigen Nettoneuverschuldung der öffentlichen Hand, die dem Bundesfinanzminister beinahe einen blauen Brief aus Brüssel eingebracht hätte. Dazu kommen die Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik durch die Bundesanstalt für Arbeit, die mit jährlich 22 Mrd. Euro zu Buche schlagen und zu einem nicht unerheblichen Teil durch die Arbeitslosigkeit geringqualifizierter Menschen verursacht sind. Beide Positionen stellen ein gewaltiges Einsparpotential dar, das den unmittelbaren fiskalischen Kosten einer Lohnsubvention gegenübersteht.

### **3. Die Diagnose**

Das Mainzer Modell hat die zu geringen Arbeitsanreize als die wesentliche Ursache für die hohe Zahl der potentiell arbeitsfähigen Hilfeempfänger identifiziert. Angenommen diese Diagnose stimmt und selbst bei einem Lohnabstand von über 20% wäre der Arbeitsanreiz für Sozialhilfeempfänger zu gering. Ferner angenommen, dass die Lohnanreize so wie sie im Ifo-Vorschlag ausgestaltet sind, tatsächlich ausreichen, Arbeit ausreichend attraktiv zu machen, so bleibt doch die Frage vollständig unbeantwortet, wer denn die über zwei Millionen Arbeitsplätze für die Sozial- und Arbeitslosenhilfeempfängern schaffen soll. Kann wirklich damit gerechnet werden, dass die Nachfrageseite „mitzieht“ und das neu erschlossene Arbeitsangebot absorbiert? Erhebliche Zweifel daran sind angebracht.

Die Löhne werden in Deutschland in Tarifverhandlungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden festgesetzt. Auch wenn die Tariflöhne im Prinzip weder für Nicht-Gewerkschaftsmitglieder noch für Unternehmen, die nicht in Arbeitgeberverbänden organisiert sind, verbindlich sind, werden doch über 84 Prozent aller Arbeitnehmer entsprechend den Tarifvereinbarungen entlohnt (Tarifbericht 2001). Der Punkt ist, dass zu den tariflich vorgegebenen Mindestlöhnen die Unternehmen nicht bereit sind, mehr Arbeiter einzustellen als sie derzeit beschäftigen, unabhängig davon, wie viele ihre Bereitschaft bekunden, eine offene Stelle anzunehmen.

Abhilfe kann bei Modellen, die auf eine Subvention des Nettolohns setzen, nur geschaffen werden, wenn in zukünftigen Tarifverhandlungen den Unternehmen die Möglichkeit eröffnet wird, unterhalb der jetzt bestehenden Lohnuntergrenzen Kombilohnempfänger einzustellen. Wie sichergestellt werden kann, dass dies auch tatsächlich geschieht, bleibt dabei bei diesen Vorschlägen weitgehend offen. Man macht es sich etwas einfach und argumentiert leicht an den politischen Gegebenheiten in Deutschland vorbei, wenn man es bei der Forderung belässt: „Die Tarifpolitik muss mitmachen, und wenn sie es nicht tut, muss der Staat tariffreie Zonen erzwingen. Er darf die Allgemeingültigkeit von Tarifverträgen nicht für Arbeitgeber erklären, die gar nicht durch den Arbeitgeberverband vertreten sind...“ (Sinn 2002). Tariffreie Zonen zu erzwingen, hieße die Tarifautonomie aushebeln und den Arbeitsmarktfrieden aufkündigen. Der Verbot der Allgemeinverbindlichkeit stellt eine Forderung dar, die ins Leere laufen muss, da die Allgemeinverbindlichkeit außer im Bausektor keine große Bedeutung hat. 1998 wurden gerade einmal 1,2% der Tarifverträge für verbindlich erklärt.

