

# **Niedriglöhne statt Arbeitslosigkeit**

**Politik und Moderne**

**Band II**

Herausgeber:

Heinrich Böll Stiftung Bremen/Mecklenburg-Vorpommern

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b> .....	3
Bruno Kaltenborn	
<b>Einleitung</b> .....	4
Werner Sesselmeier	
<b>Einkommenstransfers in Deutschland</b>	
<b>Gründe, Konzepte, Implikationen</b> .....	14
Joachim Mitschke	
<b>Flexibler Arbeitsmarkt bei stabiler sozialer</b>	
<b>Sicherheit: das Bürgergeld als</b>	
<b>negativsteuerorientierte Grundsicherung</b> .....	44
Jürger Jerger	
<b>Arbeit muss sich bezahlt machen:</b>	
<b>Das Einstiegsgeld für Langzeitarbeitslose</b> .....	63
Kirchmann, Spermann, Volkert	
<b>Modellversuch „Einstiegsgeld in Baden-Württemberg“</b>	
<b>Grundkonzeption, Varianten, erste Beobachtungen</b> .....	86

## Vorwort

Stauende Experten und verwunderte Laien kapitulieren gemeinsam vor der Komplexität der aktuellen Niedriglohndiskussion. Reformkonzepte und ihre Bewertung durch Wissenschaft und Politik sind vielfältig und unübersichtlich (geworden). Doch die Debatte ist von hoher gesellschaftspolitischer Relevanz: Es geht um das Spannungsfeld von Beschäftigung und Existenzsicherung. Wie kann Beschäftigung gesichert und ausgebaut werden, ohne gleichzeitig Löhne und staatliche Sozialleistungen existenzgefährdend zu senken?

Die Heinrich-Böll-Stiftung hat sich der gesellschaftspolitisch bedeutsamen Debatte angenommen. Der von ihr initiierte und finanzierte Sammelband setzt den Fokus auf die Grundlagen der aktuellen Niedriglohndiskussion, ohne gleichzeitig die Aktualität gänzlich zu vernachlässigen. Damit soll staunenden Experten und verwunderten Laien gleichermaßen die Chance gegeben werden, die grundlegende Problematik, Reformansätze und ihre empirische Überprüfung nachzuvollziehen.

Bonn, im Juni 2001  
Bruno Kaltenborn

# Einleitung

*Von Bruno Kaltenborn*

Durch das von der Bundesregierung initiierte Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit und insbesondere durch sein wissenschaftliches Benchmarking Committee wurde 1999 die öffentliche Debatte um Niedriglohnsubventionen neu belebt. Allerdings hat die Diskussion um Niedriglohnsubventionen nicht ihren Ausgangspunkt im Bündnis für Arbeit, ihre Vorläufer reichen mindestens bis zu den Konzepten einer negativen Einkommensteuer Mitte des zwanzigsten Jahrhunderts zurück. Gleichwohl gibt es bislang weder fachliche Einigkeit über die arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit entsprechender Reformkonzepte und ihren Finanzbedarf noch einen gesellschaftlichen Konsens über ihre sozialpolitische Akzeptanz. Dabei besteht jedoch angesichts einer deutlich überproportionalen Arbeitslosigkeit von Geringqualifizierten vor allem in Westdeutschland ein hoher Handlungsdruck.

Sowohl die negative Einkommensteuer, in Deutschland – in einer spezifischen Variante – auch als Bürgergeld bekannt, als auch die aktuell diskutierten Konzepte für Niedriglohnsubventionen behaupten institutionelle Defizite des Steuer-Transfer-Systems (vgl. den Beitrag von Sesselmeier). Das gegenwärtige Sozialsystem sichert stets durch die Sozialhilfe das Existenzminimum, teilweise durch andere Sozialleistungen auch ein höheres Niveau, und dies unabhängig von einer Erwerbstätigkeit. Nimmt ein zuvor nicht erwerbstätiger Bezieher von Sozialleistungen eine Beschäftigung auf, so führen die vom Arbeitgeber aufzubringenden Arbeitskosten nur zu einem geringen Teil auch zu einer Erhöhung des verfügbaren Einkommens beim Arbeitnehmer. Dies wird verursacht durch Sozialabgaben (Abgabenkeil) und Einkommensteuer sowie die regelmäßig weitgehende Anrechnung von Nettoerwerbseinkommen auf die Sozialleistung. Häufig wird davon ausgegangen, dass die weitgehende Anrechnung auf Sozialleistungen vor allem für potentielle Geringverdiener und/oder Familien mit

Kindern problematisch sei. Insbesondere für diesen Personenkreis könne die Aufnahme einer (legalen) Erwerbstätigkeit als nicht lohnenswert erscheinen (Armuts- oder Sozialhilfefälle). Umgekehrt verzichteten möglicherweise potentielle Arbeitgeber prophylaktisch auf ein Angebot entsprechender Arbeitsplätze, die ohnehin kaum zu besetzen wären.

Diese Problematik könnte entschärft werden, wenn die Sozialleistungen zumindest für Arbeitsfähige deutlich gekürzt würden. Damit würde insbesondere für potentielle Geringverdiener die Aufnahme einer Beschäftigung attraktiver. Von einer solchen Kürzung der Sozialleistungen wären jedoch zwangsläufig nicht nur Personen betroffen, die unter den gegenwärtigen Bedingungen eine Beschäftigung nicht attraktiv finden, sondern auch solche, die beispielsweise aufgrund fehlender Arbeitsplätze nicht arbeiten können (vgl. auch Kaltenborn [1998, S. 168–170]). Daher erscheint eine solche Kürzung weder vertretbar noch gesellschaftlich konsensfähig.

Einen anderen Weg beschreiten negative Einkommensteuer und Niedriglohnsubventionen. Sie versuchen die Attraktivität einer gering entlohnten Erwerbstätigkeit zu erhöhen, indem eine – je nach Konzept: neu aufgenommene – Beschäftigung durch staatliche Leistungen zu einem höheren verfügbaren Einkommen als gegenwärtig führt.<sup>1</sup> Typischerweise greifen Konzepte für Niedriglohnsubventionen sowohl Elemente der negativen Einkommensteuer als auch der praktizierten aktiven Arbeitsmarktpolitik auf, verstehen sich teilweise gleichwohl explizit in Abgrenzung hierzu.<sup>2</sup> Für die Unterscheidung zwischen negativer Einkommensteuer und aktiver Arbeitsmarktpolitik können verschiedene Kriterien herangezogen werden. Für die im Rahmen einer negativen Einkommensteuer vom Staat an die Bürger erbrachten Leistungen gelten folgende Merkmale:

- Leistungen (u.a.) an Arbeitnehmer,
- Bedürftigkeitsprüfung,
- „Bonus“ für Erwerbstätige nicht zielgruppenspezifisch,<sup>3</sup>
- „Bonus“ für Erwerbstätige dauerhaft.

Demgegenüber gilt regelmäßig für die praktizierte aktive Arbeitsmarktpolitik:

- Leistungen überwiegend an Arbeitgeber,
- keine Bedürftigkeitsprüfung (Leistungen werden in Abhängigkeit vom individuellen Bruttolohn erbracht),
- Leistungen nur für bestimmte Zielgruppen (z.B. Langzeitarbeitslose, Geringqualifizierte),
- Befristung der Leistungen.

Die negative Einkommensteuer, die (bislang) nicht Realpolitik geworden ist, erfüllt teilweise eine wichtige fachliche und politische Funktion als Referenzmaßstab. So ist es sicherlich kein Zufall, dass in allen Beiträgen dieses Bandes die negative Einkommensteuer mit ihren Vorzügen und Nachteilen aus unterschiedlicher Perspektive Erwähnung findet. Dabei ist vor allem der Finanzbedarf strittig; entsprechende Schätzungen sind inzwischen Legion.<sup>4</sup> Doch auch die Beschäftigungspotentiale und -wirkungen einer negativen Einkommensteuer sind ebenso wie die von Niedriglohnsübventionen umstritten.<sup>5</sup>

Die ersten drei im vorliegenden Band enthaltenen Beiträge stellen nach einer autorenspezifischen Darstellung der Ausgangslage verschiedene Reformansätze vor. Sesselmeier gibt zunächst einen allgemeinen Überblick, Mitschke und Jerger stellen jeweils die von ihnen (mit) entwickelten Reformkonzepte eines Bürgergeldes und eines bedürftigkeitsgeprüften, befristeten und zielgruppenspezifischen Einstiegsgeldes dar. Im vierten und letzten Beitrag stellen Kirchmann, Spermann und Volkert die von ihnen wissenschaftlich begleitete Erprobung verschiedener Varianten des Einstiegsgeldes in drei Städten und fünf Landkreisen Baden-Württembergs vor.

Der Beitrag von Sesselmeier gibt zunächst eine vertiefende Einführung in die Thematik. Nach einer kurzen Erörterung von Erklärungsansätzen für Arbeitslosigkeit widmet er sich ausführlicher den institutionellen Arrangements, die Arbeitslosigkeit verursachen können (Armuts- bzw. Sozialhilfefalle, Mindestlohnwirkung der Sozialhilfe, Geringfügigkeitsschwelle, Abgabenkeil). Dann stellt er das Konzept der negativen Einkommen-

steuer Lohnsubventionen gegenüber. Dabei geht er auch kurz auf die vom Bündnis für Arbeit beschlossenen Modellversuche zur Erprobung unterschiedlicher Niedriglohnsubventionen ein (Modell der Saar-Gemeinschaftsinitiative und das sogenannte Mainzer Modell aus der rheinland-pfälzischen Landesregierung).<sup>6</sup> Er kritisiert, dass die Modellversuche anders als die zugrunde liegenden Reformvorschläge eine Befristung der Förderung und eine Zielgruppenorientierung vorsehen. Die möglichen Beschäftigungseffekte einer Subventionierung von Geringverdienern sieht er als heftig umstritten an. Einerseits gebe es die eher pessimistischen Berechnungen, die auf ökonomischen Elastizitätsschätzungen basieren, und andererseits die eher optimistischen Schätzungen anhand internationaler Vergleiche, die insbesondere aufgrund einer „Dienstleistungslücke“ in Deutschland ein erhebliches Beschäftigungspotential diagnostizieren.<sup>7</sup> Sesselmeier sieht im Hinblick auf das Beschäftigungsziel Lohnsubventionen einer negativen Einkommensteuer als überlegen an, weil Lohnsubventionen nur bei Aufnahme einer Beschäftigung gezahlt werden; eine negative Einkommensteuer sei nicht finanzierbar. Lohnsubventionen seien ergänzend durch Betreuungs-, Beratungs- und Vermittlungsmaßnahmen sowie die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe und eine generelle Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik zu unterstützen. Einem Niedriglohnsektor misst er einen Beitrag zum Beschäftigungsaufbau zu und mahnt hierzu einen mutigeren Versuch als gegenwärtig an.

Im zweiten Beitrag stellt Mitschke das von ihm bereits 1985 entwickelte Konzept eines Bürgergeldes dar. Zunächst lässt er das gegenwärtige System sozialer Sicherung, das vielfach an den Erwerbsstatus als Arbeitnehmer anknüpft, kurz Revue passieren. Er sieht Geringverdiener in einem Dilemma: Entweder sie fordern existenzsichernde Löhne und gefährden ihren Arbeitsplatz oder sie müssen sich mit existenzgefährdenden Löhnen begnügen. Dieses Dilemma möchte Mitschke auflösen, indem der Staat eine kalkulierbare, transparente, ermessensfreie und unbefristete Lohnergänzungsleistung – ein Bürgergeld – gewährt; damit können sich die Betroffenen auf niedrige, arbeitsplatzerhaltene Löhne einlassen. Der staatlichen Förde-

rung von Fortbildung und Umschulung zur Qualifizierung und damit zur Überwindung dieses Dilemmas erteilt Mitschke eine Absage: Die jahrzehntelange Praxis zeige, dass den Möglichkeiten der Qualifizierung enge Grenzen gesetzt seien. Als primäres Ziel des Bürgergeldes sieht er mithin die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit im Niedriglohnsektor der Geringqualifizierten. Darüber hinaus soll es generell der Vermeidung von Einkommensarmut dienen und – durch Zusammenfassung verschiedener steuerfinanzierter Sozialleistungen – zur Verschlinkung des staatlichen Umverteilungsapparates führen. Als Vorteil sieht Mitschke, dass die finanziellen Folgen genereller oder individueller Arbeitszeitverkürzungen teilweise durch das Bürgergeld aufgefangen werden. Umgekehrt sei stets zusätzliches Erwerbseinkommen auch mit einer Erhöhung des verfügbaren Einkommens verbunden, weil nur die Hälfte des zusätzlichen Nettoverdienstes angerechnet wird, damit würden Arbeitsplätze in Leichtlohngruppen sowie Teilzeitarbeitsplätze erhalten und geschaffen. Mitschke sieht die Möglichkeit einer haushaltsneutralen Finanzierung des Bürgergeldes ohne Absenkung des sozialen Sicherungsniveaus. Gegenteilige Schätzungen des Finanzbedarfs gingen von falschen Voraussetzungen aus und entsprächen überdies nur teilweise fachlichen und methodischen Standards. Abschließend zeigt Mitschke auf, dass die politische Resonanz auf sein Konzept quer zur Parteipolitik verläuft, es gibt in allen Parteien Befürworter und meist auch Gegner.

Im dritten Beitrag stellt Jerger das von ihm gemeinsam mit Spermann entwickelte Konzept eines Einstiegs geldes vor. Ausgangspunkt des Vorschlags ist die Diagnose einer sehr weitgehenden Anrechnung von Erwerbseinkommen auf Sozial- und Arbeitslosenhilfe (sogenannte Grenzsteuersätze in weiten und relevanten Bereichen von 100%), die den vielfach als leistungsfeindlich angesehenen Spitzensteuersatz von über 50% noch deutlich übersteige. Dadurch sei speziell für geringqualifizierte Sozialleistungsempfänger eine Beschäftigung wenig attraktiv. Dabei sei die Lage in Deutschland vergleichsweise dramatisch, denn von den anderen OECD-Staaten habe lediglich Spanien eine höhere Arbeitslosenquote bei Geringqualifizierten. Auch

die Erwerbsbeteiligung von Geringqualifizierten sei in Deutschland vergleichsweise gering. Dieser Problematik soll mit einem bedürftigkeitsgeprüften Einstiegsgeld für vormals Langzeitarbeitslose begegnet werden, das nach Aufnahme einer Erwerbstätigkeit für etwa ein Jahr gezahlt wird. Das Einstiegsgeld wird umgesetzt durch eine zeitlich befristete reduzierte Anrechnung des Verdienstes auf Sozial- bzw. Arbeitslosenhilfe. Da es keine empirischen Informationen gebe, aus denen der Zusammenhang zwischen Anrechnungssatz und Beschäftigung verlässlich abgeleitet werden könne, wird ein Anrechnungssatz in einer Größenordnung von 50% vorgeschlagen. Mitnahme- und Drehtüreffekte sollen durch die Konzentration auf langzeitarbeitslose Bezieher von Sozial- bzw. Arbeitslosenhilfe weitgehend vermieden werden. Dabei liegt der Befristung auch die Vorstellung zugrunde, dass nach einem Jahr Erwerbstätigkeit das Lohnpotential soweit angestiegen ist, dass die Betroffenen selbständig der Armutsfalle entkommen können. Für andere Fälle wird eine Verlängerung des Einstiegsgeldes auf Darlehensbasis erörtert. Mit drei möglichen Argumenten gegen das Einstiegsgeld - Ansatz an der falschen Marktseite, zu hohe Kosten bei größeren Haushalten und relative Benachteiligung von Geringverdienern, die vorher nicht langzeitarbeitslos waren - setzt sich der Autor detaillierter auseinander und weist sie letztlich zurück. Insgesamt sieht Jegerer das Einstiegsgeld als geeigneten Baustein eines umfassenderen Konzepts zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit an.

Der vierte und letzte Beitrag von Kirchmann, Spermann und Volkert stellt aus Sicht der wissenschaftlichen Begleitung, mit der das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) beauftragt wurde, die Erprobung verschiedener Varianten des Einstiegsgeldes in drei Städten und fünf Landkreisen Baden-Württembergs dar. Hier konzentriert sich das Einstiegsgeld auf vormals langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger, die eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt aufnehmen. Die Autoren sehen eindeutig mehr Arbeitsanreize für die anspruchsberechtigten Sozialhilfeempfänger. Mitnahmeeffekte seien weitgehend ausgeschlossen. Insbesondere gebe es bislang kaum langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger, die eine Beschäftigung im

ersten Arbeitsmarkt aufnehmen würden. Insgesamt sei daher nicht nur mit beschäftigungspolitischen, sondern auch mit finanzpolitischen Erfolgen zu rechnen. Die konkrete Umsetzung in den Kommunen ist allerdings höchst unterschiedlich. Während etwa der Alb-Donau-Kreis auch Jugendlichen, die erst sechs Monate arbeitslos sind, ein Einstiegsgeld gewährt, um hier Langzeitarbeitslosigkeit vorzubeugen, sind in Waldshut Jugendliche und junge Erwachsene vom Einstiegsgeld ausgeschlossen, um den Vorrang von Qualifizierung und Ausbildung zu unterstreichen. Im Gegensatz zu Jerger halten die Autoren Einkommensobergrenzen bei der Gewährung von Einstiegsgeld geboten, da sonst in größeren Haushalten Bezieher sehr hoher Arbeitseinkommen subventioniert würden und überdies davon keine nennenswerten Beschäftigungseffekte ausgehen würden. Nachdem die Erprobung im Laufe des Jahres 1999 in allen Kommunen gestartet wurde, gab es bis März/April 2000 insgesamt 146 Empfänger von Einstiegsgeld. Bei den Empfängern handelt es sich überwiegend um Alleinerziehende. Ergebnisse über den Verbleib der Empfänger von Einstiegsgeld nach Auslaufen der Förderung liegen bislang noch nicht vor. Insgesamt wird von der wissenschaftlichen Begleitung jedoch bereits jetzt ein erstes positives Zwischenfazit gezogen.

---

## Anmerkungen:

- <sup>1</sup> Manche Konzepte für Niedriglohnsubventionen sehen auch Leistungen zugunsten von Arbeitgebern vor; diese werden hier jedoch nicht berücksichtigt.
- <sup>2</sup> Übersichten über aktuell diskutierte Konzepte für Niedriglohnsubventionen geben die Bundesregierung (Deutscher Bundestag [1999], Kaltenborn [1999c; 2000a; 2000b], Voß [1999], Walwei [1999] und Weinkopf [1999]; vgl. auch den Beitrag von Sesselmeier in diesem Bank sowie zur Diskussion im wissenschaftlichen Benchmarking Committee Fles u.a. [2000].
- <sup>3</sup> Der "Bonus" besteht in einer gegenüber dem Status quo etwa bei Sozial- und Arbeitslosenhilfe reduzierten Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die im Rahmen der negativen Einkommensteuer erbrachten Leistungen des Staates.
- <sup>4</sup> Für Übersichten vgl. Hüther [1997] und Kaltenborn [2000c, S. 166–177]; für jeweils eigene Schätzungen vgl. Becker [1995, S. 324–333], Gern [1999] (vgl. auch Kaltenborn [2000d]), Grözinger [1986], Hauser [1996, S. 59f, 66–69], Hüther [1990], Kaltenborn [2000c, S. 177–179], Meinhardt, Teichmann und Wagner [1994a, 1994b], Meinhardt u.a. [1996], Mitschke [1985, S. 213–243] sowie Sesselmeier, Klopffleisch und Setzer [1996, S. 128–147, 166–172, 179–185].

<sup>5</sup> Eine Übersicht über Prognosen der Beschäftigungswirkungen aktueller Konzepte von Niedriglohnsübventionen gibt Kaltenborn [1999c; 2000a; 2000b]; für jeweils eigene Schätzungen vgl. Buslei und Steiner [1999], Kaltenborn [1999a; 1999b], Riphahn und Zimmermann [1999] sowie Thalmaier und Zimmermann [1999].

<sup>6</sup> Das entsprechende Sonderprogramm CAST (Chancen und Anreize zur Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten) der Bundesregierung, wird von einem Forschungsverbund aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit, dem Institut Arbeit und Technik (IAT) und dem Herausgeber evaluiert.

<sup>7</sup> Dies ist allerdings nicht notwendigerweise ein Widerspruch. Die internationalen Vergleiche deuten auf ein hohes, nicht ausgeschöpftes Beschäftigungspotential hin, für dessen Aktivierung es einen geeigneten Instrumentariums bedarf, während mit den Elastizitätsschätzungen konkrete Reformvorschläge untersucht wurden, die nicht unbedingt geeignet sein müssen, dieses Potential auch auszuschöpfen.

---

## Literaturauswahl:

Becker, Irene [1995]: „Das Bürgergeld als alternatives Grundsicherungssystem: Darstellung und kritische Würdigung einiger empirischer Kostenschätzungen“, *Finanzarchiv*, N.F., Jg. 52, H. 3, S. 306–338.

Buslei, Hermann und Viktor Steiner [1999]: *Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich*, ZEW-Wirtschaftsanalysen – Schriftenreihe des ZEW, Bd. 42, November 1999, Baden-Baden.

Deutscher Bundestag [1999]: „Wachsende Arbeitslosigkeit von geringqualifizierten Arbeitslosen“, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage verschiedener Abgeordneter und der Fraktion der PDS, *Bundestagsdrucksache*, 14/808, 21. April 1999, Bonn.

Fels, Gerhard, u.a. [2000]: *Möglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigungschancen gering qualifizierter Arbeitnehmer*, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bericht der Wissenschaftlergruppe Arbeitsgruppe Benchmarking des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit vom November 1999, Januar 2000, Berlin.

Gern, Klaus-Jürgen [1999]: *Auswirkungen verschiedener Varianten einer negativen Einkommensteuer in Deutschland*, Eine Simulationsstudie, Kieler Studien, Bd. 294, Tübingen.

Gröninger, Gerd [1986]: „Finanzierungsaspekte eines garantierten Grundeinkommens“, *Das garantierte Grundeinkommen, Entwicklung und Perspektiven einer Forderung*, Michael Opelka und Georg Vobruba (Hrsg.), Mai 1986, Frankfurt am Main, S. 169–179.

Hauser, Richard [1996]: *Ziele und Möglichkeiten einer Sozialen Grundsicherung*, unter Mitarbeit von Irene Becker, Gabi Gutberlet und Karsten Wendorff, Minister für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Baden-Baden.

Hüther, Michael [1997]: Das Bürgergeld – doch finanzierbar!, unveröffentlichtes Gutachten über vorliegende Berechnungen zu den fiskalischen Auswirkungen der Einführung eines Bürgergeldes im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, April 1997, o.O.

Kaltenborn, Bruno [1998]: Von der Sozialhilfe zu einer zukunftsfähigen Grundversicherung, 2. [überarb., aktual. und erg.] Aufl., November 1998, Baden-Baden.

Kaltenborn, Bruno [1999a]: Arbeitmarkteffekte subventionierter Sozialabgaben, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 228, September 1999, Nürnberg.

Kaltenborn, Bruno [1999b]: Fiskalische Effekte und Beschäftigungswirkungen einer degressiven Bezuschussung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung, Gutachten im Auftrag des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, IAB-werkstattbericht Nr. 14, 26. August 1999, Nürnberg.

Kaltenborn, Bruno [1999c]: Wirkungsanalysen von Niedriglohnsubventionen, IABwerkstattbericht Nr. 19, 6. Dezember 1999, Nürnberg.

Kaltenborn, Bruno [2000a]: „Arbeit durch Niedriglohnsubventionen?“, Arbeit und Arbeitsrecht, Jg. 55, H. 4, 3. April 2000, S. 160–163.

Kaltenborn, Bruno [2000b]: „Arbeitmarkteffekte von Niedriglohnsubventionen“, Sozialer Fortschritt, Jg. 49, H. 4, April 2000, S. 85–90.

Kaltenborn, Bruno [2000c]: Reformkonzepte für die Sozialhilfe: Finanzbedarf und Arbeitmarkteffekte, April 2000, Baden-Baden.

Kaltenborn, Bruno [2000d]: „Besprechung: Klaus-Jürgen Gern: Auswirkungen verschiedener Varianten einer negativen Einkommensteuer in Deutschland. Eine Simulationsstudie. Kieler Studien, Bd. 294. Tübingen 1999“, Finanzarchiv, N.F., Jg. 56, H. 3/4, S. 586–589.

Meinhardt, Volker, Dieter Teichmann und Gert G. Wagner [1994a]: „Bürgergeld‘: Keine Zauberformel“, DIW-Wochenbericht, Jg. 61, Nr. 41, 13. Oktober 1994, S. 689–696.

Meinhardt, Volker, Dieter Teichmann und Gert G. Wagner [1994b]: „Bürgergeld‘: Kein sozial- und arbeitsmarktpolitischer deus ex machina“, WSI-Mitteilungen, Jg. 47, H. 10, S. 624–635.

Meinhardt, Volker, u.a. [1996]: „Auswirkungen der Einführung eines Bürgergeldes“ Neue Berechnungen des DIW, DIW-Wochenbericht, Jg. 63, 8. August 1996, S. 533–543.

Mitschke, Joachim [1985]: Steuer- und Transferordnung aus einem Guß, Entwurf einer Neugestaltung der direkten Steuern und Sozialtransfers in der Bundesrepublik Deutschland, Schriften zur Ordnungspolitik, Bd. 2, Baden-Baden.

Riphahn, Regina T., und Klaus F. Zimmermann [1999]: Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte, unveröffentlichte Gutachterliche Stellungnahme im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, IZA, 24. Juni 1999, Bonn.

Sesselmeier, Werner, Roland Klopffleisch und Martin Setzer [1996]: Mehr Beschäftigung durch eine negative Einkommensteuer, zur beschäftigungspolitischen Effektivität und Effizienz eines integrierten Steuer-Transfer-Systems, Sozialökonomische Schriften, Bd. 10, Frankfurt am Main u.a.

Thalmaier, Anja, und Klaus F. Zimmermann [1999]: Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte II, unveröffentlichte 2. Gutachterliche Stellungnahme im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, IZA, 26. Juli 1999, Bonn.

Voß, Werner [1999]: Modelle zur Förderung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte, Eine Recherche zu lohnentlastenden Konzepten, Otto Brenner Stiftung, Arbeitsheft Nr. 8, Juli 1999, Berlin.

Walwei, Ulrich [1999]: „Subventionierung von niedrigen Löhnen: Zu den Vorschlägen einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge für Geringverdiener“, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 32, H. 4, S. 514–535.

Weinkopf, Claudia [1999]: Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte, Überarbeitete und aktualisierte Fassung eines Gutachtens für die Staatskanzlei von Schleswig-Holstein, Institut für Arbeit und Technik (Hrsg.), Graue Reihe, H. 1999–06, Gelsenkirchen.

### **Dr. Bruno Kaltenborn,**

ist selbständiger Wirtschaftsforscher und Politikberater. Er hat an der Freien Universität Berlin Volkswirtschaft studiert, als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung in Mannheim gearbeitet. In mehreren Monographien und Aufsätzen hat er sich mit Reformkonzepten für die Sozialhilfe intensiv auseinandergesetzt. Mit zwei Gutachten zu den Beschäftigungswirkungen und dem Finanzbedarf unterschiedlicher Konzepte für Niedriglohnsubventionen hat er die jüngste Diskussion um geeignete Reformstrategien unterstützt. Kürzlich wurde er mit der Koordination eines Forschungsverbundes betraut, der für das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung das vom Bündnis für Arbeit beschlossene arbeitsmarktpolitische Sonderprogramm CAST (Chancen und Anreize zur Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten) der Bundesregierung evaluiert.

# Einkommenstransfers in Deutschland

## Gründe, Konzepte, Implikationen

*Werner Sesselmeier<sup>1</sup>*

### 1 Einleitung

Der deutsche Arbeitsmarkt<sup>2</sup> ist im Unterschied zum US-amerikanischen und mittlerweile auch im Unterschied zu den meisten europäischen Nachbarländern – trotz der gegenwärtig positiven Tendenzen – durch eine anhaltend hohe Arbeitslosigkeit gekennzeichnet. Insgesamt besteht ein globales Arbeitsplatzdefizit verbunden mit Strukturproblemen, die sich in einer hohen Langzeitarbeitslosigkeit und dem Wegfall einfacher Tätigkeiten manifestieren. Zusammen mit dem Selektionsverhalten der Unternehmen bei Einstellungen führt dies zu abnehmenden Wiederbeschäftigungschancen am ersten Arbeitsmarkt. Diese Situation hat dazu geführt, dass – neben und statt der traditionellen aktiven Arbeitsmarktpolitik – seit rund sieben Jahren verschiedenste Modelle einer Subventionierung von Niedriglohnbeziehern diskutiert werden und diese Diskussion auch Eingang in die politische Debatte gefunden hat.

