

## Lohn- und Einkommenssubventionen für Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfebezieher\*

Die Diskussion um die Ausgestaltung und Einführung von Lohn- und Einkommenssubventionen (Kombilöhne) in Deutschland hat gezeigt, dass die Arbeitsmarkteffekte als moderat bis gering einzuschätzen sind, teilweise aber erhebliche fiskalische Risiken für die Träger dieser Subvention in sich bergen. So zeigen nicht zuletzt die bereits vorliegenden Untersuchungen des IWH, dass bei einer flächendeckenden Einführung Mitnahmeeffekte in beträchtlicher Größenordnung zu erwarten sind. Diese Risiken lassen sich allenfalls dann vermeiden, wenn die Lohnsubvention mit einer engen Zielgruppenbindung versehen wird. Eine relativ gute Arbeitsmarktpformance und möglicherweise sogar eingesparte Sozialleistungen sind beispielsweise durch eine Beschränkung der Subvention auf arbeitslose Sozialhilfe- bzw. Arbeitslosenhilfebezieher zu erwarten.

Unter diesem Aspekt werden im vorliegenden Beitrag einige der in der Diskussion befindlichen Subventionierungsmodelle untersucht, selbst wenn sie in ihrer ursprünglichen Konzeption keine Zielgruppenbindung vorsehen. Dabei handelt es sich um das Einstiegsgeld für Langzeitarbeitslose, eine zielgruppenspezifische Variante des Mainzer Modells sowie den bereits praktizierten Zuschuss gemäß § 18 Absatz 5 des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG).

In der Simulation zeigt sich, dass die Bereitschaft zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit durch die Subvention tatsächlich steigt. Hypothetisch beläuft sich der Effekt im Fall des Einstiegsgeldes und des Zuschusses nach § 18 Absatz 5 BSHG deutschlandweit etwa auf 110 000 Personen, wohingegen der Effekt beim Mainzer Modell äußerst bescheiden ausfällt. Zugleich sind aus fiskalischer Sicht sogar Einsparungen zu erwarten, da die betroffenen Personen einen Teil ihrer bisherigen Transferleistungen durch eigenes Erwerbseinkommen ersetzen. Dass die faktische Inanspruchnahme des Zuschusses nach § 18 Absatz 5 BSHG weit unter den hypothetischen Werten der Simulation bleibt, ist damit zu erklären, dass in der Praxis eine Vielzahl von alter-

nativen Fördermöglichkeiten existiert. In der Simulation wird dagegen unterstellt, dass ausschließlich das jeweils untersuchte Instrument verfügbar ist. Insofern handelt es sich bei den angegebenen Größenordnungen um Obergrenzen.

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

Seit einiger Zeit wird in Deutschland über die Einführung von Lohn- und Einkommenssubventionen im Niedriglohnbereich als Mittel der Arbeitsmarktpolitik diskutiert. Lohnsubventionen sollen die negativen Arbeitsanreize überwinden helfen, die sich aus der Höhe der Sozialtransfers bei Nichtarbeit und der marktgerechten Entlohnung von Personen mit geringer Produktivität, wie z. B. Geringqualifizierten, ergeben. Speziell im Niedrigeinkommensbereich behindern die derzeitigen Regelungen des deutschen Steuer- und Transfersystems die Aufnahme einer Beschäftigung, da Erwerbseinkommen unterhalb des Ersatzlohnanspruchs fast vollständig auf den Ersatzlohn angerechnet werden. Die Grenzzugsrate beträgt bis zu 100%. Das bewirkt, dass das verfügbare Einkommen durch zusätzliche Arbeit nicht oder nur unwesentlich steigt. Die Einführung von Kombilöhnen beinhaltet deshalb die Zahlung eines staatlichen Zuschlags bei niedrig entlohnter Erwerbstätigkeit, um eine deutliche Einkommensverbesserung gegenüber den Transferleistungen bei Nichtarbeit zu erzielen und somit die Motivation zur Aufnahme einer niedrigentlohnenden Tätigkeit zu erhöhen.<sup>1</sup> Zugleich verbindet sich damit die Hoffnung, dass in einem staatlich subventionierten Niedriglohnbereich zusätzliche Arbeitsplätze entstehen. Aus diesen Überlegungen heraus wurden im „Bündnis für Arbeit“ entsprechende Modellversuche vereinbart.<sup>2</sup>

Die bisherigen Erkenntnisse weisen jedoch darauf hin, dass hier nur beschränkte Arbeitsmarktwirkungen zu erwarten sind und teilweise erheb-

<sup>1</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, 2000, S. 229-271.

<sup>2</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.

\* Mit dem vorliegenden Beitrag beendet das IWH die Artikelserie, die auf einem im Februar 2001 abgeschlossenen Gutachten zu den Anreizwirkungen der Sozialhilfe, das im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen erstellt wurde, basiert. Das vollständige Gutachten erscheint im Nomos-Verlag.

liche fiskalische Risiken in Form von Mitnahmeeffekten auf die öffentlichen Haushalte zukommen können. Mitnahmeeffekte entstehen dadurch, dass je nach Ausgestaltung der Förderung auch solche Personen ein Anrecht auf die Lohnsubvention erhalten, die ohnehin bereits erwerbstätig sind. Relativ wichtig für die Wirkung und Kosten einer solchen Maßnahme ist deshalb neben der Höhe der Lohnsubvention vor allem die Abgrenzung der Zielgruppe der Subventionsempfänger.

