



Ronnie Schöb*



Joachim Weimann*

Die Magdeburger Alternative: Lohnende Arbeit bezahlbar machen

Eine richtige Diagnose ist die halbe Miete. Das gilt nicht nur für Ärzte auf dem Weg zur Gesundung des Patienten, das ist auch richtig für die, die sich aufmachen, den deutschen Arbeitsmarkt zu kurieren. Auf den ersten Blick scheint die Diagnose keine große Mühe zu machen. Jedenfalls kann man durchaus den Eindruck gewinnen, dass sich die Profession ziemlich einig darüber ist, woran der Arbeitsmarkt für Geringqualifizierte hierzulande krankt. Aber dieser Schein trügt. Tatsächlich wird – spätestens wenn es zur Therapie kommt – weitestgehend vernachlässigt, dass der Arbeitsmarkt gleichermaßen auf der Angebots- und der Nachfrageseite schwerwiegende Probleme aufweist. Die politische und zu einem erstaunlich großem Teil auch die wissenschaftliche Diskussion widmet sich fast ausschließlich dem Arbeitsangebot. Zu offensichtlich scheint zu sein, dass die Lohnersatzleistungen so üppig und die Transferenzugsraten so drastisch sind, dass beides zusammen jedem noch so gutmütigen Arbeitsanbieter den letzten Arbeitsanreiz raubt. Ökonomen glauben fest an die Wirkung von Anreizen, und tatsächlich fällt es schwer, sich vorzustellen, dass Menschen bereit sind, Arbeitsleid auf sich zu nehmen, wenn sie dafür ein Einkommen erhalten, das nur unwesentlich über dem Transfer liegt, den sie erhalten, wenn sie die Bedingung erfüllen, nicht zu arbeiten.

Dass hohe Transferenzugsraten ein Anreizproblem schaffen, kann niemand ernsthaft bestreiten, aber die Bedeutung dieses Problems wird erstens deutlich übertrieben und macht zweitens nur einen Teil (und nicht einmal der größere) der Gemengelage aus, die dazu führt, dass Deutschland bei den Geringqualifizierten die mit weitem

Abstand höchste Arbeitslosigkeit aller OECD-Staaten aufweist. Wir haben es mit einem zweiseitigen Problem zu tun, das sich als *doppeltes Sozialstaatsdilemma* beschreiben lässt. Das doppelte Dilemma entsteht, weil sowohl die Entscheidung darüber, wer aus der sozialstaatlichen Solidargemeinschaft alimentiert wird, als auch bei der Entscheidung darüber, wer in diese Gemeinschaft einzahlt, Konstruktionen gewählt wurden, die die Fälle erst schaffen, für deren Absicherung der Sozialstaat eigentlich gedacht war. Indem der Bezug von Leistungen an die Bedingung der Arbeitslosigkeit geknüpft und der Verstoß gegen diese Bedingung mit hohen Transferenzügen bestraft wird, erzeugt der Sozialstaat das bereits beschriebene Anreizproblem auf der Arbeitsangebotsseite. Aber indem jeder zum Zahler gemacht wird, der anfängt zu arbeiten, wird gleichzeitig die *Nachfrage* nach einfacher Arbeit abgewürgt, weil die Anbieter solcher Arbeit nicht nur ihr Nettoeinkommen, sondern vom ersten Euro an auch die volle Last der gesamten Sozialabgaben mit erwirtschaften müssen. Unter dieser Last wird einfache Arbeit so teuer, dass sie mit der Wertschöpfung, zu der diese Arbeit fähig ist, nicht mehr bezahlt werden kann.

