

## **Das Mainzer Kombilohn-Modell zur Verbesserung von Arbeitsanreizen – ein Placebo für gering Qualifizierte?**

Vor der Bundestagswahl im September 2002, die auch zu einer Wahl über arbeitsmarkt- und sozialpolitische Kompetenz werden könnte, hat die Bundesregierung mit der bundesweiten Einführung des Mainzer Modells, der Ausgabe von Vermittlungsgutscheinen durch die Arbeitsämter, der Auswechslung des Präsidenten der Nürnberger Bundesanstalt für Arbeit und der Einsetzung einer Reformkommission die Arbeitsmarktreform beschleunigt. Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe wurde jedoch in die nächste Legislaturperiode verschoben. In diesem Beitrag wird ausschließlich das Mainzer Kombilohn-Modell kritisch beleuchtet.

Wie es zum Mainzer Kombilohn-Modell kam

Das Mainzer Modell wurde maßgeblich vom damaligen rheinland-pfälzischen Sozialminister Florian Gerster entwickelt<sup>1</sup>. Im Kern sieht es einen zeitlich befristeten Einkommenszuschuss an gering qualifizierte Arbeitnehmer vor. Es wurde seit dem Juli 2000 im Rahmen der Modellversuche „Chancen und Anreize zur Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten“ (CAST) in einigen Arbeitsamtsbezirken in Rheinland-Pfalz und Brandenburg<sup>2</sup> getestet – mit im Vergleich zu den hohen Erwartungen niedrigen Teilnehmerzahlen. Da die Erwartungen enttäuscht wurden, galt es im Herbst 2001 bereits als politisch tot. Dementsprechend spielten finanzielle Anreize für gering Qualifizierte im Job-AQTIV-Gesetz, das zum 1. Januar 2002 in Kraft trat, überhaupt keine Rolle<sup>3</sup>. Doch kurz vor Weihnachten schaltete sich der Bundeskanzler persönlich in die Diskussion ein – und bereitete unter Überwindung des Widerstands von Bundesarbeitsministers Walter Riester den bundespolitischen Boden für die bundesweite Einführung des Modells noch vor der Bundestagswahl. Nach dem Jahreswechsel überschlugen sich die Ereignisse durch den Skandal um zu hoch ausgewiesene Vermittlungszahlen der Bundesanstalt für Arbeit. Die

---

<sup>1</sup> Vgl. Gerster, Florian u. Ingolf Deubel (1999): Arbeit muss sich lohnen!, Das Mainzer Modell für Beschäftigung und Familienförderung, Wirtschaftsdienst, 79, 39-43.

<sup>2</sup> Bittner, S. et al. (2001) : Ein Jahr Erfahrungen mit dem arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm CAST, 1. Zwischenbericht, Forschungsbericht 290, hrsg. v. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn.

<sup>3</sup> Vgl. Spermann, Alexander (2002): Das Job-AQTIV-Gesetz greift zu kurz: Mehr Vermittler, mehr Wettbewerb zwischen Vermittlern und bessere Erfolgskontrolle ist nötig, Politische Studien, 53, 40-48.

Arbeitsmarktpolitik wurde endgültig zur Chefsache. Dann ging es Schlag auf Schlag. Der langjährige Präsident Bernhard Jagoda musste zugunsten des Reformers Florian Gerster gehen. In rekordverdächtigem Tempo wurde zum 1. März 2002 das Mainzer Kombilohn-Modell bundesweit eingeführt<sup>4</sup>, und dank einer eilig verabschiedeten Gesetzesänderung geben die Arbeitsämter seit dem 1. April 2002 Vermittlungsgutscheine für Arbeitslose nach § 421g SGB III aus<sup>5</sup>. Am 15. August 2002 soll die sogenannte Hartz-Kommission ihre Reformvorschläge für den Umbau der Bundesanstalt für Arbeit in effizient arbeitende Dienstleistungszentren vorstellen.

Was ist das Mainzer Kombilohn-Modell?

