

## Lohnabstandsgebot kein hinreichendes Kriterium für positive Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich\*

*Sozialstandards setzen implizite Mindestlöhne. Daher kommt es zum Konflikt zwischen der Höhe von Sozialhilfe und Marktlöhnen. Davon betroffen sind Personen, die am Arbeitsmarkt nur einen geringen Lohn erzielen können. Ist die Sozialhilfe im Vergleich dazu zu hoch, besteht für diesen Personenkreis kein monetärer Anreiz zur Erwerbsaufnahme. Das Lohnabstandsgebot soll sicherstellen, dass Sozialhilfeleistungen nicht die Verdienstmöglichkeiten bei geringen Lohnsätzen übersteigen und ein Anreiz zur Erwerbsaufnahme besteht.*

*Über die Höhe des Abstandes trifft das Lohnabstandsgebot keine Aussage. Juristisch betrachtet trägt jeder noch so geringe positive Abstand zwischen erzielbarem Markteinkommen und Sozialhilfe dem Gesetz hinreichend Rechnung. Unter ökonomischen Gesichtspunkten lässt sich jedoch zeigen, dass das erzielbare Erwerbseinkommen relativ deutlich über dem Lohnersatzesinkommen in Form von Sozialhilfe liegen muss, um einen positiven Anreiz zur Erwerbsaufnahme zu setzen. Um so schwerer wiegt die Tatsache, dass die Sozialhilfe in einer Reihe von Fällen sogar höher ist als das potenzielle Erwerbseinkommen.*

*Eine Beschäftigung lohnt sich in finanzieller Hinsicht am ehesten für alleinlebende Sozialhilfeempfänger. Der Sozialhilfeanspruch liegt jedoch teilweise nur ein Drittel unter dem Einkommen bei Erwerbstätigkeit. Unter gewissen Plausibilitätsannahmen kann jedoch selbst dieser Abstand noch zu gering sein. Für Familien mit mehreren Kindern gibt es Evidenz, dass nicht einmal das notwendige Kriterium des positiven Lohnabstandes immer erfüllt ist.*

### **Inhalt des Lohnabstandsgebotes**

Das juristische Kriterium für die Wahrung eines positiven Erwerbsanreizes für Sozialhilfeempfänger bildet in Deutschland das Lohnabstandsgebot. Damit soll verhindert werden, dass die Sozialhilfe

über dem erzielbaren Erwerbseinkommen in den unteren Tariflohngruppen liegt.<sup>1</sup>

Das Lohnabstandsgebot ist in § 22 Absatz 4 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) formuliert. Es bezieht sich auf eine Familie mit drei Kindern und besagt, dass die Sozialhilfezahlungen unter dem Einkommen liegen soll, das ein alleinverdienender Vollzeitbeschäftigter unterer Lohn- und Gehaltsgruppen inklusive anteiliger einmaliger Zahlungen und Wohn- und Kindergeld an Einkommen erzielen kann.

Der so definierte Sozialhilfstandard zieht eine implizite Mindestlohnschwelle nach sich. Je höher die Mindestlohnschwelle, desto größer der Anreiz, auf Erwerbstätigkeit zu verzichten und stattdessen Transferzahlungen in Anspruch zu nehmen. Somit beeinflusst das Sozialhilfeniveau auch das Niveau der Arbeitslosigkeit.

### **Angleichung der Ersatzlohnansprüche bei ungleichem Lohnniveau**

Von der Mindestlohnproblematik betroffen sind in erster Linie Personen mit geringer Qualifikation oder Personen, deren vorhandene Qualifikation von vorneherein nur einen geringen Marktwert besitzt oder durch strukturellen Wandel entwertet wurde. Letzteres kann vor allem bei älteren Arbeitnehmern auftreten. Dieser Personenkreis kann am Markt nur einen vergleichsweise geringen Lohn erzielen und besitzt einen Ersatzlohnanspruch relativ nahe oder gar über seinem potenziellen Markteinkommen. Da das Erwerbseinkommen im Niedrigeinkommensbereich weitestgehend auf die Transferleistung angerechnet wird, ist eine Steigerung des verfügbaren Einkommens zumindest durch legale Erwerbsaufnahme für den genannten Personenkreis kaum möglich.