Allgemeine Lohnsenkungen werden die Gewerkschaften mit gutem Grund ablehnen, denn dies würde die Einkommen ihrer Mitglieder reduzieren. Sie würden sich also höchstens auf Öffnungsklauseln einlassen, die für bestimmte Gruppen Löhne unterhalb der Tariflöhne gestatten. Doch dies birgt eine andere Gefahr für die Gewerkschaften. Die vom Staat Begünstigten drängen sich in den Arbeitsmarkt und nehmen die Arbeitsplätze der bisher regulär beschäftigten Arbeitnehmer ein. Insofern diese nach einem Abgleiten in die Arbeitslosenhilfe selbst wieder eine Chance auf dem Arbeitsmarkt erhalten, zu niedrigeren Löhnen eine neue Arbeit zu erhalten, kommt es doch zu der allgemeinen Lohnsenkung, die die Gewerkschaften gerade verhindern wollen. Für die ehemals regulär beschäftigten verschlimmert sich die Situation noch zusätzlich durch die zeitliche Befristung der Lohnsubventionen. Zu dem Zeitpunkt, zu dem sie sich durch den sozialen Abstieg in die Arbeitslosenhilfe selbst für das Programm qualifizieren, wird keine entsprechenden Lohnsubventionen mehr angeboten.

Die Absenkung der Bruttolöhne den Tarifparteien zu überlassen, verspricht also keinen Erfolg. Die Alternative besteht in der direkten Subvention der Bruttolöhne. Allerdings entsteht dabei ein erhebliches Problem, auf das in der Kombilohndiskussion immer wieder verwiesen wird und das auch hier nicht verschwiegen werden soll. Bruttolohnsubventionen schaffen für Unternehmen einen massiven Anreiz, reguläre, nicht subventionierte Beschäftigte durch subventionierte zu ersetzen. Selbst wenn sich eine unmittelbare Substitution innerhalb eines Unternehmens verhindern ließe, müsste mit der Auslagerung von solchen Unternehmensbereichen gerechnet werden, in denen Geringqualifizierte zum Einsatz kommen. Eine Bruttolohnsubvention läuft damit auf eine Subventionierung des gesamten Niedriglohnsektors hinaus, verbunden mit entweder vernachlässigbaren Beschäftigungswirkungen oder aber hohen fiskalischen Belastungen. Jedes Kombilohnmodell, das die Arbeitsnachfrage wirkungsvoll stimulieren will, indem es die Bruttolöhne subventioniert, muss deshalb eine Antwort auf die Frage parat haben, wie es dieses Verdrängungsproblem lösen will.

#### **4. Die Magdeburger Alternative**

Im letzten Abschnitt wurden fünf wesentliche Elemente einer effizienten Lohnsubvention zur Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte identifiziert, die Bestandteil eines wirksamen Kombilohnmodells sein müssen:

1. Wenn die Beschäftigungsmenge durch die Arbeitsnachfrage bestimmt ist, dann muss eine Lohnsubvention am Bruttolohn, und nicht wie beim Mainzer Modell beim Nettolohn, ansetzen.
2. Wenn der Bruttolohn abgesenkt wird und damit die Arbeitsnachfrage ansteigt, dann ist nicht auszuschließen, dass neu geschaffene Arbeitsplätze unbesetzt bleiben, weil die Arbeitsanreize zu gering sind. Um dies zu verhindern, darf eine effektive Arbeitsmarktpolitik nicht nur auf die Stimulierung der Arbeitsnachfrage setzen, sondern muss zugleich auch sicherstellen, dass

sämtliche arbeitsfähigen Sozial- und Arbeitslosenhilfeempfänger tatsächlich bereit sind, eine ihnen angebotene Arbeit anzunehmen.

3. Das Problem der Armutsfalle und der zu hohen Bruttolohnkosten ist kein vorübergehendes Phänomen. Da die Gesellschaft den Mindeststandard als relative Größe definiert, wird das Existenzminimum in einer wohlhabenden Gesellschaft dauerhaft über dem Einkommen liegen, das geringqualifizierte Arbeiter aus eigener Kraft erwirtschaften können. Das darf jedoch nicht wie im bestehenden System der sozialen Grundsicherung dazu führen, dass Geringqualifizierte dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden. Vielmehr sollte der Staat dazu übergehen, anstatt dauerhaft das Nichtstun in vollem Umfang zu alimentieren, nur denjenigen Anteil des Existenzminimums zu subventionieren, den ein Hilfebedürftiger nicht aus eigener Kraft erwirtschaften kann.
4. Schließlich ist eine Lohnsubvention so auszugestalten, dass ausgeschlossen wird, dass reguläre Arbeitsplätze durch subventionierte Arbeitsplätze ersetzt werden und es zu einer massiven Auslagerung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte kommt.
5. Die angespannte Lage der öffentlichen Haushalte erzwingt, dass ein Kombilohnmodell keine zusätzlichen fiskalischen Lasten verursachen darf.

