

## Lohn- und Einkommenssubventionen in Ostdeutschland: Erfolgsaussichten zweifelhaft<sup>1</sup>

*Zur Verringerung der hohen Arbeitslosigkeit von Niedrigqualifizierten sind seit einiger Zeit angebotsseitige Maßnahmen am Arbeitsmarkt wie Lohn- bzw. Einkommenssubventionen im Gespräch. Verschiedene Varianten davon werden mittlerweile in Modellversuchen erprobt.*

*Bisher setzt das deutsche Steuer- und Transfersystem nur geringe Beschäftigungsanreize für potenzielle Niedriglohnbezieher. Mit einer Kombination von Erwerbseinkommen und Subventionen für erwerbstätige Niedrigverdiener (Kombilohn) soll dem abgeholfen werden.*

*Das IWH hat drei Kombilohnstrategien simuliert und die Auswirkungen auf die Erwerbsbereitschaft sowie die direkten Kosten und Einsparungen für Ostdeutschland berechnet. Zum Vergleich wurde die Alternative einer hin und wieder geforderten Absenkung des Sozialhilfeniveaus einbezogen. Die untersuchten Konzepte repräsentieren die Bandbreite der inzwischen zahlreichen Vorschläge.*

*In der Simulation zeigt sich, dass die Bereitschaft zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit tatsächlich steigt, wenn auch in bescheidenem Umfang. Die Ergebnisse machen allerdings auch deutlich, dass auf begrenzte Personengruppen und Ziele zugeschnittene Maßnahmen erfolgversprechender sind. Hier liegen je nach Ausgestaltung sogar Einsparungen für die öffentlichen Finanzen im Bereich des Möglichen. Instrumente mit zusätzlichen (sozialpolitischen) Inhalten sind aus arbeitsmarktpolitischer Sicht hingegen weniger treffsicher und dafür umso teurer. Insofern dürfte es unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten sinnvoller sein, sich auf Modelle mit klar umrissenen Zielgruppen zu konzentrieren. Eine zusätzliche Absenkung des Sozialhilfeniveaus um 10 % verspricht in etwa eine Verdopplung der Effekte. Eine solche Reduzierung wäre jedoch mit einer Reihe von Problemen verbunden.*

<sup>1</sup> Dieser Beitrag basiert auf einem Teil eines Gutachtens im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, das im Dezember 1999 abgeschlossen wurde. Die ausführliche Fassung ist in SCHNEIDER, H. u. a.: Die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern. IWH-Sonderheft 3/2000, S. 123-173, erschienen.

### **Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose als Problemgruppen des Arbeitsmarktes**

Eine Analyse der Arbeitslosendaten zeigt auf, dass eine auf Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose ausgerichtete Arbeitsmarktpolitik von zentraler Bedeutung für die Verringerung der Arbeitslosigkeit ist. In Westdeutschland ist heute nahezu jede vierte Erwerbsperson ohne Ausbildung arbeitslos, während diese Quote noch in den siebziger Jahren bei nur 6 % lag. In Ostdeutschland sind 55 % der Geringqualifizierten ohne Arbeit.<sup>2</sup> Die rund 1,5 Millionen gering qualifizierten Arbeitslosen in Deutschland machen fast 40 % aller Arbeitslosen aus.

Das Gros der Arbeitslosigkeit setzt sich somit aus zwei unterschiedlichen Komponenten zusammen: vorwiegend temporäre Arbeitslosigkeit, gepaart mit einem relativ hohen Arbeitslosigkeitsrisiko bei gering qualifizierten Erwerbspersonen und vorwiegend dauerhafte Arbeitslosigkeit trotz vergleichsweise geringem Arbeitslosigkeitsrisiko bei älteren Arbeitslosen.

Die bisherige Arbeitsmarktpolitik hat – insbesondere in Ostdeutschland – in starkem Maße auf die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes mit der Schaffung von Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt gesetzt. Der massive Einsatz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen stößt jedoch an Budgetgrenzen, zudem gibt es berechtigte Zweifel an der Erfüllung der Brückenfunktion in den ersten Arbeitsmarkt.<sup>3</sup>

### **Geringe Arbeitsanreize des Steuer- und Sozialtransfersystems für Niedriglohnbezieher**

In der Diskussion wird davon ausgegangen, dass bei beiden Problemgruppen zu hohe implizite

<sup>2</sup> Vgl. REINBERG, A.; RAUCH, A.: Bildung und Arbeitsmarkt: Der Trend zur höheren Qualifikation ist ungebrochen, IAB-Werkstattbericht 15/1998. Nürnberg.

<sup>3</sup> Vgl. BERGEMANN, A.; SCHULTZ, B.: Effizienz von Qualifizierungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland, in: IWH, Wirtschaft im Wandel, 9/2000, S. 243-253. – KRAUS, F.; PUHANI, P. A.; STEINER, V.: Do Public Works Programs Work? Some Unpleasant Results from the East German Experience. ZEW-Discussion Paper, Nr. 98-07. Mannheim 1998.

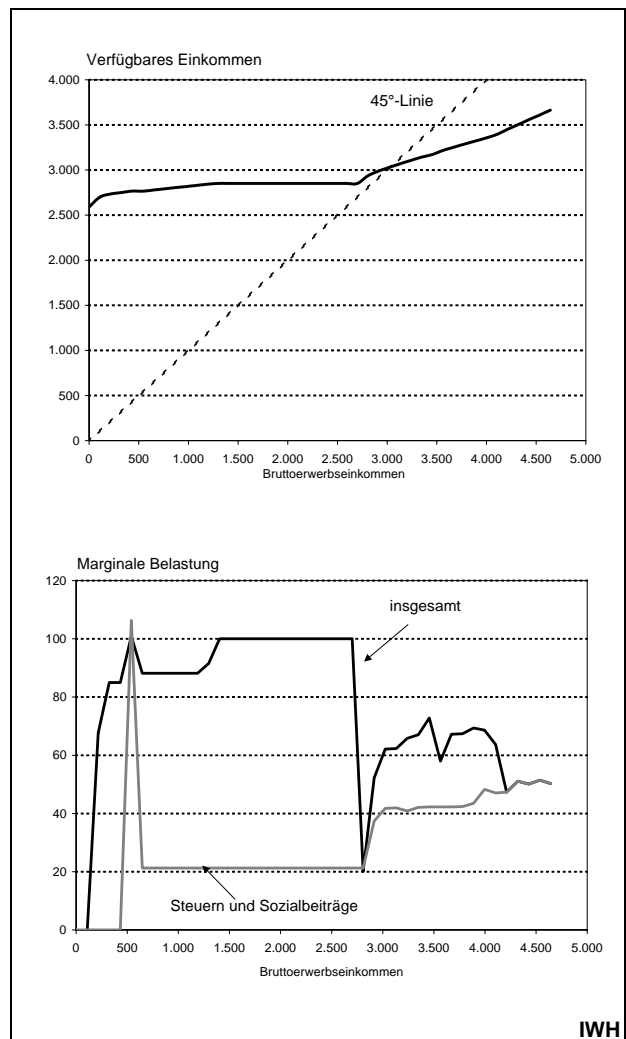
Mindestlohnschwellen für die Arbeitslosigkeit verantwortlich sind. Diese Mindestlohnschwellen werden durch das System der sozialen Sicherung induziert. Sie resultieren aus bestehenden Ansprüchen auf Lohnersatzentkommen, beispielsweise in Form von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. So verfügte z. B. eine vierköpfige Familie mit einem Verdiener im unteren Lohnsegment im Produzierenden Gewerbe in Ostdeutschland 1998 monatlich über 3.043 DM. Ein Anspruch dieser Familie aus Sozialhilfe ohne Erwerbstätigkeit würde 2.591 DM betragen. Das sind nur knapp 15 % weniger als bei der geschilderten Vollzeitbeschäftigung. Insbesondere in einigen Dienstleistungsbranchen sind die Verdienste noch deutlich geringer. Dieselbe Familie hätte bei einem Vollzeitbeschäftigten in der untersten Tarifgruppe im Einzelhandel inklusive Kinder- und Wohngeld nur 2.578 DM zur Verfügung, das ist sogar etwas weniger als bei Inanspruchnahme der Sozialhilfe.<sup>4</sup>