Auch in Ostdeutschland dürfte die Problematik eine besondere Rolle spielen, da das Lohnniveau hier generell um mehr als 20% niedriger ist als in Westdeutschland. Bei einer vollständigen Angleichung der Ersatzlohnansprüche wären in Ostdeutschland zweifellos größere Schwierigkeiten bei der Überwindung der impliziten Mindestlohn-

\* Mit dem vorliegenden Beitrag wird die Artikelserie abgeschlossen, die auf dem Gutachten zu den Anreizwirkungen der Sozialhilfe basiert, das im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen erstellt wurde. Das vollständige Gutachten erscheint demnächst in der Reihe Schriften des IWH, Band 12, Nomos-Verlag Baden-Baden.

<sup>1</sup> Unter Sozialhilfe wird hier die Hilfe zum Lebensunterhalt für Personen außerhalb von Einrichtungen verstanden.

schwollen zu erwarten als in Westdeutschland.<sup>2</sup> Faktisch sind die Ersatzlohnansprüche in Ostdeutschland jedoch nach wie vor niedriger als in Westdeutschland. Der durchschnittliche Bedarf der ostdeutschen Haushalte im Rahmen der Sozialhilfe liegt um 6-11% unter dem der westdeutschen, fast ausschließlich aufgrund geringerer Wohnkosten.

### **Durchschnittsentgelte kein geeignetes Prüfkriterium**

In regelmäßigen Abständen lässt die Bundesregierung die Wahrung des Lohnabstandsgebotes überprüfen. Der zuletzt 1998 vorgelegte Bericht bestätigt im Wesentlichen dessen Einhaltung sowohl für die alten als auch für die neuen Länder.<sup>3</sup> Der Analyse liegen dabei Durchschnittsentgelte zugrunde.

Die Betrachtung von Durchschnittsentgelten tatsächlich erwerbstätiger Niedrigeinkommensbezieher ist allerdings nur bedingt aussagefähig, weil davon auszugehen ist, dass hier nur diejenigen erfasst sind, für die die Ausübung der entsprechenden Tätigkeit lohnend war. Eine empirische Erhebung von Erwerbstätigen liefert daher zwangsläufig nur eine Positivauswahl. Personen, deren erzielbares Einkommen unter dem Sozialhilfeanspruch liegt, haben dagegen keinen finanziellen Anreiz zur Ausübung einer entsprechenden Tätigkeit. Demzufolge besitzt die Betrachtung von Durchschnittsentgelten eher den Charakter einer selbsterfüllenden Prophezeiung.

Aussagekräftiger ist eine Betrachtung der für die Zielgruppe in Frage kommenden potenziellen Marktlöhne. Im Folgenden werden dazu die Löhne aus vier ausgewählten Branchen zur Bestimmung des Lohnabstands herangezogen.<sup>4</sup> Es handelt sich hier um die Textilindustrie, die Eisen- und Stahlindustrie, den Einzelhandel sowie das Hotel- und Gaststättengewerbe.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Vergleiche DIW; HWWA; ifo; IfW; IWH; RWI: Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2000, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 14/2000, S. 386-443.

<sup>3</sup> Siehe BREUER, W.; ENGELS, D.: Grundinformationen und Daten zur Sozialhilfe. Köln 1998.

<sup>4</sup> Die tariflichen Regelungen zu Löhnen, Einmalzahlungen, Arbeitszeit usw. wurden dem WSI-Tarifarchiv der Hans-Böckler-Stiftung entnommen, siehe <http://www.boeckler.de/wsi/tarchiv> oder WIRTSCHAFTS- UND SOZIALWISSENSCHAFTLICHES INSTITUT: WSI Tarifhandbuch 2001, Bund-Verlag. Frankfurt.

<sup>5</sup> Ergebnisse für 1998 finden sich in SCHNEIDER, H.; LANG, C.; ROSENFELD, M. T. W.; KEMPE, W. u. a.: Zu

Da die zum Vergleich herangezogene Höhe der Sozialhilfe von der Haushaltszusammensetzung abhängig ist, werden jeweils zwei Haushaltstypen gegenübergestellt (Alleinlebende vs. Ehepaare mit zwei Kindern). Beide Typen decken zusammengekommen etwa 46% aller Bedarfsgemeinschaften ab (vgl. Tabelle 1).<sup>6</sup> Im Vergleich zu dem Partnerhaushalt mit drei Kindern, der dem Lohnabstandsgebot zugrunde liegt, werden hier folglich schwächere Prüfkriterien herangezogen. Dabei zeigt sich, dass bereits bei Haushalten mit zwei Kindern Erwerbseinkommen unter dem Sozialhilfeniveau

Tabelle 1:  
Zahl der Bedarfsgemeinschaften von Empfängern der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt nach Haushaltstypen Ende 1999