## **Die Magdeburger Alternative: Ein 4-Punkte Plan**

Der folgende Vorschlag, Geringqualifizierten in Deutschland wieder Arbeit zu beschaffen, basiert auf vier Elementen, die so ausgestaltet sind, dass sämtlichen fünf Anforderungen an ein erfolgversprechendes Kombilohnmodell Rechnung getragen wird:

### *1. Bruttolohnsubvention in Höhe der Sozialversicherungsabgaben*

Die Lohnsubvention setzt am Bruttolohn an, indem die Bundesregierung den Arbeitgebern, die Sozial- oder Arbeitslosenhilfeempfänger entsprechend der tariflichen Regelungen für die *unterste Lohngruppe* neu einstellt, eine Lohnsubvention in Höhe der gesamten Sozialversicherungsbeiträge (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteile) gewährt. Dies senkt die Arbeitskosten unmittelbar um gut 34% ab, während der Nettolohn davon völlig unberührt bliebe. Ohne Änderung des Tarifvertrages ist es damit Unternehmen vom ersten Tag an möglich, neue Arbeitskräfte anzustellen. Ein Eingriff in die Tarifautonomie ist nicht notwendig.

### *2. Besteuerung des Nichtstuns für die, die nicht arbeiten wollen*

Um sicherzustellen, dass die 2,2 Millionen arbeitsfähigen Grundsicherungsempfänger die durch die Lohnsubvention geschaffenen Arbeitsplätze auch annehmen, wird einem arbeitsfähigen Empfänger von Hilfeleistungen, der eine ihm angebotene Arbeit ablehnt, die bisher gewährten Hilfeleistungen gekürzt oder gänzlich gestrichen. Dies ist entsprechend den bestehenden Regelungen des Bundessozialhilfegesetzes problemlos möglich. Laut §§ 18 und 25 BSHG sind Hilfesuchende zur Annahme

einer für sie zumutbaren Arbeit verpflichtet und haben keinen Anspruch auf Hilfe, wenn sie sich weigern, zumutbare Arbeit zu leisten.

Wie beim Mainzer und Münchener Modell wird Arbeit relativ zum Nichtstun attraktiver gemacht. Doch wird bei dieser Regelung nicht der Nettolohn aus einem Beschäftigungsverhältnis heraufsubventioniert, sondern vielmehr wird eine „Steuer“ aufs unbegründete Nichtstun eingeführt. Wer keine Arbeitsstelle finden kann, oder aber als nicht-arbeitsfähig gilt, hat wie im bisherigen System Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt. Wer aber eine ihm zumutbare Arbeit ablehnt, der verliert seinen Anspruch auf Hilfe der Gesellschaft. Die Regelung ist die konsequente Umsetzung dessen, was Bundeskanzler Gerhard Schröder gefordert hat als er in einem Interview sagte: „Es gibt kein Recht auf Faulheit in unserer Gesellschaft. Wer arbeiten kann, aber nicht will, der kann nicht mit Solidarität rechnen“ (Bild vom 6.4.2001).

Nur durch die Verknüpfung von Bruttolohnsubvention (Punkt 1) und erhöhtem Arbeitsanreiz (Punkt 2) kann sichergestellt werden, dass, anders als bei Mainzer und Münchener Modell, das erhöhte Arbeitsangebot auch auf eine erhöhte Nachfrage trifft und damit zu den erhofften Beschäftigungsausweitung führt.

### 3. Formel XY+

Bei einer Bruttolohnsubvention besteht die häufig beschriebene Gefahr, dass ein Kombilohnmodell nur ausgenutzt würde, um, „reguläre“ Arbeitsplätze durch subventionierte Arbeitsplätze zu ersetzen. Diese Gefahr lässt sich jedoch dadurch ausschalten, dass die Subvention für die Neueinstellung von Arbeitslosen- oder Sozialhilfeempfängern nur in dem Umfang gewährt wird, in dem die Anzahl der Beschäftigten in der untersten Lohngruppe über eine zu einem festgesetzten Stichtag vorhandene Anzahl hinausgeht. Das bedeutet, dass ein Subventionsanspruch zunächst einmal nur durch die Einstellung eines Sozialhilfeempfängers begründet wird, dass aber die Subventionshöhe dann von der Zahl der Beschäftigten abhängig gemacht wird. Entlässt das Unternehmen einen regulären Arbeitnehmer, um ihn durch einen Kombilohnempfänger zu ersetzen, so bleibt die Beschäftigung konstant und folglich auch die an das Unternehmen zu zahlende Subvention.

