



Ronnie Schöb [Foto: David Ausserhofer]

Ronnie Schöb ist Professor für Finanzwissenschaft an der Otto-von-Guericke-Universität und war von Februar bis September 2006 als Gastwissenschaftler in der Abteilung „Märkte und Politik“ des WZB tätig. Seine Forschungsinteressen konzentrieren sich neben der Arbeitsmarktpolitik und Fragen zur Reform des Wohlfahrtsstaates auch auf Fragen der Steuertheorie und -politik sowie der Umweltökonomik.

Arbeit fördern, nicht Nichtstun

„Magdeburger Alternative“: Wie Kombilohn funktionieren kann

Von Ronnie Schöb

Ein alleinstehender Empfänger des Arbeitslosengeldes II (ALG II) erhält einschließlich Unterkunftskosten ca. 675 Euro pro Monat. Nimmt er einen Teilzeitjob zu einem Stundenlohn von fünf Euro an, so kann er diesen Betrag mit 20 Stunden Arbeit im Monat um 100 Euro aufstocken, ohne dass ihm etwas vom Arbeitslosengeld abgezogen wird. Würde das Großhandelsunternehmen Meyer & Söhne in Berlin einen ungelerten Lagerarbeiter für den gleichen Nettolohn, also 775 Euro, einstellen, könnte es unter vielen geeigneten Bewerbern wählen, selbst wenn diese dafür in Vollzeit arbeiten müssten. Meyer & Söhne stellen aber keine ungelerten Lagerarbeiter ein. Denn die Firma müsste einschließlich aller Sozialversicherungsbeiträge monatlich rund 1.200 Euro aufbringen. Die Wertschöpfung einfacher Arbeit reicht in vielen Fällen nicht aus, Neueinstellungen zu rechtfertigen. Darin liegt die Ursache für die hohe Arbeitslosigkeit unter den Geringqualifizierten – nicht in fehlenden Anreizen zur Arbeitsaufnahme.

Neue Arbeitsplätze für einfache Tätigkeiten werden nur dann wieder im ausreichenden Maß entstehen, wenn die Arbeitskosten in diesem Bereich substantiell fallen. Dann allerdings fallen die Nettolöhne unter das Einkommen eines Arbeitslosen, und dies vernichtet die Anreize für Arbeitslose, neu geschaffene Arbeitsplätze auch anzunehmen. Deutschland ist in einem Sozialstaatsdilemma gefangen. Will man den Menschen einen anständigen Lohn über dem Existenzminimum zahlen, so finden sich zu wenige Unternehmen, die bereit sind, diesen zu zahlen. Will man mit niedrigeren Löhnen neue Arbeitsplätze schaffen, so fallen die Einkommen Geringqualifizierter unter das Existenzminimum.

Einen Ausweg aus dem Dilemma bietet der so genannte Kombilohn. Dabei handelt es sich um einen staatlichen Lohnkostenzuschuss, mit dem sich die Arbeitskosten für die Unternehmen verringern lassen, ohne die Nettoeinkommen für die Arbeitnehmer zu senken. So bestechend einfach der Grundgedanke, so schwer scheint er in der Praxis umzusetzen zu sein. Modellversuche wie das bundesweit eingeführte „Mainzer Modell“ oder das „Saarbrücker Modell“ sind gescheitert, weil sie alle wichtigen Grundvoraussetzungen für den Erfolg eines Kombilohns außer Acht gelassen haben. Leider steht zu befürchten, dass der nächste bundesweit eingeführte Kombilohn die gleichen Konstruktionsfehler aufweisen wird.

Anhand des an der Magdeburger Universität entwickelten Modells, das in mehreren Bundesländern erprobt werden soll, werden hier die wesentlichen Konstruktionsmerkmale für einen erfolgreichen Kombilohn dargestellt. Mit diesem Modell lassen sich in dem bestehenden institutionellen Rahmen die Arbeitskosten der Unternehmen mindern, ohne die Nettolöhne zu senken.