Haushaltstyp	Anzahl	Anteil in %
Alleinstehende	619 307	42,6
Ehepaare und nichteheliche Lebensgemeinschaft ohne Kinder	118 952	8,2
Ehepaare mit einem Kind	56 738	3,9
Ehepaare mit zwei Kindern	51 167	3,5
Ehepaare mit drei und mehr Kindern	43 443	3,0
Nichteheliche Lebensgemeinschaften mit Kindern <sup>a</sup>	26 303	1,8
Alleinerziehende Frauen mit einem Kind	183 701	12,7
Alleinerziehende Frauen mit zwei Kindern	103 180	7,1
Alleinerziehende Frauen mit drei und mehr Kindern	45 372	3,1
Alleinerziehende Männer <sup>a</sup>	10 521	0,7
Bedarfsgemeinschaften ohne Haushaltsvorstand und anderweitige Bedarfsgemeinschaften <sup>a</sup>	193 955	13,4
Haushalte insgesamt	1 452 639	100,0

<sup>a</sup> Die Zahl der Kinder wird in diesen Haushaltstypen in der Statistik nicht getrennt ausgewiesen. Somit bleibt auch die Haushaltsgröße unbekannt.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, 5/2001, S. 376; Berechnungen des IWH.

den Anreizwirkungen der Sozialhilfe – Das Arbeitsangebotsverhalten arbeitsfähiger Sozialhilfeempfänger. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. Schriftenreihe des IWH, Bd. 12. Nomos-Verlag. Baden-Baden 2002.

<sup>6</sup> Tabelle 1 spiegelt den Stand von 1999 wider, die Struktur dürfte sich aber bis 2001 nicht grundlegend geändert haben.

Tabelle 2:

Verfügbares Haushaltseinkommen der untersten Tariflohngruppe ausgewählter Branchen und Abstand zur Hilfe zum Lebensunterhalt (Sozialhilfe) für Alleinlebende und Ein-Verdiener-Ehepaare mit zwei Kindern in Westdeutschland 2001

	Alleinlebende				Ehepaar mit zwei Kindern			
	Einzelhandel (NRW)	Textilindustrie (Bad.-Wü.)	Eisen- u. Stahlindustrie (NRW)	Hotel- u. Gastst.-gewerbe (Bayern)	Einzelhandel (NRW)	Textilindustrie (Bad.-Wü.)	Eisen- u. Stahlindustrie (NRW)	Hotel- u. Gastst.-gewerbe (Bayern)
<i>Bruttoarbeitsentgelt<sup>a</sup></i>	2 905	2 690	2 444	2 449	2 905	2 690	2 444	2 449
+ <i>einmalige Zahlungen</i>	272	315	224	154	272	315	224	154
Bruttoentgelt	3 177	3 005	2 668	2 603	3 177	3 005	2 668	2 603
- Steuern	385	330	224	203	3	0	0	0
- Sozialversicherung	649	615	546	532	649	615	546	532
Nettoentgelt <sup>b</sup>	2 143	2 060	1 898	1 868	2 525	2 390	2 122	2 071
+ Kindergeld	0	0	0	0	540	540	540	540
+ Wohngeld <sup>c</sup>	0	0	0	0	395	344	422	440
<i>Verfügbares Haushaltseinkommen</i>	2 143	2 060	1 898	1 868	3 460	3 274	3 084	3 051
<i>Bedarf an Hilfe zum Lebensunterhalt</i>	1 238	1 238	1 238	1 238	3 042	3 042	3 042	3 042
Abstand des verfügbaren Haushaltseinkommens zum Bedarf an Hilfe zum Lebensunterhalt								
in DM pro Monat	905	822	660	630	418	232	42	9
in %	42,2	39,9	34,8	33,7	12,1	7,1	1,4	0,3

<sup>a</sup> Tariflöhne/Tarifentgelte der untersten Tarifgruppe, vgl. Hans-Böckler-Stiftung, WSI-Tarif-Archiv. – <sup>b</sup> Bruttoentgelt abzgl. Steuern und Sozialversicherung; angenommener Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung 6,8 %. – <sup>c</sup> Die angenommene Miethöhe von 518 DM für Alleinlebende und 958 DM für Ehepaare mit zwei Kindern entspricht der höchsten zuschussfähigen Miete von Wohnraum, der von 1966 bis 1991 bezugsfertig geworden ist bei einer Gemeinde der Mietenstufe IV.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Hans-Böckler-Stiftung; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung; Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

auftreten können. Das Problem verschärft sich mit steigender Kinderzahl.<sup>7</sup>

