

Editorial

Soll der Staat Erwerbseinkommen subventionieren?

Arme ArbeitnehmerInnen, die trotz Arbeit in Armut leben müssen, arme Arbeitslose, die auf Grund hoher Löhne keinen Arbeitsplatz finden, und arme Staaten, die durch die Finanzierung diverser sozialer Hängematten Schulden anhäufen – gegen all diese Plagen soll ein Mittel helfen: der Kombilohn. Im deutschsprachigen Raum wird mit diesem Begriff die konditionale Verknüpfung von Erwerbstätigkeit und staatlicher Leistung bezeichnet. Einen besseren Eindruck worum es geht, liefert die englische Bezeichnung „*In-Work Benefits*“.

Überraschenderweise werden Kombilohn-Modelle sowohl von neoliberalen als auch von links stehenden PolitikerInnen und WissenschaftlerInnen gefordert. Erst bei genauerer Betrachtung der Ausgestaltung dieser Verknüpfung von Lohneinkommen und Sozialtransfers wird klar, dass es um fundamental unterschiedliche Konzepte geht. Bevor also die schnell gestellte Frage „Wie stehen sie zum Kombilohn?“ beantwortet werden kann, sollte geklärt werden, welche Form von Kombilohn gemeint ist.

Der gleichzeitige Bezug von Transfers und Erwerbseinkommen sowie unterschiedliche Modelle der konditionalen Verknüpfung von Erwerbseinkommen und Sozialleistungen sind in allen ausgebauten Wohlfahrtsstaaten üblich. Die Motive für die Einführung von Kombilöhnen und deren Ausgestaltung sind freilich sehr heterogen.

Die Notwendigkeit von Kombilöhnen wird implizit oder explizit mit geringen Produktivitäten der betroffenen Arbeitskräfte begründet. In der Regel werden daraus zwei Argumentationslinien entwickelt.

Zum Ersten: Die Betriebe können sich die in den Industriestaaten üblichen Löhne angesichts der niedrigen Produktivität dieser MitarbeiterInnen nicht leisten. Zwingt man sie dennoch, diese zu zahlen, gehen die entsprechenden Arbeitsplätze entweder durch die Abwanderung des Kapitals oder durch den Verlust der Wettbewerbsfähigkeit verloren.

Zum Zweiten: Werden diese Menschen mangels Unterstützungszahlungen gezwungen, zu Niedrigstlöhnen zu arbeiten, so bleiben sie trotz Erwerbstätigkeit arm. Und tatsächlich gibt es in einigen Ländern eine steigende Zahl von Erwerbstätigen, die arm oder armutsgefährdet sind. Diesen arbeitenden Armen (*Working Poor*) soll finanziell unter die Arme gegriffen werden, entweder durch Steuererleichterungen oder durch Transfers.

Neben diesen Argumentationen, die eher darauf abzielen, erwerbskonditionale Unterstützungszahlungen vulgo Kombilöhne zu dauerhaften Bestandteilen der Steuer- und Sozialsysteme zu machen, gibt es auch noch viele Vorschläge und Maßnahmen, die sich als Unterstützung beim Eintritt in den Arbeitsmarkt sehen. Keinesfalls übersehen werden darf, dass Kombilohn-Modelle stets in ein spezifisches Steuer-Transfer-System eingebettet sind. Daraus ergibt sich, dass die Konsequenzen für monetäre Arbeitsanreize selbst bei gleich gestalteten Kombilohn-Modellen sehr unterschiedlich ausfallen.

Welche Wirkungen die verschiedenen Modelle haben, lässt sich nicht auf einen Blick sagen, da die Steuer- und Transfersysteme in den einzelnen Staaten ihre Eigenheiten haben. Empirische Länderstudien sind nicht nur aufwändig, sondern kommen teilweise auch zu uneinheitlichen Ergebnissen. Eine Beschreibung der Modelle auf Grund ihrer Zielausrichtung erscheint sinnvoll.