Im folgenden ist zunächst die Beschäftigungssituation genauer zu beleuchten um zu klären, ob eine derartige Strategie auch tatsächlich zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit beitragen kann. Es geht also insbesondere um die Frage der Ursachen der Arbeitslosigkeit und ihrer ursachenadäquaten Bekämpfung. Allerdings wird auch verschiedentlich argumentiert, dass ein Niedriglohnsektor verbunden mit unterstützenden Einkommenstransfers in erster Linie nicht zur Eingliederung bestimmter Problemgruppen des Arbeitsmarktes dienen soll, sondern vielmehr einer generellen Erhöhung von regulären Arbeitsplätzen in diesem Bereich unabhängig davon, woher die dann Erwerbstätigen kommen (vgl. Scharpf 1999). Daran anschließend werden die drei in der Diskussion stehenden Modelle in ihren Grundzügen diskutiert. Der Beitrag endet mit einigen

Schlussfolgerungen zur Konzeption und politischen Umsetzung derartiger Modelle.

## 2 Die Ausgangssituation am deutschen Arbeitsmarkt

### 2.1 Die empirische Situation

Die Arbeitslosigkeit ist insbesondere durch ihren über die letzten 25 Jahre hinweg treppenförmigen Anstieg gekennzeichnet. Dieser Verlauf gründet in der Tatsache, dass die Arbeitslosigkeit in jeder Rezession wesentlich stärker anstieg als sie im anschließenden Aufschwung wieder gefallen ist. Diese Arbeitslosigkeit, die nur einen geringen Anteil konjunktureller Beschäftigungslosigkeit besitzt – der Sachverständigenrat schätzt den Anteil der konjunkturellen Komponente an der Gesamtarbeitslosigkeit auf etwa 20% –, wird vor allem durch einen relativ geringen Teil von etwa einem Drittel nur kurzfristig, d.h. bis zu drei Monaten, Arbeitsloser, dafür aber von einem umso größeren Anteil Langzeitarbeitsloser, also Beschäftigungslosigkeit über zwölf Monate, charakterisiert. Der Anteil dieser Gruppe an allen Arbeitslosen betrug 1998 36,7%, wohingegen der Anteil der Kurzzeitarbeitslosen bei 30,6% lag. Dass dies nicht immer so war, sondern hier vielmehr ein kontinuierlicher Annäherungsprozess stattgefunden hat, zeigt der langfristige Vergleich: So lag der Anteil der Langzeitarbeitslosen 1970 unter 10%, während der der Kurzzeitarbeitslosen bei über 60% lag. Schließlich ist bei diesen Zahlen noch zu berücksichtigen, dass in Folge der Stichtagsregelung der Anteil der Langzeitarbeitslosen weit unterschätzt wird und tatsächlich bei über 50% liegen dürfte (Karr 1997). Entsprechend liegt nach neuesten OECD-Schätzungen der Anteil der strukturellen Arbeitslosigkeit in Deutschland über dem OECD-Durchschnitt und hatte zudem noch über die 90er Jahre hinweg einen ansteigenden Verlauf (OECD 1999). Hierbei muss noch berücksichtigt werden, dass es neben den „offiziellen“ Langzeitarbeitslosen noch eine große Gruppe mit stark perforierten Erwerbsverläufen gibt, die durch häufige kurze und/oder lange Arbeitslosigkeit gekennzeichnet sind.

## 2.2 Die Erklärungsansätze

Die Erklärungen für die in Deutschland herrschende Arbeitslosigkeit sind vielfältiger Natur. Sie können prinzipiell in drei Kategorien unterteilt werden: arbeitsmarktendogene Ursachen als Folge von Dequalifizierungsprozessen während der Arbeitslosigkeit, der Verlust von einfacher Arbeitsplätzen im Zuge des allgemeinen ökonomischen Strukturwandels und Arbeitslosigkeit aufgrund institutioneller, insbesondere sozialpolitischer Arrangements. Dabei ist zu beachten, dass diese Erklärungsansätze trotz ihrer Divergenz nicht unabhängig voneinander sind. Da die verschiedenen Modelle von Einkommenstransfers auf die Beseitigung der institutionellen Ursachen abzielen, soll hier nur das dritte Ursachenbündel skizziert werden (vgl. zu den beiden anderen Sesselmeier 1997 sowie Walwei 1999 und Freeman/Schettkat 2000).

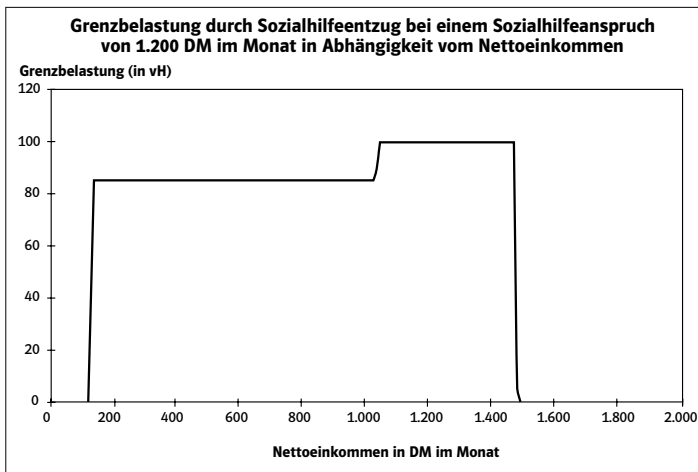
Allgemein wird persistente Arbeitslosigkeit, die auf rein arbeitsmarktendogenen Faktoren beruht, durch institutionelle Faktoren unterstützt. So führen spezifische Ausgestaltungen des Arbeitsrechts, der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik aber auch der übrigen Sozialpolitik dazu, dass sich das arbeitsmarktendogene Ungleichgewicht zwischen Insidern und Outsidern noch verstärkt. Für die Fragestellung hier ist insbesondere das Problem der institutionell bedingten Anreizfalle von Interesse (vgl. Sesselmeier/Klopfleisch/Setzer 1996). Dahinter steht zunächst zweierlei: Zum einem die Ansicht, dass die Lohnspreizung nach unten insbesondere durch Sozialhilfe Regelungen, die wie ein impliziter Mindestlohn wirken, verhindert wird, und zum anderen eine hohe Grenzbelastung im unteren Einkommensbereich durch den Entzug einkommensabhängiger Sozialtransfers. Daneben kann es eine hohe Grenzbelastung auch durch institutionell bedingte Sprungstellen wie bei der sog. Geringfügigkeitsschwelle geben. Schließlich besteht ein genereller Abgabenkeil zwischen den gesamten Arbeitskosten und dem Nettolohn.

Das zu lösende Problem kann dann allgemein als die Glättung der kumulierten Wirkungen des Steuer- und Transfersystems am unteren Ende der Einkommensskala bezeichnet werden.

### **2.2.1 Die hohe Grenzbelastung**

Bei der Sozialhilfe muss eigenes Einkommen und Vermögen, von wenigen Ausnahmen abgesehen, voll eingesetzt werden. Nimmt also ein Sozialhilfeempfänger, der vorher kein Arbeitseinkommen hatte, eine Erwerbstätigkeit auf, wird dieses Einkommen, bis auf geringe Freibeträge, komplett von der Sozialhilfeleistung abgezogen. Erwerbseinkommen von Hilfeempfängern wird oberhalb eines nicht anzurechnenden Sockelbetrages von 135 DM im Monat zu 85% auf den Hilfeanspruch angerechnet, bis sich ein maximaler Zuwachs an verbleibendem Erwerbseinkommen in Höhe von 270 DM im Monat ergibt. Über diesen Betrag hinausgehende Verdienste werden bis zur Bedürftigkeitsgrenze voll angerechnet und dem Hilfeempfänger daher entzogen (vgl. Sesselmeier 1997, 118ff und Boss 1999, 69ff). Abbildung 2-1 zeigt die Grenzbelastung eines Haushalts mit einem Sozialhilfeanspruch von 1.200 DM monatlich in Abhängigkeit vom monatlichen Nettoeinkommen (vgl. zu den Tarifformeln Sesselmeier/ Klopffleisch/Setzer 1996, 122).

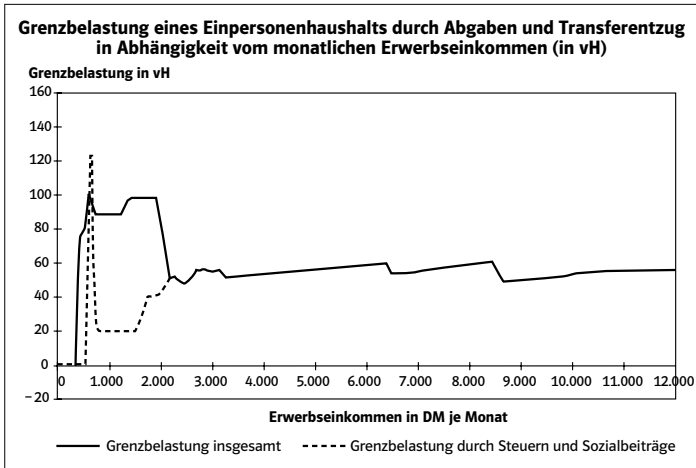
Die konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips führt somit zu einer negativen Beeinflussung der beschäftigungspolitischen Effektivität der Sozialhilfe, denn eigene Einkünfte werden in nahezu voller Höhe auf die Sozialhilfe angerechnet. Betrachtet man die Entscheidungssituation des Hilfeempfängers, nämlich Arbeit aufzunehmen oder weiter Hilfe zu empfangen, aus mikroökonomischer Sicht, so bewirkt die Arbeitsaufnahme keine nennenswerte Steigerung des Einkommens, wohl aber eine Reduktion der zur Verfügung stehenden Freizeit. Aus diesem Blickwinkel wird der Hilfeempfänger die Aufnahme der Arbeit aus rationalen Gründen ablehnen, man spricht von einer „Armutsfalle“ oder „Sozialhilfefalle“. Es ist also festzustellen, dass der gegenwärtige Gewährungsmodus der Sozialhilfe unweigerlich starke negative Anreize zur Aufnahme von Arbeit mit sich bringt.



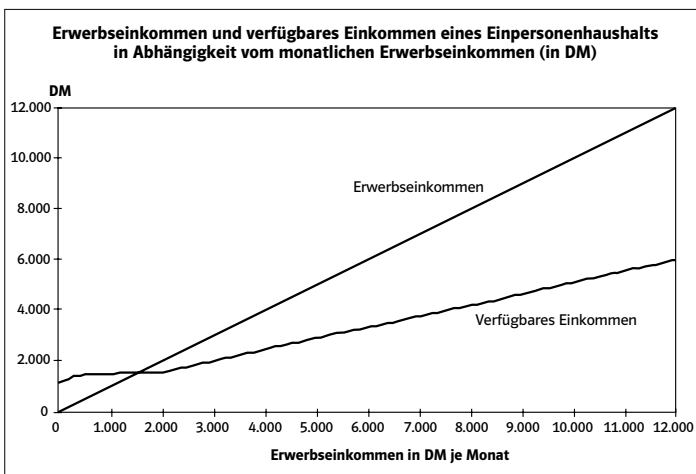
**Abbildung 2-1:**  
**Grenzbelastung durch Sozialhilfeentzug in Abhängigkeit vom Nettoeinkommen**

Ähnlich wirkt die Transferfalle aufgrund der Einkommensteuerberechnung. Für untere Einkommen ergeben sich aufgrund des Entzugs einkommensabhängiger Transferleistungen kumulierte Grenzbelastungen, die zumeist weit über dem maximalen Grenzsteuersatz des Einkommensteuertarifs von zur Zeit 53 % liegen. Mit zunehmender Haushaltsgröße steigt zwar zunächst die Höhe des Anspruchs auf Sozialtransfers, es verlängert sich damit aber auch der Einkommensbereich mit starker Grenzbelastung. Die folgenden Abbildungen verdeutlichen dies beispielhaft mit Hilfe zweier unterschiedlicher Haushaltskonstellationen.

Somit ist es für den Einzelnen unter den herrschenden Sozialhilfe- und Steuerbestimmungen kurzfristig rational, nicht zu arbeiten. Gesamtwirtschaftlich entstehen dadurch zwar auch in kurzfristiger Hinsicht suboptimale Zustände, denn es werden Mittel „verschwendet“. Gravierender ist die bestehende Regelung jedoch in langfristiger Perspektive, und dies sowohl für das Individuum als auch für die Gesellschaft. Die kurzfristig rationale Entscheidung, nicht zu arbeiten, führt zu einem zunehmenden Humankapitalabbau bei den betroffenen Personen,

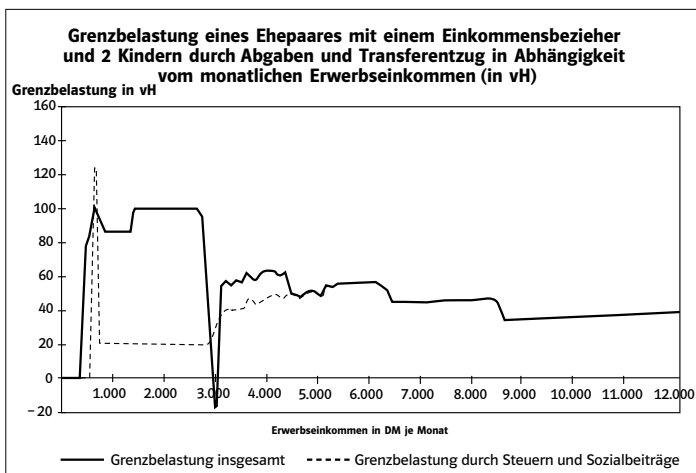


**Abbildung 2-2: Grenzbelastung eines Einpersonenhaushalts**

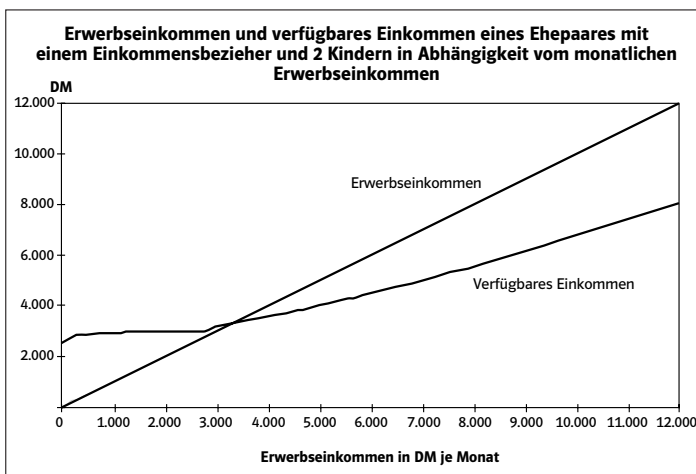


**Abbildung 2-3: Erwerbseinkommen und verfügbares Einkommen eines Einpersonenhaushalts**

der sie im Zeitablauf immer weniger konkurrenzfähig gegenüber den beschäftigten Arbeitnehmern macht. Es kommt also wieder zu typischen Persistenzphänomenen mit der Folge, dass die davon Betroffenen langfristig alimentiert werden müssen.



**Abbildung 2-4:**  
Grenzbelastung eines Ehepaars mit einem Einkommensbezieher und 2 Kindern



**Abbildung 2-5:**  
Erwerbseinkommen und verfügbares Einkommen eines Ehepaars mit einem Einkommensbezieher und 2 Kindern

### **2.2.2 Der Mindestlohncharakter der Sozialhilfe**

Ein zweiter Punkt wäre die Verletzung des sogenannten Lohnabstandsgebots. In diesem wird der Abstand zwischen der Sozialhilfe und dem unteren Einkommensniveau aufgrund von Erwerbsarbeit geregelt. Negative Arbeitsanreizeffekte ergeben sich hierbei aus einem zu geringen Abstand zwischen dem Sozialhilfeniveau und dem Einkommen unterer Lohngruppen. Aufgrund der materiellen Berücksichtigung von Kindern in der Sozialhilfe, nicht jedoch bei den Erwerbseinkommen ist klar, dass das Lohnabstandsgebot insbesondere von der Familiengröße abhängt. Ob es allerdings eingehalten oder verletzt wird, hängt insbesondere von der Wahl der unteren Lohngruppen ab. Untersuchungen, die auf exemplarische branchenspezifische Analysen basieren, kommen zu dem Ergebnis, dass das Lohnabstandsgebot in verschiedenen Familienkonstellationen verletzt wird (vgl. Boss 1999; Deutsche Bundesbank 1996), wohingegen Arbeiten, die entsprechend des Gesetzestextes in § 22 Abs. 4 BSHG die Sozialhilfe mit dem durchschnittlichen Nettoerwerbseinkommen unterer Lohn- und Gehaltsgruppen vergleichen, keine Verletzung des Lohnabstandsgebots feststellen (vgl. ISG 1999). Allerdings scheint diese dem Gesetzestext entsprechende Methode wenig realitätsnah zu sein, da der betroffene Haushalt die Sozialhilfeleistungen wenn, dann nur mit seinem konkreten Erwerbseinkommen vergleicht und aufgrund von Informationsdefiziten auch nur vergleichen kann.

Diese Ergebnisse sind Resultat eines spezifischen Familienlastenausgleichs in der Sozialhilfe, der sich so in der Entlohnung von Erwerbsarbeit nicht finden kann. Allerdings gibt es hinreichende Evidenz dafür, dass negative Anreizwirkungen eher bei den Gruppen auftreten, bei denen das Lohnabstandsgebot offiziell gewahrt ist, und weniger bei größeren und kinderreichen Haushalten.

### **2.2.3 Die Geringfügigkeitsschwelle**

Dass hohe Arbeitskosten einem Beschäftigungsaufbau im Dienstleistungssektor im Wege stehen, wird indirekt auch durch die Erfahrung mit der sogenannten geringfügigen Beschäftigung bestätigt. Soweit der Einwand zutrifft, dass die in Deutsch-

land bestehende Dienstleistungslücke in ihrem Ausmaß überschätzt wird, bezieht er sich in erster Linie auf den Umstand, dass gerade im Bereich der haushalts- und personenbezogenen Dienstleistungen zahlreiche als geringfügig klassifizierte Beschäftigungsverhältnisse bestehen, die bis vor kurzem von der offiziellen Statistik nicht erfasst wurden. So wurde die Zahl der sogenannten 630-Mark-Jobs in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre auf zwischen 2,2 und 5,6 Millionen geschätzt (vgl. Rudolph 1999). Angesichts des hohen und ständig wachsenden Ausmaßes, in dem Arbeitgeber und Arbeitnehmer in den letzten Jahren von der Rechtsform der geringfügigen Beschäftigung Gebrauch gemacht haben, drängt sich die Vermutung auf, dass diese zu einem wichtigen Instrument zur Überwindung der Kostenbarriere gegen eine Expansion des Dienstleistungssektors und der Dienstleistungsbeschäftigung geworden ist. Im Effekt hat die 630-Mark-Regelung es nämlich ermöglicht, gering qualifizierte und niedrig bezahlte Tätigkeit so zu organisieren, dass sie von Sozialversicherungsbeiträgen und teilweise sogar von der Einkommensteuer freigestellt war.

Auch nach der Neuregelung der Sozialversicherungspflicht bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen zum 1. 4. 1999 besteht weiterhin bei einem Monatsverdienst von 630 DM (Westdeutschland) eine markante Beschäftigungsschwelle (vgl. Rudolph 1999). Bis zu dieser Grenze werden im Falle einer ausschließlich geringfügigen Beschäftigung Sozialversicherungsbeiträge nur von den Unternehmen gezahlt. Oberhalb dieser Grenze werden die Arbeitnehmer voll sozialversicherungspflichtig. Dadurch ist erst ab einem sozialversicherungspflichtigen Bruttomonatslohn von mehr als 798 DM der Nettolohn höher als bei einer mit 630 DM entlohnten geringfügigen Beschäftigung. Der damit verbundene Belastungssprung kann sich je nach Haushaltssituation noch durch die individuelle Grenzbelastung bei der Einkommensteuer verstärken.

#### **2.2.4 Der Abgabenkeil**

Die Geringfügigkeitsschwelle verdeutlichte ein Problem der deutschen Lohnkosten exemplarisch für den Bereich der Geringverdiener, das allerdings für alle sozialversicherungs-

pflichtigen Beschäftigungsverhältnisse gilt, wenn auch mit unterschiedlichen Auswirkungen. Steuern und Sozialabgaben treiben einen immer größeren Abgabenkeil zwischen die für die Unternehmen relevanten Gesamtarbeitskosten und den für die Arbeitnehmer wichtigen Nettolohn. Verantwortlich dafür sind ein größerer Anteil der Lohnsteuer und vor allem die zuletzt permanent gestiegenen Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern. So sind die Beitragssätze allein im Zeitraum 1990–1997 von 34,8% auf 42,0% gestiegen (vgl. BMA 1998). Diese Entwicklung hatte zur Folge, dass der Anteil des nominalen Nettolohnes am Bruttolohn von 72,6% in 1960 auf 52,5% in 1996 fiel (vgl. Walwei 1999, 520).

Dieser für alle regulären Arbeitsverhältnisse geltende Abgabenkeil hat hinsichtlich der Beschäftigung im Niedriglohnbereich noch zwei spezifische Probleme: In diesem Bereich besteht eine höhere Nachfrageelastizität als bei der Beschäftigung qualifizierter Arbeit (vgl. Franz 1999, 169–172 und Walwei 1999, 525 sowie die jeweils genannte Literatur). Im internationalen Vergleich schließlich haben nur Italien und – mit Abstrichen – Frankreich einen ähnlich hohen Abgabenkeil für Geringverdiener (vgl. Klös 2000).

### **2.2.5 Zwischenfazit**

Die skizzierten Ursachen für persistente Arbeitslosigkeit sind im übrigen nicht unabhängig voneinander zu betrachten: Unterstellt man, dass im Verarbeitenden Gewerbe aufgrund von Effizienzlohnaspekten Löhne, die über dem Markträumungslohn liegen, bezahlt werden, während dies im hier interessierenden Bereich niedrig qualifizierter Dienstleistungen nicht der Fall ist, so entstehen sektorale Lohndifferentiale. Werden nun Arbeitnehmer aus dem Verarbeitenden Gewerbe arbeitslos und erleiden Humankapitalverluste, sodass sie in diesem Sektor nicht mehr konkurrenzfähig sind, dann könnten sie im Dienstleistungssektor aufgenommen werden, wenn dort vollkommener Wettbewerb herrscht. Es käme also nur zu einer vorübergehenden Arbeitslosigkeit. Gibt es im Dienstleistungssektor jedoch Mindestlöhne, wie sie implizit in Folge der Sozialhilfe und der ungenügenden Abstimmung zwischen Steuer- und

Transfersystem existieren, und liegt der Wettbewerbslohn dort unter den Mindestlöhnen, so wird die Arbeitslosigkeit nicht abgebaut, sondern wird – ganz im Gegenteil – persistent. Arbeitsmarkendogene Faktoren, Strukturwandel und institutionelle Arrangements ergänzen sich folglich.

### 3 Die Idee: Subventionierung von Niedriglohnbeziehern

Eine Verbreiterung der Lohnstruktur insbesondere nach unten benötigt einen Niedriglohnsektor. Sollen jedoch Arbeitsplätze in diesem Bereich geschaffen und gleichzeitig working poor Phänomene vermieden werden, so muss eine öffentliche Kofinanzierung dieser niedrigen Löhne existieren. Hierfür wurden und werden seit 1993 verschiedene Vorschläge diskutiert, deren Grundmodelle im folgenden dargestellt werden. Diese Modelle unterscheiden sich vor allem in ihrer institutionellen und gesellschaftlichen Reichweite. Die Diskussion wurde von Scharpf (1993) mit einem Modell einer negativen Einkommensteuer angestoßen. Aus der Kritik an diesen Modellen entwickelten sich verschiedenste Vorschläge zur Lohnsubventionierung, u.a. wurden wiederum von Scharpf und der Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung (1998) Vorschläge zur Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen erarbeitet. Diese Instrumente setzen jeweils an einer anderen der eben genannten institutionellen Ursachen an und können somit als problemadäquat charakterisiert werden. Gleichwohl kann diese Entwicklung – auch unter Berücksichtigung der mit den jeweiligen Modellen verbundenen Umsetzungsprobleme und politischen Widerstände – durchaus als ein Trend weg vom „großen Wurf“ und hin zum „kleinsten gemeinsamen Nenner“ bezeichnet werden.

#### 3.1 Negative Einkommensteuer

Eine negative Einkommensteuer, als Integration von Steuer- und Transfersystem, sieht also vor, das Steuersystem quasi „nach unten“ zu verlängern, so dass jeder Steuerpflichtige, der zu wenig verdient, um Steuern zu zahlen, statt dessen „negati-

ve“ Steuern, also Transferleistungen, ausgezahlt erhält. Der Begriff „negativ“ erklärt sich dabei lediglich aus dem Blickwinkel des Staates hinsichtlich seiner Einnahmen und Ausgaben insofern, als der Staat seine Steuereinnahmen mit positivem Vorzeichen und seine Ausgaben mit negativem Vorzeichen versieht. Derjenige, dessen Einkommen aus Arbeit oder Vermögen einen bestimmten Betrag nicht überschreitet, bekommt eine einkommens- und bedürftigkeitsabhängige Transferleistung des Staates. Hintergrund dieser Idee ist die Tatsache, dass bei Einkommensteuern normalerweise Freibeträge zur Sicherung des Existenzminimums gewährt werden. Die negative Einkommensteuer als logische Fortsetzung des Einkommensteuertarifs in Form eines negativen Astes ermöglicht eine innerhalb des Steuersystems konsistente Unterstützung der Bezieher von Niedrigeinkommen.

Für die konkrete Ausgestaltung sind drei Faktoren ausschlaggebend: Das garantierte Mindesteinkommen, die Transferentzugsrate und die Transfergrenze, ab der Steuern zu zahlen sind. Dabei ergibt sich modelltheoretisch der dritte Faktor endogen, wenn jeweils zwei gegeben sind (vgl. Kress 1994, 246; Sesselmeier 1997):

Das verfügbare Einkommen  $Y_v$  einer Person setzt sich zusammen aus dem Mindesteinkommen  $Y_M$ , das um einen bestimmten Prozentsatz  $t$  des Erwerbseinkommens  $Y_E$  vermindert wird, und dem Erwerbseinkommen selbst. Folglich ergibt sich

$$(1) Y_v = Y_M + (1-t)Y_E.$$

Für die Transfergrenze  $Y_K$  gilt

$$(2) Y_K = Y_v = Y_E,$$

da hier das verfügbare Einkommen mit dem Erwerbseinkommen übereinstimmt und damit die Grenze markiert, an der kein Transfer gezahlt wird. Dies ist gemäß (1) der Fall bei  $Y_M - tY_E = 0$ .

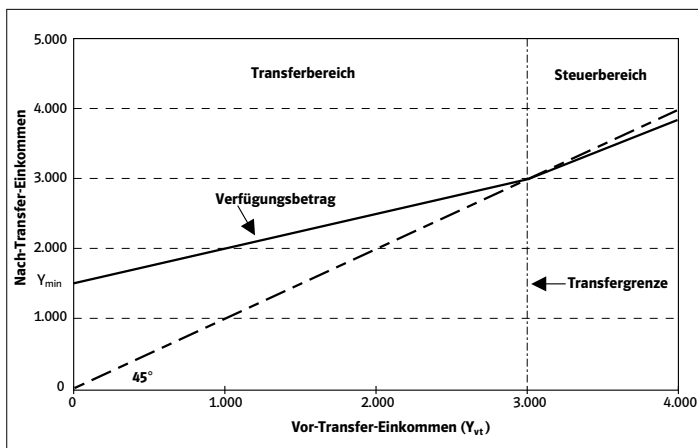
Daraus folgt

$$(3) Y_K = Y_M/t.$$

Hinsichtlich Ausgestaltung und Höhe des Mindesteinkommens gibt es verschiedene Möglichkeiten: So kann es mit dem, das Existenzminimum absichernden Freibetrag identisch sein, dem

Sozialhilfesatz oder einer alternativen Armutslinie entsprechen. Möglich ist auch, dass es unter dem Existenzminimum liegt, um so der Forderung nach Erhöhung des Arbeitsanreizes zu entsprechen. Die gleiche Unbestimmtheit gilt auch für die Transferentzugsrate, die nicht mit dem positiven Steuersatz übereinstimmen muss und sowohl linear, progressiv oder auch degressiv ausgestaltet sein könnte. Die Transferentzugsrate bestimmt dabei das Ausmaß der Anrechnung der Bemessungsgrundlage auf die Transferleistung. Meistens wird eine Transferentzugsrate von 50% verwendet. Dies ergibt sich daraus, dass ein höherer negativer Steuersatz aufgrund des dann zu großen Transferentzugs zu geringe Anreizwirkungen haben könnte und andererseits ein niedrigerer Steuersatz den Kreis der Empfangsberechtigten durch eine Erhöhung der Transfergrenze ausweiten würde.

