Vierteljahrshefte
zur Wirtschaftsforschung
72 (2003), 1, S. 94–108

Anreizwirkungen von Lohnsubventionen – Welche Bedeutung haben sie für die aktuelle Reformdiskussion?*

Von Hermann Buslei und Viktor Steiner**

Zusammenfassung: In diesem Beitrag werden die grundlegenden Erscheinungsformen von Lohnsubventionen in Deutschland und deren Anreizeffekte dargestellt. In der wirtschaftspolitischen Diskussion werden meist nur die Anreizeffekte für die geförderten Gruppen betrachtet. Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte führen jedoch dazu, dass die Beschäftigungseffekte in der Regel deutlich geringer ausfallen als die hypothetischen direkten Arbeitsangebots- bzw. Arbeitsnachfrageeffekte von Lohnsubventionen. Die meisten Simulationsstudien zu Lohnsubventionen in Deutschland weisen auf relativ geringe Beschäftigungseffekte hin. Dies ist zum einen auf spezifische institutionelle Regelungen in Deutschland, zum anderen auf eine relativ geringe Lohnelastizität des Arbeitsangebots im Niedriglohnbereich zurückzuführen. Eine deutliche Verbesserung der Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich erscheint in Deutschland ohne eine deutliche Reduktion des Sozialhilfeniveaus nur zu prohibitiv hohen fiskalischen Kosten möglich. Wir diskutieren zwei aktuelle Reformschläge, die dieses Dilemma illustrieren.

Summary: We summarize wage and income subsidy programs existing in Germany and discuss their incentive effects. Policy discussions are typically limited to the direct incentives of such programs and do not take into account substitution and other indirect negative effects. Accounting for these effects, net employment effects of wage and income subsidy programs are usually much smaller than their hypothetical direct labor supply or labor demand effects. Most simulation studies of wage and income subsidy programs in Germany point to rather small employment effects. This can be explained by institutional factors of the German welfare state and labor markets on the one hand, and the relatively low empirical labor supply elasticities on the other hand. Without marked reductions of social welfare, a significant improvement of work incentives in the low-wage sector in Germany would imply excessively high fiscal costs and, therefore, does not seem feasible. To illustrate this dilemma, we discuss two recent reform proposals for Germany.

1 Einleitung

Der Ausgangspunkt der Diskussion über Lohnsubventionen ist die Hoffnung, dass dadurch in Wohlfahrtsstaaten mit hohem sozialen Sicherungsniveau die Beschäftigung im Niedriglohnsektor durch eine Verbesserung der Arbeitsanreize erhöht werden kann. Diese Vorstellung ist in Deutschland eng mit der Diskussion über das so genannte „Lohnabstandsgebot" verbunden. Dieses bezieht sich auf die Differenz zwischen dem Nettoerwerbseinkommen bei Ausübung einer (Vollzeit-)Beschäftigung und dem Transfereinkommen aus der Sozial- und Arbeitslosenhilfe bei Nichtbeschäftigung. Das Erwerbseinkommen wird in Deutsch-

* Manuskript abgeschlossen im September 2002.

** DIW Berlin und Freie Universität Berlin, E-Mail: hbuslei@diw.de; vsteiner@diw.de

Viktor Steiner dankt der Fritz Thyssen Stiftung für finanzielle Förderung im Rahmen des Forschungsprojekts „Verteilungseffekte und fiskalische Kosten von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich".

DOI https://doi.org/10.3790/vjh.72.1.94
Generated at 216.73.216.169 on 2025-07-19 03:23:50
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

land und in den meisten anderen Wohlfahrtsstaaten entsprechend einer Einkommens- und Vermögensprüfung weitgehend auf das Transfereinkommen angerechnet. Ist der „Lohnabstand“ gering, kann sich ein Bezieher von Arbeitslosen- und Sozialhilfe durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nur in geringem Umfang finanziell verbessern – es besteht nur ein geringer finanzieller Arbeitsanreiz (zur kritischen Diskussion dieser Hypothese vgl. Breyer in diesem Heft).

Eine Form von Lohnsubventionen sieht daher großzügigere Hinzuverdienstmöglichkeiten bei der Sozialhilfe vor. Je nach Ausgestaltung folgt hieraus, dass ein mehr oder weniger großer Teil der Bevölkerung trotz eines positiven Erwerbseinkommens einen Anspruch auf Arbeitslosen- oder Sozialhilfe hat. Soll dies aus ideologischen oder fiskalischen Gründen vermieden werden, muss die Sozialhilfe mit zunehmendem Erwerbseinkommen rasch entzogen werden. Dies impliziert im Entziehungsbereich eine mehr oder weniger hohe Grenzbelastung des Erwerbseinkommens, die auch 100 % übersteigen kann. Ist dies der Fall, besteht kein Anreiz, die Erwerbstätigkeit auszuweiten. Eine davon unterschiedliche Form ist der „Earned Income Tax Credit“ in den USA, der eine Subvention (negative Steuer) für geringe Erwerbseinkommen vorsieht. Im Unterschied zur Sozialhilfe in Deutschland setzt dieser Sozialtransfer ein positives Erwerbseinkommen voraus und ist damit ein wichtiges Element eines „workfare“-Programms, im Gegensatz zur „Subventionierung des Nichtstuns“ (Sinn et al. 2002) durch die Sozialhilfe. Inwieweit dies eine effiziente Strategie zur Verbesserung der Arbeitsanreize und Armutsvermeidung darstellt, ist in der theoretischen Literatur allerdings umstritten (vgl. dazu Homburg in diesem Heft). Eine weitere Begründung für Lohnsubventionen wird in der Belastung insbesondere geringer Erwerbseinkommen durch hohe Sozialbeiträge gesehen. Zum einen werden die daraus resultierenden negativen Anreize zur Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bei Geringverdienern betont. Zum anderen wird die relativ hohe Belastung der Arbeitskosten von Geringverdienern mit Sozialbeiträgen für die relativ geringe Arbeitsnachfrage verantwortlich gemacht.

Die aktuellen Vorschläge zu Lohnsubventionen für Deutschland unterscheiden sich unter anderem darin, ob sie stärker an der Angebots- oder Nachfrageseite des Arbeitsmarktes anknüpfen. Dabei wird häufig übersehen, dass die Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Allgemeinen sowohl von der Reaktion der Nachfrage- als auch der Angebotsseite des Arbeitsmarktes abhängen und nur in Spezialfällen die Beschäftigung durch eine Marktseite alleine bestimmt wird. Um dies noch einmal in Erinnerung zu rufen, werden im nächsten Abschnitt die grundlegenden Zusammenhänge anhand des Partialmarktmodells eines Teilarbeitsmarktes illustriert und diskutiert. In Abschnitt 3 werden die Anreizeffekte der in Deutschland bereits existierenden Lohnsubventionen dargestellt. Dabei wird etwas ausführlicher auf das kürzlich bundesweit eingeführte „Mainzer Modell“ eingegangen, das eine Subventionierung der Sozialbeiträge der Arbeitnehmer im Niedriglohnbereich vorsieht. Zwei aktuelle Reformvorschläge, die sich hinsichtlich ihrer „wohlfahrtsstaatlichen“ Perspektive grundlegend unterscheiden, werden in Abschnitt 4 dargestellt. Dabei handelt es sich um die vom Arbeitsministerium Nordrhein-Westfalen in die Diskussion eingebrachte so genannte „Duale Kombilohnstrategie“ und das ifo-Modell zur „Aktivierenden Sozialhilfe“ (Sinn et al. 2002). Während die „Duale Kombilohnstrategie“ unter Beibehaltung des bestehenden Niveaus der Sozialhilfe die Beschäftigungsanreize durch Lohnsubventionen verbessern will, setzt das ifo-Modell auf eine drastische Reduktion des Sozialhilfeniveaus für nicht arbeitswillige, aber „arbeitsfähige“ Personen bei gleichzeitiger Subventionierung geringer Erwerbseinkommen. Der Beitrag schließt mit einer zusam-

DOI https://doi.org/10.3790/vjh.72.1.94
Generated at 216.73.216.169 on 2025-07-19 03:23:50
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

menfassenden Bewertung von Lohnsubventionen als einem Instrument zur Erhöhung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich in Deutschland.

