

Kombilohn für Sozialhilfeempfänger – fiskalische Grenzen eines Reformvorschlags¹

Für Sozialhilfeempfänger lohnt es sich derzeit kaum einer Erwerbsarbeit nachzugehen. Im Rahmen der Sozialhilfe bestehen nämlich nur geringe Möglichkeiten zur Einkommensverbesserung durch eine Arbeitsaufnahme. In diesem Zusammenhang hat das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) kürzlich einen Verordnungsentwurf in die Diskussion eingebracht. Der darin vorgeschlagene Kombilohn soll die bisherigen Möglichkeiten zur Erzielung von Erwerbseinkommen attraktiver gestalten, damit sich Erwerbsarbeit für Leistungsempfänger verstärkt auszahlt. Gleichzeitig werden die Förderbedingungen differenzierter gestaltet. Während im Status quo für alle Beschäftigungsverhältnisse und alle Personen die gleichen Konditionen gelten, begünstigt der Kombilohnvorschlag in besonderer Weise Haushalte mit Kindern und sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse.

Aufgrund dieser spezifischen Modalitäten lassen sich die Konsequenzen der rechtlichen Änderung auf den ersten Blick nicht erkennen. Die Folgen für den Arbeitsmarkt und die Sozialhilfekassen werden deswegen auf der Basis eines mikroökonomischen Modells abgeschätzt. Die Ergebnisse zeigen exemplarisch für das Land Sachsen-Anhalt, daß eher bescheidene Beschäftigungserfolge zu erwarten sind. Bei Einführung des BMG-Kombilohns würden nach den durchgeführten Berechnungen ca. 2,4 vH der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger zusätzlich auf den Arbeitsmarkt treten. Je nach unterstellter Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes sind damit Einsparungen für die Sozialhilfeträger in Sachsen-Anhalt in Höhe von maximal 6,8 Mio. DM pro Jahr verbunden. Dem stehen jedoch Kosten durch Mitnahmeeffekte in Höhe von jährlich 6,3 bis 9 Mio. DM gegenüber. Insgesamt dürften bei Umsetzung der Neuregelung die Mehrausgaben die Ersparnisse übersteigen.

¹ Dieser Beitrag beruht auf den Ergebnissen eines vom Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Sachsen-Anhalt an das IWH vergebenen Gutachtenauftrags. Das Gutachten ist publiziert unter TRABERT, L.; DREGER, C.; KEMPE, W.; KOLB, J.: Kombilohn in Sachsen-Anhalt. Gutachten zu den erwarteten fiskalischen Auswirkungen des BMG-Vorschlags bei der Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe, in: Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit (Hrsg.): Kombilohn in Sachsen-Anhalt, Forschungsbeiträge zum Arbeitsmarkt in Sachsen-Anhalt, Band 12, Teil II. Magdeburg 1998.

Das Dilemma der Sozialhilfefalle

Die Sozialhilfe in der Bundesrepublik ist an der Bedürftigkeit der Empfänger orientiert.² Sozialhilfe springt erst ein, wenn für Haushalte das verfügbare Einkommen aus Erwerbsarbeit und Vermögen sowie aus den vorgelagerten staatlichen Transfersystemen nicht ausreicht, um den notwendigen Lebensunterhalt zu bestreiten. Die Bewilligung von Sozialhilfe ist dabei an die Bereitschaft des Hilfesuchenden geknüpft, seine Arbeitskraft und sein gesamtes Einkommen zur Finanzierung des Lebensunterhaltes einzusetzen. Daraus ergibt sich jedoch ein Dilemma. Zum einen soll Erwerbstätigkeit von Sozialhilfeempfängern gefördert werden, zum anderen wird das daraus resultierende Einkommen größtenteils auf die Sozialhilfeleistung angerechnet. Die hohe Anrechnungsquote führt nur zu einer unwesentlichen Einkommenssteigerung und setzt deswegen kaum Anreize zur Aufnahme beispielsweise einer niedrigentlohten Beschäftigung. Dieser Zusammenhang wird in der These der „Sozialhilfe- bzw. Arbeitslosigkeitsfalle“ beschrieben: Die Aufnahme einer Beschäftigung lohnt sich im Bereich der Sozialhilfegrenzen finanziell kaum, so daß Nichterwerbstätigkeit und damit der Verbleib in Sozialhilfe durchaus rational sein kann.³ Die empirische Relevanz dieser These ist jedoch nicht unumstritten.⁴

Einer der Reformansätze zur Überwindung der Sozialhilfefalle ist der Verordnungsentwurf des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG-Kombilohn).⁵ Im Kern zielt der Vorschlag darauf ab,

² Die Sozialhilfe läßt sich unterteilen in *Hilfe in besonderen Lebenslagen* auf der einen und *laufende Hilfe zum Lebensunterhalt* auf der anderen Seite. Sozialhilfe steht nachfolgend für laufende Hilfe zum Lebensunterhalt.