Die Ausgestaltung der drei Grundvariablen hängt entscheidend von den Zielen ab, die mit dem jeweiligen Konzept verfolgt werden. Steht das Ziel der Armutsbekämpfung respektive Existenzsicherung im Vordergrund, so begründet dies eine hohe Transferentzugsrate und ein hohes, nahe am Existenzminimum liegendes Mindesteinkommen. Eine hohe Transferentzugsrate begrenzt zudem den Kreis der Anspruchsberechtigten. Für eine niedrige Transferentzugsrate verbunden mit einem niedrigeren Mindesteinkommen spricht die Anreizwirkung zur Selbsthilfe durch Erzielen eigener Einkommen. Graphisch gesehen entspricht das Mindesteinkommen dem Ordinaten-Abschnitt, das Vor-Transfereinkommen hat hier den Wert Null. Die Transferentzugsrate entspricht der Steigung der Geraden, die den Verfügungsbetrag aus Einkommen und Transfer darstellt. Die Transfergrenze befindet sich am Schnittpunkt von Verfügungsbetrag-Geraden mit der  $45^\circ$  Linie (vgl. Abbildung 3-1).



**Abbildung 3-1: Beispielgraphik zur Negativen Einkommensteuer**  
(Sesselmeier/Klopfleisch/Setzer 1996, 17)

Die Kosten einer negativen Einkommensteuer hängen von der Wahl der Lageparameter ab, also vom Mindesteinkommen und vom Anrechnungssatz sowie dem Existenzminimum. Entsprechend variieren die Kosten mit der Modifikation dieser Größen und jedes Modell hat seine eigenen Kosten. Die nachstehende Tabelle zeigt exemplarisch die annahmenabhängigen Kostenschwankungen. Der mögliche Überschuss bei Gern (1999) resultiert aus der Unterstellung eines physischen Existenzminimums an Stelle des sozioökonomischen Sozialhilfeniveaus.

DIW (1996): 8 Varianten	69 – 269 Mrd. DM
Sesselmeier/Klopfleisch/Setzer (1996): 3 Varianten	81 – 126 Mrd. DM
Gern (1999): 14 Varianten	-22 – 302 Mrd. DM

Insbesondere diese hohen Kosten haben – neben den nicht unbedingt auf eine Arbeitsmarktintegration hinwirkenden Beschäftigungseffekten (vgl. Kapitel 4.2) – eine Abkehr von der negativen Einkommensteuer in Richtung Lohnsubventionen ausgelöst.

## 3.2 Lohnsubventionen

Lohnsubventionen können nach einer Vielzahl von Merkmalen gestaltet und strukturiert werden (vgl. Sesselmeier 1997, 58–62; Walwei 1999, 523–524), die hier nur aufgelistet werden können:

- Empfänger: Arbeitgeber oder Arbeitnehmer oder beide;
- Subventionshöhe: insbesondere Bezugsgröße und lineare bzw. degressive Förderung;
- Laufzeit: befristeter oder dauerhafter Bezug;
- Kreis der Subventionsnehmer: alle Arbeitnehmer in einem bestimmten Einkommensintervall oder zielgruppenbezogen;
- Subventionsbezug: Direktlohn oder Lohnnebenkosten.

Zusätzliche Überlegungen betreffen analog zur negativen Einkommensteuer die Finanzierung von Lohnsubventionen. Darüberhinaus ist gerade bei zielgruppenbezogenen Geldleistungen zu fragen, ob diese alleine genügen oder ob komplementäre nicht-monetäre Unterstützungsmaßnahmen zur Integration in den regulären Arbeitsmarkt notwendig sind (vgl. Setzer/Klopfleisch/Sesselmeier 1999).

### 3.2.1 Subvention der Direktlöhne

Aus der Fülle von Vorschlägen soll hier nur einer herausgegriffen und skizziert werden (vgl. für eine ausführliche Darstellung Setzer/ Klopfleisch/Sesselmeier 1999, 47–60). Dabei handelt es sich um eine zielgruppenbezogene Lohnsubvention zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit. Institutionell betrachtet kommen somit Empfänger von Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe in Betracht.

Die Lohnsubvention ist folgendermaßen ausgestaltet:

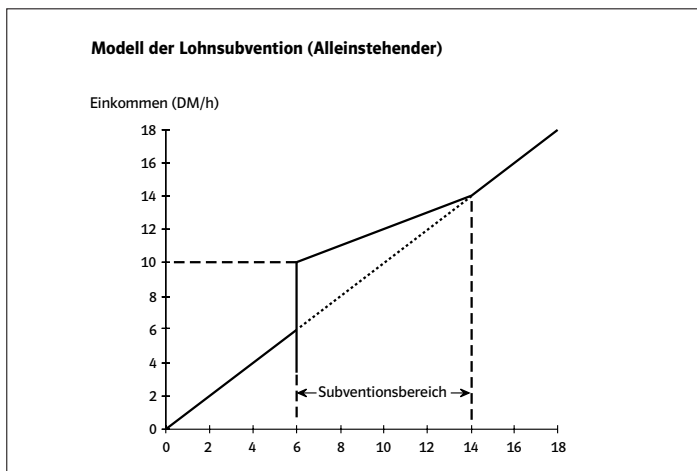
- Die Subvention erfolgt auf Stundenlohnbasis, um Teilzeitarbeit nicht zu diskriminieren.
- Ausgehend von einem bestimmten Mindestlohn erfolgt eine degressive Lohnsubvention, d.h. eine solche Lohnsatzsubvention führt bei steigendem Lohnsatz zu einem sinkenden Subventionsbedarf. Bei einem ebenfalls festzulegenden

Höchstlohnsatz läuft die Subvention aus. Ein Mindestlohn ist festzusetzen, um einerseits sittenwidrige Verträge und andererseits Absprachen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zuungunsten des Staates zu vermeiden.

- Die Laufzeit der Subvention ist unbegrenzt.
- Bezugsperson für die Subvention ist das Individuum; haushaltsbezogene Größen, wie sie in der Sozialhilfe berücksichtigt werden, werden aus Anreizgründen bei der Bestimmung der Subventionshöhe einbezogen. Es findet keine Bedürftigkeitsprüfung statt, da diese bereits Voraussetzung zum Bezug von Arbeitslosenhilfe bzw. Sozialhilfe war.
- Die Höhe der Subvention orientiert sich an den besetzten unteren Lohngruppen im Bereich der Branchen, die für zusätzliche Beschäftigungspotentiale in Frage kommen.  
Das gesamte Arbeitseinkommen, also Lohn bzw. Gehalt und Subvention, ist steuer- und sozialversicherungspflichtig.

Aus diesen Überlegungen folgt, dass ein geförderter Arbeitnehmer mindestens ein Stundeneinkommen von 10 DM erhalten sollte. Dies entspricht in etwa den niedrigsten Verdienstmöglichkeiten in den unteren Lohngruppen (WSI 1998). Der Mindestlohn für Unternehmen liegt bei 6 DM, die Abschmelzrate der Stundenlohnsubvention bei 50% und die Förderobergrenze bei 14 DM.

Graphisch lässt sich dann das Einkommen eines Alleinstehenden in Abhängigkeit vom Stundenlohn folgendermaßen darstellen:



**Abb. 3-2:**  
Bruttostundenlohn eines Alleinstehenden mit Lohnsubvention in Abhängigkeit vom Stundenlohn

Bei einer tariflichen Wochenarbeitszeit von 38 Stunden würde das mit Hilfe der Subvention erreichbare Bruttoeinkommen zwischen 1.620 DM und 2.268 DM liegen, während die entsprechenden vom Arbeitgeber zu entrichtenden Bruttolöhne zwischen 972 DM und eben 2.268 DM liegen.

### 3.2.2 Subvention der Sozialversicherungsbeiträge

Als Alternative zu den bisherigen Vorschlägen ist in den letzten Jahren in verschiedenen Ländern die Möglichkeit genutzt worden, die Arbeitskosten bei gering produktiven Beschäftigungsverhältnissen statt durch Senkung der Bruttolöhne durch Entlastung von staatlich verursachten Lohnnebenkosten zu senken (vgl. Fels et al. 1999, 31-34; Schupp et al. 1999, 503). Dabei bleiben die Ansprüche der begünstigten Arbeitnehmer auf Leistungen der sozialen Sicherung dadurch grundsätzlich voll erhalten, dass die erlassenen Beiträge den Sozialversicherungskassen vom Staat aus Steuermitteln erstattet werden.

Auch in diesem Bereich ist die Vielfalt der Vorschläge mittlerweile kaum mehr zu überblicken. Ausgangspunkt dieser Modellvielfalt war der Vorschlag der Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung (1998, 266-268) einer dauerhaften Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge für niedrige Erwerbseinkommen. Im Bündnis für Arbeit wurde entsprechend der gemeinsamen Erklärung am 12. 12. 1999 beschlossen zwei unterschiedliche Modelle in ausgewählten Arbeitsmarktregionen je eines ost- und westdeutschen Bundeslandes mit einer Laufzeit von drei Jahren zu erproben, wobei die individuelle Förderung nicht länger als 18 Monate dauern soll. Die zwei zu erprobenden Modellvarianten sind der „Modellversuch zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze für Geringqualifizierte“ (SGI-Modell; Saar-Gemeinschaftsinitiative 1999) und das „Mainzer Modell für Beschäftigung und Familienförderung“ (Gerster/Deubel 1999).

### **Das SGI-Modell**

Dem SGI-Modell liegt der Gedanke zugrunde, dass es vor allem an Arbeitsplätzen im Niedriglohnbereich fehle. Deshalb setzt die Förderung zuallererst bei den Lohnkosten der Arbeitgeber an. Bezuschusst werden danach zusätzliche sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze mit tariflicher Entlohnung. Förderfähig sind Arbeitsplätze für formal Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose. Die Senkung der Lohnnebenkosten erfolgt durch einen degressiv gestaffelten Zuschuss der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung bei Stundenlöhnen zwischen 10 und 18 DM. Da die Förderung des Arbeitnehmeranteils als direkter Zuschuss an den Arbeitnehmer zu unterschiedlichen Nettolöhnen zwischen bereits vorher Beschäftigten und zu fördernden zusätzlichen Beschäftigten führen würde, soll dessen Förderung in Form von Qualifizierungsmaßnahmen erfolgen und eben nicht direkt monetär.

### **Das Mainzer Modell**

Im Gegensatz zum SGI-Modell setzt das Mainzer Modell auf der Seite der Arbeitnehmer an. Dahinter steht die Vorstellung, dass vorhandene Niedriglohnarbeitsplätze wegen mangelnder Arbeitsanreize nicht besetzt werden können. Deshalb werden

hier die Nettoeinkommen gefördert und zwar durch eine Bezuschussung der Aufnahme der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von Niedrigverdienern. Gewährt wird ein degressiver Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen von Kleinverdienern über 630 DM bis zu einer Einkommensgrenze von 1575 DM (bei Verheirateten verdoppeln sich die Grenzen). Wohngeldberechtigte Familien sollen außerdem einen degressiven Zuschlag zum Kindergeld von maximal 150 DM erhalten.

Ursprünglich war in der Benchmarkinggruppe des Bündnisses für Arbeit über eine grundlegende Veränderung der Beschäftigungsbedingungen am ersten Arbeitsmarkt diskutiert worden. Der Niedriglohnsektor sollte durch eine allgemeine und dauerhafte Subventionierung der Löhne belebt werden. Mit diesem Ansatz haben die nun beschlossenen Modellversuche nur wenig gemein. Vielmehr werden nun Instrumente getestet, die wegen ihrer Befristung und teilweisen Zielgruppenorientierung in erster Linie als Konkurrenz zur bestehenden Arbeitsförderung zu sehen sind.

## 4 Beschäftigungseffekte

Die Beschäftigungseffekte einer wie auch immer ausgestalteten Subventionierung von Niedriglohnbeziehern sind heftig umstritten. Insgesamt lassen sich die vorliegenden Abschätzungen in zwei Lager teilen. Die eher pessimistischen Arbeiten beruhen auf ökonometrischen Elastizitätsberechnungen, während die eher optimistischen Arbeiten ihre Ergebnisse durch internationale Vergleiche von Besatzzahlen in gering entlohnten Dienstleistungssparten erhalten und dadurch eine Dienstleistungslücke für Deutschland berechnen sowie durch eine zielgruppenbezogene Abschätzung des Arbeitsangebotspotentials.

### 4.1 Angebotspotential und Dienstleistungslücke

Zur Abschätzung der maximalen Anzahl zusätzlicher Beschäftigungsverhältnisse durch das Instrument der Lohnsubvention ist sowohl die Arbeitsangebots- als auch die Arbeitsnachfrageseite zu betrachten.

#### **4.1.1 Das maximale Arbeitsangebotspotenzial**

Zielgruppe von Einkommenstransfers sind langzeitarbeitslose Empfänger von Sozialhilfe und/oder Arbeitslosenhilfe, d.h. solche Personen, die seit mindestens einem Jahr arbeitslos gemeldet und Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt oder von Leistungen nach SGB III sind. Rechtlich soll der Bezug von Subventionen also am Bezug von Sozialhilfe oder Arbeitslosenhilfe und der Dauer der registrierten Arbeitslosigkeit festgemacht werden, d.h. wer langzeitarbeitslos und bedürftig im Sinne des BSHG ist, hat bei niedrig entlohnter Arbeit einen Anspruch auf Leistungen (vgl. hierzu Sesselmeier/Klopfleisch/Setzer 1996 und Setzer/Klopfleisch/Sesselmeier 1999). Diese Abschätzungsmethode verwendet auch Gern (1999). Dabei ergibt sich für 1998 ein Potential an arbeitsfähigen und dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Empfängern von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt und/oder Arbeitslosenhilfe in Höhe von 2,6 Millionen Personen.

Das DIW (Schupp et al. 1999) kommt im Rahmen einer Analyse des Ursprungsmodells der Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung zu dem Ergebnis, dass ein Potential von 2,8 Mio. Personen vorhanden sei. Davon sind etwa 640 000 vormals arbeitslose Personen, etwa die gleiche Größe käme aus der stillen Reserve I und rund 1,5 Mio. aus der arbeitsmarktfernen Stillen Reserve II (vgl. zu dieser Kategorisierung Holst/Schupp 1997).

Klös (2000) berechnet mehrere nach Merkmalskombinationen unterschiedene Potentiale für eine aktivierende Sozialpolitik mit einer Obergrenze von knapp 7 Mio. Personen und einer Untergrenze von knapp 3,2 Mio. Personen, die sich aus Langzeitarbeitslosen und erwerbsfähigen, aber nicht erwerbstätigen Sozialhilfeempfängern zusammensetzt. Während die Obergrenze nur einen theoretischen Wert für eine vollkommene Umstellung der Arbeitsmarktpolitik verkörpert, bewegt sich die Untergrenze im Bereich der übrigen vorliegenden Schätzungen.

#### 4.1.2 Die Dienstleistungslücke

Das Niveau der Beschäftigung in einfachen, personenbezogenen Dienstleistungen ist in Deutschland im internationalen Vergleich niedrig. Vergleicht man die Dichtezeffern der Beschäftigung in ausgewählten Wirtschaftszweigen (Erwerbstätige pro 1.000 Einwohner) in den USA und Deutschland, so ergeben sich nach aktuellen Berechnungen des IAB (Hoffmann und Walwei 1999) für Deutschland Beschäftigungsdefizite vor allem bei den distributiven Diensten (2,0 Mio.), bei den wirtschaftsbezogenen Diensten (2,1 Mio.), bei den freizeitbezogenen Dienstleistungen (1,9 Mio.) sowie im Ausbildungs- und Gesundheitswesen (1,3 bzw. 1,2 Mio.). Beschäftigungschancen für Geringqualifizierte bestehen vor allem bei den distributiven und freizeitbezogenen Diensten, aber auch in Hilfsfunktionen im Ausbildungs- und Gesundheitsbereich. Was insbesondere die Geringqualifizierten angeht, so kommt das Institut der Deutschen Wirtschaft bei einem Vergleich des deutschen mit dem dänischen Beschäftigungsprofil auf eine deutsche Beschäftigungslücke von etwa 1,3 Millionen Arbeitsplätzen im Dienstleistungssektor (Klöß 1999). Die Berechnung geht von der Beschäftigungsdichte der verschiedenen Branchen aus und ermittelt zunächst, nach derselben Methode wie das IAB bei seinem Vergleich zwischen Deutschland und den USA, das allgemeine Beschäftigungsdefizit der deutschen Dienstleistungssektoren. Anschließend wird aufgrund internationaler Durchschnittswerte bezüglich der Qualifikationsstruktur der einzelnen Teilsektoren geschätzt, wie viele der in Deutschland nicht realisierten Arbeitsplätze wahrscheinlich von Geringqualifizierten besetzt werden könnten. Das Ergebnis der Schätzung unterstützt die Vermutung, dass Geringqualifizierte von einer Ausweitung der Beschäftigung im Dienstleistungssektor besonders begünstigt würden.

Eine eigene Abschätzung auf der Grundlage der von der EU jährlich durchgeführten und nach ISCO-88 klassifizierten Arbeitskräfteerhebung (Labour Force Survey) erfolgt mit Hilfe eines Vergleichs von Beschäftigungsdichten ausgewählter europäischer Staaten und Deutschlands (Vgl. Setzer/Klopfleisch/Sesselmeier 1999). Die Beschäftigungsdichten werden dabei für Tätigkeitsfelder (ausgeübte Tätigkeiten) berechnet. Alternativ

könnten Beschäftigungsdichten für Branchen berechnet und verglichen werden (vgl. Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung 1998), allerdings treten hier Probleme bei unterschiedlichem Niveau der vertikalen Integration in den betrachteten Staaten auf. Länder, in denen die Auslagerung von produktionsbezogenen Dienstleistungen schon weit fortgeschritten ist, weisen dann eine hohe Beschäftigung in den entsprechenden Dienstleistungsbranchen auf, obwohl die gleichen Stellen und damit Qualifikations- und Entlohnungsbereiche in Volkswirtschaften mit einem höheren Grad der vertikalen Integration in den Branchen des sekundären Sektors besetzt sein könnten (vgl. Cornetz/Schäfer 1998, 419).

Dabei wird zunächst für jede Berufsgruppe der dreistelligen ISCO-88 Klassifizierung die 1997 erreichte Beschäftigungsdichte im Vergleichsland berechnet, indem die aktuelle Beschäftigung auf die Bevölkerung bezogen wird. Diese Dichte multipliziert mit der Bevölkerung in Deutschland ergibt die Anzahl der hier c.p. möglichen Beschäftigungsverhältnisse in den entsprechenden Bereichen. Davon wird die Anzahl der schon vorhandenen Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland abgezogen, so dass sich als Differenz das zusätzlich mögliche Beschäftigungspotential ergibt. Als Vergleichsländer wurden Dänemark, die Niederlande und Großbritannien gewählt, da gerade diese Länder innerhalb Europas eine bessere Arbeitsmarktpフォーマンス aufweisen als Deutschland und diese Staaten schon früh damit begonnen haben, Programme für niedrig entlohnte Arbeitsplätze zu entwickeln<sup>3</sup>.

Korrigiert um die Arbeitszeitdifferenzen in den jeweiligen Branchen ergibt sich im Vergleich zu Dänemark ein Potential in Höhe von 4,7 Millionen, im Vergleich zu UK ein Potential von 2,6 Millionen, im Vergleich zu den Niederlanden allerdings nur ein Potential von 270.000 Arbeitsplätzen. Letzteres dürfte an einer zu Deutschland sehr ähnlichen Arbeitsmarktpolitik liegen.

Die verschiedenen Potentiale können nur einen ersten Hinweis geben, was unter den Wohlfahrtsstaatsbedingungen innerhalb

Europas möglich erscheint. Neue, innerhalb eines Servicewettbewerbs entstehende Beschäftigungsideen können in den Potentialen nur angedeutet werden.

## **4.2 Angebots- und Nachfrageelastizitäten**

Soweit eine Entlastung des Beschäftigungsverhältnisses durch Einkommensbezuschungen den Arbeitgebern zugute kommt, senkt sie den Preis niedrig entlohnter Arbeit und vergrößert die Spreizung zwar nicht der Löhne, aber der den Arbeitgebern entstehenden Arbeitskosten. Soweit sie die Arbeitnehmer begünstigt, führt dies zu einer Steigerung des Lohnsatzes. Die Effekte eines steigenden Lohnsatzes sind aber aus theoretischer Sicht unbestimmt. Weil durch den höheren Lohnsatz Freizeit im Vergleich zur Arbeitszeit teurer wird, erfolgt eine Substitution von Freizeit durch Arbeit. Diesem eine Ausdehnung des Arbeitsangebotes hervorruhenden Substitutionseffekt steht ein entgegengesetzt wirkender Einkommenseffekt gegenüber. Der Einkommenseffekt bewirkt eine Reduzierung des Arbeitsangebotes, weil sich durch den höheren Lohnsatz die Güternachfrage ausweiten kann und damit Freizeit relativ gesehen attraktiver wird. Empirische Untersuchungen legen nahe, dass der Einkommenseffekt – zumindest auf aggregierter Ebene – schwächer ausfällt als der Substitutionseffekt, d.h., eine Erhöhung des Lohnsatzes führt in der Summe zu einer Erhöhung des Arbeitsangebotes.

Aus diesen Zusammenhängen ergibt sich die Notwendigkeit sowohl das Arbeitsangebots- als auch das Arbeitsnachfrageverhalten genauer zu betrachten. Einzig die Untersuchungen des IZA (Riphahn/Thalmaier/ Zimmermann 1999) betrachten alleine die Nachfrageelastizitäten, da das Arbeitsangebot als weitgehend starr angesehen wird und aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit bei den Geringqualifizierten eine Dominanz der Nachfrageseite unterstellt wird. Entsprechend hat das Mainzer Modell in den Analysen des IZA keine Beschäftigungswirkungen.

Gern (1999) analysiert das Angebotsverhalten bei einer negativen Einkommensteuer von bereits Beschäftigten und von nicht

Beschäftigten. Dabei kommt er zu dem Ergebnis, dass eine negative Einkommensteuer in Höhe der Sozialhilfe zu einem in der Summe verringerten Arbeitsangebot der Haushalte mit bereits beschäftigten Personen führt. Für die Gruppe der noch nicht Beschäftigten geht er von positiven Angebotswirkungen aus, ohne die im vorherigen Abschnitt aufgezeigte Potentialabschätzung zu vertiefen.

Alle übrigen Arbeiten, die mit Hilfe von Elastizitätsberechnungen das Angebotsverhalten schätzen, kommen auf eine – in Abhängigkeit von der jeweils unterstellten Variante – zusätzliche Beschäftigung zwischen 0 und knapp 300 000 Personen (vgl. auch Kaltenborn 2000, 162). Diese Ergebnisse sind im Vergleich zu den Potenzialabschätzungen sehr ernüchternd, entsprechen wohl aber auch den Erfahrungen in Großbritannien und den USA (vgl. Trabert 1999).

## 5 Schlussfolgerungen

Alle in der Diskussion stehenden Vorschläge haben ihre spezifischen Vor- und Nachteile. Gemeinsam ist ihnen, dass sie alle bei den institutionellen Problemen der Arbeitslosigkeit ansetzen, was insofern richtig ist, als dass der Strukturwandel als solches nicht aufzuhalten ist und auch nicht aufgehalten werden sollte. Vielmehr müssen er bzw. seine Folgen möglichst effektiv kanalisiert werden, so dass man wieder bei den institutionellen Regelungen angelangt ist. Und hier stellen die vorgestellten Instrumente nur einen extrem kleinen Ausschnitt der vorhandenen Möglichkeiten und Notwendigkeiten dar. Darauf ist im folgenden Abschnitt zurück zu kommen.

Lohnsubventionen sind einer negativen Einkommensteuer in Bezug auf das Beschäftigungsziel vorzuziehen, weil sie eben nur bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in Anspruch genommen werden. Der US-amerikanische EITC zeigt allerdings auch, dass Beschäftigungsaufnahme und Einkommenssubvention miteinander verbunden werden können. Daneben ist die Wahl der Subvention auch von der Wahl der Zielgröße abhängig:

Will man eine zielgruppenbezogene oder eine allgemeine Transferleistung? Lohnsubventionen eignen sich sicher besser für eine zielgruppenbezogene Zuschussung denn eine negative Einkommensteuer. Letzteres ist zwar auch denkbar, doch geht ihr eigentlicher Charme damit verloren. Allerdings erscheint eine negative Einkommensteuer ohne eine Begrenzung aufgrund der damit zusammenhängenden Kosten nicht finanzierbar zu sein.

Neben dem Beschäftigungsziel muss man sich an der Relevanz der institutionellen Gründe für die Arbeitslosigkeit – Sozialhilfefalle, Geringfügigkeit, Abgabenkeil – orientieren. Die Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge ist hier sicher das spezifischste Instrument, das zudem mit der Diskussion über die Rolle der Eigenverantwortung in den Sozialversicherungen kollidiert. Die Probleme der Geringfügigkeit und der Sozialhilfefalle sind am ehesten durch Modifikationen im Steuerrecht bzw. in der Abstimmung von Steuer- und Sozialpolitik zu korrigieren. Insbesondere die Berücksichtigung des familienpolitischen Kontextes sowie der jeweiligen Bedürftigkeit machen eine Lohnsubvention problematisch. Beides könnte innerhalb der Steuerpolitik einfacher berücksichtigt werden.

Für die Durchführung von Modellversuchen müssen allerdings gewisse Abgrenzungen getroffen werden auch und gerade um den (Miss)Erfolg gegenüber der bisherigen Arbeitsmarktpolitik analysieren und beurteilen zu können. Zwar bedingt eine Zielgruppenbezogenheit eine horizontale Ungerechtigkeit zwischen bereits Beschäftigten und neu Anzustellenden im Niedriglohnbereich oder zwischen offiziell Langzeitarbeitslosen und Personen aus der Stillen Reserve, sie scheint aber allein wegen der institutionellen Verortung der Betroffenen notwendig. Und die zeitliche Befristung dürfte das Nachfrage- und Angebotsverhalten nicht gerade positiv beeinflussen, wenn nicht klar ist, dass die nach Ablauf der Subvention entstehenden zusätzlichen Lohnkosten auch durch eine entsprechend gestiegene Produktivität der Arbeitnehmer gedeckt werden.

## **5.2 Niedriglohnbereich und sozialpolitische Strategie**

Die Diskussion um einen Niedriglohnsektor in Deutschland flankiert mit einer Subventionslösung bleibt so lange eine unvollständige Diskussion als sie nicht weitere reregulierende Maßnahmen berücksichtigt, die dazu führen, dass Einkommenstransfers erfolgreich sein können, dass sie aber auch nur ein Instrument von mehreren sind.

Gerade vor dem Hintergrund der amerikanischen Diskussion, aber auch der britischen Debatte hinsichtlich des third way erscheint es erfolgversprechender von der breiter angelegten Strategie einer aktivierenden Sozialpolitik zu sprechen. Hierzu gehört nicht nur die Beeinflussung des Preises für den Faktor Arbeit, sondern auch und gerade die Beeinflussung des Humankapitals. Aufgrund der vorliegenden Erfahrungen dürfte eine rein monetär ausgerichtete Strategie der Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt nicht reichen. Vielmehr müssen diese durch nicht-monetäre Betreuungs-, Beratungs- und Vermittlungsmaßnahmen noch unterstützt werden, um die multiplen Wiederbeschäftigungshemmnisse der Zielgruppen kompensieren zu können (siehe Setzer/Klopfleisch/Sesselmeier 1999 und die dort zitierte Literatur sowie Sell 1999).

Daneben müssen zu den Subventionen komplementäre Änderungen zur Erhöhung ihrer Effektivität durchgeführt werden, wozu die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe gehört sowie eine generelle Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik (vgl. Hoffmann 2000 sowie Sesselmeier 2000). Hierbei geht es insbesondere um die Frage der föderalen Zuordnung der Arbeitsmarktpolitik unter der Maßgabe einer problemadäquaten und effizienten Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenkompetenzverteilung. Denn gerade hier bestehen Abstimmungsprobleme zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, die insbesondere zu Lasten der Langzeitarbeitslosen gehen. Innerhalb einer solchen Restrukturierung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sollte die Verantwortung für Langzeitarbeitslose auf dezentraler, d.h. kommunaler Ebene gebündelt werden, zumal die Kommunen bereits heute eine Vielzahl aktivierender Instrumente auf der Basis des Bundessozialhilfe-

gesetzes zur Verfügung haben. Modellversuche sollten diesen Gesamtzusammenhang berücksichtigen und nicht wieder Stückwerk darstellen, wie es bei den geplanten Projekten der Fall ist.

Ein Niedriglohnsektor zusammen mit entsprechenden Transferleistungen ist sicher kein Allheilmittel gegen die Arbeitslosigkeit in Deutschland. Eingebettet in eine umfassende Reregulierung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik kann dies jedoch zu einem höheren Beschäftigungsniveau und letztlich auch Wohlfahrtsniveau führen. Dazu bedarf es allerdings eines langen Atems und eines Verständnisses für die spezifischen Stärken und Schwächen der jeweiligen Volkswirtschaft (siehe auch Freeman 2000). Dies ist insbesondere für den deutschen Arbeitsmarkt relevant, der über Jahrzehnte hinweg durch eine Hoch-Produktivitäts-Hoch-Lohn-Strategie geprägt war. Gleichwohl sollte der Versuch eines Niedriglohnsektors gewagt werden und zwar mutiger als es gegenwärtig der Fall ist. Denn fast alles erscheint besser als die bisherige Politik der Passivierung.