2 Anreizwirkungen von Lohnsubventionen

Bei der Diskussion über die potentiellen Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen wird häufig übersehen, dass diese im Allgemeinen sowohl das Arbeitsangebot als auch die Arbeitsnachfrage beeinflussen, unabhängig davon, an wen die Subvention gezahlt wird. Der direkte Effekt einer an Arbeitgeber geleisteten Lohnsubvention besteht bei gegebenem Bruttolohn in einer Senkung der Lohnkosten der geförderten Arbeitnehmer. Je nach Funktionsweise des betrachteten Teilarbeitsmarktes und der Elastizität des Arbeitsangebots auf dem Teilarbeitsmarkt wird sich jedoch auch der Bruttolohn mehr oder weniger stark erhöhen und den direkten Arbeitsnachfrageeffekt entsprechend reduzieren. Andererseits wird bei einer direkten Subventionierung des Arbeitsangebots die Beschäftigung im Allgemeinen umso stärker reagieren, je stärker die Arbeitsnachfrage auf Lohnreduktionen reagiert. Darüber hinaus bestimmt die konkrete Ausgestaltung einer Lohnsubvention hinsichtlich ihrer Zielgruppenorientierung, zeitlichen Befristung und Anrechnung auf andere Sozialtransfers wesentlich deren Beschäftigungseffekte. Die einzelnen Effekte treten in ihrer Wirkung meist gemeinsam auf; zur besseren Veranschaulichung sollen sie im Folgenden aber voneinander getrennt betrachtet werden.

2.1 Lohnsubventionen an Arbeitgeber

Lohnsubventionen an Arbeitgeber werden mit der Absicht gewährt, die Nachfrage nach den geförderten Arbeitnehmern zu erhöhen. Der primäre Effekt einer Lohnsubvention besteht in einer Reduktion der Arbeitskosten. Die Veränderung der Beschäftigung hängt demnach zunächst davon ab, wie stark die Arbeitsnachfrage auf die Senkung der Arbeitskosten für geförderte Arbeitnehmer reagiert. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Subvention unbefristet gewährt wird. Bei befristeten Subventionen muss angenommen werden, dass sich die Produktivität der Geförderten während des Förderungszeitraums derart erhöht, dass sie auch nach Auslaufen der Förderung ihre Beschäftigung behalten.

Die Beschäftigungseffekte der Subvention hängen jedoch nicht allein von der unmittelbaren Reaktion der Nachfrage, sondern auch von der Reaktion des Arbeitsangebots sowie von der Funktionsweise des Arbeitsmarktes ab (Abbildung 1). Beispielsweise führt eine prozentuale unternehmensbezogene Subventionierung der Stundenlöhne W im Niedriglohnbereich in Höhe von s bei konstanten Lohnforderungen seitens der Arbeitnehmer unmittelbar zu einer Ausweitung der Arbeitsnachfrage. Reagiert das Arbeitsangebot vollkommen elastisch, d. h. kann die gestiegene Arbeitsnachfrage bei konstanten Reallöhnen durch ein höheres effektives Arbeitsangebot gedeckt werden, steigt die Beschäftigung im Ausmaß der gestiegenen Arbeitsnachfrage (von N_0^* auf N_1^* in Abbildung 1a). Eine Beschäftigungserhöhung in Höhe der Nachfrageänderung ergibt sich auch dann, wenn von einem fixen Lohnsatz ausgegangen wird, bei dem unfreiwillige Arbeitslosigkeit besteht und diese durch die Lohnsubvention nicht vollständig abgebaut wird.

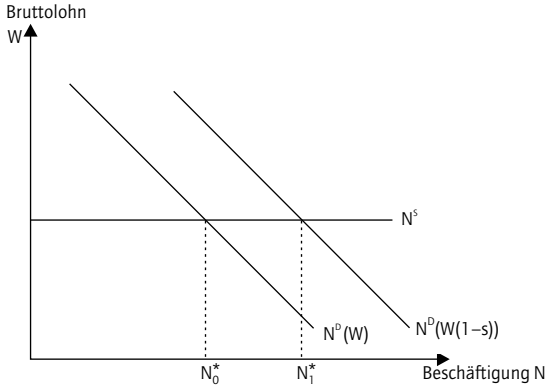
Reagiert das Arbeitsangebot hingegen nicht vollständig elastisch, kommt es zu Lohnsteigerungen und zu einer entsprechend geringeren Beschäftigungsausweitung als im Fall des

DOI https://doi.org/10.3790/vjh.72.1.94
Generated at 216.73.216.169 on 2025-07-19 03:23:50
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

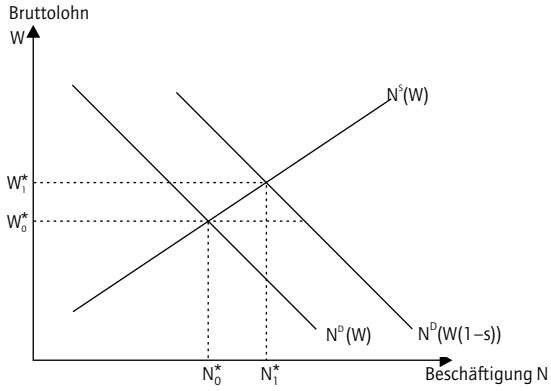
Abbildung 1

Partialmodell des Arbeitsmarktes

a) mit vollständig elastischem Arbeitsangebot



b) mit nicht vollständig elastischem Arbeitsangebot



Quelle: Eigene Darstellung.

vollständig elastischen Arbeitsangebots (vgl. Abbildung 1b). Offenbar hängt in diesem Fall der Beschäftigungseffekt von der Angebotselastizität, d. h. von der Steigung der N^s-Kurve ab. Diese ergibt sich im konventionellen Partialmodell des Arbeitsmarktes durch die Aggregation individueller nutzenmaximierender Arbeitsangebotsentscheidungen. „Unfreiwillige“ Arbeitslosigkeit aufgrund nach unten starrer Reallöhne und andere Restriktionen des Arbeitsangebots, beispielsweise fehlende Teilzeitjobs, bleiben meist unberücksichtigt.