Einfache Arbeit wird auch zu Löhnen angeboten, die nur geringfügig über dem Transferviveau liegen. Alle 390 000 Arbeitsgelegenheiten, die es in Deutschland zurzeit gibt, werden auf freiwilliger Basis vergeben, und das Interesse der Arbeitslosen für diese Jobs übersteigt bei weitem das kommunale Angebot. Zwar sind längst nicht alle ALG-II-Empfänger bereit zu arbeiten, aber bei einem beträchtlichen Anteil bestehen tatsächlich keine Anreizprobleme. Bei diesen Menschen muss der Staat nicht die Arbeitsanreize erhöhen, für diese Menschen muss er Arbeitsplätze schaffen. Die bindende Restriktion findet sich auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes. Einfache Arbeit bleibt liegen, weil sie zu teuer ist, nicht weil sie nicht angeboten wird. Dies ist der Ansatzpunkt der *Magdeburger Alternative*, einem Kombilohnmodell, das aus vier ineinander greifenden Maßnahmen besteht.¹

Arbeitgeber- statt Arbeitnehmerzuschuss: Der Kern der Magdeburger Alternative

Die Magdeburger Alternative sieht die dauerhafte Entlastung der Arbeitgeber von den Sozialversicherungsbeiträgen als zentrale Maßnahme vor. Wer einen ALG-II-Empfänger zu einem Gehalt unter einer Förderhöchstgrenze einstellt, erhält die gesamten Sozialversicherungsbeiträge, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil, zurückerstattet. Bei einem Bruttoarbeitsentgelt von monatlich 1 000 € entspricht dies einer Entlastung von monatlich rund 420 €: Die Ar-

* Prof. Dr. Ronnie Schöb ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft an der Universität Magdeburg, Prof. Dr. Joachim Weimann ist Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftspolitik an der Universität Magdeburg.

¹ Eine ausführliche Darstellung findet sich in Schöb und Weimann (2006) sowie Knabe, Schöb und Weimann (2006).

beitskosten einschließlich Arbeitgeberanteil zu den Sozialversicherungen fallen von monatlich 1 210 € um rund 35% auf 790 €, ohne dass sich am Nettoeinkommen etwas ändert.

Die Bezuschussung des Arbeitgebers hat gegenüber Arbeitnehmerzuschüssen drei wesentliche Vorteile. Erstens gibt die *Magdeburger Alternative* den Kombilohn in Form eines Arbeitgeberzuschusses direkt an die Unternehmen, so dass der Kombilohn an der richtigen Marktseite ansetzt und damit die gewünschte Senkung der Arbeitskosten direkt erreicht. Darüber hinaus sinken zweitens die Arbeitskosten unmittelbar vom ersten Tag der Einführung der *Magdeburger Alternative* an. Bei Arbeitnehmerzuschüssen, wie sie der Sachverständigenrat, das ifo Institut oder Bofinger und Walwei fordern, wie auch beim Workfare Konzept des IZA, ist die Wirkung auf die Arbeitsnachfrage viel indirekter, zeitlich verzögert und in seiner Wirkung nur schwer vorzusagen. In diesen Konzepten muss erst der Arbeitnehmerzuschuss zu einer massiven Ausweitung des Arbeitsangebots führen, damit dann soviel Lohndruck entfaltet wird, dass daraufhin die Arbeitskosten fallen. In welchem Umfang und in welchem Zeitraum der Zuschuss letztlich an die Arbeitgeber weitergegeben wird, ist völlig offen und damit auch, wie lange es dauern wird, bis erste Erfolge bei diesen Vorschlägen sichtbar werden. Selbst wenn es gelänge, die Nominallöhne für einfache Tätigkeiten langfristig einzufrieren, bräuchte es rund 20 Jahre, um die für die Wiedereingliederung der Langzeitarbeitslosen erforderliche Senkung der Arbeitskosten zu bewerkstelligen. Die aktuelle politische Diskussion läuft darauf hinaus, dass Deutschland einen Mindestlohn bekommt. In diesem Fall ist die *Magdeburger Alternative* das einzige Kombilohnmodell, das seine Wirkung – zumindest bei moderaten Mindestlöhnen – trotzdem entfalten kann. Auch wenn ein Unternehmen einen Mindestlohn bezahlt, werden durch die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge die Arbeitskosten um 35% abgesenkt. Arbeitnehmerzuschüsse hingegen haben dann keine Rückwirkungen mehr auf die Arbeitskosten, denn gesetzliche Mindestlöhne setzen genau die Marktkräfte außer Kraft, auf die die anderen Kombilohnmodelle vertrauen.