---

### Anmerkungen:

<sup>1</sup> PD Dr. Werner Sesselmeier, TU Darmstadt, FB 1, Fachgebiet Finanz- und Wirtschaftspolitik, Residenzschloß, 64283 Darmstadt, Tel: (+49) 6151 163940, Fax: (+49) 6151 166062, E-mail: sesselmeier@vwl.tu-darmstadt.de

<sup>2</sup> Wenn vom deutschen Arbeitsmarkt die Rede ist, dann ist im folgenden immer nur der westdeutsche Arbeitsmarkt der alten Bundesrepublik gemeint. Auch zehn Jahre nach der Wiedervereinigung gelten für den ostdeutschen Arbeitsmarkt andere Zusammenhänge, so dass die im weiteren zu diskutierenden Politikmaßnahmen im großen und ganzen nur auf dem westdeutschen Arbeitsmarkt anzuwenden sind.

<sup>3</sup> Einem derartigen Vergleich liegt natürlich die zunächst rigide Annahme gleicher Lohn- und Nachfragestrukturen in den Vergleichsländern zugrunde. Auch wenn diese Vorgehensweise als erste Annäherung sinnvoll ist, müssen doch einige, die Ergebnisse relativierende Ergänzungen angebracht werden. Die Einschränkungen resultieren insbesondere aus unterschiedlichen institutionellen und soziokulturellen Faktoren. So werden unter Umständen für manche der hier ermittelten Arbeitsplätze im Niedriglohnsektor wie etwa im Bereich der Kinderbetreuung in Deutschland wesentlich höhere Qualifikationen als in den Vergleichsländern verlangt. Daneben beruht die hier konstatierte Dienstleistungslücke auch auf einer mangelnden Nachfrage dieser Serviceleistungen aufgrund spezifischer traditioneller Handlungsweisen. Gleichwohl sind diese Faktoren nicht als unveränderbare und unveränderliche Konstanten zu betrachten, so dass die hier vorgeführte Vorgehensweise als vertretbar erscheint (vgl. Klopffleisch/Sesselmeier/Setzer 1997).

## Literaturauswahl:

BMA (1998): Arbeits- und Sozialstatistik. Hauptergebnisse 1998, Bonn

Boss, A. (1999): Sozialhilfe, Lohnabstand und Leistungsanreize, Kieler Arbeitspapier Nr. 912, Institut für Weltwirtschaft Kiel

Cornetz, W./Schäfer, H. (1998): Hat Deutschland den Dienstleistungsrückstand gegenüber den USA aufgeholt? in: Wirtschaftsdienst VII/98, 418-425.

Deutsche Bundesbank (1996): Exkurs: Fiskalische Hemmnisse bei der Aufnahme einer regulären Erwerbstätigkeit im unteren Lohnsegment, in: Monatsbericht 48 (2), 61-66

Fels, G./Heinze, R./Pfarr, H./Streeck, W. (1999): Bericht der Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking über Möglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigungschancen gering qualifizierter Arbeitnehmer, Online-Version: <http://www.buendnis.de>

Fitzpatrick, T. (1999): Freedom and Security. An Introduction to the Basic Income Debate, Basingstoke

Franz, W. (1999): Arbeitsmarktökonomik, Berlin u.a.

Freeman, R. (2000): Single Peaked vs. Diversified Capitalism: The Relation between Economic Institutions and Outcomes, NBER Working Paper No. 7556

Freeman, R. / Gottschalk, P. (eds.) (1998): Generating Jobs. How to increase demand for less-skilled workers, New York.

Freeman, R./Schettkat, R. (2000): Low Wage Services: Interpreting the US-German Difference, NBER working paper No. 7611

Gern, K.-J. (1999): Auswirkungen verschiedener Varianten einer negativen Einkommensteuer in Deutschland. Eine Simulationsstudie, Tübingen

Gerster, F./Deubel, I. (1999): Arbeit muss sich lohnen! Das Mainzer Modell für Beschäftigung und Familienförderung, in: Wirtschafts-dienst 79, 39-43

Hoffmann, E./Walwei, U. (1999): Zusätzliche Arbeitsplätze für einfache Tätigkeiten gesucht. Überlegungen zu Beschäftigungsmöglichkeiten im Niedriglohnbereich, IAB Werkstattbericht Nr. 12 Nürnberg

Hoffmann, S. (2000): Hilfe durch Systemreform?, in: Bundesarbeitsblatt 5/2000, 5-10

Holst, E./Schupp, J. (1997): Hohe Fluktuation in der Stillen Reserve, DIW-Wochenbericht 47/97

Hüther, M. (1997): Das Bürgergeld – doch finanzierbar! Gutachten über vorliegende Berechnungen zu den fiskalischen Auswirkungen der Einführung eines Bürgergeldes im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung Bonn

ISG (1999): Der Abstand zwischen der Sozialhilfe und unteren Arbeitnehmereinkommen, Forschungsbericht Nr. 276 des BMA, Bonn

- Kaltenborn, B. (1995): Modelle der Grundsicherung: Ein systematischer Vergleich, Baden-Baden
- Kaltenborn, B. (1998): Von der Sozialhilfe zu einer zukunftsfähigen Grundsicherung, Baden-Baden
- Kaltenborn, B. (1999): Wirkungsanalysen von Niedriglohnkonzepten, IAB Werkstattbericht Nr. 19 Nürnberg
- Kaltenborn, B. (2000): Arbeit durch Niedriglohnsübventionen?, in: Arbeit und Arbeitsrecht 55, 160–163
- Karr, W. (1997): Die konzeptionelle Untererfassung der Langzeitarbeitslosigkeit, in: MittAB 30, 37–46
- Klopfleisch, R./Sesselmeier, W./Setzer, M. (1997): Beschäftigungspolitische Wirkungen einer Negativen Einkommensteuer, in: Konjunkturpolitik 3/97, 223–247
- Klös, H.-P. (1997a): Dienstleistungslücke und Niedriglohnsektor in Deutschland, in: iw-trends 3/97, 33–59.
- Klös, H.-P. (1997b): Einfacharbeitsplätze. Stiefkinder des Arbeitsmarktes, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Klös, H.-P. (2000): Der Niedriglohnsektor als ein Beitrag zu einer aktivierenden Sozialpolitik, Vortrag bei der Tagung „Niedrig entlohnt = niedrig qualifiziert? Chancen und Risiken eines Niedriglohnssektors in Deutschland“ des DIW und MPIB am 11./12. 05. 2000 in Berlin
- Kress, U. (1994): Die negative Einkommensteuer: Arbeitsmarktwirkungen und sozialpolitische Bedeutung, in: MittAB 27, 246–254
- Lindbeck, A. (1996): The West European Employment Problem, in: Weltwirtschaftliches Archiv 132, 609–637
- OECD (1999): Implementing the OECD Jobs Strategy: Assessing Performance and Policy, Paris
- Riphahn, R./Thalmaier, A./Zimmermann, K. (1999): Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte, Bonn
- Rudolph, H. (1999): Das 630-DM-Gesetz: Was ändert sich für wen?, IAB Kurzbericht Nr. 11/1. 9. 1999
- Saar-Gemeinschaftsinitiative (1999): Modellversuch zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze für Geringqualifizierte
- Scharpf, F. (1993): Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 44, 433–443
- Scharpf, F. (1994): Nicht Arbeitslosigkeit, sondern Beschäftigung fördern, in: Meyer, H.-W. (Hg.): Sozial gerecht teilen – ökologisch umsteuern?, Köln, 24–42
- Scharpf, F. (1999): Gegen die Diskriminierung einfacher Arbeitsplätze, in: Wirtschaftsdienst 1999/VIII, 455–462

Schettkat, R. (1998): Arbeitsmarktinstitutionen und Beschäftigung bei unterschiedlichen Wachstumsregimen, in: Lessenich, S./Ostner, I. (Hg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Frankfurt am Main/New York, 201–223

Schupp, J./Volz, J./Wagner, G./Zwiener, R. (1999): Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen im Niedriglohnbereich: Wenig zielgerichtet und teuer, DIW-Wochenbericht 27/99

Sell, S. (1999): Zur Schnittstellenproblematik zwischen Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe. Bestandsaufnahme der Risikoverlagerungen und Plädoyer für eine funktionsgerechte institutionelle und instrumentale Modernisierung, in: Sozialer Fortschritt 48, 24–33

Sesselmeier, W. (1997): Einkommenstransfers als Instrumente der Beschäftigungspolitik. Negative Einkommensteuer und Lohnsubventionen im Lichte der modernen Arbeitsmarkttheorien und der Neuen Institutionenökonomik, Frankfurt am Main u.a.

Sesselmeier, W. (2000): Arbeitsmarktpolitik im Widerstreit von zentraler und dezentraler Organisation, in: Eckart, K. (Hrsg.): Föderalismus im vereinigten Deutschland: Solidarität oder Wettbewerb?, Berlin (erscheint demnächst)

Sesselmeier, W. / Klopffleisch, R. / Setzer, M. (1996): Mehr Beschäftigung durch eine negative Einkommensteuer. Zur beschäftigungspolitischen Effektivität und Effizienz eines integrierten Steuer-Transfer-Systems, Frankfurt am Main u.a.

Setzer, M./Klopffleisch, R./Sesselmeier, W. (1999): Langzeitarbeitslose und Erster Arbeitsmarkt. Eine kombinierte Strategie zur Erhöhung der Wiederbeschäftigungschancen, Frankfurt am Main u.a.

Trabert, L. (1999): „Make Work Pay“ – Kombilohnkonzepte in den USA und Großbritannien. Ein Literatursurvey, Forschungsreihe Nr. 7/1999 des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle, 81–115

Trabert, L. et al. (1998): Kombilohn in Sachsen-Anhalt, in: Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt (Hrsg.): Kombilohn in Sachsen-Anhalt. Gutachten zu den erwarteten fiskalischen Wirkungen des Vorschlags des Bundesministeriums für Gesundheit zu den Freibeträgen bei der Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe, Forschungsbeiträge zum Arbeitsmarkt in Sachsen-Anhalt Band 12, Magdeburg, 9–42.

Walwei, U. (1999): Subventionierung von niedrigen Löhnen: Zuden Vorschlägen einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge für Geringverdiener, in: MittAB 32, 514–535

WSI (1998): WSI-Tarifhandbuch 1998, Köln.

Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung (1998): Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele – ein Weg, Bonn.

# **Flexibler Arbeitsmarkt bei stabiler sozialer Sicherheit: das Bürgergeldkonzept als negativsteuerorientierte Grundsicherung**

*Universitätsprofessor Dr. Joachim Mitschke*

## **I. Heutiges Sicherungssystem und seine starke Anbindung an den Arbeitnehmerstatus**

- 1. Komponenten heutiger Sozialsicherheit**
- 2. Kopplungen der Sozialsicherheit an den Erwerbsstatus als Arbeitnehmer**

## **II. Zum Erfordernis und Ausmaß von Entkopplung und Flexibilisierung**

- 1. Anforderungsprofil einer beschäftigungsförderlichen Grundsicherung**
- 2. Beibehaltung einer äquivalenzorientierten Pflichtversicherung aus dem Arbeitsvertrag**

## **III. Das Bürgergeldkonzept: Flexibilisierung des Arbeitsmarktes bei stabiler Sozialsicherheit**

- 1. Zielsetzungen und Charakteristik**
- 2. Integrationsfähige Sozialleistungen und Funktionsweise**
- 3. Haushaltsneutrale Finanzierung**
- 4. Beschäftigungswirkungen**
- 5. Politische Resonanz**

## **I. Heutiges Sicherungssystem und seine starke Anbindung an den Arbeitnehmerstatus**

### **1. Komponenten heutiger Sozialsicherheit**

Soziale Sicherheit wird durch Eigenvorsorge und Staatsfürsorge vermittelt. Die Eigenvorsorge umfasst einkommenssichernde Verträge, insbesondere Arbeitsverträge, sowie Vermögensbildung durch Erwerb von Ausbildung (Humankapital), Sach- und Geldkapital. Zu letzterem zählen auch private Vorsorgeversicherungen.

Die Hauptpfeiler der fiskalischen oder parafiskalischen Fürsorge sind neben einem Bündel von Arbeitnehmerschutzrechten, wie Kündigungsschutz und Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, das System der steuerfinanzierten Sozialleistungen mit Kindergeld, Erziehungsgeld, Wohngeld, Ausbildungsförderung und Sozialhilfe sowie die überwiegend beitragsfinanzierten, Leistungen der Sozialversicherung. Außerdem schafft der Staat Sozialsicherheit durch eine Reihe sozial motivierter Objektsubventionen im sozialen Wohnungsbau, im Bildungswesen, in der Jugendfürsorge, im Nahverkehr und in der Landwirtschaft. Nicht zuletzt beugt eine Vielzahl von Sozialklauseln auch außerhalb des spezifischen Sozialrechts existentiellen Gefährdungen vor (Abbildung 1, siehe nächste Seite!).

### **2. Kopplungen der Sozialsicherheit an den Erwerbsstatus als Arbeitnehmer**

Die Sozialsicherheit ist zunächst über Arbeitnehmerschutzrechte und Zwangsmitgliedschaft in der gesetzlichen Sozialversicherung mit dem Erwerbsstatus als Arbeitnehmer rechtlich (und ökonomisch) gekoppelt. Darüber hinaus gibt es bedeutendere, rein wirtschaftlich bedingte Bindungen, weil weder beitrags- und/oder steuerfinanzierte Sozialleistungen noch eigene Vermögensbildung vom Erwerbsstatus unabhängig machen: Die Vermögensbildung reicht regelmäßig nicht aus, auf Sozialleistungen besteht zum Teil kein Anspruch, die Leistungen sind zu gering oder befristet, es stellen sich anderweitige Anspruchsvorbehalte oder -hemmnisse in den Weg. Der Erwerbsstatus bestimmt überdies in hohem Maße Sozialrang, Sozialbindung und Selbstwert des Bürgers (Abbildung 2).

## Komponenten heutiger Sozialsicherheit in Deutschland



Abbildung 1

(4)  
System steuerfinanzierter Sozialleistungen

Kindergeld

Erziehungsgeld

Wohngeld

Ausbildungsförderung (BAföG)

Sozialhilfe

Hilfe zum Lebensunterhalt

Hilfe in besonderen Lebenslagen

(5)  
Objektsubventionen

Sozialer Wohnungsbau

Bildungswesen

Jugendfürsorge

Nahverkehr

Landwirtschaft

(6)  
Sozialklauseln außerhalb des Sozialrechts

Rechtspflege (z. B. Armenrecht)

Steuerrecht (z. B. Abzug von Sonderausgaben und außergewöhnlichen Belastungen bei der ESt, ermäßigter Steuersatz bei USt.)

Mietrecht (z. B. Kündigungsschutz)

weitere Rechtsgebiete

## Kopplungen der Sozialsicherheit an den Erwerbsstatus als Arbeitnehmer

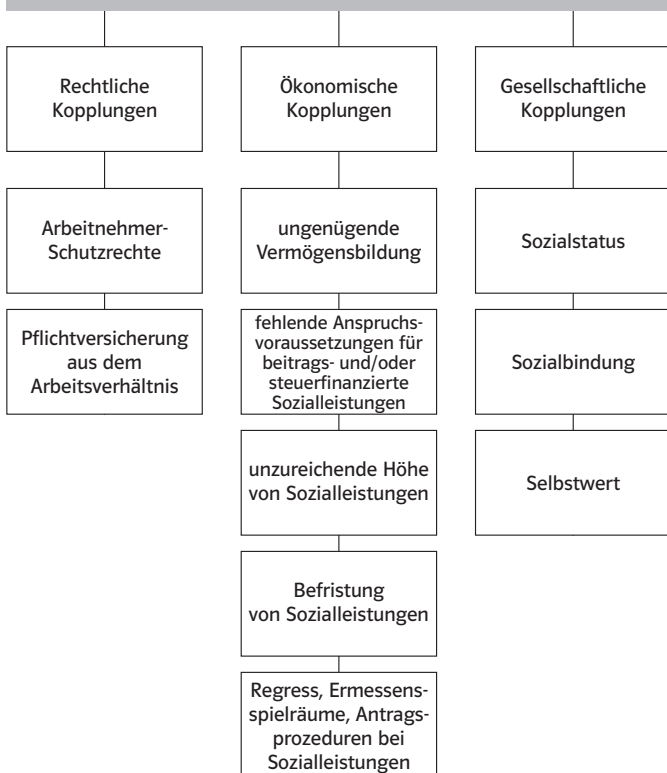


Abbildung 2

## **II. Zum Erfordernis und Ausmaß von Entkopplung und Flexibilisierung**

### **1. Anforderungsprofil einer beschäftigungsförderlichen Grundsicherung**

Rund die Hälfte der Arbeitslosen besitzt nach der amtlichen Statistik keine oder keine abgeschlossene Berufsausbildung, rekrutiert sich also aus dem Leichtlohnsektor der Geringqualifizierten. Während der Arbeitslosigkeit von qualifizierten Arbeitnehmern makroökonomisch mit Steuerreform, Geld- und Währungspolitik, Senkung von Lohnnebenkosten und mikroökonomisch mit Flexibilisierung der betrieblichen Arbeitsorganisation beizukommen ist, liegt im Leichtlohnsektor ein von der Produktionskonjunktur wenig abhängiges Strukturdefizit des Arbeitsmarktes vor: Die Arbeitskosten, also Lohn- und Lohnnebenkosten, liegen über dem betrieblichen Produktivbeitrag des Arbeitnehmers.

Leichtlohnempfänger stecken in einem Dilemma: Fordern sie existenzsichernde Löhne, dann gefährden sie ihren Arbeitsplatz; lassen sie sich auf geringere, arbeitsplatzsichernde Löhne ein, dann gefährden sie die Bedarfsdeckung auf eine ihnen zumutbare, zuverlässige Weise. Also kämpfen sie mit den Gewerkschaften für existenzsichernde Löhne mit dem vorhersehbaren Ergebnis, den Arbeitsplatz zu verlieren.

Damit sich Geringqualifizierte im globalisierten Wettbewerb auf nicht-existenzsichernde Löhne einlassen können, ist eine kalkulierbare, transparente, ermessensfreie und unbefristete Lohnergänzungsleistung erforderlich (Abbildung 3), also eine Grundsicherung mit Eigenschaften, die denen von Lohnbezügen nahekommen und die weder die Leistungen der Arbeitslosenversicherung noch die der Sozialhilfe hinreichend erfüllen.

Die gleichen Grundsicherungseigenschaften sind bei der Flexibilisierung der betrieblichen Arbeitsorganisation gefordert, so etwa bei Teilzeitarbeit oder kostenneutraler Arbeitszeitverkürzung. Ohnehin werden sich künftige Erwerbsbiographien durch wechselnde Berufsfelder mit interimistischen Ausbildungs-

## Generalziel: Prävention statt Reparatur

A. Sachliche  
Ausgestaltung

(1)  
Zuverlässigkeit und Kalkulierbarkeit  
als Voraussetzung produktivitätsorientierter Entlohnung

(2)  
Ermessens- und Bürokratiearmut

(3)  
keine Zeitbefristung

(4)  
kein Familienregress

(5)  
Subsidiarität gegenüber eigenem  
Einkommen und Vermögen

(6)  
Bedarfsorientierung

(7)  
finanzielle Anreize zur Erwerbsarbeit  
und Vermögensbildung

(8)  
Verhinderung von  
Mitnahmeeffekten

B. Finanzierung

(1)  
Ausschließliche  
Steuerfinanzierung

(2)  
Haushaltsneutralität

(3)  
Bundeskompetenz

Abbildung 3

phasen, Arbeitsunterbrechungen, Zeiten versicherungsfreier Erwerbstätigkeit usw. auszeichnen, so dass auch dieser Wandel eine Abkopplung der Sozialsicherheit vom Erwerbsstatus verlangt.

## **2. Beibehaltung einer äquivalenzorientierten Pflichtversicherung aus dem Arbeitsvertrag**

Freilich sollte man das Kind nicht mit dem Bade ausschütten und auch die durchaus kluge und weitsichtige Bindung der Sozialversicherung an den Arbeitsvertrag aufkündigen, wie denn überhaupt die leistungs- und beitragsorientierte Rentenversicherung nicht wie im Biedenkopf/Miegel-Modell in einer uniformen Grundrente für alle aufgehen sollte. Das abschätzbare Ergebnis solcher Neuordnung wäre eine unheilvolle Ausweitung der Altersarmut wegen ungenügender Eigenvorsorge oder unerträgliche Steuererhöhungen zur Anhebung der allgemeinen Grundrente.

Die Ablehnung des Grundrenten-Vorschlags schließt nicht aus, durch Grundsicherungsreform die jetzigen versicherungsfremden Leistungen insbesondere der Rentenversicherung zur Senkung von Lohnnebenkosten entbehrlich zu machen und die gesetzliche Sozialversicherung auf ihren äquivalenzorientierten Ursprung zurückzuführen.

### **III. Das Bürgergeldkonzept: Flexibilisierung des Arbeitsmarktes bei stabiler Sozialsicherheit**

#### **1. Zielsetzungen und Charakteristik**

Das Konzept verfolgt hauptsächlich drei Ziele in nachstehender Rangfolge:

1. Bekämpfung der strukturellen Arbeitslosigkeit im Niedriglohnsektor der Geringqualifizierten;
2. generelle Vorbeuge gegen Einkommensarmut aus welchen Gründen auch immer (s. unter anderem Abbildung 4), vornehmlich in Erziehungs- und Ausbildungsphasen, bei Erwerbsunfähigkeit, Schwangerschaft, Krankheit und ungenügender Alters- und Rentenversorgung;
3. Verschlankung des staatlichen Umverteilungsapparates und Abbau entbehrlicher Sozialbürokratie.

Bürgergeld ist hingegen kein Mittel, der Arbeitslosigkeit im Hochlohnsektor der Qualifizierten beizukommen. Und es senkt zwar die Anreize zu illegaler Arbeit, räumt sie indes nicht völlig aus.

Das Bürgergeldkonzept ist anders als die Sozialhilfe präventiv ausgelegt, will also der Entstehung von Arbeitslosigkeit vorbeugen. Dazu schafft es Bedingungen, unter denen sich ungelernete und geringqualifizierte Arbeitnehmer ohne Existenzgefährdung auf niedrige Löhne einlassen können. Das Konzept sucht jenes Beschäftigungspotential im Niedriglohnsektor auszuschöpfen, welches das Institut der deutschen Wirtschaft in seiner mindestlohnorientierten Analyse von 1997 auf netto bis zu 4,7 Millionen Arbeitsplätze schätzt. Andere Untersuchungen und eigene Überschlagskalküle bestätigen die Größenordnungstendenz.

Neue Arbeitsplätze für Geringqualifizierte lassen sich in Deutschland insbesondere im Einzelhandel, im Reparatur- und Instandhaltungsgewerbe, im Gastgewerbe und Tourismus sowie bei den gemeinschafts- und personenbezogenen sozialen

## Arbeitsbezogene Gründe für Einkommensmangel

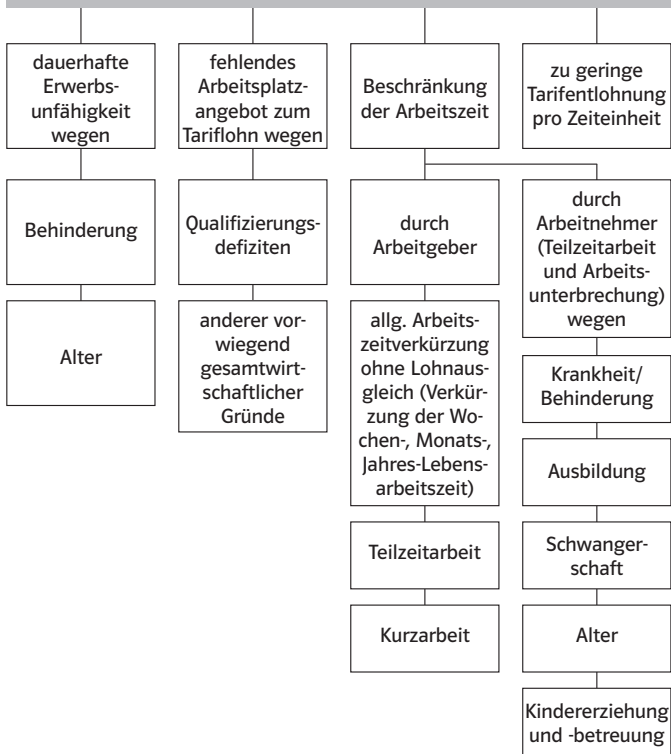


Abbildung 4

## Arbeitsmarktorientierte Sicherungsansätze



\*) also ohne Maßnahmen und Reformmodelle der reinen Einkommenssicherung

Abbildung 5

Dienstleistungen erschließen. Der Schwerpunkt der Arbeitsplatzchancen liegt bei Kleinbetrieben und mittelständischen Unternehmen, die nach der amtlichen Arbeitsmarktstatistik schon heute über drei Viertel der Arbeitsplätze stellen.

Die jahrzehntelangen Erfahrungen der traditionellen Arbeitsmarktpolitik (vgl. Abbildung 5) mit Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen belegen, dass der Qualifizierung und damit Produktivitätssteigerung enge begabungs-, milieu- und altersbedingte Grenzen gesetzt sind. Deshalb kann Qualifizierung auch nicht entfernt die mächtigen Freisetzungsschübe gerade im Bereich einfacher Arbeiten kompensieren. Jedoch sperrt das Bürgergeldsystem keinen Arbeitnehmer im Niedriglohnssektor ein: Der Übergang zu besser bezahlter Arbeit ist gleitend und lohnend.

## **2. Integrationsfähige Sozialleistungen und Funktionsweise**

Die heutigen steuerfinanzierten Sozialleistungen (Kinder-, Erziehungs- und Wohngeld, Ausbildungsförderung, Sozialhilfe und mit Vorbehalt Arbeitslosenhilfe) ersetzt das mit der Einkommens- und Lohnbesteuerung verknüpfte, individuell nach Sozialmerkmalen gestaffelte „Bürgergeld“. Eigene Erwerbsbezüge werden nur zur Hälfte auf das Bürgergeld angerechnet, so dass spürbare finanzielle Arbeitsanreize im Gegensatz zur Sozialhilfe bestehen bleiben. Lohnabstand ist durch die Systemarithmetik immer und in anreizstiftender Höhe gewährleistet. Die Struktur des gesetzlichen Sozialversicherungssystems wird von der Neuordnung nicht unmittelbar berührt, indes werden versicherungsfremde Mindestsicherungselemente entbehrlich.

Die Funktionsweise steuerintegrierten Bürgergeldsystems (finanzamtliche Eintragung des vom Arbeitgeber auszahlenden Bürgergeldanspruchs in die Lohnsteuerkarte) zeigen exemplarisch folgende Beispielfälle.

### **Beispiel 1**

(vereinfacht; für das Jahr 1992 auf der Datenbasis 1992, dem Jahr der letzten Finanzierungsrechnung)

Eine 40jährige Witwe wohnt mit ihrem 16jährigen Sohn, einem Schüler, in einer Kleinstadt. Sie verdient als Teilzeit-Verkäuferin monatlich 1.000,00 DM brutto steuerfrei. Nach Abzug von 200,00 DM Arbeitnehmeranteil zur Sozialversicherung verbleiben netto 800,00 DM.

Das monatlich vom Finanzamt gezahlte Bürgergeld beträgt:

Ersatz von Sozialhilfe:	Grundbedarf – für eine erwachsene Person	DM 550,00
Kindergehalt/ Kinderfreibetrag:	– für einen 16jährigen Jugendlichen	400,00
Sozialhilfe/ Wohngehalt:	Wohnbedarf (Miete und Heizung)	650,00
BAföG, Erziehungsgeld:	Ausbildungsbedarf (für den Sohn)	100,00
Sozialhilfe:	Mehrbedarf für Erwerbstätige	150,00
	ungekürztes Bürgergeld	1.850,00
	anrechnungsfähiges Nettoeinkommen: 800,00 DM	
	davon wird angerechnet: 50 %	400,00
	Auszahlungsbetrag	1.450,00

Zur Bedarfsdeckung einschließlich Mietkosten bleiben 800,00 DM Nettolohn und 1.450,00 DM Bürgergeld, also 2.250,00 DM monatlich.

Ohne eigene Erwerbstätigkeit würden nur 1.700,00 DM Bürgergeld (ohne den Mehrbedarfszuschlag für Erwerbstätige), also insgesamt 550,00 DM weniger monatlich zur Verfügung stehen.

### **Beispiel 2 bei Arbeitszeitverkürzung**

(für das Jahr 1992 auf der Datenbasis 1992, dem Jahr der letzten Finanzierungsrechnung)

Das ungekürzte monatliche Bürgergeld betrage für einen Facharbeiter entsprechend Familienstand, Wohnort und sonstigen Sozialmerkmalen 1.250,00 DM. Sein Lohn belaufe sich nach Abzug der Arbeitnehmeranteile zur Sozialversicherung auf monatlich 2.500,00 DM (steuerfrei).

Die Arbeitszeit wird von 5 Tagen auf 4 Tage wöchentlich verkürzt, Lohnausgleich nicht geleistet. Sein Monatslohn sinkt um 20 % auf 2.000,00 DM (nach Sozialabgaben).