Mit Hilfe dieser Regelung gelingt es zwar, eine unmittelbare Substitution von regulär beschäftigten innerhalb eines Unternehmens zu verhindern, aber die Gefahr der Auslagerung von Arbeitsplätzen ist damit nicht gebannt. Aus diesem Grund wird die Subvention der neu eingestellten Hilfeempfänger ergänzt durch eine von der Neueinstellung von Hilfeempfängern abhängig gemachte Subvention bereits beschäftigter Arbeiter. Dies reduziert den Anreiz zur Auslagerung, denn diese Koppelung macht es gerade für diejenigen Unternehmen attraktiv, neue subventionierte Arbeitsplätze zu schaffen, die bereits geringqualifizierte beschäftigen. Das *Y* in der *Formel XY+* steht für die in einem Unternehmen bereits Beschäftigten der unteren Tariflohngruppe und das + für die zusätzlich beschäftigten Hilfeempfänger. Das *X* bezeichnet den Prozentsatz, zu dem bereits beschäftigte pro neu eingestelltem

Hilfempänger subventioniert werden.  $X = 50\%$  bedeutet beispielsweise, dass bei Einstellung eines Hilfempängers zusätzlich die Sozialabgaben eines bereits Beschäftigten in der untersten Lohngruppe zu 50% vom Staat übernommen werden. Die marginale Lohnabsenkung, die bei Neueinstellung erreicht wird, steigt damit von 34% auf 51% und Auslagerung wird unattraktiv, weil einerseits dem auslagernden Unternehmen ein höherer Lohnkostenvorteil verloren geht und andererseits bei dem neuen Unternehmen, zu denen ausgelagert wird, ein geringerer Kostenvorteil durch die Subvention entsteht.

#### *4. Unbefristete Hilfe zur Arbeit*

Schließlich sieht der Vorschlag eine unbefristete Lohnsubvention vor, denn es geht nicht um eine temporäre arbeitsmarktpolitische Maßnahme sondern um eine fundamentale Umgestaltung des Systems der sozialen Grundsicherung in der der Staat Hilfe zur Arbeit statt Sozialhilfe gewährt. Wenn die Lohnsubvention an den heute bestehenden Tariflöhnen festgemacht wird, so bedarf es ergänzender Regeln für die längere Frist. Um eine weitere Lohnkompression zu vermeiden, wird eine Lohnsubvention nur dann weiterhin für die unterste Tariflohngruppe gewährt, wenn deren Nettoeinkommen nicht stärker ansteigt als das durchschnittliche Nettoeinkommen aller Arbeitnehmer, die nach Tarif bezahlt werden. Das hebt die Tarifautonomie nicht aus, verknüpft aber das staatliche Angebot zur Lohnsubvention mit der Forderung nach Lohnmoderation im untersten Lohnsegment.

### **5. Beschäftigungseffekte und fiskalische Wirkung**

Die subventionierte Beschäftigung eines Hilfempängers führt zu einer erheblichen fiskalischen Entlastung. Die Lohnsubvention entspricht ihrem Umfang nach den zusätzlichen Einnahmen bei den Sozialversicherungsträgern und ist damit für die öffentliche Hand aufkommensneutral. Da auch Hilfempänger Anspruch auf die Leistungen des Gesundheitswesens haben, entstehen dort keine zusätzlichen Leistungsansprüche, die gegen gerechnet werden müssten. Auch bei der Rentenversicherung werden kaum zusätzliche Rentenansprüche entstehen, da die Rente ja nur die Sozialhilfe ersetzen würde, die auch im Alter zu zahlen wäre. Fiskalische Belastungen können also nur insofern entstehen, als sich aus der Verdrängung normaler Arbeitsverhältnisse Mitnahmeeffekte ergeben. Diese gilt es, im Folgenden abzuschätzen.