Stichtagsregelung und doppelte Erstattung

Ein vermeintliches Manko der *Magdeburger Alternative* ist, dass sie im Ansatz zielgruppenorientiert ist: Die Förderung erhält nur, wer einen bisherigen ALG-II-Empfänger neu einstellt. Damit unterscheidet sich unser Vorschlag zunächst einmal nicht von anderen zielgruppenorientierten Konzepten wie der speziellen Förderung von jüngeren oder älteren Langzeitarbeitslosen. Bei einer solchen zielgruppenorientierten Förderung besteht jedoch immer die Gefahr, regulär beschäftigte und entlohnte Arbeitnehmer zu verdrängen, ohne dass insgesamt mehr Arbeitsplätze entstehen. Wäh-

rend jedoch die in der Politik diskutierten Vorschläge dagegen keinerlei Vorkehrungen treffen, sieht die *Magdeburger Alternative* zwei wirkungsvolle Gegenmaßnahmen vor. Zunächst lässt sich die Verdrängung von regulär Beschäftigten innerhalb eines Unternehmens verhindern, indem die Sozialversicherungsbeiträge nur erstattet werden, wenn die Beschäftigung in der untersten Lohngruppe gegenüber einer Stichtagsbeschäftigung steigt. Hatte beispielsweise ein Unternehmen zum Stichtag zehn Beschäftigte in der untersten Tariflohngruppe und stellt es zwei ALG-II-Empfänger ein, so steigt dadurch die Beschäftigung in dieser Lohngruppe auf zwölf an, und die Sozialversicherungsbeiträge werden erstattet. Entlässt das Unternehmen dafür zwei regulär Beschäftigte, so fällt die Beschäftigung wieder auf zehn und der Förderanspruch entfällt: Gefördert wird nur die Mehrbeschäftigung eines Unternehmens im Niedriglohnbereich.

Verdrängung geschieht jedoch gesamtwirtschaftlich durch Auslagerung einfacher Tätigkeiten in neue Unternehmen und durch Billiglohnkonkurrenz neuer Unternehmen. Um diese einzudämmen, erhalten bestehende Unternehmen bei der *Magdeburger Alternative* nicht nur die Sozialversicherungsbeiträge für den neu eingestellten Arbeitnehmer erstattet, sondern auch für einen bereits Beschäftigten. Damit sinken im bestehenden Unternehmen die Arbeitskosten für einen zusätzlichen Arbeitnehmer um rund 70%. Der Anreiz, zusätzliche Arbeitnehmer einzustellen, ist doppelt so hoch wie in neu gegründeten Unternehmen. Allerdings besteht nach wie vor ein Nachteil für die alten Unternehmen. Hatte es vor Einführung der *Magdeburger Alternative* zehn Mitarbeiter und stellt zwei ALG-II-Empfänger neu ein, so hat es gerade einmal vier von zwölf Mitarbeitern in der Förderung – verglichen mit einem neuen Unternehmen, das alle zwölf Mitarbeiter gefördert bekommt. Die doppelte Förderung zusätzlicher Beschäftigung ermöglicht es den bestehenden Unternehmen jedoch, durch weitere Beschäftigungsausweitung diesen Nachteil immer weiter abzubauen. Wer die Zahl der Beschäftigten unterhalb der Förderhöchstgrenze verdoppelt, hat alle seine Mitarbeiter in der Förderung. Damit werden bestehende Arbeitsplätze gesichert, und die Unternehmen können ihre bewährten Arbeitskräfte weiterbeschäftigen. Aus einer zielgruppenorientierten wird längerfristig eine allgemeine Förderung. Dies ist entscheidend für die Schaffung neuer Arbeitsplätze, denn solange nur einzelne Gruppen gefördert werden, kommt es zu Verwerfungen durch künstlich geschaffene Wettbewerbsvorteile der Begünstigten. Neue Arbeitsplätze entstehen dadurch nicht, allenfalls ein verschärfter Verdrängungswettbewerb.