### ***Zielgruppenbindung mindert Mitnahmeeffekte und unerwünschte Verhaltenswirkungen***

Eine theoretische Analyse der Wirkung von Lohnsubventionen zeigt darüber hinaus, dass neben Mitnahmeeffekten auch angebotsmindernde Verhaltensänderungen auftreten können. Für ohnehin bereits Erwerbstätige bewirkt eine Lohnsubvention einen Anreiz zur Reduktion der Arbeitszeit, da bereits bei einem geringeren Arbeitsumfang dasselbe Einkommen realisiert werden kann wie bei einem höheren Arbeitsumfang ohne Subvention. Dies wird auch als Einkommenseffekt bezeichnet. Ob und in welchem Umfang der Einkommenseffekt zum Tragen kommt, hängt von dem gleichzeitig gegenläufig auftretenden Substitutionseffekt ab. Dieser entsteht dadurch, dass die Subvention als implizite Stundenlohnerhöhung das Austauschverhältnis von Arbeitszeit und Freizeit zugunsten von Arbeitszeit verändert. Dadurch kann in einer Arbeitsstunde mehr Einkommen erreicht werden und Arbeitszeit wird auf Kosten der Freizeit attraktiver.

Ist der Substitutionseffekt dominant, werden die bereits Erwerbstätigen durch die Lohnsubvention ihr Arbeitsangebot ausweiten. Andernfalls wird der Einkommenseffekt wirksam und es kommt zu einer Reduktion des Arbeitsangebots der bereits Erwerbstätigen. Welcher von beiden Effekten in dieser Gruppe dominiert, lässt sich mit theoretischen Überlegungen allein nicht bestimmen. Die Beantwortung der Frage hängt sowohl von individuellen Präferenzstrukturen als auch von der gegebenen Einkommens- und Arbeitszeitstruktur ab. Hinzu kommt, dass Erwerbsentscheidungen im Haushaltskontext getroffen werden. So kann es zu einer Angebotsausdehnung für das subventionierte Haushaltsmitglied kommen, die zu einer gleichzeitigen Reduktion des Arbeitsangebots des Partners führt. Eine Bestimmung des Gesamteffekts ist allenfalls empirisch möglich.

Eindeutig fällt die Beurteilung hingegen aus, wenn die Subventionierung auf Personen beschränkt wird, die nicht erwerbstätig sind. Für die-

sen Personenkreis spielt der Einkommenseffekt keine Rolle und es tritt nur der Substitutionseffekt zutage. Dies liefert neben der Vermeidung von Mitnahmeeffekten ein weiteres Argument für die Zielgruppenbeschränkung.

Eine völlige Vermeidung von unerwünschten Verhaltenswirkungen dürfte sich allerdings auch durch eine Zielgruppenbeschränkung nicht erreichen lassen. Nimmt man beispielsweise eine Zielgruppenbegrenzung auf Langzeitarbeitslose vor, ist nicht auszuschließen, dass Arbeitslose ihre Jobsuche hinauszögern, um die Förderkriterien zu erfüllen. Im Verhältnis zu Mitnahme- und Einkommenseffekten dürften solche Probleme allerdings eher von untergeordneter Bedeutung sein.

Im Folgenden wird eine Beschränkung der Subvention auf langzeitarbeitslose Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfeempfänger untersucht.<sup>3</sup> Durch eine solche Subvention wird eine Gruppe gefördert, deren Lebensunterhalt im Status quo bereits zum großen Teil aus öffentlichen Mitteln bestritten wird. Die Subventionszahlung führt sogar tendenziell zu Einsparungen öffentlicher Haushalte, da bei Erwerbsaufnahme dieser Personen ein Teil ihrer Sozialtransfers durch eigenes Einkommen ersetzt wird. Nicht berücksichtigt sind dabei jedoch die hinzukommenden Verwaltungskosten einer neuen Sozialleistung.

### ***Modell und Vorgehensweise zur Ermittlung der Arbeitsangebotseffekte***

Um die Komplexität der möglichen Reaktionen auf Lohnsubventionen abbilden zu können, wird die individuelle Arbeitsangebotsentscheidung auf der Ebene der privaten Haushalte modelliert.<sup>4</sup> Diese Spezifikation trägt auch dem Umstand Rechnung, dass viele Sozialtransfers im Haushaltskontext (und nicht für ein Individuum) gewährt werden. Das Arbeitsangebot wird für drei grundlegende

<sup>3</sup> Von damit möglicherweise verbundenen Rechtsproblemen wird hier abstrahiert. Diese könnten entstehen, weil Sozialhilfeberechtigte bei Ausübung gleicher Tätigkeit ungleich behandelt werden, je nachdem ob sie vor der Annahme der Tätigkeit mindestens zwölf Monate arbeitslos waren oder nicht.

<sup>4</sup> Das Vorgehen orientiert sich an einem Modell von VAN SOEST: Structural Models of Family Labor Supply. A Discrete Choice Approach, in: Journal of Human Resources, 25, 1995, Nr. 3, S. 517-558, siehe auch STEINER, V.: Können durch einkommensbezogene Transfers an Arbeitnehmer die Arbeitsanreize gestärkt werden? Eine ökonometrische Analyse für Deutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 3, 2000, S. 385-395.

## Methodische Anmerkungen

Es wird ein nutzenmaximierendes Verhalten der Haushalte unterstellt. Der Nutzen bestimmt sich in Abhängigkeit des Nettoeinkommens und der Freizeit, also der Nichterwerbszeit der Haushaltsmitglieder.<sup>a</sup> Der Nutzen steigt mit dem Einkommen und mit der Freizeit. Darüber hinaus wird der Nutzen durch die Interdependenz von Freizeit und Einkommen von Variablen beeinflusst, die die soziodemographische Ausgangslage beschreiben. Dies sind Faktoren wie Alter, Bildungsstand und die Kinderzahl im Haushalt. Der Haushaltsnutzen  $U$  lässt sich allgemein durch die Translog-Funktion

$$U(x) = x'Ax + \alpha'x + \varepsilon$$

modellieren. Der Vektor  $x$  enthält das Haushaltsnettoeinkommen und die jeweilige Freizeit der einzelnen Haushaltsmitglieder. Diese Größen sind in ihren Logarithmen gemessen. Nicht beobachtbare Einflüsse werden durch die Zufallskomponente  $\varepsilon$  bezeichnet.

