

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Monika Jungbauer-Gans, Petra Hönisch

Dauer geringfügiger Beschäftigungen

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunkt-Heft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104 zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de: (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de: (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de: Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Dauer geringfügiger Beschäftigungen

Monika Jungbauer-Gans und Petra Hönisch, München*

Sowohl aufgrund von arbeitsmarkt- als auch sozialpolitischen Erwägungen wird immer wieder die Entwicklung und Zusammensetzung der Gruppe der geringfügig Beschäftigten diskutiert. Für die Beurteilung der Relevanz geringfügiger Beschäftigung ist nicht nur der Umfang dieser Arbeitsverhältnisse, sondern auch ihre jeweilige Dauer wichtig. Nach einer Zusammenfassung der Ergebnisse vorliegender Studien zur Zahl geringfügig Beschäftigter, wird in dieser Arbeit deshalb mit den Daten des Sozio-ökonomischen Panels die Verteilung der Dauer sowie die Frage, ob es hierbei Gruppenunterschiede gibt, untersucht. Es zeigte sich, daß geringfügig Nebentätige und Haushaltsführende die beiden größten Gruppen darstellen, gefolgt von Schülern und Studierenden, Arbeitslosen und zuletzt Rentnern als kleinster Gruppe. Gerade die Gruppe der verheirateten Frauen und der Frauen mit Kindern unter 16 Jahren zeichnet sich durch signifikant längere Beschäftigungszeiten in geringfügigen Tätigkeiten aus. Darüber hinaus zeigte sich Forschungsbedarf hinsichtlich der Beschäftigungschancen nach einer geringfügigen Tätigkeit.

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 2 Umfang geringfügiger Beschäftigung
 - 2.1 Beweggründe für Angebot und Nachfrage nach geringfügiger Beschäftigung
 - 2.2 Zahl und Zusammensetzung geringfügig Beschäftigter
 - 3 Daten und Methoden
 - 4 Dauer geringfügiger Beschäftigung
 - 5 Diskussion
- Literaturverzeichnis

1 Einleitung

Verschiedene Pressemeldungen und Verlautbarungen von Sozialpolitikern haben zu dem Eindruck geführt, die Entwicklung der Zahl geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse, die nicht zur Leistung von Sozialversicherungsbeiträgen herangezogen werden, gebe zu größter Besorgnis Anlaß (vgl. z.B. Süddeutsche Zeitung Nr. 259 vom 11.11.1997; Münchner Merkur Nr. 247 vom 28.10.1997). Vor allem aus der Sicht der Arbeitsmarktpolitik wird befürchtet, daß Teilzeit- oder Vollzeitarbeitsplätze in hohem Maß in geringfügige Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt würden und dann nicht mehr als sozialversicherungspflichtige Beschäftigung für arbeitssuchende Personen zur Verfügung stehen. Auch die Finanzierungsengepässe in den Sozialversicherungen haben zur Intensivierung der Diskussion um versicherungsfreie Beschäftigungsverhältnisse beigetragen (vgl. Plagemann 1994). Aus der Perspektive der geringfügig Beschäftigten muß man konstatieren, daß es sich um prekäre Beschäftigungsverhältnisse handelt, die nicht den Schutz einer sozialen Absicherung durch Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung bieten. Den Beschäftigten werden von ihren Arbeit-

gebern, vor allem wenn dies kleine Betriebe oder Privathaushalte sind, oft auch Leistungen wie zum Beispiel bezahlter Urlaub oder Lohnfortzahlung im Krankheitsfall vorenthalten, obwohl dies geltendem Recht widerspricht.