Der Kern dieser „Magdeburger Alternative“ ist die dauerhafte Entlastung der Arbeitgeber von den Sozialversicherungsbeiträgen. Wer einen ALG II-Empfänger zu einem Gehalt unterhalb einer Förderhöchstgrenze einstellt, erhält die gesamten Sozialversicherungsbeiträge, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge, zurückerstattet. Dies sind bei einem Bruttoarbeitsentgelt von monatlich 1.000 Euro rund 420 Euro. Die Arbeitskosten einschließlich Arbeitgeberanteil zu den Sozialversicherungen fallen von monatlich 1.210 Euro um rund 35 Prozent auf 790 Euro, ohne dass sich am Nettoeinkommen etwas ändert.

Schnell wirkt die Förderung, wenn sie dahin geht, wo sie hingehört: Nach der „Magdeburger Alternative“ geht der Kombilohn in Form eines Arbeitgeberzuschusses direkt an die Unternehmen. Damit sinken die Arbeitskosten vom ersten Tag an. Bei Arbeitnehmerzuschüssen, wie sie der Sachverständigenrat und das

Münchener Institut für Wirtschaftsforschung fordern, müssen hingegen erst die Marktkräfte so wirken, dass der Zuschuss genug Lohndruck entfaltet, um die Arbeitskosten fallen zu lassen. In welchem Umfang und in welchem Zeitraum der Zuschuss letztlich an die Arbeitgeber weitergegeben wird, ist völlig offen. Damit ist auch unklar, wie lange es dauern wird, bis erste Erfolge dieser Vorschläge für die Beschäftigungssituation sichtbar werden.

Die „Magdeburger Alternative“ ist im Ansatz zielgruppenorientiert, denn die Förderung gilt nur für die Einstellung bisheriger ALG II-Empfänger. Damit unterscheidet sie sich zunächst einmal nicht von anderen zielgruppenorientierten Konzepten wie der „Initiative 50plus“ des Bundesarbeitsministeriums, die als staatliche Lohnzuschlag für ältere Arbeitslose konzipiert ist, die einen niedriger bezahlten Job annehmen als in der vorherigen Anstellung. Bei einer zielgruppenorientierten Förderung besteht jedoch immer die Gefahr, dass regulär beschäftigte und entlohnte Arbeitnehmer verdrängt werden. Während die in der Politik diskutierten Vorschläge dagegen keinerlei Vorkehrungen treffen, sieht die „Magdeburger Alternative“ zwei Gegenmaßnahmen vor.

Innerhalb eines Unternehmens lässt sich die Verdrängung von regulär Beschäftigten verhindern, indem die Sozialversicherungsbeiträge nur erstattet werden, wenn die Beschäftigung in der untersten Lohngruppe gegenüber einer Stichtagsbeschäftigung steigt. Hatte ein Unternehmen zum Stichtag beispielsweise zehn Beschäftigte in der untersten Tariflohngruppe und stellt es einen bisherigen ALG II-Empfänger ein, so steigt dadurch die Beschäftigung in dieser Lohngruppe auf elf an, und die Sozialversicherungsbeiträge werden erstattet. Entlässt das Unternehmen einen regulär Beschäftigten, so fällt die Beschäftigung wieder auf zehn, und der Förderanspruch entfällt.

Verdrängung geschieht jedoch auch durch Auslagerung in neue Unternehmen und durch Billiglohnkonkurrenz neuer Unternehmen. Um diese einzudämmen, erhalten bestehende Unternehmen nach dem Modell der „Magdeburger Alternative“ nicht nur die Sozialversicherungsbeiträge für den neu eingestellten Arbeitnehmer erstattet, sondern auch für einen bereits Beschäftigten. Damit sinken im bestehenden Unternehmen die Arbeitskosten für einen zusätzlichen Arbeitnehmer um rund 70 Prozent. Der Anreiz, zusätzliche Arbeitnehmer einzustellen, ist doppelt so hoch wie in neu gegründeten Unternehmen.