Bei der Arbeitsangebotsentscheidung kann der Haushalt zwischen mehreren verschiedenen Arbeitszeitkategorien wie etwa Nichtarbeit, Teilzeit oder Vollzeit je Partner wählen. Die Entscheidung für eine Kategorie impliziert jeweils ein bestimmtes Einkommens- und Freizeitniveau. Daher sind die Erklärungsvariablen nicht vollständig exogen, sondern wahlspezifisch. Diese Besonderheit lässt sich auf der Grundlage eines Conditional-Logit-Modells erfassen.<sup>b</sup> Mit Hilfe dieses Modells kann die Wahrscheinlichkeit für die Wahl einer bestimmten Arbeitszeitkategorie berechnet werden. Der Haushalt wählt die Arbeitszeitkategorie, deren Nutzen größer ist als der Nutzen jeder anderen Arbeitszeitkategorie.

Bei der Einführung von Lohnsubventionen steigen die Nettoeinkommen der Haushalte in bestimmten Arbeitszeitkategorien. Dies kann die nutzenoptimale Entscheidung beeinflussen. Mit den veränderten Wahrscheinlichkeiten für die Wahl der Arbeitszeitkategorien ergeben sich neue Erwartungswerte des Arbeitsangebots. Aus einem Vergleich mit dem Status quo resultieren die mutmaßlichen Arbeitangebotseffekte des Reformvorschlags.

Damit das skizzierte Verfahren implementiert werden kann, ist eine Abschätzung des Haushaltsnettoeinkommens erforderlich. Dazu sind mehrere Schritte notwendig: Zunächst ist der Bruttostundenlohnsatz für jedes Haushaltsmitglied zu bestimmen. Während diese Variable für den Kreis der Erwerbstätigen aus den erfassten Daten hervorgeht, muss sie bei den Nichterwerbstätigen zuvor abgeschätzt werden. Zu diesem Zweck erfolgt eine Schätzung der Lohnfunktion auf Basis der Beschäftigten. Dabei wird die Selektionskorrektur nach Heckman berücksichtigt.<sup>c</sup> Auf diese Weise lässt sich eine unverzerrte Schätzung der hypothetisch erzielbaren Löhne der Nichterwerbstätigen erreichen. Auf der Basis der tatsächlichen beziehungsweise hypothetischen Löhne können die Erwerbseinkommen pro Arbeitszeitkategorie für alle Haushalte abgeleitet werden.

Um vom Erwerbseinkommen zum Nettoeinkommen zu gelangen, müssen Steuern, Abgaben und mögliche Transfers in Rechnung gestellt werden. Zur Berechnung des Nettoeinkommens jedes Haushaltes in jeder Arbeitszeitkategorie wird ein vereinfachtes Modell des deutschen Steuer- und Transfersystems zugrunde gelegt. Die Steuer- und Transfersimulation schließt im Steuerteil die abzugsfähigen Vorsorgeaufwendungen, die Werbungskostenpauschale, den Sonderausgaben-Pauschbetrag sowie den Solidaritätszuschlag und die Sozialversicherungsbeiträge ein. Der Transferteil besteht aus Kindergeld, Wohngeld, Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe. Arbeitslosengeld bleibt aufgrund des temporären Charakters dagegen unberücksichtigt.

<sup>a</sup> Freizeit bezeichnet im Folgenden vereinfacht die Differenz zwischen der insgesamt in einer Periode verfügbaren Zeit und der in dieser Periode mit Erwerbstätigkeit verbrachten Zeit.

<sup>b</sup> Vgl. MCFADDEN: Conditional Logit Analysis of qualitative choice Behavior, in: ZAREMBKA, P. (ed.): *Frontiers in Econometrics*, Academic Press, New York 1974, S. 105-142.

<sup>c</sup> HECKMAN, J. J.: Sample Selection Bias as a Specification Error, *Econometrica* 47, 1979, S. 153-161.

Haushaltstypen getrennt geschätzt: für Partnerhaushalte, alleinlebende/-erziehende Frauen und alleinlebende/-erziehende Männer.

Die Arbeitsangebotsentscheidung lässt sich entweder kontinuierlich (Arbeitsstunden je Periode) oder diskret (Vollzeit, Teilzeit, nicht erwerbstätig) abbilden. Während im ersten Fall die Arbeitszeit

stetig wählbar ist und prinzipiell jeden beliebigen Wert annehmen kann, wird beim hier gewählten Vorgehen von Arbeitsmarktrestrictionen ausgegangen, die nur bestimmte Wochenarbeitszeiten erlauben. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die Arbeitszeit in der Realität nicht stufenlos variierbar ist, sondern sich auf bestimmte

Werte konzentriert. Allerdings ist bei der Verwendung eines diskreten Modells aus technischen Gründen ein Informationsverlust in Kauf zu nehmen. Die beobachteten Arbeitszeiten der Individuen müssen mit Hilfe einer endlichen Zahl diskreter Werte angenähert werden, welche die jeweiligen Arbeitszeitkategorien repräsentieren. Die in der Fußnote der Tabelle 1 berichteten Wochenarbeitszeiten – die auch für die Tabellen 2 und 3 gelten – stellen jeweils den gewichteten Durchschnitt der betrachteten Arbeitszeitkategorien (nicht erwerbstätig, geringfügig erwerbstätig, Teilzeit, Vollzeit, Überstunden) dar.

