

Kommentar

Streit um den Kombilohn – Nicht das Kind mit dem Bade ausschütten

Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion hat am 13. August ein Konzept zur Einführung eines Kombilohns für Arbeitslosenhilfeempfänger vorgelegt. Dies ist nach dem Vorschlag des Bundesgesundheitsministeriums (BMG) der zweite Versuch, Arbeit im Niedriglohnbereich attraktiver zu machen. Beide Vorschläge sind in erster Linie darauf ausgerichtet, die sogenannte Arbeitslosigkeitsfalle zu verringern. Die Aufnahme auch niedrig entlohnter Beschäftigung soll finanziell attraktiver gestaltet werden. Unter den jetzigen Bedingungen lohnt sich Erwerbsarbeit für Arbeitslosenhilfe- und/oder Sozialhilfeempfänger kaum, da der überwiegende Anteil des Arbeitsentgeltes auf die Transferleistung angerechnet wird.

In der bisherigen Diskussion blieb die Einführung von Kombilöhnen sehr umstritten. Dabei wurden vor allem Argumente grundsätzlicher Natur ausgetauscht. Dies liegt nicht zuletzt daran, daß derzeit nur wenige Erkenntnisse über die quantitativen Auswirkungen solcher Konzepte vorliegen. Das IWH hat auf der Basis von Mikrodaten Modellrechnungen durchgeführt, auf deren Grundlage die Reaktion der Transferempfänger auf die Einkommenssubventionen abgeschätzt werden kann. Eine umfassende Analyse des BMG-Vorschlages zeigt am Beispiel Sachsen-Anhalts, daß höchstens 2,4 vH der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger zusätzlich auf den Arbeitsmarkt treten.

Unter Verwendung des gleichen Verhaltensmodells kann der Beschäftigungserfolg des aktuell diskutierten Kombilohns für die Gruppe der Arbeitslosenhilfeempfänger auf etwa 6,3 vH geschätzt werden. Unter der Voraussetzung, daß sich die empirisch ermittelten Verhaltensreaktionen auf Gesamtdeutschland übertragen lassen, wären ungefähr 85.000 Personen zusätzlich bereit, eine niedrigentlohnte Tätigkeit aufzunehmen. Eine detaillierte Ausgestaltung der Regelungen liegt bisher noch nicht vor, so daß die Berechnung vorläufig ist. Die Ergebnisse basieren auf den bisher bekannten Eckpunkten des Unionsvorschlags. Danach wird die Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung gefördert, indem das Einkommen der Arbeitslosenhilfebezieher von jetzt 53 auf 73 vH ihres letzten Nettoeinkommens steigt. Für Personen mit Kindern liegt dieser Satz bei 77 statt bisher 57 vH.

Offensichtlich fällt der Arbeitsmarkteffekt im Rahmen der BMG-Sozialhilfereform geringer aus. Dies liegt im wesentlichen an den durchschnittlich niedrigeren Förderbeträgen und damit den geringeren Anreizeffekten. Dabei darf jedoch nicht vergessen werden, daß eine großzügigere Ausgestaltung der Anrechnungsregelungen in der Sozialhilfe direkt auf die Kosten wirkt. Bereits der vorgelegte BMG-Entwurf würde in Sachsen-Anhalt zu Nettokosten von bis zu 9 Mio. DM pro Jahr führen. Der überwiegende Anteil dieser Kostenbelastungen resultiert aus ergänzenden Sozialhilfeleistungen an Erwerbstätige, deren Einkommen bisher knapp über der Sozialhilfeschwelle lag, die unter den neuen Regelungen aber sozialhilfeberechtigt wären. Ein solcher Kosteneffekt kann im Unionsvorschlag kurzfristig nicht auftreten, da die Förderung auf die fixe Gruppe der Arbeitslosenhilfeempfänger begrenzt ist.

Trotz der günstigeren Beschäftigungs- und Kostenwirkungen ist das Unionskonzept nicht unproblematisch. Eine Orientierung der Förderung am meist mehrere Jahre zurückliegenden Nettoeinkommen ist wegen der unspezifischen Anreizwirkung fragwürdig. Zudem bleibt offenbar das verfügbare Einkommen bei jedem Hinzuverdienst ab der Sozialversicherungsschwelle bei konstant 73/77 vH des letzten Nettoeinkommens. Damit motiviert der Kombilohn zur Aufnahme einer Beschäftigung mit genau sozialversicherungspflichtigem Einkommen – und keiner Mark mehr. Aber auch der als Einstieg für Langzeitarbeitslose möglicherweise wichtige Bereich der geringfügigen Beschäftigung wird durch den Vorschlag diskriminiert.

Darüber hinaus bleiben einige wichtige Fragen unbeantwortet. So ist z.B. die Höhe von Lohnersatzleistungen bei erneuter Arbeitslosigkeit bisher nicht bekannt. Es steht jedoch zu befürchten, daß die Bereitschaft heutiger Arbeitslosenhilfeempfänger zur Aufnahme einer geförderten Tätigkeit erheblich sinkt, wenn die Bezugsgröße für Ansprüche auf Arbeitslosengeld/-hilfe der neue Verdienst wäre. Insgesamt scheint das neue Kombilohnkonzept also noch einigem Klärungsbedarf zu unterliegen.

Zusammenfassend zeigen die empirischen Berechnungen zu Kombilohnvorschlägen zweierlei: Zum einen sind durchaus positive Beschäftigungseffekte zu erwarten. Zum anderen bewegen sich die quantitativen Dimensionen auf einem Niveau, welches sowohl übermäßige Befürchtungen als auch euphorische Hoffnungen kaum rechtfertigt. Solange sich das Instrument auf Problemgruppen, wie insbesondere Langzeitarbeitslose, konzentriert, erscheinen Bedenken einer „grenzenlosen Subventionierung“ oder eines „allumfassenden Lohndumpings“ übertrieben. Bei Beschränkung auf diese Problemgruppen sind Kombilöhne durchaus einen Versuch wert. Eine vorläufig regional begrenzte Einführung könnte sicherlich mehr Aufschlüsse über positive und negative Auswirkungen geben.

Lioba Trabert (ltr@iwh.uni-halle.de)