### **Lohnabstand in Ost- und Westdeutschland gleichermaßen problematisch**

Tabelle 2 enthält einen Vergleich von Erwerbseinkommen im Niedriglohnbereich und dem Sozialhilfeanspruch für das Jahr 2001 für die alten Länder. Die Bruttoarbeitsentgelte der ausgewählten Branchen entsprechen der jeweils untersten Tariflohngruppe. Die Regelungen zum Urlaubs- und Weihnachtsgeld sind mit einem Zwölftel des Jahresanspruchs als einmalige Zahlungen berücksich-

tigt. Im Fall von Spannweiten wird ein mittlerer Anspruch unterstellt. Vom gesamten Bruttomonatsbetrag werden Steuern und Sozialabgaben abgezogen und Kindergeld sowie Wohngeld hinzuge-rechnet, um zum tatsächlich für den Haushalt maßgeblichen verfügbaren Einkommen zu gelangen. Dabei sind einige Annahmen zur Krankenversicherung und den Wohnverhältnissen zu treffen. Die Annahmen zum Wohngeld orientieren sich an den Höchstfördergrenzen, sodass das tatsächlich verfügbare Haushaltseinkommen bei Erwerbstätigkeit eher überschätzt sein dürfte.

Durchaus deutliche Abstände von einigen hundert Mark höheren Einkommen bei Erwerbsarbeit gegenüber dem Sozialhilfebezug resultieren in jedem Fall für alleinstehende Personen. Dort ist der Abstand zwischen dem verfügbaren Einkommen bei Erwerbstätigkeit und dem alleinigen Bezug von

<sup>7</sup> Die Sozialhilfe pro Kind orientiert sich am Lebensbedarf. Der Einkommenszuwachs pro Kind ist daher höher als das zusätzliche Wohn- und Kindergeld für einen Haushalt mit einem Erwerbseinkommen oberhalb des Sozialhilfeanspruchs.

Tabelle 3:

Verfügbares Haushaltseinkommen der untersten Tariflohngruppe ausgewählter Branchen und Abstand zur Hilfe zum Lebensunterhalt (Sozialhilfe) für Alleinlebende und Ein-Verdiener-Ehepaare mit zwei Kindern in Ostdeutschland 2001

	Alleinlebende				Ehepaar mit zwei Kindern			
	Einzelhandel (BB, S-A, TH)	Textilindustrie (Ost)	Eisen- u. Stahlindustrie (Ost)	Hotel- u. Gastst.-gewerbe (Sachsen)	Einzelhandel (BB, S-A, TH)	Textilindustrie (Ost)	Eisen- u. Stahlindustrie (Ost)	Hotel- u. Gastst.-gewerbe (Sachsen)
<i>Bruttoarbeitsentgelt<sup>a</sup></i>	2 132	2 146	2 444	1 934	2 132	2 146	2 444	1 934
+ <i>einmalige Zahlungen</i>	169	125	224	105	169	125	224	105
Bruttoentgelt	2 301	2 271	2 668	2 039	2 301	2 271	2 668	2 039
- Steuern	123	115	224	63	0	0	0	0
- Sozialversicherung	475	469	551	421	475	469	551	421
Nettoentgelt <sup>b</sup>	1 703	1 687	1 893	1 555	1 826	1 802	2 117	1 618
+ Kindergeld	0	0	0	0	540	540	540	540
+ Wohngeld <sup>c</sup>	0	0	0	49	417	421	342	469
<i>Verfügbares Haushaltseinkommen</i>	1 703	1 687	1 893	1 604	2 783	2 763	2 999	2 627
<i>Bedarf an Hilfe zum Lebensunterhalt</i>	1 095	1 095	1 095	1 095	2 859	2 859	2 859	2 859
Abstand des verfügbaren Haushaltseinkommens zum Bedarf an Hilfe zum Lebensunterhalt								
in DM pro Monat	608	592	798	509	-76	-96	140	-232
in %	35,7	35,1	42,2	31,7	-2,7	-3,4	4,7	-8,8

<sup>a</sup> Tariflöhne/Tarifentgelte der untersten Tarifgruppe, vgl. Hans-Böckler-Stiftung, WSI-Tarif-Archiv. – <sup>b</sup> Bruttoentgelt abzgl. Steuern und Sozialversicherung; angenommener Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung 7 %. – <sup>c</sup> Die angenommene Miethöhe 455 DM für Alleinlebende und 820 DM für Ehepaare mit zwei Kindern entspricht der höchsten zuschussfähigen Miete von Wohnraum, der bis 1991 bezugsfertig geworden ist und über eine Sammelheizung verfügt.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Hans-Böckler-Stiftung; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung; Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

Sozialhilfe am ausgeprägtesten. Selbst in der hier untersuchten Branche mit den ungünstigsten Verdienstmöglichkeiten, dem Hotel- und Gaststättengewerbe – hier wären Servierer/-innen, Barpersonal und Restaurantkassierer betroffen – liegt das Sozialhilfeniveau rund ein Drittel unter dem verfügbaren Einkommen.