Die doppelte Förderung zusätzlicher Beschäftigung ermöglicht es den bestehenden Unternehmen, durch Beschäftigungsausweitung den Nachteil abzubauen, den sie gegenüber neu gegründeten Unternehmen bei den durchschnittlichen Arbeitskosten haben. Durch die Einbeziehung bestehender Arbeitsplätze in die Förderung wird die Verdrängung vermieden, da die Arbeitskosten längerfristig für alle sinken. Dies ist entscheidend für die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Solange nur einzelne Gruppen gefördert werden, kommt es zu Verwerfungen durch künstliche Wettbewerbsvorteile für die Begünstigten. Neue Arbeitsplätze entstehen dadurch nicht, sondern nur verschärfter Verdrängungswettbewerb.

Verdrängung ließe sich auch durch eine unmittelbare Förderung aller Arbeitsplätze vermeiden, doch dies ist nicht finanzierbar. Dies würde bedeuten, alle bestehenden Arbeitsplätze zu fördern, bevor auch nur der erste neue Arbeitsplatz entstanden wäre. Den Umweg, den die „Magdeburger Alternative“ über eine im Ansatz zielgruppenorientierte Förderung der Beschäftigungsausweitung geht, erlaubt es, den Kombilohn auch in der Einführungsphase zu finanzieren und damit die notwendige politische Akzeptanz längerfristig zu sichern.

Solange neu geschaffene Arbeitsplätze problemlos mit ALG II-Empfängern besetzt werden können, bedarf es keiner weiteren Maßnahmen. Das zeigen die vielen ernst gemeinten Bewerbungen auf gering entlohnte freie Stellen und die große Bereitschaft unter den ALG II-Empfängern, Ein-Euro-Jobs anzunehmen, wie der Leiter der Arbeitsgemeinschaft zur Betreuung Langzeitarbeitsloser in Hamburg, Thomas Bösenberg, in der Wochenzeitung „Die Zeit“ vom 26. Juni 2005 berichtete: Die Ein-Euro-Jobs würden den Anbietern „aus den Händen gerissen“.

In Deutschland wird intensiv über die Einführung von Kombilöhnen diskutiert, die die Arbeitskosten für die Unternehmen verringern, ohne die Nettoarbeitseinkommen zu senken. So bestechend einfach der Grundgedanke, so schwer scheint die Umsetzung in der Praxis. Dieser Beitrag stellt mit der „Magdeburger Alternative“ ein Konzept vor, das mit flächendeckender Einführung und unbefristeter Gültigkeit auf politische Unterstützung und schnelle Erfolge setzt und damit die Voraussetzungen für ein Erfolg versprechendes Kombilohnmodell in Deutschland erfüllt.

Summary

Wage subsidies

Germany discusses the introduction of wage subsidies that allows the firms to lower labor cost without reducing the workers' net wages. An appealing idea, yet the practical implementation seems problematic. The so called Magdeburg Alternative proposes a model for a wage subsidy scheme for Germany which fulfils four core requirements for success.

Nur wenn sich einzelne ALG II-Empfänger weigern, zumutbare Arbeit anzunehmen, schlägt die „Magdeburger Alternative“ eine konsequente Anwendung der im Sozialgesetzbuch festgeschriebenen Zumutbarkeitsregeln vor. Wer zumutbare Arbeit ablehnt, verliert den Anspruch auf staatliche Unterstützung.

Während zur Zeit der erhöhte Druck auf die ALG II-Empfänger nur die Angst der ohnehin Chancenlosen schürt, das Wenige zu verlieren, das sie vom Staat erhalten, werden im Kontext der „Magdeburger Alternative“ nur diejenigen sanktioniert, die mehrmals ohne hinreichenden Grund Arbeitsmöglichkeiten im privaten Sektor abgelehnt haben. Der Sachverständigenrat ignoriert diese so wichtige Verknüpfung von Arbeitsplatzangebot und verringerter Arbeitslosenunterstützung in seinem jüngsten Sondergutachten zum Kombilohn. Für ihn ist die Kürzung des ALG II um 100 Euro in Verbindung mit verbesserten Hinzuverdienstgrenzen für Vollzeitjobs ausreichend, um 350.000 Arbeitslose dazu bewegen zu können, endlich (wieder) einen Job anzunehmen. Wer so zynisch argumentiert, ohne konkret zu sagen, woher diese Jobs denn kommen sollen, darf sich nicht wundern, wenn er in der Politik kaum Gehör findet.