Mit der Einführung von Lohnsubventionen steigen die Nettoeinkommen der Haushalte in bestimmten Arbeitszeitkategorien, nicht jedoch in der Kategorie Nichtarbeit. Damit wird die Wahl der optimalen Arbeitszeitkategorie des Haushaltes beeinflusst. Aus einem Vergleich mit dem Status quo lassen sich die mutmaßlichen Arbeitsangebotsreaktionen der Reformkonzepte ableiten.

Mit Hilfe der ermittelten Reaktionen können dann die fiskalischen Folgen der Subventionseinführung abgeschätzt werden.

### *Simulation der Effekte*

Die für Simulationen von individuellen Arbeitsangebotsreaktionen gebräuchlichen Mikrodatensätze weisen in der Regel eine sehr geringe Zellbesetzung im Niedrigeinkommensbereich auf. Diese Lücke kann neuerdings durch das Niedrigeinkommenspanel (NIEP) geschlossen werden.<sup>5</sup> Zur Simulation von Effekten alternativer Reformvorschläge im Sozialtransferbereich ist das NIEP aufgrund seiner Zielgruppenorientierung und der recht hohen Aktualität besonders geeignet. Die breite statistische Basis zu Sozialhilfeempfängern und Beziehern von Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit ermöglicht eine differenzierte Abschätzung der zu erwartenden Arbeitsangebotsreaktionen und den damit verbundenen fiskalischen Konsequenzen.

<sup>5</sup> Für eine Kurzbeschreibung des NIEP siehe KORTMANN, K.; STUBIG, H.-J.: Analyse niedriger Einkommen, in: Bundesarbeitsblatt Nr. 6/1999, S. 10-12. Das Niedrigeinkommenspanel (NIEP) ist für Analysen im Bereich der Sozialhilfe besonders geeignet. Es enthält nur Haushalte im Niedrigeinkommensbereich, das heißt, das Einkommen geht nicht über das 1,5-fache des haushaltsspezifischen Sozialhilfebedarfs hinaus. Etwa 20% aller Haushalte in Deutschland fallen in diesen Einkommensbereich. Die erste Befragungswelle startete Ende November 1998 und war Ende Mai 1999 abgeschlossen. Diese bildet die Grundlage für die vorliegenden Analysen. Sie enthält 1 922 Haushalte mit 5 115 Personen, darunter 2 014 Kinder unter 18 Jahren.

Allerdings eignet sich der Datensatz aufgrund eines speziellen Sampling-Designs nicht zur Schätzung von Arbeitsangebotsmodellen. Da Haushalte definitionsgemäß ab einem bestimmten Einkommen von der Befragung ausgeschlossen sind, finden sich Personen mit einem hohen Stundenlohn nur dann im Sample, wenn sie in geringem Umfang arbeiten. Damit suggeriert das NIEP fälschlicherweise einen negativen Zusammenhang zwischen Lohnsatz und Arbeitsangebot, d. h. je höher der Stundenlohn ist, den eine Person mit Erwerbsarbeit erzielt, desto weniger arbeitet sie anscheinend.

Um zu einer unverzerrten Arbeitsangebotschätzung zu gelangen, wird in der vorliegenden Studie auf das Sozio-ökonomische Panel (SOEP) zurückgegriffen. Für die Arbeitsangebotschätzung ist es nicht erforderlich, eine Beschränkung auf Niedriglohnbezieher vorzunehmen, sodass im SOEP die gesamte Breite der Stichprobe genutzt werden kann.<sup>6</sup> Da das SOEP im Niedrigeinkommensbereich jedoch nur schwach besetzt ist, werden die auf der Basis des SOEP gewonnenen Verhaltensparameter anschließend auf die Daten des NIEP übertragen und bilden dort die Grundlage der durchgeführten Simulationsrechnungen.

### *Drei Konzepte der Lohnsubvention*

Im Folgenden werden drei Konzepte zur Lohnsubvention im Niedrigeinkommensbereich simuliert. Bei den Vorschlägen handelt es sich um Modelle, die entweder bereits experimentell erprobt werden (Einstiegsgeld für Langzeitarbeitslose, Mainzer Modell) oder deren gesetzliche Grundlage – zumindest für die Einzelfallgewährung – schon existiert (Zuschuss nach § 18 Absatz 5 BSHG). Insbesondere beim letztgenannten Konzept bietet sich die Möglichkeit, die modelltheoretisch erwarteten Reaktionen mit der faktischen Inanspruchnahme rückkoppeln zu können.

<sup>6</sup> Zum Datensatz des SOEP siehe SOEP GROUP: The German Socio-Economic Panel (GSOEP) after more than 15 years – Overview, in: Holst, E.; Lillard, D. R.; Diprete, T. A. (Hrsg.), Proceedings of the 2000 Fourth International Conference of German Socio-Economic Panel Study Users (GSOEP 2000). Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 70, Nr. 1, 2001, S. 7-14. Für die hier diskutierte Fragestellung werden nur Personen in einem Kernerwerbsalter von 18 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.

Die Zielgruppe aller drei untersuchten Konzepte sind die langzeitarbeitslosen Sozial- und Arbeitslosenhilfeempfänger bzw. im Fall des Zuschusses nach Bundessozialhilfegesetz nur die Sozialhilfeempfänger. In diesem Zusammenhang wird für das ursprünglich auf eine breitere Personengruppe zielende Mainzer Modell eine entsprechende zielgruppenspezifische Variante unterstellt. Unter Langzeitarbeitslosigkeit wird dabei eine Arbeitslosigkeitsdauer von mehr als zwölf Monaten verstanden.