Konkret sieht das Mainzer Kombilohn-Modell eine degressive Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge geringverdienender Arbeitnehmer vor. Im Einkommensbereich zwischen 325 und 897 Euro (Allein Erziehende, Verheiratete: bis 1707 Euro) werden alle Geringverdiener – unabhängig von ihrer Bedürftigkeit – mit bis zu 133 Euro bezuschusst, wenn sie eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen. Hinzu kommt ein gestaffelter Kindergeldzuschlag bis zu 75 Euro je Kind. Die individuelle Förderdauer ist auf drei Jahre begrenzt. Es werden ausschließlich neu aufgenommene, sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse mit einer Wochenarbeitszeit von mindestens 15 Stunden gefördert, um Mitnahmeeffekte zu begrenzen. Neueintritte sind bis Ende 2003 möglich, die Förderung endet spätestens am 31. Dezember 2006. Auszubildende und Studierende sind nicht förderfähig. Die Auszahlung der Zuschüsse erfolgt durch die Arbeitsämter, wenn spätestens sechs Wochen nach Aufnahme der Beschäftigung ein Antrag auf Förderung gestellt wurde. Die Bundesregierung erwartet etwa 20.-30.000 neue Stellen durch die Einführung des Modells.

Die in den Modellversuchen gewonnenen Praxiserfahrungen führten zu einigen Verwaltungsvereinfachungen und Modifikationen bei Hilfeempfängern. Zum einen werden die Sozialversicherungszuschüsse und die Kindergeldzuschläge in Stufen pauschaliert. Zum anderen wird bei Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfänger auf eine nochmalige

---

<sup>4</sup> Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (2002): Richtlinien zur Durchführung des Sonderprogramms „Mainzer Modell“ – mitfinanziert aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) – vom 6. Februar 2002, und Presseinformation „Mainzer Kombilohn-Modell kann bundesweit zum 1. März starten“ vom 6. Februar 2002.

<sup>5</sup> Arbeitnehmer mit Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung, die nach drei Monaten Arbeitslosigkeit noch nicht vermittelt wurden, haben Anspruch auf einen Vermittlungsgutschein. Die Höhe des Vermittlungsgutscheins steigt mit der Dauer der Arbeitslosigkeit von 1500 Euro auf maximal 2500 Euro.

Bedürftigkeitsprüfung verzichtet. Dennoch bleibt es bei der doppelten Bedürftigkeitsprüfung bei Arbeitslosenhilfebeziehern, die ergänzende Sozialhilfe erhalten, weil ihr Hilfeanspruch unter dem Bedarf ihres Haushaltstyps liegt. Zum dritten wurde auf die ökonomisch unsinnige Anrechnung des Zuschusses auf die Sozialhilfe verzichtet – der Zuschuss ist jetzt anrechnungsfrei, nicht jedoch das erzielte Nettoeinkommen. Das Mainzer Kombilohn-Modell ist insofern eine verbesserte Version des Mainzer Modells.

Bei den Kosten für das Mainzer Kombilohn-Modell ist zwischen den Kosten für die Einkommenszuschüsse und den Verwaltungskosten zu unterscheiden. Allein im Jahr 2002 stehen im Bundeshaushalt 43,5 Millionen Euro zur Verfügung, das Projekt wird aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds mitfinanziert. Einschränkend ist festzuhalten, dass kein Rechtsanspruch auf Förderung durch das Mainzer Modell besteht: Wenn die vorhandenen Mittel ausgeschöpft sind, werden keine Einkommenszuschüsse mehr ausgezahlt, auch wenn die Förderungsvoraussetzungen erfüllt sind. Keine Angaben werden zu den zweifellos bedeutsamen Kosten der Antragsbearbeitung und Auszahlung für die Arbeitsämter gemacht, was zwar politökonomisch nachvollziehbar, aber aus Sicht der Steuer- und Abgabenzahler nicht akzeptabel ist.

#### Zusätzlicher Verwaltungsaufwand

Denn der Verwaltungsaufwand für die Erhebung von Sozialversicherungsabgaben und die Entlastung von den bereits erhobenen Abgaben für gering Verdiener ist enorm – trotz der Vereinfachungen bei der bundesweiten Einführung des Mainzer Modells. Um sich das Ausmaß der Bürokratie zu verdeutlichen, muss man sich das Verfahren sowohl für den Arbeitgeber als auch für den Arbeitnehmer vor Augen führen. Nimmt eine Person ein förderungsfähiges Beschäftigungsverhältnis auf, so muss der Arbeitgeber den Arbeitnehmer bei der Sozialversicherung anmelden, die Sozialversicherungsbeiträge berechnen und fristgerecht überweisen. Ansprechpartner für den Arbeitgeber sind die Krankenversicherungsträger, bei gering Verdienern häufig die Allgemeine Ortskrankenkasse. Es können jedoch bei z.B. acht Mitarbeitern durchaus auch acht verschiedene Krankenkassen sein. Verwaltungsmitarbeiter der Krankenversicherungen überweisen die Arbeitslosenversicherungsbeiträge an die Arbeitsämter und die Rentenversicherungsbeiträge an die Rentenversicherungsträger. Arbeitnehmer erkennen an ihren Lohn- und Gehaltsbescheinigungen den bürokratischen Aufwand des Abgabensystems nicht. Seit dem 1.

März können sie sich die vorher nach dem beschriebenen Verfahren verteilten Abgaben zum Teil durch Antragstellung beim Arbeitsamt wieder zurückholen. Das Mainzer Modell ist von den Steuerzahlern finanziert. Die Steuerzahler subventionieren somit die Abgabenzahler, wobei für diesen Umverteilungsprozess zahlreiche Mitarbeiter bei den Trägern der Sozialversicherungen und Arbeitsämtern benötigt werden. Aus Platzgründen wird hier auf eine Darstellung des Verwaltungsaufwands für Doppelbezieher von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe verzichtet. Es wäre interessant, die durchschnittlichen Verwaltungskosten dieser Umverteilung empirisch zu erfassen – im Vergleich zur naheliegenden Alternative, die Abgaben um den Betrag der Förderung einfach zu senken. Das Mainzer Modell würde sicherlich in einem völlig anderen Licht erscheinen.

### Implementierungsprobleme

Trotz der Verwaltungsvereinfachungen bedeutet die Implementierung des Mainzer Modells Mehrarbeit für die Mitarbeiter der Arbeitsämter. Da die Größe der Zielgruppe unbekannt ist – es existieren noch nicht einmal offizielle Schätzungen – könnte bei intensiver Öffentlichkeitsarbeit in den nächsten Jahren hunderttausende potenziell Anspruchsberechtigte Anträge bei der Arbeitsverwaltung zur Prüfung abgeben. Für den zusätzlichen Verwaltungsaufwand stehen jedoch keine zusätzlichen Mittel aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung – Verwaltungskosten werden explizit nicht erstattet<sup>6</sup>. Dementsprechend gering sind die Anreize für die Arbeitsämter eine intensive Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben. Da die Zielgruppe des Mainzer Kombilohn-Modells nicht nur Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger sind, sondern Geringverdiener, wäre neben der Werbung in den Ämtern auch eine breitere Informationskampagne nötig. Da fast zeitgleich Vermittlungsgutscheine für Arbeitslose als neues Instrument eingeführt wurden, die im Gegensatz zum Mainzer Modell neben zusätzlichen Verwaltungsaufwand auch noch zusätzliche Ausgaben verursachen, halten sich die Arbeitsämter verständlicherweise in der Öffentlichkeitsarbeit zurück. Dementsprechend sind das Mainzer Modell und die Vermittlungsgutscheine auch ein Vierteljahr nach ihrer Einführung bei der Klientel wenig bekannt.

### Perverser Anreizeffekt

---

<sup>6</sup> Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2002): Verwaltungsvereinbarung zu der Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und der Bundesanstalt für Arbeit über die Durchführung des Sonderprogramms

Die Ausgestaltung der Zuschussung der Sozialversicherungsbeiträge und der Kindergeldzuschläge ist bei genauerer Analyse mit einem „perversem“ Anreizeffekt verbunden. Die Zuschüsse werden nicht auf die Sozialhilfe angerechnet, jedoch wird das erzielte Nettoeinkommen ohne Zuschuss weiterhin fast vollständig auf die Sozialhilfe angerechnet. Dadurch ergibt sich der perverse Effekt, dass für Sozialhilfeempfänger ein Anreiz besteht, möglichst so viel zu verdienen, dass ihr Zuschuss nach dem Mainzer Modell maximal ist. Dann ist ihr verfügbares Einkommen am höchsten. Würden sie – ausgehend vom maximalen Zuschuss - jedoch mehr verdienen, so sinkt der Zuschuss wegen der degressiven Ausgestaltung, gleichzeitig wird ihr Nettoeinkommenszuwachs in bestimmten Einkommensbereichen vollständig auf die Sozialhilfe angerechnet – mit der Konsequenz, dass ihr verfügbares Einkommen sinken kann<sup>7</sup>. Das Mainzer Modell ist an dieser Stelle wenig durchdacht, weil die weitgehende Vollarbeitung von Nettoeinkommen auf die Sozialhilfe nicht ausreichend berücksichtigt wurde.

Beim Mainzer Kombilohn-Modell wurde die Zielgruppe relativ weiter gefasst als bei der in Modellversuchen getesteten Version des Modells, so dass relativ höhere Mitnahmeeffekte zu erwarten sind. So erhalten z.B. auch Geringverdiener, die nach den Regeln des Arbeitslosenversicherungs- und Sozialhilferechts nicht bedürftig sind, also keinen Anspruch auf Arbeitslosen- und/oder Sozialhilfe haben, dennoch Zuschüsse im Rahmen des Mainzer Kombilohn-Modells. Mitnahmeeffekte durch Auszubildende, Studenten oder Zweitverdienern mit einkommenstarken Partnern wurden jedoch ausgeschlossen.

Bei einem zeitlich befristeten Zuschuss mit Einkommensobergrenze ergibt sich weiterhin ein Gerechtigkeitsproblem. Geringverdiener, die einen Zuschuss erhalten, können sich auf diese Weise finanziell deutlich besser stellen als Personen, die gerade keinen Zuschuss mehr erhalten, weil sie z.B. um einen Euro über der förderfähigen Einkommensobergrenze liegen. Dieses Problem lässt sich in zweifacher Weise lösen bzw. abmildern: durch eine zeitlich unbefristete negative Einkommensteuer (Bürgergeld) oder durch ein zeitlich befristetes und zeitlich, nicht einkommensabhängiges degressives Einstiegsgeld.

---

„Mainzer Modell“ mitfinanziert aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) und den Richtlinien zur Durchführung des Sonderprogramms „Mainzer Modell“, S. 3.

<sup>7</sup> Vgl. Sinn, Hans-Werner u. Christian Holzner u. Wolfgang Meister u. Wolfgang Ochel u. Martin Werding (2002): Aktivierende Sozialhilfe, ifo-schnelldienst, 55, Nr. 9/2002 vom 14. Mai 2002 sowie Dann, Sabine u. Martin Rosemann (2002): Negative Anreize in wesentlichen Einkommensbereichen, ifo-schnelldienst, 55, Nr. 4/02 vom 27. Februar 2002, 15-18.

## Ausweg 1: Bürgergeld

Sollen hohe Arbeitsanreize im gesamten Einkommensbereich des Steuer-, Abgaben- und Transfersystems verwirklicht werden, so muss eine negative Einkommensteuer (Bürgergeld) eingeführt werden – ohne zeitliche Befristung und ohne Zielgruppenorientierung. Die Bürgergelddiskussion der neunziger Jahre hat jedoch gezeigt, dass der Übergang vom derzeitigen System zum Bürgergeldsystem insbesondere mit allokativen Problemen verbunden ist. Hohe fiskalische Einführungskosten sind vor allem dann zu erwarten, wenn das bisherige Sozialhilfeniveau aufrechterhalten werden soll. Eine kurzfristig fiskalisch neutrale Lösung ist nur bei massiver Absenkung des Sozialhilfeniveaus denkbar. Insgesamt betrachtet ist von der Bürgergeldlösung beim derzeitigen Wissensstand dringend abzuraten, weil zahlreiche Wirkungskanäle, Unsicherheiten und Rückkoppelungen mit unüberschaubaren Konsequenzen existieren, die im schlimmsten Fall den Kollaps des sozialen Sicherungssystems bewirken können<sup>8</sup>.

## Ausweg 2: Einstiegsgeld

Im Gegensatz zum Bürgergeld gestattet eine zeitliche Befristung, sehr hohe Arbeitsanreize ohne Einführungskosten in das bestehende Sozialhilfesystem zu implementieren. Darin besteht der entscheidende Vorteil einer zielgruppenorientierten negativen Einkommensteuer (Einstiegsgeld), wenn als Zielgruppe bedürftigkeitsgeprüfte Langzeitarbeitslose gewählt werden<sup>9</sup>. Bei einem Einstiegsgeld-System mit dieser Zielgruppe wird etwa zwei Millionen Arbeitslosen (etwa 1,5 Millionen Arbeitslosenhilfeempfängern und etwa 500.000 arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern) für einen begrenzten Zeitraum nur ein Bruchteil ihrer Erwerbseinkommen auf den Hilfeanspruch angerechnet. Damit würde es sich für etwa die Hälfte aller derzeitigen Arbeitslosen mehr als bisher finanziell lohnen, eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt aufzunehmen. In den Modellversuchen mit dem Einstiegsgeld in Baden-Württemberg und Hessen hat sich die Mehrzahl der Kommunen für eine zeitlich

---

<sup>8</sup> Vgl. Jerger, Jürgen u. Alexander Spermann (1997): Wege aus der Arbeitslosenfalle - ein Vergleich alternativer Lösungskonzepte, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 46, 51-73.

<sup>9</sup> Vgl. für die theoretische Konzeption: Spermann, Alexander (2001): Negative Einkommensteuer, Lohnsubventionen und Langzeitarbeitslosigkeit, Finanzwissenschaftliche Schriften, 104, Frankfurt am Main, u. für die praktischen Erfahrungen in Modellversuchen: Vgl. Dann, Sabine u. Andrea Kirchmann u. Alexander Spermann u. Jürgen Volkert (2001): Einstiegsgeld in Baden-Württemberg, Zwischenbilanz, hrsg. v. Sozialministerium Baden-Württemberg, Stuttgart.

degressive Variante des Einstiegsgeldes entschieden – allerdings mit zum Teil sehr hohen Anrechnungssätzen und sehr eng eingegrenzten Zielgruppen<sup>10</sup>.

Dabei lässt eine zeitlich degressive Einstiegsgeldvariante sehr hohe Arbeitsanreize zu. So ist sogar eine Nichtanrechnung im ersten Quartal der Arbeitsaufnahme denkbar und sinnvoll. Da Beschäftigungsverhältnisse im ersten Quartal mit einer höheren Wahrscheinlichkeit abgebrochen werden als in den Folgequartalen – das zeigen zumindest die praktischen Erfahrungen mit dem Einstiegsgeld in Baden-Württemberg -, ist auch unter dem Aspekt der Minimierung des Verwaltungsaufwandes die Nullanrechnung im ersten Quartal sinnvoll. So entstehen weder zusätzliche Transferausgaben noch zusätzlicher Verwaltungsaufwand bei maximalem Arbeitsanreiz für Hilfeempfänger. Die Teilanrechnung der eigenen Verdienste mit steigenden Prozentsätzen in den Folgequartalen vermindert zwar die Arbeitsanreize, andererseits ergeben sich erfahrungsgemäß nach mehreren Monaten in Beschäftigung auch Qualifizierungs- und Gewöhnungseffekte. Deshalb spricht wenig dafür, dass ein einmal begonnenes und über einen längeren Zeitraum aufrechterhaltenes Arbeitsverhältnis nur deshalb wieder abgebrochen wird, weil die Anrechnung auf die Sozialhilfe sukzessive erhöht wird. Zumindest deuten die ersten Ergebnisse aus den baden-württembergischen Modellversuchen darauf hin, dass Beschäftigungsverhältnisse auch nach Ablauf des zeitlich befristeten Einstiegsgeldes in der Regel nicht abgebrochen werden, obwohl sich Hilfeempfänger bei den dort gewählten Einstiegsgeldvarianten zum Teil deutlich finanziell verschlechtern.

Auch unter Gerechtigkeitsaspekten ist eine zeitlich degressive Einstiegsgeldvariante vorzuziehen. Häufig wird kritisiert, dass sich durch das Einstiegsgeld zwei Klassen von Geringverdienern ergeben: Geringverdiener mit Einstiegsgeld und Geringverdiener ohne Einstiegsgeld. Das ist zwar richtig, jedoch handelt es sich bei den Geringverdienern mit Einstiegsgeld um ehemalige Langzeitarbeitslose, die für einen bestimmten Zeitraum Einstiegsgeld erhalten. Durch die zeitlich degressive Variante des Einstiegsgeldes kann diesem Gerechtigkeitsargument besser Rechnung getragen werden, weil sich der Abstand im verfügbaren Einkommen zwischen Einstiegsgeldempfängern und Geringverdienern ohne Sozialhilfeanspruch um so mehr verringert, je länger die Hilfeempfänger in Arbeit sind. Die zeitlich degressive Variante erscheint als die relativ attraktivste Einstiegsgeldvariante – mit dem größten Spielraum für die Implementierung sehr hoher Anreize zum Einstieg in den

---

10 Dann, Sabine u. Andrea Kirchmann u. Alexander Spermann u. Jürgen Volkert (2002): Das Einstiegsgeld – eine zielgruppenorientierte negative Einkommensteuer: Konzeption, Umsetzung und eine erste Zwischenbilanz

ersten Arbeitsmarkt, dem relativ geringsten zusätzlichen Verwaltungsaufwand und der stärksten Berücksichtigung von Gerechtigkeitsaspekten.

### Ausweitung der Zielgruppe

Bei gegebenem Finanzvolumen müssen bei der Abgrenzung der Zielgruppe die Höhe des individuellen finanziellen Anreizes und mögliche Mitnahmeeffekte berücksichtigt werden. Je kleiner die Zielgruppe, desto höher kann der Einkommenszuschuss ausfallen. Gegenüber der in Modellversuchen erprobten Variante des Mainzer Modells ist die Zielgruppe des bundesweit eingeführten Modells deutlich größer. Weshalb wurde die Zielgruppe ausgedehnt? Neben sozialpolitischen Gründen dürften insbesondere politökonomische Gründe ausschlaggebend gewesen sein. Die Entscheidung für eine breite Zielgruppe war wesentlich vom Wunsch getrieben, der Öffentlichkeit möglichst hohe absolute Teilnehmerzahlen berichten zu wollen, wie die Pressemitteilungen des Bundesarbeitsministeriums verdeutlichen. In der Probephase des Mainzer Modells im Rahmen der Modellversuche „Chancen und Anreize zur Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten“ (CAST) in einigen Arbeitsamtsbezirken in Rheinland-Pfalz und Brandenburg<sup>11</sup> wurden etwa 500 Teilnehmer gezählt. Diese Teilnehmerzahlen wurden verglichen z.B. mit den Teilnehmerzahlen der Modellversuche mit dem Einstiegsgeld in Baden-Württemberg und Hessen, die – absolut betrachtet – niedriger waren. Auch bei der bundesweiten Einführung des Mainzer Modells wurde explizit darauf hingewiesen, dass sich dieses Modell im Vergleich zum Einstiegsgeld als erfolgreicher erwiesen habe. Das Problem: Je breiter die Zielgruppe gewählt ist, desto höhere absolute Zahlen sind zu erwarten. Das Einstiegsgeld ist jedoch für eine sehr eng begrenzte Gruppe von bedürftigkeitsgeprüften Langzeitsozialhilfeempfänger in 16 Städten und Kreisen in Baden-Württemberg und Hessen erprobt worden. Der Vergleich der absoluten Teilnehmerzahlen ist demnach unseriös und nur politökonomisch nachvollziehbar.

### Entscheidung ohne Evaluationsergebnisse

Obwohl auch im Frühjahr 2002 noch keine abschließenden Evaluationsergebnisse zu den Modellversuchen mit dem Mainzer Modell und dem Einstiegsgeld vorliegen, hat sich die

---

nach 15 Monaten in Baden-Württemberg“, in: Dann et al. (Hg.), Kombi-Einkommen – Ein Weg aus der Sozialhilfe?, Nomos-Verlag, Baden-Baden, im Druck.

Bundesregierung für das Mainzer Kombilohn-Modell entschieden. Eine Studie zum Vergleich der verschiedenen Varianten von Kombilohnmodellen hat die Entscheidung offensichtlich erleichtert. Nach einer sehr detaillierten Darstellung der verschiedenen Kombilohnvarianten in Deutschland, versucht Kaltenborn (2001) einen Modellvergleich, um Aussagen über den relativen Erfolg der verschiedenen Varianten zu gewinnen<sup>12</sup>. Dabei wird auf der Basis der absoluten Teilnehmerzahlen eine Hochrechnung der Beschäftigungseffekte auf Deutschland vorgenommen. Zwar werden für den Modellvergleich die unterschiedlichen Laufzeiten und die unterschiedliche Größe der Arbeitsmarktregionen berücksichtigt, doch die unterschiedliche Größe der Zielgruppen wird nicht beachtet. Bei dieser Hochrechnung liegt das Mainzer Modell an zweiter Stelle aller Kombilohnmodelle, deutlich vor dem Einstiegsgeld. Dieser Modellvergleich ist jedoch unzulässig. Absolute Teilnehmerzahlen geben erste Hinweise, wie und von welchen Teilnehmern ein Programm angenommen wird. Relative Anteile an der Zielgruppe geben erste Hinweise auf den Erfolg eines zielgruppenorientierten, arbeitsmarktpolitischen Programms. Doch lediglich der Vergleich zwischen Programm- und Kontrollgruppen – möglichst im gleichen lokalen Arbeitsmarkt - ermöglicht wissenschaftlich fundierte Aussagen über den Erfolg einer beschäftigungspolitischen Maßnahme. Darüber besteht in der Wissenschaft weitgehend Einigkeit.

Finanzielle Anreize: Fundamentaler Irrweg?

Welche konkrete Modellvariante am erfolgversprechendsten ist, bleibt weiterhin eine offene Frage. Doch ist die Implementierung finanzieller Arbeitsanreize für gering Qualifizierte nicht ein fundamentaler Irrweg? Spielen finanzielle Überlegungen für arbeitslose und insbesondere langzeitarbeitslose Hilfeempfänger keine oder nur eine geringe Rolle? Zweifellos existiert die Gefahr, dass Ökonomen sich der komplexen Anreizproblematik holzschnittartig nähern, weil für einige von ihnen ausschließlich der leicht messbare Lohn eine bedeutende Rolle spielt. Weiche Faktoren wie soziale Anerkennung, Unabhängigkeit von Dritten, geregelter Tagesablauf etc. kommen in simplen mikroökonomischen Modellen des Arbeitsangebots – weil schwer messbar - zu kurz. Die ersten Beobachtungen des in dem Beitrag von Eekhoff geschilderten TAURIS-Modells deuten auch darauf hin, dass finanzielle Anreize eine geringere Rolle bei der Arbeitsangebotsentscheidung spielen könnten als bei Reformmodellen

---

<sup>11</sup> Bittner, S. et al. (2001) : Ein Jahr Erfahrungen mit dem arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm CAST, 1. Zwischenbericht, Forschungsbericht 290, hrsg. v. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn.

wie dem Mainzer Modell oder dem Einstiegsgeld unterstellt. Um diese Frage sachgerecht empirisch untersuchen zu können, wäre jedoch eine wissenschaftliche Evaluation nötig. Dabei müsste eine Programmgruppe (TAURIS-Gruppe) mit einer in wesentlichen Merkmalen gleichen Kontrollgruppe, die vom TAURIS-Programm ausgeschlossen bleibt, verglichen werden. Aus einem solchen Experiment könnte viel über die Bedeutung finanzieller und nicht-monetärer Anreize gelernt werden.

Bisher ist aus Umfragen unter allein erziehenden Modellversuchsteilnehmern im Rahmen der Experimente mit dem Einstiegsgeld in Baden-Württemberg und Hessen lediglich bekannt, dass diese Gruppe finanziellen Anreizen eine große Bedeutung beimisst<sup>13</sup>. Als weiterer Hinweis auf die Relevanz finanzieller Anreize kann der beträchtliche Umfang der Schwarzarbeit in Deutschland interpretiert werden<sup>14</sup>. Deshalb spricht einiges dafür, dass finanzielle Anreize eine bedeutende Rolle spielen. Dass auch nicht-monetäre Faktoren eine wichtige Rolle spielen, ist unstrittig, für einzelne Teilgruppen (z.B. allein Erziehende mit mehreren Kindern auf dem Land) dürften sie von größerer Bedeutung sein als für andere Teilgruppen.

## Fazit

Die überhastete Einführung des Mainzer Modells muss unter Aktionismus im Vorfeld der Bundestagswahl 2002 verbucht werden. Die Entscheidung für die bundesweite Einführung fiel zu einem Zeitpunkt, zu dem noch völlig offen war, ob und in welcher Form finanzielle Anreize für gering Qualifizierte in das bestehende Steuer-, Abgaben- und Transfersystem eingeführt werden sollen. Die gewählte Lösung ist administrativ sehr aufwändig und zum Teil mit perversen Anreizeffekten verbunden. Trotz aller Detailkritik am Mainzer Kombilohn-Modell: Mit der Einführung finanzieller Anreize für Geringverdiener hat die Bundesregierung zugestanden, dass gering Qualifizierte im Niedriglohnbereich des Arbeitsmarktes finanzielle Anreizprobleme haben. Das Modell ist Flickwerk, weil man die gleichen finanziellen Anreizeffekte wesentlich unbürokratischer und damit kostengünstiger erreichen könnte. Die einfachste Lösung wäre der zeitlich befristete Verzicht auf Sozialabgaben im Niedrigeinkommensbereich. Gegen diesen unspektakulären, aber effizienten Reformschritt

---

<sup>12</sup> Kaltenborn, Bruno (2001): Kombilöhne in Deutschland, Eine systematische Übersicht, IAB Werkstattbericht, Nr. 14 vom 5.12.2001.

<sup>13</sup> Dann, Sabine u. Andrea Kirchmann u. Alexander Spermann (2002): Kombi-Einkommen – ein Königsweg für allein Erziehende?, in: Dann et al. (Hg.), Kombi-Einkommen – Ein Weg aus der Sozialhilfe?, Nomos-Verlag, Baden-Baden, im Druck.

sprechen vor allem politökonomische Gründe: Der Kanzler und sein Arbeitsminister könnten kein medienwirksames Mainzer Kombilohn-Modell präsentieren, die Berichterstattung wäre bei einer simplen Abgabenbefreiung voraussichtlich weniger intensiv, die Wiederwahlchancen könnten sinken. Dieses politökonomische Kalkül könnte sich jedoch durch zwei kleine Änderungen der Rahmenbedingungen sehr schnell ändern. Zum einen müssten die Verwaltungskosten bei jedem Transferprogramm gesondert ausgewiesen werden, zum anderen müssten die Medien stets Teilnehmerzahlen immer im Vergleich zu einer vom Programm ausgeschlossenen Kontrollgruppe einfordern. Im Bereich der Medizin wird die Wirkungsweise eines Medikaments selbstverständlich im Vergleich zu einer Kontrollgruppe getestet – ansonsten wird es nicht freigegeben. Bei Transferprogrammen besteht zur Zeit jedoch keine vergleichbare Nachweispflicht. Deshalb könnte es durchaus sein, dass das Mainzer Kombilohn-Modell zwar ein Placebo für gering Qualifizierte, aber „Red Bull“ für die Bundesregierung im Wahlkampf ist.

---

<sup>14</sup> Vgl. Schneider, Friedrich u. Dominik H. Enste (2000): Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences, *Journal of Economic Literature*, 38, 77-114.