Im Fall des Ein-Verdiener-Paar-Haushaltes mit zwei Kindern wird der Lohnabstand immerhin noch knapp eingehalten. Ein ökonomischer Anreiz zur Arbeitsaufnahme dürfte jedoch kaum noch vorhanden sein, da für ein zusätzliches Einkommen von monatlich 9 bzw. 42 DM eine wöchentliche Arbeitszeit von 39 bzw. 35 Stunden aufzuwenden wäre.

Im Fall der im § 22 Abs. 4 BSHG zugrundegelegten Familie mit drei Kindern kommt es zu einer klaren Verletzung des Lohnabstandsgebots. Im Bei-

spiel des Hotel- und Gaststättengewerbes beträgt das verfügbare monatliche Erwerbseinkommen nach analoger Berechnung 3 502 DM. Dem steht ein Sozialhilfeanspruch von monatlich 3 595 DM gegenüber.

Tabelle 3 enthält die entsprechenden Ergebnisse für Ostdeutschland. Aufgrund der branchenspezifisch unterschiedlich fortgeschrittenen Angleichung an die westdeutschen Tarife ergibt sich eine etwas andere Rangfolge der Branchen beim Lohnabstand als für die alten Länder. Eine 100-prozentige Angleichung an das westdeutsche Tarifniveau gibt es in der Eisen- und Stahlindustrie Ost. Für diesen Industriezweig findet sich unter den vier betrachteten Branchen auch der größte Abstand des potenziellen Erwerbseinkommens zur Sozialhilfe. Er ist sogar größer als der entsprechende Lohnabstand für Westdeutschland.

In den anderen drei untersuchten Branchen ist der Lohnabstand für Alleinlebende absolut und prozentual etwas geringer als in den alten Bundesländern. Der Sozialhilfeanspruch liegt rund ein Drittel unter dem verfügbaren Einkommen bei Vollerwerbstätigkeit.

Deutlich negativ fällt der Vergleich für einen Paarhaushalt mit zwei Kindern aus. Bis auf die Eisen- und Stahlindustrie tritt in den betrachteten Branchen ein negativer Lohnabstand zwischen verfügbarem Erwerbseinkommen und Sozialhilfe auf.

Zur Situation in Ostdeutschland kommt noch das spezielle Problem der geringeren Tarifbindung und verbreiteter untertariflicher Entlohnung. Das Problem der geringen Erwerbsanreize dürfte somit bis in mittlere Bildungsschichten hinein wirken.

### ***Erwerbsentscheidung und soziale Mindestsicherung aus ökonomischer Sicht***

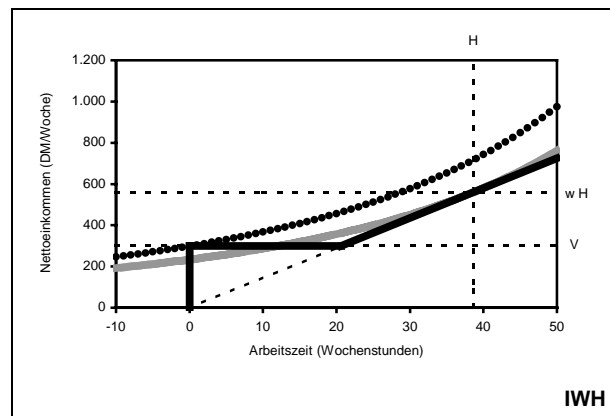
Selbst dort, wo der Lohnabstand formal eingehalten wird, stellt sich die Frage, wie groß er sein muss, um einen positiven Erwerbsanreiz darzustellen. Unter ökonomischen Gesichtspunkten unterliegt die Entscheidung, ob und in welchem Umfang eine Teilnahme am Erwerbsleben erfolgen soll, einem individuellen Optimierungskalkül. Neben individuellen beziehungsweise haushaltsspezifischen Einflussfaktoren wird dieses vor allem durch institutionelle Rahmenbedingungen des Sozialstaates beeinflusst.