Diese Annahmen werden von manchen Autoren als wenig realistisch angesehen. Auf der Basis einer gängigen Definition „unfreiwilliger“ Arbeitslosigkeit wird angenommen, dass die gemeldeten Arbeitslosen zum *gegebenen Bruttolohn* bereit sind, Arbeit anzunehmen. Unter dieser Annahme führt eine höhere Arbeitsnachfrage zu einem Beschäftigungsanstieg in gleichem Ausmaß. Allerdings scheint die Annahme eines fixen, vom Beschäftigungsniveau unabhängigen Tariflohns im Niedriglohnbereich der empirischen Evidenz zur so genannten „Lohnkurve“ zu widersprechen (vgl. z. B. Card 1995; für Deutschland Baltagi und Blien 1998). Diese weist auf einen signifikant negativen (positiven) Zusammenhang

DOI https://doi.org/10.3790/vjh.72.1.94
Generated at 216.73.216.169 on 2025-07-19 03:23:50
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

zwischen der Höhe der Arbeitslosigkeit (Beschäftigung) und der Reallöhne hin. Nimmt die Arbeitslosigkeit aufgrund der höheren Nachfrage durch die Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge ab, steigen nach diesen Ergebnissen die Reallöhne. Dies reduziert die Arbeitsnachfrage. Der Beschäftigungseffekt ist damit niedriger als der primäre Nachfrageeffekt.

Für die Wirkungen der Subvention auf die Beschäftigung der Zielgruppe, insbesondere aber für deren Wirkungen auf die Gesamtbeschäftigung, ist darüber hinaus wesentlich, inwieweit durch geförderte Arbeitnehmer andere Arbeitnehmer verdrängt werden. Hierbei kann es sich um eine Verdrängung im einstellenden Unternehmen handeln. Die Verdrängung kann aber auch in Konkurrenzunternehmen auftreten, die nicht von der Subvention profitieren.

Idealerweise wäre die Subvention derart ausgestaltet, dass sie nur dann gewährt würde, wenn ohne die Subvention eine Beschäftigung nicht zustande käme. Es lässt sich jedoch in der Realität kaum feststellen, bei welcher Ausgestaltung der Subvention (Förderdauer, Förderhöhe) ein Unternehmen gerade bereit gewesen wäre, eine bestimmte Person einzustellen. Daher dürfte es sich in der Realität bei einem Teil der geförderten Beschäftigungsverhältnisse um solche handeln, die auch ohne die Subvention zustande gekommen wären. In diesem Fall liegen so genannte Mitnahmeeffekte vor.

2.2 Lohnbezogene Transfers an Arbeitnehmer

Diese werden mit dem primären Ziel gewährt, die individuellen Anreize zu erhöhen, um eine niedrig entlohnte Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Die Wirkung lohnbezogener Transfers auf das Gesamtarbeitsangebot ist theoretisch nicht eindeutig bestimmt (vgl. Moffitt 1985). Eindeutig positiv wirkt die Einführung bzw. Erhöhung eines lohnbezogenen Transfers auf das Arbeitsangebot bei bisher nichterwerbstätigen Personen. Anders ist dies jedoch für Personen, die bereits Arbeit anbieten. Sind sie bei Einführung der Subvention transferberechtigt, dann ist mit dieser sowohl ein Substitutionseffekt als auch ein Einkommenseffekt verbunden. Der Substitutionseffekt führt isoliert betrachtet zu einer Erhöhung des Arbeitsangebots. Der Einkommenseffekt kann zu einer Senkung des Arbeitsangebots führen. Für den Fall, dass der (negative) Einkommenseffekt den Substitutionseffekt überwiegt, ist der Gesamteffekt der Lohnsubvention auf das Arbeitsangebot dieser Gruppe negativ. Darüber hinaus kann der Fall eintreten, dass bereits Beschäftigte ihr Arbeitsangebot reduzieren, um subventionsberechtigt zu werden. Für die Veränderung des gesamten Arbeitsangebots(-volumens) ist es offensichtlich von erheblicher Bedeutung, wie hoch die Anteile der genannten Gruppen an der Erwerbsbevölkerung vor Einführung der Maßnahme sind (vgl. Moffitt 1985). Der Gesamteffekt ist theoretisch unbestimmt.

Erheblich komplexer gestaltet sich die theoretische Analyse, wenn man statt einer individuellen Entscheidung über das Arbeitsangebot unterstellt, dass in Mehrpersonenhaushalten gemeinsam über das Gesamtarbeitsangebot des Haushalts entschieden wird. Zwar treten hierbei ähnliche Effekte auf, wie sie für den Fall der individuellen Arbeitsangebotsentscheidung beschrieben wurden. Hinzu kommt jedoch, dass die Aufteilung des Arbeitsangebots innerhalb des Haushalts in diesem Fall durch die lohnbezogenen Transfers verändert werden kann. Diese Effekte werden in hohem Maße von der spezifischen Gestaltung eines lohnbezogenen Transfers und dem konkreten Haushaltszusammenhang beeinflusst (vgl. z. B. Steiner 2000).

DOI https://doi.org/10.3790/vjh.72.1.94
Generated at 216.73.216.169 on 2025-07-19 03:23:50
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Auch die Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen an Arbeitnehmer hängen von der Reaktion der anderen Marktseite (in diesem Fall der Arbeitsnachfrage) und der Funktionsweise des Arbeitsmarktes ab. Unterstellt man ein höheres Arbeitsangebot infolge der Gewährung eines lohnbezogenen Transfers, ist die Beschäftigungsänderung umso größer, je elastischer die Arbeitsnachfrage reagiert. (Dies zeigt sich in Abbildung 1b bei einer Rechtsverschiebung der Arbeitsangebotsfunktion.) Besteht ein gesetzlich festgelegter oder faktischer Mindestlohn, dann führt ein lohnbezogener Transfer – im Gegensatz zu einer Lohnsubvention an Unternehmen – nicht zu einer Beschäftigungsänderung. Ein Arbeitnehmer kann in diesem Fall nur weiter zum Mindestlohn Arbeit anbieten, womit durch die Subvention keine zusätzliche Arbeitsnachfrage und damit Beschäftigung entsteht.

Ebenso wie bei Lohnsubventionen an Arbeitgeber können auch bei lohnbezogenen Transfers an Arbeitnehmer Mitnahme- und Verdrängungseffekte auftreten. Darüber hinaus sind noch weitere Effekte auf das Arbeitsangebot zu berücksichtigen. So können insbesondere bei unbefristet gewährten Lohnsubventionen auch die Mobilitätsanreize der Begünstigten reduziert werden. Hier stellt sich vor allem die Frage, ob der Lohnabstand zwischen regulärer und subventionierter Beschäftigung groß genug ist, um hinreichende Anreize zum Wechsel aus dem subventionierten Beschäftigungssektor zu setzen und dessen Ausweitung zu verhindern.

3 Lohnsubventionen in Deutschland

In Deutschland existieren bereits seit langem verschiedene Instrumente der betriebsbezogenen Einstellungshilfen, die letztlich *Lohnsubventionen an Arbeitgeber* darstellen. Die einzelnen Maßnahmen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Zielgruppenorientierung, des Förderumfangs und der Förderdauer. Die Inanspruchnahme dieser Subventionen ist wegen der engen Zielgruppenorientierung und der Verpflichtung der Unternehmen, unbefristete Beschäftigungsverhältnisse abzuschließen, gering. So nahmen beispielsweise Ende der 90er Jahre an den verschiedene Maßnahmen jahresdurchschnittlich nicht mehr als 100 000 Personen teil (für eine ausführliche Darstellung vgl. Buslei und Steiner 1999, Hagen und Steiner 2000). Bisher liegt unseres Wissens nur eine Evaluationsstudie vor, die eine Abschätzung der Beschäftigungseffekte dieser Lohnsubventionen im kausalen Sinne versucht. In der Studie von Hujer et al. (2002) konnten auf Basis eines Vergleichs von Unternehmen, die aufgrund der Einstellung von geförderten Arbeitslosen Lohnsubventionen in Anspruch genommen haben, mit einer Vergleichsgruppe nichtsubventionierter Unternehmen keine längerfristig positiven Beschäftigungseffekte dieser Lohnsubventionen nachgewiesen werden (vgl. dazu auch Hujer und Caliendo in diesem Heft).