Laut Sozialgesetzbuch IV §8 liegt ein geringfügiges Beschäftigungsverhältnis dann vor, wenn die Beschäftigung regelmäßig weniger als 15 Wochenstunden ausgeübt wird und das Arbeitsentgelt 1998 regelmäßig im Monat DM 620,- (DM 520,- in den neuen Bundesländern) nicht übersteigt oder die Beschäftigung innerhalb eines Jahres auf längstens zwei Monate oder 50 Arbeitstage nach ihrer Eigenart begrenzt zu sein pflegt bzw. im voraus vertraglich begrenzt ist, und zwar unabhängig von der Höhe des Verdienstes. Man spricht dann von kurzfristiger Beschäftigung, die jedoch nicht berufsmäßig ausgeübt werden darf (vgl. Sozialgesetzbuch IV, §8). Während Beiträge zur Renten- und Krankenversicherung bei einer Beschäftigungsdauer über 15 Stunden fällig werden, trat die Beitragspflicht zur Arbeitslosenversicherung bis zum 31.03.97 erst ab 18 Stunden in Kraft. Seither beginnt auch die Pflicht zur Arbeitslosenversicherung bei mehr als 15 Wochenstunden. Ob der Arbeitgeber oder der Arbeitnehmer die Lohnsteuer bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen trägt, ist Verhandlungssache (Meinhardt et al. 1997). Der Arbeitgeber kann eine pauschale Lohnsteuer von 20 Prozent plus Solidaritätszuschlag abführen. Wird vom Arbeitnehmer auf Lohnsteuerkarte gearbeitet, dann ist der Steuersatz vom übrigen eigenen oder Ehegatten-Einkommen und der Steuerklasse bestimmt.

Die sozialpolitische Tragweite des Umfangs geringfügiger Beschäftigung hängt zum einen von der Zahl und Zusammensetzung, zum anderen von der Dauer dieser Beschäftigungsverhältnisse ab. Anhand der Strukturmerkmale der geringfügig Beschäftigten kann man prüfen, wie groß die Gruppe ist, die möglicherweise unter der fehlenden sozialen Absicherung leidet, da vor allem Haushaltsführende einen reduzierten Versicherungsschutz erfahren.¹ Im Fall von Schülern und Studierenden und insbesondere bei Rentnern ist normalerweise nicht von Einbußen bei der Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung auszugehen. Überwiegen sehr kurze Beschäftigungsverhältnisse und gibt es wenige Personen mit wiederholten geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen, so dürften die Auswirkungen auf den Erwerb von Rentenansprüchen eher gering sein. Schließlich ist auch interessant, ob durch die geringfügige Beschäftigung eine berufliche Dequalifizierung einsetzt, da häufig Aushilfstätig-

* Monika Jungbauer-Gans ist Akademische Rätin am Institut für Soziologie der Ludwig-Maximilians-Universität München und Dipl.-Soz. Petra Hönisch ist bei der Siemens AG München beschäftigt. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autorinnen. Für wertvolle Hinweise zu einer früheren Fassung des Beitrags möchten wir drei anonymen Gutachtern herzlich danken.

¹ Unter „geringfügig Nebentätigen“ sollen Personen verstanden werden, die eine geringfügige Beschäftigung neben einer umfangreicheren Erwerbstätigkeit ausüben.

keiten und niedrig qualifizierte Tätigkeiten mit geringen Stundenlöhnen ausgeübt werden.

Das Ziel dieser Arbeit ist es deshalb, erstens, den Forschungsstand zu Zahl und Zusammensetzung geringfügig Beschäftigter darzustellen, und zweitens, die Dauer geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse anhand der Daten des Sozio-ökonomischen Panels zu untersuchen. Bislang wurde diese Frage in der vorliegenden Forschung nicht behandelt, obwohl sie von zentralem Interesse ist (vgl. Kronenwett-Löhrlein 1992).² Schupp (1991) stellte fest, daß marginale Teilzeitarbeit unter 20 Wochenstunden nur Durchgangs- und Brückenfunktionen haben und infolgedessen relativ kurz sind. Im einzelnen gehen wir folgenden Fragen nach: Wieviele Beschäftigungsverhältnisse dauern wie lange an, bei welchen Gruppen herrschen eher kurze, bei welchen eher lange Beschäftigungsverhältnisse vor, welche Gruppen sind wiederholt geringfügig beschäftigt und welche Anschlußtätigkeiten werden aufgenommen? Bei den Analysen und der Darstellung des Forschungsstandes ist zwischen geringfügig beschäftigten Personen und geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen argumentativ sorgfältig zu trennen, da einzelne Personen mehrere Beschäftigungsverhältnisse ausüben können.

Im folgenden Abschnitt wird ein Überblick zum Forschungsstand über die Zusammensetzung der Gruppe der geringfügig Beschäftigten gegeben. Einleitend sollen auch die verschiedenen Schätzungen der Zahl geringfügig Beschäftigter bzw. geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse dargestellt werden. Nach der kurzen Vorstellung des verwendeten Datensatzes und der Analysemethoden im dritten Abschnitt folgt die Darstellung der Ergebnisse unter Punkt 4. Abschließend sollen die Ergebnisse zusammengefaßt und die sozialpolitischen Implikationen diskutiert werden.