Armutsvermeidung

Mit der 1975 in den USA eingeführten negativen Einkommensteuer, dem „*Earned Income Tax Credit*“ (EITC), wird geringes Erwerbseinkommen aufgestockt. Die staatlichen Zuschüsse, die auch ausbezahlt werden, bemessen sich nach dem Verdienst aus Arbeit und Kinderzahl, d. h. Erwerbstätigkeit und Kinder sind notwendige Voraussetzungen. Grundlage bildet das Haushaltseinkommen. Im Jahr 2005 wurden etwa 0,27% des BIP, das waren rund 1,3% der Bundeshaushaltsausgaben, an etwa 22 Mio. Haushalte gezahlt. (Es gibt ca. 135 Mio. Beschäftigte in den USA). Dazu kommen vermehrt Initiativen in einzelnen Bundesstaaten. Zudem gibt es in den USA noch Kindergeld (*Child Tax Credit* und *Additional Child Tax Credit*) in Höhe von \$ 1.000 jährlich, bei dem ebenfalls Erwerbstätigkeit Voraussetzung für den Bezug darstellt.

Angesichts der weitaus geringeren Sozialquote der USA, und damit auch nur spärlicher anderer Sozialmaßnahmen, wird der EITC in den USA als wesentliche armutsvermindernde Maßnahme angesehen. Doch liegt die Armutsquote der USA nach OECD-Daten (17,1% im Jahr 2000) weitaus höher als in Deutschland (9,8%) und Österreich (9,3%).

Nur zum Vergleich: Die Familienbeihilfe, der Kinderabsetzbetrag und das Kinderbetreuungsgeld in Österreich machen rund 2,2% des BIP aus und gehen an fast 100% der Familien mit Kindern. Zudem sind sie nicht an Erwerbstätigkeit gebunden.

Die Wirkungen des EITC in Hinblick auf die Erwerbsbeteiligung wurden in vielen Studien untersucht. Die Erhöhung der Erwerbsquote für Alleinerziehende von 1984 bis 1996 wird teilweise als Folge des EITC

bzw. seiner Reformen gesehen, aber auch als Folge der begleitend durchgeführten mehr oder weniger strikten Trainings- und Beschäftigungsprogramme. Außerdem werden die Reformen der Sozialhilfe, welche den Druck auf die „*Welfare Moms*“ massiv erhöhten, und die anhaltend gute Konjunktur als Ursachen für den Anstieg gesehen. Für verheiratete Paare wurden keine bzw. leicht negative Effekte auf die Erwerbsbeteiligung geschätzt. Dies ist auf Grund der Konstruktion des EITC als Haushaltseinkommensergänzung plausibel. Das zusätzliche Erwerbseinkommen eines Ehepartners reduziert in der Regel die Förderung.

In Großbritannien können Erwerbstätige, die auf Grund ihres Erwerbsumfangs die Voraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe nicht mehr erfüllen, gegebenenfalls einen Kombilohn, den „*Working Tax Credit*“, erhalten. Zur Bemessung wird ebenfalls das Haushaltseinkommen herangezogen.

Der „*Working Families' Tax Credit*“ (WFTC) wurde 2003 durch den „*Working Tax Credit*“ (WTC) und den „*Child Tax Credit*“ (CTC) ersetzt. Im April 2004 gab es bezogen auf die Gesamtbeschäftigung ca. 20% CTC-BezieherInnen und 6,6% BezieherInnen des WTC. Für WTC plus CTC wurden Kosten von 0,9% des BIP erwartet, ca. 2% der Gesamtausgaben des nationalen Haushalts.

In Großbritannien bedeutete die Ausweitung des WTC bzw. CTC nicht, dass es zu Einschränkungen im Bereich des Arbeitslosengeldes kam. Allerdings gab es Bedenken, dass die Anhebung des Mindestlohn zulasten dieser erhöhten Sozialleistungen gehen könnte.