### **Einstiegsgeld für Langzeitarbeitslose: Absenkung der Transferenzugsrate<sup>7</sup>**

Gegenwärtig werden Erwerbseinkommen von über 140 DM (bzw. 135 DM in Ostdeutschland) bis etwa 1 000 DM pro Monat zu 85% auf das 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 Transferenzugsrate auf 50% über den gesamten Transferbereich.<sup>8</sup> Solange die Sozialhilfegrenze nicht überschritten wird, verbessert eine zusätzlich verdiente Mark das Einkommen des Sozialhilfeempfängers folglich um 50 Pfennig. Das „Einstiegsgeld“ befindet sich seit dem 01.12.1999 in acht Städten/Kreisen des Landes Baden-Württemberg in verschiedenen Varianten in der Erprobung.

Die mit der Subvention verbundenen relativen Einkommensverbesserungen gegenüber dem Status quo sind in Tabelle 1 beispielhaft für einige Haushaltstypen aufgeführt. So erreicht ein Partnerhaushalt mit 2 Kindern in Westdeutschland gemäß den Daten des NIEP eine durchschnittliche relative Einkommensverbesserung von 27,3% gegenüber dem Status quo, wenn der Ehemann eine Vollzeittätigkeit (Durchschnitt 37,5 Stunden pro Woche, Arbeitszeitkategorie 1 bis 40 Stunden) ausübt und

die Ehefrau nicht arbeitet. Generell ist die Subvention für Ein-Verdiener-Haushalte am lukrativsten. Wenn beide Partner Vollzeit arbeiten, läuft aufgrund des dann recht hohen Einkommens des Haushaltes die Subvention aus.

Tabelle 1:  
Gewichtete durchschnittliche Einkommenssteigerung für Sozialhilfe- bzw. Arbeitslosenhilfeempfänger von ausgewählten Haushalten beim „Einstiegsgeld“ gegenüber dem Status quo  
- Status quo = 100 -

Partner-Haushalte mit 2 Kindern (Ost)				
Frauen \ Männer	0 h	1-15 h	16-34 h	ab 35 h
0 h	100	105,5	116,4	126,1
1-40 h	126,5	124,5	115,5	104,7
ab 40 h	125,8	116,0	107,5	102,0
Alleinlebende/Alleinerziehende (Ost)				
Frauen	0 h	1-34 h	ab 35 h	
ohne Kinder	100	118,5	101,8	
mit zwei Kindern	100	118,2	124,7	
Männer	0 h	1-40 h	ab 40 h	
ohne Kinder	100	102,0	100	
Partner-Haushalte mit 2 Kindern (West)				
Frauen \ Männer	0 h	1-15 h	16-34 h	ab 35 h
0 h	100	105,1	117,0	127,2
1-40 h	127,3	118,7	111,3	103,9
ab 40 h	118,9	106,8	104,5	101,0
Alleinlebende/Alleinerziehende (West)				
Frauen	0 h	1-34 h	ab 35 h	
ohne Kinder	100	124,3	105,5	
mit zwei Kindern	100	116,3	126,1	
Männer	0 h	1-40 h	ab 40 h	
ohne Kinder	100	100,3	100,2	

Grundlage der Einkommensberechnung ist die jeweilige gewichtete mittlere Arbeitszeit jeder Arbeitszeitkategorie, wie sie sich aus den Datensätzen des NIEP ergeben. Dies sind bei den Frauen in den Partnerhaushalten 0, 10, 25 und 40 Stunden in der Woche, bei deren Partnern 0, 37,5 und 49 Stunden. Die mittleren Arbeitszeiten der alleinlebenden Frauen betragen 0, 22 und 40 Stunden, die der alleinlebenden Männer 0, 35 und 49 Stunden.

Quelle: NIEP, 1999; Berechnungen des IWH.

In der Praxis wird von einer befristeten Subventionierung auszugehen sein. Aus modelltheoreti-

<sup>7</sup> Das Grundkonzept des „Einstiegsgeld“ wurde vorgeschlagen in SPERMANN, A.: Das „Einstiegsgeld“ für Langzeitarbeitslose, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 5/1996, S. 240-246.

<sup>8</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.

schen Gründen wird hier jedoch unterstellt, dass es sich um eine unbefristete Zahlung handelt. Dadurch kommt es tendenziell zu einer Überschätzung der Effekte.

### Zuschuss nach § 18 Absatz 5 BSHG

Mit der im August 1998 in Kraft getretenen Änderung des § 18 Absatz 5 BSHG ist die seit 1996 bestehende Möglichkeit der Sozialhilfeträger, Kombilohnkonzepte zu erproben, hinsichtlich der Dauer und des Umfanges beträchtlich erweitert worden. Diese Variante der Einkommenssubventionierung betrifft somit nur Sozialhilfeempfänger. Es handelt sich um eine *Kann*-Regelung, wobei dem Hilfeempfänger bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit ein Zuschuss bis zur Höhe des Regelsatzes für einen Haushaltsvorstand und bis zur Dauer von 12 Monaten gewährt werden kann. Zusätzlich ermöglicht eine bis Ende 2002 befristete Experimentierklausel, über diese gesetzlichen Maßgaben hinsichtlich der Höhe und der zeitlichen Begrenzung hinaus zu gehen.