2 Umfang geringfügiger Beschäftigung

Bevor die Ergebnisse verschiedener Studien zur Zahl und Zusammensetzung geringfügiger Beschäftigung zusammengetragen werden, diskutieren wir mögliche Beweggründe aus der Perspektive der betroffenen Arbeitnehmer und aus der Sicht der Anbieter von geringfügigen Jobs.

2.1 Beweggründe für Angebot und Nachfrage nach geringfügiger Beschäftigung

Aus der Sicht geringfügig Beschäftigter ist diese Form der Erwerbstätigkeit dann interessant, wenn die fehlende soziale Absicherung nicht ins Gewicht fällt, weil ein anderer Zugang zur sozialen Sicherung besteht, und das nicht durch Abzüge verminderte Einkommen als attraktiver angesehen wird. Dies ist vor allem in bestimmten Lebensphasen der Fall. Zu nennen sind Schüler und Studierende, die über ihre Eltern oder eine studentische Versicherung krankenversichert sind und deren Ausbildungszeiten bei der Rentenversicherung angerechnet werden. Eine ähnliche Argumentation trifft auch für Rentner zu, deren Lebensunterhalt sowie Kranken- und Pflegeversicherung durch die bestehenden Regelungen abgedeckt sind, und die keine Arbeitslosenversicherung mehr benötigen. Diese Gruppen können sich durch eine gering-

fügige Beschäftigung einen Zuverdienst zu Taschengeld bzw. Rente erwerben („Zuverdiensthypothese“). Eine weitere Gruppe von Personen steht dem Arbeitsmarkt nur mit zeitlichen Beschränkungen zur Verfügung. Gemeint ist die Gruppe der Frauen mit jüngeren Kindern, die aufgrund von zeitlichen Restriktionen keine Tätigkeit in größerem Umfang aufnehmen können. Da im Fall keiner weiteren Erwerbstätigkeit keine Rentenansprüche erworben werden, denken sozialpolitisch argumentierende Verfechter der Einführung der Beitragspflicht für geringfügige Beschäftigten vor allem an die Erhöhung des Rentenanspruchs dieser Frauen. Die Motivation, eine umfangreichere, sozialversicherungspflichtige Tätigkeit aufzunehmen, wird durch das bestehende System der Pauschalbesteuerung geringfügiger Beschäftigten und durch das Ehegattensplitting reduziert (Meinhardt et al. 1997). Meinhardt et al. (1997) plädieren deshalb für die Abschaffung sowohl der Pauschalbesteuerung als auch der Sozialversicherungsfreiheit und vermuten, daß sich das Angebot geringfügig Beschäftigter dadurch erheblich reduziert, weil die meisten sich aus dem Erwerbsleben zurückziehen würden, ein Teil aber auch in umfangreichere (Teilzeit-)Tätigkeiten wechseln würde (vgl. auch Schwarze 1993).

Für die Untersuchung der Zusammensetzung und Dauer geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse sind folgende Überlegungen ableitbar: Geringfügig Beschäftigte setzen sich vermutlich überproportional aus Schülern, Studierenden, Rentnern und verheirateten Frauen mit Kindern zusammen. Die Dauer der geringfügigen Beschäftigung dürfte bei Schülern und Studierenden eher gering sein, weil sie häufig in den Schul- und Semesterferien ausgeübt wird. Demgegenüber ist die Dauer der Beschäftigungsverhältnisse bei Rentnern kaum begrenzt. Bei Frauen kann keine eindeutige Argumentation aufgestellt werden; einerseits befinden sie sich aufgrund der Kindererziehung zumindest für einige Jahre in der Lage, zu wenig Zeit für eine umfangreichere Erwerbstätigkeit aufbringen zu können, andererseits könnte dies auch ein Grund sein, diese Tätigkeiten nur über kurze Zeitspannen auszuüben.