³ Vgl. z.B. OECD: The OECD Jobs Study, Part II. Paris 1994.

⁴ Vgl. HACKENBERG, H.; WAGNER, G.: Arbeitsanreize und Arbeitshemmnisse für Sozialhilfeempfänger, Wirtschaftsdienst Nr. 4, 1997, S. 220-226.

⁵ Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR GESUNDHEIT: Entwurf einer zweiten Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des § 76 des Bundessozialhilfegesetzes. Bonn 1997. Der Begriff Kombilohn wird hier in einem weiten Sinn – als Form der finanziellen Aufstockung des Erwerbseinkommens – verstanden. Eine andere inhaltliche Ausgestaltung des Begriffs Kombilohn findet sich beispielsweise im Vorschlag der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA). Vgl. Niedriglöhne schaffen, Transfersysteme reformieren, Arbeitgeber, Nr. 12/49, 1997, S. 392-398.

einen im Vergleich zum Status quo größeren Teil des Erwerbseinkommens von der Anrechnung auf die Sozialhilfe freizustellen und durch diesen höheren Freibetrag die Arbeitsanreize zu stärken. Der Vorteil einer entsprechenden Änderung besteht in einem möglichen Beitrag zur Verringerung der Arbeitslosigkeit. Wesentlich für die Beurteilung eines solchen Ansatzes sind jedoch auch die mit seiner Umsetzung verbundenen fiskalischen Effekte bei den Sozialhilfekassen.

Einerseits führt die Erwerbsaufnahme eines arbeitslosen Sozialhilfeempfängers zu niedrigeren Unterstützungsleistungen und damit zu einer Kostenentlastung für die Kommunen als Sozialhilfeträger. Andererseits resultieren aus dem BMG-Kombilohn nicht nur Einsparungen. Es werden auch Mitnahmeeffekte durch bereits erwerbstätige Sozialhilfeempfänger und einer Ausdehnung des Kreises der Anspruchsberechtigten wirksam, die im Ergebnis zu einer steigenden Kostenbelastung führen können. Konkret sind die finanziellen Effekte von der jeweiligen Veränderung der Freibeträge und den daraus resultierenden Arbeitsangebotsreaktionen der Sozialhilfeempfänger sowie der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt abhängig.

Dabei beschränkt sich die Ermittlung der fiskalischen Effekte im folgenden auf die unmittelbar bei den Sozialhilfeträgern anfallenden Kosten und Ersparnisse. Volkswirtschaftliche Rückwirkungen über erhöhte Einnahmen der Sozialversicherungen, höheres Steueraufkommen des Staates, steigenden Konsum etc. bleiben unberücksichtigt.

Maximaler Freibetrag im Status quo: 260 DM

Das verfügbare Einkommen eines erwerbstätigen Sozialhilfeempfängers setzt sich aus zwei Komponenten zusammen: der Sozialhilfe und einem Freibetrag. Der Freibetrag ist der Teil des Erwerbseinkommens, der nicht auf die Sozialhilfe angerechnet wird und damit zu einer Steigerung des verfügbaren Einkommens durch Erwerbsarbeit führt. Das Niveau des Freibetrags wird durch die Höhe des Erwerbseinkommens bestimmt.⁶

Beispielsweise werden in Sachsen-Anhalt Nettoeinkommen bis zu einem Betrag von 130 DM monatlich nicht auf die Sozialhilfe angerechnet. Das heißt, bis zu dieser Grenze vergrößert jede zur So-

zialhilfe hinzuverdiente Mark das verfügbare Einkommen in vollem Umfang. Beträge, die 130 DM übersteigen, wirken nur noch zu 15 vH einkommenserhöhend. Ab einem Erwerbseinkommen von 995 DM im Monat bis zum Erreichen der Sozialhilfeschwelle (SHS)⁷ zieht eine Steigerung des Erwerbseinkommens eine Kürzung der Sozialhilfe in derselben Höhe nach sich. Dieses Intervall, in dem das verfügbare Einkommen eines Sozialhilfeempfängers auch bei wachsendem Erwerbseinkommen konstant bleibt, wird im folgenden als *Stagnationsbereich* bezeichnet (vgl. Abbildung). In diesem Bereich beträgt der Freibetrag 260 DM. Damit ist auch die maximale Einkommensverbesserung durch Erwerbsarbeit im Rahmen der Sozialhilfe für Sozialhilfeempfänger benannt.

Stärkere Differenzierung der Freibeträge durch BMG-Kombilohn

Während im beschriebenen Status quo für alle Beschäftigungsverhältnisse und alle Personen die gleichen Bedingungen gelten, wird vom BMG eine stärkere Differenzierung der Hinzuverdienstregelung vorgeschlagen. Dies geschieht durch die Aufnahme zweier zusätzlicher Komponenten:

- Eine *Kinderkomponente* sieht eine Steigerung des Freibetrags je zu berücksichtigendem Kind vor.
- Eine *Sozialversicherungskomponente* sorgt für einen niedrigeren Freibetrag, wenn es sich um eine geringfügige Beschäftigung handelt. Die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit erhöht dagegen den Freibetrag.