Tabelle 1: GuV einer Lohnsubvention für einen alleinstehenden Sozialhilfeempfänger<sup>3</sup>

	Bund	Länder	GKV	GRV	ALV	Kommunen	Gesamt
GKV/GPV	-235,5	---	235,5	---	---	---	0
GRV	-286,5	---	---	286,5	---	---	0
ALV	-97,5	---	---	---	97,5	---	0
Lohnsteuer	71,87	63,64	---	---	---	22,46	157,97
Sozialhilfe	624,29	---	---	---	---	---	624,29
Ausscheider	---	---	---	---	---	124,86	124,86
<b>Einsparung, monatlich</b>	<b>76,66</b>	<b>63,64</b>	<b>235,50</b>	<b>286,50</b>	<b>97,50</b>	<b>147,32</b>	<b>907,12</b>
<b>Einsparung, jährlich</b>	<b>919,92</b>	<b>763,68</b>	<b>2.826,00</b>	<b>3.438,00</b>	<b>1.170,00</b>	<b>1767,84</b>	<b>10.885,44</b>

Quelle: Ifo Institut, und eigene Berechnungen.

Die Einsparungen sind substantiell. Sie entsprechen den bisher gewährten Hilfeleistungen an diejenigen, die eine Arbeit annehmen sowie an diejenigen, die eine Arbeit ablehnen und folglich keine Hilfeleistung mehr erhalten. Tabelle 1 zeigt die monatlichen Einsparungen der einzelnen Gebietskörperschaften auf, wenn durch die Lohnsubvention ein alleinstehender Sozialhilfeempfänger zu einem Tariflohn von € 1,500/Monat eingestellt wird. Die dabei anfallende Subvention beläuft sich auf € 619,50/Monat. Unterstellt man, dass der Bund den Zuschuss an die Kommunen für die Sozialhilfe in dem Umfang senken kann, wie er durch die Lohnsubvention Sozialhilfeempfängern eine Arbeit verschafft, so zeigt sich, dass sämtliche Gebietskörperschaften von der Lohnsubvention profitieren. Die jährliche Einsparung aller Gebietskörperschaften beläuft sich auf rund €10.900.

Bei den bisherigen Empfängern von Arbeitslosenhilfe ergibt sich ein ähnliches Bild. Alle Gebietskörperschaften profitieren von der Schaffung subventionierter Arbeitsplätze, die jährliche Gesamtersparnis pro neu geschaffenem und subventioniertem Arbeitsplatz beträgt €10.650.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Die Modellrechnung unterstellt ein monatliches Tariflohneinkommen von €1,500. Die Sozialversicherungssätze betragen 14,0% bei der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV), 1,7% bei der gesetzlichen Pflegeversicherung (GPV), 19,1% bei der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) und 6,5% bei der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung (ALV). Bei der Sozialhilfe wurde der Regelsatz für den Haushaltsvorstand, Kaltmiete, Heizkosten und anteilige einmalige Leistungen zusammengefasst. Ausgaben für Krankheit wurden nicht berücksichtigt, sie müssten ansonsten bei der GKV gegengerechnet werden. Bei den Ausscheidern aus der Sozialhilfe wurde unterstellt, dass 20% aller als erwerbsfähig eingestuften Sozialhilfeempfänger lieber auf Sozialhilfe verzichten als einen subventionierten Arbeitsplatz anzunehmen. Die Lohnsteuer kommt zu jeweils 42,5% Bund und Ländern zu, 15% erhalten die Kommunen. Der Solidaritätszuschlag kommt dem Bund zu. Bei der jährlichen Einsparung wird von Beiträgen und Steuern auf das Weihnachtsgeld abstrahiert.

<sup>4</sup> Bei der Arbeitslosenhilfe wurde der durchschnittlich im Monat November 2001 bezahlte Arbeitslosenhilfe verwendet, bei der gesetzlichen Krankenversicherung und der gesetzlichen Rentenversicherung wurden die durchschnittlich eingesparten Beitragsleistungen im Rahmen der Arbeitslosenhilfe gegengerechnet.