Aus der Sicht der Arbeitgeber sprechen folgende Aspekte für das Anbieten von geringfügigen Beschäftigten. Der Gebrauch dieser Beschäftigungsform erweckt den Anschein von hoher Flexibilität und es können Bedarfsspitzen abgefangen werden. Durch den Wegfall der Sozialversicherungsbeiträge reduzieren sich die Lohnnebenkosten. Allerdings entsteht bei großer Fluktuation ein erhöhter Einarbeitungs- und Verwaltungsaufwand. Die kürzeren Arbeitszeiten könnten zu einer höheren Arbeitsproduktivität, aber auch zu geringerer Integration und Motivation führen. Da höher qualifizierte Arbeitskräfte die Möglichkeit haben, andere Jobs zu finden, eignen sich in der Regel nur Tätigkeiten mit niedrigen Qualifikationsanforderungen. Forschungsergebnisse haben gezeigt, daß geringfügige Beschäftigungsverhältnisse in bestimmten Wirtschaftszweigen, wie z.B. bei personenbezogenen Dienstleistungen, in kleinen Betrieben und von Privathaushalten gehäuft angeboten werden (vgl. Schupp et al. 1997). Die Tertiärisierung der Wirtschaftsstruktur bewirkt demzufolge auch ein höheres Angebot an geringfügigen Beschäftigten (Keller/Seifert 1993: 539).

2.2 Zahl und Zusammensetzung geringfügig Beschäftigter

Die Schätzungen der Zahl geringfügig Beschäftigter differieren je nach Datenquelle zum Teil erheblich. Die Zahlen, die anhand des Mikrozensus ermittelt werden, sind im Vergleich zu anderen Datenquellen am niedrigsten. Seit 1990 gibt es eine explizite Frage zu geringfügiger Beschäftigung im Fra-

² Kurz angesprochen wurde die Dauer in einer Arbeit von Schwarze (1992), die eine durchschnittliche Dauer von 1,7 Jahren berichtet, wobei 50 Prozent nur bis zu einem Jahr dauern. Schwarze (1992) weist darauf hin, daß Verlaufsanalysen unverzichtbar sind.

genprogramm des Mikrozensus.³ So wurden für 1990 1,13 Millionen, für 1995 1,16 Millionen und für 1996 1,58 Millionen Personen mit geringfügiger Hauptbeschäftigung errechnet (vgl. Schwarze 1992; Schupp et al. 1997; vgl. auch Greiner 1996 mit 1,27 Millionen für 1995).⁴ Werden dazu noch geringfügig Nebentätige gerechnet, ergeben sich für 1990 1,55 Millionen und für 1994 1,47 Millionen Beschäftigte (Pöschl 1992; Kohler et al. 1996). Doch auch das seit 1990 und 1996 verbesserte Konzept der Erfassung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse im Mikrozensus wurde wiederholt kritisiert, weil das Berichtswochenkonzept kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse sowie sozialversicherungsfreie Nebentätigkeiten, die über der DM 620.- Grenze, aber unterhalb einem Sechstel des gesamten Einkommens einer Person liegen, ausblendet, weil die Auskünfte über den Haushaltsvorstand eingeholt werden können, der möglicherweise über die Erwerbsverhältnisse anderer Haushaltsmitglieder nicht genau informiert ist und weil sich möglicherweise einige Personen aufgrund des amtlichen Charakters der Befragung scheuen, ihre Beschäftigungen anzugeben (Kohler et al. 1996; Pöschl 1992; Schwarze 1992; ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik 1993). Die anhand des Mikrozensus ermittelten Werte werden deshalb als Untergrenzen angesehen (Schupp et al. 1997).

Eine weitere Datenquelle ist das Sozio-ökonomische Panel. Die Veröffentlichungen des DIW machen vor allem eine bessere Erfassung geringfügiger Beschäftigungen bei nicht anderweitig erwerbstätigen Personen geltend (Schupp et al. 1997). Schwarze (1992) ermittelte mit 2,30 Millionen für 1990 eine etwa doppelt so hohe Zahl geringfügig Beschäftigter wie der Mikrozensus. Bei Schupp, Schwarze und Wagner (1997) werden für 1991 3,93 Millionen, für 1995 5,22 Millionen und für 1996 5,38 Millionen geringfügig Beschäftigte in den alten und neuen Bundesländern geschätzt.⁵ Im Vergleich dazu berichten Kohler, Rudolph und Spitznagel (1996), ebenfalls ermittelt mit den SOEP-Daten, für 1990 2,51 Millionen und für 1994 3,66 Millionen geringfügig Haupt- und Nebenbeschäftigte in den alten und neuen Bundesländern. Wodurch sich die erheblichen Unterschiede in den Berechnungen anhand derselben Datenbasis erklären lassen, bleibt leider unklar. Als weitere Quellen zur Einschätzung der Zahl geringfügig Beschäftigter sind zwei Befragungen des ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung in den Jahren 1987 und 1992 sowie Betriebsbefragungen des IAB und das IAB-Betriebspanel zu nennen. Die ISG-Werte für 1992 liegen bei 4,45 Millionen geringfügig Haupt- und Nebentätigen

³ Bis dahin konnten geringfügig Beschäftigte nur anhand der Arbeitszeit von unter 15 Stunden ermittelt werden (für 1988 516.000 Beschäftigte bzw. 2,1 Prozent der Erwerbstätigen; vgl. Schwarze 1992).