Darüber hinaus behindern im Niedrigeinkommensbereich die derzeitigen Regelungen des deutschen Steuer- und Transfersystems die Aufnahme einer Beschäftigung. Die Erwerbseinkommen unterhalb des Ersatzlohnanspruchs werden fast vollständig auf den Ersatzlohn angerechnet, die Grenzzugsrate beträgt bis zu 100 %. Das bedeutet, dass der Verdienst zusätzlicher Arbeit das letztendlich verfügbare Einkommen nicht steigert. Somit macht die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit häufig erst dann Sinn, wenn das entsprechende Nettoeinkommen mehr oder weniger deutlich über dem Ersatzlohnanspruch liegt.

In Abbildung 1 ist oben der Zusammenhang zwischen Bruttoerwerbseinkommen und verfügbarem Einkommen für eine vierköpfige Familie bei einem Verdiener (mit den Regelungen für Ostdeutschland 1998) abgetragen. In der unteren Abbildung ist die Grenzbelastung zusätzlichen Erwerbseinkommens grafisch dargestellt. Solange der

<sup>4</sup> Zugrunde gelegt wurde das durchschnittliche Bruttoarbeitsentgelt eines Hilfsarbeiters im Produzierenden Gewerbe (Leistungsgruppe 3) bzw. die unterste Tarifgruppe im Einzelhandel inkl. anteiliger einmaliger Zahlungen minus Steuern und Sozialversicherung plus Kindergeld und Wohngeld in den neuen Bundesländern. Der Sozialhilfebedarf (laufende Hilfe zum Lebensunterhalt entsprechend den Regelungen für Ostdeutschland) setzt sich zusammen aus den durchschnittlichen Regelsätzen, Miet- und Heizkostenzuschüssen und einmaligen Leistungen für Kleidung, Hausrat etc.

Abbildung 1:  
Verfügbares Einkommen und marginale Belastung des Bruttoerwerbseinkommens für Ein-Verdiener-Ehepaare mit 2 Kindern 1998 in Ostdeutschland  
- in DM monatlich -



Quelle: Berechnungen des IWH.

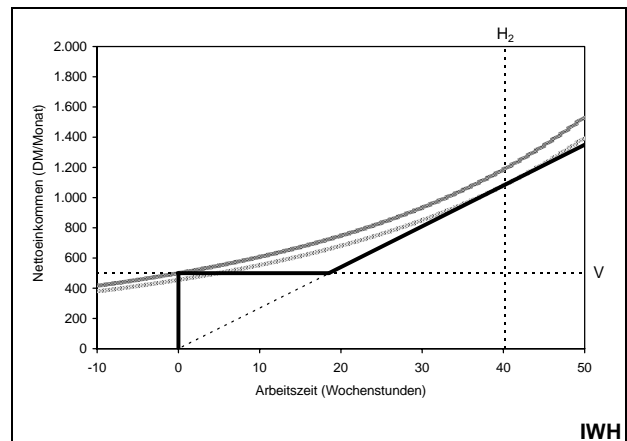
Arbeitsverdienst unterhalb der Sozialhilfeschwelle liegt, erhöht sich das verfügbare Einkommen kaum oder gar nicht, die Transferentzugsrate beträgt 85 bzw. 100 %. Erst mit einem Bruttoverdienst oberhalb der Sozialhilfegrenze sinkt die Grenzbelastung zusätzlichen Erwerbseinkommens deutlich ab. Werden im weiteren Verlauf noch eventuelle Wohngeldansprüche abgeschmolzen, so gründet sich die Belastung des Erwerbseinkommens ab etwa 4.000 DM brutto nur noch auf die Steuern und Sozialversicherungsbeiträge (graue Linie). Nunmehr steigt auch im oberen Diagramm das verfügbare Einkommen schneller an, der implizit resultierende Nettostundenlohn ist höher als im ersten Budgetabschnitt.

Abbildung 2 verdeutlicht die Wirkung dieses Verlaufs auf die Wahl des Arbeitsangebots eines Individuums. In diesem Beispiel symbolisiert die durchgezogene schwarze Linie den Verlauf des Nettoeinkommens in Abhängigkeit von einem gegebenen Lohnsatz und dem Umfang der angebotenen Arbeitszeit (Budgetfunktion). Bei einem Arbeitsangebot von 0 Stunden besteht ein Lohnersatzanspruch in Höhe von  $V$ . Der horizontale Verlauf der Budgetfunktion bei einem Stundenangebot bis etwa 20 Wochenstunden stellt in stilisierter Form die Wirkung des deutschen Steuer- und Transfersystems dar. Solange das erzielte Erwerbseinkommen den Lohnersatzanspruch unterschreitet, wird es fast vollständig auf den Lohnersatzanspruch angerechnet. Das verfügbare Nettoeinkommen lässt sich durch eine Ausweitung des Arbeitsangebots nicht (oder nur unwesentlich) erhöhen.