Neben den verschiedenen Einstellungshilfen existieren in Deutschland seit längerem mit *Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen* (ABM) arbeitgeberbezogene Lohnsubventionen, die sich ganz überwiegend auf den öffentlichen Beschäftigungssektor beziehen, zeitlich befristet sind und überwiegend Langzeitarbeitslose als Zielgruppe haben. Die Beschäftigungseffekte von ABM werden in der Literatur überwiegend negativ beurteilt (vgl. Hagen und Steiner 2000). Gründe dafür werden im so genannten „Drehtüreffekt“ und in den geringen finanziellen Anreizen zum Wechsel in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis gesehen. Der „Drehtüreffekt“ beschreibt den Wechsel zwischen Arbeitslosigkeit und der Teilnahme an ABM, die den Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung erneuert, sowie erneuter Teilnahme an ABM, nachdem der Anspruch auf Arbeitslosengeld ausgelaufen ist. Die geringen finanziellen Anreize zur Aufnahme einer regulären Beschäftigung ergeben sich daraus, dass die

DOI https://doi.org/10.3790/vjh.72.1.94
Generated at 216.73.216.169 on 2025-07-19 03:23:50
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Entlohnung in ABM aufgrund der Tarifbindung häufig höher ist als in einem regulären Beschäftigungsverhältnis im ersten Arbeitsmarkt. Darüber hinaus haben die Kommunen ein fiskalisches Interesse an diesem „Verschiebebahnhof", da sie dadurch zulasten der Arbeitslosenversicherung ihre Sozialhilfeausgaben reduzieren können.

Weitere arbeitgeberbezogene Lohnsubventionen sind *Strukturanpassungsmaßnahmen* (SAM), die vor allem in Ostdeutschland auch an private Wirtschaftsunternehmen gezahlt werden, *Lohnkostenzuschüsse für arbeitslose Jugendliche* nach dem „Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit" (JUMP) und Lohnkostenzuschüsse bei der Beschäftigung von Sozialhilfeempfängern. Aussagen zu den Beschäftigungseffekten dieser Maßnahmen sind aufgrund fehlender aussagekräftiger Evaluationsstudien zurzeit nicht möglich (vgl. dazu Hagen und Steiner 2000).

Seit 1999 wird in zwei Bundesländern (Rheinland-Pfalz und Sachsen) das Modellprojekt der so genannten „Saar-Gemeinschafts-Initiative" (SGI-Modell) erprobt. Dieses Modellprojekt zielt darauf ab, durch eine degressiv gestaffelte Subventionierung des Arbeitgeberanteils zur Sozialversicherung die Anreize für Unternehmen zu verbessern, gering qualifizierte Arbeitslose sozialversicherungspflichtig zu beschäftigen. Aufgrund der äußerst geringen Inanspruchnahme wurden im Jahre 2001 neue Förderrichtlinien in Kraft gesetzt. Diese sehen unter anderem eine Verdoppelung der maximalen Förderdauer auf 36 Monate und eine geänderte Zielgruppenorientierung vor; die bisherige Beschränkung der Förderung auf Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose wurde aufgehoben. Ein Grund für die geringe Inanspruchnahme der Förderung könnte darin bestehen, dass andere Instrumente der „aktiven Arbeitsmarktpolitik", wie die oben erwähnten ABM und SAM sowie die Eingliederungshilfen, durch die Subventionierung eines Großteils der gesamten Lohnkosten deutlich attraktivere Förderkonditionen bieten.

Arbeitnehmerbezogene Lohnsubventionen an Geringverdiener bestehen in Deutschland durch die nicht vollständige Anrechung auf die Sozialhilfe und der Arbeitslosenunterstützung. Erwerbseinkommen bleibt beim Bezug von *Sozialhilfe* im Regelfall in Höhe von 25 % des Eckregelsatzes vollständig anrechnungsfrei. Darüber hinausgehendes Einkommen bleibt zu 15 % so lange anrechnungsfrei, bis der gesamte anrechnungsfreie Betrag 50 % des Eckregelsatzes erreicht. Beschränkte Hinzuverdienstmöglichkeiten bestehen auch für Bezieher von Arbeitslosengeld und -hilfe. Nach der geltenden Regelung ist ein Hinzuverdienst in Höhe von 20 % des Arbeitslosengeldes bzw. der -hilfe, mindestens jedoch von ca. 150 Euro im Monat vollständig anrechnungsfrei. Der darüber hinausgehende Hinzuverdienst wird zu 100 % angerechnet.

Bereits seit einigen Jahren gibt es eine größere Anzahl von Förderinstrumenten, die zum Ziel haben, arbeitslose Sozialhilfeempfänger in ein Beschäftigungsverhältnis zu integrieren. Diese Initiativen nutzen die gesetzlichen Möglichkeiten zur Förderung der Arbeitsaufnahme von Sozialhilfeempfängern. Nach dem Bundessozialhilfegesetz (§ 18 Abs. 5 BSHG) existiert mit dem *Arbeitnehmerzuschuss* diese Möglichkeit bereits seit 1996. Dieser war ursprünglich auf sechs Monate befristet, musste mit jedem Fördermonat reduziert werden und durfte bei Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung im ersten Monat den Regelsatz nicht übersteigen. Seit 1998 kann dieser Zuschuss bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen oder selbständigen Tätigkeit bis zwölf Monate gewährt werden, eine monatliche Kürzung ist dabei nicht mehr zwingend vorgesehen. Auch können die Kommunen mit Bezug auf eine „Experimentierklausel" befristet bis Ende 2002 davon abweichende Regelungen vorsehen.

DOI https://doi.org/10.3790/vjh.72.1.94
Generated at 216.73.216.169 on 2025-07-19 03:23:50
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Darauf basieren auch die „Modellprojekte“, die zurzeit von Kommunen in mehreren Bundesländern durchgeführt werden. Zu nennen sind hier vor allem das so genannte *Einstiegsgeld*, das in mehreren Kommunen Baden-Württembergs erprobt wird, der *Hessische Kombilohn* und das Kombilohnmodell *Nordrhein-Westfalen* (vgl. dazu die Zusammenfassung bei Kaltenborn 2001; vgl. auch Kaltenborn in diesem Heft) sowie das unten etwas näher beschriebene *Mainzer Modell***.** Gemeinsam sind all diesen Modellprojekten, dass sie die Anreize zur Aufnahme einer regulären Beschäftigung von Sozialhilfeempfängern und Langzeitarbeitslosen durch befristete direkte Einkommenssubventionen verbessern wollen. Durch die strikte Beschränkung auf diese Zielgruppe und die zeitliche Befristung sollen die Kosten dieser Kombilohnmodelle beschränkt werden.

