



Wolfgang Franz*

Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell: Der Vorschlag des Sachverständigenrates

Einführung

Die positive konjunkturelle Entwicklung bewirkt zwar eine erfreuliche Belebung auf dem Arbeitsmarkt in Form eines Aufbaus der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und eines Rückgangs der Arbeitslosigkeit, geht aber zu einem großen Teil an den beiden Hauptproblemgruppen vorbei, nämlich den gering qualifizierten und den langfristig Arbeitslosen. Beide Problemgruppen machen fast zwei Drittel aller registrierten Arbeitslosen aus, und jede Wirtschaftspolitik, welche die Arbeitslosigkeit wirksam zu bekämpfen sich zum Ziel setzt, wird sich daran messen lassen müssen, inwieweit sie diesbezüglich wirksame Lösungsansätze umgesetzt hat.

Die Bundesregierung hat diesen Handlungsbedarf prinzipiell erkannt und vereinbarte im Koalitionsvertrag vom 11. November 2005, die Einführung eines Kombilohnmodells zu prüfen. Das Bundesministerium für Arbeit und Technologie bat mit Schreiben vom 6. April 2006 den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), eine Expertise zu dieser Thematik zu erstellen. Der SVR übergab diese Expertise nach umfangreichen Vorarbeiten im August 2006 der Bundesregierung. Die Expertise ist als Buch unter dem Titel »Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell« erschienen und als Kurzfassung im neuesten Jahresgutachten 2006/07 »Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen« enthalten. Beide Publikatio-

* Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang Franz ist Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, und Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

nen können im Internet unter www.sachverstaendigenrat.org kostenfrei heruntergeladen werden.¹

Zielsetzungen und Nebenbedingungen

Ein auf die Probleme des deutschen Arbeitsmarktes zugeschnittener Kombilohn muss zwei Zielen gerecht werden. Zum einen geht es um die Stimulierung der Beschäftigung von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen, zum anderen muss der Sicherung eines Mindesteinkommens als sozialpolitischer Dimension Rechnung getragen werden.

Zur Erhöhung der Beschäftigung beider Problemgruppen bedarf es neuer Arbeitsplätze für diesen Personenkreis und genügend hoher Anreize für die Arbeitslosen, eine Arbeit aufzunehmen. Für die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen gilt generell, dass die Arbeitskosten durch das Wertgrenzprodukt mindestens gedeckt sein müssen. Da die Produktivität im Bereich gering qualifizierter Arbeit und von Langzeitarbeitslosigkeit – aufgrund der mit der langen Dauer der Arbeitslosigkeit einhergehenden Entwertung des Humankapitals – niedrig ist, können dort nur niedrige Löhne gezahlt werden. Erforderlich ist daher eine weitere Spreizung der qualifikatorischen Lohnstruktur insbesondere im Niedriglohnbereich, weil niedrige Löhne die Arbeitsnachfrage erhöhen und den Verdrängungswettbewerb zwischen Qualifizierten auf der einen Seite und Geringqualifizierten sowie Langzeitarbeitslosen auf der anderen entschärfen. Eine solche Strategie mit dem Vorwurf von »Hungerlöhnen« zu diskreditieren, ist schon deshalb falsch, weil es hierzulande eine Mindesteinkommenssicherung gibt, beispielsweise durch das Arbeitslosengeld II.

Des Weiteren müssen die Anreize für die Arbeitslosen verstärkt werden, die gering entlohnten Arbeitsplatzangebote zu akzeptieren. Dies kann nicht zuletzt mit Hilfe von »Kombilöhnen« geschehen, also einer Kombination (daher der Name) von Arbeitsentgelten und staatlichen Lohnsubventionen, in diesem Fall an Arbeitnehmer (im Gegensatz zu Lohnsubventionen an Arbeitgeber wie bei der »Magdeburger Alternative«, die aber mit einer Reihe von Nachteilen behaftet sind und daher vom SVR als unterlegene Alternative angesehen werden).

Ein Kombilohn muss in seiner Ausgestaltung außerdem die sozialpolitische Dimension berücksichtigen. Wenn das Einkommen eines Erwerbstätigen unterhalb des dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes entsprechenden und vom Gesetzgeber zu bestimmenden soziokulturellen Existenzmi-

nimums liegt, ist es Aufgabe des Staates, mit Transferzahlungen unterstützend einzuspringen. Dies gilt erst recht vor dem Hintergrund der geforderten weiteren Auffächerung der qualifikatorischen Lohnstruktur. Die Gewährleistung des soziokulturellen Existenzminimums ist zwar ein wichtiges Gebot unserer Verfassung, falsch ausgestaltet hemmt sie jedoch die Anreize zur Arbeitsaufnahme.