Erst mit Überschreiten der Lohnersatzanspruchsschwelle erhöht sich das verfügbare Einkommen proportional zum Nettolohnsatz. Die individuelle Präferenz lässt sich mit Hilfe von Indifferenzkurven abbilden, die gleichwertige Nutzenkombinationen von Arbeitszeit und Freizeit widerspiegeln. Die dunklere der beiden strukturiert dargestellten Indifferenzkurven verkörpert für diesen Fall das höchste erreichbare Nutzenniveau. Ohne Lohnersatzanspruch wäre es im dargestellten Fall für ein Individuum nutzenoptimal, ein Arbeitsangebot im Umfang von  $H_2$  Stunden pro Woche zu realisieren. Mit Lohnersatzanspruch wird es hingegen nutzenoptimal, 0 Stunden anzubieten. Bei gleicher Präferenzstruktur kann die so generierte Mindestlohnschwelle nur durch einen entsprechend höheren Lohnsatz überwunden werden (vgl. Abbildung 3). In den dargestellten Beispielen liegt die Mindestlohnschwelle bei 10 DM/Stunde. In Abbildung 2 beträgt der angenommene Stundenlohnsatz 9 DM, in Abbildung 3 wird von 12,50 DM ausgegangen.

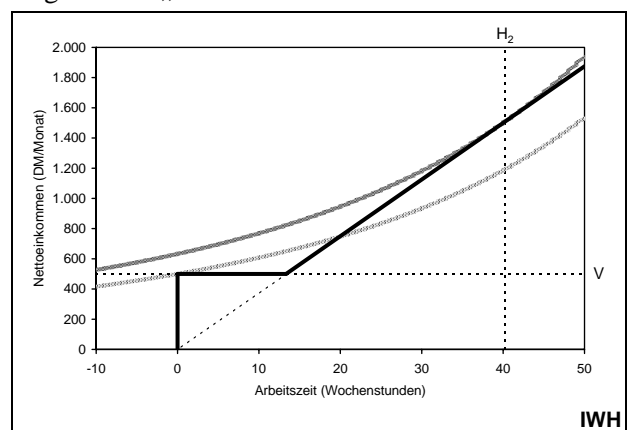
Die Existenz impliziter Mindestlohnschwellen sorgt dafür, dass Tätigkeiten mit geringer Produktivität und entsprechend geringen Qualifikationsanforderungen vom Markt verschwinden. Dieser Prozess erfolgt zweiseitig: Liegt der produktivitätsgerechte Lohn für eine bestimmte Tätigkeit unterhalb der Mindestlohnschwelle, wird sie weder von potenziellen Arbeitnehmern angeboten noch von den Unternehmen nachgefragt, denn Letztere müssten einen für sie unrentablen Lohn anbieten,

Abbildung 2:  
Lohnersatzanspruch und nutzenoptimales Arbeitsangebot bei „niedrigem“ Lohnsatz



Quelle: Berechnungen des IWH.

Abbildung 3:  
Lohnersatzanspruch und nutzenoptimales Arbeitsangebot bei „hohem“ Lohnsatz



Quelle: Berechnungen des IWH.

um überhaupt jemanden für die entsprechende Stelle zu finden. In der Konsequenz gehen diejenigen leer aus, die zwar Arbeit suchen, aber die Anforderungen für besser bezahlte Stellen nicht erfüllen können. Sie befinden sich in der sogenannten Sozialhilfefalle. Daraus ergeben sich Langzeitarbeitslosigkeit und die besonderen Vermittlungsprobleme von Geringqualifizierten.

### ***Lohn- und Einkommenssubventionen sollen niedrig entlohnte Tätigkeiten attraktiver machen***

Die Überwindung der Mindestlohnschwellen kann prinzipiell auf zwei Arten erfolgen: Entweder durch eine Lohn-/Einkommenssubvention oder durch Qualifizierungsmaßnahmen, die die Teilnehmer in die Lage versetzen, höherwertigere Tätigkeiten aus-

zuüben als bisher. Auf den Einsatz und die Wirksamkeit von Qualifizierungsmaßnahmen soll hier im weiteren nicht eingegangen werden.<sup>5</sup>

Der hier diskutierte Weg aus diesem Dilemma bildet die Kombinierung niedriger Erwerbseinkommen mit Modellen der Lohn- oder Einkommenssubventionierung (Kombilöhne). Mit der Einführung von Kombilöhnen soll ein Zuschlag bei niedrig entlohnter Erwerbstätigkeit gezahlt werden, um eine deutliche Einkommensverbesserung gegenüber den Transferleistungen bei Nichtarbeit zu erzielen. Dieser Zuschlag soll die Motivation zur Aufnahme einer niedrigentlohnten Tätigkeit steigern.<sup>6</sup> Mit Kombilöhnen wird so die Hoffnung verbunden, dass in einem staatlich subventionierten Niedriglohnbereich zusätzliche Arbeitsplätze entstehen. Aus diesen Überlegungen heraus wurden im „Bündnis für Arbeit“ entsprechende Modellversuche vereinbart.<sup>7</sup>

Allerdings zeigt die theoretische Analyse dieser Subventionen, dass die Wirkung nicht eindeutig auf eine Erhöhung der am Arbeitsmarkt angebotenen Stunden gerichtet sein muss. Insbesondere bei bereits erwerbstätigen Personen mit Einkommen nahe der Transfergrenzen werden Anreize gesetzt, ihre Erwerbstätigkeit zu reduzieren, um stattdessen Sozialtransfers in Anspruch nehmen zu können.

Die zweite Möglichkeit, die Differenz zwischen Lohnersatzeinkommen und Erwerbseinkommen zu erhöhen, ist die hin und wieder geforderte Absenkung der Sozialhilfe.<sup>8</sup> Anders als beim Kombilohn

ist die Wirkungsrichtung einer Sozialhilfeabsenkung theoretisch eindeutig. Die Bereitschaft oder der „Druck“, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen, steigt.

### *Simulation der Effekte*

Die Zahl der Personen, die bei Einführung der Reformkonzepte zusätzlich eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen sucht, lässt sich mit Hilfe mikroökonomischer Verfahren abschätzen. Den Ausgangspunkt bildet die Annahme, dass jedes Individuum die ihm zur Verfügung stehende Zeit nutzenmaximal zwischen Erwerbsarbeit und Nicht-Erwerbsarbeit aufzuteilen sucht. Aus dieser Optimierung unter Berücksichtigung des erzielbaren Lohnsatzes resultiert ein entsprechendes Arbeitsangebot. Die Entscheidung zur Erwerbstätigkeit wird neben soziodemographischen Faktoren (Alter, Geschlecht, Bildung, Partner, Kinder) zusätzlich durch das zur Verfügung stehende Nichtarbeitseinkommen des sozialen Sicherungssystems bestimmt. Sowohl die Höhe als auch die Anrechnungsregelungen bei Erwerbstätigkeit beeinflussen daher die individuelle Erwerbsaufnahme (zum methodischen Vorgehen vgl. Kasten 1). Mit Hilfe der ermittelten Arbeitsangebotsreaktionen lassen sich dann die erforderlichen Subventionsbeträge abschätzen, die durch die öffentliche Hand bereitgestellt werden müssten.