Die Modellversuche zum *Mainzer Modell* haben nach einer Erprobungsphase in zwei Bundesländern (Rheinland-Pfalz und Brandenburg) zu dessen bundesweiter Einführung im April 2002 geführt. Dieses Modell sieht eine von der Höhe des Erwerbseinkommens abhängige, degressiv gestaffelte Subventionierung der Sozialbeiträge von Arbeitnehmern im Niedriglohnbereich vor. Subventionsberechtigt sind Alleinstehende (Verheiratete) mit einem monatlichen Einkommen zwischen 325 Euro und 897 Euro (1 707 Euro). Alleinerziehende werden hinsichtlich der Fördergrenze und der Subventionshöhe wie Verheiratete behandelt. Bei einem Arbeitsentgelt von 325 Euro entspricht die Förderung dem Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung. Sie nimmt innerhalb der Fördergrenzen linear ab. Pro Kind besteht außerdem Anspruch auf einen degressiv gestaffelten einkommensabhängigen Kindergeldzuschlag in Höhe von maximal 75 Euro. Die maximal mögliche Förderdauer beträgt 36 Monate; das Modell ist bis 2006 befristet. Gefördert werden sollen auch bisher geringfügig Beschäftigte bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, sofern diese innerhalb der genannten Einkommensgrenzen liegt und die wöchentliche Arbeitszeit mindestens 15 Stunden beträgt. Eine darüber hinausgehende Zielgruppenbeschränkung ist nicht vorgesehen. Die Bundesregierung erwartet aufgrund der bisher gesammelten Erfahrungen mit den Modellprojekten im Rahmen des Mainzer Modells eine bescheidene Beschäftigungszunahme im Niedriglohnbereich von 20 000 bis 30 000 Personen.

Die Einkommensanrechung und einkommensabhängige Staffelung der Kindergeldzuschläge beim Mainzer Modell bedeuten, dass über einen relativ breiten Einkommensbereich das Nettohaushaltseinkommen bei zunehmendem Erwerbseinkommen *sinkt*. Das Haushaltseinkommen steigt nach dem Mainzer Modell bei Aufnahme einer Beschäftigung an der (unteren) Sozialversicherungsgrenze zwar deutlich an, erreicht aber bereits bei einem (von der Haushaltsgröße abhängigen) relativ geringen Erwerbseinkommen ein Maximum, von dem ab das Haushaltseinkommen dann wieder sinkt (vgl. dazu auch Sinn et al. 2002: 13 f.). Dadurch entsteht zwar ein Anreiz zur Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung mit einem sehr geringen Stundenumfang innerhalb des Subventionsbereichs, aber offenbar kein Anreiz zur Ausdehnung des Arbeitsangebots. Vielmehr gibt es innerhalb dieses Bereichs starke finanzielle Anreize zur Reduktion des Arbeitsangebots, da dadurch das Haushaltsnettoeinkommen gesteigert werden kann.

Ein weiterer Konstruktionsfehler des Mainzer Modells besteht darin, dass die Lohnsubvention auf neu abgeschlossene sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse beschränkt werden soll. Dies bedeutet, dass ein gegebenes Bruttoerwerbseinkommen innerhalb der Fördergrenzen mit einem individuell unterschiedlichen Nettoeinkommen verbunden ist, je nachdem, ob der Arbeitnehmer vor Einführung des Mainzer Modells bereits beschäftigt war oder nicht. Bereits Beschäftigte mit geringem Einkommen können sich

DOI https://doi.org/10.3790/vjh.72.1.94
Generated at 216.73.216.169 on 2025-07-19 03:23:50
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

aber dadurch finanziell verbessern, dass sie (mit oder ohne dazwischen liegender Arbeitslosigkeit) eine sozialversicherungspflichtige Tätigkeit zum gleichen Bruttolohn bei einem anderen Arbeitgeber aufnehmen. Es ist daher nicht auszuschließen, dass zumindest die kurzfristige Arbeitslosigkeit durch das Mainzer Modell erhöht wird. Will man derartige Anpassungsprozesse vermeiden, müssen Geringverdiener unabhängig von ihrem bisherigen Erwerbsstatus die gleiche Subvention erhalten. Dies geht jedoch mit erheblichen fiskalischen Kosten einher, deren Gegenfinanzierung durch höhere Sozialbeiträge oder Steuern mit negativen Beschäftigungseffekten im nicht geförderten Sektor der Wirtschaft verbunden sein dürfte.

Kempe und Schneider (2001) haben die Arbeitsanreizeffekte mehrerer arbeitnehmerbezogener Lohnsubventionen, nämlich das so genannte Einstiegsgeld für Langzeitarbeitslose, eine spezifische Variante des Mainzer Modells sowie den Zuschuss gemäß §18 BSHG untersucht. Bei den beiden erstgenannten Reformalternativen bilden langzeitarbeitslose Bezieher von Sozial- oder Arbeitslosenhilfe die Zielgruppe, bei der letztgenannten Alternative nur Sozialhilfeempfänger. In der untersuchten Variante eines Einstiegsgelds wird die Transferentzugsrate über den gesamten Transferbereich auf 50 % gesenkt. Nach dieser Studie ergeben sich für das Einstiegsgeld und den Zuschuss nach §18 BSHG unter der Annahme einer unbefristeten Subventionierung Arbeitsangebotsänderungen von maximal 100 000 Personen, beim Mainzer Modell sind hingegen keine nennenswerten Arbeitsangebotseffekte zu verzeichnen. Nicht berücksichtigt wurden in der Studie die oben erwähnten negativen Anreizeffekte auf die bereits Beschäftigten beim Mainzer Modell.

4 Aktuelle Reformvorschläge

Die bisher in Deutschland existierenden Lohnsubventionen werden von den Befürwortern dieses Instruments aufgrund der häufig restriktiven Zielgruppenorientierung, zu geringen Subventionshöhe oder zu starken Anrechnung auf Sozialtransfers als nicht ausreichend angesehen, um die Beschäftigungsanreize im Niedriglohnsektor zu stärken. Daher wurden in den letzten Jahren verschiedene Reformvorschläge in die Diskussion eingebracht, die meist wesentlich großzügigere Lohnsubventionen als die bereits bestehenden beinhalten. Dabei handelt es sich sowohl um Vorschläge zu weiter gehenden einseitigen Lohnsubventionen an Arbeitgeber und auch an Arbeitnehmer als auch um die beidseitige Subventionierung der Sozialbeiträge. Da diese Reformvorschläge und die auf der Basis von Simulationsstudien zu erwartenden Beschäftigungseffekte an anderer Stelle bereits ausführlich dargestellt wurden (vgl. dazu die Zusammenfassung in Buslei und Steiner 1999, 2000, Steiner 2002), wollen wir uns hier auf zwei aktuelle Reformvorschläge beschränken, die auch in der wirtschaftspolitischen Diskussion Beachtung gefunden haben. Dabei handelt es sich um die „Duale Kombilohnstrategie“ des Arbeitsministeriums Nordrhein-Westfalen und das ifo-Modell der „Aktivierender Sozialhilfe“.[1]

1 Auf den Vorschlag der Subventionierung haushaltsnaher Dienstleistungen kann hier aus Platzgründen nicht eingegangen werden. Vgl. dazu Schneider et al. (2002), Brück et al. (2002), Weinkopf in diesem Heft.