Aufgrund der Kinderkomponente stellt sich die Situation für Haushalte mit Kindern in der Neuregelung besser dar als für Alleinlebende oder Paare ohne Kinder.

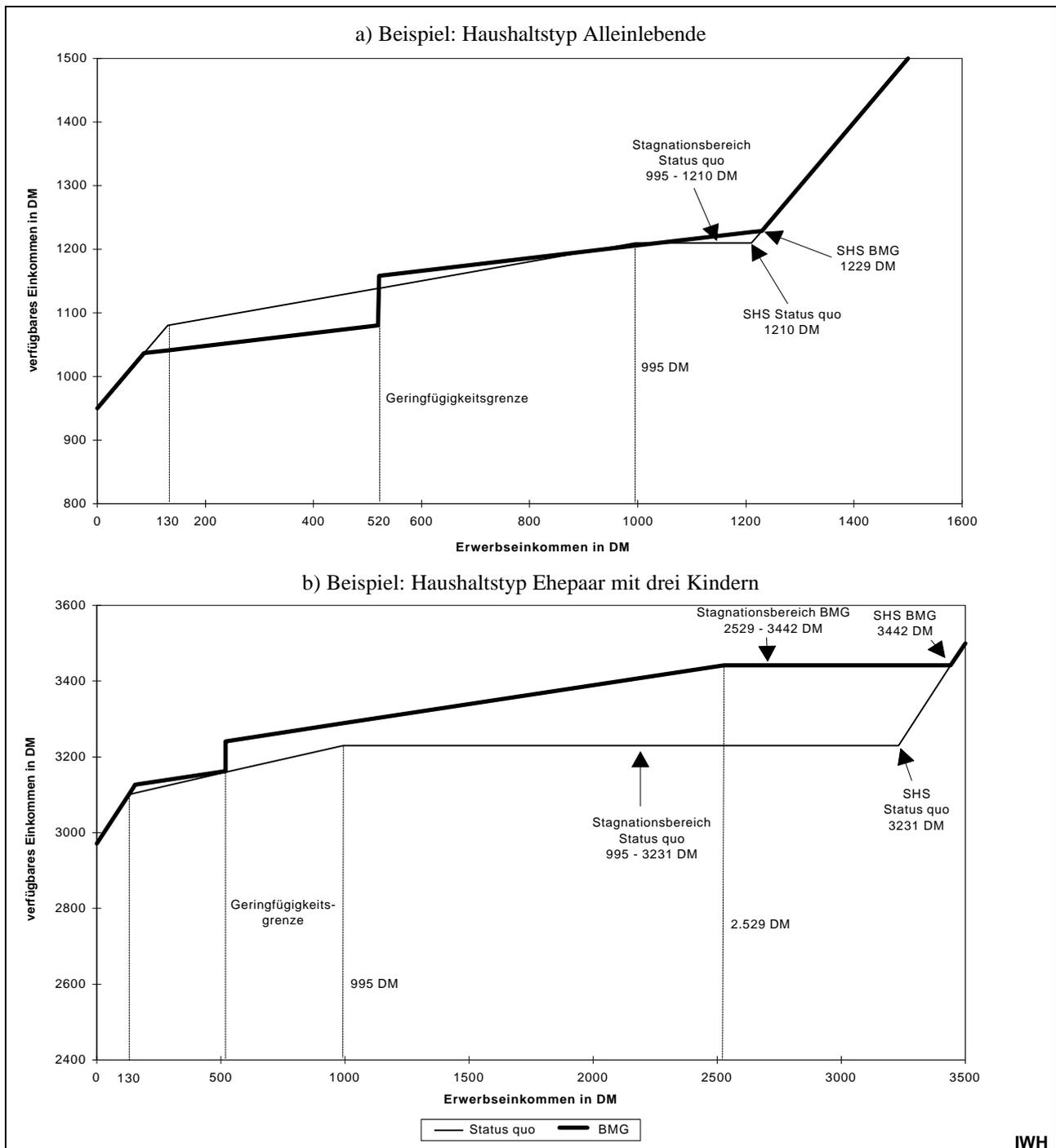
Durch die zweite Komponente wird ein stärkerer Anreiz zur Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit geschaffen. Die Einkommensgrenze für geringfügige Beschäftigung beträgt in Ostdeutschland zur Zeit 520 DM.