Es kommt also darauf an, beide Ziele – die Beschäftigungserhöhung und die Gewährleistung des soziokulturellen Existenzminimums – miteinander zu vereinbaren. Das Kombilohnmodell des SVR wird dieser Anforderung gerecht.

Leitgedanken

Dem Kombilohnmodell des SVR liegen vier hauptsächliche Leitgedanken zugrunde.

Erstens sollte ein Kombilohn möglichst passgenau an den beiden Problemgruppen ansetzen. Dafür bietet sich das Arbeitslosengeld II als Ausgangspunkt für eine Reform an, denn rund drei Viertel der arbeitslosen Geringqualifizierten und der Langzeitarbeitslosen gehören zu seinen Empfängern. Überdies wirkt die im Rahmen des Arbeitslosengelds II vorgenommene Bedürftigkeitsprüfung einer Ausweitung des Kreises der Geförderten sowie Mitnahmeeffekten entgegen.

Zweitens besitzen Hilfebedürftige einen Anspruch auf Unterstützung seitens der Solidargemeinschaft, bei Erwerbsfähigen allerdings subsidiär zu den eigenen Bemühungen um die Verringerung der Hilfebedürftigkeit, ein Gedanke, der ausdrücklich der Grundsicherung für Arbeitsuchende zugrunde liegt (§ 1 SGB II). Konkret heißt dies: Die Gesellschaft muss ihre Unterstützung nicht unkonditioniert gewähren, sondern kann eine Gegenleistung einfordern, bei Erwerbsfähigkeit eben in Form von Arbeit.

Drittens sollte eine möglichst nachhaltige Integration auf dem ersten Arbeitsmarkt angestrebt werden. Eine bloße Erhöhung der Erwerbsbeteiligung, die sich vor allem in Beschäftigungsverhältnissen mit nur marginalem Umfang niederschlägt, greift zu kurz.

Viertens sollte die Reform angesichts der angespannten finanziellen Lage der öffentlichen Haushalte weitgehend kostenneutral sein. An diesem Erfordernis mangelt es anderen Modellen, soweit überhaupt einschlägige Berechnungen vorgelegt werden.

Das Modell in drei Modulen: Eine Übersicht

Ausgehend von diesen Leitgedanken besteht der Reformvorschlag des SVR aus drei Modulen, wobei das Modul 2

¹ Es versteht sich von selbst, dass dieser Text maßgeblich auf der Expertise des SVR aufbaut. Gleichwohl liegt die Verantwortung für diesen Beitrag allein beim Autor, zumal ein Mitglied des SVR sich nicht in der Lage sah, zentrale Inhalte der Expertise mit zu tragen.

das Kernelement des Kombilohnmodells darstellt, welches von den beiden anderen Modulen flankiert wird.

Modul 1 besteht aus einer Geringfügigkeitsschwelle bei den Hinzuverdienstmöglichkeiten, indem Erwerbseinkommen bis zu 200 € voll auf das Arbeitslosengeld II angerechnet werden. Darüber hinausgehende Einkommensteile werden im Gegenzug stärker von der Anrechnung freigestellt, und zusätzlich erfolgt die Zahlung einer mit Werbungskosten verrechenbaren Zahlung von 40 €. Zielrichtung dieses Moduls ist mithin die Konzentration der Förderung auf solche Beschäftigungsverhältnisse, die eine nachhaltige Integration in den ersten Arbeitsmarkt und damit bessere Aufstiegschancen erwarten lassen.

Modul 2, welches im nächsten Abschnitt noch näher erläutert wird, sieht vor, dass zum einen der Regelsatz des Arbeitslosengelds II für erwerbsfähige Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft um 30% sinkt und sich gleichzeitig die Hinzuverdienstmöglichkeiten für am ersten Arbeitsmarkt erzielte Erwerbseinkommen verbessern. Die Wahrung des soziokulturellen Existenzminimums trotz Absenkung des Regelsatzes wird durch die Option zur Wiederaufstockung des Arbeitslosengelds II auf dem zweiten Arbeitsmarkt gewährleistet.