Die Wirkung des Steuer- und Transfersystems auf individuelle Arbeitsangebotsentscheidungen lässt sich mit Hilfe eines einfachen statischen Entscheidungsmodells veranschaulichen. Den Ausgangspunkt bildet die Annahme, dass jedes Individuum die ihm zur Verfügung stehende Zeit  $T$  einer Periode (z. B. einer Woche) nutzenmaximal zwischen Erwerbsarbeit (kurz: Arbeit) und Nichterwerbsarbeit (kurz: Freizeit) aufzuteilen sucht. Die Entscheidung hängt im Wesentlichen vom individuellen Nettolohnsatz und der individuellen Präferenzstruktur ab.

Die optimale Arbeitsangebotsentscheidung wird beispielhaft in Abbildung 1 dargestellt. Darin verkörpert die fett dargestellte Linie das verfügbare Einkommen (Budgetfunktion) in Abhängigkeit vom Arbeitsumfang. Kennzeichnend für das deutsche Sozialsystem ist ein staatlich garantiertes Existenzminimum  $V$ , das ein vom Haushaltstyp abhän-

giges Mindesteinkommen bei Nichterwerbstätigkeit vorsieht. Typisch ist außerdem die nahezu vollständige Anrechnung von Erwerbseinkommen auf das Mindesteinkommen, sofern das Erwerbseinkommen das Mindesteinkommen unterschreitet. In diesem Bereich, dessen Breite vom individuellen Lohnsatz abhängt, lässt sich das verfügbare Einkommen durch eine Ausweitung der Arbeitszeit nicht erhöhen. Erst mit einem Erwerbseinkommen oberhalb der Sozialtransfers – in der Grafik ist dieser Punkt bei etwa 20 Wochenstunden erreicht – steigt das Einkommen linear mit der Arbeitszeit. Die Steigung der Budgetgeraden wird durch den Nettolohnsatz  $w$  bestimmt.

Abbildung 1:  
Arbeitsangebot bei gegebenem Lohnsatz, gegebener Präferenzstruktur und bei Gewährung von Lohnersatzeinkommen

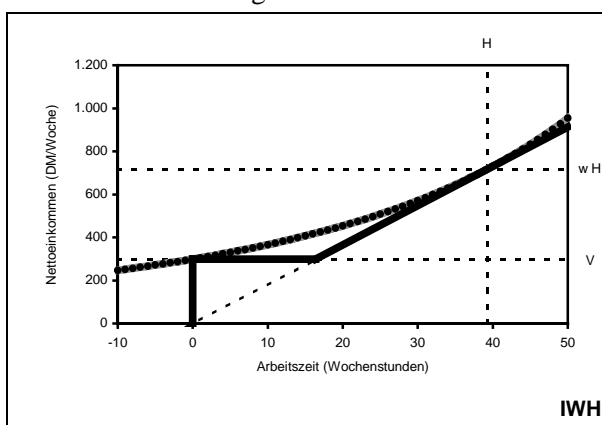


Die optimale Kombination von Arbeit und Freizeit ist die, die den höchstmöglichen Nutzen für ein Individuum erbringt. Diese lässt sich mit Hilfe von sogenannten Indifferenzkurven ermitteln, die in der Grafik als graue bzw. als gepunktete Linien dargestellt sind. Sie ergeben sich durch die Verbindung aller Kombinationen von Arbeit und Freizeit, die dem Individuum jeweils gleich wichtig sind. Im Beispiel ist einem Individuum ein Einkommen von etwa 300 DM pro Woche bei Nichtarbeit genauso viel wert wie ein Einkommen von etwa 1 000 DM pro Woche bei einer Arbeitszeit von 50 Wochenstunden (gepunktete Linie). Bei dem gegebenen Marktlohniveau gibt es allerdings nur die Möglichkeit, das entsprechende Nutzenniveau über die 0-Stunden-Alternative zu realisieren. Das höchstmögliche Nutzenniveau bei Erwerbstätigkeit wird durch die graue Indifferenz-

kurve dargestellt. Es ist bei dem gegebenen Marktlohn niedriger als das bei Nicht-Erwerbstätigkeit. Folglich wird ein Individuum in diesem Beispiel die 0-Stunden-Alternative wählen.