Durch die großzügigere Ausgestaltung (Erhöhung des Niveaus und Reduktion der Einkommensanrechnung) dürften Anreize für eine Erwerbsbeteiligung bei Alleinerziehenden und für eine/n PartnerIn bei Elternpaaren gestiegen sein. Hingegen dürften bei Elternpaaren teilweise die Anreize für eine Erwerbstätigkeit beider PartnerInnen gesunken sein.

Empirische Untersuchungen bezüglich der Erwerbsbeteiligung gibt es nur für den „*Working Families' Tax Credit*“ (WFTC), Vorläufer der aktuellen Regelung. Auch hier wurden vor allem Alleinerziehende untersucht. Für Mütter wurden in allen Studien positive Effekte ausgewiesen, die – je nach Länge des Untersuchungszeitraums – zwischen 1 und 7 Prozentpunkten lagen. Tatsächlich stieg die Erwerbsbeteiligung von 1994 bis 2004 bei den Alleinerziehenden um 9 Prozentpunkte.

Für Elternpaare wurden in denselben Studien keine bzw. leicht negative Effekte auf die Erwerbsbeteiligung ausgewiesen. Insgesamt stieg die Erwerbsbeteiligung von 1994 bis 2004 um mehr als 5 Prozentpunkte. In beiden Fällen dürfte die wirtschaftliche Entwicklung Großbritanniens also auch einen beträchtlichen Teil des Erfolgs aus-

machen. Die Armutsquote Großbritanniens betrug 2004 lt. Eurostat 18%, die vergleichbare Quote für Österreich 13%.

Wie bei allen Maßnahmen, die Transferzahlungen oder Steuern an das Haushaltseinkommen binden, ergibt sich auch bei diesen auf Armutsbekämpfung auf der Haushaltsebene ausgerichteten Konzepten das Problem der Egalisierung der Grenzsteuersätze zwischen den Partnern. Sobald es Fixkosten der Arbeitsaufnahme gibt, ist es in diesen Modellen immer sinnvoller, ein Alleinverdiener-Konzept zu wählen.

Beschäftigungsmaßnahmen

Die EU und die OECD mahnen seit etlichen Jahren bessere Anreize zur Arbeitsaufnahme ein. In den beschäftigungspolitischen Leitlinien finden sich wiederholt Hinweise, man möge doch Armutsfallen vermeiden und die Grenzsteuersätze für die wenig Verdienenden senken.

In Deutschland wird über Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich schon länger heftig unter dem Motto „Sozial ist, was Arbeit schafft“ debattiert. Im Jahr 2005 bestanden in Deutschland einige bundesweite Kombilohn-Modelle, die mit den Hartz-Reformen eingeführt wurden. Die Förderung von sog. „Mini- und Midi-Jobs“ (rund 6,6 Mio. Personen) sowie das anrechnungsfreie Erwerbseinkommen beim Bezug von Arbeitslosengeld II (0,7-0,8 Mio. Personen) sind zahlenmäßig relevant.

Des Weiteren gibt es in Deutschland eine Fülle von Vorschlägen und regionalen Modellen:

Einige Vorschläge, die in der deutschen Debatte kursieren, seien hier angeführt: das Kombilohn-Modell des ifo-Instituts (Sinn-Modell), die Magdeburger Alternative sowie ähnliche Vorschläge: das DGB-Freibetragsmodell und das Progressiv-Modell der Grünen.

Das ifo-Modell zielt darauf ab, die Löhne im unteren Bereich um bis zu 33% und Lohnersatzleistungen um bis zu 50% zu kürzen, weil aus der neoklassischen Sicht des ifo-Instituts nur mit deutlichen Lohnkürzungen die Beschäftigung erhöht werden kann. Die Lohnkürzung soll dabei mittelfristig neben Niedriglöhnen auch mittlere Löhne betreffen. Auf die gekürzten Löhne soll dann ein öffentlicher Einkommenszuschuss aufsetzen, der teilweise die Kürzungen bei Löhnen bzw. Lohnersatzleistungen kompensieren und nach Höhe der Erwerbseinkommen gestaffelt werden soll. Arbeitslose, die sich trotzdem nicht auf dem ersten Arbeitsmarkt integrieren lassen, sollen zum gekürzten ALG II-Transfer zwangsweise im öffentlichen Dienst oder als LeiharbeiterInnen in der Privatwirtschaft eingesetzt werden. Herkömmliche Lohnersatzleistungen müssen zurückgefahren werden. Gesetzliche Mindestlöhne sieht das ifo als schädlich an, weil Lohnsenkungen die