Ungeachtet der bereits erfolgten praktischen Einführung und seiner Ausgestaltung im konkreten Einzelfall wird für die Abschätzung der potenziellen Arbeitsangebotseffekte des Zuschusses unterstellt, dass dieses Instrument als Rechtsanspruch flächendeckend bei Erwerbsaufnahme von der Zielgruppe beansprucht werden kann. Es wird von einer Subvention in Höhe des Regelsatzes für den Haushaltsvorstand ausgegangen (zu den relativen Einkommenssteigerungen siehe Tabelle 2). Außerdem wird unterstellt, dass die Subventionierung unbefristet gezahlt wird. Aufgrund der getroffenen Annahmen ist, ähnlich wie beim „Einstiegsgeld“, davon auszugehen, dass die simulierten Arbeitsangebotseffekte tendenziell überschätzt werden, sodass die Ergebnisse als Obergrenze anzusehen sind.

### Mainzer Modell: Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge und Kindergeldzuschlag<sup>9</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

Tabelle 2:

Gewichtete durchschnittliche Einkommenssteigerung für Sozialhilfeempfänger von ausgewählten Haushalten beim Zuschuss nach § 18 Absatz 5 BSHG gegenüber dem Status quo  
- Status quo = 100 -

Partner-Haushalte mit 2 Kindern (Ost)				
Frauen Männer	0 h	1-15 h	16-34 h	ab 35 h
0 h	100	100	103,6	103,5
1-40 h	103,5	103,2	102,9	102,5
ab 40 h	103,3	102,9	102,7	102,3
Alleinlebende/Alleinerziehende (Ost)				
Frauen ohne Kinder mit zwei Kindern	0 h	1-34 h	ab 35 h	
	100	109,7	107,0	
	100	109,9	111,2	
Männer ohne Kinder	0 h	1-40 h	ab 40 h	
	100	111,2	108,9	
Partner-Haushalte mit 2 Kindern (West)				
Frauen Männer	0 h	1-15 h	16-34 h	ab 35 h
0 h	100	100	109,4	110,0
1-40 h	109,5	108,5	107,8	106,9
ab 40 h	108,5	107,4	107,0	106,2
Alleinlebende/Alleinerziehende (West)				
Frauen ohne Kinder mit zwei Kindern	0 h	1-34 h	Ab 35 h	
	100	121,5	116,5	
	100	118,5	118,5	
Männer ohne Kinder	0 h	1-40 h	Ab 40 h	
	100	114,1	111,0	

Quelle: NIEP, 1999; Berechnungen des IWH.

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.

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. Zur Einkommenssteigerung des Mainzer Modells gegenüber dem Status quo siehe Tabelle 3.

<sup>9</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.

Tabelle 3:

Gewichtete durchschnittliche Einkommenssteigerung für Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfeempfänger von ausgewählten Haushalten beim Mainzer Modell gegenüber dem Status quo

- Status quo = 100 -

Partner-Haushalte mit 2 Kindern (Ost)				
Frauen Männer	0 h	1-15 h	16-34 h	ab 35 h
0 h	100	100	100,3	103,1
1-40 h	103,5	103,9	100,6	100,2
ab 40 h	102,1	101,2	100,1	100
Alleinlebende/Alleinerziehende (Ost)				
Frauen	0 h	1-34 h	Ab 35 h	
ohne Kinder	100	100,9	100	
mit zwei Kindern	100	100	100,7	
Männer	0 h	1-40 h	ab 40 h	
ohne Kinder	100	100	100	
Partner-Haushalte mit 2 Kindern (West)				
Frauen Männer	0 h	1-15 h	16-34 h	ab 35 h
0 h	100	100	100,0	102,1
1-40 h	101,5	100,8	100	100
ab 40 h	100,5	100	100	100
Alleinlebende/Alleinerziehende (West)				
Frauen	0 h	1-34 h	Ab 35 h	
ohne Kinder	100	100	100	
mit zwei Kindern	100	100,0	100,2	
Männer	0 h	1-40 h	ab 40 h	
ohne Kinder	100	100	100	

Quelle: NIEP, 1999; Berechnungen des IWH.

Das Mainzer Modell verfolgt neben der Erhöhung der Attraktivität einer Arbeitsaufnahme weitere Intentionen. So soll z. B. die Geringfügigkeitsschwelle überwunden und die schlechtere Einkommensposition erwerbstätiger Eltern (ohne Sozialhilfe) gegenüber Sozialhilfeempfängern mit Kindern vermindert werden. Deshalb wendet sich der Vorschlag ursprünglich an alle Geringverdiener. Durch die damit relativ breite Zielgruppe fällt die individuelle Förderhöhe weniger großzügig aus als bei den anderen beiden Vorschlägen. Auch wenn die hier vorgenommene Zielgruppenbeschränkung grundsätzlich eine höhere individuelle Förderung zulassen würde, wird im vorliegenden Fall nur die Variante mit enger Zielgruppenbeschränkung simuliert.