DOI https://doi.org/10.3790/vjh.72.1.94
Generated at 216.73.216.169 on 2025-07-19 03:23:50
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

4.1 Duale Kombilohnstrategie des Arbeitsministeriums Nordrhein-Westfalen

Dieser vom Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen als „Duale Kombilohnstrategie" eingebrachte Reformvorschlag zielt darauf ab, durch die beidseitige Subventionierung der Sozialbeiträge die Beschäftigung im Niedriglohnbereich zu erhöhen (Schneider et al. 2002; vgl. auch Bonin et al. in diesem Heft). Die Subventionierung der Arbeitnehmerbeiträge entspricht im Prinzip der ursprünglichen Ausgestaltung des oben beschriebenen „Mainzer Modells"; allerdings soll die Subvention nicht auf neue Beschäftigungsverhältnisse beschränkt und auch nicht zeitlich befristet sein. Bei der großzügigsten Reformalternative (Variante C) werden die Sozialbeiträge bis zu einem monatlichen Bruttoerwerbseinkommen von 510 Euro voll übernommen, die Subventionsgrenze liegt bei 1 280 Euro. Das Erwerbseinkommen soll nicht auf die Arbeitslosen- oder Sozialhilfe angerechnet werden. Die Subventionierung der Arbeitgeberbeiträge entspricht im Prinzip einer degressiv gestaffelten Subventionierung der Lohnkosten. Eine Beschränkung der Subvention auf bisher Arbeitslose oder spezifische „Problemgruppen" des Arbeitsmarktes ist nicht vorgesehen.

Dieser Reformvorschlag wurde von Schneider et al. (2002) in vier Varianten, die sich in der Höhe der Subvention und den Subventionsgrenzen unterscheiden, im Rahmen einer Simulationsstudie evaluiert. Aufgrund der vergleichsweise großzügigen Subvention ergeben sich die größten Arbeitsangebotseffekte mit gut 100 000 Personen bei der Variante C, wobei aber nur ein knappes Drittel auf Vollzeitbeschäftigte entfällt. Außerdem ergibt sich aufgrund von Stundenanpassungen in Paarhaushalten eine erhebliche Reduktionen des Stundenvolumens. Die Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften steigt aufgrund der Subventionierung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung bei der betrachteten Reformvariante um ca. 240 000 Personen. Allerdings fällt der gesamte Arbeitsnachfrageeffekt bei allen Reformalternativen deutlich geringer aus, da der höheren Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften eine deutlich reduzierte Nachfrage nach Arbeitskräften in der höchsten Einkommensklasse gegenübersteht. Dieser Substitutionseffekt beträgt bei der Reformalternative C knapp 100 000 Personen, der gesamte Arbeitsnachfrageeffekt also ca. 140 000 Personen.

Die Beschäftigungseffekte würden nur dann den simulierten Arbeitsnachfrageeffekten entsprechen, wenn von einem gegebenen Bruttolohn ausgegangen werden kann. Wie bereits oben erläutert wurde, kann davon auch bei Existenz von Arbeitslosigkeit aufgrund unvollkommener Arbeitsmärkte nicht ohne weiteres ausgegangen werden. Diese Annahme ist auch inkompatibel mit den von Schneider et al. (2000) und in anderen Studien (vgl. z. B. Steiner 2000) geschätzten geringen Arbeitsangebotselastizitäten. Außerdem steht sie in Widerspruch zur „angebotsseitigen" Begründung von Lohnsubventionen, die ja von fehlenden finanziellen Arbeitsanreizen zur Arbeitsaufnahme aufgrund eines zu geringen Lohnabstands ausgeht.

Berücksichtigt man, dass das Arbeitsangebot auf die Ausweitung der Arbeitsnachfrage nicht vollkommen elastisch reagiert bzw. die damit verbundenen Lohnsteigerungen, dürfte der Beschäftigungseffekt auch bei der hier betrachteten Subventionsvariante wohl eher unter als über 100 000 Personen liegen. In einer früheren Studie von Steiner (2002) wurde auf der Basis eines ähnlichen methodischen Ansatzes für eine etwas weniger großzügige Variante der beidseitigen Subventionierung der Sozialbeiträge[2] im Niedriglohnbereich ein

2 Dabei handelt es sich um die „mittlere Variante" des Reformvorschlags der „Zukunftskommission" der Friedrich-Ebert-Stiftung (zu den Details vgl. Steiner 2002, Abschnitt C.II).

DOI https://doi.org/10.3790/vjh.72.1.94
Generated at 216.73.216.169 on 2025-07-19 03:23:50
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Arbeitsnachfrageeffekt von knapp 100 000 Personen und unter Berücksichtigung der induzierten Lohnsteigerungen ein Beschäftigungseffekt von knapp der Hälfte berechnet.

4.2 ifo-Vorschlag „Aktivierende Sozialhilfe"

Sinn et al. (2002) haben einen Vorschlag zur „Aktivierenden Sozialhilfe" präsentiert, der im Folgenden aufgrund der institutionellen Zugehörigkeit der Autoren auch als „ifo-Modell" bezeichnet wird.[3] Dieses weist drei Elemente auf:

1. eine drastische Absenkung des Sozialhilfeniveaus für erwerbsfähige Personen, die keiner Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt nachgehen,

2. eine Lohnsubvention für ehemals gering qualifizierte Arbeitslose, die bei Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung im ersten Arbeitsmarkt gegenüber dem heutigen Sozialhilfeniveau finanziell besser gestellt werden sollen, und

3. einen öffentlichen Beschäftigungssektor, der allen erwerbsfähigen Personen, die keine reguläre Beschäftigung finden oder aufnehmen wollen, bei Vollzeitbeschäftigung ein Einkommen auf dem bisherigen Sozialhilfeniveau garantiert.

Die Reduktion des Sozialhilfeniveaus fällt drastisch aus. Bei allein stehenden Erwerbspersonen soll dieses auf weniger als die Hälfte, bei Ehepaaren (beide Partner erwerbsfähig) mit zwei Kindern auf etwas über ein Drittel des bisherigen Niveaus gesenkt werden (vgl. Sinn et al. 2002, Tab. 3.1). Kinderbezogene Leistungen sollen auf dem Niveau des heutigen Kindergeldes festgelegt werden. Dieses liegt bei älteren Kindern deutlich unter den Regelsätzen der heutigen Sozialhilfe.

Während durch die deutliche Absenkung des Sozialhilfeniveaus und verbesserte Hinzuverdienstmöglichkeiten hinreichend Anreize zur Aufnahme einer gering entlohnten Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt gesetzt werden sollen, soll durch das Angebot an Beschäftigungsmöglichkeiten im öffentlichen Sektor gewährleistet werden, dass sich kein arbeitswilliger Sozialhilfeempfänger finanziell schlechter stellt. Um die Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt zu verbessern, sieht das ifo-Modell eine Lohnsubvention durch eine Bezuschussung des Erwerbseinkommens innerhalb bestimmter Einkommensgrenzen vor. Dies entspricht im Prinzip dem „Earned Income Tax Credit" in den USA. Formal kann dieser Zuschuss auch in eine gegenüber dem Status quo geringere Transferentzugsrate bei der Sozialhilfe übersetzt werden. Dadurch sollen die durch die bestehenden Anrechnungsregeln bei der Sozialhilfe induzierten negativen Arbeitsanreizeffekte deutlich reduziert werden.

Sinn et al. (2002) nehmen an, dass durch die drastische Absenkung der Sozialhilfe, die aus Sicht der Autoren eine Untergrenze für die Marktlöhne einzieht, das allgemeine Lohnniveau im Niedriglohnsektor um ca. 30 % sinkt. Bei einer angenommenen Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage von –1 kann das „ungenutzte Arbeitskräftepotential", das von den Autoren mit gut 2 Mill. Personen angegeben wird, im privaten Sektor der Wirtschaft be-

3 Vgl. auch Raffelhüschen (2002) sowie Schöb und Weimann (2002) für verwandte Reformvorschläge.

DOI https://doi.org/10.3790/vjh.72.1.94
Generated at 216.73.216.169 on 2025-07-19 03:23:50
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

schäftigt werden. In zwei alternativen Varianten wird angenommen, dass nur ein Teil des ungenutzten Arbeitskräftepotentials (ca. 1,8 bzw. 1,4 Mill. Personen) eine reguläre Beschäftigung aufnimmt und der jeweilige Rest in kommunaler Arbeit beschäftigt wird bzw. die reduzierte Sozialhilfe bezieht. Entsprechend geringer fallen die damit verbundenen notwendigen Reallohnsenkungen aus (vgl. Sinn et al. 2002, Tab. 3.7).