Um die Beschäftigungseffekte, die Verdrängung regulärer Arbeitsplätze und die letztlich resultierende fiskalische Wirkung abschätzen zu können, sind einige weitere Annahmen notwendig. Wir gehen im Folgenden von einem Bestand von 1,95 Mio. besetzten Arbeitsplätzen in den untersten Tariflohngruppen aus<sup>5</sup> und von 2,2 Mio. arbeitsfähigen Hilfeempfängern (vgl. Abschnitt 2). Weiterhin unterstellen wir eine Arbeitsnachfrageelastizität von  $-1$  und unterstellen, dass die neu besetzten Arbeitsplätze je zur Hälfte von ehemaligen Sozial- und Arbeitslosenhilfeempfängern besetzt werden. In Tabelle 2 wird das  $X$  aus der Formel  $XY+$  variiert. Bei  $X = 0$ , d.h. einer Subvention ausschließlich für neu eingestellte Hilfeempfänger, kommt es zu einer fiskalischen Entlastung in Höhe von 7,2 Mrd. Euro (3. Zeile). Unterstellt man, dass es zu einer vollständigen Verdrängung der bereits Beschäftigten kommt (5. Zeile), so entstehen durch die Verdrängung zusätzliche Kosten in Höhe von 14,5 Mrd. Euro. In diesem Fall resultiert eine fiskalische Belastung von ca. 7,3 Mrd. Euro. Bei einer Subvention von 25% der bereits beschäftigten ( $X = 25$ ), wird angenommen, dass sich die Verdrängung auf 87,5% des Bestandes nicht subventionierter Arbeitsplätze (= 75% von 1,95 Mio.) reduziert, bei  $X = 50$  auf 75% usw. Die letzten zwei Spalten der Tabelle stellen dann den Best Case dem Worst Case gegenüber. Der günstigste Fall tritt ein, wenn auf jede Neueinstellung ein bereits Beschäftigter subventioniert wird, und dies den Anreiz, bestehende Arbeitsplätze durch subventionierte Arbeitsplätze zu ersetzen vollständig eliminiert. Dem wird der Fall gegenübergestellt, dass die Verdrängung trotz Bestandssubvention von 100% überhaupt nicht eingedämmt werden kann.

Tabelle 2: Gesamtwirtschaftliche Beschäftigungseffekte und fiskalische Wirkungen

	Anteil der Bestandssubvention (X)						
	0	25	50	75	100	100	100
Beschäftigungseffekt in Tsd	668,19	835,24	1.002,29	1.169,34	1.336,39	1.336,39	1.336,39
Subventionierte Beschäftigung	0	208,81	501,15	877,00	1.336,39	1.336,39	1.336,39
Fiskalische Entlastung durch Neueinstellung von Hilfeempfängern in Mio. €	7.197,7	8.997,2	10.796,6	12.596,0	14.395,5	14.395,5	14.395,5
Kosten der Bestandssubvention in Mio. €	0	1.552,3	3725,5	6.519,7	9.934,7	9.934,7	14.511,2
Annahmen über die zusätzliche Verdrängung in Prozent	<b>100</b>	<b>87,5</b>	<b>75</b>	<b>62,5</b>	<b>0</b>	<b>50</b>	<b>100</b>
entspricht absolut	1.952	1.525,29	1.088,14	671,87	0	307,81	615,61
Kosten der Verdrängung in Mio. €	14.511,2	11.339,0	8.089,2	4.994,7	0	2.288,2	4.576,5
<b>Jährliche Einsparung</b>	<b>- 7.313,4</b>	<b>- 3.894,1</b>	<b>- 1.018,2</b>	<b>+1.081,7</b>	<b>+4.460,8</b>	<b>+2.172,5</b>	<b>-115,7</b>

<sup>5</sup> Die Zahl ergibt sich, wenn man den Anteil der Beschäftigten in der untersten Leistungsgruppe, so wie in der Lohnstatistik ausgewiesen (Hake und Kaukewitsch 2001) auf die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer bezieht. Die unterste Leistungsgruppe entspricht hier der Leistungsgruppe 3 bei Arbeitern (dies sind Tätigkeiten, die eine Anlernzeit von weniger als 3 Monaten erfordern) und Leistungsgruppe V bei Angestellten (dies sind Tätigkeiten, die keine Ausbildung erfordern). Rechnet man Teilzeitbeschäftigte in dieser Gruppe in vollzeitäquivalente Arbeiter um, erhöht sich die Zahl auf 2,22 Mio.