Modul 3 senkt als Reform der Minijobs und Midijobs die Schwelle für Minijobs auf 200 € (derzeit: 400 €) und dehnt die Gleitzone der Sozialabgaben für Midijobs nach unten auf den Bereich von 200 € bis 800 € aus. Beim Übergang von einem Minijob zu einem Midijob betragen die anfänglichen Beitragssätze des Arbeitgebers und Arbeitnehmers nur 15 bzw. 0%, so dass in Verbindung mit der Absenkung der Minijobschwelle und der bereits im Jahresgutachten 2005/06 vorgeschlagenen Abschaffung der Minijobs im Nebenerwerb dadurch sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse spürbar an Attraktivität gewinnen.

Das Kernelement des Kombilohnmodells

Theoretische Überlegungen und vor allem einschlägige Erfahrungen (anderer Länder) zeigen, dass vor allem von einer Absenkung des Einkommens, welches bei Nichterwerbstätigkeit bezogen wird, kombiniert mit einer Senkung der Transferenzugsrate, wirksame Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung ausgehen. Folglich besteht die erste der beiden Säulen des Kernelements aus einer Senkung des Regelsatzes des Arbeitslosengelds II für erwerbsfähige Angehörige einer Bedarfsgemeinschaft. Diese Absenkung hat zwei Wirkungen, die beide darauf abzielen, das Arbeiten mehr als bisher lohnender zu machen. Es kommt unmittelbar zu einem negativen Einkommenseffekt, und sie schafft finanzielle Spielräume, die Transferenzugsrate deutlich zu verringern und damit ebenfalls die Arbeitsanrei-

ze zu erhöhen, ohne die fiskalischen Kosten durch eine Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten in die Höhe zu treiben.

Um diese Wirkungen zu erzielen, bedarf es einer spürbaren Reduktion des Regelsatzes. Jedoch sprechen eine Reihe von Gründen gegen eine zu drastische Senkung (wie beim Modell der Aktivierenden Sozialhilfe des ifo Instituts) oder gar völlige Streichung. Unter anderem treten bei solchen im Extremfall vorliegenden »Randlösungen« sehr große Wohlfahrtsverluste unter den Transferempfängern auf, die nicht mehr durch die erzielten höheren Anreiz-/Arbeitsangebotseffekte aufgewogen werden. Des Weiteren mögen andere Haushaltsangehörige, vor allem Kinder, von einer drastischen Kürzung erheblich mit betroffen sein. Unter Abwägung aller Gesichtspunkte schlägt der SVR einen Absenkungssatz in Höhe von 30% vor. Das Modell des SVR wäre jedoch ebenso mit einer weitergehenden Senkung kompatibel. Die bereits derzeit geltenden Regelungen, das Arbeitslosengeld II bei mehrfachen Ablehnungen von Arbeitsplatzangeboten markant zu kürzen, blieben davon unberührt.

Die zweite Säule des Kernelements des Kombilohnmodells sieht wesentlich großzügigere Hinzuverdienstmöglichkeiten als gegenwärtig praktiziert vor. In Verbindung mit der im ersten Modul vorgesehenen niedrigeren Geringfügigkeitsschwelle kann der mit der Regelsatzsenkung gewonnene finanzielle Spielraum auf die Förderung von Erwerbseinkommen im Intervall zwischen 200 € und 800 € konzentriert und dort die Transferenzugsrate deutlich von derzeit 80 auf immerhin 50% reduziert werden.

Die Wirkung der beiden Module 1 und 2 ist damit komplementär, und die Umsetzung nur eines der beiden Module läuft den Intentionen zuwider. Die Senkung des Regelsatzes verstärkt die mit der Geringfügigkeitsschwelle beabsichtigte Konzentration der Förderung auf Einkommen oberhalb von 200 €. Denn der mit der Kürzung der Regelleistung verbundene Einkommensentzug macht die alternative Entscheidung des Nichtarbeitens sehr viel unattraktiver. Umgekehrt erlaubt die Geringfügigkeitsschwelle eine wesentlich stärkere Verringerung der Transferenzugsrate im Einkommensbereich zwischen 200 € und 800 €, als sie bei einer isolierten Kürzung des Regelsatzes möglich wäre.