(1) Verfügbares Einkommen vor Arbeitszeitverkürzung	DM
a) Nettolohn	2.500,00
b) Bürgergeld: 1.250,00 DM – 50% von 2.500,00 DM	0,00
insgesamt	<u>2.500,00</u>
(2) Verfügbares Einkommen nach Arbeitszeitverkürzung	DM
a) Nettolohn	2.000,00
b) Bürgergeld: 1.250,00 DM – 50% von 2.000,00 DM	250,00
insgesamt	<u>2.250,00</u>

Die Lohneinbuße von 500,00 DM monatlich führt im Bürgergeldsystem nur zu einer Einkommenseinbuße von 250,00 DM (also statt 20 % nur 10 % Einbuße). Allgemein: Die Hälfte der Lohneinbuße wird im Bürgergeldssystem bei Leichtlöhnen aufgefangen.

### 3. Haushaltsneutrale Finanzierung

Das Bürgergeldsystem kann haushaltsneutral, also ohne Steuererhöhungen und ohne Absenkung des sozialen Sicherungsniveaus, finanziert werden. Anderweitige Finanzbedarfs-schätzungen gehen von falschen Voraussetzungen aus.

Soweit sie überhaupt fachlichen und methodischen Standards entsprechen, geht es vorrangig um die Höhe der Einkommen- und Lohnsteuerausfälle, die mit der Teilanrechnung eigener Erwerbsbezüge und folglich mit der Ausdehnung der steuerfreien Zone gegenüber dem geltenden Recht verbunden sind. Hierzu ist anzumerken:

- (1) Solche Steuerausfälle treten wegen der notwendigen Koordination von Steuer- und Sozialrecht gleichermaßen auf, wenn man – wie erwogen – eine generelle Teilanrechnung eigener Erwerbsbezüge auch bei der Sozialhilfe einführt.

- (2) Den Berechnungen liegt mitunter das Existenzminimum für Erwachsene als gesamtwirtschaftlicher Durchschnittswert zugrunde; sie übersehen, dass für Kinder und Jugendliche je nach Alter niedrigere Werte anzusetzen sind.
- (3) Dem Bürgergeldsystem werden unzulässigerweise die Steuerausfälle zugerechnet, die die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Freistellung des Existenzminimums für Grenzsteuerzahler bereits seit 1994 und nach der ab 1996 vorgenommenen Definitivbereinigung des Tarifs bedingt.
- (4) Es werden weiterhin dem System zu Unrecht auch noch jene sehr hohen Steuerausfälle angelastet, die eine Ausdehnung der Steuerbefreiung für niedrige Einkommen auf alle Steuerpflichtigen verursachen würde. Aber gerade solche Regelung hat die von mir als Kläger mitveranlasste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ausdrücklich nicht verlangt und betont, dass der (Grund-)Freibetrag mit steigendem Einkommen deutlich abgeschmolzen werden kann. Es bestehen gute Gründe, ertragsteuerliche Grenz- und Durchschnittssätze insbesondere für Arbeitnehmer zu senken, nur ergibt sich eine allgemeine Steuersenkung nicht als zwingende Folge der Integration von Steuer- und Transfersystem, also als Folge eines Bürgergeldkonzepts.
- (5) Es handelt sich bei einigen Schätzungen um Bruttorechnungen ohne Berücksichtigung der Gegenfinanzierung, oder die Gegenfinanzierung wird nur lückenhaft einbezogen.

Ein 1998 veröffentlichtes Gutachten des Generalsekretärs (Hüther) des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bestätigt, dass die von mir angestrebte und errechnete Haushaltsneutralität zu erreichen ist. Legt man das Rechenmodell des Kieler Instituts für Weltwirtschaft zugrunde, so beläuft sich der Finanzbedarf nach dem Gutachten im ungünstigsten Fall auf 24 Mrd. DM für 1996 beim Status quo. Es sind also die weit höheren Haushaltsentlastungen durch die zu erwartenden Beschäftigungswirkungen aus Gründen statistischer Redlichkeit noch nicht gegen-

gerechnet. Eine Verringerung der Arbeitslosigkeit um 100.000 leistungsberechtigte Personen entlastet den gesamten Staatshaushalt (Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger) um etwa 4 Mrd. DM.

#### **4. Beschäftigungswirkungen**

Eine administrativ einfache, ausreichende, unbefristete und nicht ausgrenzende Grundsicherung durch das Bürgergeld kann anders als die Sozialhilfe

- (1) Arbeitsplätze in Leichtlohngruppen erhalten und schaffen;
- (2) die Errichtung und Besetzung von Teilzeitarbeitsplätzen erleichtern sowie
- (3) zur Vermeidung von Massenentlassungen notwendige Arbeitszeit- und Lohnkürzungen sozialverträglich abfedern.

Das Bürgergeld ist keine traditionelle Lohnsubvention. Es ist bedarfsabhängig nach einschlägigen Sozial- und Wirtschaftsmerkmalen und deshalb zielgenauer und mittelsparender als gängige Lohnsubventionen. Es orientiert sich nicht am Mangel nur einer bestimmten Einkunftsart und geht im übrigen an den Arbeitnehmer, nicht an den Arbeitgeber. Da nur die Hälfte der Lohnausfälle aufgefangen wird, bleibt das Interesse des Arbeitnehmers an der Höhe seiner Entlohnung erhalten. Arbeitgeber und Arbeitnehmer werden sich nicht zu Lasten der Steuerzahler auf produktionsfremde Löhne einigen.

Andererseits fängt eine zuverlässige, kalkulierbare und unbefristete Lohnergänzung durch die Grundsicherung des Bürgergelds den Arbeitnehmer und seine Familie dort auf, wo der Lohn nicht zur Bestreitung des Existenzbedarfs ausreicht: Soziale Sicherheit wird jenseits von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Altersrente vom Erwerbs- und Entlohnungsstatus abgekoppelt.

#### **5. Politische Resonanz**

Das von mir 1985 im einzelnen ausgearbeitete Bürgergeldkonzept griffen vor etwa fünf Jahren die Christlich-Demokratische Arbeitnehmerschaft Deutschlands (CDA) und die Wirt-

schaftsvereinigung Nordrhein-Westfalen bei den Konservativen, die FDP auf der liberalen Seite auf. Daraufhin wurde die Prüfung meines Grundsicherungsvorschlags in die Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FDP für die 13., im Herbst 1998 ausgelaufene Legislaturperiode des Deutschen Bundestags aufgenommen.

Die vom Bundesfinanzminister gemäß der Koalitionsvereinbarung eingesetzte Expertenkommission „Alternative Steuer- und Transfersysteme“, dessen Mitglied ich bis kurz vor der Berichtsfassung war, lehnte 1996 die von mir vertretene Integration von steuerfinanzierten Sozialleistungen und Einkommensbesteuerung zwar ab, empfahl aber immerhin die Koordinierung der zahlreichen Sozialleistungen bei einem neu zu schaffenden Sozialtransferamt.

Trotz des vom CSU-Bundesfinanzminister vorprogrammierten Kommissionsergebnisses nahmen sowohl die CDU Hessen als auch die CDU Saar die Option meines Bürgergeldkonzepts in ihre Beschäftigungsprogramme von 1996 auf, wie denn auch das in Hamburg 1994 beschlossene CDU-Grundsatzprogramm unter Textziffer 76 die Integration von Steuer- und Sozialleistungssystemen anstrebt. Die FDP hat das Konzept ausdrücklich 1997 in ihr in Wiesbaden beschlossenes Grundsatzprogramm und in ihr Wahlprogramm von 1998 geschrieben.

Obwohl sich die Spitze der mächtigen Metallgewerkschaft angesichts steigender Arbeitslosigkeit gerade im Niedriglohnssektor bereit zeigt, eine neue Form der Grundsicherung zu überdenken, wenden sich die Gewerkschaften doch mehrheitlich gegen Tariföffnungen und steuerfinanzierte Grundsicherung. Das hat in der SPD zu einer recht unterschiedlichen Haltung in Grundsicherungsfragen geführt. Während der linke Basisflügel steuerintegrierte Grundsicherung eher ablehnt, haben sowohl Partei- als auch Fraktionsführung solches Konzept als bedenkens- und prüfenswert erklärt. Die vom jetzigen Bundeskanzler vor der letzten Bundestagswahl vorgestellten wirtschaftspolitischen Thesen fordern für den Leichtlohnsektor Lohnzuschüsse über eine negative Einkommensteuer. Die Zukunftskommission

der SPD-nahen Friedrich-Ebert-Stiftung, deren parteiloses Mitglied ich war, sieht im Bürgergeldkonzept „den sachlich besten Vorschlag zur Überwindung der negativen Auswirkungen des deutschen Sozialstaats auf die Beschäftigung“, wenngleich sie auf die beträchtlichen politischen Umsetzungshindernisse hinweist.

Die Grünen schließlich haben sich von ihrem im Bundestagswahlkampf 1994 noch geforderten einheitlichen Grundeinkommen verabschiedet und in ihr jetzt vorgelegtes Programm einer „bedarfsorientierten Grundsicherung“ eine Reihe von Elementen des Bürgergeldmodells übernommen. Die Verknüpfung der Grundsicherung mit der Besteuerung lehnen sie freilich ab. Ein Konzept für eine „bedarfsorientierte soziale Grundsicherung“ will die jetzige Regierung nach der Koalitionsvereinbarung zwischen Sozialdemokraten und Grünen entwickeln und schrittweise einführen.

---

## Literaturauswahl

*Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung DIW*, Fiskalische Auswirkungen der Einführung eines Bürgergeldes. Gutachten im Auftrag des Bundesministers der Finanzen. Bearbeitet von Meinhardt, V. u.a., Berlin 1996

*Hüther, M.*, Das Bürgergeld – doch finanzierbar! Gutachten über vorliegende Berechnungen zu den fiskalischen Auswirkungen der Einführung eines Bürgergeldes im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn 1997

*Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel*, Das „Bürgergeld“ – ein sinnvolles Konzept? Abschlussbericht zum Forschungsauftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung (Bearbeitung: Boss, A./Gern, K.-J.), Kiel 1996

*Kaltenborn, B.*, Modelle der Grundsicherung: Ein systematischer Vergleich. Schriftenreihe des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Band 4. Baden-Baden 1995

*Klopfleisch, R./Sesselmeier, W./Setzer, M.*, Beschäftigungspolitische Möglichkeiten einer Negativen Einkommensteuer, in: Konjunkturpolitik, 43. Jg., 1997, S. 224–247

*Klös, H.-P.*, Analyse: Dienstleistungslücke und Niedriglohnsektor in Deutschland, in: iw-trends, 3/1997, S. 33–59

*Miegel, M./Wahl, St.*, Gesetzliche Grundsicherung. Private Vorsorge – Der Weg aus der Rentenkrise. Stuttgart 1985

*Mitschke, J.*, Steuer- und Transferordnung aus einem Guß. Entwurf einer Neugestaltung der direkten Steuern und Sozialtransfers in der Bundesrepublik Deutschland. Schriften zur Ordnungspolitik, Band 2. Baden-Baden 1985

*Mitschke, J.*, Unmittelbare Haushaltswirkungen des Bürgergeldsystems (Datenbasis 1992). Frankfurt a.M. 1993

*Mitschke, J.*, Integration von Steuer- und Sozialleistungssystem – Chancen und Hürden, in: Steuer und Wirtschaft, 71. Jg., 1994, S. 153–162

*Mitschke, J.*, Steuer- und Sozialpolitik für mehr reguläre Beschäftigung, in: Wirtschaftsdienst, 75. Jg., 1995, S. 75–84

*Mitschke, J.*, Full Employment without Poverty: Pleading for a Negative Income Tax. Plenums-Referat auf dem 7th International Congress on Basic Income am 10. 9. 1998 in der Universiteit van Amsterdam. Frankfurt a.M. 1998

*Scharpf, F. W.*, „Negative Einkommensteuer“ – ein Programm gegen Ausgrenzung, in: Die Mitbestimmung, 42. Jg., 1994, S. 27–32

*Sesselmeier, W./Klopffleisch, R./Setzer, M.*, Mehr Beschäftigung durch eine negative Einkommensteuer: Zur beschäftigungspolitischen Effektivität und Effizienz eines integrierten Steuer- und Transfersystems. Sozialökonomische Schriften, Bd. 10 (Hrsg.: Rürup, B.), Frankfurt a.M. u.a.O. 1996

*Spermann, A.*, Das Bürgergeld – ein sozial- und beschäftigungspolitisches Wundermittel?, in: Sozialer Fortschritt, 43. Jg., 1994, S. 105–111

*Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung*, Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele – ein Weg. Bonn 1998

# Arbeit muss sich bezahlt machen: Das Einstiegsgehd für Langzeitarbeitslose

von Jürgen Jerger<sup>1</sup>

Universität Freiburg im Breisgau

3. Oktober 2000

*„Would it not be better to pay people to work rather than paying them not to work?“ (OECD 2000, p. 7)*

## 1 Einleitung

Die diesem Beitrag vorangestellte – natürlich rein rhetorisch gemeinte – Frage eröffnet die Erörterungen im jüngsten Employment Outlook der OECD vom Juni 2000. Hier werden unter der Überschrift „Rewarding Work“ die – insgesamt positiven – Erfahrungen einiger Länder mit sogenannten MWP (make work pay) policies berichtet.

Dieser Politikbereich erfreut sich aber nicht nur auf der internationalen Ebene, sondern auch innerhalb Deutschlands eines sehr großen Interesses. So hat sich der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Gutachten 1999/2000 ausführlich mit diesem Thema befasst (Sachverständigenrat 1999, Tz. 344 ff.), und auch im Rahmen des Bündnisses für Arbeit wurden explizit Vorschläge für eine Reform des Niedriglohnsektors gemacht, die eine lebhafte Diskussion ausgelöst haben<sup>2</sup>. Daneben gibt es eine relativ große Bandbreite von Vorschlägen, die sich auf diesen Bereich konzentrieren<sup>3</sup>.

Die teilweise gravierenden Anreizprobleme moderner Sozialstaaten im Allgemeinen und des deutschen Steuer- und Transfersystems im Besonderen werden also zunehmend erkannt und ernst genommen, auch wenn die Implementation einiger-

maßen umfassender Problemlösungen noch nicht in Sicht ist. In diesem Beitrag geht es darum, einen ganz bestimmten Vorschlag in diesem Bereich zu skizzieren, mögliche Kritikpunkte zu diskutieren sowie – dies allerdings nur oberflächlich – mit einigen Alternativen zu vergleichen. Dieser Vorschlag – das so genannte „Einstiegsgeld für Langzeitarbeitslose“ – wurde in den Beiträgen von Spermann (1996) und Jerger/Spermann (1996, 1997) entwickelt und näher analysiert. Das grundlegende Element dieses Vorschlags ist die Beseitigung der massiven finanziellen Fehlanreize, die gerade im unteren Einkommensbereich bestehen. Um dabei vor allem Mitnahme- und Drehtüreffekte so gering wie möglich zu halten, beinhaltet der Vorschlag eine Fokussierung auf eine der zentralen Problemgruppen des Arbeitsmarktes, die langzeitarbeitslosen Bezieher von staatlichen Transferleistungen.

Der Rest des Beitrags ist wie folgt aufgebaut: Im folgenden Abschnitt 2 wird das grundlegende Problem, das der Vorschlag zu adressieren versucht, skizziert. Daneben werden einige empirische Fakten genannt, welche die Größenordnung des Anreizproblems auf dem Arbeitsmarkt und dessen Konsequenzen deutlich machen. Der eigentliche Vorschlag wird im dritten Abschnitt präsentiert, während Abschnitt 4 einige mögliche Einwände gegen das Einstiegsgeld für Langzeitarbeitslose aufgreift und diskutiert. Das Papier endet mit einigen Schlußbemerkungen in Abschnitt 5.

## 2. Das Problem: Fehlanreize und ihre Konsequenzen

Politische Diskussion entbehren bisweilen nicht einer gewissen Paradoxie: Dass Grenzsteuersätze über 50% für (sehr) gut Verdienende leistungsfeindlich – und daher zu kürzen – seien, wird weit herum nicht mehr ernsthaft in Zweifel gezogen; selbst traditionell links gerichtete Parteien sind in vielen Ländern dabei, entsprechende Steuersenkungen zu implementieren bzw. haben dies in den letzten Jahren getan. Allenfalls darüber, ob man den Spitzensteuersatz etwas über 40% belas-

sen könne oder erst bei 35% oder noch weniger die schlimmsten Anreizunverträglichkeiten aus dem Steuersystem eliminiert sind, entbrennt bisweilen noch ein Streit. Bisweilen werden bei dieser Diskussion der Kostenaspekte eines Wohlfahrtsstaates dessen positive Effekte gar nicht erst in Betracht gezogen; vor diesem Hintergrund sind dann skeptische Urteile nicht wirklich überraschend (vgl. Atkinson 1999).

Ein anderer – und hier im Vordergrund stehender – Aspekt, der zumindest in der populären Diskussion ebenfalls häufig übersehen wird, betrifft die Verteilung der Anzeizeffekte über die Einkommensklassen: Trotz eines progressiven Steuersystems ist nämlich in fast allen Sozialstaaten westlicher Prägung nicht im Bereich sehr hoher Einkommen, sondern ganz im Gegenteil gerade bei den sehr niedrigen Einkommen die Grenzsteuerbelastung exorbitant hoch. In weiten und relevanten Bereichen liegt hier nämlich der Grenzsteuersatz bei 100%. Von einem zusätzlichen Verdienst bleibt also nicht etwa nur wenig, sondern schlicht gar nichts übrig. Dies deshalb, weil Beziehern von Sozialleistungen (Sozial- und Arbeitslosenhilfe) eigenes Einkommen oberhalb sehr geringer Grenzen vollständig auf den Leistungsanspruch angerechnet wird. Erst bei einem relativ hohen eigenen Einkommen – oder aber, wenn aufgrund fehlender Bedürftigkeit kein Hilfsanspruch vorliegt – verliert dieser Effekt an Bedeutung. Man braucht nun eigentlich keinen Ökonomen, um in einer solchen Situation den Schluss zu ziehen, dass dadurch die betroffene potenzielle Beschäftigung praktisch völlig unterbunden wird. Wenn sich Arbeit nicht bezahlt macht, wird man kaum davon ausgehen können, dass gearbeitet wird.

Der relevante Bereich, in dem sich unter dem derzeitigen Steuer- und Transferrecht Arbeit überhaupt nicht bezahlt macht, hängt sehr stark von der persönlichen Situation des Einzelnen ab. Die quantitativ wichtigste Determinante ist dabei die Haushaltsgröße, bei Beziehern von Arbeitslosenhilfe spielt auch das zuletzt verdiente Arbeitseinkommen eine Rolle. Dennoch können wir die folgenden groben „Hausnummern“ angeben: Alleinstehende Sozialhilfeempfänger haben einen

Leistungsanspruch von ca. 1200 pro Monat. Bei einer Vollzeitbeschäftigung mit einer monatlichen Arbeitszeit von ca. 140 Stunden muss also bei einer Vollzeitbeschäftigung der (Netto-) Stundenlohn über 8,60 DM liegen. Nur Löhne oberhalb dieser Marke haben überhaupt einen (marginalen) Effekt auf das verfügbare Einkommen; unterstellen wir, dass beispielsweise aufgrund von Kindererziehung oder einer gesundheitlichen Einschränkung nur ein Halbtagesjob angenommen werden kann, so verdoppelt sich dieser Betrag auf gut 17 DM pro Stunde. Zumindest mit der zweiten Zahl sind wir damit bestimmt in einem Bereich, in dem durch die Ausgestaltung des Transfersystems ein faktischer Mindestlohn (pro Arbeitsstunde) eingezogen wird, unterhalb dessen niemand zu arbeiten bereit ist<sup>4</sup>. Außerdem kommt bei nicht Alleinstehenden noch der Sozialhilfeanspruch der Angehörigen hinzu, so dass sich das Problem des Lohnabstands noch einmal drastisch verschärft. Eine relativ ausführliche Darstellung der wichtigsten Regelungen in diesem Bereich bietet Paqué (1999, Abschnitte 2.1 und 2.2). Konkrete Berechnungen des Abstands zwischen Marktlöhnen und Transfereinkommen für verschiedene Gruppen unter Berücksichtigung aller sozial- und steuerpolitischer Regelungen nimmt Boss (1999) vor.

Es kann daher nicht überraschen, dass die Arbeitslosigkeit in den Gruppen konzentriert ist, die nicht in der Lage sind, eine Grenzproduktivität (deutlich) oberhalb des staatlich garantierten Mindesteinkommens zu erbringen. Der beste proxy für die Leistungsfähigkeit ist der erreichte Grad an formaler Ausbildung. In der folgenden Tabelle sind für einige Länder die Arbeitslosen- und Partizipationsquoten für einige Länder in Abhängigkeit des erreichten Bildungsniveaus zu sehen.

Das starke Gefälle der qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquote in Deutschland mit einem Abstand von 11 Prozentpunkten zwischen höchster und niedrigster Qualifikationsstufe untertreibt das Bild dabei noch deutlich. Während nämlich 87% aller Personen mit tertiärem Bildungsabschluss in Deutschland dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, sind es für die am niedrigsten qualifizierte Gruppe nur gut 55%. Der Anteil der nicht

Beschäftigten an der Grundgesamtheit aller Personen beträgt in Deutschland also 53,9% für die am niedrigsten gegenüber 17,8% für die am höchsten Qualifizierten<sup>5</sup>. Die Tabelle zeigt, dass im Vergleich zu den anderen Ländern bei den gering Qualifizierten in Deutschland die Arbeitslosenquote mit deutlichem Abstand am höchsten und die Partizipationsquote am niedrigsten ist. Innerhalb der OECD ist die Arbeitslosenquote der gering Qualifizierten nur noch in Spanien mit 17,0% etwas höher. Aufgrund der ebenfalls etwas höheren Partizipationsquote ist dort jedoch der Anteil der nicht Beschäftigten an der Population mit 50,5% sogar noch etwas geringer als in Deutschland. Der Handlungsbedarf ist also evident, sowohl was die schiere Größenordnung der Arbeitslosigkeit bzw. Nicht-Beschäftigung gering Qualifizierter angeht als auch hinsichtlich der relativen Position Deutschland in einem internationale Vergleich.

Land	Arbeitslosenquoten			Partizipationsquoten		
	Weniger als obere sekundäre Bildung	Obere sekundäre Bildung	Tertiäre Bildung	Weniger als obere sekundäre Bildung	Obere sekundäre Bildung	Tertiäre Bildung
Deutschland	16,6	10,8	5,6	55,3	75,4	87,0
OECD	8,3	6,1	3,5	64,1	78,1	86,3
USA	8,5	4,4	2,1	63,0	79,8	87,7
Griechenland	6,5	9,6	7,3	61,3	70,0	86,5
Portugal	4,3	4,3	2,6	79,6	83,3	91,6

Quelle: OECD (2000), Statistical annex, table D; erfasst sind die Quoten für Personen zwischen 25 und 64 Jahren. Alle Angaben beziehen sich auf das Jahr 1998.

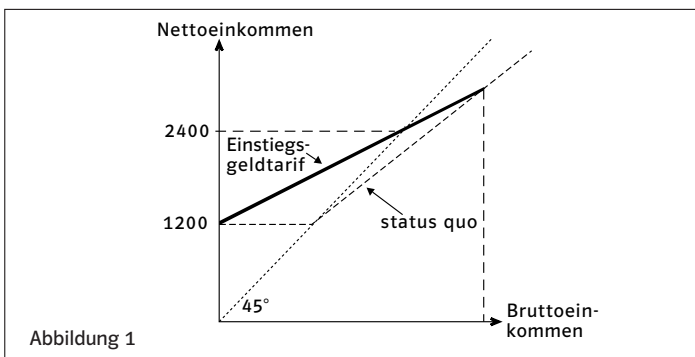
Tabelle 1

### 3. Eine partielle Lösung: Das Einstiegsgeld für Langzeitarbeitslose

Der in früheren Beiträgen entwickelte Vorschlag eines „Einstiegsgeldes für Langzeitarbeitslose“ basiert auf der grundlegenden Idee, zumindest für die Zielgruppe der langzeitarbeitslosen Sozial- und Arbeitslosenhilfeempfänger die Armutsfalle mit einem Grenzsteuersatz von 100% zu beseitigen. Dies kann im Prinzip ohne jegliche Korrektur des Niveaus der Sozial-

leistungen im Fall völlig fehlenden eigenen Einkommens geschehen, wäre aber auch damit kombinierbar.

Das Einstiegsgeld funktioniert nun so, dass bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nur ein Teil des daraus erzielten Einkommens auf die Transferleistungen anzurechnen ist, so dass eine deutlich unter 100% liegende Transferentzugsrate im relevanten Bereich erreicht wird. Es gibt hier keine empirische Informationen, aus denen man den Zusammenhang zwischen Transferentzugsrate und Beschäftigung (bzw. Arbeitsangebot) quantitativ verlässlich ableiten könnte. Von daher kann für die Wahl der genauen Höhe der Transferentzugsrate kein wissenschaftlich abgesicherter Rat gegeben werden. Dennoch soll hier eine Größenordnung von 50% vorgeschlagen werden, was auch dem Ausgestaltungsvorschlag von Milton Friedman für die von ihm propagierte Einführung einer allgemeinen negativen Einkommensteuer entspricht. Nimmt man weiterhin an, dass der Transferleistungsanspruch einer einzelnen Person DM 1200 pro Monat beträgt, so kann man den Vorschlag sehr einfach in der folgenden Grafik abbilden.



Entlang der horizontalen Achse ist das monatliche Bruttoeinkommen einer Person abgetragen, entlang der vertikalen Achse das daraus resultierende Nettoeinkommen. Die 45°-Linie markiert die Identität dieser beiden Größen, d.h. die Absenz jeglicher Steuern und Transfers. Der status quo des Steuer- und Transfersystems ist durch die etwas dickere gepunktete Linie charakterisiert. Bis zu einem Bruttoeinkommen in Höhe des

staatlich garantierten Mindesteinkommens, bleibt das Nettoeinkommen aufgrund der Transferentzugsrate von 100% völlig gleich. Bei einem Bruttoeinkommen oberhalb dieser Marke erlischt der Transferanspruch und es setzt die Steuerpflicht ein, die dafür sorgt, dass in diesem Bereich das Nettoeinkommen kleiner wird als das Bruttoeinkommen<sup>6</sup>. Das damit verbundene Arbeitsanreizproblem für (potenzielle) Bezieher von Einkommen unterhalb oder in der Nähe des staatlich garantierten Mindesteinkommens liegt auf der Hand: Eigene Leistung lohnt sich nicht.

Diesem Missstand kann eine Lösung abhelfen, die durch die dicke durchgezogene Linie in der obigen Grafik abgebildet wird. Der Leistungsanspruch, also die Höhe, in der das unterste soziale Netz aufgespannt wird, soll hier nicht angetastet werden. Dann ergibt sich bei einer Transferentzugsrate von 50% ein Nettoeinkommen, das strikt über DM 1200 liegt, wenn ein eigenes Einkommen erzielt wird. Damit muss der Staat allerdings bis zu einer Höhe des Bruttoeinkommens von DM 2400 einen Transfer bezahlen. Erst bei dieser Höhe wird die 45°-Linie der Gleichheit von Brutto- und Nettoeinkommen erreicht. Ein Einmünden in den Steuertarif des status quo erfolgt – in Abhängigkeit vom regulären Steuersatz in diesem Einkommensbereich – sogar erst deutlich später.

Aus der Abbildung wird deutlich, dass alle, die in den Genuss des Einstiegsgeldes kommen, gegenüber dem status quo besser gestellt werden, da ihr Nettoeinkommen für jedes Bruttoeinkommen gleich bleibt (bei einem Bruttoeinkommen von Null bzw. oberhalb des zweiten Schwellenwertes, bei dem der Einstiegsgeldtarif wieder in den Tarif des status quo einmündet) oder größer wird (für alle positiven Bruttoeinkommen unterhalb dieses Schwellenwertes). Damit wird der Staat in einem bestimmten Sinne „großzügiger“; dennoch ist es möglich, dass der Fiskus durch die Einführung des Einstiegsgeldes nicht etwa größere Ausgaben hat, sondern ganz im Gegenteil dessen Ausgaben sinken. Um dieses auf den ersten Blick paradoxe Resultat zu erzielen, muss durch die Maßnahme zusätzliche Beschäftigung erreicht werden. In diesem Fall nämlich

stellt sich nicht nur der Einstiegsgeldbezieher besser, vielmehr sinkt – relativ zum Zustand der Arbeitslosigkeit – auch der Transfer, der vom Staat an den nunmehr arbeitenden Hilfeempfänger fließt. Auch dieses Merkmal ist aus der obigen Abbildung ersichtlich. Für jedes Bruttoeinkommen entspricht die fiskalische Belastung dem vertikalen Abstand zwischen der 45°-Linie und der fett durchgezogenen Linie. Und dieser Abstand ist bei einem Bruttoeinkommen von Null maximal. Anders gesagt: Durch die unterstellte Transferentzugsrate von 50% teilen sich Fiskus und Hilfebezieher eine zusätzlich verdiente Mark hälftig auf. Da es sich hier eben um eine zusätzlich verdiente Mark handelt, ist dies auch keine kollektive Vereinbarung zu Lasten eines Dritten. Unternehmer werden ja nicht gezwungen, jemanden einzustellen. Daher ist der Vorschlag ein Positivsummenspiel, bei dem es mehrere Gewinner und keine Verlierer geben kann.