Als Datenbasis für die empirische Analyse dient der Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt (AMM)<sup>9</sup> des Jahres 1998. Der AMM ist eine repräsentative Befragung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 65 Jahre).<sup>10</sup>

Im nächsten Schritt erfolgt die Bestimmung der aus den untersuchten Reformkonzepten resultierenden Einkommensveränderungen für jede im Datensatz enthaltene Person unter Verwendung eines Steuer-Transfer-Modells (vgl. Kasten 2). Mit Hilfe der ermittelten Parameter des Arbeitsangebots

<sup>5</sup> Zur Evaluation von Qualifizierungsmaßnahmen siehe z. B. Teil III in SCHNEIDER, H. u. a.: Die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen. IWH-Sonderheft 3/2000. Halle, S. 76-96. – LECHNER, M.: Training the East German Labour Force. Microeconomic Evaluations of Continuous Vocational Training after Unification. Physica-Verlag, Heidelberg 1998.

<sup>6</sup> Die Grundidee von Kombilöhnen beschreibt z. B. POHL, R.: Der Konflikt zwischen tariflichen oder staatlichen Mindestlöhnen und dem Sozialhilfeniveau, in: Hauser, R. (Hrsg.): Die Zukunft des Sozialstaates. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 271, S. 229-271.

<sup>7</sup> Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALORDNUNG: Pressemitteilung: Kabinett beschließt „Sonderprogramm zur Erprobung von Modellansätzen zur Förderung der Beschäftigung von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen“. Berlin, 28. Juni 2000.

<sup>8</sup> SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG: Wirtschaftspolitik unter Reformdruck, Jahresgutachten 1999/2000. Wiesbaden.

<sup>9</sup> Zum AMM vgl. WIENER, B.: Arbeitsmarktdaten Sachsen-Anhalt, Forschungsbeiträge zum Arbeitsmarkt in Sachsen-Anhalt, Band 8. Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit. Magdeburg 1995.

<sup>10</sup> Für die hier diskutierte Fragestellung werden nur Personen in einem Kernerwerbssalter von 20 bis unter 60 Jahren einbezogen. Ruheständler oder in Ausbildung befindliche Personen (außer FuU) innerhalb der Altersabgrenzung werden ebenfalls nicht betrachtet, da sie dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen. Weiterhin werden Wehrpflichtige, Beamte und Selbständige ausgeschlossen. In die Auswertung gehen 3.723 Individualdatensätze ein.

### ***Kasten 1: Methodische Anmerkungen***

Mikroökonomische Abschätzungen der Effekte von einigen Reformvorschlägen zur Erhöhung von Arbeitsanreizen wurden für Ostdeutschland am IWH, ZEW und von KALTENBORN, B. vorgenommen.<sup>a</sup> Die in der vorliegenden Studie verwendete Methode weist Besonderheiten auf, die im Folgenden erläutert werden.

Zur Ermittlung der Arbeitsangebotsreaktionen auf die Zahlung von Kombilöhnen wird zunächst bestimmt, welche Verhaltensreaktionen der (potenziellen) Niedrigeinkommensbezieher zu erwarten sind. Die üblicherweise durchgeführten Schätzungen unterstellen häufig einen linearen Einfluss des Lohnsatzes  $w$  auf das Arbeitsangebot  $H$  und implizieren zwangsläufig eine geringe Lohnelastizität im unteren Lohnsegment. In diesen Studien könnte der Arbeitsangebotseffekt durch Subventionen im Niedriglohnbereich deshalb bislang erheblich unterschätzt worden sein. Das in dieser Arbeit verwendete Arbeitsangebotsmodell basiert auf einer individuellen Nutzenfunktion  $U$  von Güterkonsum ( $wH + V$ ) und Freizeit ( $T-H$ ) innerhalb einer Periode  $T$  vom Cobb-Douglas-Typ:

$$U = (wH + V)^{1-\alpha} (T - H - \mu)^\alpha.$$

Der Parameter  $\alpha$  gibt das relative Verhältnis von Freizeit- und Konsumpräferenz wieder,  $\mu$  enthält individuelle sozio-demographische Einflüsse und eine stochastische Komponente. Im Nutzenmaximum gehen somit das Nichtarbeitseinkommen  $V$  (Sozialtransfer) linear und der Lohnsatz  $w$  nichtlinear in die Bestimmung des Umfangs des optimalen Arbeitsangebots  $H^*$  ein:

$$H^* = (1-\alpha)T - \alpha \frac{V}{w} - (1-\alpha) \mu.$$

Das Modell impliziert eine hohe Arbeitsangebotselastizität im unteren Lohnsegment.

Erwerbswahrscheinlichkeit und Umfang des Arbeitsangebots werden darüber hinaus durch eine Reihe individueller Merkmale erklärt, deren Einflüsse sich im Rahmen einer TOBIT-Schätzung – einem Maximum-Likelihood-Schätzverfahren – quantifizieren lassen. Dieser Ansatz berücksichtigt, dass das Arbeitsangebot als endogene Variable auf den positiven Wertebereich beschränkt ist, sodass die beobachtete Verteilung der Stunden gestutzt ist. Das TOBIT-Modell gewährleistet in dieser Situation unverzerrte und konsistente Schätzungen der Regressionsparameter. Als erklärende Variablen gehen neben Lohnsatz und Nichtarbeitseinkommen das Vorhandensein eines Partners, die Zahl der Kinder, der Bildungsstand sowie das Alter ein. Da für nichterwerbstätige und arbeitslose Personen kein Lohn beobachtet werden kann, wird eine Heckman-korrigierte Lohnschätzung vorgeschaltet.

Eine weitere Besonderheit der vorgenommenen Schätzungen besteht in der Berücksichtigung nicht-linearer Budgetrestriktionen.<sup>b</sup> Dadurch ist es möglich, Eigenschaften des Steuer- und Transfersystems in eine stetige Arbeitsangebotsschätzung einzubeziehen. Dazu werden zwei verschiedene Budgetsegmente mit unterschiedlichen Nettolohnsätzen und daraus folgenden („virtuellen“) Nichtarbeitseinkommen in der Schätzung verwendet. Das erste Budgetsegment widerspiegelt die durchschnittliche implizite Belastung des Bruttolohnsatzes im Sozialtransferbereich von durchschnittlich rund 90 %. Die durchschnittliche Belastung aus Steuern und SV-Beiträgen im zweiten Budgetsegment beträgt nur etwa 50 %. Der resultierende Nettolohnsatz ist höher als im ersten Budgetsegment, dies führt damit zu nichtkonvexen Budgetfunktionen. Aufgrund unterschiedlicher Steuerzahlungen und Sozialtransferansprüche werden Budgetfunktionen für 13 Haushaltstypen näherungsweise ermittelt.