Aus den Übersichten der jeweiligen verfügbaren Einkommen in der Abbildung wird deutlich, daß die Differenz zwischen Status quo und BMG-Vorschlag sowohl von dem entsprechenden Haushaltstyp als auch von der Höhe des Erwerbs-

⁶ Bundessozialhilfegesetz (BSHG) § 76. Aufgrund der besseren Darstellbarkeit wird die obige Erläuterungsform gewählt. Aus Sicht des Sozialhilfeempfängers erfolgt der Zufluß aus den beiden Einkommensarten natürlich umgekehrt: Das Erwerbseinkommen wird ergänzend mit Sozialhilfe in Höhe des Freibetrages aufgefüllt.

⁷ Die Sozialhilfeschwelle benennt den Betrag des Einkommens, bei dessen Überschreitung kein Anspruch auf Sozialhilfe mehr besteht. Die Höhe der Sozialhilfeschwelle hängt von der Haushaltszusammensetzung ab und beträgt in Sachsen-Anhalt für einen Alleinlebenden momentan 1.210 DM und für ein Ehepaar mit drei Kindern 3.231 DM.

Abbildung:
 Verfügbares Einkommen für erwerbstätige Sozialhilfeempfänger in Abhängigkeit von der Höhe des Erwerbseinkommens
 - Annahme: Sozialhilfe und Erwerbseinkommen sind alleinige Einkommensquellen -



einkommens abhängt. Für Alleinlebende läßt sich durch die gesunkenen Möglichkeiten zur Steigerung des verfügbaren Einkommens im Bereich geringfügiger Beschäftigung eine deutliche Verringerung der Arbeitsanreize erkennen. Oberhalb der Sozialversicherungsgrenze sind hingegen höhere Freibeträge im BMG-Vorschlag zu konstatieren. Die Erhöhung

der verfügbaren Einkommen fällt für Alleinlebende jedoch marginal aus. Mit zunehmender Kinderzahl – hier dargestellt am Beispiel eines Ehepaares mit drei Kindern – wird die Einkommenserhöhung immer deutlicher, so daß spürbare Anreizwirkungen zur Arbeitsaufnahme von der Neuregelung ausgehen können.

Zudem zeigt sich, daß der Stagnationsbereich (konstantes verfügbares Einkommen bei steigendem Erwerbseinkommen) nach dem BMG-Kombilohn später einsetzt als im Status quo.⁸ Der Stagnationsbereich beginnt im Status quo bei einem Erwerbseinkommen von 995 DM. Diese Grenze wird im BMG-Vorschlag teilweise erheblich nach oben verschoben. Der maximale Freibetrag für ein Ehepaar mit drei Kindern wird erst bei einem Nettoeinkommen von 2.529 DM erreicht. Er beträgt hier 471 DM und ist damit um 211 DM höher als im Status quo.

Festzuhalten bleibt, daß nach dem BMG-Kombilohn der Anreiz zur Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit bis auf wenige Ausnahmen durch höhere Freibeträge steigt. Bei geringfügiger Beschäftigung hat der Reformansatz hingegen eine Verschlechterung der Einkommenssituation zur Folge; unter Einbeziehung der Kinderkomponente können jedoch auch hier in geringem Umfang positive Anreizwirkungen entstehen.

Bei der Untersuchung der Effekte der beschriebenen Veränderungen werden im folgenden drei Gruppen unterschieden:

- arbeitslose Sozialhilfeempfänger,
- erwerbstätige Sozialhilfeempfänger und
- Neueintritte in die Sozialhilfe.

Arbeitslose Sozialhilfeempfänger als primäre Zielgruppe des BMG-Kombilohns

Aufgrund der stärkeren Differenzierung der BMG-Freibeträge ergeben sich aus der breiten Spanne möglicher finanzieller Effekte auch unterschiedliche Anreize zur Arbeitsaufnahme, die zu individuellen Reaktionen von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern führen.

Auf der Basis eines mikroökonomischen Modells⁹ lassen sich diese individuellen Reaktionen auf die jeweils differierenden Freibetragsänderungen abschätzen. Die Berechnungen stützen sich als Datengrundlage auf den Arbeitsmarktmonitor¹⁰ Sach-

sen-Anhalt mit der Befragung von 1997. Die nachfolgenden Ergebnisse gelten somit für Sachsen-Anhalt, sind in ihrer Größenordnung jedoch auch auf die anderen ostdeutschen Bundesländer übertragbar. Bei einer Betrachtung der alten Bundesländer sind ähnliche Einspareffekte zu erwarten, da die empirisch ermittelten Arbeitsangebotsreaktionen durchaus westdeutschen Erfahrungswerten entsprechen. Am ehesten könnten Unterschiede auf der Kosten Seite vermutet werden. Möglicherweise differieren im unteren Bereich die Einkommensverteilungen zwischen Sachsen-Anhalt und Westdeutschland.

In der empirischen Analyse werden für arbeitslose Sozialhilfeempfänger die Veränderungen der Freibeträge, die entsprechenden Einkommensveränderungen und die daraus resultierenden Arbeitsanreize berechnet. Im Ergebnis wären durch den BMG-Kombilohn 2,4 vH der 22.500 arbeitslosen Sozialhilfeempfänger in Sachsen-Anhalt bereit, eine Tätigkeit mit einem Einkommen unterhalb der Sozialhilfegrenze anzunehmen.