Die Tabelle 2 zeigt, dass selbst unter den ungünstigsten Bedingungen die Beschäftigungseffekte erheblich und die fiskalischen Belastungen moderat sind. Wird auf eine Subventionierung des Bestands verzichtet und kommt es zu einer vollständigen Verdrängung bereits bestehender regulärer Arbeitsplätze, so entsteht zwar eine jährliche Nettobelastung der öffentlichen Hand von ca. 7,3 Mrd. Euro, doch zu einer solchen Belastung muss es nicht kommen. Die Teilsubventionierung des Bestandes, die von der Neueinstellung abhängig gemacht wird, reduziert die Verdrängung notwendigerweise und selbst im schlimmsten Fall einer vollständigen Verdrängung aller nicht subventionierten Arbeitsplätze kann die Nettogesamtbelastung auf jährlich 115 Mio. Euro gedrückt werden (letzte Spalte) – das entspricht 86,5 Euro jährlich pro neu geschaffenem Arbeitsplatz! Werden nur 2,5% der im Worst Case Szenario nicht subventionierten Arbeitsplätze nicht verdrängt, ist bereits Kostenneutralität erreicht. Wird der Bestand mit subventioniert, ist eine annähernd 100%ige Verdrängung allerdings wenig wahrscheinlich. Unterstellt man realistische Verdrängungseffekte zwischen 0 und 50 Prozent, wie in den Spalten 6 und 7 der Tabelle 2, so zeigt sich, dass der Einsatz der Lohnsubvention zu erheblichen fiskalischen Entlastungen zwischen 2 und 4,5 Mrd. Euro jährlich führen kann. Die Einsparungen die durch den Wegfall von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und anderer Instrumente der Arbeitsmarktpolitik entstehen, sind dabei noch nicht berücksichtigt. Sie dürften signifikant sein.

## **6. Flankierende Maßnahmen**

Ein Eckpunkt der Magdeburger Alternative besteht in der Lösung des Anreizproblems durch die konsequente Umsetzung der bestehenden Rechtslage, nach der ein Anspruch auf Hilfeleistung erlischt, wenn eine zumutbare Arbeit nicht angenommen wird. Die Tatsache, dass diese Rechtsnorm gegenwärtig kaum exekutiert wird, dürfte vor allem darauf zurückzuführen sein, dass die Arbeitsverwaltung erstens kein Interesse an ihrer Durchsetzung hat und zweitens die Beweislast bei den Arbeitsvermittlern liegt. Eine notwendige flankierende Maßnahme besteht deshalb darin, die Arbeitsverwaltung so zu reformieren, dass der einzelne Arbeitsvermittler einen Anreiz hat, Hilfeempfänger zu vermitteln und die Möglichkeit, eine eventuelle Arbeitsverweigerung auch nachzuweisen. Das gegenwärtige System der Arbeitsvermittlung macht es dem Einzelnen leicht, beispielsweise durch entsprechendes Verhalten beim Vorstellungsgespräch, in eine Situation zu kommen, in der er gar nicht erst eine Arbeit angeboten bekommt. Nur eine wirksame Begleitung und Kontrolle des Verhaltens bei der Arbeitssuche kann dazu führen, dass es schwieriger wird, Arbeitswilligkeit vorzutäuschen. Private Arbeitsvermittlungen, die Erfolgsprämien für die erfolgreiche, dauerhafte Vermittlung von Hilfeempfängern erhalten, hätten die entsprechenden Anreize.

Der Einsatz kommunaler Beschäftigungsgesellschaften für arbeitsfähige Hilfeempfänger könnte ebenfalls die Anreizsituation dramatisch verändern. Wird der Bezug von Hilfeleistungen im Falle, dass jemand keine subventionierte Arbeit auf dem freien Arbeitsmarkt findet, von der Beschäftigung in einer solchen Einrichtung abhängig gemacht, so wird die Aufnahme subventionierter Arbeit mit einem entsprechenden Tarifeinkommen zu einer attraktiven Alternative. Die Alternative, die sich einem ar-

beitsfähigen Hilfeempfänger stellt, lautet dann nicht, „Arbeit oder Nichtstun“, sondern „Arbeit zum Tariflohn oder Arbeit unter Tarif“.<sup>6</sup>