Entscheidend dafür ist aber, wie schon gesagt, das Kriterium der Zusätzlichkeit der Beschäftigung. Man könnte nun einwenden, dass dies ja nicht der Fall sein muss, sondern dass dadurch zumindest in einem gewissen Umfang Beschäftigungsverhältnisse finanziell gefördert werden, die ohnehin zustande gekommen wären (Mitnahmeeffekt) oder nicht geförderte Beschäftigung in dem Umfang verschwindet wie geförderte Beschäftigung entsteht (Drehtüreffekt). Genau deshalb wird vorgeschlagen, den skizzierten Einstiegsgeldtarif auf eine wohl definierte Zielgruppe zu beschränken.

Die Abgrenzung soll dabei so erfolgen, dass

- einerseits das Problem der Arbeitslosenfälle wirklich relevant ist; damit ist es sinnvoll, sich auf die Gruppe derjenigen zu beschränken, die bereits einen Anspruch auf Sozial- und/oder Arbeitslosenhilfe haben. Ausgeschlossen sind hierdurch vor allem geringverdienende Familienangehörige oder anderweitig abgesicherte Personen, da bei diesen das Problem einer hohen Transferentzugsrate gar nicht besteht.
- andererseits keine Anreize etabliert werden, die dafür sorgen könnten, dass sich bestimmte Personen aufgrund der mit dem Einstiegsgeld verbundenen Vorteile bewusst in die

Zielgruppe einsortieren. Dieses Kriterium erklärt die vorgeschlagene Beschränkung auf Langzeitarbeitslose. Eine plausible Abgrenzung für „Langzeitarbeitslosigkeit“ dürfte hier bei einem Jahr liegen.

Mit diesen beiden Beschränkungen sollte es also gelingen, auf der einen Seite eine wichtige arbeitsmarktpolitische Problemgruppe zu erreichen, ohne auf der anderen Seite hohe fiskalische Kosten durch Mitnahme- und Drehtüreffekte zu erhalten. Für eine Person wird es nämlich kaum attraktiv sein, erst einmal durch eine langanhaltende Periode der Arbeitslosigkeit zu gehen, um dann die attraktiveren Bedingungen des Einstiegsgeldes angeboten zu bekommen. Es sind hier allenfalls Fälle denkbar, in denen eine Person kurz vor Ablauf eines Jahres der Arbeitslosigkeit einen nicht durch das Einstiegsgeld subventionierten Job angeboten bekommt und in der Absenz von Einstiegsgeld auch annehmen würde (das wäre ohnehin nur bei einem Bruttolohn oberhalb von 1200 DM der Fall), diesen aber nicht annimmt, um etwas später in den Genuss der günstigeren Regelungen des Einstiegsgeldes zu gelangen. Abgesehen davon, dass hier die Arbeitsverwaltungen sicherlich einen entsprechenden Einfluss ausüben können<sup>7</sup>, dürfte es sich hier nicht um allzuviele Fälle handeln.

Eine weitere Möglichkeit, Mitnahmeeffekte so gering wie möglich zu halten besteht in der zeitlichen Befristung des Einstiegsgeldes für eine Person, beispielsweise auf ein Jahr. Die Vorstellung ist hier, dass in dieser Zeit eine Person „fit für den Arbeitsmarkt“ gemacht werden kann, in dem Sinn, dass das Einkommen nach Ablauf eines Jahres groß genug ist, um den Sprung über die Armutsfalle zu schaffen. Sollte sich diese Frist als zu kurz erweisen, könnte man an eine Verlängerung auf Darlehensbasis (mit einkommensabhängigen Rückzahlungskonditionen) denken. Problematisch ist die zeitliche Beschränkung sicherlich für solche Fälle, in denen plausiblerweise ein Sprung über die Armutsfalle durch den Qualifikationszuwachs während der durch das Einstiegsgeld geförderten Beschäftigung nicht gelingt. Eine zeitlich noch weitergehende Förderung bestimmter Personengruppen müsste aber sehr

genau definiert und überwachbar sein, um Mitnahme- und Drehtüreffekte nicht ausufern zu lassen.

## 4. Mögliche Problemfelder

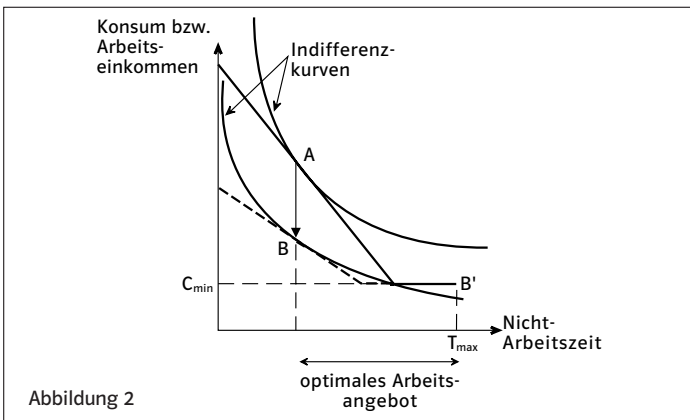
In diesem Abschnitt sollen einige mögliche Probleme des gerade skizzierten Vorschlags erörtert werden. Zunächst geht es um die auf den ersten Blick sehr einleuchtende Kritik, dass hier mit einer Stimulierung des Arbeitsangebots – fälschlicherweise – ein Problem mangelnder Arbeitsnachfrage angegangen werden soll. Danach wird auf das Problem eingegangen, dass durch die Orientierung der Sozialhilfe am Bedarf eines Haushalts der Bereich der Bruttolöhne, die durch das Einstiegsgeld aufgestockt werden müssen, sehr hoch – und die Maßnahme entsprechend teuer – werden kann. Schließlich ist in dem Einstiegsgeld für Langzeitarbeitslose ein Gerechtigkeitsproblem angelegt, da die Zielgruppenorientierung notwendigerweise eine Diskriminierung zwischen Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern der Zielgruppe mit sich bringt. Darauf wird zum Ende dieses Abschnitts eingegangen.

### 4.1 „Das Einstiegsgeld setzt an der falschen Marktseite an“

Der potenziell bedeutsamste Einwand gegen das Einstiegsgeld für Langzeitarbeitslose – und alle verwandten Vorschläge, die letztlich auf eine mehr oder weniger stark fokussierte finanzielle Besserstellung von (arbeitenden) Niedriglohnbezieher abstellen – besteht darin, dass abgestritten wird, dass die hier intendierte Förderung des Arbeitsangebots völlig nutzlos sei, da das eigentliche Problem in der mangelnden Arbeitsnachfrage läge. Anders gesagt: Es gibt nicht zu wenig Arbeitswillige am unteren Ende der Lohn- bzw. Qualifikationsstruktur, sondern zu wenig Jobs. Scheinbar empirisch begründet – der Zusatz „scheinbar“ bedarf natürlich noch der Erläuterung – wird dies mit dem Hinweis auf die robuste Evidenz eines nur sehr wenig reallohnelastischen Arbeitsangebotsverhaltens<sup>8</sup>. Dieser Kritikpunkt, der beispielsweise von Sunde/Thalmaier/ Zimmermann (1999) oder in dem Gutachten von Zimmermann/Riphahn (1999) sehr dezidiert vertreten wird, verkennt aber die spezifischen

Probleme der Wirkung des Transfersystems auf das Arbeitsangebot und geht daher letztlich am Problem vorbei. Diesem Argument wird nun im Folgenden etwas ausführlicher nachgegangen.

Zwar legen die entsprechenden empirischen Studien – bei allen gruppenspezifischen Unterschieden, auf die hier nicht näher eingegangen werden soll – in der Tat ein sehr lohnunelastisches Arbeitsangebotsverhalten nahe<sup>9</sup>. Allerdings ist dies eine Aussage darüber, wie die Verhaltensanpassung auf eine Änderung des Lohns von einem positiven und plausiblen Wert auf einen anderen positiven und plausiblen Wert ausfällt. Zumeist bringen es die Schätztechniken auch noch mit sich, dass die Elastizitäten nur auf eine marginale Lohnänderung anwendbar sind. Dies hat daher zunächst nichts zu tun mit dem für die in der Arbeitslosenfalle Gefangenen relevanten Fall, nämlich der deutlichen Reduktion eines zuvor auf 100% fixierten Grenzsteuersatzes. Die folgende Abbildung verdeutlicht diesen konzeptionell sehr wichtigen Punkt.



Auf der horizontalen Achse ist die Nicht-Arbeitszeit<sup>10</sup> abgetragen, entlang der vertikalen Achse das Arbeitseinkommen bzw. das damit finanzierbare Konsumniveau. Die dick durchgezogene Linie bildet den Handlungsspielraum (Budgetlinie) ab, d.h. die realisierbaren Kombinationen von Konsum und Nicht-Arbeitszeit. Aufgrund des staatliche garantierten minimalen

Konsumniveau  $C_{min}$  (das hier als Metapher für Sozialhilfe etc. steht), beginnt diese Linie in Punkt  $B'$ , ein sehr geringes Arbeitsangebot führt aufgrund der zuvor beschriebenen Transferenzugsrate nicht zu einem entsprechenden Anstieg des realisierbaren Konsumniveaus. Die Steigung der Budgetlinie nach dem Überwinden dieser Arbeitslosenfalle entspricht dem Reallohnsatz je Arbeitseinheit. Die Arbeitsangebotsentscheidung kann nun verstanden werden als eine optimale Wahl zwischen den beiden Gütern „Nicht-Arbeitszeit“ und „Arbeitseinkommen“. Ein Optimum – d.h. ein Tangentialpunkt der Indifferenzkurve einer über die beiden genannten Güter definierten Nutzenfunktion mit der Budgetlinie – ist beispielsweise in Punkt A erreicht; die Grafik weist das entsprechende Arbeitsangebot als Differenz der optimalen Nicht-Arbeitszeit und dem Zeitbudget  $T_{max}$  aus.

Wird nun der Lohn gesenkt (die gestrichelt eingezeichnete Budgetlinie bildet dieses Experiment ab), so spielen theoretisch zwei Effekte, ein Substitutionseffekt und ein Einkommenseffekt. Während der Substitutionseffekt eindeutig in Richtung einer Erhöhung der Nachfrage nach Freizeit und damit eine Verminderung des Arbeitsangebots wirkt, ist das Vorzeichen des Einkommenseffekts a priori unklar. Der genannte empirische Befund läuft nun darauf hinaus, dass der Einkommenseffekt einer Lohnsenkung in Richtung einer Erhöhung des Arbeitsangebots wirkt und darüber hinaus in etwas gleich groß ist wie der beschriebene Substitutionseffekt. Damit resultiert ein insgesamt lohnunelastisches Arbeitsangebot. Ein gering Qualifizierter, der sich mit einem entsprechend geringeren Lohnsatz begnügen muss, würde aufgrund dieses Kalküls Punkt B wählen, wenn es die staatliche Mindestabsicherung nicht gäbe. Durch deren Existenz ist nun allerdings Punkt B nicht mehr optimal. Vielmehr wird die Ecklösung  $B'$  und damit ein Arbeitsangebot von Null zum Optimum, da dort ein höheres Nutzenniveau realisiert wird als in Punkt B. Diese Ecklösung resultiert deshalb, weil die Budgetbeschränkung links von  $B'$  in einem relevanten Bereich waagrecht ist, d.h. es keinerlei monetäre Arbeitsanreize gibt<sup>11</sup>. Obwohl die beiden Dinge natürlich eng miteinander zusammenhängen ist es daher weniger das

staatlich garantierte Mindesteinkommen per se, was den Arbeitsanreiz zerstört, als vielmehr die bei 100% liegende Transferentzugsrate im Bereich niedriger Einkommen.

Das Einstiegsgeld für Langzeitarbeitslose kann in diesem Schaubild nun so dargestellt werden, dass ausgehend von B' aufgrund der Möglichkeit des Hinzuverdienstes eine Budgetbeschränkung mit positiver Steigung wiedereingeführt wird und damit die Möglichkeit, sich durch ein Arbeitsangebot besser zu stellen. Der besseren Übersicht halber ist dieses Szenario nicht eingezeichnet. Es leuchtet dennoch sofort ein, dass man sich nun durch ein positives Arbeitsangebot auf ein Nutzenniveau bringen kann, das höher ist als in Punkt B'.

Der Vergleich der verschiedenen Optimallösungen zeigt also, dass die Frage nach den Beschäftigungswirkungen einer Entschärfung der Arbeitslosenfalle für gering Qualifizierte fundamental verschieden ist von der Frage nach der Wirkung einer Lohnerhöhung in Absenz eines staatlichen Transfersystems bzw. auf einem Lohnniveau, das in einem Bereich liegt, für den der waagrechte Abschnitt der Budgetgeraden irrelevant wird. Aus diesem Grund scheint der Einwand, dass auf der Arbeitsangebotsseite ansetzende Maßnahmen fehlgeleitet seien, nicht haltbar.

Noch erwähnt werden soll eine bisweilen zu hörende Variation des gerade genannten Arguments. Diese sieht bereits in dem Fehlen einer entsprechend hohen Beschäftigung im Niedriglohnsegment ein hinreichendes Indiz für eine mangelnde Arbeitsnachfrage. Dieser Schluss ist jedoch unzulässig, da zumindest in einer längeren Frist die Preis-Mengen-Kombination auch auf dem Markt für gering qualifizierte Arbeit nicht als Ungleichgewicht („die kürzere Marktseite entscheidet“), sondern als Gleichgewichtsergebnis – wenn natürlich auch bei unbefriedigend geringem Beschäftigungsgrad – verstanden werden sollte. Und hier ist es sowohl logisch falsch als auch wirtschaftspolitisch irrelevant, eine bestimmte Marktseite für das Marktergebnis verantwortlich machen zu wollen. Vielmehr ist die relevante Frage, welche Faktoren die Marktfunktionen so

zu beeinflussen in der Lage sind, dass der Schnittpunkt bei einer höheren Beschäftigungsmenge ist<sup>12</sup>.

#### **4.2 „Durch die Haushaltsorientierung der Sozialhilfe wird das Einstiegsgeld zu teuer“**

Die im Zusammenhang mit Abbildung 1 erläuterte Logik der Arbeitslosenfalle wurde von den quantitativen Größenordnungen her anhand des Beispiels eines alleinstehenden Hilfeempfängers dargestellt. Für diese Gruppe sollte eine auch weniger gut bezahlte Vollzeitstelle in aller Regel für ein Einkommen oberhalb des Transferniveaus sorgen, auch wenn man sich durchaus vorstellen könnte, dass es auch hier ein Potenzial für niedriger bezahlte Tätigkeiten gibt, das durch die existierenden Regelungen nicht zum Tragen kommt. Schon bei dieser Gruppe muss allerdings durch die Einführung des Einstiegsgeldes die Grenze zwischen Netto-Transferempfängern und Netto-Steuerzahlern auf ein monatliches Einkommen von 2400 DM gesetzt werden<sup>13</sup>.

Nun ist in Deutschland die Auszahlung der Sozialhilfe aber nicht an eine einzelne Person sondern an eine „Bedarfsgemeinschaft“ (i. e. Haushalt) geknüpft. Da hier beispielsweise für einen 4-Personenhaushalt sehr rasch Hilfeansprüche in der Größenordnung von 2500-3000 DM pro Monat entstehen können, würde sich für diese Gruppe das transferfreie Einkommen – wiederum bei einer Transferentzugsrate von 50% – auf 5000 – 6000 DM pro Monat steigern. Bei diesen Größenordnungen könnte man einwenden, dass die fiskalischen Belastungen zu groß würden, um wirklich darstellbar zu sein.

Gegen diesen Einwand lassen sich zwei sehr verschiedene Argumente ins Feld führen.

Zum einen zieht der Einwand nur in dem Umfang, in dem es durch die Einführung des Einstiegsgeldes zu Mitnahme- oder Drehtüreffekten kommt. Ist aber die Beschäftigung tatsächlich zusätzlich zu dem, was man unter dem status quo beobachten würde, kommt es nicht zu einer Mehrbelastung, sondern im Gegenteil zu einer Entlastung der öffentlichen Hand. Diese bereits im Abschnitt 2 erläuterte Logik ist völlig unabhängig von

der Höhe des vom Staat garantierten Mindesteinkommens. Ganz im Gegenteil ist der Bereich der Arbeitslosenfaller aufgrund des höheren Anspruchs gerade für Familien besonders groß. Daher besteht hier ein besonders gravierendes Anreizproblem, das durch die Einführung des Einstiegsgeldes gelindert werden könnte. Daneben wäre dies auch ein adäquater Ansatzpunkt um das Problem einer Verarmung gerade größerer Familien zu bekämpfen.

Auf der anderen Seite kann man sich die Struktur des potenziellen Adressatenkreises des Einstiegsgeldes genauer ansehen, um die Größenordnung des Problems abschätzen zu können. Die Aufschlüsselung der insgesamt 1,488 Millionen Bedarfsgemeinschaften, die 1997 Sozialhilfe bezogen, zeigt, dass ziemlich genau die Hälfte, nämlich 743 000 entweder Single-Haushalte (622 000) oder eheliche bzw. nichtehelichen Lebensgemeinschaften ohne Kinder waren. Daneben lebten 335 000 Alleinerziehende von Sozialhilfe<sup>14</sup>. Für diese beiden Gruppen ist die durchschnittliche Dauer des Sozialhilfebezugs mit 31,8 Monaten deutlich höher als für Ehepaare mit Kindern (15,5 Monate) und Nichteheliche Lebensgemeinschaften mit Kindern (15,8 Monate). Daher scheint der quantitativ bedeutsamste Adressatenkreis durchaus in Alleinstehenden sowie Alleinerziehenden – d.h. kleinen Haushalten, für die sich das staatliche garantierte Mindesteinkommen in Grenzen hält – zu bestehen. Allerdings wäre hier eine detaillierte Strukturanalyse (unter Einschluss der Bezieher von Arbeitslosenhilfe) hinsichtlich der gemeinsamen Ausprägungen von Haushaltstyp, Erwerbsfähigkeit und Dauer des Hilfebezugs bzw. der Arbeitslosigkeit von großem Interesse.

#### **4.3 „Das Einstiegsgeld ist ungerecht“**

Die Darstellung des Einstiegsgeldes in Abbildung 1 machte klar, dass eine zielgruppenspezifische Einführung dieses Tarifs, d.h. der Beibehaltung des status quo für alle anderen, einer bevorzugten Behandlung von Angehörigen der Zielgruppe gleich kommt. Damit werden alle anderen (relativ zur Zielgruppe) benachteiligt, was man durchaus als politisch problematisch ansehen kann. Als wie gravierend man diese Eigenschaft des

Vorschlags einschätzt, wird letztlich immer ein Werturteil bleiben, dennoch lohnt es sich, die Alternativen zu dem Vorschlag etwas genauer unter die Lupe zu nehmen<sup>15</sup>.

Prinzipiell bieten sich hier drei Möglichkeiten an:

- die Beibehaltung des Status quo;
- die Absenkung des staatlich garantierten Mindesteinkommens;
- sowie die Einführung eines Steuer- und Transferarfs ohne Arbeitslosenfälle für alle Personen bzw. Haushalte.

Im folgenden sollen die Vor- und Nachteile dieser Alternativen relativ zum Einstiegsgehdvorschlag kurz andiskutiert werden.

Die Beibehaltung des status quo ist natürlich der einfachste Weg, das mit dem Einstiegsgehd verbundene Gerechtigkeitsproblem gar nicht erst entstehen zu lassen. Damit bleiben aber auch die derzeit existierenden Anreizprobleme völlig ungelöst. Da überdies durch das Einstiegsgehd niemand schlechter gestellt wird als dies derzeit der Fall ist, sollten sich hier keine heftigen politischen Widerstände formieren. Schließlich profitieren durch die möglichen fiskalischen Einsparungen bei Einführung des Einstiegsgeldes auch Nicht-Bezieher, wenngleich dieser Effekt nicht auf den Einzelnen zuordenbar ist. Insgesamt sollte sich deshalb die Idee des Einstiegsgeldes als echte Pareto-Verbesserung durchsetzen können. Immerhin sind hier auch die in zahlreichen Stadt- und Landkreisen angelaufenen Modellversuche ein Indiz gegen diese Art von Bedenken<sup>16</sup>. Die Anreizprobleme des status quo lassen sich natürlich vermindern, indem das Niveau der staatlich garantierten Mindesteinkommen deutlich gesenkt wird. Einer der prominentesten Befürworter dieser Option ist Horst Siebert (1995, 1998). Nun mag man sicherlich lange – und wahrscheinlich fruchtlos – darüber streiten, wie großzügig ein Sozialstaat sein sollte. Die Idee des Einstiegsgeldes war es jedoch ganz explizit, an dieser Schraube nicht drehen zu wollen. Stattdessen sollte eine Regelung gefunden werden, die ein gegebenes Niveau des tiefsten sozialen Netzes akzeptiert und dennoch einen finanziellen Arbeitsanreiz in diesem Segment des Arbeitsmarkts bietet.

Überdies lassen sich neben distributiven auch eine ganze Reihe von allokativen Argumenten für eine relativ großzügige Ausgestaltung des Sozialstaats finden. Neben positiven Externalitäten der Absenz materieller Mittellosigkeit (Phelps 1994, 1997) ist der Aspekt zu nennen, dass hierdurch gerade eine Marktunvollkommenheit – die fehlende Möglichkeit zum Abschluss entsprechender Versicherungen auf individueller Ebene – beseitigt wird (Varian 1980, Sinn 1995)<sup>17</sup>. Darüber hinaus kann argumentiert werden, dass die Bereitschaft zur Übernahme von individuellem Risiko durch eine entsprechende (Sozial-)Versicherung erhöht wird (Acemoglu/Shimer 2000) und sich dies im Aggregat produktivitätssteigernd auswirken kann. In jedem Fall jedoch generiert diese Lösung eindeutige Verlierer – nämlich diejenigen, die trotz aller Arbeitsanreize aus welchem Grund auch immer nicht in der Lage sind, einen Job zu finden und sich damit ganz unten in der Wohlstandspyramide befinden<sup>18</sup>. Von daher sollte dem Gerechtigkeitsaspekt in der Einstiegsgeldlösung besser Rechnung getragen werden.

Schließlich könnte man die Vorzugsbehandlung der Zielgruppe des Einstiegsgeldes auch dadurch eliminieren, dass man allen Personen diesen Tarif gewährt. Dieser Vorschlag käme dann der allgemeinen Einführung einer negativen Einkommensteuer gleich. Während sich dafür sicherlich gute Argumente finden lassen (Rhys-Williams 1953, Mitschke 1995), stehen diesen exorbitant hohe Kosten gegenüber. Damit verbunden wäre nämlich eine deutliche Steuerentlastung auf breiter Front im unteren Einkommensbereich. Obgleich die entsprechenden empirischen Untersuchungen keinerlei positiven Beschäftigungseffekte in Rechnung stellen, wurden hier – je nach genauer Ausgestaltung – fiskalische Kosten zwischen jährlich 64 und 421 Milliarden DM ermittelt (Gern 1996, Experten-Kommission 1996). Mit anderen Worten: Gegeben das derzeitige Niveau des staatlich garantierten Mindesteinkommens steht diese Option nicht ernsthaft zur Verfügung. Man muss sich in diesem Zusammenhang auch vor Augen halten, dass man hier Arbeitsanreize für bestimmte Gruppen erkaufen würde durch zusätzliche Belastungen bei höheren Einkommen, was dort wieder entsprechende negative Allokationswirkungen hätte.

## 5. Schlussbemerkungen

Das „Einstiegsgeld für Langzeitarbeitlose“ versteht sich nicht als beschäftigungspolitische Wunderwaffe, mit der die nach wie vor gravierenden Probleme auf dem deutschen Arbeitsmarkt mehr oder weniger umfassend gelöst werden könnten. Vielmehr ist der Vorschlag ein Mosaiksteinchen, das aber sicherlich in einem wichtigen Teil des Gesamtbildes – den massiven Fehlanreizen des Steuer- und Transfersystems am unteren Ende der Einkommensskala – seinen Platz findet. Damit soll aber keineswegs die Bedeutung makroökonomischer Faktoren (vgl. Blanchard 1998 und Solow 2000 sowie mit Blick auf die aktuelle Diskussion in Deutschland Jerger/Landmann 2000) heruntergespielt werden und auch nicht die Herausforderungen, die auf gänzlich anderen Gebieten liegen, so beispielsweise in der Deregulierung der Produktmärkte (Burda 2000) oder in den enormen Unterschieden zwischen der Arbeitsmarktsituation in West- und Ostdeutschland (Paqué 2000).

Immerhin könnte es mit diesem Vorschlag gelingen, ohne Beschneidung der sozialstaatlichen Leistungen Arbeitsanreize zu setzen und damit Beschäftigung in (Lohn-)Bereichen zu schaffen, die aufgrund der bestehenden Regelungen des Steuer- und Transfersystems ausgeklammert blieben. Eine Beteiligung des Staates daran hiesse in der Tat von der Bezahlung der Nicht-Beschäftigung im Rahmens der sozialen Leistungen zu einer Bezahlung der Beschäftigung zu gelangen, was ohne Zweifel ein Fortschritt gegenüber dem status quo wäre.

An dieser Stelle wollen wir uns noch kurz anschauen, wie groß der potenzielle Adressatenkreis sein könnte. Die Datengrundlage dafür ist die Veröffentlichung des Statistischen Bundesamtes (ohne Jahrgang); die Daten beziehen sich auf Ende 1997. Von den damals etwa 1,78 Millionen Sozialhilfeempfängern zwischen dem 15. und 65. Lebensjahr waren 1,64 Millionen (92,3%) nicht erwerbstätig. Arbeitslos gemeldet waren gut 702000 Personen. Von den verbleibenden 942000 Personen waren nur 131000 wegen Krankheit, Behinderung oder ander-

weiterer Arbeitsunfähigkeit nicht erwerbstätig. Bringt man diese in Abzug, so verbleiben gut 1,5 Millionen Sozialhilfebezieher, die im status quo keine oder nur sehr geringe finanzielle Arbeitsanreize haben. Von daher wäre in diesem Bereich ein enorm großes Potential, wenn es gelingen könnte die derzeitige Belohnung der Untätigkeit durch ein intelligenteres System der sozialen Absicherung zu ersetzen.

---

## Anmerkungen:

<sup>1</sup> PD Dr. Jürgen Jerger, Universität Freiburg, Platz der Alten Synagoge, D-79085 Freiburg, Tel.: ++49(0)761-203-2326, Fax: ++49(0)761-203-2405. Privat: Talstr. 30 A, D-79194 Wildtal, Tel.: ++49(0)761-554748, Email: juergen.jerger@t-online.de

<sup>2</sup> Der Vorschlag selbst wurde in der Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit von Wolfgang Streeck und Rolf Heinze vertreten und ist dargestellt in Streeck/Heinze (1999). Eine Diskussion des Vorschlags bieten die Beiträge von Scharpf (1999) und Kromphardt (1999).

<sup>3</sup> Vgl. Paqué 1999 und Gerster/Deubel 1999, um hier nur zwei Beispiele herauszugreifen.

<sup>4</sup> Das bedeutet nicht, dass es Jobs zu diesen relativ geringen Löhnen nicht gibt und es dafür kein Arbeitsangebot gäbe. Allerdings wird dies von Personen entfaltet, die keinen Hilfeanspruch haben, z.B. Personen mit verdienenden Ehepartnern, Schüler, Rentner etc. Eine zweite Alternative ist die Ausweichung in die Schwarzarbeit; vgl. hierzu Schneider/Enste (2000) und Schneider (2000). Diese eignet sich nicht nur zur Vermeidung von Steuern, sondern auch zur Vermeidung von Einschränkungen der Sozialleistungen. Schätzungen der empirischen Größenordnungen der Schwarzarbeit kommen zu einem erstaunlich parallelen Verlauf mit der Arbeitslosenquote: Honi soit qui mal y pense.

<sup>5</sup> Diese Information errechnet sich wie folgt: Die Beschäftigungsquote bezogen auf die Erwerbspersonen ist gleich eins minus der in der Tabelle angegebenen Arbeitslosenquote. Multipliziert man diese Beschäftigungsquote mit der Partizipationsquote erhält man den Anteil der Beschäftigten an der Gesamtpopulation. Die Differenz von Eins und diesem Wert gibt den Anteil der nicht Beschäftigten an der Gesamtpopulation an.

<sup>6</sup> Die Abbildung ist in mehr als einer Hinsicht stark stilisiert. So können Sozial- und Arbeitslosenhilfeempfänger geringfügige (und unterschiedliche) Beträge ohne jegliche Anrechnung auf die staatlichen Leistungen hinzuverdienen. Daneben setzt im Bereich oberhalb eines Bruttoeinkommens von DM 1200 eine progressive Steuer ein, d.h. der aufsteigende Ast diese Linie ist keine Gerade. Dennoch werden die im interessierenden Zusammenhang wesentlichen Merkmale abgebildet.