### **Teilnahmeeffekte am Arbeitsmarkt sehr unterschiedlich**

Die Auswirkungen der Reformvorschläge unterscheiden sich je nach Haushaltstyp, Geschlecht und Ost- oder Westdeutschland teilweise deutlich. So reagieren Frauen allgemein stärker auf Veränderungen im Einkommen mit einem veränderten Erwerbsverhalten. Allerdings verbergen sich hinter den unterschiedlichen Zahlen auch teilweise unterschiedliche Subventionshöhen. So werden Alleinlebenden-Haushalte von Frauen durch die oftmals vorhandenen Kinder im Teilzeit- wie im Vollzeitbereich durch das Einstiegsgeld meist mit hohen Beträgen gefördert. Die Single-Männer sind dagegen tatsächlich meist allein und bei Aufnahme einer Vollzeitstelle – Teilzeit ist unter Männern so selten, dass das Zahlenmaterial nicht für die Schaffung einer Teilzeitkategorie ausreichte – läuft die Subvention häufig schon wieder aus. So ist zu erklären, warum mit 16,7% (West) bzw. 17,8% (Ost) etwa jede sechste alleinstehende langzeitarbeitslose Frau mit einer Arbeitsaufnahme auf das Einstiegsgeld reagieren würde, aber so gut wie keine alleinstehenden Männer (West: 0,8%, Ost: 0,0%, vgl. Tabelle 4). Der Sperman-Vorschlag ist auch für Paare oft mit hohen Einkommensverbesserungen bei Erwerbsaufnahme verbunden, sodass aus fast jedem zehnten westdeutschen Haushalt (9,2%) eine Person eine Arbeit aufzunehmen sucht. Allerdings verringert sich in der Simulation die Wahrscheinlichkeit der Wahl einer Arbeitszeitkategorie, in der beide arbeiten würden wollen. In Ostdeutschland ist der Anteil mit 3,0% erheblich geringer.

Die Struktur der Förderung ist beim Zuschuss nach § 18 Absatz 5 BSHG eine andere. Die Förderung setzt erst mit einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit ein. Durch den von der Haushaltsgröße unabhängigen Förderbetrag werden die größeren Partnerhaushalte relativ benachteiligt, sodass nur recht geringe Partizipationseffekte zu erwarten sind (West: 3,8%, Ost: 1,5%). Alleinstehende Frauen reagieren wieder verhältnismäßig stark (West: 15,3%, Ost: 9,3%), aber diesmal auch die westdeutschen Single-Männer (13,0%). Die Arbeitsangebotschätzung der ostdeutschen Männer ergibt eine von Einkommensgrößen weitgehend unabhängige Erwerbsneigung, sodass sich die Einkommensverbesserungen praktisch nicht auswirken.

Die Subventionierung durch das Mainzer Modell erhöht die Einkommensposition der meisten Haushalte kaum um ein Prozent. Lediglich die

Tabelle 4:  
Partizipationseffekte der Reformvorschläge

		Einstiegsgehalt für Langzeitarbeitslose		Zuschuss nach § 18 (5) BSHG		Mainzer Modell	
		relativer Effekt in %	absoluter Effekt in 1 000 Pers.	relativer Effekt in %	absoluter Effekt in 1 000 Pers.	relativer Effekt in %	absoluter Effekt in 1 000 Pers.
West	Paare	9,2	16,0	3,8	6,5	0,3	0,5
	Alleinstehende Frauen	16,7	59,5	15,3	54,5	0,2	0,8
	Alleinstehende Männer	0,8	2,1	13,0	35,5	0,0	0,0
Ost	Paare	3,0	6,2	1,5	3,0	0,3	0,6
	Alleinstehende Frauen	17,8	22,2	9,3	11,6	1,1	1,4
	Alleinstehende Männer	0,0	0,0	0,1	0,04	0,0	0,0

Quelle: NIEP, 1. Befragungswelle 1999; Simulationen auf der Basis einer Arbeitsangebotschätzung.

Kinderkomponente wirkt ein wenig; die relativen Effekte sind aber im Durchschnitt kaum wahrnehmbar. Dieses Konzept ist sicherlich nicht geeignet, große Arbeitsmarkteffekte bei der Beschränkung des Instrumentes Kombilohn auf arbeitslose Sozialtransferempfänger zu bewirken.

In absoluten Zahlen, die auf den Hochrechnungsfaktoren des NIEP beruhen, ergeben sich für die ersten beiden Vorschläge Partizipationseffekte für ganz Deutschland in der Größenordnung von jeweils 110 000 Personen. Diese Zahlen sollten jedoch als Obergrenze möglicher Effekte aufgefasst werden. Aus technischen Gründen wurde z. B. eine unbefristete Subvention unterstellt. Dies ist unrealistisch, da Personen, die einmal langzeitarbeitslos waren, nicht unbegrenzt Subventionen gewährt werden können, Personen ohne diese lange Arbeitslosigkeit aber nicht. Eine zeitliche Befristung von z. B. einem Jahr wird jedoch von den potenziellen Berechtigten antizipiert. Wichtiger als dieser Einwand sind möglicherweise jedoch trotz Subventionierung auf dem Arbeitsmarkt bestehende Arbeitsnachfragerestriktionen.

#### **Transfereinsparungen übersteigen Subventionskosten**

Werden die Arbeitsangebotsreaktionen dennoch im geschätzten Umfang arbeitsmarktwirksam, ist mit erheblichen Einsparungen an unmittelbaren Sozialtransfers zu rechnen. Die Subventionszahlungen ergänzen nun im Fall vorher arbeitsloser Personen eigenes Erwerbseinkommen. Tabelle 5 berichtet die

eingesparten Transferzahlungen, die notwendigen Subventionskosten und die resultierende Nettoersparnis. Im konkreten Einführungsfall sind von Einsparungen und Ausgaben unterschiedliche öffentliche Haushalte betroffen.

Tabelle 5:  
Transfereinsparungen und Subventionszahlungen bei Erwerbsaufnahme von Hilfeempfängern  
- in Mio. DM pro Jahr -

	Einstiegsgehalt für Langzeitarbeitslose	Zuschuss nach § 18 (5) BSHG	Mainzer Modell
Transfer-einsparungen	2 471	2 210	81
Subventionskosten	1 414	1 010	27
Netto-ersparnis	1 057	1 200	54

Quelle: NIEP, 1. Befragungswelle 1999; Simulationen auf der Basis einer Arbeitsangebotschätzung.