Neben der Reform der Arbeitsverwaltung und dem Einsatz kommunaler Beschäftigungsgesellschaften gilt es schließlich, im nicht tariflich geregelten Raum zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten zu erschließen. Insbesondere die Beschäftigung in privaten Haushalten dürfte ein nicht zu unterschätzendes Reservoir für geringqualifizierte Tätigkeiten sein. Um diese in das Subventionssystem zu integrieren, muss die Entlohnung in diesem Sektor dem des tariflich geregelten Sektors angepasst werden. Konkret bedeutet das: Stellt ein privater Haushalt einen Hilfeempfänger ein und zahlt einem Bruttolohn, der eine festzulegende Obergrenze, die sich beispielsweise an den Tarifen der Subventionsberechtigten im Dienstleistungssektor orientieren kann, nicht übersteigt, so entsteht damit ein Anspruch auf die Lohnsubvention in Höhe der Sozialabgaben. Der private Sektor ist vor allem deshalb für das Lohnsubventionsmodell interessant, weil in ihm Verdrängung regulär Beschäftigter nicht möglich ist – solche gibt es wegen der zu hohen Mindestbruttolohnkosten heute faktisch nicht.

## Literatur

- Boss, Alfred (2001): *Sozialhilfe, Lohnabstand, Leistungsanreize und Mindestlohn*, Kieler Arbeitspapiere Nr. 1075, September.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2002): *Cast – Chancen und Anreize zur Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten*,
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2001): *Der Arbeitnehmerzuschuss nach § 18 Abs. 5 BSHG: Anreizfunktion und Auswirkung für den Sozialhilfeträger. Modellrechnung des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik*, <http://www.bma.de/index.cfm?96C3592AE25046218AE173C02E02A805>.
- Buslei, Hermann und Victor Steiner (1999): *Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich*, Schriftenreihe des ZEW Bd. 42, Baden-Baden: Nomos.
- European Economic Advisory Group at CESifo (2002): „Report on the European Economy 2002, *CESifo Forum*, Kapitel 6.
- Clark, Andrew E. und Andrew J. Oswald (1994): „Unhappiness and Unemployment“, *The Economic Journal* 104, S. 648-659.
- Feist, Holger (2000): *Arbeit statt Sozialhilfe*, Beiträge zur Finanzwissenschaft 12, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Fuchs L. und I. Spengler (2001) *Kommunale Beschäftigungsförderung*, Deutsche Städtetag: Köln.
- Gerlach, Knut und Gesine Stephan (1996): „A Paper on Unhappiness and Unemployment in Germany“, *Economics Letters* 52, S. 325-330.
- Kaltenborn, Bruno (2001): *Kombilöhne in Deutschland – Ein systematischer Vergleich*, IAB-Werkstattbericht Nr. 14/2001, Dezember.
- Hake, Lothar und Peter Kaukewitsch (2001): „Ergebnisse der Lohnstatistik für 2000“, *Wirtschaft und Statistik* 5, 389-401.
- Raffelhüschchen, Bernd (2001): „Soziale Grundsicherung in der Zukunft: Eine Blaupause“, *Diskussionsbeiträge des Instituts für Finanzwissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg* Nr. 96, Juli 2001.

---

<sup>6</sup> Die Einrichtung kommunaler Beschäftigungsgesellschaften sieht auch der Vorschlag des Ifo-Institutes vor.

- Reinberg, Alexander (1999): “Der qualifikatorische Strukturwandel auf dem deutschen Arbeitsmarkt: Entwicklungen, Perspektiven und Bestimmungsgründe,” *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 32, S. 434-447.
- Schöb, Ronnie (2002): „Kommunale Beschäftigungsgesellschaften: Nur noch eine Nachbetrachtung?“ *Ifo-Schnelldienst* 55, 4/2002, S. 19-25.
- Sinn, Hans-Werner (2002): „Die Höhle in der Eiger-Nordwand. eine Anmerkung zum Mainzer Modell und zum Wohlfahrtsstaat an sich,“ *Ifo-Schnelldienst* 55, 3/2002, S. 20-25.
- Winkelmann, Liliana und Rainer Winkelmann (1995): “Happiness and Unemployment: A Panel Data Analysis for Germany,” *Konjunkturpolitik* 41, S. 293-307.