Gäbe es keine Lohnersatzansprüche bei Nichtarbeit – die Budgetfunktion würde zwischen 0 und 20 Wochenstunden der dünn gestrichelten Linie entsprechen –, dann kann das der gepunkteten Linie entsprechende Nutzenniveau weder bei Nichtarbeit noch bei 50 Wochenarbeitsstunden erreicht werden, da die Budgetfunktion darunter liegt. Realisierbar wäre in diesem Fall nur noch das der grauen Indifferenzkurve entsprechende Nutzenniveau. Dieses führt zu einem optimalen Arbeitsangebot von 39 Wochenstunden bei einem Verdienst von etwa 560 DM pro Woche.

Abbildung 2:  
Grenzfall Indifferenz zwischen Erwerbstätigkeit und Nichterwerbstätigkeit



Die Existenz von Lohnersatzansprüchen kann folglich für Personen mit einem niedrigen Marktlohnsatz einen Anreiz zum Rückzug vom Erwerbsleben bewirken. Diese Situation wird auch als Sozialhilfefalle bezeichnet.<sup>8</sup> Die Höhe des Lohnersatzanspruchs ist entscheidend für die Entstehung einer impliziten Mindestlohnschwelle. Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit wird erst dann lohnend, wenn der erzielbare Lohn oberhalb der individuellen Mindestlohnschwelle liegt. Liegt er darunter, ist es aus ökonomischer Sicht vernünftiger, nicht zu arbeiten.

<sup>8</sup> Vgl. 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.

Steigt der Lohnsatz im Vergleich zu Abbildung 1 an, d. h. wird die Budgetfunktion steiler, nähern sich die beiden Indifferenzkurven immer mehr an. Der implizite Mindestlohn lässt sich anhand des Grenzfalles bestimmen, bei dem sich die beiden dargestellten Indifferenzkurven exakt überlagern. (vgl. Abbildung 2). Der zugehörige Lohnsatz entspricht dem Mindestlohn. Bei noch höherem Lohnsatz übersteigt das Nutzenniveau der grauen Indifferenzkurve das Nutzenniveau der gepunkteten Indifferenzkurve. Erwerbsarbeit generiert ab da ein höheres Nutzenniveau als Nichterwerbstätigkeit.

### **Lohnabstandsgebot notwendig, aber nicht hinreichend**

Das Modell macht deutlich, dass das Lohnabstandsgebot keine hinreichende Bedingung für einen positiven Arbeitsanreiz darstellt. Stattdessen formuliert es nur eine Mindestbedingung. Ökonomisch gesehen muss der Abstand zwischen dem erzielbaren Marktlohn und dem Transfereinkommen nicht nur positiv, sondern auch hinreichend groß sein, um einen positiven Arbeitsanreiz zu gewährleisten. In dem in Abbildung 2 dargestellten Fall dürfte das Transfereinkommen dazu nicht einmal die Hälfte des erzielbaren Markteinkommens betragen. Je nach Verlauf der Präferenzstruktur sind allerdings auch Fälle denkbar, wo der Abstand zwischen Erwerbseinkommen und Transfereinkommen geringer ausfallen kann, ohne die Erwerbsentscheidung negativ zu beeinflussen.<sup>9</sup>

### **Auswirkungen sozialer Sicherungsstandards**

Der Abstand zwischen potenziellem Marktlohn und implizitem Mindestlohn beeinflusst auch das Niveau der Arbeitslosigkeit. Je höher die Mindestlohnschwelle, desto größer der Anreiz, auf Erwerbstätigkeit zu verzichten und stattdessen Transferzahlungen in Anspruch zu nehmen. Dabei muss es nicht notwendig zu einem passiven Verharren in der Nicht-Erwerbstätigkeit kommen. Eine nicht zu vernachlässigende Ausweichreaktion dürfte in der Wahrnehmung von Schwarzarbeit liegen. Wenn auch mit einem gewissen Strafrisiko verbunden, bietet Schwarzarbeit eine Möglichkeit, den Anrech-

<sup>9</sup> Lage und Krümmung der Nutzenindifferenzkurven ergeben sich aus Plausibilitätsannahmen zur Konsum- und Freizeitpräferenz, bei denen sich das optimale Arbeitsangebot bei einer Wochenarbeitszeit von etwa 40 Stunden einstellt.

nungsregeln des Unterstützungssystems zu entgehen und das verfügbare Einkommen zu erhöhen.