Die Rolle der Arbeitsgelegenheiten

Eine entscheidende Frage lautet, wie mit Empfängern von Arbeitslosengeld II verfahren wird, die vorübergehend oder längerfristig auf dem ersten Arbeitsmarkt trotz redlichen Bemühens keinen Arbeitsplatz befinden. Sie gleichwohl und ohne weiteres mit der verringerten Regelleistung ihrem Schicksal zu überlassen, dafür wird man nicht plädieren können. Denn das Arbeitslosengeld II ist im Unterschied zum

Arbeitslosengeld gemäß SGB III keine Versicherungsleistung, und ihm kommt neben dem Kombilohncharakter die zentrale Rolle einer Mindesteinkommenssicherung für hilfebedürftige Erwerbsfähige und deren Angehörige zu. Dieses Sozialstaatsgebot anders formuliert heißt für diesen konkreten Sachverhalt: Es muss immer möglich sein, den vollen Regelsatz des Arbeitslosengelds II zu erhalten, soweit die Gegenleistung in Form von Arbeit erbracht wird, vorzugsweise selbstverständlich auf dem ersten Arbeitsmarkt, hilfsweise aber als Tätigkeit auf dem zweiten Arbeitsmarkt, in einer »Arbeitsgelegenheit«.

Gemäß dem Vorschlag des SVR unterscheidet sich diese Arbeitsgelegenheit von der gegenwärtig praktizierten Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (§ 16 Absatz 3 SGB, auch »Zusatzjobs« oder »Ein-Euro-Jobs« genannt). Die Arbeitsgelegenheiten des SVR-Vorschlags sind deutlich unattraktiver, denn sie erlauben eine Aufstockung des Haushaltseinkommens lediglich auf das Niveau des bisherigen Arbeitslosengelds II, ergänzt um eine Werbungskostenpauschale. Die wöchentliche Arbeitszeit beläuft sich auf 30 Stunden, um dem Leistungsempfänger weiterhin genügend Zeit für eine begleitende Suche nach einem Arbeitsplatz auf dem ersten Arbeitsmarkt zu gewähren.

Die Arbeitsgelegenheiten gemäß SVR-Vorschlag besitzen eine Mehrfachfunktion. Über die genannte Sicherung eines Mindesteinkommens hinaus erleichtern sie im Sinne einer Beweislastumkehr die Überprüfung der Arbeitsbereitschaft der arbeitslosen Leistungsempfänger. Im Unterschied zum Status quo stellt die Verringerung des Leistungsniveaus nun den Regelfall dar, und der Leistungsempfänger muss im Sinne eines Workfare-Konzepts selbst aktiv werden und mit seiner Bereitschaft, auf dem zweiten Arbeitsmarkt zu arbeiten, eine Gegenleistung für den ungeschmäleren Bezug der Transferleistung erbringen. Eine weitere Aufgabe der Arbeitsgelegenheiten könnte schließlich die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit sein, indem für den Arbeitsmarkt wichtige Fähigkeiten (neu) vermittelt oder aufgefrischt werden.

Falls die betreuende Arbeitsgemeinschaft, Arbeitsagentur oder Optionskommune vorübergehend nicht in der Lage ist, einem Leistungsempfänger, der bereit ist, zur Aufstockung der Regelleistung auf dem zweiten Arbeitsmarkt zu arbeiten, einen Platz in einer Arbeitsgelegenheit oder eine andere nach Einschätzung des Vermittlers hilfreiche Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik anzubieten, erfolgt eine Aufstockung des Arbeitslosengelds II auf das alte Niveau ohne Beitrag des Leistungsempfängers.

An dieser Stelle kann nochmals die 30%ige Senkung des Regelsatzes thematisiert werden. Eine wesentlich stärkere Absenkung oder gar eine völlige Streichung wie im Modell

der Aktivierenden Sozialhilfe hätte einen drastischen Anstieg der Anzahl der Arbeitsgelegenheiten zur Folge, womit möglicherweise die durch diese stärkere Regelsatzsenkung erzielten finanziellen Spielräume sogar wieder aufgezehrt würden. Denn der Kreis der Personen, die die Kürzung der Regelleistung ohne Inanspruchnahme des zweiten Arbeitsmarkts akzeptieren, selbst wenn sie keinen Arbeitsplatz auf dem ersten Arbeitsmarkt finden, würde bei einer wesentlich schärferen Senkung des Regelsatzes ebenfalls beträchtlich kleiner.