Doch warum braucht man die doppelte Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge? Verdrängung ließe sich auch durch eine unmittelbare Förderung aller Arbeitsplätze vermeiden. In diese Richtung gehen z.B. die Vorschläge des

DGB und der Grünen. Dies ist jedoch nicht finanzierbar, denn es bedeutet, alle bereits bestehenden Arbeitsplätze zu fördern, bevor auch nur der erste neue Arbeitsplatz entstanden wäre. Den Umweg, den die *Magdeburger Alternative* über eine im Ansatz zielgruppenorientierte Förderung der Beschäftigungsausweitung geht, erlaubt es, den Kombilohn auch in der Einführungsphase zu finanzieren und damit die notwendige politische Akzeptanz längerfristig zu sichern.

Flankierende arbeitsangebotsseitige Maßnahmen

Solange neu geschaffene Arbeitsplätze problemlos mit ALG-II-Empfängern besetzt werden können, bedarf es keiner weiteren Maßnahmen. Wie die vielen ernst gemeinten Bewerbungen auf gering entlohnte freie Stellen und die große Bereitschaft unter den ALG-II-Empfängern, Ein-Euro-Job anzunehmen, zeigen, ist es zunächst einmal vorrangig, neue Arbeitsplätze zu schaffen, und nur recht und billig, diejenigen Arbeitslosen, die nur allzu gerne bereit sind, eine Arbeit anzunehmen, vorrangig einzustellen. Erst wenn in größerem Umfang neue Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich entstanden sind, wird das Problem fehlender Arbeitsanreize spürbarer. Deshalb verlangt die *Magdeburger Alternative* die konsequente Anwendung der im Sozialgesetzbuch festgeschriebenen Zumutbarkeitsregeln. Wenn ein einzelner ALG-II-Empfänger sich weigert, zumutbare Arbeit anzunehmen, verliert er den Anspruch auf staatliche Unterstützung oder muss zur Aufrechterhaltung des Förderanspruchs als Gegenleistung eine Arbeit in einer kommunalen Beschäftigung akzeptieren. Anders als etwa beim Workfare-Konzept bedeutet dies nicht, dass von heute auf morgen 3 Mill. öffentliche Beschäftigungsstellen geschaffen werden müssen. Die Sanktionierung erfolgt auf individueller Basis, ausgehend von dem Verdacht, dass ein Hilfeempfänger gar kein ernstes Interesse hat, wieder einer geregelten Arbeit nachzugehen. Während zurzeit der erhöhte Druck auf die ALG-II-Empfänger nur die Angst der ohnehin Chancenlosen schürt, das Wenige, was sie vom Staat erhalten, zu verlieren, werden durch die *Magdeburger Alternative* nur diejenigen sanktioniert, die mehrmals ohne hinreichenden Grund neu geschaffene Arbeitsmöglichkeiten im privaten Sektor abgelehnt haben.

Dauerhafter Umbau des Systems der sozialen Grundsicherung

Schließlich sieht die *Magdeburger Alternative* eine unbefristete Förderung des Niedriglohnbereichs vor. Unternehmen werden nur dann ernsthaft über die Schaffung neuer dauerhafter Arbeitsplätze nachdenken, wenn sie von dauerhaft gesunkenen Arbeitskosten ausgehen können. Befristete Fördermaßnahmen, wie sie diverse Modellversuche vor-

sehen, führen nur zu Mitnahmeeffekten und wirken bestenfalls als Qualifizierungsbeihilfen: Wer während der Förderung seine Produktivität soweit steigert, dass er mit seiner Arbeit dem Unternehmen die gesamten Arbeitskosten erwirtschaftet, wird weiterbeschäftigt – wer es nicht schafft, steht am Ende wieder auf der Straße. Die *Magdeburger Alternative* sieht dagegen eine unbefristete Förderung vor. Nur dies sichert auch die Arbeitsplätze mit dauerhaft niedriger Wertschöpfung. Die Furcht vor einer neuen Dauersubvention ist dabei unbegründet, denn durch einen unbefristeten Kombilohn wird nur die durch ALG II festgeschriebene Dauerförderung der Arbeitslosigkeit ersetzt. Die *Magdeburger Alternative* sieht einen Umbau des deutschen Systems der Sozialen Grundsicherung vor, weg von einer Hilfe zum Nichtstun hin zu einer Hilfe zur Arbeit – und dies in einer Art und Weise, die die Besonderheiten des deutschen Arbeitsmarktes berücksichtigt.