Die Überwindung der Sozialhilfefalle ist folglich nicht nur deshalb von Bedeutung, um einen vom System der sozialen Sicherung induzierten Anreiz zur Nicht-Erwerbstätigkeit abzubauen, sondern kann den Abbau von Schwarzarbeit unterstützen. Beides dürfte einen wesentlichen potenziellen Beitrag zur Entlastung der öffentlichen Haushalte darstellen.<sup>10</sup>

Mitunter wird argumentiert, der dargestellte Zusammenhang sei empirisch irrelevant, weil faktisch ohnehin nur eine geringe Arbeitsnachfrage im Niedriglohnsegment bestehe. Bei dieser Argumentation wird jedoch übersehen, dass sich Mindestlohnschwellen auch auf das Verhalten von Unternehmen auswirken. Liegt der produktivitätsgerechte Lohn für eine bestimmte Tätigkeit unterhalb der Mindestlohnschwelle, wird sie weder von potenziellen Arbeitnehmern angeboten, noch von Unternehmen nachgefragt, denn Letztere müssten einen für sie unrentablen Lohn anbieten, um überhaupt jemanden für die betreffende Stelle zu finden. Die entsprechende Arbeitsnachfrage verlagert sich an kostengünstigere Produktionsstandorte im Ausland oder auf den Schwarzarbeitsmarkt.

### ***Strategien zur Überwindung der impliziten Mindestlohnschwellen***

Zur Überwindung von Mindestlohnschwellen stehen verschiedene Strategien zur Auswahl. So kön-

nen beispielsweise die institutionellen Rahmenbedingungen beseitigt werden, die zur Entstehung der Schwellen führen. Dies hätte allerdings einen mehr oder weniger drastischen Abbau sozialer Mindestsicherungsstandards zur Folge, der gesellschaftlich nur schwer durchsetzbar ist. Das Gros der unter pragmatischen Gesichtspunkten diskutierten Alternativen setzt daher die vorhandenen Standards als gegeben voraus. Unter dieser Prämisse können z. B. Maßnahmen ergriffen werden, die Personen mit einem geringen Marktlohn in die Lage versetzen, durch eine Verbesserung ihrer Qualifikation künftig einen höheren Marktlohn zu erzielen. Beschäftigungsmaßnahmen stellen eine Strategie dar, bei der der Staat Ersatzarbeitsplätze bereitstellt, um das mindestlohnbedingte Arbeitsplatzdefizit zu kompensieren. Aktuell werden in dieser Hinsicht vor allem Kombilohnkonzepte diskutiert.<sup>11</sup> Mit Hilfe von Modellen wie dem Mainzer Modell oder dem Einstiegsgehalt für Langzeitarbeitslose sollen Tätigkeiten im Niedriglohnbereich durch eine Lohnsubvention zu einem über dem Marktlohnsatz liegenden Nettolohnsatz für die Betroffenen führen und somit einen Anreiz zur Übernahme entsprechender Tätigkeiten schaffen.

*Hilmar Schneider (schneider@iza.org)  
Wolfram Kempe (kempe@iza.org)*

## **Determinanten der Bevölkerungsentwicklung in West- und Ostdeutschland**

*In der Bundesrepublik Deutschland stellt sich langfristig ein Alterungs- und Schrumpfungsprozess der Bevölkerung ein. Dabei wird die demographische Entwicklung von der Fertilität, der Mortalität sowie den Wanderungsbewegungen in unterschiedlichem Maße determiniert. Um die Art und Intensität des Einflusses der demographischen Faktoren zu analysieren, werden in der vorliegenden Simulationsstudie die einzelnen Einflussgrößen von einander abgegrenzt. Im Gegensatz zu an-*

*deren Studien steht hierbei weniger eine genauere Abschätzung des künftigen Bevölkerungsbestandes im Vordergrund. Vielmehr werden die Wirkungsweise der Einflussfaktoren, die Veränderungen in der Altersstruktur der Bevölkerung sowie die demographischen Unterschiede in West- und Ostdeutschland thematisiert.*

<sup>10</sup> Siehe z. B. LAMNEK, S.; OLBRICH, O.; SCHÄFER, W. J.: *Tatort Sozialstaat – Schwarzarbeit, Leistungsmissbrauch, Steuerhinterziehung und ihre (Hinter)Gründe*. Leske + Budrich. Opladen 2000.

<sup>11</sup> Vgl. etwa KALTENBORN, B.: *Kombilöhne in Deutschland*. IAB-Werkstattbericht, Nr. 14. Nürnberg 2001. – KEMPE, W.; SCHNEIDER, H.: *Lohn- und Einkommenssubventionen für Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfebezieher*, in: *IWH, Wirtschaft im Wandel* 16/2001, S. 415-423. – STEINER, V.: *Können durch einkommensbezogene Transfers an Arbeitnehmer die Arbeitsanreize gestärkt werden? Eine ökonomische Analyse für Deutschland*, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 3/2000, S. 385-395.