<sup>7</sup> Rein formell besteht ja für Bezieher von Sozial- bzw. Arbeitslosenhilfe die Verpflichtung, einen angebotenen und zumutbaren Job auch anzunehmen. Die nur sehr schwierige Durchsetzbarkeit dieser Verpflichtung hat zwar ihre Wurzel in dem gerade gezeigten Problem der Armutsfalle. Dennoch liesse sich hier einiges zum Besseren verändern, wenn die Arbeitsverwaltungen bzw. Sozialämter personell so ausgestattet wären, dass sie sich um die Vermittlung der (arbeitsfähigen) Hilfebezieher in die Erwerbsarbeit wirklich kümmern können. Dies ist nicht nur eine Plausibilitätsüberlegung, sondern ist auch Ergebnis einer Auswertung eines Modellversuchs der Stadt Mannheim, in dem für einen Teil der arbeitsfähigen Hilfeempfänger eine

deutlich verbesserte und intensivere Betreuung ermöglicht wurde. Für eine Beschreibung des Experiments und die ökonomische Auswertung der dabei gemachten Erfahrungen siehe Jerger/Pohnke/Spermann (2000).

<sup>8</sup> Dies bedeutet, dass eine Änderung des Lohnsatzes (z. B. des Stundenlohns) keine oder nur geringe Auswirkungen auf die Arbeitszeit hat, die eine Person bzw. ein Haushalt zu arbeiten wünscht.

<sup>9</sup> Das Standardwerk ist hier nach wie vor die Arbeit von Killingsworth (1983). Vgl. aber auch den aktuelleren survey der theoretischen und empirischen Literatur zu diesem Thema von Blundell/MaCurdy (1999).

<sup>10</sup> Es hat sich hier der Begriff „Freizeit“ eingebürgert, aufgrund der möglichen Verwendung der Zeit für – legale oder illegale – Tätigkeiten ausserhalb des offiziellen Arbeitsmarktes soll hier der zugegebenermassen etwas sperrige Begriff Nicht-Arbeitszeit vorgezogen werden.

<sup>11</sup> Man müsste für ein positives Arbeitsangebot in diesem Bereich schon eine intrinsische, nicht an den Lohn gekoppelte Arbeitsfreude unterstellen müssen. Die nicht-montären Kosten der Arbeitslosigkeit (vgl. hierzu zum Beispiel Winkelmann 1998) könnten dies zwar begründen, dennoch erscheint ein nennenswertes Arbeitsangebot zu einem Nettolohn von Null der Lebenserfahrung nicht zu entsprechen. Als empirischer Beleg mag hier die Tatsache dienen, dass nur wenige Bezieher von Sozialhilfe neben dem Hilfebezug einer Erwerbstätigkeit nachgehen. So waren 1997 nur 7,7% der Sozialhilfebezieher im erwerbsfähigen Alter auch erwerbstätig, deutlich mehr als die Hälfte davon in Teilzeitbeschäftigung (Quelle: Statistisches Bundesamt, ohne Jahrgang).

<sup>12</sup> Maßnahmen, die an der Arbeitsnachfrageseite ansetzen müssen immer am Wertgrenzprodukt der gering qualifizierten Arbeit ansetzen. Im wesentlichenläuft dies also auf eine Verbesserung der individuellen Fähigkeiten hinaus. Gerade in diesem Bereiche der Aus- und Weiterbildung von Arbeitslosen sind jedoch die empirischen Ergebnisse eher zweifelhaft (vgl. Fitzenberger/ Speckesser 2000 für einen survey empirischer Ergebnisse für Deutschland).

<sup>13</sup> Allgemein ist diese Grenze durch den Quotienten des staatliche garantierten Mindesteinkommens und der Transferentzugsrate gegeben.

<sup>14</sup> Quelle: Statistisches Bundesamt (1999), S. 463 und 464. Die Struktur der Bedarfsgemeinschaften sagt natürlich nichts darüber aus, ob es sich überhaupt um erwerbsfähige (und langzeitarbeitslose) Personen handelt. Entsprechende Zahlen, die beide Dimensionen berücksichtigen, liegen meines Wissens nicht vor. Zur Erwerbsfähigkeit von Sozialhilfeempfänger vgl. den nächsten Abschnitt.

<sup>15</sup> Rein juristisch betrachtet tauchen hier keinerlei Probleme auf, da es in vielen Bereichen vom Gesetzgeber gewollte Ungleichbehandlungen gibt, die sich im Hinblick auf verteilungs- und allokatonspolitische Ziele begründen lassen.

<sup>16</sup> Näheres zu diesen Experimenten findet sich in dem Beitrag von Kirchmann/Spermann/Volkert (2000) in diesem Band.

<sup>17</sup> Allerdings muss man auch zur Kenntnis nehmen, dass eine nur schwach ausgebaut letzte Ebene des sozialen Netzes die zu erwartenden Beschäftigungswirkungen gerade im Niedriglohnsegment auch tatsächlich hat. So sind in der Türkei und in Griechenland die Arbeitslosenquoten der gering Qualifizierten niedriger als die höherer Qualifikationsgruppen (Abgrenzung und Quelle: siehe Tabelle 1).

<sup>18</sup> Der weithin beachtete Vorschlag von Phelps (1997) sieht vor, niedrige Lohnneinkommen durch eine Lohnsubvention zu stärken, die im Prinzip der negativen Einkommensteuer sehr ähnlich ist. Allerdings ist damit (für Arbeitsfähige) keinerlei garantiertes Mindesteinkommen verbunden, was sicherlich nicht in die sozialpolitische Landschaft in Europa im Allgemeinen und Deutschland im Besonderen passt.

## Literaturauswahl:

*Acemoglu, Daron, Robert Shimer (2000):* Productivity gains from unemployment insurance, in: *European Economic Review*, Vol. 44, 2000, p. 1195–1224

*Agell, Jonas (2000):* On the determinants of labour market institutions: Rent-sharing vs. social insurance, Vortrag bei der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik am 20.9.2000 in Berlin

*Atkinson, Anthony B. (1999):* The economic consequences of rolling back the welfare state. Munich lectures in economics. Cambridge/ Mass.: MIT-Press, 1999

*Blanchard, Olivier (1998):* Revisiting European unemployment: Unemployment, capital accumulation and factor prices, in: NBER Working Paper no. 6566, May 1998

*Blundell, Richard, Thomas MaCurdy (1999):* Labor supply: A review of alternative approaches, in: Ashenfelter, Orley, David Card (eds.): *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3, 1999, p. 1559–1695

*Boss, Alfred (1999):* Sozialhilfe, Lohnabstand und Leistungsanreize, Kieler Arbeitspapier Nr. 912, Februar 1999

*Burda, Michael C. (2000):* Product market regulation and labor market outcomes: How can deregulation create jobs?, CESifo Working Paper No. 230, January 2000

*Experten-Kommission „Alternative Steuer-Transfer-Systeme“ (1996):* Probleme einer Integration von Einkommensbesteuerung und steuerfinanzierten Sozialleistungen, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 59, Bonn, 1996

*Feist, Holger, Ronnie Schöb (2000):* Hilfe zur Arbeit – Lehren aus dem Leipziger Modell, in: *Wirtschaftsdienst* 2000/II

*Fitzenberger, Bernd, Stefan Speckesser (2000):* Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick, in: ZEW-Discussion Paper No. 00–06, Januar 2000

*Gern, Klaus-Jürgen (1996):* Das „Bürgergeld“ – ein sinnvolles Konzept?, Abschlussbericht zum Forschungsauftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung

*Gerster, Florian, Ingolf Deubel (1999):* Arbeit muss sich lohnen! Das Mainzer Modell für Beschäftigung und Familienförderung, in: *Wirtschaftsdienst*, 1999/I, S. 39–43

*Jerger, Jürgen, Alexander Spermann (1996):* Lösungsansätze zur Beseitigung von Fehlansätzen für Langzeitarbeitslose, in: ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd. 6, 1996, S. 109–134

*Jerger, Jürgen, Alexander Spermann (1997):* Promoting Low-Wage Employment: The Case for a Targeted Negative Income Tax, in: *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften (Review of Economics)*, Vol. 48, 1997, p. 269–287

*Jerger, Jürgen, Christian Pohnke, Alexander Spermann (2000):* Gut betreut in den Arbeitsmarkt? Eine mikroökonomische Untersuchung der Arbeitsvermittlung im Rahmen des Mannheimer Projekts „Effektive Sozialhilfe“, September 2000

*Jerger, Jürgen, Oliver Landmann (2000): Lohnhöhe, Güternachfrage und Beschäftigung, in: WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium (erscheint demnächst)*

*Killingsworth, Mark R. (1983): Labor supply, Cambridge University Press: Cambridge, 1983*

*Kirchmann, Andrea, Alexander Spermann, Jürgen Volkert (2000): Modellversuch „Einstiegsgehalt in Baden-Württemberg“*

*Kromphardt, Jürgen (1999): Zur Frage der Lohnsubventionierung im niedrigen Einkommensbereich, in: Wirtschaftsdienst, 1999/VIII, S. 462–465*

*Mitschke, Joachim (1995): Steuer- und Sozialpolitik für mehr reguläre Beschäftigung, in: Wirtschaftsdienst, 2/1995, S. 75–84*

*OECD (2000): Employment Outlook, June 2000, Paris*

*Paqué, Karl-Heinz (1999): Beschäftigung für Arbeitskräfte mit geringer Produktivität. Ein Beitrag zum Umbau des Sozialstaats, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 219, 1999, S. 194–215*

*Paqué, Karl-Heinz (2000): Was ist am ostdeutschen Arbeitsmarkt anders? Theorie und Empirie nach zehn Jahren wirtschaftlicher Vereinigung, Vortrag bei der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik am 21. 9. 2000 in Berlin*

*Phelps, Edmund S. (1994): Low-wage employment subsidies versus the welfare state, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 84, 1994, p. 54–58*

*Phelps, Edmund S. (1997): Rewarding work. How to restore participation and self-support to free enterprise, Cambridge/Mass.: Harvard University Press, 1997*

*Rhys-Williams, Lady J. E. (1953): Taxation and incentives, London*

*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1999): Wirtschaftspolitik unter Reformdruck (Jahresgutachten 1999/00), Bundestagsdrucksache 14/2223, November 1999*

*Scharpf, Fritz W. (1999): Abbau der Arbeitslosigkeit durch Lohnsubventionen?, in: Wirtschaftsdienst, 1999/VIII, S. 455–462*

*Schneider, Friedrich (2000): Arbeit im Schatten: Einige theoretische und empirische Überlegungen über die Schattenwirtschaft, Vortrag bei der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik am 22. 9. 2000 in Berlin*

*Schneider, Friedrich, Dominik H. Enste (2000): Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences, in: Journal of Economic Literature, Vol. 38, No. 1, 2000, p. 77–114*

*Siebert, Horst (1995): Geht den Deutschen die Arbeit aus?, Bertelsmann, 1995*

*Siebert, Horst (1998): Arbeitslos ohne Ende? Strategien für mehr Beschäftigung, Frankfurt/Main: Frankfurter Allgemeine Zeitung*

*Sinn, Hans-Werner (1995): A theory of the welfare state, in: Scandinavian Journal of Economics, Vol. 97, 1995, p. 495–526*

*Solow, Robert M. (2000):* Unemployment in the United States and in Europe. A contrast and the reasons, CESifo Working Paper No. 231, January 2000

*Spermann, Alexander (1996):* Das „Einstiegsgeld“ für Langzeitarbeitslose, in: Wirtschaftsdienst 1996/V, S. 240–246

*Statistisches Bundesamt (1999):* Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart: Metzler-Poeschel

*Statistisches Bundesamt (ohne Jahrgang):* Sozialhilfe in Deutschland. Entwicklungen und Strukturen, in: verfügbar auf dem server des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (<http://www.bma.de>)

*Streeck, Wolfgang, Rolf Heinze (1999):* An Arbeit fehlt es nicht, in: Der Spiegel 19/1999, S. 38–45

*Sunde, Uwe, Anja Thalmaier, Klaus F. Zimmermann (1999):* Arbeitsplätze für Geringqualifizierte, in: Wirtschaftsdienst 1999/XII, S. 723–730

*Varian, Hal (1980):* Redistributive taxation as social insurance, in: Journal of Public Economics, Vol. 14, 1980, p. 49–68

*Winkelmann, Rainer (1998):* Why are the unemployed so unhappy? Evidence from panel data, in: *Economica*, Vol. 15, 1998, p. 1–15

*Zimmermann, Klaus F., Regina Riphahn (1999):* Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte, Bonn 1999

# **Modellversuch „Einstiegsgehd in Baden-Württemberg“ Grundkonzeption, Varianten, erste Beobachtungen**

*von Andrea Kirchmann, Alexander Spermann und Jürgen Volkert*

## **1 Modellversuch „Einstiegsgehd in Baden-Württemberg“ – Ein Überblick**

Angesichts der schwierigen Situation von Langzeitarbeitslosen, insbesondere langzeitarbeitsloser Sozialhilfeempfänger, wurde unter der Federführung des baden-württembergischen Sozialministeriums die Landesarbeitsgemeinschaft „Hilfe zur Arbeit“ gegründet. Ihr gehören die Kommunalen Landesverbände als die Spitzenverbände der Sozialhilfeträger, das Landesarbeitsamt, die freie Wohlfahrtspflege und die Tarifpartner an. Das IAW hat der Landesarbeitsgemeinschaft „Hilfe zur Arbeit“ im Jahr 1998 ein sogenanntes „Einstiegsgehd für langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger“ vorgestellt und dessen Erprobung vorgeschlagen. Diesen Vorschlag hat die Landesarbeitsgemeinschaft beraten und schließlich beschlossen, das von Alexander Spermann an der Universität Freiburg entwickelte „Einstiegsgehd“ in einigen baden-württembergischen Stadt- und Landkreisen als weitere Variante der Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) modellhaft zu erproben. Inzwischen bilden die baden-württembergischen Stadtkreise Freiburg, Karlsruhe und Mannheim sowie die Landkreise Alb-Donau, Böblingen, Esslingen, Rhein-Neckar und Waldshut die Gruppe der Teilnehmer am Modellversuch Einstiegsgehd.

Im Februar 1999 hat das Sozialministerium Baden-Württemberg das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen (IAW) offiziell beauftragt, den Modellversuch wissenschaftlich zu begleiten. In den Folgemonaten haben die Modellteilnehmer, unterstützt vom IAW, eigene konzeptionelle Varianten entwickelt. Die Ergebnisse sollen Hinweise auf eine optimale Ausgestaltung von Arbeitsanreizen in der Sozialhilfe geben.

Im Verlauf des Jahres 1999 haben die Modellkreise gemeinsam mit dem IAW die regionalen Voraussetzungen und Besonderheiten geklärt, eigene Konzepte entwickelt, eine Vernetzung mit arbeitsmarktpolitisch relevanten Akteuren vor Ort durchgeführt, die Grundlagen für eine möglichst aussagefähige Erfolgsmessung geschaffen und schließlich die Konzepte selbst eingeführt.

Ausgangssituation, Ziele, Grundelemente, Möglichkeiten und Grenzen, die konkreten kommunalen Strategien im Rahmen des Modellversuchs „Einstiegsgeld in Baden-Württemberg“ und erste Beobachtungen werden im Folgenden näher dargestellt.

## 2. Ausgangssituation

Zu den wesentlichen Grundprinzipien der deutschen Sozialhilfe gehört das Subsidiaritäts- oder Nachrangprinzip. Danach soll keine Sozialhilfeleistung erhalten, wer sich selbst helfen oder die erforderliche Hilfe beispielsweise von Angehörigen oder anderen Sozialleistungsträgern bekommen kann. Hieraus folgt, dass Sozialhilfeempfänger zur Aufnahme einer ihnen zumutbaren Arbeit verpflichtet und dass Arbeitseinkommen auf die Sozialhilfe anzurechnen sind.

So kann ein alleinstehender Sozialhilfeempfänger in Baden-Württemberg zum Sozialhilferegelsatz von monatlich 551 DM lediglich 138 DM durch Arbeitseinkommen anrechnungsfrei hinzuverdienen. 85 % der darüber hinaus gehenden Nettoarbeitseinkommen werden auf den Sozialhilferegelsatz angerechnet. Nettoarbeitseinkommen über etwa 1000 DM werden vollständig auf die Sozialhilfe angerechnet, bis kein Anspruch auf Sozialhilfe mehr besteht. Insgesamt können alleinstehende Sozialhilfeempfänger ihre finanzielle Situation selbst mit einer Vollzeitstelle nicht um mehr als monatlich 276 DM („Kappungsgrenze“) verbessern.

## Sozialhilfe-Anrechnung – das Beispiel von Alleinstehenden

Anrechnung eigener Nettoarbeitseinkommen	Status Quo	
	bis 138 DM:	0 %
	138 DM – ca. 1000 DM:	85 %
	ab ca. 1000 DM:	100 %
Maximaler monatlicher Hinzuverdienst eines vollzeitbeschäftigten Sozialhilfeempfängers		276 DM
Befristung		keine

Arbeitswillige Sozialhilfeempfänger, die ihre Situation aus eigener Kraft verbessern möchten, müssen somit über weite Einkommensbereiche hinweg von jeder verdienten Mark mindestens 85 Pfennige oder sogar das gesamte zusätzliche Einkommen beim Sozialamt abliefern. Bereits seit längerem befürchten Kritiker daher, dass Sozialhilfeempfänger unter den bisherigen Rahmenbedingungen

- aufgrund der hohen Anrechnungssätze nur in geringem Maße oder gar nicht bereit sind, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen oder nur
- in Einzelfällen durch Schwarzarbeit nennenswerte Zusatzeinkommen erzielen.

Ein richtig verstandenes Subsidiaritätsprinzip würde dagegen verlangen, die Arbeitsanreize in der Sozialhilfe so zu gestalten, dass sie die Bereitschaft zur Arbeit auf Seiten der Hilfebezieher unterstützen. Es gelte damit, lohnende legale Erwerbsmöglichkeiten zu eröffnen, gleichzeitig jedoch auch weiterhin nennenswerte Teile der Sozialhilfe anzurechnen, um dem Nachrangprinzip Genüge zu leisten.

Angesichts der – trotz insgesamt rückläufiger Arbeitslosenquoten – oftmals weiter steigenden Langzeitarbeitslosigkeit, die zu erheblichen Problemen für Betroffene und finanziellen Mehrbelastungen der kommunalen Sozialhilfe führt, ist eine Lösung dieses Problemkreises besonders dringlich.

### 3. Ziele des Einstiegs geldes in Baden-Württemberg

Vor diesem Hintergrund werden in einer engen Zusammenarbeit von Sozialministerium, Kommunen und IAW Lösungen und Varianten des Einstiegs geldes erprobt, die:

- Anrechnungsbestimmungen verwirklichen sollen, die den Sozialhilfeempfängern lohnende Erwerbschancen eröffnen.
- Auf diese Weise zugleich einen Beitrag zur Integration der Betroffenen in den ersten Arbeitsmarkt leisten sollen.
- Die Sozialhilfeträger nicht stärker belasten sollen, sondern mittel- bis langfristig zu Einspareffekten führen.
- Sowohl für Arbeitgeber als auch für Arbeitnehmer attraktiv sein sollen.

Insgesamt soll damit ein weiterer Beitrag zu einer Gesamtstrategie geleistet werden, die vorzugsweise die Arbeitsmarktintegration statt die Arbeitslosigkeit finanziert.

### 4. Grundelemente des Einstiegs geldes in Baden-Württemberg

Um den genannten Zielen zu entsprechen, wurden für den Modellversuch „Einstiegs geld in Baden-Württemberg“ drei Grundelemente als Orientierungsrahmen für die beteiligten Kommunen festgelegt.

#### **a) Ausschließliche Zielgruppe: Arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger, die seit längerem ohne Arbeit sind**

Die Konzentration des Modellversuchs auf Sozialhilfeempfänger, die bereits seit längerem keiner Beschäftigung mehr nachgehen, soll mit dem Einstiegs geld einerseits die Bemühungen jener Personen honorieren, die erfahrungsgemäß besondere Anstrengungen unternehmen müssen, um sich eine Stelle am ersten Arbeitsmarkt zu verschaffen. Andererseits werden hierdurch Mitnahmeeffekte verhindert. Sie könnten entstehen, wenn Kurzzeitbeziehern, denen nicht selten nach wenigen Monaten auch ohne weiter gehende finanzielle Anreize die Rückkehr in den Arbeitsmarkt gelingt, hierfür ein Zuschuss gewährt würde. Darüber hinaus schließt diese Zielgruppenbil-

derung aus, dass Zuschüsse an Personen gezahlt werden, die bereits bisher und ohne zusätzliche Anreize erwerbstätig waren. Ein Verzicht auf die Zielgruppenbildung und auf die Minimierung von Mitnahmeeffekten wäre dagegen beschäftigungs- und sozialpolitisch problematisch und könnte zu hohen Kosten für die Kommunen führen.

### **b) Deutlich verbesserte Anrechnungsregelungen bei Aufnahme einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt**

Die Erfahrungen in anderen Staaten und die hieraus folgende Kritik am bisherigen deutschen Sozialhilfesystem zeigen, dass eine Arbeitsmarktintegration von Sozialhilfeempfängern auch deren Eigeninitiative und Selbsthilfepotenziale konsequent erschließen sollte. Hierzu sind neue Rahmenbedingungen erforderlich, die gewährleisten, dass sich jeder arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger durch die Aufnahme eigener Erwerbsarbeit deutlich besser stellt als ohne eigenen Arbeitseinsatz. Selbstverständlich wird berücksichtigt, dass arbeitsfähige Sozialhilfebezieher grundsätzlich zur Arbeit verpflichtet sind, so dass dann, wenn eine Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt aufgenommen wird, kein Anspruch auf Einstiegsgeld besteht. Schließlich ist ein Anreizkonzept wie das Einstiegsgeld als eine Ergänzung der sinnvollen Arbeitspflicht von Sozialhilfeempfängern anzusehen. Zugleich werden durch das Einstiegsgeld die vielfältigen aktiven Vermittlungsbemühungen baden-württembergischer Kommunen unterstützt, die sich auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt konzentrieren.

### **c) Zeitliche Befristung der Gewährung von Einstiegsgeld**

Zur langfristigen Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes muss das Einstiegsgeld, wie jede andere arbeitsmarkt- und sozialpolitisch begründete Förderung einer bestimmten Zielgruppe, zeitlich befristet werden. Der Zeitraum sollte so bemessen werden, dass sich die Hilfeempfänger an ihrer neuen Stelle profilieren können und während oder im Anschluss an diese Frist in der Lage sind, im gleichen Unternehmen oder anderswo eine Stelle zu erhalten, die sie unabhängig von der Sozialhilfe macht. Dabei können sich Einkommenssteigerungen entweder durch einen höheren Stundenlohn oder/und durch eine längere

Arbeitszeit ergeben. Durch die zeitliche Befristung des Einstiegsgeldes bleiben Anreize zur Weiterqualifizierung für die Hilfeempfänger bestehen, wobei das training-on-the-job durch weitere Qualifizierungsmaßnahmen (z.B. EDV-Kurse) ergänzt werden kann.

### *Hinzuverdienstmöglichkeiten im Status Quo und mit Einstiegsgeld*

	Status Quo	Einstiegsgeld
Anrechnung eigener Arbeitseinkommen	bis 138 DM: 0 % 138 DM – ca. 1000 DM: 85 % ab ca. 1000 DM: 100 %	z.B. 50 %
Maximaler monatlicher Hinzuverdienst eines vollzeitbeschäftigten Sozialhilfeempfängers	276 DM	variabel
Zielgruppe	keine	Langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger
Befristung	keine	z.B. 1 Jahr

## 5. Ökonomische Wirkungen des Einstiegsgeldes

Mit Hilfe der verbesserten Anrechnungsbedingungen entstehen eindeutig mehr Arbeitsanreize für die anspruchsberechtigten Sozialhilfeempfänger. Damit verbessern sich auch die Aussichten, dass eine größere Zahl von Sozialhilfeempfängern angeregt wird, durch eigene Initiative und unter Heranziehung ihrer eigenen Kenntnisse von Arbeitgebern und freien Stellen eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt aufzunehmen. Die zu erwartenden Beschäftigungswirkungen im Bereich bislang nicht erwerbstätiger Sozialhilfeempfänger sind damit positiv.

Bei anderen Anreizkonzepten für Sozialhilfeempfänger (allgemeine Verbesserung der Sozialhilfeanrechnungsbestimmungen, negative Einkommensteuervorschläge etc.) treten Mitnahmeeffekte durch bereits Erwerbstätige auf. Diese entstehen zum einen dadurch, dass Sozialhilfeempfänger Zuschüsse erhalten, wenn sie bereits – auch ohne diese Gelder – eine Arbeit aufgenommen haben. Mitnahmeeffekte entstehen zum anderen,

wenn durch eine allgemeine Verbesserung der Anrechnung das Niveau des Arbeitseinkommens erhöht wird, bis zu dem noch Sozialhilfeansprüche bestehen.

Allgemeine Anreizkonzepte in der Sozialhilfe würden damit zu neuen Transferempfängern im Bereich jener Erwerbstätigen führen, die sich bislang ein Einkommen knapp über der Bedürftigkeitsgrenze erarbeitet haben. Von ihren Löhnen und Gehältern werden nur der vergleichsweise geringe Eingangsteuersatz der Einkommensteuer sowie Sozialversicherungsbeiträge abgezogen. Erwerben diese Beschäftigten aufgrund einer allgemeinen Reduzierung der Sozialhilfeanrechnungssätze zugleich Sozialhilfeansprüche, so würde eine zusätzlich verdiente Mark dieser neuen Empfänger im Vergleich zur vorherigen Situation mit deutlich höheren Abzügen vom Lohn belastet. Für solche zuvor erwerbstätigen Niedrigeinkommensbezieher kann es sich nach Einführung von allgemeinen Anreizkonzepten daher lohnen, den eigenen Arbeitseinsatz soweit zurückzunehmen, dass dasselbe Einkommen wie zuvor, jedoch mit weniger Arbeitsaufwand und mehr Sozialhilfe erzielt wird.

Allgemeine Anreizkonzepte in der Sozialhilfe würden damit bei Erwerbstätigen zu Mitnahmeeffekten führen, die beschäftigungs- und sozialpolitisch problematisch und für die Kommunen ausgesprochen aufwendig sein können. Welche Dimension dieses Problem besitzt, wird deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, dass eine allgemeine Verringerung der Sozialhilfeanrechnungssätze auf 50 % in ganz Deutschland zu insgesamt etwa 10 Millionen zusätzlichen Transferbeziehern führen könnte. Das zielgruppenbezogene Einstiegsgeld sieht auch aus diesen Gründen keine Vergünstigungen für bereits erwerbstätige Empfänger vor, sondern beschränkt den Personenkreis der Anspruchsberechtigten auf arbeitslose bzw. Arbeit suchende Hilfeempfänger.

Mitnahmeeffekte und höhere Kosten könnten beim Einstiegsgeld nur auftreten, wenn sich bereits heute, unter den geltenden Arbeitsanreizen in der Sozialhilfe, ein relativ großer Anteil der langzeitarbeitslosen Hilfebezieher eine Stelle am ersten

Arbeitsmarkt beschaffen würde. Nach den Erfahrungen der baden-württembergischen Modellkreise ist dies jedoch nicht der Fall. Geht man vor diesem Hintergrund davon aus, dass sich langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger bislang nur äußerst selten eine Stelle am ersten Arbeitsmarkt verschafft haben, so kann die Kommune nicht nur beschäftigungspolitische, sondern auch finanzpolitische Erfolge erzielen, wenn durch die neuen Anreize des Einstiegsgeldes ein deutlich höherer Anteil von Hilfeempfängern eine Stelle annimmt. Es ist Aufgabe des IAW zu überprüfen, inwieweit zusätzliche Beschäftigung entsteht und wie sich diese auf die finanzielle Situation der beteiligten Kommunen auswirkt. Im Idealfall könnten die Stadt- und Landkreise mit jedem zusätzlichen Sozialhilfeempfänger, der eine Arbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt aufnimmt, Einsparungen in Höhe des verbleibenden Anrechnungsbetrages verzeichnen.

## 6. Grenzen des Einstiegsgeldes

Bei der Konzeption und Einführung des Einstiegsgeldes sollten auch dessen Grenzen berücksichtigt werden.

### • **Arbeitsmarktferne Hilfebezieher**

Anreizkonzepte wie das Einstiegsgeld in Baden-Württemberg haben bei jenen Personen besonders große Erfolgchancen, die relativ arbeitsmarktnah sind. Mit Blick auf die Zielgruppe des Einstiegsgeldes handelt es sich beispielsweise um Absolventen von (Qualifizierungs-)Maßnahmen im zweiten Arbeitsmarkt, die nach Ende des jeweiligen Programms keine dauerhafte Anstellung im ersten Arbeitsmarkt finden konnten. Darüber hinaus zeigen die Erfahrungen in anderen Staaten, die bereits seit längerem mit Anreizkonzepten arbeiten (z. B. Großbritannien, Kanada, USA), dass sich diese auch sehr gut für die Arbeitsmarktintegration von Alleinerziehenden eignen. Geringere Erfolgspotenziale besitzt das Einstiegsgeld bei arbeitsmarktfernen Hilfebeziehern mit Mehrfachproblemen (Drogensucht, psychische Probleme etc.), für die zumeist vorgeschaltete stabilisierende individuelle Hilfen und Qualifikationsmaßnahmen erforderlich sind.