Arbeitsnachfrage bestimmt Einsparungen

Die mit der Erwerbstätigkeit einhergehende Absenkung der Sozialhilfe führt zu einer Entlastung der Sozialhilfekassen. Die möglichen Einsparungen sind dabei von den individuellen Haushaltstypen und der Höhe des Einkommens abhängig. Im Durchschnitt ergibt sich nach den vorliegenden Modellrechnungen eine Ersparnis von jährlich 12.580 DM pro Sozialhilfeempfänger.

Die konkrete finanzielle Entlastung wird jedoch auch durch die Reaktion der Arbeitsnachfrage bestimmt. Unter der Prämisse, daß Arbeitslosigkeit von Sozialhilfeempfängern allein angebotsbedingt ist, trifft das zusätzliche Arbeitsangebot auf eine latent bereits vorhandene Arbeitsnachfrage und wird daher vollständig absorbiert. Unter dieser als Szenario 1 bezeichneten Annahme würden aus dem BMG-Kombilohn durch die Gruppe der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger Einsparungen in Höhe von 6,8 Mio. DM pro Jahr resultieren.

⁸ Im Fall eines Alleinlebenden fällt der Stagnationsbereich sogar komplett weg, so daß Einkommensverbesserungen bis zur Sozialhilfeschwelle realisiert werden können.

⁹ Dabei handelt es sich um ein Verfahren, welches das präferierte Arbeitsvolumen eines arbeitslosen Sozialhilfeempfängers in Abhängigkeit von der erzielbaren Lohnhöhe, dem Niveau des Freibetrages und individueller Charakteristika (Alter, Geschlecht, Bildung etc.) auf der Basis eines Nutzenmaximierungskalküls schätzt. Vgl. TRABERT, L.; DREGER, C.; KEMPE, W.; KOLB, J., a.a.O.

¹⁰ Zum Arbeitsmarktmonitor vgl. WIENER, B.: Arbeitsmarktdaten Sachsen-Anhalt, Forschungsbeiträge zum Ar-

beitsmarkt in Sachsen-Anhalt, Band 8, Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit. Magdeburg 1995. Darüber hinaus wird das Sozio-Ökonomische-Panel (SOEP) für einige Fragestellungen herangezogen. Vgl. WAGNER, G.; SCHUPP, J.; RENDTEL, U.: Das Sozio-Ökonomische Panel (SOEP) – Methoden der Datenproduktion und -aufbereitung im Längsschnitt, in: Hauser, R.; Ott, N.; Wagner, G. (Hrsg.): Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik, Band 2: Erhebungsverfahren, Analysemethoden und Mikrosimulation, S. 70-112. Berlin 1994.

Die Prämisse, daß das gesamte zusätzliche Arbeitsangebot auf eine entsprechende Nachfrage trifft, ist jedoch nur eine der denkbaren Möglichkeiten. Eine Lockerung dieser Annahme zieht erhebliche Einschränkungen der errechneten finanziellen Entlastungen nach sich. Im Extremfall einer rein nachfragebedingten Arbeitslosigkeit reagiert die Arbeitsnachfrage überhaupt nicht auf das zusätzliche Angebot und keiner der Sozialhilfeempfänger findet eine Arbeitsstelle. Dementsprechend lassen sich in diesem Szenario 2 auch keine Einsparungen erzielen.

Die Szenarien 1 und 2 beschreiben die gesamte Spannweite der möglichen Einspareffekte. Tatsächlich dürfte die Zahl der neuentstehenden Arbeitsplätze zwischen diesen beiden Extremwerten liegen, so daß in Sachsen-Anhalt eine finanzielle Entlastung von jährlich maximal 6,8 Mio DM durch den BMG-Vorschlag möglich ist.

Mitnahmeeffekte durch bereits erwerbstätige Sozialhilfeempfänger

Die neue Bemessung der Freibeträge nach dem BMG-Kombilohn ist nicht nur ein potentielles Anreizinstrument für arbeitslose Sozialhilfeempfänger. Sie impliziert zusätzlich finanzielle Veränderungen für bereits erwerbstätige Sozialhilfeempfänger, auch wenn sich an deren bisherigem Erwerbsverhalten nichts ändert. Mit Ausnahme des Geringfügigkeitsbereichs wird Erwerbseinkommen mit einem geringeren Betrag als bisher auf die Sozialhilfe angerechnet. Aus Sicht der Sozialhilfeträger führt dies zu wachsenden Sozialhilfeleistungen und damit zur Entstehung von Mitnahmeeffekten. Darüber hinaus können geringfügig Beschäftigte wegen der niedrigeren Anreize in diesem Einkommensbereich ihr Arbeitsvolumen reduzieren. Der daraus resultierende Einkommensverlust begründet ebenfalls höhere Sozialhilfeansprüche und wirkt auf der Seite des Fiskus kostensteigernd.