Voraussetzung für mehr Beschäftigung bilden. Fiskalisch behauptet das ifo ein Nullsummenspiel gegenüber den jetzigen arbeitsmarktrelevanten Ausgaben. In Deutschland waren dies 2005 52,2 Mrd. €.

Das ifo-Modell steht und fällt mit der Gültigkeit der neoklassischen Sichtweise des Arbeitsmarktes. Ist die Arbeitslosigkeit jedoch im Wesentlichen durch schwache Nachfrage bedingt, würde die Realisierung dieses Modells nicht die gewünschten Effekte erzeugen. Einen empirischen Nachweis für die Gültigkeit der Annahmen kann das ifo-Institut nicht bringen. Trotz Arbeit wären Millionen von Menschen auf staatliche Unterstützung angewiesen, um leben zu können. Die Grenzsteuersätze wären bereits im unteren Einkommensbereich sehr hoch. Und wenn sich das ifo irrte, wären Tausende Arbeitslose plötzlich akut arm.

Die Magdeburger Alternative der Ökonomen Schöb und Weimann fordert nicht eine Senkung der Nettolöhne, sondern für neue Beschäftigungsverhältnisse eine Übernahme sämtlicher Sozialversicherungsbeiträge (AN- und AG-Beiträge) unterer Tarifgruppen durch den Staat. Zusätzlich soll den Arbeitgebern für einen neu Beschäftigten auch ein bereits Beschäftigter gefördert werden (doppelte Subvention). Schöb und Weimann errechnen Beschäftigungsgewinne von 1,8 Mio. Vollzeitstellen. Den Bruttokosten von 28 Mrd. € stellen sie die finanzielle Entlastung durch 1,8 Mio. weniger Arbeitslose gegenüber und erwarten dadurch ein finanzielles Plus in der Staatskassa. Diese Berechnungen werden vielerorts aber angezweifelt.

Die dritte Gruppe von Vorschlägen geht davon aus, dass hohe Lohnnebenkosten nicht in jedem Bereich, jedoch für personen- und haushaltsnahe Dienstleistungen sowie das örtliche Handwerk ein Beschäftigungshindernis darstellen. Deswegen sollen die Sozialbeiträge niedriger Einkommen im Dienstleistungssektor subventioniert werden. Im Progressivmodell der Grünen werden ab dem ersten Euro Beiträge in die Sozialversicherung bezahlt (je 10% AN- und AG-Anteil). Daran schließt eine „Progressivzone“ an. Die volle Last der Sozialversicherungsabgaben von rund 42% soll erst ab einem Bruttoeinkommen oberhalb von 2.000 € zum Tragen kommen. Die geltende „Mini-Job“-Regelung soll im Gegenzug gestrichen werden. Es entstehen dadurch vom ersten Euro an voll anspruchsberechtigte Mitglieder in der Kranken-, Pensions-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung. Die Kosten des Modells werden auf etwa 13 Mrd. € geschätzt. Das DGB-Freibetragsmodell kostet etwa 30 Mrd. €, denn dieses würde auch die hohen Einkommen entlasten. Schätzungen über Beschäftigungseffekte oder Finanzierungsvorschläge liegen für diese Konzepte nicht vor.