#### **Akzeptanzprobleme?**

Einschränkend ist anzumerken, dass die hier postulierte höhere Erwerbsbereitschaft noch nicht notwendigerweise von selbst vom Arbeitsmarkt absorbiert wird. So ist zumindest im Fall des seit August 1998 in dieser Form existierenden § 18 Absatz 5 BSHG festzustellen, dass die faktische Inanspruchnahme deutlich hinter den hier postulierten Werten zurück bleibt. Die Ursache dafür dürfte in erster Linie darin zu suchen sein, dass in der Praxis eine

Vielzahl von alternativen Fördermöglichkeiten existiert. So findet z. B. der § 18 Absatz 4 BSHG (Subvention an den Arbeitgeber bei Einstellung eines Sozialhilfeempfängers) wesentlich mehr Resonanz als § 18 Absatz 5 BSHG. In der Simulation wird dagegen unterstellt, dass das jeweils betrachtete Instrument das einzig verfügbare ist. Insofern handelt es sich bei den angegebenen Größenordnungen um Obergrenzen. Keinesfalls kann man davon ausgehen, dass sich die Effekte bei paralleler Anwendung unterschiedlicher Kombilohnkonzepte addieren lassen.

Teilweise dürfte die Ursache für die geringe faktische Inanspruchnahme von § 18 Absatz 5 BSHG im Vergleich zu § 18 Absatz 4 BSHG auch in nachfrageseitigen Restriktionen zu suchen sein. Im konkreten Fall ist davon auszugehen, dass Arbeitgeber im Interesse des Betriebsfriedens nur ungern bereit sind, untertarifliche Beschäftigungsverhältnisse einzugehen. Dies würde zu einem Nebeneinander von untertariflich bezahlten Arbeitskräften, deren Einkommen mit Subventionen aufgefüllt wird, und Arbeitnehmern ohne Subvention, eventuell aber tariflicher Bezahlung, führen. Akzeptanzprobleme sind somit vorprogrammiert. Hier handelt es sich um einen spezifischen Nachteil der Arbeitnehmer-Subvention, der im Falle einer arbeitgeberseitigen Subvention nicht zum Tragen kommen dürfte.

### **Fazit**

Während flächendeckende Lohnsubventionen eher geringe Arbeitsmarkteffekte bei gleichzeitig hohen Kostenrisiken mit sich bringen, lassen Lohnsubventionen mit einer Zielgruppenbeschränkung in einem gewissen Umfang positive Integrationseffekte zumindest für die Zielgruppe erwarten. Im vorliegenden Fall werden durch die Beschränkung der Lohnsubvention auf arbeitslose Sozial- und Arbeitslosenhilfebezieher bis zu 15% der Zielgruppe erreicht. Zugleich stellt die gewählte Abgrenzung sicher, dass es zu fiskalischen Entlastungen kommt. Bei der Frage, ob Lohnsubventionen eher auf der Arbeitnehmerseite oder eher auf der Arbeitgeberseite gezahlt werden sollten, sprechen die aktuellen Erfahrungen mit dem Instrument des § 18 Absatz 4 bzw. 5 BSHG eher für arbeitgeberseitige Subventionen.

Freilich machen Zielgruppen immer nur einen Teilbereich des Arbeitsmarktes aus. Insofern fällt die generelle Entlastung des Arbeitsmarktes durch solche Lohn- und Einkommenssubventionen ebenso bescheiden aus wie bei einer flächendeckenden Einführung.

Wolfram Kempe ([wke@iwh-halle.de](mailto:wke@iwh-halle.de))  
Hilmar Schneider ([schneider@iza.org](mailto:schneider@iza.org))

## **Überregionale Absatzmärkte: Entwicklungschance für Betriebe des ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbes**

– Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel von 1999 und 2000 –

*Das ostdeutsche Verarbeitende Gewerbe richtet sich zunehmend auf die überregionalen Märkte aus. Etwa ein Drittel seiner Produktion wird laut Panelangaben von den alten Bundesländern absorbiert. Zusammen mit dem Absatz im Ausland wird die Hälfte außerhalb der neuen Länder verkauft. Dies spricht für eine gestiegene auswärtige Akzeptanz des Angebots aus ostdeutscher Herstellung.*

*Überregional aktiv ist aber nur jeder zweite Betrieb. Das sind zumeist mittlere und große Firmen, die seit Mitte der neunziger Jahre am Markt sind, vorrangig Vorleistungs-, Investitions- oder Gebrauchsgüter herstellen und über die Investorenbeziehungen mit der übrigen Welt Vorteile eines Unternehmensverbundes nutzen. Sie zeichnen sich zugleich durch eine ausgeprägte Stärke bei der Produktinnovation und strategischen Managementaktivitäten aus.*

*Trotz höherer Transaktionskosten als beim Absatz in Ostdeutschland sind die Betriebe, die mehr als die Hälfte ihrer Produktion außerhalb der neuen Bundesländer absetzen, mit ihrer Ertragslage zufriedener als die übrigen. Damit sind für den jungen Unternehmenssektor im Verarbeitenden Gewerbe der neuen Bundesländer die überregionalen Absatzmärkte in den Rang einer Entwicklungschance aufgerückt. Allerdings befördern diese Märkte erst dann die Expansionsfähigkeit der Betriebe, wenn der Absatz einen Schwellenwert überschreitet. Die Zahl der Betriebe, die eine solche Bedingung erfüllen, ist mit etwa einem Fünftel insgesamt aber noch sehr gering. Der überwiegende Teil der überregional tätigen Betriebe setzt weniger als die Hälfte seiner Produktion außerhalb der neuen Bundesländer ab.*