<sup>a</sup> Vgl. SCHNEIDER, H. u. a.: Die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern, IWH-Sonderheft 3/2000. BUSLEI, H. u. a.: Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich. Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung. Mannheim 1999, sowie KALTENBORN, B.: Reformkonzepte für die Sozialhilfe: Finanzbedarf und Arbeitsmarkteffekte. Nomos-Verlagsgesellschaft. Baden-Baden 2000. – <sup>b</sup> Dieser Ansatz beruht im wesentlichen auf Arbeiten von Hausman, siehe z. B. HAUSMAN, J. A.: The Econometrics of Nonlinear Budget Sets. *Econometrica*, 53, 1985, S. 1255-1282.

**Kasten 2:**  
**Steuer- und Transfer-Simulation**

Die Steuerschuld und die Transferansprüche schlagen sich je nach Haushaltszusammenhang unterschiedlich im verfügbaren Einkommen nieder. Zur Nachbildung der Budgetsituation der Individuen mit unterschiedlicher Haushaltssituation im Status quo und unter den Reformkonzepten werden für 13 Haushaltstypen die Budgetfunktionen mit Hilfe einer Steuer- und Transfersimulation ermittelt. Dabei finden allein Lebende/allein Erziehende und Partnerhaushalte (hier noch unterschieden nach Ein- und Zwei-Verdiener-Haushalten) mit der entsprechenden Kinderzahl Berücksichtigung. Außerdem werden Personen, die in Haushalten mit einem sonstigen Einkommen außerhalb der Sozialtransfergrenzen leben, gesondert berücksichtigt.

Die Steuer- und Transfersimulation schließt im Steuerteil die abzugsfähigen Vorsorgeaufwendungen, die Werbungskostenpauschale, den Sonderausgabenpauschbetrag sowie den Solidaritätszuschlag und die Sozialversicherungsbeiträge ein. Der Transferteil besteht aus Kindergeld, Wohngeld und Sozialhilfe. Arbeitslosengeld und -hilfe bleiben dagegen unberücksichtigt, da die Erwerbsgeschichte der Person einbezogen werden müsste. Da der Sozialhilfeanspruch mit der Zahl der Haushaltsmitglieder steigt, der Arbeitslosengeldanspruch jedoch nicht, sind verschiedene Haushaltstypen von der Nichtberücksichtigung unterschiedlich betroffen. Es dürfte vor allem bei den allein Lebenden zu einer Überschätzung der Einkommensverbesserungen der Reformvorschläge und damit der Arbeitsangebotsreaktionen führen.

wird dann die Veränderung des Erwerbsverhaltens bestimmt. Schließlich werden die mit den Vorschlägen verbundenen Kosten und Einsparungen für Ostdeutschland abgeschätzt. In der Analyse wird davon ausgegangen, dass sich die neuen Bundesländer hinsichtlich der Erwerbsneigung nicht

wesentlich voneinander unterscheiden. Unter dieser Prämisse können die Ergebnisse des auf Sachsen-Anhalt bezogenen Datensatzes auf ganz Ostdeutschland hochgerechnet werden.

**Klassifizierung der Kombilohnvorschläge**

Seit Mitte der 90er Jahre ist eine Reihe recht heterogener Konzepte zur Einkommensverbesserung niedrig entlohnter Beschäftigter entwickelt worden. Sie differieren relativ stark bezüglich der Zielgruppenorientierung und der Art der Subvention. Hinsichtlich der Zielgruppen lassen sich Modelle für Sozialtransferempfänger und Modelle für alle niedrig entlohnten Erwerbstätigen unterscheiden. Während im ersten Fall auf eine Integration von klar abgegrenzten (Problem-)Gruppen in den ersten Arbeitsmarkt abgezielt wird, verfolgt die zweite Kategorie von Reformmodellen weitergehende – oft sozialpolitische – Intentionen. Die Subvention wird auf der Basis des Lohnes oder des verfügbaren Einkommens gewährt. Tabelle 1 systematisiert wichtige Vorschläge, die im Folgenden näher auf ihre potentiellen Arbeitsmarkteffekte untersucht werden. Diese Konzepte bilden die Breite der in der Diskussion befindlichen Vorschläge ab.

Tabelle 1:  
Systematisierung verschiedener Kombilohnvarianten

Zielgruppe/Art der Subvention	Transferempfänger	Alle Geringverdiener
Lohn	–	Stundenlohnzuschlag
Einkommen	Einstiegsgeld für Langzeitarbeitslose	Kindergeld- und SV-Beitragssubventionierung (Mainzer Modell)

**Einstiegsgeld für Langzeitarbeitslose: Absenkung der Transferentzugsrate<sup>11</sup>**

Die Zielgruppe des „Einstiegsgeldes“ sind langzeitarbeitslose Sozial- und Arbeitslosenhilfempfeänger. Unter Langzeitarbeitslosigkeit wird dabei eine Arbeitslosigkeitsdauer von mehr als zwölf Monaten verstanden.

Gegenwärtig werden Erwerbseinkommen von über 130 bis 1.000 DM pro Monat zu 85 % auf das

<sup>11</sup> Das Grundkonzept des „Einstiegsgeld“ wurde vorgeschlagen in SPERMANN, A.: Das „Einstiegsgeld“ für Langzeitarbeitslose, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 5/1996, S. 240-246.

Transfereinkommen angerechnet. Einem Sozialhilfebezieher bleiben somit 15 Pfennig von jeder Mark, die er zusätzlich verdient. Jede Mark, die 1.000 DM übersteigt, wird zu 100 % auf die Sozialhilfe angerechnet und führt zu keinerlei Einkommensverbesserung, bis die Sozialhilfegrenze überschritten wird. Das Einstiegsgeld setzt stärkere Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit für Transferempfänger, indem es die Anrechnungsquoten deutlich absenkt. In der hier untersuchten Variante verringert sich die Transferentzugsrate auf 50 % über den gesamten Transferbereich.<sup>12</sup> Solange die Sozialhilfegrenze nicht überschritten wird, verbessert eine zusätzlich verdiente Mark das Einkommen des Sozialhilfeempfängers folglich um 50 Pfennig. Die Budgetfunktionen in der simulierten Version sind beispielhaft für zwei Haushaltstypen in Abbildung 4 dargestellt.