Bei den regionalen Modellen handelt es sich in der Regel um zeitlich befristete Fördermaßnahmen für spezifische Zielgruppen. Kaltenorn (2005) zählt 15 regionale Modelle auf. Diese Kombilöhne werden alle

nur auf Antrag für neu aufgenommene Beschäftigungsverhältnisse gewährt. Die Förderung hängt jeweils vom Einkommen ab, das je nach Kombilohn unterschiedlich definiert ist. Die Akzeptanz ist bei den einzelnen Modellen unterschiedlich ausgefallen, es gibt auch Beispiele ohne einen einzigen Förderfall. Als zahlenmäßig relevant können das Mainzer Modell mit 13.800 Förderfällen zwischen 7/2000 und 2/2002 und das noch andauernde Hamburger Modell mit rund 7.000 Förderfällen genannt werden.

Mit diesen Kombilöhnen wurden keine existenzsichernden Beschäftigungen gefördert. Insgesamt konnte bislang kein empirischer Beleg erbracht werden, dass ein Kombilohn-Modell in Deutschland zu einem nennenswerten Aufbau von existenzsichernder Beschäftigung geführt hat.

Auch in Österreich gibt es bereits de facto Kombilohn-Modelle mit Tradition, die allerdings kaum unter diesem Namen diskutiert werden. Sie gelten eher als sozialversicherungsrechtliche oder steuerrechtliche Maßnahmen sowie als Elemente der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Einige seien in der Folge aufgelistet:

Eine steuerpolitische Maßnahmen ist die negative Einkommensteuer, wobei jährlich 10% der Sozialversicherungsbeiträge der ArbeitnehmerIn, maximal jedoch 110 €, ausbezahlt werden, sofern die Lohnsteuerleistung null ist. Weiters gibt es die steuerliche Lehrlingsprämie, bei der Betriebe bis zu 1.000 € Prämie pro Jahr erhalten, wenn sie Lehrlinge ausbilden.

Im Sozialversicherungsrecht gibt es die Geringfügigkeitsgrenze, sowohl für Einkommen bei gleichzeitigem Bezug von Leistungen als auch für die Abgabepflicht. Zudem gibt es Maßnahmen der Lehrlingsförderung und Förderungen für ältere ArbeitnehmerInnen durch reduzierte Beitragssätze.

Weiters gibt es viele arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die eine Lohnsubvention ermöglichen, von denen nur die wichtigsten genannt seien: die Eingliederungsbeihilfen, das bis Ende 2006 befristete Kombilohn-Modell für Langzeitarbeitslose unter 25 oder über 45 Jahre, das Arbeitstraining bzw. die Förderung innerbetrieblicher Qualifizierung für bestimmte Zielgruppen wie Frauen, gering qualifizierte Männer und Männer über 45 Jahre. Darüber hinaus gibt es geförderte Beschäftigung in Sozialunternehmern für schwer vermittelbare Langzeitarbeitslose, und es gibt Beschäftigungsprojekte für schwerstvermittelbare Langzeitarbeitslose, bei denen bis zu 100% Lohn- und Lohnnebenkostenförderung möglich sind.

Trotz der Vielfalt dieser Maßnahmen werden in Österreich bei den gelegentlichen Diskussionen über Kombilöhne die bisherigen Erfahrungen wenig mitreflektiert. Für eine differenzierte Diskussion sind fol-

gende Sachverhalte zu bedenken:

Kombilohnmodelle können nur anhand von konkreten Beispielen, unter Berücksichtigung der sonstigen arbeits-, sozialversicherungs- und steuerrechtlichen Rahmenbedingungen beurteilt werden.

Folgende wesentliche Fragen sind dabei zu stellen:

- Welche Ziele sollten mit dem Kombilohn erreicht werden?
- Wird auf Zielgruppen abgestellt, oder ist es eine allgemeine Förderung?
- Gibt es eine Verbindung mit Aus- oder Weiterbildung?
- Gibt es eine Verbindung mit gemeinnütziger oder sonstiger Arbeitsplatzgarantie, wie diese etwa beim ifo-Modell in Deutschland diskutiert wird?
- Werden die sozial- und kollektivrechtlichen Standards eingehalten?
- Wie sehen die Grenzsteuersätze aus, die durch das Modell verursacht werden?