Die Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt werden von den Autoren als ausreichend angesehen, da nach der Reform das bisherige Sozialhilfeniveau nur mehr bei einer Vollzeittätigkeit im öffentlichen Beschäftigungssektor realisiert werden kann und wegen der Lohnsubvention im ersten Arbeitsmarkt auch bei einer Teilzeitbeschäftigung ein höheres oder zumindest gleich hohes Haushaltsnettoeinkommen erreicht werden kann.[4] Allerdings trifft dies bei größeren Haushalten, bei der nur eine Person als „arbeitsfähig" einzustufen ist, in der Regel wohl nicht zu. Ob andere nutzenrelevante Komponenten der jeweiligen Tätigkeiten im privaten bzw. im öffentlichen Beschäftigungssektor – wie unterschiedliche Arbeitsintensitäten und physische oder auch psychische Belastungen – den zur Erzielung dieses Einkommensniveaus erforderlichen geringeren zeitlichen Arbeitsaufwand bei einer Tätigkeit im privaten Sektor teilweise oder sogar ganz kompensieren, ist eine empirische Frage. A priori kann auf alle Fälle nicht ausgeschlossen werden, dass ein mehr oder weniger großer Teil der früher Arbeitslosen dauerhaft in den öffentlichen Beschäftigungssektor ausweicht. Darüber hinaus kann auch ein Teil der bisher im ersten Arbeitsmarkt Beschäftigten in den öffentlichen Beschäftigungssektor wechseln, wenn die Arbeitsbelastung im ersten Arbeitsmarkt relativ hoch ist, so dass dadurch der Einkommensvorteil (über)kompensiert wird.

Die mit dem ifo-Modell verbundene Gefahr der Entstehung eines aufgeblähten öffentlichen Beschäftigungssektors wird auch in einem kürzlich vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2002) vorgelegten Gutachten thematisiert. Als Alternative dazu diskutiert der Wissenschaftliche Beirat daher eine Reformvariante, die eine deutlich geringere Absenkung des Sockelbetrags der Sozialhilfe und keine staatliche Beschäftigungsgarantie vorsieht (vgl. dazu auch Breyer in diesem Heft). Da auch bei diesem Vorschlag die Transferentzugsrate gegenüber dem Status quo deutlich reduziert, der Sockelbetrag – anders als beim ifo-Modell – aber nur mäßig gekürzt werden soll, müssen sich im Abschmelzungsbereich erhebliche Grenzbelastungen des Einkommens ergeben, oder aber die Transfergrenze muss weit in den oberen Bereich der Erwerbseinkommen verschoben werden. Dies hat entweder negative Anreizeffekte zur Ausweitung der Beschäftigung über den Abschmelzungsbereich zur Folge oder es entstehen enorme fiskalische Kosten, deren Gegenfinanzierung zu einem Rückgang der regulären Beschäftigung führen dürfte.

5 Fazit

Die in Deutschland bestehenden Lohnsubventionen an Arbeitgeber und Arbeitnehmer scheinen nur sehr geringe positive Beschäftigungseffekte zu haben. Die Inanspruchnahme von arbeitgeberbezogenen Lohnsubventionen für die Beschäftigung bestimmter „Problem-

4 „Wer einen Job im privaten Sektor annimmt, kann mit seinem Lohn und der Lohnsteuergutschrift das jetzige Sozialhilfeniveau bereits mit einer Halbtagstätigkeit erreichen, und wer einen solchen Job nicht findet, kann dieses Niveau zumindest durch eine Vollzeitbeschäftigung bei einer der kommunal beaufsichtigten Leiharbeitsfirmen erreichen" (Sinn et al. 2002: 39).

DOI https://doi.org/10.3790/vjh.72.1.94
Generated at 216.73.216.169 on 2025-07-19 03:23:50
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

gruppen“ des Arbeitsmarktes war wegen der strikten Zielgruppenorientierung und der Beschränkung auf unbefristete sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse gering. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im öffentlichen Beschäftigungssektor wurden zwar vor allem in den neuen Bundesländern in erheblichem Umfang subventioniert, deren längerfristige Beschäftigungseffekte werden aufgrund der vorliegenden Evaluationsergebnisse aber überwiegend als negativ beurteilt. Die Gründe dafür dürften in „Drehtüreffekten“ und in den fehlenden finanziellen Anreizen zum Wechsel vom subventionierten öffentlichen Beschäftigungssektor in den ersten Arbeitsmarkt zu suchen sein. Die in einem Modellprojekt erprobte Subventionierung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung zur Verbesserung der Beschäftigungschancen im Niedriglohnbereich wurde praktisch nicht in Anspruch genommen. Ein Grund dafür könnte darin bestehen, dass Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und andere Formen von Lohnsubventionen deutlich attraktivere Förderkonditionen bieten. Ein weiterer Grund könnte darin bestehen, dass diese Arbeitsplätze bei gegebenen Bruttolöhnen wegen des zu geringen Lohnabstands zur Sozialhilfe nicht besetzt werden können. Simulationsstudien zu den Beschäftigungseffekten einer Subventionierung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung weisen darauf hin, dass merkliche Beschäftigungseffekte nur zu erwarten sind, wenn die zusätzliche Arbeitsnachfrage auf ein elastisches Arbeitsangebot trifft. Dies ist trotz hoher Arbeitslosigkeit aber eher unwahrscheinlich. Eine Erklärung dafür sind die geringen finanziellen Anreize zur Aufnahme einer gering entlohnten Tätigkeit wegen eines relativ hohen Sozialhilfeniveaus.

Verschiedene Reformvorschläge sehen daher verbesserte Hinzuverdienstmöglichkeiten in der Sozial- und Arbeitslosenhilfe vor, um den Anreiz zu erhöhen, auch niedrig entlohnte Tätigkeiten aufzunehmen. Allerdings zeigen die vorliegenden Simulationsstudien zu verbesserten Hinzuverdienstmöglichkeiten in der Sozial- und Arbeitslosenhilfe, dass von diesen allein keine größeren Beschäftigungszuwächse zu erwarten sind. Dies gilt auch für das im April 2002 bundesweit eingeführte so genannte Mainzer Modell, das eine von der Höhe des Erwerbseinkommens abhängige, degressiv gestaffelte Subventionierung der Sozialbeiträge von Arbeitnehmern im Niedriglohnbereich vorsieht. Dadurch entsteht zwar ein Anreiz zur Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung mit einem sehr geringen Stundenumfang, aufgrund des mit zunehmendem Erwerbseinkommen über einen breiten Bereich *ab*nehmenden Haushaltseinkommens gibt es aber starke finanzielle Anreize zur Reduktion des Arbeitsangebots. Da nach dem Mainzer Modell die Lohnsubvention auf bisher nicht sozialversicherungspflichtig Beschäftigte beschränkt werden soll, besteht außerdem ein finanzieller Anreiz zum Arbeitsplatzwechsel mit oder ohne dazwischen liegender Arbeitslosigkeit. Es ist daher nicht auszuschließen, dass die kurzfristige Arbeitslosigkeit zunimmt.