Das „Einstiegsgeld“ wird seit dem 01.12.1999 in acht Städten/Kreisen des Landes Baden-Württemberg in verschiedenen Varianten erprobt. Erste Ergebnisse deuten daraufhin, dass vor allem allein Erziehende von dem Reformvorschlag profitieren.<sup>13</sup>

#### **Mainzer Modell: Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge und Kindergeldzuschlag<sup>14</sup>**

Das Mainzer Modell sieht eine Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge für Arbeitnehmer vor, die in einem Haushalt mit niedrigem Erwerbseinkommen leben. Bis zur Geringfügigkeitsgrenze von 630 DM bleiben Löhne für Arbeitnehmer versicherungsfrei. Oberhalb dieser Grenze werden die Sozialabgaben bis zu einem Verdienst von 1.550 DM pro Monat degressiv bezuschusst. Für Ehepaare verdoppeln sich diese Grenzen auf 1.260 bzw. 3.100 DM, auch wenn nur ein Partner erwerbstätig ist.

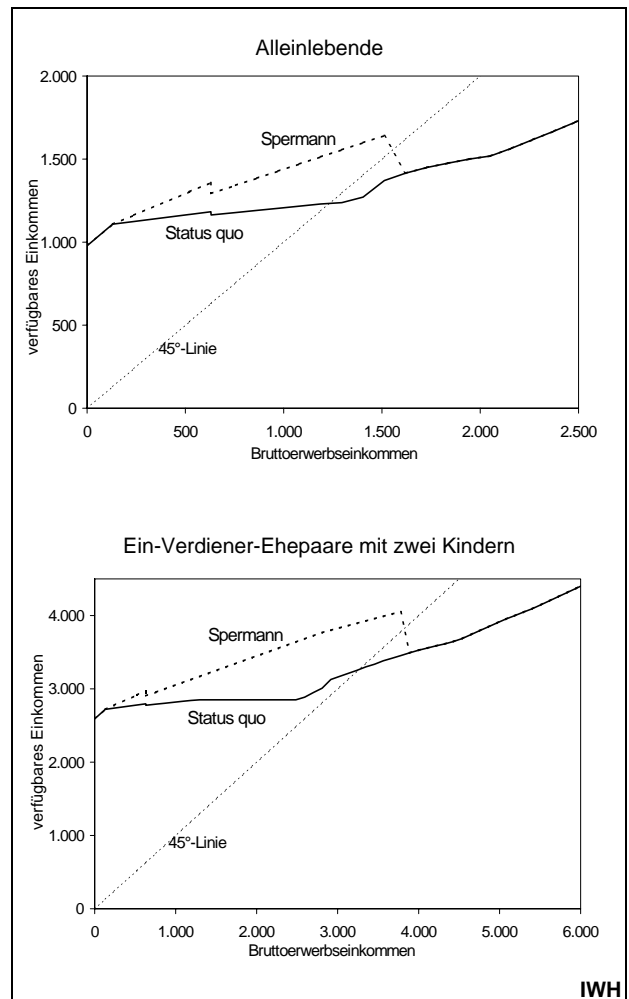
<sup>12</sup> Für diese Studie wurde ein Umsetzungsvorschlag des Sozialministeriums Baden-Württemberg untersucht. Vgl. SOZIALMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG: Pressemitteilung „Im Land sollen Brücken zur Arbeit für arbeitslose Sozialhilfeempfänger und Langzeitarbeitslose gebaut werden“. Stuttgart, 12. Mai 1998.

<sup>13</sup> Vgl. o.V.: Einstiegsgeld nützt allein Erziehenden, in: Handelsblatt vom 27. Juli 2000, S. 7.

<sup>14</sup> Das Mainzer Modell wird beschrieben in GERSTER, F.; DEUBEL, I.: Arbeit muss sich lohnen! Das Mainzer Modell für Beschäftigung und Familienförderung. Wirtschaftsdienst, Nr.1, 1999, S. 39-43.

Abbildung 4:

Verlauf der Budgetfunktion im Status quo und mit „Einstiegsgeld“ für Alleinlebende und Ein-Verdiener-Ehepaare mit zwei Kindern

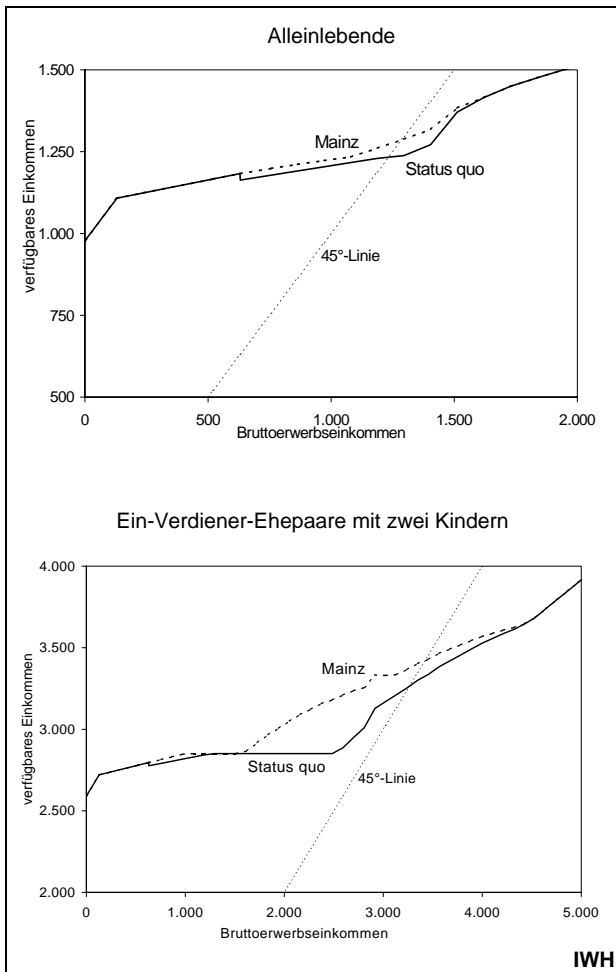


Quelle: Berechnungen des IWH.

Die zweite Komponente des Modells kommt nur Familien mit Kindern zugute. Bei Erwerbstätigkeit eines oder beider Elternteile wird ein Zuschlag zum regulären Kindergeld in Höhe von bis zu 150 DM pro Monat gezahlt. Der Transfer orientiert sich am Wohngeldanspruch und sinkt mit steigendem Haushaltseinkommen. Zum Verlauf der Budgetfunktion im Status quo und im Mainzer Modell vergleiche Abbildung 5.