Ist das Hauptziel der Kombilöhne die Armutsvermeidung, so sollten sie zur Erhaltung ihres armutsvermeidenden Effekts mit Mindestlöhnen kombiniert werden. Sonst besteht die Gefahr, dass die Firmen die Zuschüsse nutzen, um niedrigere Löhne zu zahlen.

Bemisst sich der Anspruch am Haushaltseinkommen, so bewirken Kombilöhne hohe implizite Grenzsteuersätze im Abschleifbereich. Die hohen Marginalbelastungen wirken nicht nur für den einzelnen Erwerbstätigen, sondern auch für andere Haushaltsmitglieder. Solche Systeme haben oft eine negative Anreizwirkung für die Frauenerwerbstätigkeit. Außerdem schaffen sie Anreize, keine offizielle Hausgemeinschaft zu bilden.

Fixkosten der Arbeitsaufnahme haben unabhängig von Einstiegssteuersätzen einen ähnlichen Effekt wie diese. Die Frage der Arbeitsaufnahme ist häufig eine Entscheidung zwischen null oder zwanzig bzw. null oder vierzig Stunden, aber kaum eine Frage von ein oder zwei Stunden mehr oder weniger. Die bei Tätigkeiten mit sehr geringem Stundenausmaß anfallenden Grenzsteuersätze sind daher oft unerheblich.

Die Entscheidung zwischen Nicht-Erwerbstätigkeit und Beschäftigung wird häufig als Entscheidung zwischen Freizeit und Arbeit dargestellt. Das mag vielleicht stimmen, wenn man bereits eine fixe Zusage für die nächste Beschäftigung mit akzeptablem Einkommen hat. Ansonsten wird Arbeitslosigkeit kaum als Freizeit empfunden werden. Schließlich muss man meist glaubhaft vermitteln, dass man nach Arbeit sucht, und zwar nicht nur gegenüber den Institutionen der Arbeitsmarktverwaltung, sondern auch gegenüber Angehörigen und Bekannten. Alle Studien zeigen, dass sich Arbeitslosigkeit massiv negativ auf das Wohl-

befinden der Menschen auswirkt. Es ist also mehr als fraglich, ob die Substitution von Freizeit für Konsum mancher ökonomischer Modelle die Situation Arbeitsloser tatsächlich richtig beschreibt.

Eine umfassende Studie des deutschen Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kam zum Schluss, dass in keinem von fünfzehn untersuchten Industriestaaten die Aufgabe gelungen ist, einerseits eine sozialpolitisch erwünschte Absicherung des sozio-kulturellen Existenzminimums auch ohne Erwerbstätigkeit zu garantieren und andererseits im Niedriglohnbereich durchgehend monetäre Arbeitsanreize zu gewährleisten. Die staatliche Garantie eines sozio-kulturellen Existenzminimums ist regelmäßig und sinnvollerweise bedürftigkeitsabhängig und daher mit dem sukzessivem Entzug der staatlichen Leistungen bei zunehmenden Erwerbseinkommen verbunden. Zwar mag in einzelnen Einkommensbereichen durch Kombilöhne eine Verbesserung der monetären Anreize möglich sein, damit korrespondiert jedoch regelmäßig eine Reduzierung der monetären Arbeitsanreize an anderer Stelle, durch Einschleifregelungen beim Kombilohn.

Die untersuchten Leistungen sind in das jeweilige Wohlfahrtsstaatskonzept integriert, sodass es aus einer internationalen Zusammenschau kaum Erkenntnisse für Möglichkeiten einer Verbesserung des Steuer-Transfer-Systems eines einzelnen Staates geben kann. Für den Arbeitsmarkt scheint sich abzuzeichnen, dass auf Zielgruppen fokussierte und zeitlich begrenzte Maßnahmen deutlich weniger Risiko und höhere Erfolge bringen.

Als Instrument einer aktiven Arbeitsmarktpolitik können Lohnsubventionen einen Beitrag leisten, als Königsweg in die Gesellschaft der Freien und Gleichen taugen sie ebenso wenig wie alle anderen Konzepte, die mit einer einzigen Maßnahme alle gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Probleme lösen wollen.