Für die rund 2.200¹¹ erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger in Sachsen-Anhalt ergeben sich je nach Höhe des Einkommens und des Haushaltstyps unterschiedliche Veränderungen der Freibeträge. Während ein Alleinstehender mit einem Erwerbseinkommen von rund 600 DM pro Monat eine Erhöhung des Freibetrags um 16 DM erwarten kann, liegt die Differenz für Ehepaare mit drei Kindern und einem Verdienst von 2.000 DM bei 158 DM

¹¹ Basis 1996. Für 1997 liegen noch keine Zahlen über die Anzahl der erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger in Sachsen-Anhalt vor.

(vgl. auch Abbildung). Im Durchschnitt aller Erwerbseinkommen und Haushaltstypen erhöhen sich die Ausgaben je betrachtetem Erwerbstätigen um monatlich 76 DM. Insgesamt entsteht den Sozialhilfeträgern aus der Gruppe der erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger eine Kostenbelastung von rund 2 Mio. DM jährlich.

Den Modellrechnungen zufolge sind die durch den BMG-Vorschlag induzierten Verhaltensänderungen unter bereits erwerbstätigen Sozialhilfeempfängern vernachlässigbar, so daß von dieser Seite keine zusätzlichen Einspareffekte zu erwarten sind.

Potentielle Neueintritte in die Sozialhilfe sind größter Kostenfaktor

Weitere Mitnahmeeffekte sind von der Gruppe der potentiellen Neueintritte in die Sozialhilfe zu erwarten. Erwerbstätige Personen, die unter Status-quo-Bedingungen mit ihrem Haushaltseinkommen relativ knapp oberhalb der Sozialhilfeschwelle liegen, können durch den gestiegenen BMG-Freibetrag sozialhilfeberechtigt werden.

Für die Erfassung der Neueintritte sind die individuellen Haushaltseinkommen sowie die entsprechend den Regelungen geltenden Sozialhilfeschwellen von Bedeutung. Befindet sich das Haushaltseinkommen zwischen der Status-quo-Schwelle und der höheren BMG-Schwelle, liegt nach Einführung der Neuregelung eine potentielle Sozialhilfeberechtigung vor. Allerdings geht aus dieser Abgrenzung noch nicht hervor, ob der potentielle Sozialhilfeanspruch auch tatsächlich geltend gemacht wird. Bereits unter den derzeitigen Bedingungen werden zustehende Sozialhilfeleistungen nicht wahrgenommen. Dies geschieht aufgrund mangelnder Information, Scham oder aus Angst vor dem Rückgriff auf Verwandte. Schätzungen gehen davon aus, daß nur etwa 30 vH der Sozialhilfeberechtigten auch Sozialhilfe beziehen.¹² Bei Zugrundelegung dieser Inanspruchnahmequote zeigt die Analyse des Arbeitsmarktmonitors, daß sich die Zahl der Sozialhilfeempfänger in Sachsen-Anhalt durch Neueintritte um rund 4.100 Personen oder 6,4 vH¹³ erhöhen würde. Daraus ergeben sich fiskalische Belastungen durch ergänzende Sozialhilfe von jährlich etwa 4,3 Mio. DM.

¹² Vgl. RENTZSCH, D.: Dynamische Armutsforschung in Ostdeutschland – Dauer und Ursachen von Sozialhilfverläufen im sozialpolitischen Kontext, in: Rehberg, K.-S. (Hrsg.): Differenz und Integration – Die Zukunft moderner Gesellschaften, Band II, S. 561-567. Opladen 1997.

¹³ Hochgerechnet auf die Zahl aller Sozialhilfeempfänger in Sachsen-Anhalt 1996.

Unter Einbeziehung möglicher Verhaltensänderungen ist ferner zu berücksichtigen, daß für einen Teil der Neueintritte eine Reduktion des Arbeitsangebots rational sein kann: Im Stagnationsbereich (vgl. Abbildung b) führt eine Verminderung des Erwerbseinkommens nicht zu einer Einbuße des verfügbaren Einkommens. Ein geringeres Arbeits-einkommen wird hier vollständig mit Sozialhilfe aufgefüllt. Neueintritte können also ihr Arbeitsvolumen im Stagnationsbereich ohne Einkommensverlust reduzieren, da sich die Sozialhilfeleistungen ausgleichend erhöhen. Für die Kommunen resultieren aus dem Stagnationseffekt folglich steigende Kosten. Je nachdem, inwieweit der Stagnationseffekt ausgeschöpft wird, erreichen diese zusätzlichen Kosten bis zu 2,7 Mio. DM.¹⁴ Die gesamten Kosten durch Neueintritte lassen sich demnach auf maximal 7 Mio. DM pro Jahr beziffern.