### • **Fehlende Arbeitsplätze als Erfolgshindernis**

Die Erfolgchancen von Anreizkonzepten in der Sozialhilfe sind um so größer, je dynamischer und positiver sich der regionale Arbeitsmarkt entwickelt. Die derzeitige konjunkturelle Belebung könnte auch für Geringqualifizierte mit einer Zunahme offener Stellen insbesondere im Dienstleistungsbereich verbunden sein. Dabei sind jedoch große regionale Unterschiede zu beobachten. Bei der Vermittlung von Geringqualifizierten können Zeitarbeitsfirmen eine besondere Stellung einnehmen. Es bleibt jedoch abzuwarten, welche Anforderungsprofile von Arbeitgebern im Aufschwung nachgefragt werden. Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass ein erheblicher Teil der von den Städten und Kreisen als arbeitsfähig eingestuften Langzeitsozialhilfeempfänger auch im konjunkturellen Aufschwung bei einer Vielzahl von offenen Stellen nicht in den ersten Arbeitsmarkt vermittelbar ist. In diesem Fall kämen die Arbeitgeber im Hinblick auf die Arbeitsfähigkeit der Hilfeempfänger offensichtlich zu einer anderen Einschätzung als die Sachbearbeiter der beteiligten Modellkreise. Die Einschätzung der Arbeitgeber könnte sich jedoch bei veränderten Bruttokosten (z.B. durch eine teilweise Befreiung von der Abgabepflicht für die Einstellung von Langzeitarbeitslosen oder durch geringere tarifliche Entlohnung) wieder ändern.

## 7. Aktueller Stand und konkrete kommunale Strategien

In allen Stadt- und Landkreisen, die am Modellversuch „Einstiegsgeld in Baden-Württemberg“ teilnehmen, wurden noch im Verlauf des Jahres 1999 sämtliche für die Konzeption und Einführung der Modelle erforderlichen Arbeiten durchgeführt und abgeschlossen. In allen beteiligten Kommunen sind die jeweiligen Varianten in der Öffentlichkeit vorgestellt und eingeführt worden. Derzeit ist neben der konkreten Umsetzung die Erfolgsmessung durch die Kommunen und das IAW angelaufen. Das IAW wird regelmäßige Zwischenergebnisse ermitteln und 2002 einen Endbericht des Modellversuchs vorlegen.

Die Tabelle am Ende dieses Artikels gibt einen Überblick über die Ausgestaltung der einzelnen konzeptionellen Elemente in den am Modellversuch teilnehmenden Stadt- und Landkreisen.

#### • **Potenzieller Empfängerkreis**

Grundsätzlich kommen für den Modellversuch Einstiegsgeld nur Empfänger infrage, die längere Zeit keine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt mehr gefunden haben. Die meisten Kommunen sehen vor, dass Sozialhilfeempfänger immer dann Anspruch auf Einstiegsgeld haben, wenn sie sich mindestens ein Jahr im Sozialhilfebezug oder außerhalb des regulären Arbeitsmarktes befinden. In Waldshut und Freiburg wurde dieser Empfängerkreis um weitere arbeitsmarktnahe Personen erweitert, in dem all jene einbezogen wurden, die sich zumindest sechs Monate im Sozialhilfebezug befinden.

Der Alb-Donau-Kreis hat die Möglichkeit vorgesehen, Jugendlichen, die seit mindestens sechs Monaten keine Stelle am ersten Arbeitsmarkt gefunden haben, ebenfalls Einstiegsgeld zu gewähren. Hierdurch soll der Gefahr einer lang anhaltenden Jugendarbeitslosigkeit und damit dauerhaften Problemen einer Rückkehr in eine sichere Stelle am ersten Arbeitsmarkt entgegengewirkt werden. Hier, wie auch in allen anderen Kommunen gilt jedoch, dass Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen für Jugendliche grundsätzlich vor einem durch Einstiegsgeld aufgestockten Arbeitseinkommen Vorrang besitzen. Nur dort, wo aus verschiedenen Gründen mittelfristig keine Perspektiven für eine Vermittlung in Ausbildung gesehen werden, soll in den meisten der beteiligten Kommunen ein Einstiegsgeld auch an Jugendliche gewährt werden. Waldshut legt demgegenüber einen besonderen Nachdruck auf die Priorität der Qualifizierung und Ausbildung und gewährt aus diesem Grund Jugendlichen unter 25 Jahren grundsätzlich kein Einstiegsgeld.

Der Rhein-Neckar-Kreis hat ein Einstiegsgeld ausschließlich für Alleinerziehende konzipiert. Alleinerziehende Frauen und Männer können, unabhängig vom Zeitraum des bisherigen Sozialhilfebezugs bzw. der Nichtbeschäftigung, Einstiegsgeld erhalten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Betroffenen in

vielen Fällen aufgrund ihrer häuslichen Bindung mehrere Jahre nicht mehr gearbeitet haben. Grundsätzlich haben alle am Modellversuch teilnehmenden Kommunen ein besonderes Augenmerk auf Alleinerziehende unter ihren Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern, da diese oftmals eine vergleichsweise solide Qualifikation und damit gute Chancen für eine dauerhafte Rückkehr in den Arbeitsmarkt mit Hilfe des Einstiegs geldes besitzen.

#### • **Einkommensobergrenze**

Alle am Modellversuch teilnehmenden baden-württembergischen Stadt- und Landkreise sehen eine Einkommensobergrenze für die Gewährung des Einstiegs geldes vor. Dies bedeutet in den meisten Fällen, dass Hilfeempfängern, die nach der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit – bereits nach den bisher geltenden Regeln – nicht mehr bedürftig sind und keinen Sozialhilfeanspruch mehr besitzen, kein Einstiegs geld gewährt wird. Freiburg sieht oberhalb des durchschnittlichen Bedarfs eines Haushaltstyps eine schrittweise Rückführung des Einstiegs geldes vor, in Mannheim ist die Unterstützung auf maximal 1.500 DM begrenzt.

Einkommensobergrenzen bei der Gewährung von Einstiegs geld sind geboten, da ohne solche Obergrenzen mit wachsender Haushaltsgröße ein Anspruch auf Sozialhilfe selbst bei sehr hohen Arbeitseinkommen bestehen könnte. Eine Zahlung von Einstiegs geld wäre in diesen Fällen jedoch nicht sinnvoll, da es nicht das Ziel des Modellversuchs ist, die Bezieher hoher Einkommen durch Sozialhilfe zu subventionieren, zumal von solchen Transfers keine nennenswerten weiteren Beschäftigungseffekte ausgehen dürften.

#### • **Dauer der Gewährung von Einstiegs geld**

In allen Stadt- und Landkreisen, die am Modellversuch „Einstiegs geld in Baden-Württemberg“ teilnehmen, werden die Hilfeempfänger zunächst ein auf ein Jahr befristetes Einstiegs geld erhalten. Ein Jahr erscheint als das Minimum, da sich die Betroffenen in diesem Zeitraum profilieren und Arbeitserfahrung erwerben sollten, die ihnen nach Ablauf des Jahres die

Möglichkeit bietet, im gleichen oder einem anderen Betrieb soweit aufzusteigen, so dass sie von der Sozialhilfe ganz unabhängig werden. Es bleibt abzuwarten, ob ein Jahr hierfür ausreicht, oder ob eine Verlängerung dieser Befristung, beispielsweise auf eineinhalb oder zwei Jahre, sinnvoll sein könnte.

#### • Höhe des Einstiegsgeldes

Die Vielfalt der kommunalen Strategien im Rahmen des Modellversuchs Einstiegsgeld spiegelt sich auch in der Höhe und Ausgestaltung des Einstiegsgeldes selbst wider. So hat Esslingen mit einem Einstiegsgeld von 500 DM für Ein-Personen-Haushalte und von bis zu 700 DM für Mehr-Personen-Haushalte ein sehr einfaches und für die Empfänger leicht überschaubares Konzept entwickelt. Dabei darf der Zuschuss nicht höher sein als das zugrunde liegende Nettoarbeitseinkommen.

Die Landkreise Alb-Donau und Böblingen sehen ein Einstiegsgeld in Höhe von 50 % des Nettoeinkommens vor. Die Ausrichtung des Einstiegsgeldes am Arbeitseinkommen gibt dem Empfänger einen Anreiz, seine berufliche Position und sein Einkommen bereits vor Ablauf der Befristungsdauer des Einstiegsgeldes (gegebenenfalls auch stufenweise) zu erhöhen.

Einen weiteren Anreiz in dieser Richtung setzen Karlsruhe und Waldshut, die das Einstiegsgeld im Zeitverlauf degressiv staffeln. So beträgt der faktisch anrechnungsfreie Betrag in Karlsruhe im ersten Quartal 70 %, im zweiten 60 %, im dritten 40 % und im vierten Quartal 30 % des Nettoerwerbseinkommens. Hierbei ist zu beachten, dass das Einstiegsgeld mindestens dem Einkommensfreibetrag nach den geltenden Sozialhilferichtlinien entsprechen muss, damit der Hilfeempfänger nicht schlechter gestellt wird als im Status Quo. Durch die degressive Staffelung wird der anrechnungsfreie Betrag des Empfängers im Verlauf des Jahres, in dem Einstiegsgeld gewährt wird, wieder schrittweise auf das Niveau der allgemein gültigen Sozialhilfeanrechnungsregelungen zurückgeführt. Die Empfänger erhalten dadurch einen Anreiz, ihre Position im derzeitigen oder in einem anderen Unternehmen zu verbessern, um keine Einkommensverschlechterungen hinnehmen zu müssen. Sie

gehen damit zugleich wesentliche Schritte in Richtung einer völligen Unabhängigkeit von der Sozialhilfe.

Der Landkreis Waldshut sieht ein nach dem Bruttoeinkommen gestaffeltes Einstiegsgehalt vor. Eine Ausrichtung des Einstiegsgehaltes am Bruttoeinkommen haben auch die Städte Freiburg und Mannheim sowie der Rhein-Neckar-Kreis eingeführt. Die Orientierung des Einstiegsgehaltes an den Bruttoeinkommen setzt insbesondere mit steigenden Einkommen, Steuerabzügen und Sozialversicherungsbeträgen stärkere Arbeitsanreize und erzeugt damit bei den Hilfeempfängern ein besonderes Interesse, anspruchsvollere und höher bezahlte Stellen zu suchen. Zugleich wird es lohnender durch die Suche nach noch besser bezahlten Arbeitsplätzen dem Ziel einer langfristigen Unabhängigkeit von der Sozialhilfe deutlich näher zu kommen.

#### • **Art der geförderten Beschäftigungsverhältnisse**

In Freiburg, Karlsruhe, Mannheim sowie in den Landkreisen Rhein-Neckar und Waldshut hat man sich entschlossen, jeden Schritt eines Sozialhilfeempfängers in Richtung einer Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu unterstützen. Dies bedeutet, dass Hilfeempfänger, die bislang nicht gearbeitet haben, Einstiegsgehalt auch für die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung erhalten. Besteht bereits ein geringfügiges Beschäftigungsverhältnis, so wird Einstiegsgehalt beim Wechsel auf eine voll sozialversicherungspflichtige Stelle gewährt.

In den Landkreisen Alb-Donau, Böblingen und Esslingen hat man für eine Beschränkung des Einstiegsgehaltes auf die Förderung von voll sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen entschieden.

## 8. Erste Beobachtungen nach Einführung der Modelle in den Stadt- und Landkreisen

Obwohl die Hilfeempfängerinnen und -empfänger in den meisten Stadt- und Landkreisen erst zu Beginn des Jahres 2000 angeschrieben wurden, konnte mittlerweile in allen Stadt- und

Landkreisen mit Hilfe des Einstiegsgeldes eine erfreulich große Zahl von Empfängern zur intensiven Suche nach Arbeitsplätzen angeregt und erste Erfolge verzeichnet werden.

Bis in die Monate März/April 2000 konnte in einer ersten Grobübersicht ermittelt werden, dass 146 Empfänger über das Einstiegsgeld in ein Beschäftigungsverhältnis gelangt sind. 99 von ihnen leben in den drei teilnehmenden Städten, 47 in den übrigen fünf Landkreisen.

Im Folgenden können Aussagen über die soziodemografische Struktur der ersten 98 Einstiegsgeldempfänger getroffen werden. Insgesamt waren unter den ersten 98 Empfänger/-innen 63 Alleinerziehende. Lässt man den Rhein-Neckar-Kreis außer acht, der das Einstiegsgeld nur an Alleinerziehende gewährt, so sind es immerhin noch 47 Alleinerziehende (57%) von den verbleibenden 82 Empfänger/-innen. Fast jeder vierte Empfänger in dieser Frühphase ist alleinstehend, bei 17% handelt es sich um Familien mit Kindern; hinzu kamen zwei Paare ohne Kinder.

#### *Sozio-demographische Struktur der ersten Empfänger/-innen*

	Alleinstehende	Paare ohne Kinder	Paare mit Kindern	Alleinerziehende	Summe
Stadtkreise	17	2	12	26	57
Landkreise	2	0	2	37	41
Summe	19	2	14	63	98

Auffallend an der Struktur der ersten 91 Stellen ist, dass ein nennenswerter Anteil auf sozialversicherungspflichtige Stellen entfällt. Unter den ersten 91 Stellen waren 57 voll sozialversicherungspflichtige Voll- und Teilzeitstellen sowie 34 geringfügige Jobs. 25 der voll sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse entfielen auf die Landkreise Alb-Donau, Böblingen und Esslingen, die Einstiegsgeld ausschließlich für voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen gewähren. Selbst in den anderen Kreisen, die mit dem Einstiegsgeld jeden Schritt in den ersten Arbeitsmarkt unterstützen, wurden nahe-

zu ebenso viele voll sozialversicherungspflichtige wie geringfügige Stellen angenommen. Vereinzelt wurden geringfügige Beschäftigungen in voll sozialversicherungspflichtige (Teilzeit-) Stellen umgewandelt, nachdem den Empfänger/-innen durch die Mehrarbeit und das Einstiegsgehalt eine substantielle Verbesserung ihrer finanziellen Situation möglich ist.

### *Art der ersten Stelle*

	Voll sozialversicherungspfl.	„Geringfügige Beschäftigung“	Summe
Stadtkreise	27	30	57
Landkreise	30	4	34
Summe	57	34	91

Zur Einschätzung des quantitativen Umfangs dieser Zahl ist als Vergleichswert das Ergebnis der aktuellen Umfrage des Deutschen Städtetages zum Einsatz von Anreizinstrumenten im Rahmen des § 18 Abs. 5. BSHG illustrativ. Nach diesen Angaben wurden für das Jahr 1998 von 15 Städten lediglich 292 Fälle gemeldet, die über verbesserte Arbeitsanreize eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt aufgenommen haben. Der Städtetag sieht sich durch diese geringe Zahl in seiner Einschätzung bestätigt, dass dieser Weg wenig erfolgversprechend ist. In den drei beteiligten baden-württembergischen Stadtkreisen konnten dagegen bereits nach wenigen Monaten 99 Hilfeempfänger einen Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt finden. Ob die Beschäftigung vorzeitig abgebrochen oder selbst nach Ablauf beibehalten wird, ist jedoch noch eine offene Frage.

Diese ersten Beobachtungen in Baden-Württemberg sind um so erfreulicher, als der Arbeitsmarkt in den ersten Monaten des Jahres saisonbedingt für ein solches Projekt nicht optimal war und sich durch die tendenzielle Entspannung nunmehr weitere Potenziale eröffnen.

## 9. Das Einstiegsgeld als Teil einer innovativen Sozialhilfepolitik

Mit der Entscheidung zu Gunsten des Einstiegsgeldes und dessen Einführung im Jahr 1999 hat Baden-Württemberg in Deutschland eine Vorreiterposition bei der Entwicklung von Anreizinstrumenten zur vermehrten Arbeitsmarktintegration von Sozialhilfeempfängern erlangt. Vergleichbare Konzepte wurden in Deutschland bisher weder erprobt noch realisiert. Im Ausland sind sie allerdings bereits seit längerem fester Bestandteil einer innovativen Sozialhilfepolitik. Dies gilt beispielsweise für die „Family Credits“ bzw. für den „Working Family Tax Credit“ in Großbritannien, sowie für ähnliche Anreizkonzepte in Frankreich, Kanada und in den USA.

Jedwelche Schlussfolgerungen lassen sich selbstverständlich erst im Verlauf der Evaluation des Modellversuchs ableiten. Die bisherigen Beobachtungen der Frühphase des Modellversuches in Baden-Württemberg legen es jedoch nahe:

- Das Konzept einer verstärkten Anreizorientierung der Arbeitsmarktintegration konsequent weiterzuentwickeln und zu optimieren;
- Zu überprüfen, ob sich die derzeit als Folge der verbesserten Anreize anbahnende Tendenz einer Umwandlung von geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit teilweise erheblich höheren Arbeitseinkommen stabilisiert;
- Gegebenenfalls kritisch zu analysieren, ob die derzeitigen Anrechnungsbestimmungen zu einer hohen Zahl an geringfügigen Beschäftigungen führen, die durch das Transfersystem verursacht wird, obwohl Arbeitgeber und Arbeitnehmer voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse vorziehen würden und die Stadt- und Landkreise damit Einsparungen realisieren könnten;
- Speziell für Alleinerziehende zu prüfen, ob eine generell leistungsfreundlichere Unterstützung für alle Beteiligten von Vorteil wäre.

## Anhang: Einstiegsgeldmodelle im Vergleich

Kreis	Alb-Donau	Böblingen	Esslingen	Freiburg
Potentieller Empfängerkreis	Langzeitarbeitslose SHE (1 Jahr ohne svpfl. Beschäftigung, bei Jugendlichen nur 6 Monate)	Langzeitarbeitslose (1 Jahr ohne svpfl. Beschäftigung)	Langzeitarbeitslose; ehemals Selbständige; Alleinerziehende; Jugendliche unter 25 Jahren; Personen, die länger als 1 Jahr SH beziehen	Hilfeempfänger über 25 Jahre mit mind. sechsmonatigem Sozialhilfebezug
Anspruch bei SGB III-Leistungen	Nein	Nein	Nein	Nein
Besondere Zielgruppe	Keine; aber hoher Stellenwert für Alleinerziehende und junge Menschen unter 27 Jahren	Keine; aber hoher Stellenwert für Alleinerziehende	Keine	Keine; aber hoher Stellenwert für Alleinerziehende, die nicht arbeitsuchend gemeldet sind
Höhe des Einstiegsgeldes	Grundsätzlich 50 % des Nettoeinkommens	50 % des Nettoeinkommens	Bis zu 500 DM für Einpersonenhaushalte; bis zu 700 DM für Mehrpersonenhaushalte; Obergrenze ist das Nettoeinkommen	50 % des Bruttoeinkommens bis zum durchschnittlichen Bedarf des Haushaltstyps, darüber schrittweise Rückführung
Freibetrag = mindestens bisherige Regelung?	Ja	Ja	Ja	Ja
Befristung	1 Jahr	1 Jahr	1 Jahr	1 Jahr
Art der Beschäftigung	Nur svpfl., keine geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse; keine Befristung < 12 Monate	Nur svpfl., keine geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse	Nur svpfl., keine geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse; keine Befristung < 12 Monate	Alle Beschäftigungsverhältnisse auf dem ersten Arbeitsmarkt
Einkommensobergrenze	Sozialhilfebedürftigkeit	Sozialhilfebedürftigkeit	Sozialhilfebedürftigkeit	Sozialhilfebedürftigkeit

	<b>Karlsruhe</b>	<b>Mannheim</b>	<b>Rhein-Neckar</b>	<b>Waldshut</b>
	Langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger (ein Jahr außerhalb des Arbeitsmarktes)	i. d. R. alle langzeitarbeitslosen Hilfeempfänger, unabhängig von Dauer der Sozialhilfe (Langzeitarbeitslos = 1 Jahr ohne svpfl. Beschäftigung)	Ausschließlich (!) Alleinerziehende i. S. von Hilfeempfängern, denen nicht bzw. nicht in vollem Umfang eine Arbeit gem. § 18 Abs. 3 BSHG zugemutet werden kann	Sozialhilfeempfänger über 25 Jahre, die über 6 Monate Sozialhilfe bezogen haben
	Nein	Nein	Nein	Nein
	Keine, aber hoher Stellenwert für Alleinerziehende	Keine, aber hoher Stellenwert für Alleinerziehende und Jugendliche (18-25 Jahre)	Ausschließlich Alleinerziehende, (s.o.), ohne Berücksichtigung der Dauer des Sozialhilfebezugs	Keine, aber hoher Stellenwert für Alleinerziehende nach der Familienphase, Jugendliche und junge Erwachsene
	Quartalsweise gestaffelt 70-60-40-30 % des Nettoeinkommens	50 % des Bruttoeinkommens, höchstens 1.500 DM	50 % des Bruttoeinkommens	50 % des Bruttoeinkommens im ersten Vierteljahr, dann vierteljährlich um 10 % fallendes Einstiegsgeld
	Ja	Ja	Ja	Ja
	1 Jahr	1 Jahr	1 Jahr	1 Jahr
	Alle Beschäftigungsverhältnisse auf dem ersten Arbeitsmarkt	Alle Beschäftigungsverhältnisse auf dem ersten Arbeitsmarkt	Alle Beschäftigungsverhältnisse auf dem ersten Arbeitsmarkt	Alle Beschäftigungsverhältnisse auf dem ersten Arbeitsmarkt
	Sozialhilfebedürftigkeit	In der Regel Sozialhilfebedürftigkeit	Sozialhilfebedürftigkeit	Sozialhilfebedürftigkeit

Inzwischen ist das baden-württembergische Einstiegsgeld in weiteren Kommunen und über die Landesgrenzen hinaus in ganz Deutschland auf großes Interesse gestoßen. Seit Ende 1999 wird ein Einstiegsgeld auch in acht hessischen Kommunen als Modellprojekt „Hessischer Kombilohn“ geplant. Das hessische Sozialministerium hat das IAW mit der wissenschaftlichen Begleitforschung beauftragt. Die ersten Städte und Kreise haben das Einstiegsgeld im Rahmen des „Hessischen Kombilohns“ zum 1. Juni 2000 eingeführt. Darüber hinaus haben auch einige andere Bundesländer Interesse an einem solchen Konzept. Selbst wenn inzwischen vieles dafür spricht, so kann dennoch niemand mit Gewissheit vorhersagen, dass dieses Modell – ähnlich wie in anderen Staaten – auch in Deutschland ein großer Erfolg wird. Mit Blick auf die teilweise äußerst positiven Erfahrungen im Ausland (z. B. Kanada, USA, Großbritannien) lohnt sich ein Experiment jedoch in jedem Fall – für Hilfeempfänger ebenso wie für die Kommunen. Dies wird auch durch die ersten, vielversprechenden Zwischenergebnisse aus der Frühphase des Modellversuchs unterstrichen. Aufgabe der IAW-Evaluation wird es sein, genau zu prüfen, wie sich das Einstiegsgeld konkret, etwa in Form zusätzlicher Beschäftigung und kommunaler Entlastungen niederschlägt und weiter optimieren lässt.

## **Dank**

Wir freuen uns, Ihnen hier den 2. Band der neuen Publikationsreihe der Heinrich Böll Stiftung Bremen vorlegen zu können. Da wir glauben, nun das Gesicht für unsere Reihe gefunden zu haben, werden weitere geplante Veröffentlichungen nicht so lange auf sich warten lassen. Wir möchten uns bei den Autoren für ihre Geduld bedanken und besonders bei Peter Tänzer, der während seines Jahres bei der Heinrich Böll Stiftung Bremen viel dazu beigetragen hat, dass dieses Buch nun vorliegen kann.

*Peter Rüdel*

## Komponenten heutiger Sozialsicherheit in Deutschland



Abbildung 1

(4)  
System steuerfinanzierter Sozialleistungen

Kindergeld

Erziehungsgeld

Wohngeld

Ausbildungsförderung (BAföG)

Sozialhilfe

Hilfe zum Lebensunterhalt

Hilfe in besonderen Lebenslagen

(5)  
Objektsubventionen

Sozialer Wohnungsbau

Bildungswesen

Jugendfürsorge

Nahverkehr

Landwirtschaft

(6)  
Sozialklauseln außerhalb des Sozialrechts

Rechtspflege (z. B. Armenrecht)

Steuerrecht (z. B. Abzug von Sonderausgaben und außergewöhnlichen Belastungen bei der ESt, ermäßigter Steuersatz bei USt.)

Mietrecht (z. B. Kündigungsschutz)

weitere Rechtsgebiete

## Anhang: Einstiegsgeldmodelle im Vergleich

Kreis	Alb-Donau	Böblingen	Esslingen	Freiburg
Potentieller Empfängerkreis	Langzeitarbeitslose SHE (1 Jahr ohne svpfl. Beschäftigung, bei Jugendlichen nur 6 Monate)	Langzeitarbeitslose (1 Jahr ohne svpfl. Beschäftigung)	Langzeitarbeitslose; ehemals Selbständige; Alleinerziehende; Jugendliche unter 25 Jahren; Personen, die länger als 1 Jahr SH beziehen	Hilfeempfänger über 25 Jahre mit mind. sechsmonatigem Sozialhilfebezug
Anspruch bei SGB III-Leistungen	Nein	Nein	Nein	Nein
Besondere Zielgruppe	Keine; aber hoher Stellenwert für Alleinerziehende und junge Menschen unter 27 Jahren	Keine; aber hoher Stellenwert für Alleinerziehende	Keine	Keine; aber hoher Stellenwert für Alleinerziehende, die nicht arbeitsuchend gemeldet sind
Höhe des Einstiegsgeldes	Grundsätzlich 50 % des Nettoeinkommens	50 % des Nettoeinkommens	Bis zu 500 DM für Einpersonenhaushalte; bis zu 700 DM für Mehrpersonenhaushalte; Obergrenze ist das Nettoeinkommen	50% des Bruttoeinkommens bis zum durchschnittlichen Bedarf des Haushaltstyps, darüber schrittweise Rückführung
Freibetrag = mindestens bisherige Regelung?	Ja	Ja	Ja	Ja
Befristung	1 Jahr	1 Jahr	1 Jahr	1 Jahr
Art der Beschäftigung	Nur svpfl., keine geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse; keine Befristung < 12 Monate	Nur svpfl., keine geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse	Nur svpfl., keine geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse; keine Befristung < 12 Monate	Alle Beschäftigungsverhältnisse auf dem ersten Arbeitsmarkt
Einkommensobergrenze	Sozialhilfebedürftigkeit	Sozialhilfebedürftigkeit	Sozialhilfebedürftigkeit	Sozialhilfebedürftigkeit

	<b>Karlsruhe</b>	<b>Mannheim</b>	<b>Rhein-Neckar</b>	<b>Waldshut</b>
	Langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger (ein Jahr außerhalb des Arbeitsmarktes)	i. d. R. alle langzeitarbeitslosen Hilfeempfänger, unabhängig von Dauer der Sozialhilfe (langzeitarbeitslos = 1 Jahr ohne svpfl. Beschäftigung)	Ausschließlich (!) Alleinerziehende i. S. von Hilfeempfängern, denen nicht bzw. nicht in vollem Umfang eine Arbeit gem. § 18 Abs. 3 BSHG zugemutet werden kann	Sozialhilfeempfänger über 25 Jahre, die über 6 Monate Sozialhilfe bezogen haben
	Nein	Nein	Nein	Nein
	Keine, aber hoher Stellenwert für Alleinerziehende	Keine, aber hoher Stellenwert für Alleinerziehende und Jugendliche (18-25 Jahre)	Ausschließlich Alleinerziehende, (s.o.), ohne Berücksichtigung der Dauer des Sozialhilfebezugs	Keine, aber hoher Stellenwert für Alleinerziehende nach der Familienphase, Jugendliche und junge Erwachsene
	Quartalsweise gestaffelt 70-60-40-30 % des Nettoeinkommens	50 % des Bruttoeinkommens, höchstens 1.500 DM	50 % des Bruttoeinkommens	50 % des Bruttoeinkommens im ersten Vierteljahr, dann vierteljährlich um 10% fallendes Einstiegsgeld
	Ja	Ja	Ja	Ja
	1 Jahr	1 Jahr	1 Jahr	1 Jahr
	Alle Beschäftigungsverhältnisse auf dem ersten Arbeitsmarkt	Alle Beschäftigungsverhältnisse auf dem ersten Arbeitsmarkt	Alle Beschäftigungsverhältnisse auf dem ersten Arbeitsmarkt	Alle Beschäftigungsverhältnisse auf dem ersten Arbeitsmarkt
	Sozialhilfebedürftigkeit	In der Regel Sozialhilfebedürftigkeit	Sozialhilfebedürftigkeit	Sozialhilfebedürftigkeit