Fiskalische Wirkungen

Die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge für neu eingestellte Arbeitnehmer ist für die öffentliche Hand vollkommen aufkommensneutral. Ein ALG-II-Empfänger ist bereits gesetzlich krankenversichert und zahlt in die Rentenversicherung ein. Mit der Arbeitsaufnahme ändert sich nichts am Leistungsanspruch aus der Kranken- und Pflegeversicherung. Bei der Rentenversicherung werden zwar zusätzliche Rentenanwartschaften erworben, doch ist das Einkommen der meisten Geförderten so niedrig, dass für jeden Euro, den sie mehr aus der eigenen Rentenversicherung bekommen, in Zukunft ein Euro weniger ergänzende staatliche Grundsicherung im Alter gezahlt werden wird. Positiv zu Buche schlagen die Einsparungen bei ALG II und den Unterkunftskosten. Zieht man davon die Kosten für die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge derjenigen ab, die bislang ihre Beiträge selbst bezahlten, so bleibt – selbst wenn jeder neue Arbeitsplatz zu einer doppelten Erstattung führt – ein Überschuss von jährlich mindestens 3 500 € je neu geschaffenen Arbeitsplatz übrig. Langfristig lassen sich mit Hilfe der *Magdeburger Alternative* ca. 1,7 Mill. neue Arbeitsplätze schaffen. Wegen der zusätzlichen Förderung bereits bestehender Arbeitsplätze würden dann bis zu 90% der förderungsfähigen Arbeitsplätze tatsächlich gefördert werden – de facto wird damit ein flächendeckender Kombilohn verwirklicht.

Fazit

Die *Magdeburger Alternative* ist in der Tat eine echte Alternative zum Status quo und zu den anderen Kombilohnmodellen. Als einziges Modell setzt es konsequent an der Arbeitsnachfrage an und versucht diese unmittelbar zu stimulieren. Alle anderen Vorschläge müssen darauf hoffen,

dass es nach langen Anpassungsprozessen vielleicht und in nicht prognostizierbarem Umfang zu Nachfragereaktionen kommt – aber nur dann, wenn die Anpassungsprozesse nicht durch politische Einflüsse und andere gesellschaftliche Widerstände unterbunden wurden. Als einziges Modell wirkt die *Magdeburger Alternative* sofort, ohne Zeitverzug und das massiv. Mit ihr kann innerhalb kürzester Zeit eine drastische Absenkung der Kosten für einfache Arbeit erreicht werden, die fraglos zu massiven Nachfrageeffekten führen wird. Dabei verstößt sie als einziges Modell gegen kein zentrales gesellschaftliches Interesse. Alle Gebietskörperschaften profitieren, die Sozialkassen werden besser gestellt, die Unternehmen werden mit bezahlbarer einfacher Arbeit versorgt, die Gewerkschaften müssen nicht um die Tarifautonomie fürchten, und die Arbeitsanbieter müssen nicht mit einer Erosion der Nettolöhne rechnen.

Auf den ersten Blick sollte man annehmen, dass die Kompatibilität mit den wichtigen Interessen der *Magdeburger Alternative* einen Vorsprung im Wettbewerb um die Gunst der Politik einbringt. Tatsächlich ist das Gegenteil der Fall. Die *Magdeburger Alternative* ist für Mitglieder aller Parteien eine akzeptable Lösung, und gerade deshalb eignet sie sich nicht als Alleinstellungsmerkmal im politischen Wettbewerb. Wahrscheinlich ist dies der Grund dafür, dass die *Magdeburger Alternative* trotz Unterstützung aus allen politischen Lagern bisher im politischen Prozess noch nicht zum Zuge gekommen ist.

Literatur

Knabe, A., R. Schöb und J. Weimann (2006), »Marginal Employment Subsidization: A New Concept and a Reappraisal«, *Kyklos* 59, 557–577.
Schöb R. und J. Weimann (2006): *Arbeit ist machbar – Die Magdeburger Alternative: Eine sanfte Therapie für Deutschland*, 5. Auflage, Janos Stekovic Verlag, Döbel, www.arbeitismachbar.de.