Warum sind das Mainzer Modell und ähnlich ausgestaltete Kombilohnmodelle für Deutschland so wenig erfolgversprechend, wo doch in den USA mit dem EITC ein vergleichbares Modell anscheinend erfolgreich praktiziert wird? Übersehen wird dabei meistens, dass im Niedriglohnbereich das soziale Existenzminimum in Deutschland relativ zum Erwerbseinkommen sehr viel höher als in den USA ist und die Arbeitslosen- und Sozialhilfe hierzulande im Gegensatz zu den USA unbefristet gewährt wird und weniger „stigmatisierend“ wirkt. Daraus ergibt sich in den USA auch eine wesentlich stärker differenzierte Lohnstruktur mit einem deutlich größeren Abstand zwischen dem sozialen Existenzminimum und dem unteren Bereich der Lohnverteilung einerseits und zwischen diesem und dem Medianeinkommen andererseits. Diese Unterschiede haben erhebliche Auswirkungen auf die Effektivität und Kosten von Kombilohnmodellen: Bei relativ geringen empirischen Ar-

DOI https://doi.org/10.3790/vjh.72.1.94
Generated at 216.73.216.169 on 2025-07-19 03:23:50
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

beitsangebotselastizitäten ist für eine merkliche Ausweitung des effektiven Arbeitsangebots eine deutliche Reduktion der Transferentzugsrate bei der Arbeitslosen- und Sozialhilfe erforderlich. Bei einem relativ zum mittleren Erwerbseinkommen hohen sozialen Existenzminimum impliziert dies, dass auch ein erheblicher Teil der bereits Beschäftigten subventionsberechtigt wird.

Das ifo-Modell der „Aktivierenden Sozialhilfe" versucht durch die drastische Reduktion des allgemeinen Sozialhilfeniveaus und der Lohnsubvention für gering entlohnte Tätigkeiten im ersten Arbeitsmarkt diese Zusammenhänge zu berücksichtigen. Dahinter steht die Hoffnung, dass dadurch die Marktlöhne drastisch sinken werden und die Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften deutlich steigen wird. Abgesehen von der Frage nach der praktischen Umsetzbarkeit dieser Lohnsenkungsstrategie für Deutschland kommt es auch bei diesem Reformvorschlag ganz wesentlich darauf an, ob durch das Ausmaß der vorgesehenen Lohnsubvention ausreichend Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt gesetzt werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass der als vorübergehendes Auffangbecken für arbeitswillige Personen, die im ersten Arbeitsmarkt keine Beschäftigung finden können, gedachte öffentliche Beschäftigungssektor zu einer aufgeblähten Dauereinrichtung und Belastung für die deutsche Volkswirtschaft wird.

Literaturverzeichnis

Baltagi, B. H. und U. Blien (1998): The German Wage Curve: Evidence from the IAB Employment Sample. *Economics Letters*, 61, 135–142.

Bonin, H., W. Kempe und H. Schneider (2003): Kombilohn oder Workfare? Zur Wirksamkeit zweier arbeitsmarktpolitischer Strategien. In diesem Heft, 51–67.

Breyer, F. (2003): Lohnabstandsgebot und Anspruchslohn – Zu den Vorschlägen einer Sozialhilfereform. In diesem Heft, 83–93.

Brück, T., J. Haisken-De New und K. F. Zimmermann (2002): Förderung von Agenturen für haushaltsnahe Dienstleistungen schafft Arbeitsplätze für Geringqualifizierte. *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 23/2002, 363–369.

Buslei, H. und V. Steiner (1999): *Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich*. Baden-Baden, Nomos.

Buslei, H. und V. Steiner (2000): Beschäftigungseffekte und fiskalische Kosten von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 1, 54–67.

Card, D. (1995): The Wage Curve: A Review. *Journal of Economic Literature*, 33, 785–799.

Hagen, T. und V. Steiner (2000): *Von der Finanzierung von Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit – Analysen und Empfehlungen zur Steigerung der Effizienz und Effektivität der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland*. Baden-Baden, Nomos.

Homburg, S. (2003): Arbeitslosigkeit und soziale Sicherung. In diesem Heft, 68–82.

Hujer, R., M. Caliendo und D. Radic (2002): Estimating the Effects of Wage Subsidies on the Labour Demand in West-Germany Using the IAB-Establishment Panel. *ifo Studien*, 47 (2), 163–199.

Hujer, R. und M. Caliendo (2003): Lohnsubventionen in Deutschland: Wie sieht eine optimale Evaluierungsstrategie aus? In diesem Heft, 109–123.

Kaltenborn, B. (2001): *Kombilöhne in Deutschland – eine systematische Übersicht*. IAB Werkstattbericht Nr. 14 vom 5.12.2001. Nürnberg.

DOI https://doi.org/10.3790/vjh.72.1.94
Generated at 216.73.216.169 on 2025-07-19 03:23:50
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Kaltenborn, B. (2003): Kombilöhne: Stand und Perspektiven. In diesem Heft, 124–132.
Kempe, W. und H. Schneider (2001): Lohn- und Einkommenssubventionen für Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfebezieher. *Wirtschaft im Wandel*, 16, 415–423.
Moffitt, R. (1985): A Problem with the Negative Income Tax. *Economics Letters*, 17, 261–265.
Raffelhüschen, B. (2002): Soziale Grundsicherung in der Zukunft: Eine Blaupause. In: Genser, B. (Hrsg.): *Finanzpolitik und Arbeitsmärkte*. Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 289. Berlin, Duncker & Humblot, 83–118.
Riphahn R., A. Thalmeier und K. F. Zimmermann (1999): *Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte*. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA). Bonn.
Schöb, R. und J. Weimann (2002): *Kombilohn: Die Magdeburger Alternative*. Mimeo. Universität Magdeburg.
Schneider, H., K. F. Zimmermann, H. Bonin, K. Brenke, J. Haisken-De New und W. Kempe (2002): *Beschäftigungspotentiale einer dualen Kombilohnstrategie*. Gutachten für das Ministerium für Arbeit und Soziales. Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen. Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA). Bonn.
Sinn, H.-W., C. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2002): Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Wachstum und Beschäftigung. *ifo Schnelldienst*, 55 (9), 1–52.
Steiner, V. (2000): Können durch einkommensbezogene Transfers an Arbeitnehmer die Arbeitsanreize gestärkt werden? Eine ökonometrische Analyse für Deutschland. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 33, 385–395.
Steiner, V. (2002*): Kombilohnmodelle für Deutschland? Bestandsaufnahme und kritische Bewertung*. Mimeo. Berlin.
Steiner, V. (2003): Beschäftigungseffekte einer Subventionierung der Sozialbeiträge von Geringverdienern. In: Schmähl, W. (Hrsg.): *Soziale Sicherung und Arbeitsmarkt.* Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 294. Berlin, Duncker & Humblot, 11–43.
Weinkopf, C. (2003): Förderung haushaltsbezogener Dienstleistungen – Sinnvoll, aber kurzfristige Beschäftigungswirkungen nicht überschätzen. In diesem Heft, 133–147.
Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2002): *Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit*. Download unter: *http://www.bmwi.de/Homepage/Das %20Ministerium/Beir %e4te/Wissbeirat_ Publikationen.jsp doku512* (Stand: 14.08.2002).

DOI https://doi.org/10.3790/vjh.72.1.94
Generated at 216.73.216.169 on 2025-07-19 03:23:50
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH