

Fachhochschule  
Pforzheim

Hochschule  
für Gestaltung  
Technik und  
Wirtschaft



*Pforzheim University  
of Applied Sciences*

**BEITRÄGE DER  
HOCHSCHULE PFORZHEIM**

---

~~Ulrich Wagner~~

~~Beschäftigungshemmende Reformstaus  
in der Bundesrepublik Deutschland  
und wie man sie auflösen könnte~~

Jürgen Volkert

Flexibilisierung durch Kombi-Einkommen?  
Die Perspektive der Neuen Politischen  
Ökonomie

---

Nr. 102

**Herausgeber:** Ansgar Häfner, Norbert Jost, Karl-Heinz Rau,  
Roland Scherr, Christa Wehner, Helmut Wienert  
(geschäftsführend; [wienert@fh-pforzheim.de](mailto:wienert@fh-pforzheim.de))

**Sekretariat:** Alice Dobrinski  
Hochschule Pforzheim,  
Tiefenbronner Str. 65  
75175 Pforzheim  
[dobrinski@vw.fh-pforzheim.de](mailto:dobrinski@vw.fh-pforzheim.de)  
Telefon: 07231/28-6201  
Telefax: 07231/28-6666

**Ausgabe:** Januar 2002

~~Ulrich Wagner:~~

~~Beschäftigungshemmende Reformstaus  
in der Bundesrepublik Deutschland und  
wie man sie auflösen könnte~~

~~Seite 1~~

Jürgen Volkert:

Flexibilisierung durch Kombi-Einkommen?  
Die Perspektive der Neuen Politischen  
Ökonomie

Seite 27

**Jürgen Volkert**

**Flexibilisierung durch Kombi-Einkommen? Die  
Perspektive der Neuen Politischen Ökonomie\***

Überarbeitete schriftliche Fassung eines Vortrags, der auf dem XXII. Symposium der ökonomischen Fakultät der Josip-Juraj-Strossmeyer-Universität Osijek und der Hochschule Pforzheim gehalten wurde. Das Symposium fand vom 16. bis 21. Oktober 2001 in Pforzheim statt.

\* PD Dr. Alexander Spermann (Universität Freiburg und Economic R&C München) danke ich für seine konstruktive Kritik und hilfreichen Anregungen.

## Inhaltsverzeichnis

1 Kombi-Einkommen als Ausweg aus der deutschen Sozialhilfefalle .....	29
2 Kombi-Einkommen: zwischen ökonomischer und politischer Rationalität ..	33
2.1 Kombi-Einkommen und politische Interessen .....	34
2.1.1 Kurzfristige Wirksamkeit und Spürbarkeit .....	34
2.1.2 Klare Zurechenbarkeit von Erfolgen auf die politischen Akteure....	35
2.1.3 Geringe Zurechenbarkeit von Misserfolgen .....	36
2.2 Kombi-Einkommen – die Perspektive der Arbeitsmarkt- und Sozialverwaltung .....	39
3 Kombi-Einkommen für Deutschland? Der Stand der politischen Debatte ..	42
3.1 Voraussetzungen für den Erfolg von Kombi-Einkommen.....	43
3.1.1 Voraussetzungen auf Seite der zuständigen Regierung .....	44
3.1.2 Voraussetzungen aus der Perspektive der Sozialverwaltungen.....	45
3.2 Die Ergebnisbandbreite der Kombi-Einkommen .....	46
4 Fazit .....	48
Literaturverzeichnis .....	51

### Zusammenfassung

Kombinierte Arbeits- und Transfereinkommen (Kombi-Einkommen) könnten helfen, die leistungsfeindlichen Wirkungen der deutschen Sozialhilfe zu überwinden und zugleich Beschäftigungspotenziale für gering Qualifizierte erschließen. Mit dem Instrumentarium der Neuen Politischen Ökonomie lässt sich allerdings zeigen, dass politische Entscheidungsträger und die Sozialverwaltung ein starkes Interesse an der Aufrechterhaltung der traditionellen Instrumente der Arbeitsmarktpolitik haben. Hierdurch können Reformbemühungen, die auf eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes durch Kombi-Einkommen zielen, beeinträchtigt werden. Die wenigen bisherigen Kombi-Einkommens-Versuche in Deutschland kommen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Um zu stichhaltigeren Aussagen über die Wirkungsweise von Kombi-Einkommen zu gelangen, werden weitere wissenschaftlich evaluierte Experimente in Kommunen vorgeschlagen.

### Summary

Combined work and transfer income (combined-income) could help overcome the anti-productivity effect of German social help and simultaneously develop employment potential for low skilled workers. With the instruments of the new political economy it can be shown that the political decision makers and social service administrators have a strong interest in the continuation of the traditional tools of employment market policies. Because of this efforts at reform, targeted at a more flexible employment market through combined-income, can be adversely affected. The few recent trial attempts at combined-income in Germany have resulted in a wide range of results. In order to achieve valid results about the effectiveness of combined-income, further scientifically evaluated experiments in communities are proposed.

Die Ergänzung von niedrigen Arbeitseinkommen durch öffentliche Transferleistungen (Kombi-Einkommen) gilt in der ökonomischen Diskussion immer häufiger als Möglichkeit, die leistungsfeindlichen Wirkungen der deutschen Sozialhilfe zu überwinden. Zugleich sollen damit Beschäftigungspotenziale gering Qualifizierter im Bereich einfacher Dienstleistungen erschlossen werden. Dieser Ansatz wird in Abschnitt 1 dargestellt. Abschnitt 2 untersucht mit dem Instrumentarium der Neuen Politischen Ökonomie, warum die von Ökonomen bereits seit einigen Jahren erhobene Forderung nach einer Flexibilisierung des Arbeitsmarktes durch Kombi-Einkommen bislang nicht selten auf Skepsis stößt. Hierzu werden zunächst die Interessenlagen und Anreize skizziert, die sich aus der Perspektive von politischen Entscheidungsträgern sowie der Bürokratie ergeben. Es zeigt sich, dass sowohl politische als auch bürokratische Interessen einer nachhaltigen Flexibilisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch Einführung von Kombi-Einkommen entgegenstehen. Die starke Betonung bürokratielastiger, leistungsfeindlicher Instrumente kann auf Dauer allerdings nur konserviert werden, wenn – wie in Deutschland – keine stichhaltige Evaluation der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik durchgeführt wird. Im dritten Abschnitt werden Voraussetzungen aufgezeigt, die trotz der Widerstände zu einer erfolgreichen Einführung von Kombi-Einkommen beitragen können. Ein kurzes Fazit im vierten Abschnitt schließt den Beitrag ab.

## **1 Kombi-Einkommen als Ausweg aus der deutschen Sozialhilfefalle**

Sozialhilfeempfänger, die ihre finanzielle Situation durch Arbeitseinkommen verbessern wollen, auch wenn sie nicht von der Sozialhilfe unabhängig werden, haben hierzu in Deutschland sehr viel begrenztere Möglichkeiten als im Ausland. Tabelle 1 zeigt die Problematik anhand der Hinzuverdienstchancen von allein Erziehenden in Baden-Württemberg im Vergleich zu denen in Großbritannien und im US-Bundesstaat Texas. Auffällig ist zunächst der erhebliche Unterschied des Sozialhilfeniveaus ohne Arbeit zwischen den beiden europäischen Ländern und Texas, das allerdings auch im US-Vergleich ein sehr niedriges Unterstützungsniveau vorsieht. Nehmen nun die allein Erziehenden in

allen drei Ländern eine Arbeit auf, so zeigen sich bei der Kalkulation des nach der Anrechnung auf den Sozialhilfeanspruch verbleibenden Hinzuverdienstes in Baden-Württemberg deutlich geringere Arbeitsanreize als in den beiden anderen Ländern.

Tabelle 1

**Sozialhilfe, Arbeitseinkommen und Einkommenssteigerungen: ein internationaler Vergleich für das Jahr 1998**

	Baden-Württemberg	Großbritannien	Texas
in DM			
(1) Sozialhilfe ohne Arbeit	2.384,00	2.225,42	1.007,82
(2) Bruttoarbeitseinkommen	2.057,62	2.058,66	2.057,62
(3) - Einkommensteuer	0,00	177,45	119,31
(4) - Sozialversicherungsbeiträge	433,13	137,88	157,41
(5) = Nettoeinkommen	1.624,49	1.743,33	1.780,90
(6) Verfügbares Einkommen (nach Anrechnung und verbleibenden Transfers)	2.750,00	3.349,09	2.920,76
(7) Einkommenszuwachs [(6) - (1)]	366,00	1.123,67	1.912,94
Ausgewählte Koeffizienten in %			
(7) / (2) Zuwachs / Bruttoeinkommen	17,8	54,6	93,0
(7) / (1) Zuwachs / Sozialhilfe	15,4	50,5	189,8
(3) / (2) Steuer / Bruttoeinkommen	0,0	8,6	6,4
(4) / (2) Sozialabgaben / Bruttoeink.	21,1	6,7	7,7
[(3) + (4)] / (2) Abgaben / Bruttoeink.	21,1	15,3	13,4

Die Unterschiede der Einkommensteuer- und Abgabenanteile der Niedrigverdiener(innen) sind – wegen des einkommensteuerfreien Existenzminimums in Deutschland – zwar weniger ausgeprägt. Dennoch lag das deutsche Nettoeinkommen im Beispiel bereits um 100 bis 150 DM unter dem in den beiden ande-

ren Ländern. Grund sind die deutlich höheren Sozialversicherungsbeiträge, die Anlass waren, um im Rahmen des Bündnisses für Arbeit mit dem sogenannten „Mainzer Modell“ in Rheinland-Pfalz und Brandenburg eine Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitnehmer zu erproben. Man erhoffte sich hiervon mehr Arbeitsanreize im sozialversicherungspflichtigen Niedriglohnbereich (Hollederer 2002). Sieht man von diesen weiter unten näher erläuterten Versuchen ab, so ergibt sich in Deutschland für die Sozialhilfeempfänger(innen) auch künftig, dass die Nettoarbeitseinkommen nahezu voll auf die Sozialhilfe angerechnet werden. 1998 konnte die/der allein Erziehende das verfügbare Einkommen trotz 1.624 DM Nettoarbeitseinkommen nur um 366 DM (15,4 % der Sozialhilfe ohne Arbeit) erhöhen, in Großbritannien verbesserte ein Nettoeinkommen von 1.743 DM die Haushaltskasse dagegen um 1.124 DM (50,5 % der Sozialhilfe ohne Arbeit).<sup>1</sup> Die allein Erziehenden in Texas verfügten ohne Arbeit über eine extrem geringe Unterstützung, doch konnten sie ihr verfügbares Einkommen durch Arbeitsaufnahme nahezu verdreifachen.<sup>2</sup>

Die im internationalen Vergleich besonders auffälligen Leistungshemmnisse der deutschen Sozialhilfe werden als „Sozialhilfefalle“ bezeichnet: deutsche allein Erziehende konnten 1998 monatlich nur 183 DM von ihrem Nettoarbeitseinkommen anrechnungsfrei hinzuverdienen, jede weitere am Arbeitsmarkt verdiente Mark wurde zu 75 % vom Sozialhilfeanspruch abgezogen. Ab einem Nettoarbeitseinkommen von reichlich 900 DM wurde und wird jede weitere erarbeitete Mark *vollständig* von der Sozialhilfe abgezogen, es besteht dann keinerlei weiterer Arbeitsanreiz. Allein Erziehende Sozialhilfeempfänger(innen) können die finanzielle Situation ihrer Familie durch Erwerbsarbeit mithin um

---

<sup>1</sup> Die Angaben beziehen sich auf den britischen Family Credit, der 1998 noch in Kraft war. Desse Nachfolger, der neue „Working Family Tax Credit“, sieht in der Regel noch stärkere finanzielle Arbeitsanreize vor, so dass der Unterschied zu Situation in Deutschland inzwischen noch ausgeprägter ist. Zum neuen Working Family Tax Credit in Großbritannien vgl. Ochel (2002).

<sup>2</sup> Dieser deutliche Unterschied ist das Resultat des 1998 in Texas geltenden „Earned Income Tax Credit“; zum Earned Income Tax Credit und weiteren Besonderheiten der US-Situation vgl. Schelkle (2002).



nicht einmal 400 DM verbessern. Bei allen anderen Haushaltsgruppen ist die deutsche Anrechnungspraxis noch restriktiver.<sup>3</sup>

Die deutschen Anrechnungsbestimmungen sollen das Subsidiaritätsprinzip verwirklichen, indem jene Hilfeempfänger, die sich durch eigene Arbeit nachweislich selbst helfen (können), die Sozialhilfe im Umfang ihres Arbeitseinkommens entlasten. Hierbei handelt es sich allerdings um eine zweifelhafte Interpretation des Subsidiaritätsprinzips, denn schließlich verlangt dieses zugleich, die Selbsthilfe anzuregen, was jedoch lohnende Erwerbschancen durch niedrigere Anrechnungssätze voraussetzt. Ein richtig verstandenes Subsidiaritätsprinzip hat daher einen Ausgleich zwischen der erforderlichen Motivation und Befähigung zu substanzieller Selbsthilfe einerseits und der ebenfalls gebotenen (teilweisen) Anrechnung der Arbeitseinkommen auf den Sozialhilfeanspruch andererseits zu gewährleisten. Es ist zu bezweifeln, dass folgende problematischen Konsequenzen der derzeitigen Sozialhilfepraxis mit den Intentionen eines Subsidiaritätsprinzips übereinstimmen, das die Selbsthilfe der Betroffenen ermöglichen und unterstützen soll:

- Wegen der leistungsfeindlichen Anrechnungsbestimmungen stellt sich ein Sozialhilfeempfänger durch Aufnahme einer Arbeit kaum besser als ohne Arbeit. Aufgrund dieser Sozialhilfefalle kommt es zu starken Leistungshemmnissen. Hans-Werner Sinn (2001, 2000) hat diese Sozialhilfebestimmungen prägnant als „Geld unter der Bedingung der Untätigkeit“ charakterisiert<sup>4</sup>.
- Mangelndes Arbeitsangebot durch transferbedingte Leistungshemmnisse führt zu einem Engpass von motivierten Bewerbern auf produktivitätsgerecht entlohnten, einfachen Dienstleistungsarbeitsplätzen. Hierdurch kommt es zur Nichtbesetzbarkeit und Streichung von Stellen für gering Qualifizierte und zu einer unzulänglichen Erschließung von Beschäftigungsmöglichkeiten für besonders schwer zu vermittelnde Arbeitslose.

---

<sup>3</sup> Vgl. hierzu Dann/Kirchmann/Spermann/Volkert (2002) sowie die Diskussion im Kontext mit dem gesetzlichen Lohnabstandsgebot und der Diskussion einer negativen Einkommensteuer in Volkert (2002a, 1999, 1998).

<sup>4</sup> Vgl. auch die Ausführungen bei Wagner (2002), These 10 (S. 18 in diesem Heft).

- Sozialhilfeempfänger, die ihre finanzielle Situation durch eigene Arbeit nennenswert verbessern wollen, können dies derzeit nicht auf legale Weise. Die bestehenden Regelungen schaffen jedoch einen Anreiz, substanzielle Zuverdienste anrechnungsfrei in der Schwarzarbeit zu erzielen. (Schneider/Volkert/Caspar 2002).

Angesichts solcher Fehlanreize durch die deutsche Sozialhilfe werden von ökonomischer Seite bereits seit längerem Kombi-Einkommen verlangt. Sie sollen durch geringere Anrechnungssätze oder Zahlung von Zuschüssen lohnende Erwerbschancen für Sozialhilfeempfänger vorsehen, die arbeitsfähig und motiviert sind, aber nach Aufnahme der Beschäftigung noch nicht ohne ergänzende Sozialhilfe auskommen. Beispielsweise wurde von Sinn (2001, 2000) mit dem „Earned Income Tax Credit“ die Übernahme einer Regelung empfohlen, wie sie in Tabelle 1 am Beispiel der US-Situation dargestellt wurde.

## **2 Kombi-Einkommen: zwischen ökonomischer und politischer Rationalität**

Wenn von ökonomischer Seite bereits seit längerem die Einführung von Kombi-Einkommen und produktivitätsorientierten Löhnen verlangt wird, so wird dies nur dann spürbaren Einfluss auf die tatsächliche Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik haben, wenn die Entscheidungsträger in Politik und Sozialverwaltung hinreichende Anreize haben, eine solche Reform voranzutreiben. Bis heute dominieren in Deutschland nahezu ausnahmslos die Maßnahmen der sogenannten „Aktiven Arbeitsmarktpolitik“. Hierzu gehören (Schönig 2001, S. 562):

- Arbeitsvermittlung und Arbeitsverwaltung
- berufliche Fortbildung und Umschulung
- subventionierte Beschäftigung als Eingliederungsmaßnahmen sowie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Arbeitsanreizprogramme stoßen dagegen auf deutlich weniger Interesse bei arbeitsmarktpolitischen Entscheidungsträgern. Solch unterschiedliche politische

Interessen, Anreize und Prioritäten lassen sich von ökonomischer Seite mit dem Instrumentarium der Neuen Politischen Ökonomie („Public Choice“) analysieren, denn die Neue Politische Ökonomie stellt die Anreize politischer Akteure in den Mittelpunkt.<sup>5</sup>

## **2.1 Kombi-Einkommen und politische Interessen**

Die Neue Politische Ökonomie geht davon aus, dass Politiker und Verwaltungsmitarbeiter nicht nur als Konsumenten auf Märkten, sondern auch als politische oder administrative Entscheidungsträger ihre persönlichen Ziele und nicht (allein) das Gemeinwohl verfolgen. Für Regierungspolitiker ist es dabei entscheidend, dass (auch arbeitsmarkt-) politische Maßnahmen in optimaler Weise zur Sicherung der eigenen Wiederwahl eingesetzt werden können. Für in diesem Sinn „rationale“ Politiker sollte ein optimales arbeitsmarktpolitisches Programm daher drei Bedingungen erfüllen: Kurzfristige Wirksamkeit und Spürbarkeit; klare Zurechenbarkeit von Erfolgen auf die politischen Akteure und schließlich drittens geringe Zurechenbarkeit von Misserfolgen.

### **2.1.1 Kurzfristige Wirksamkeit und Spürbarkeit**

Ein wesentliches Interesse wiederwahlorientierter Politiker richtet sich auf die schnelle Einsetzbarkeit und merkliche Wirkung eines Instruments noch vor der nächsten Wahl. In den USA hat sich der Wunsch politischer Entscheidungsträger nach möglichst schnellen Ergebnissen sehr häufig in den zahlreichen arbeitsmarktpolitischen Experimenten gezeigt.<sup>6</sup> Das Anliegen, Ergebnisse möglichst schon nach wenigen Wochen zu erhalten, ist auch im Rahmen laufender Kombi-Einkommens-Experimente in Deutschland nicht zu übersehen.

---

<sup>5</sup> Einen Überblick über Entwicklungen und Stand der Neuen Politischen Ökonomie geben unter zahlreichen anderen Mueller (1997) sowie Casas Pardo/Schneider (1996); eine Anwendung der Neuen Politischen Ökonomie auf die Auswahl und Priorität unterschiedlicher wirtschaftspolitischer Instrumente findet sich u.a. bei Schneider/Volkert (1999).

<sup>6</sup> Siehe hierzu Harvey/Camasso/Jagannathan (2000).

Bereits in dieser Hinsicht ist die Strategie der Kombi-Einkommen, die in Deutschland mit den populäreren Qualifizierungsmaßnahmen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen konkurrieren, politisch wenig attraktiv. Über Arbeitsbeschaffungs- und Qualifizierungsmaßnahmen der Aktiven Arbeitsmarktpolitik lässt sich kurzfristig eine sehr große Zahl von Arbeitslosen „erfolgreich“ in Programmen unterbringen. Da sie damit in der Regel statistisch nicht mehr in die offizielle Arbeitslosenzahl eingerechnet werden, eignen sich die gängigen Instrumente des „zweiten“ Arbeitsmarktes in idealer Weise für Wiederwahlziele. Schließlich können Personen, die nicht bereit sind, kurzfristig an solchen Maßnahmen teilzunehmen, hierzu durch Sanktionen gezwungen werden. Ob die Stellen auf diese Weise optimal besetzt werden, ist dagegen oft von geringerer Bedeutung.

Kombi-Einkommen setzen stattdessen auf Arbeitsanreize für Arbeitslose, die erst eine Stelle finden müssen. Selbst wenn ein Erfolg dieser Strategie ökonomisch eindeutig beweisbar wäre, würde eine solche Arbeitsmarktflexibilisierung mit Hilfe von Kombi-Einkommen für wiederwahlorientierte Politiker hierdurch nicht attraktiver. Denn der Erfolg stellt sich nur mittel- bis langfristig, d.h. *nach* der nächsten Wahl ein und nützt im schlimmsten Fall dem politischen Gegner. So haben wiederwahlorientierte Politiker zu beachten, dass Wähler nachweislich höchst vergesslich und kurzsichtig sind und einen Zeithorizont von gerade einmal einem Jahr überblicken<sup>7</sup>. Hinzu kommt, dass Wähler politische Entscheidungen nicht zukunftsbezogen, sondern vergangenheitsorientiert beurteilen. Vergesslich- und Kurzsichtigkeit sowie Vergangenheitsorientierung der Wähler erschweren die politische Durchsetzbarkeit von Kombi-Einkommen, deren Erfolgspotenziale meist erst Jahre später voll zur Geltung kommen.

### 2.1.2 Klare Zurechenbarkeit von Erfolgen auf die politischen Akteure

Wenn ein arbeitsmarktpolitisches Programm die Wiederwahl politischer Entscheidungsträger optimal unterstützen soll, genügt es nicht, dass es kurzfristig

---

<sup>7</sup> Vergesslichkeit und Vergangenheitsorientierung von Wählern gehören zu den empirisch robusten Ergebnissen empirischer Tests bezüglich der Hypothesen der Neuen Politischen Ökonomie; vgl. Paldam (1997, S. 346).

wirksam ist. Vielmehr muss der Erfolg auch eindeutig auf die politischen Entscheidungsträger zuzurechnen sein. Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik erfüllen diese Anforderung: selbst wenn die Teilnehmer an Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes statistisch weiterhin als Arbeitslose gemeldet wären, so könnte die Zahl der Maßnahmenteilnehmer allein schon als Beleg für die große Zahl an Personen herangezogen werden, um die sich die Regierung „kümmert“. Gerade weil die Arbeitslosen selbst keinen Einfluss darauf haben, ob und an welchen Programmen sie teilnehmen, lässt sich jede Vermittlung aus einem Programm des zweiten Arbeitsmarktes als Erfolg jener politischen Instanzen darstellen, die dieses Programm initiiert haben.

Kombi-Einkommen bieten dagegen lediglich leistungsfreundlichere Rahmenbedingungen. Die Nutzung dieser Arbeitsanreize steht jedoch in der Entscheidung der Arbeitslosen.<sup>8</sup> Selbst wenn ein Kombi-Einkommens-Programm noch rechtzeitig vor der Wahl Erfolg hätte, stünden die Arbeitslosen, die vielleicht trotz größter Handicaps den Sprung in den ersten Arbeitsmarkt selbständig geschafft haben, stärker im Zentrum des Interesses als die Politiker, die dies mit geeigneten Rahmenbedingungen flankiert haben. Kombi-Einkommen sind also auch deshalb politisch weniger attraktiv als traditionelle Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes, weil der Erfolg sehr viel mehr den Arbeitslosen selbst zugeschrieben wird.

### 2.1.3 Geringe Zurechenbarkeit von Misserfolgen

Kurzfristige Wirksamkeit, Spürbarkeit sowie Zurechenbarkeit auf die politisch Verantwortlichen könnten sich für ihre Initiatoren als höchst bedrohliche Eigenschaften arbeitsmarktpolitischer Programme erweisen, wenn diese auch im Misserfallsfall zum Zuge kämen. Für wiederwahlorientierte Politiker gilt es daher, Möglichkeiten zu schaffen, mit denen der Misserfolg eines Programms ver-

---

<sup>8</sup> Dieses Problem wäre mit der ausnahmslosen Durchsetzung einer generellen Arbeitsverpflichtung als Voraussetzung für den Sozialhilfebezug arbeitsfähiger Sozialhilfeempfänger lösbar. Derartige Forderungen werden in Deutschland in jüngerer Zeit vermehrt laut (Sinn 2001, 2000). Eine solche Strategie würde allerdings in noch weit größerem Umfang die Schaffung staatlicher und kommunaler Beschäftigungen verlangen, wodurch anderweitige ordnungs- und wettbewerbspolitische Probleme entstehen könnten (vgl. Volkert 2002a).

schleiert wird. Die Erfolgskontrolle von Programmen ist daher von zentraler Bedeutung.

Aus wissenschaftlicher Sicht hat eine Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Programme nicht allein zu dokumentieren, ob, wie viele und wie lange Maßnahmeteilnehmer in Beschäftigung gekommen sind. Entscheidend ist, ob durch ein Programm *mehr* Arbeitslose eine Beschäftigung aufnehmen konnten als ohne eine solche Maßnahme. Zur Beantwortung dieser Frage sind sozialwissenschaftliche Experimente erforderlich. Sie sehen eine zufällig gebildete Programmgruppe vor, die an einer Maßnahme teilnehmen kann. Die Beschäftigungswirkungen für diese zufällig ausgewählte Programmgruppe können dann mit jenen der Kontrollgruppe verglichen werden, die am selben Arbeitsmarkt und zur selben Zeit eine Stelle sucht. Die Angehörigen der Programmgruppe unterscheiden sich von den Angehörigen der Kontrollgruppe also nur darin, dass das Programm für die Programmgruppe eingeführt wird, für die Kontrollgruppe jedoch nicht. Die Probleme saisonaler Unterschiede oder im Zeitverlauf grundlegend veränderter Arbeitsmarktbedingungen, wie sie in „Vorher-Nachher-Vergleichen“ auftreten, lassen sich auf diese Weise ausschließen, da sie Programm- und Kontrollgruppe in gleicher Weise betreffen. Gleiches gilt für regionale Unterschiede für die nicht absehbaren unterschiedlichen Veränderung von Arbeitslosen- und Empfängerstrukturen, die Probleme bereiten, wenn man die Ergebnisse einer Maßnahme den Entwicklungen in Vergleichsregionen gegenüberstellt.

Eine solche Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen durch Programm- und Vergleichsgruppen, die u.a. James Heckman, Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften des Jahres 2000, konzipiert hat,<sup>9</sup> zeigt, welcher Erfolg tatsächlich auf die spezielle Maßnahme zurückzuführen ist. Exakte Evaluationen dokumentieren ferner sehr deutlich jene Maßnahmen, die die Beschäftigungsaussichten nicht verbessern oder sogar verschlechtern („A random experiment can be a killer“). Solch klare Aussagen über Misserfolge sind zwar unerlässlich, sofern man an der ökonomischen Effizienz arbeitsmarktpolitischer

---

<sup>9</sup> Siehe hierzu beispielsweise den Beitrag von Heckman, LaLonde, Smith (1999).

Programme interessiert ist, sie stehen jedoch im Widerspruch zu den aufgezeigten Interessen politischer Entscheidungsträger, eigene Wiederwahlchancen nicht durch den klar sichtbaren Misserfolg der eigenen Arbeitsmarktpolitik zu gefährden. Aus der Perspektive der Neuen Politischen Ökonomie ist es daher wenig erstaunlich, dass stichhaltige wissenschaftliche Experimente zur Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Instrumente in Deutschland weitgehend fehlen. Aus demselben Grund geht der Sachverständigenrat (SVR 2000/2001, S. 85 f.) von mangelhaften Ergebnissen der Arbeitsmarktpolitik aus, ohne dies exakt belegen zu können.

Sofern eine Erfolgskontrolle in Deutschland überhaupt versucht wird, so beschränkt sich der Großteil der Studien bislang auf eine Beschreibung von Inputs, Vermittlungszahlen und Verbleibsquoten, ergänzt durch einige Überlegungen zur möglichen Wirksamkeit sowie ökonometrische Analysen, die jedoch in der Regel nicht die Exaktheit eines echten Experiments erreichen.<sup>10</sup> Beschreibungen ohne exakte Wirkungskontrollen können von Politikern einerseits als Symbol der beschäftigungspolitischen Aktivität und zur Ermittlung öffentlichkeitswirksamer Beschäftigungszahlen verwendet werden. In der Regel sind beschreibende Darstellungen zudem preisgünstiger zu erhalten als eine durch Kontrollexperimente zuverlässig abgesicherte Wirkungsanalyse.

In den USA sind auf Programm- und Kontrollgruppen gestützte Evaluationen häufig Voraussetzung für die finanzielle Unterstützung durch die Regierung in Washington. Schmidt (2000, S. 427) führt diese sehr viel weiter entwickelte Evaluierungskultur in den USA und Kanada auf ein in der nordamerikanischen Gesellschaft fest verwurzeltes Misstrauen gegenüber allen staatlichen Maßnahmen zurück. Das Recht der Öffentlichkeit, so genau wie möglich und durch institutionell unabhängige Gutachter über Kosten und Ertrag staatlichen Handelns informiert zu werden, erscheine in Nordamerika wie ein Grundrecht.

---

<sup>10</sup> Wie groß diese Unterschiede zwischen durchaus fundierten ökonometrischen Schätzungen und den tatsächlichen Wirkungen sein können, zeigt ein Vergleich der Simulationen zum Einstiegsgeld in Baden-Württemberg von Schneider (2002) mit der großen Bandbreite der tatsächlichen Ergebnisse, die in den ersten Experimenten zur deutschen Arbeitsmarktpolitik am Beispiel des Einstiegsgeldes von Dann/Kirchmann/Spermann/Volkert (2002) ermittelt wurden.

Letztlich wäre es also der Druck der Wähler, der dort bereits seit langem zur Verausgabung von beträchtlich mehr Mitteln für die exakte Evaluation der Arbeitsmarktpolitik beitrüge.

Die mangelnde arbeitsmarktpolitische Evaluierungskultur in Deutschland hat dazu geführt, dass die Verantwortlichen vor Ort nichts als Erfolge in der traditionellen aktiven Arbeitsmarktpolitik kennen (wollen). Deskriptive Statistiken, in der Regel Eingliederungsbilanzen und Verweildauern in Beschäftigung, können in keinem Fall die vom Programm selbst erzielten zusätzlichen Beschäftigungseffekte messen; und im Nachhinein ist eine Korrektur dieses Mankos im Projektdesign nicht mehr möglich. Die Schwierigkeiten einer Einführung von Kombi-Einkommen in Deutschland werden also dadurch verschärft, dass dieses politisch ohnehin wenig attraktive Instrument gegen weder beweis- noch widerlegbare „Erfolge“ der gängigen aktiven Arbeitsmarktpolitik durchgesetzt werden müsste.

## **2.2 Kombi-Einkommen – die Perspektive der Arbeitsmarkt- und Sozialverwaltung**

Eine Untersuchung der Flexibilisierungshemmnisse am Beispiel der Kombi-Einkommen muss die Position der Verwaltungen berücksichtigen; denn sie sind es, die durch die Art der Einführung und Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Strategien maßgeblichen Einfluss auf deren Erfolg nehmen. Dies gilt sowohl für Beschäftigungsmaßnahmen für Arbeitslose durch die Arbeitsverwaltung (Arbeitsämter) als auch für die Hilfe zur Arbeit, mit denen Sozialämter versuchen, Sozialhilfeempfänger in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren.

Die „Bürokratietheorie“ als Teilgebiet der Neuen Politischen Ökonomie geht davon aus, dass Mitarbeiter der Arbeits- und Sozialverwaltung als „Bürokraten“ in erster Linie ihre persönlichen Ziele verfolgen, z.B. Einkommens-, Macht-, Status-, Prestige- und ähnliche Ziele. Eine Möglichkeit, diese Ziele in einem bürokratischen Umfeld zu erreichen, stellt die Maximierung des Budgets oder der Aktivitäten einer Verwaltung dar (Niskanen 1971). Schließlich sind Macht, Einfluss, Status und Prestige als Leiter eines großen Büros in der Regel größer;



und für die Untergebenen bietet eine große Behörde mehr Aufstiegs- und Einkommenschancen. Dies gilt allerdings nur, wenn bei einer Vergrößerung des Büros auch ein höheres Budget ausgehandelt werden kann, so dass sich der Personalschlüssel zumindest nicht verschlechtert. Es besteht dann die Aussicht auf mehr Aufstiegsmöglichkeiten in einer expandierenden Hierarchie. In Bereichen, in denen zusätzliche Mittel nicht ausgehandelt werden können, können Bürokraten ihre Ziele verwirklichen, indem sie eine möglichst große Differenz zwischen bewilligtem und benötigtem Budget erreichen, das sogenannte „diskretionäre Budget“ (Dunleavy 1991 sowie Migué/Bélanger 1974). Mit seiner Hilfe können die Arbeitsbedingungen den eigenen Zielen entsprechend gestaltet werden (Dienstreisen, Geschäftsessen, Büroausstattung, Freizeit etc.).

Kombi-Einkommen können, wenn sie effizient ausgestaltet werden, zu Einsparungen führen.<sup>11</sup> Für rational handelnde Bürokraten sind solche Einsparungen unerwünscht, da sie das Ziel der Budgetmaximierung gefährden, sofern die Einsparungen Mittelkürzungen zur Folge haben. Ebenso ist der Personalbedarf der Verwaltungen bei Anreizstrategien geringer als bei sehr betreuungsintensiven Maßnahmen und aufwändigen Beschäftigungsgesellschaften des zweiten Arbeitsmarktes.<sup>12</sup> Hinzu kommt, dass Arbeitgebersubventionen sowie die Einrichtung eigener Beschäftigungsgesellschaften die Möglichkeit verschaffen, intensive Kontakte mit Arbeitgebern zu pflegen. Dienstreisen, Geschäftsessen, repräsentative Räume innerhalb der eigenen Verwaltung usw. lassen sich mit den Erfordernissen einer solchen Strategie leicht begründen. Dagegen entfallen zahlreiche dieser potenziellen Gründe zur Bildung diskretionärer Budgets

---

<sup>11</sup> Vgl. zur effizienten Ausgestaltung eines arbeitsmarktpolitischen Programms Schmidt (2000) sowie Berthold/Fehn (1997). Einsparpotenziale zielgruppenorientierter Anreizprogramme hat neuerdings Schneider (2002) für das Einstiegsgehalt ausgewiesen.

<sup>12</sup> Zwar verlangt die Einführung von Kombi-Einkommen ebenfalls eine ausführliche persönliche Beratung der Hilfeempfänger durch die Sozialverwaltung. Allerdings dürfte es sehr viel schwerer sein, hierfür ein höheres Budget zu erhalten als für massive, klar sichtbare Interventionen im Rahmen der Aktiven Arbeitsmarktpolitik. Sie werden – etwa bei der Einführung neuer Beschäftigungsgesellschaften – von der Verwaltung nur bei Bewilligung einer für ausreichend angesehenen Zahl von Stellen initiiert. Da ein höherer Aufwand für die Verwaltung nur dann interessant ist, wenn er auch mit umfangreicheren Budgets verbunden ist, spricht dies aus bürokratischer Sicht gegen die Einführung von Kombi-Einkommen.

bei einer Kombi-Einkommens-Strategie, die in weit geringerem Maße Kontakte der Arbeits- und Sozialverwaltung mit Verwaltungsexternen verlangt.

Unabhängig davon, ob Mitarbeiter und Leiter von Arbeits- oder Sozialverwaltung das Ziel der Budgetmaximierung oder eines möglichst großen diskretionären Budgets verfolgen, widersprechen Kombi-Einkommen mithin tendenziell bürokratischen Eigeninteressen. Auch Verwaltungsmitarbeiter dürften – um die ausgehandelten Budgets nicht zu gefährden – an keiner präzisen Ermittlung von Erfolg oder Misserfolg ihrer Maßnahmen interessiert sein. Schließlich ist es zum Erreichen ihrer eigenen Ziele unerheblich, ob und in welchem Maße ihre arbeitsmarktpolitischen Programme tatsächlich effizient sind. Zudem würde ein Erfolg neu eingeführter Kombi-Einkommen die Ergebnisse der bisher angewandten Maßnahmen relativieren. Ferner bedeuten neue Konzepte für die betroffenen Verwaltungsmitarbeiter zusätzliche zeitliche Transaktionskosten durch Weiterbildungsnotwendigkeiten.

Hinzu kommt der Zeitbedarf für die erforderliche Beratung der Arbeitslosen über die Möglichkeiten, die sich ihnen durch ein neues Kombi-Einkommen bieten. Die ersten derzeit laufenden Kombi-Einkommens-Experimente haben sehr klar die Bedeutung einer persönlichen Beratung von Anspruchsberechtigten durch die Verwaltungsmitarbeiter gezeigt. Wegen der meist äußerst geringen Qualifikation der Zielgruppen von Kombi-Einkommen erreichen Anschreiben, Plakate und Flyer in der Regel nur einen kleinen Teil der Zielgruppe. Die übrigen Angehörigen der Zielgruppe benötigen weiter gehende persönliche Beratung. Zeit für eine solche Beratung haben nur wenige Verwaltungsmitarbeiter, denn auf einen Sachbearbeiter in den Sozialämtern z.B. Baden-Württembergs kommen häufig bis zu 150 Hilfeempfänger. In der Bremer Arbeitsverwaltung liegt die Relation von Arbeitsberatern zu Arbeitslosen bei 1:700. Ohnehin sind die Sachbearbeiter mit der Durchführung der traditionellen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik meist voll ausgelastet. Die (versuchsweise) Einführung von Kombi-Einkommen verursacht daher in der Regel prohibitive zeitliche Transaktionskosten. Ihnen können die Sachbearbeiter entgehen, indem sie ihre Klienten nicht oder nur ungenügend über die Kombi-Einkommen beraten. Wissen die Empfänger über ihre neuen Möglichkeiten jedoch nicht genau Be-

scheid, so werden sie diese auch nicht nutzen. Realistisch betrachtet, sind die Kombi-Einkommen in diesem Fall faktisch nicht eingeführt worden.

Bereits Downs (1967) hat gezeigt, dass Verfälschungen der Informationen innerhalb der Verwaltung unvermeidlich sind. Da die Intensität und Qualität der Beratung über Kombi-Einkommen für Vorgesetzte oder Arbeitsmarktpolitiker nicht beobachtbar sind, ist es politisch rational, Transaktionskosten eines Kombi-Einkommen-Programms durch Verzicht auf Beratung der Klienten zu minimieren und das gesamte Programm – im Einklang mit eigenen Interessen – scheitern zu lassen.

Selbst wenn eine Regierung, etwa um dem Druck von Arbeitgebern zugunsten von Kombi-Einkommen nachzugeben, mit Vehemenz die Einführung eines Kombi-Einkommens betreibt, so kann sie dennoch in Konflikt mit den Interessen von Sozial- und Arbeitsverwaltung geraten. Solange in deren Hierarchie auch nur auf einer Stufe die Bereitschaft fehlt, die höheren Transaktionskosten einer Einführung von Kombi-Einkommen hinzunehmen, so wird das Programm scheitern. Die *Regierung* schafft im besten Fall die Voraussetzungen für die Einführung von Kombi-Einkommen; doch ist es die *Verwaltung*, die über deren Erfolg entscheidet. Beide Seiten haben jedoch oftmals wenig Anreize, eine solche Strategie voranzutreiben.

### **3 Kombi-Einkommen für Deutschland?**

#### **Der Stand der politischen Debatte**

In der ökonomischen Diskussion wird häufig zumindest die *Erprobung* von Kombi-Einkommen verlangt. Dagegen stoßen diese – mit Blick auf die vorangehenden Überlegungen auch nicht überraschend – bei politischen und administrativen Entscheidungsträgern noch immer auf weit verbreitete Skepsis, mitunter auch auf heftige Kritik. So wird von Seiten des Bundesarbeitsministeriums etwa der Forderung des Ökonomen Hans-Werner Sinn nach deutlich stärkeren Arbeitsanreizen für Sozialhilfeempfänger mit Hilfe eines Earned Income Tax Credit (EITC) mit dem Argument widersprochen, hierdurch ließen sich die feh-

lenden Qualifikationsvoraussetzungen der Arbeitslosen nicht beseitigen (Mäscher 2001; Sinn 2001b). Ebenso kritisch hat sich erst jüngst der Deutsche Städtetag (2001) – stellvertretend für die zuständigen kommunalen Sozialverwaltungen - zu den im Jahr 1996 eingeführten Möglichkeiten der Sozialämter geäußert, Sozialhilfeempfängern zumindest sehr eng begrenzte Arbeitsanreize zu gewähren. Nach Ansicht des Städtetages (2001, S. 30) ist davon auszugehen, „dass zusätzliche Anreize durch Freilassung von Arbeitseinkommen und Zuschüssen an Arbeitnehmer kaum zu mehr Beschäftigung führen. Die bei der Einführung der neuen Regelungen geäußerten Bedenken haben sich erneut bestätigt.“

Die verbreitete Skepsis lässt sich mit den erwähnten Hemmnissen erklären, auf die eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes mit Hilfe von Kombi-Einkommen derzeit in Deutschland noch stößt. Mindestens ebenso interessant wie eine Erklärung des Reformstaus im Bereich der Kombi-Einkommen erscheint der Versuch, Voraussetzungen herauszuarbeiten, die eine Kombi-Einkommens-Einführung ermöglichen könnten. Schließlich wurde mit dem Modellversuch „Einstiegsgeld in Baden-Württemberg“ im Jahr 1999 erstmals in Deutschland die Erprobung eines Kombi-Einkommens in Deutschland begonnen; immerhin in zwei Städten (Freiburg und Mannheim) wird er – ebenfalls ein Novum in der Geschichte der deutschen Arbeitsmarktpolitik – mit Hilfe eines Vergleichs von Programm- und Kontrollgruppen exakt evaluiert.<sup>13</sup> Weitere Versuche mit Kombi-Einkommen sind in Nordrhein-Westfalen, Hessen und Bremen angelaufen.<sup>14</sup>

### **3.1 Voraussetzungen für den Erfolg von Kombi-Einkommen**

Wenngleich die Durchsetzungschancen der Kombi-Einkommens-Konzeption aufgrund von Interessenkonflikten in Staat und Verwaltung relativ begrenzt sind, so kann dennoch versucht werden, einige Voraussetzungen aufzuzeigen,

---

<sup>13</sup> Das Konzept eines „Einstiegsgeldes“ wurde von Alexander Spermann (2001) an der Universität Freiburg entwickelt. Bezüglich näherer Informationen zum Modellversuch „Einstiegsgeld in Baden-Württemberg“ sei verwiesen auf Kirchmann/Spermann/Volkert (2000).

<sup>14</sup> Nähere Informationen zu den einzelnen Konzeptionen und ein aktueller Zwischenstand finden sich in Dann/Kirchmann/Spermann/Volkert (2002).

die eine Einführung von Kombi-Einkommen ermöglichen. Im Zentrum des Interesses steht dabei, weshalb die mangelnde politische Attraktivität einer solchen Konzeption bei der Einführung der bereits laufenden Experimente zu den Kombi-Einkommen zumindest nicht allein Ausschlag gebend war.

### 3.1.1 Voraussetzungen auf Seite der zuständigen Regierung

Wenngleich wiederwahlorientierte Politiker zunächst keine Anreize zur Einführung eines Kombi-Einkommens besitzen, so kann sich eine solche Strategie zur Profilierung im Sinne einer „innovativen Sozialpolitik“ eignen, die sich deutlich von der gängigen aktiven Arbeitsmarktpolitik unterscheidet. Ferner darf der Einfluss von Interessengruppen nicht übersehen werden. So sind Arbeitgeber in der Regel an einer Flexibilisierung des Arbeitsmarktes durch Kombi-Einkommen und Niedriglöhne interessiert. Regierungen, die Arbeitgebern nahe stehen, können daher Anreize besitzen, ein solches Programm im Interesse der sie unterstützenden Arbeitgeber zu initiieren. Allerdings ist zugleich mit Widerstand der Gewerkschaften vor allem dann zu rechnen, wenn die Kombi-Einkommen nicht nur zusätzliche Arbeitsanreize, sondern auch untertarifliche Löhne vorsehen. Insoweit dürften reine Anreizprogramme, die keine Veränderung der Lohnstrukturen vorsehen (z.B. Einstiegsgeld) politisch einfacher zu realisieren sein, als ein Kombi-Einkommen, das mit einem Niedriglohnsektor verbunden ist (z.B. EITC).

In jedem Fall kann eine solche Strategie nur im politischen Konsens mit den Sozialverwaltungen erfolgen, die letztlich über den Erfolg der Strategie entscheiden. Kombi-Einkommen dürften daher umso eher gelingen, je breiter der politische Konsens ist, auf den sie bauen können. Versucht man dagegen die Kombi-Einkommenskonzeption als politisches Programm in einem polarisierten politischen Umfeld durchzusetzen, so ist ein Erfolg unwahrscheinlich. Schließlich ist es in einer solchen Situation wahrscheinlich, dass die Konzeption von opponierenden Leitern und Mitarbeitern der Sozialverwaltungen auf den verschiedensten Hierarchieebenen gezielt oder durch schlicht unterlassene Klientenberatungen zum Scheitern gebracht wird.

### 3.1.2 Voraussetzungen aus der Perspektive der Sozialverwaltungen

Bis heute sind es in Deutschland die Kommunen, die als Sozialhilfeträger stark belastet und durch aufwändige Mehrkosten eines Kombi-Einkommens im Bereich der Sozialhilfe empfindlich getroffen würden. Hieraus folgt, dass ein Konzept, das durch eine Begrenzung des Beschäftigungseffektes auf bestimmte Zielgruppen Einsparungen ermöglicht, auf größere Akzeptanz bei den Kommunen stoßen dürfte als ein für breite Bevölkerungsgruppen gedachtes Kombi-Einkommen, das erhebliche Mehrkosten verursachen würde, die die finanziellen Möglichkeiten der Kommunen zu überfordern drohen.

Starker Problemdruck, der in überdurchschnittlichen Arbeitslosenquoten, Sozialhilfedichten und kommunalen Belastungen zum Ausdruck kommt, ist ein Ausdruck der Grenzen, auf die die traditionelle aktive Arbeitsmarktpolitik stößt. Hierin können die betreffenden Kommunen einen Grund sehen, mit Kombi-Einkommen ein neues Instrument auf seine Wirksamkeit zu testen. Ist die Motivation der Verwaltungsleitung groß genug und wird diese auch auf alle weiteren Hierarchieebenen weiter gegeben, so können sich trotz der schwierigen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Rahmenbedingungen vergleichsweise gute Voraussetzungen für die erfolgreiche Einführung eines Kombi-Einkommens einstellen.

Angesichts der angespannten Haushaltslage verlangen die Kämmerer gerade in solchen Kommunen häufig klare Nachweise der Wirksamkeit solcher Instrumente. Sie kritisieren als Finanzverantwortliche die traditionellen Berichte, die keine Rückschlüsse auf jene Effekte zulassen, die tatsächlich allein auf eine bestimmte Maßnahme zurückzuführen sind. Dies kann ausschlaggebend für die Notwendigkeit oder den Wunsch sein, eine exakte Evaluation mit aussagefähigen Ergebnissen durchzuführen. Geht man auch auf Seiten der Regierung von einem künftig weiter abnehmenden finanziellen Spielraum aus, so ist analog ein Druck des Bundesministeriums der Finanzen auf das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung in Richtung einer tatsächlich aussagefähigen Wirkungskontrolle beschäftigungspolitischer Maßnahmen denkbar. Anhand ausgewählter Beispiele soll daher illustriert werden, wie stark unterschiedliche

politische Positionen und administrative Voraussetzungen die Wirksamkeit von Kombi-Einkommens-Experimenten beeinflussen können.

### 3.2 Die Ergebnisbandbreite der Kombi-Einkommen

Der Deutsche Städtetag (2001) begründet seine Ablehnung der Kombi-Einkommens-Idee mit den Beobachtungen in jenen 19 von ihm befragten Städten, die im Jahr 2000 von ihrer Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, Sozialhilfeempfängern einen begrenzten Arbeitsanreiz nach § 18 Abs. 5 BSHG zu geben. Ein Empfänger, der eine Arbeit aufnimmt, kann demnach über die geltenden Anrechnungsbestimmungen hinaus befristet auf ein Jahr einen monatlichen Zuschuss von anfänglich 550 DM erhalten, der im Verlauf des Jahres stufenweise verringert wird. In den 19 Städten wurde lediglich an 239 Empfänger ein solcher Zuschuss gezahlt.

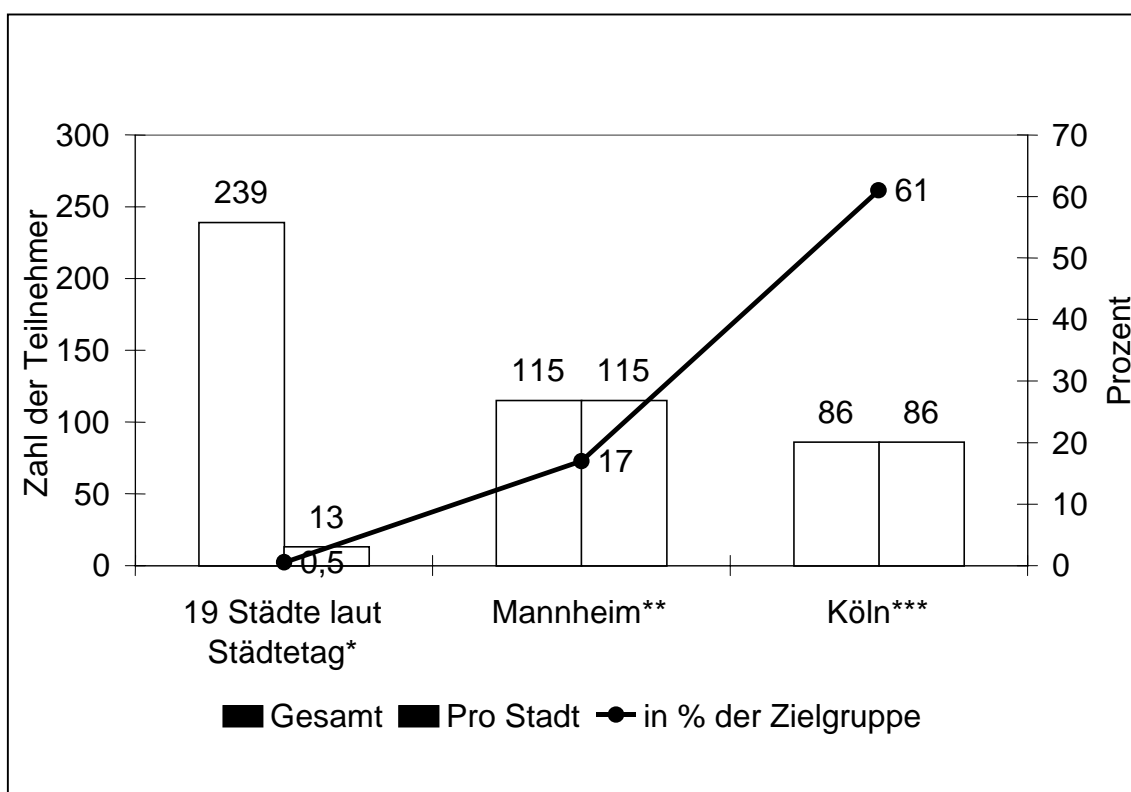
Angesichts vermutlich Zigtausender arbeitsfähiger Sozialhilfeempfänger in diesen nicht näher genannten 19 Städten ist dies in der Tat ein unbefriedigendes Ergebnis. Allerdings bleibt offen, inwieweit diese Bilanz auf eine weiter bestehende starke Präferenz der Sozialverwaltung für die traditionellen Instrumente oder auf eine nur geringe Wirksamkeit der Kombi-Einkommen selbst zurückzuführen ist. Auch wird nicht näher diskutiert, ob die Anreize vielleicht nicht ausreichen. Stattdessen vertritt der Städtetag allein wegen der geringen Anzahl von 12 Sozialhilfeempfängern pro Stadt die Grundsatzthese, zusätzliche Anreize führten zu keinen nennenswerten Beschäftigungswirkungen.

Wäre diese Schlussfolgerung zutreffend, so dürften noch stärkere Anreize zu keinen nennenswert stärkeren Beschäftigungseffekten führen. Wie groß die Unterschiede jedoch sein können, wenn *nachhaltige* Anreize gesetzt werden, zeigt das Beispiel der Stadt Mannheim. Hier kann ein Sozialhilfeempfänger, befristet auf ein Jahr, etwa 50 % seines Bruttoarbeitseinkommens – als sogenanntes Einstiegsgeld – behalten. Allerdings wurde mit den Sozialhilfeempfängern, die mehr als ein Jahr arbeitslos sind, eine Zielgruppe gewählt, die deutlich schwerer in den Arbeitsmarkt zu integrieren ist als die vom § 18 Abs. 5 BSHG erfasste Gruppe aller Sozialhilfeempfänger. Hinzu kommt, dass für das Einstiegsgeld

nur eine Programmgruppe von ca. 670 Personen ausgesucht wurde. Von diesen Personen haben im Jahr 2000 etwa 130 Personen eine Beschäftigung aufgenommen, während die 19 vom Städtetag erfassten Städte im Durchschnitt nur 12 (häufig arbeitsmarktnähere) Empfänger mit finanziellen Anreizen zur Arbeit motivieren konnten. Nach Angaben der Stadt Mannheim hatten bereits sechs Monate nach Einführung des Modellversuchs ungefähr 40 % der allein Erziehenden aus der Programmgruppe eine Beschäftigung ersten Arbeitsmarkt aufgenommen.<sup>15</sup>

Abbildung 1

**Ergebnis-Bandbreite von Kombi-Einkommens-Versuchen in Deutschland**



\* Deutscher Städtetag (2001). \*\*Angaben der Stadt Mannheim. \*\*\*Weinkopf 2002 sowie eigene Berechnungen und Schätzungen.

<sup>15</sup> Allein Erziehende – vorwiegend Frauen – gehören inzwischen zu den Personenkreisen, die weit überdurchschnittlich sozialhilfeabhängig sind. Mehr als jeder vierte Haushalt, der in Baden-Württemberg Sozialhilfe bezieht, ist ein Haushalt von allein Erziehenden. Zwei von drei allein Erziehenden mit Kleinkindern unter drei Jahren sind auf die Unterstützung von Sozialhilfe angewiesen (Volkert 2002b).



In Köln wurde im Rahmen eines ähnlichen Kombi-Einkommens-Projektes versucht, alle *nicht* für den ersten Arbeitsmarkt in Frage kommenden Sozialhilfeempfänger (z.B. Kranke, Süchtige oder anderweitig nicht in Frage kommenden Personen) zu ermitteln. Danach wurde eine Zielgruppe von ca. 140 Personen gebildet, die den Anforderungen des ersten Arbeitsmarktes zu entsprechen schienen. Nach Einführung der finanziellen Anreize haben von den 140 arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern 86 eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt aufgenommen (Weinkopf 2002).

Offensichtlich unterscheiden sich die Ergebnisse eines Programms, das – wie vermutlich bei den vom Deutschen Städtetag aufgegriffenen Fällen – finanziellen Arbeitsanreizen eine nur untergeordnete Bedeutung neben den dominierenden Hilfe zur Arbeit-Maßnahmen beimisst, deutlich von einem ernsthaften, systematischen Versuch, Kombi-Einkommen als gleichberechtigte Konzeption einzuführen. Insoweit müssen bei der Beurteilung von Ergebnissen aus Kombi-Einkommens-Projekten die Priorität und Art der Einführung bekannt sein, um stichhaltige Schlussfolgerungen ziehen zu können.<sup>16</sup>

#### 4 Fazit

Aus ökonomischer Sicht bieten stärkere finanzielle Arbeitsanreize innerhalb der Sozialhilfe eine interessante Möglichkeit um die beschäftigungshemmenden Effekte der heutigen „Sozialhilfefallen“ zu überwinden. Allerdings lässt sich mit dem Instrumentarium der Neuen Politischen Ökonomie zeigen, dass politische Entscheidungsträger ebenso wie die Sozialverwaltung die traditionellen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik leichter im Sinne der eigenen Zielsetzungen einsetzen können. Hiermit lassen sich die derzeitigen Hemmnisse einer Flexibilisierung des Arbeitsmarktes durch Kombi-Einkommen erklären. Gleich-

---

<sup>16</sup> Nicht zuletzt sollte bei jedem arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Experiment eine aussagefähige Evaluation mit Kontroll- und Vergleichsgruppen nach internationalen Standards durchgeführt werden. Für die Stadt Mannheim werden entsprechende Ergebnisse Ende 2002 vorliegen.

wohl kann es unter bestimmten Voraussetzungen gelingen, Kombi-Einkommen einzuführen.

Die derzeitigen Zwischenergebnisse der ersten Kombi-Einkommens-Versuche in Deutschland weisen eine erhebliche Ergebnisbandbreite aus. Sie lässt sich auf den großen Einfluss der Sozialbürokratie auf die Wirksamkeit von Kombi-Einkommen zurückführen; dort, wo Kombi-Einkommen als gleichberechtigte Instrumente im Rahmen eines zielgruppenorientierten Maßnahmenbündels ernsthaft eingeführt werden, lassen sich damit beachtliche Wirkungen erzielen. Besteht dagegen weiterhin eine Präferenz der Verwaltung für die traditionellen Instrumente oder werden die Klienten (aus Zeitgründen) nicht hinreichend über ihre neuen Möglichkeiten informiert, so ist ein Scheitern der Kombi-Einkommens-Strategie unausweichlich. Stichhaltige Aussagen sind beim derzeitigen Stand der Versuche in Deutschland nur dann möglich, wenn weitere mit Programm- und Kontrollgruppen wissenschaftlich exakt evaluierte Experimente in Kommunen erprobt werden, deren Verwaltung hierfür auf allen Ebenen offen und motiviert ist.

### Literaturverzeichnis

- Ashenfelter, O.; Card, D. (Hrsg.)(1999): Handbook of Labor Economics, Vol. III, Amsterdam et al.
- Berthold, N.; Fehn, R. (1997): „Aktive Arbeitsmarktpolitik – wirksames Instrument der Beschäftigungspolitik oder politische Beruhigungsschere?“, ORDO 48, S. 411-435.
- Casas Pardo, J.; Schneider, F. (eds.)(1996): Current Issues in Public Choice, Cheltenham.
- Cost, H.; Körber-Weik, M. (Hrsg.)(2002): Die Wirtschaft Baden-Württembergs im Umbruch, Stuttgart.
- Dann, S.; Kirchmann, A.; Spermann, A.; Volkert, J. (Hrsg.)(2002): Kombi-Einkommen: ein Weg aus der Sozialhilfe? Baden-Baden 2002.
- Dann, S.; Kirchmann, A.; Spermann, A.; Volkert, J. (2002): Das Einstiegsgeld – eine zielgruppenspezifische negative Einkommensteuer: Konzeption, Umsetzung und aktueller Stand, erscheint in: S. Dann, A. Kirchmann, A. Spermann und J. Volkert (2002).
- Deutscher Städtetag (2001): Kommunale Beschäftigungsförderung. Ergebnisse einer Umfrage über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach SGB III im Jahr 2000, bearbeitet von L. Fuchs und J. Troost, Köln.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.)(2000): Evaluation im Spannungsfeld zwischen Wissenschaft und Politik, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 3, 69. Jg., Berlin.
- Downs, A. (1967): Inside Bureaucracy, Boston.
- Dunleavy, P. (1991): Democracy, Bureaucracy and Public Choice, New York.
- Heckman, J.J.; LaLonde, R.J.; Smith, J.A. (1999): The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs, in: Orley Ashenfelter and David Card (1999), S. 1865-2097.
- Hollederer, A.; Rudolph, H. (2002): Arbeitsanreize und Niedriglöhne: Konzeptionen und erste Erfahrungen der CAST-Experimente im Bündnis für Arbeit, erscheint in: S. Dann, A. Kirchmann, A. Spermann und J. Volkert (2002).
- Harvey, C.; Camasso, M.J.; Jagannathan, R. (2000): Evaluating Welfare Reform Waivers Under Section 1115, Journal of Economic Perspectives, Vol. 14, No. 4, Fall, S. 165 – 188.
- Kirchmann, A.; Spermann, A.; Volkert, J. (2000): Modellversuch Einstiegsgeld in Baden-Württemberg. Grundkonzeption, Varianten, erste Beobachtungen“, IAW-Mitteilungen 2, S. 15-22.
- Mascher, U. (2001): Sozialhilfe –Schuld an der Arbeitslosigkeit? Sozialpolitische Informationen des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Mai 2001.
- Migué, J.L.; Bélanger, G. (1974): Toward a General Theory of Managerial Discretion, Public Choice 17, S. 23-43.

- Mueller, D. C. (ed.)(1997): Perspectives on Public Choice. A Handbook, Cambridge, U.K.
- Niskanen, W. A. (1971): Bureaucracy and Representative Government, New York.
- Ochel, W. (2002): Finanzielle Arbeitsanreize – Konzeptionen und Ergebnisse in Großbritannien, Irland und Kanada, erscheint in: S. Dann, A. Kirchmann, A. Spermann und J. Volkert (2002).
- Paldam, M. (1997): Political business cycles, in: D. C. Mueller (1997)(Hrsg.): S. 342-370.
- Peter, W. (1998): Sozialhilfe und Arbeitsanreize im Deutsch-Britisch-Amerikanischen Vergleich, iw-trends, Nr. 3, S. 37-51.
- Schelkle, W. (2002): „Making Work Pay“: Ziele und Wirkungen finanzieller Arbeitsanreize in den USA, erscheint in: S. Dann, A. Kirchmann, A. Spermann und J. Volkert (2002).
- Schneider, H. (2002): Kombi-Einkommen: Arbeitsangebotseffekte mit und ohne Zielgruppenbegrenzung, erscheint in: S. Dann, A. Kirchmann, A. Spermann und J. Volkert (2002).
- Schneider, F.; Volkert, J. (1999): No Chance for Incentive-Orientated Environmental Policies in Representative Democracies? A Public Choice Analysis, in: Ecological Economics, Journal of the International Society for Ecological Economics, No. 31, 1999, pp.123-138.
- Schneider, F.; Volkert, J.; Caspar, S. (2002): Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit: Beliebt bei vielen – Problem für alle?, Baden-Baden.
- Schönig, W. (2001): Methoden und Probleme der Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik, in: WSI-Mitteilungen, 54. Jg. Heft 9, September, S. 562-565.
- Schmidt, C. (2000): Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und ihre Evaluierung: Eine Bestandsaufnahme, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2000), S. 425-437.
- Sinn, H.-W. (2001a): „Sozialhilfe versus Earned Income Tax Credit“, ifo Schnelldienst 54, Heft 1, S. 3-5.
- Sinn, H.-W. (2001b): Sozialhilfe –Schuld an der Arbeitslosigkeit? Sozialpolitische Informationen des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Mai 2001.
- Sinn, H.-W. (2000): “The Threat to the German Welfare State“, Atlantic Economic Journal 28, No. 3, S. 279-294.
- SVR (2000/2001): Chancen auf einen höheren Wachstumspfad. Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Bundestagsdrucksache 14/4792, 29.11.2000.
- Spermann, A. (2001): Negative Einkommensteuer, Lohnsubventionen und Langzeitarbeitslosigkeit, Frankfurt am Main.
- Volkert, J. (2002a): Lohnabstandsgebot, Verpflichtung zur Arbeit und Sozialhilfefallen, erscheint in: S. Dann, A. Kirchmann, A. Spermann und J. Volkert (2002).

- Volkert, J. (2002b): Reichtum mit Ausnahmen: der Wohlstand und seine Verteilung, erscheint in: H. Cost und M. Körber-Weik (Hrsg.)(2001).
- Volkert, J. (1999): Soziale Dienste und Umverteilung in Deutschland, Berlin.
- Volkert, J. (1998): Existenzsicherung in der marktwirtschaftlichen Demokratie. Normativer Anspruch, ökonomische Rationalität und politische Realität, Heidelberg.
- Weinkopf, C. (2002): Kombi-Einkommensversuche nach § 18 Abs. 5 BSHG in Nordrhein-Westfalen, erscheint in: S. Dann, A. Kirchmann, A. Spermann und J. Volkert (2002).