Unternehmen werden nur dann ernsthaft über die Schaffung neuer dauerhafter Arbeitsplätze nachdenken, wenn sie von dauerhaft gesunkenen Arbeitskosten ausgehen können. Befristete Fördermaßnahmen, auf die sich die Große Koalition bei all ihren Vorschlägen konzentriert, wirken nur als Qualifizierungsbeihilfen: Wer während der Förderung seine Produktivität so weit steigert, dass er mit seiner Arbeit dem Unternehmen die gesamten Arbeitskosten erwirtschaftet, wird weiterbeschäftigt; wer es nicht schafft, steht am Ende wieder auf der Straße. Die „Magdeburger Alternative“ sieht dagegen eine unbefristete Förderung vor. Nur dies sichert auch die Arbeitsplätze mit dauerhaft niedriger Wertschöpfung.

Die Furcht vor einer neuen Dauersubvention ist dabei unbegründet, denn durch einen unbefristeten Kombilohn wird nur die durch ALG II festgeschriebene Dauerförderung der Arbeitslosigkeit ersetzt. Die „Magdeburger Alternative“ sieht einen Umbau des deutschen Systems der sozialen Grundsicherung vor, weg von einer Hilfe zum Nichtstun hin zu einer Hilfe zur Arbeit – und dies in einer Art und Weise, die die Besonderheiten des deutschen Arbeitsmarktes berücksichtigt.

Rechnet sich ein Vorschlag wie die „Magdeburger Alternative“? Die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge für neu eingestellte Arbeitnehmer ist für die öffentliche Hand aufkommensneutral. Ein ALG II-Empfänger ist bereits gesetzlich krankenversichert und zahlt in die Rentenversicherung ein. Wenn er eine Arbeit annimmt, ändert sich nichts an seinem Leistungsanspruch aus der Kranken- und Pflegeversicherung. Bei der Rentenversicherung werden zwar zusätzliche Rentenanwartschaften erworben, doch ist das Einkommen der meisten Geförderten so niedrig, dass für jeden Euro, den sie mehr aus der eigenen Rentenversicherung bekommen, in Zukunft ein Euro weniger ergänzende staatliche Grundsicherung im Alter gezahlt werden wird.

Einen positiven Effekt haben die Einsparungen beim ALG II und bei den Unterkunftskosten. Zieht man davon die Kosten für die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge derjenigen ab, die bislang ihre Beiträge selbst bezahlten, so bleibt ein Überschuss von jährlich mindestens 3.500 Euro je neu geschaffenen Arbeitsplatz übrig.

Langfristig lassen sich mit Hilfe der „Magdeburger Alternative“ ca. 1,7 Millionen neue Arbeitsplätze schaffen, wie aktuelle Modellrechnungen zeigen. Wegen der zusätzlichen Förderung bereits bestehender Arbeitsplätze würden dann bis zu 90 Prozent der förderungsfähigen Arbeitsplätze tatsächlich gefördert – de facto wird damit ein flächendeckender Kombilohn verwirklicht. Er senkt die Arbeitskosten für einfache Tätigkeiten substanziell, ohne deshalb zu einer Erosion der Nettolöhne zu führen. Ein derart ausgestalteter Kombilohn vereint effiziente Arbeitsmarktpolitik mit sozialstaatlichen Prinzipien und hilft damit auch den jetzt im Blickpunkt stehenden Zielgruppen, ohne andere zu benachteiligen.

Weiterführende Literatur

Andreas Knabe, Ronnie Schöb, Joachim Weimann, „Marginal Employment Subsidization: A New Concept and a Reappraisal“: in *Kyklos*, Vol 59, No. 4, 2006

Ronnie Schöb, Joachim Weimann, *Arbeit ist machbar – Die Magdeburger Alternative: Eine sanfte Therapie für Deutschland*, 5. Auflage, Döbel: Janos Stekovic Verlag 2006, 150 S.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell*, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt 2006 www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/press/ges_Kombi.pdf