Kosten übersteigen Einsparungen

Wird der BMG-Kombilohn in die Realität umgesetzt, sind nicht unerhebliche Mitnahmeeffekte für die Gruppen der erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger und der Neueintritte zu erwarten. Insgesamt ist mit 6,4 bis 9 Mio. DM zusätzlichen Belastungen der Kommunen zu rechnen, die unabhängig von den unterstellten Nachfragereaktionen sind. Auf der anderen Seite stehen Einsparungen, wenn sich das zusätzliche Arbeitsangebot der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger auf dem Arbeitsmarkt realisieren läßt. Die Höhe der Einsparungen ist dabei jedoch von der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt abhängig, deren mögliche Reaktion durch die beiden Extremfälle in den Szenarien 1 und 2 abgebildet ist: Je größer die Anzahl der zusätzlich erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger ist, desto mehr Sozialhilfeleistungen werden durch eigenes Einkommen ersetzt (vgl. Tabelle). In Szenario 1 läßt sich das zusätzliche Arbeitsangebot vollständig realisieren. Dadurch entstehen Einsparungen in Höhe von jährlich 6,8 Mio. DM. Werden diese Einsparungen den Kosten gegenübergestellt, ergibt sich eine Nettoersparnis von 0,5 Mio. DM. Unter Berücksichtigung des Stagnationseffektes würde jedoch eine finanzielle Nettobelastung in Höhe von bis zu 2,2 Mio. DM resultieren.

Auch in Szenario 2 lassen sich Einsparungen erzielen, obwohl die Arbeitsnachfrage annahmegemäß

¹⁴ Bisher liegen keinerlei empirische Erfahrungen über den Ausschöpfungsgrad des Stagnationseffektes vor. Eine Reduzierung des Arbeitsvolumens setzt neben der Bereitschaft der Arbeitnehmer aber auch entsprechende Möglichkeiten der Arbeitszeitgestaltung voraus.

Tabelle:

Finanzielle Gesamteffekte des BMG-Kombilohns für die Sozialhilfeträger in Sachsen-Anhalt 1997 - in Mio. DM pro Jahr -

	Szenario 1	Szenario 2
<i>Arbeitslose Sozialhilfeempfänger</i>		
Kosten	0	0
Ersparnis ^a	6,8	0 bis 0,14
<i>Erwerbstätige Sozialhilfeempfänger</i>		
Kosten	2,0	2,0
Ersparnis	0	0
<i>Neueintritte in Sozialhilfe</i>		
Kosten ^a	4,3 bis 7,0	4,3 bis 7,0
Ersparnis	0	0
Nettokosten ^a	-0,5 bis 2,2	6,3 bis 8,9

^a Die Spannweite innerhalb der Szenarien entsteht durch die unbekannte Ausnutzung des Stagnationseffektes.

nicht steigt. Der vorher beschriebene Stagnationseffekt führt bei den Neueintritten in die Sozialhilfe zu einer Reduktion des Arbeitsangebots. Auf diese Weise wird auch bei konstanter Arbeitsnachfrage Arbeitsvolumen frei. Da arbeitslose Sozialhilfeempfänger hier jedoch mit allen Arbeitslosen um diese Nachfrage konkurrieren, können sie hier nur entsprechend ihrem Anteil an allen Arbeitslosen partizipieren.¹⁵ Die daraus entstehenden Einsparungen sind deswegen auch nur marginal und betragen höchstens 140.000 DM. Somit dominieren in Szenario 2 eindeutig die Kosten und führen zu Mehrausgaben von etwa 6,3 bis 8,9 Mio. DM.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse aus der Tabelle, daß der BMG-Vorschlag vor allem durch die potentiellen Neueintritte trotz niedriger Inanspruchnahmequote ein erhebliches Kostenpotential birgt. Lediglich am unteren Rand des optimistischen Szenarios 1 können durch den BMG-Kombilohn Nettoeinsparungen in Höhe von 0,5 Mio. DM realisiert werden. Für die anderen Varianten sind dagegen Mehrkosten der Sozialhilfeträger zu konstatieren, die im Land Sachsen-Anhalt an der Spitze bei 8,9 Mio. DM pro Jahr liegen.