Beschäftigungseffekte und fiskalische Kosten

Entscheidend für die Bewertung des Kombilohnmodells und seiner einzelnen Module sind die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die öffentlichen Haushalte.

Die Arbeitsangebotseffekte wurden in umfänglichen und arbeitsintensiven Vorarbeiten mit Hilfe eines mikroökonomischen Simulationsmodells abgeschätzt. Gegenüber dem Rechtsstand 30. Juni 2006 (»Status quo«) ergeben die Module 1 und 2, die komplementär sind, eine Erhöhung des Arbeitsangebots um 402 000 Personen, wobei dem Modul 2 die entscheidende Bedeutung zukommt, denn eine isolierte Einführung nur von Modul 1 erbrächte lediglich 41 000 zusätzliche Arbeitsanbieter. Wenn die Regelsatzsenkung in Abänderung des SVR-Vorschlags (30%) in einer Höhe von 40% vorgenommen würde, fiel die Zunahme der Anzahl der Arbeitsanbieter um 100 000 Personen höher aus; Analoges gilt mit umgekehrtem Vorzeichen für einen Regelsatz von 20%.

Bezogen auf den vollständigen Vorschlag des SVR beläuft sich der Arbeitsangebotseffekt auf 378 000 Personen, denn das Modul 3 (Reform der Minijobs und Midijobs) hat ein um 22 000 Personen geringeres Arbeitsangebot (bei aufgrund einer kompensierenden Ausweitung der Arbeitszeit unverändertem aggregiertem Arbeitsvolumen) zur Folge. Im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion stehen indes weniger die Arbeitsangebotseffekte, sondern die Wirkung auf die Beschäftigungshöhe, so dass die Arbeitsnachfrage zu berücksichtigen ist. Damit die auf den Markt tretenden Arbeitskräfte durch eine zusätzliche Arbeitsnachfrage absorbiert werden, ist ein niedrigerer Lohnsatz erforderlich, was wiederum das Arbeitsangebot tangiert. Um solchen Rückkopplungseffekten Rechnung zu tragen, werden die simulierten Arbeitsangebotsänderungen mit Schätzungen einschlägiger Arbeitsnachfrageelastizitäten verknüpft. Im Ergebnis ergibt sich wiederum für den kompletten Vorschlag des SVR nunmehr eine Anzahl von in der Größenordnung 350 000 zusätzlich Beschäftigten, während sich der reine Arbeitsangebotseffekt wie erwähnt auf 378 000 beläuft. Der Bedarf an Arbeitsgelegenheiten wird in der Startphase steigen. Unsere Schätzungen zeigen, dass in der kurzen Frist ein Ge-

samtbedarf (also einschließlich des derzeitigen Bestands) von rund 700 000 Arbeitsgelegenheiten entsteht, der sich in der mittleren und längeren Frist indessen deutlich reduzieren dürfte, nachdem sich die Arbeitsangebotseffekte in Beschäftigungseffekte umgesetzt haben.

In allen untersuchten Szenarien kommt es mittelfristig bis langfristig im Saldo zu einer Entlastung der öffentlichen Haushalte. Die Einnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen steigen, und die Ausgaben für Sozialtransfers gehen in teilweise beträchtlichem Umfang zurück. Im Endeffekt ergibt sich bei Umsetzung des gesamten Kombilohnmodells eine Nettoentlastung von 12,9 Mrd. €.

Schlussbemerkung

Wie die quantitativen Größenordnungen der geschätzten Beschäftigungseffekte verdeutlichen, stellt die vorgeschlagene Reform des Arbeitslosengelds II keinen Königsweg zur Beseitigung der hohen Arbeitslosigkeit dar. Sie macht eine wachstumsfreundliche und beschäftigungsfreundliche Wirtschafts- und Sozialpolitik ebenso wenig entbehrlich wie weitere Reformen des institutionellen Regelwerks auf dem Arbeitsmarkt.

Der Vorschlag des SVR ist als Ganzes zu sehen und kann seine Wirkung nur in seiner Gesamtheit entfalten. Nur einzelne Module herauszuberechnen oder ihn auf bestimmte Zielgruppen zu beschränken, ist nicht zielführend, und die Umsetzung eines Kombilohns mit einem flächendeckenden oder branchenspezifischen Mindestlohns zu verbinden, wäre kontraproduktiv.