Das Mainzer Modell verfolgt neben der Erhöhung der Attraktivität einer Arbeitsaufnahme weitere Intentionen. Die Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen soll die Geringfügigkeitsschwelle überwinden helfen. Mit dem Kindergeldzuschlag ist ein sozialpolitisches Element enthalten, welches darauf abzielt, die Benachteiligung

Abbildung 5:  
Verlauf der Budgetfunktion im Status quo und im Mainzer Modell für Alleinlebende und Ein-Verdiener-Ehepaare mit zwei Kindern



Quelle: Berechnungen des IWH.

erwerbstätiger Eltern (ohne Sozialhilfe) gegenüber Sozialhilfeempfängern mit Kindern zu vermindern. Im Status quo beträgt das reguläre Kindergeld 250 bis 300 DM pro Kind. In der Sozialhilfe liegt der Bedarf für Kinder dagegen bei bis zu 650 DM.

Das Mainzer Modell ist Teil der im Bündnis für Arbeit vereinbarten Modellversuche zur Förderung von Beschäftigungsmöglichkeiten geringqualifizierter Arbeitnehmer und Langzeitarbeitsloser. Es wird in diesem Rahmen in verschiedenen Arbeitsamtsbezirken in Rheinland-Pfalz und Brandenburg erprobt.

### **Stundenlohnsubventionierung: Niedrige Stundenlöhne werden bezuschusst**

Ein drittes in der Öffentlichkeit diskutiertes Konzept präferiert die Subventionierung von ge-

ringen Stundenlöhnen.<sup>15</sup> Danach wird für niedrige Stundenlöhne ein Aufschlag gezahlt, der mit steigenden Stundenlöhnen abnimmt. Dabei ist die Subvention weder an Bedürftigkeit geknüpft noch an eine bestimmte Zielgruppe gerichtet und folglich für jeden Arbeitnehmer mit einem geringen Stundenlohn offen. Entsprechend verfolgen solche Konzepte auch nicht in erster Linie die Erhöhung von Arbeitsanreizen für Transferempfänger. Stattdessen sollen allgemein Arbeitsplätze im Niedriglohnssektor attraktiv gemacht sowie die mit Niedriglöhnen verbundene Armutsfalle überwunden werden.

Die hier simulierte Umsetzung des Konzepts subventioniert degressiv Nettostundenlöhne von 4 bis 10 DM. Ein Arbeitnehmer erhält demnach mit einem Nettostundenlohn von 4 DM eine Subvention von 3 DM. Ein Stundenlohn von 9 DM wird hingegen nur noch mit 50 Pfennig bezuschusst. Dabei wird unterstellt, dass die Subvention nicht auf andere Transferleistungen angerechnet wird. Anderenfalls würde die restriktive Anrechnungsregelung bei Sozialtransfers die erzielbare Einkommensverbesserung eibnen und die Anreizwirkung vor allem auf Nichttransferhaushalte beschränken.

### **Mäßige Arbeitsmarktwirkungen bei meist hohen Kosten – Zielgruppenorientierung erhöht Effizienz**

Die Auswirkungen der Reformvorschläge unterscheiden sich je nach Zielgruppenorientierung teilweise deutlich. Das Einstiegsgeld sieht die Subventionierung von langzeitarbeitslosen Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfängern – und damit einer eng begrenzten Zielgruppe – vor. Die erzielbaren Einkommensverbesserungen betragen im Durchschnitt der Simulation 130 DM/Monat, können im Einzelfall aber bis zu 800 DM/Monat erreichen. Im Ergebnis erhöht sich die Zahl der Arbeitsanbieter in Ostdeutschland um etwa 6,5% der Zielgruppe. Das entspricht etwa 11.500 Personen (vgl. Tabelle 2). Mit der engen Zielgruppenorientierung ist zwar ein relativ hoher Subventionsbetrag möglich, der aber nur zu mäßigen Reaktionen führt. Da allerdings nur eine befristete Subventionierung

<sup>15</sup> Vgl. z. B. SCHARPF, F. W.: Für eine Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 3, 1994, S. 111-114.



(aufgrund von Abgrenzungsproblemen mit Nicht-Subventionsberechtigten) vorstellbar ist, könnte der Effekt eher überschätzt sein. Immerhin sind bei diesem Instrument Einsparungen in Höhe von rund 87 Mio. DM durch verringerte Transferzahlungen zu erwarten.

Tabelle 2:

Simulierte Effekte der Reformvorschläge für Ostdeutschland, Basisjahr 1998

	Einstiegsgeld für Langzeitarbeitslose	Mainzer Modell	Stundenlohnsubventionierung
Zusätzliches Arbeitsangebot in Personen (Zielgruppenanteil)	11.480 (6,5 %)	18.260 (1,12 %)	19.430 (0,87 %)
Frauen	6.640 (7,6 %)	12.850 (1,51 %)	15.420 (1,11 %)
Männer	4.840 (5,4 %)	5.410 (0,69 %)	4.010 (0,48 %)
Nettokosten/Jahr (in Mio. DM)	-87,3	1.520	2.662
Einsparungen	120,8	135,7	101,2
Kosten	33,5	1.656	2.763

Quelle: Berechnungen des IWH.

Bei Betrachtung der auf größere Zielgruppen orientierten Konzepte zeigt sich, dass auch mit diesen Vorschlägen keine wesentlich größeren absoluten Arbeitsangebotseffekte zu erreichen sind. Zwar werden deutlich mehr Personen subventioniert, aber mit jeweils relativ geringen Beträgen. Der relative Arbeitsangebotseffekt fällt folglich auch geringer aus und liegt zwischen etwa 0,9 und 1,1 %. Zusätzlich treten Kostenrisiken auf, die sich teilweise allein in Ostdeutschland in Milliardenhöhe bewegen. Übersteigen in der Simulation beim Einstiegsgeld die erwarteten Einsparungen die zusätzlichen Ausgaben, so sind beim Mainzer Modell bereits Kosten von 1,5 Mrd. DM/Jahr, im Fall der Stundenlohnsubvention sogar rund 2,7 Mrd. DM/Jahr zu erwarten (vgl. Tabelle 2). Hier spielen vor allem Mitnahmeeffekte eine große Rolle, da der überwiegende Teil der Subventionsempfänger bereits erwerbstätig ist.

### **Effekte einer zusätzlichen Sozialhilfekürzung**

Die Wirkung einer hin und wieder diskutierten Absenkung der Sozialhilfe ist theoretisch auf jeden

Fall arbeitsangebotserhöhend. Deswegen bietet sich eine Verknüpfung von Lohn- und Einkommenssubventionen mit dieser Maßnahme für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger an. Im Rahmen dieser Analyse werden das Mainzer Modell und das Einstiegsgeld mit einer 10%igen Absenkung des gesamten Sozialhilfebedarfs im Nichterwerbsfall verbunden.