Hinsichtlich der Arbeitsmarktbilanz kann resümiert werden, daß aus dem BMG-Vorschlag positive Beschäftigungswirkungen resultieren. Die Di-

¹⁵ Der Anteil von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern an allen Arbeitslosen in Sachsen-Anhalt beträgt knapp 10 vH.

mensionen sind auf den ersten Blick jedoch enttäuschend: Selbst unter der restriktiven Annahme einer allein an finanziellen Aspekten orientierten Arbeitsangebotsentscheidung der Sozialhilfeempfänger bieten nur 2,4 vH der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger in Sachsen-Anhalt zusätzlich Arbeit an. Diese eher marginalen Arbeitsmarkteffekte können angesichts der teilweise nur geringen Freibetrags erhöhungen allerdings auch nicht verwundern. Die Freibetragsänderungen des BMG-Kombilohns sind in ihrer Anreizwirkung letztlich nicht so gravierend, als daß spürbare Beschäftigungseffekte wirksam werden könnten. Hier zeigt sich ein generelles Dilemma dieser Reformansätze. Eine großzügigere Anrechnung würde über höhere Einkommen zwar zu einer stärkeren Ausdehnung des Arbeitsangebots führen. Wie bereits die Diskussionen um die Einführung einer negativen Einkommensteuer deutlich gemacht haben, wäre dies jedoch mit dem Nachteil behaftet, daß die Einkommensgrenze, die noch einen Anspruch auf Sozialhilfe begründet, faktisch angehoben wird. Der damit verbundene Effekt einer steigenden Anzahl von Neueintritten in die Sozialhilfe ist wiederum mit erheblichen Kosten verbunden. Trotz positiver Wirkungen stoßen solche Anreizin-

strumente daher schnell an finanzielle Grenzen und sind allein kaum ausreichend, um Sozialhilfeempfänger verstärkt in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Deswegen sollten arbeitsangebotssteigernde Elemente Teil eines breiter angelegten Ansatzes sein, der auch die individuelle Situation von Sozialhilfeempfängern stärker berücksichtigt. Ein solche Strategie könnte zusätzlich beispielsweise die Schaffung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten, eine bessere Verzahnung der Aktivitäten von Sozial- und Arbeitsämtern, die Einschaltung von Vermittlungsagenturen, Anreize zur Einstellung von Sozialhilfeempfängern für (private) Arbeitgeber und Qualifikationsmaßnahmen für Sozialhilfeempfängern beinhalten.¹⁶ Allerdings sollte nicht vergessen werden, daß auch diese Vorschläge nicht frei von Problemen sind.

Erfolgversprechend dürfte nur eine auf die konkreten Schwierigkeiten bei der Eingliederung von Sozialhilfeempfängern in den ersten Arbeitsmarkt abzielende Kombination verschiedener Instrumente sein.

Jürgen Kolb (jko@iwh.uni-halle.de)

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

Christian Dreger (cdr@iwh.uni-halle.de)

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

Bulgariens erste Erfahrungen mit seinem Currency board

Zum 1. Juli 1997 führte Bulgarien ein Currency board ein. Ein solcher Mechanismus ist grundsätzlich ein geeignetes Instrument, um hyperinflationäre Tendenzen, wie sie in Bulgarien zu Beginn des Jahres 1997 zu beobachten waren, zu bekämpfen. Auch in Bulgarien wurden die in das Currency board gesetzten Erwartungen erfüllt. Eine zentrale Rolle spielte dabei, daß hierdurch eine Stabilisierung von Erwartungen auf Seiten der Wirtschaftssubjekte erreicht und die Geldentwertung nachhaltig eingedämmt wurde. Nachteilig könnte sich in Zukunft die begonnene reale Aufwertung der Landeswährung Lew auswirken, wenn hierin eine Kosteninflation zum Ausdruck kommt. Notfalls muß die verfolgte Strategie der Stabilisierung in Form des Currency boards sogar wieder fallengelassen werden, um eine störungsfreie gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu sichern.

Wirkungsweisen von Currency boards

Die Preisstabilisierung ist ein wichtiges Element der Transformationsprozesse in Mittel- und Osteu-

ropa. Zur Sicherung monetärer Stabilität griffen bislang viele Transformationsländer auf eine wechsellkursbasierte Politik zurück. Einige Länder wie beispielsweise Polen, Ungarn und – bis Mai 1997 – Tschechien banden ihre Landeswährungen an einen Währungskorb. Estland und Litauen untermauerten ihre Wechselkursfixierung durch ein *Currency board*. Bulgarien führte nach einer kurzen Phase der Hyperinflation ebenfalls – mit Wirkung vom 1. Juli 1997 – ein *Currency board* ein.

Die Grundidee eines *Currency boards* ist es, durch die Aufgabe einer eigenständigen Geldpolitik und die Anbindung an die Währung eines Ankerlandes dessen geldpolitische Glaubwürdigkeit zu

¹⁶ Vgl. beispielsweise HACKENBERG, H.; WAGNER, G. a.a.O. und ROSENFELD, M.: Arbeit für Sozialhilfeempfänger: Zwischen welchen Wegen können wir heute wählen?, Wirtschaftsdienst, Nr. 9, 1997, S. 505-512, sowie für einen Überblick der amerikanischen Erfahrungen mit unterschiedlichen Ansätzen: GUERON, J.M.; PAULY, E.: From Welfare to Work. New York 1991. Dabei gilt es zu berücksichtigen, daß solche Vorschläge bereits teilweise Eingang in die Sozialhilfepraxis gefunden haben.