Die Simulation ermittelt jeweils in etwa eine Verdoppelung der Arbeitsangebotsreaktion auf je nach Vorschlag insgesamt rund 20.000 bis 30.000 Personen. Damit zeigt die Absenkung der Transfers eine im Umfang ähnliche zusätzliche Arbeitsangebotsreaktion wie die Reformvorschläge zu den Lohn- und Einkommenssubventionen. Mit der Sozialhilfekürzung sind keine zusätzlichen fiskalischen Belastungen verbunden, da in jedem Fall mit Einsparungen für die Sozialhilfeträger zu rechnen ist.

Diese Strategie hat jedoch enge Grenzen. Mit einer deutlichen Kürzung der Sozialhilfe kann das Sozialsystem die ihm zugeordnete Funktion der Existenzabsicherung auch bei Nichtarbeit und Bedürftigkeit nicht erfüllen. Somit sollten von dieser Kürzung nur Personen betroffen sein, die tatsächlich eine Erwerbsarbeit aufnehmen können. Damit verbunden ist die Problematik einer sicheren Unterscheidung von arbeitsfähigen und erwerbsunfähigen Personen. Zudem müsste sichergestellt sein, dass alle Erwerbsfähigen auch tatsächlich eine Arbeit finden. Geschieht dies durch öffentliche Beschäftigungsprogramme – wie zur Zeit im Rahmen der Hilfe zur Arbeit – sind auch hier negative Effekte wahrscheinlich.

### **Fazit**

Die Arbeitsangebotsreaktionen der untersuchten Reformvorschläge in Ostdeutschland sind positiv, aber gering. Dennoch lassen sich differenzierte Aussagen zu den einzelnen Konzepten treffen. Die Maßnahmenausgestaltung unterliegt einem *trade-off* zwischen Zielgruppengröße und Förderhöhe für den Einzelnen. Wird eine breite Zielgruppenorientierung gewählt (Stundenlohnsubventionierung, Mainzer Modell), fallen die Einkommensverbesserungen für die Geförderten relativ gering aus, um die Reform fiskalisch nicht ausufern zu lassen. Die Arbeitsangebotsreaktionen sind entsprechend gering, die Mitnahmeeffekte dafür relativ hoch. Diese Art von Programmen ver-

folgt aber regelmäßig über einen Beschäftigungseffekt hinaus weitere Ziele. Diese Zielstellungen können eine solche Reform rechtfertigen, gehen jedoch über eine arbeitsmarktpolitische Bewertbarkeit hinaus.

Bei der Konzentration auf einen relativ eng begrenzten Personenkreis (Einstiegsfeld) steht die zielgerichtete Förderung einer Problemgruppe im Vordergrund. Die Subvention ist im Einzelfall großzügig. Die relative Arbeitsangebotswirkung ist demzufolge höher als bei den vorgenannten Ansätzen. Deshalb liefert dieser Vorschlag auch eine bessere relative Performance als die beiden Vergleichsmodelle. Aufgrund der Zielgruppenorientierung bleibt der höchstens zu erwartende absolute Arbeitsmarkteffekt jedoch ebenfalls recht klein; er bewegt sich für Ostdeutschland in der gleichen Größenordnung wie bei den anderen untersuchten Konzepten. Immerhin fallen kurzfristig pro Transferempfänger tendenziell Einsparungen bei den Transferzahlungen an.

Neben der impliziten Lohnerhöhung wirkt auch die Absenkung des Sozialhilfeniveaus arbeitsangebotsfördernd, sodass aus arbeitsmarktpolitischer

Sicht positive Effekte resultieren. Die Absenkung des Niveaus der Sozialhilfe für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger um 10 % wirkt in gleicher Größenordnung auf das Arbeitsangebot wie bei den Kombilohnvorschlägen.

Die mit mikroökonomischen Methoden gefundenen Ergebnisse lassen große arbeitsmarktpolitische Wirkungen der Kombilohnkonzepte zweifelhaft erscheinen. Im Unterschied zu den USA oder Großbritannien, wo seit Jahrzehnten entsprechende Programme wichtige Bestandteile des Sozialsystems bilden, gibt es in Deutschland jedoch keinerlei Erfahrungen mit den tatsächlich realisierten Arbeitsmarkteffekten. Die in letzter Zeit gestarteten oder geplanten Experimente können von daher über die im Rahmen einer solchen Analyse gefundenen Ergebnisse hinausgehende Erkenntnisse unter den Bedingungen einer intensiven Betreuung und gezielten Information der Zielgruppe liefern.

Wolfram Kempe (*wke@iwh-halle.de*)

Jürgen Kolb

Hilmar Schneider (*his@iwh-halle.de*)

## Strukturwandel, Spezialisierungsmuster und die Produktivitätslücke zwischen Mittel- und Osteuropa und der Europäischen Union

*Die Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas weisen ein deutlich niedrigeres Produktivitätsniveau auf als die Europäische Union. Seit Beginn der Transformation hat sich jedoch die Lücke zwischen den Niveaus der mittel- und osteuropäischen Staaten und dem Durchschnitt der Europäischen Union deutlich verringert.*

*In den Transformationsländern spielen neben technologischen und organisatorischen Faktoren insbesondere auch die sektoralen Strukturen eine wichtige Rolle für die Entwicklung und Höhe der gesamtwirtschaftlichen Produktivität. So trug in den meisten Transformationsländern der Strukturwandel ganz deutlich positiv zum Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität bei. Eine Ausnahme bildet Polen, wo kaum ein signifikanter Einfluss des Strukturwandels auf sektoraler- und Branchenebene auf das Produktivitätswachstum festzustellen war.*

*Die geringe strukturelle Anpassung Polens insbesondere im Agrarsektor weist dann auch dem 1998 erreichten sektoralen Spezialisierungsmuster in der europäischen Arbeitsteilung eine wichtige Rolle für die Bestimmung der Produktivitätslücke zu. Ähnliches gilt für Ungarn und abgeschwächt für Slowenien, dem Land mit dem in der Region geringsten Produktivitätsgefälle zur EU. Lediglich in Tschechien und der Slowakei ist der Erklärungsgehalt des Spezialisierungsmusters als Determinante der Produktivitätslücke vernachlässigbar klein.*

### **Die Produktivitätslücke verringert sich**

Einige Volkswirtschaften Mittel- und Osteuropas können seit Beginn der Systemtransformation und Integration in die Weltmärkte vor gut zehn Jahren auf beeindruckende Produktivitätsverbesserungen verweisen, welche insbesondere über den