⁴ Im Jahr 1996 wurde die Erfassung geringfügig Beschäftigter im Mikrozensus nochmals verbessert, indem explizit auch auf kurzfristige geringfügige Tätigkeiten hingewiesen wurde.

⁵ Die in dieser Arbeit offensichtlich verwendete extensive Strategie, sowohl die Selbsteinstufungen als auch die Klassifizierung nach Arbeitszeit- und Einkommenskriterien und die sich als „neberwerbstätig“ und „gelegentlich erwerbstätig“ bezeichnenden Personen zusammenzurechnen, ist unserer Meinung nach fraglich, da die Selbsteinstufungen nur zu einem geringen Teil deckungsgleich sind mit den nach „objektiven“ Kriterien als geringfügig bezeichneten Personen (Hönisch 1997). Eine eigene Hochrechnung mit den SOEP-Daten von 1995, die Personen mit weniger als 15 Wochenstunden und einem Einkommen von höchstens DM 580.- (bzw. DM 470.- im Osten) und Nebentätigkeiten von höchstens vier Tagen pro Monat berücksichtigt, hat zu einer Schätzung von 2,3 Millionen geringfügig Beschäftigten geführt (Hönisch 1997).

⁶ 28 Prozent lt. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1993 oder sogar 42 Prozent lt. Schupp et al. 1997.

in den alten und neuen Bundesländern (ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik 1993; vgl. auch ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik 1989) und damit relativ hoch, weil durch die Formulierung des Fragebogens stärker auch bezahlte Dienstleistungen im privaten Bereich (Nachbarshilfe etc.) einbezogen wurden (vgl. Kohler et al. 1996).

Während alle bisher genannten Datenquellen bei den Nachfragern von geringfügigen Beschäftigungen ansetzten, zielen Betriebsbefragungen auf die Anbieter. Aus diesem Grund können daraus Aussagen über die Zahl dieser Arbeitsplätze, nicht jedoch über die Zahl der beteiligten Personen gemacht werden, da einzelne Personen mehrere Beschäftigungsverhältnisse innehaben können. Die IAB/GfK/IFO-Betriebsbefragungen ermittelten 1994 3,88 Millionen und 1995 3,44 Millionen Beschäftigungsverhältnisse (Kohler et al. 1996). Im IAB-Betriebspanel wurden für 1996 3,48 Millionen geringfügige Beschäftigungsverhältnisse gezählt (Kohler et al. 1996). Bei diesen Befragungen ist darüber hinaus zu berücksichtigen, daß prinzipiell Betriebe ohne sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und Privathaushalte nicht einbezogen sind, weshalb eine Unterschätzung der Zahl der Beschäftigungsverhältnisse eintritt.

Zusammenfassend kann man sagen, daß die Zahl geringfügig Beschäftigter wohl zwischen drei und vier Millionen beträgt. Zahlen, die erheblich über oder unter dieser Marke liegen, konnten bislang nicht glaubwürdig belegen, daß sie die Beschäftigten in validerer Weise erfassen. Die Entwicklung der geringfügigen Beschäftigungen zu beurteilen, erscheint schwierig aufgrund der recht widersprüchlichen Datenlage. Die Zahlen lassen eine moderate Zunahme vermuten, die auf keinen Fall so dramatisch ist, wie diverse Zeitungsberichte suggerieren mögen (vgl. Kohler et al. 1996; Kronenwett-Löhrlein 1992).

Wo befinden sich die Arbeitsplätze geringfügig Beschäftigter? Ein Großteil ist in Privathaushalten angesiedelt.⁶ Gegenüber anderen Erwerbstätigen sind geringfügig Beschäftigte auch überrepräsentiert in den Dienstleistungen und im Handel, unterrepräsentiert dagegen im verarbeitenden Gewerbe (Pöschl 1992). Und es werden häufig Tätigkeiten mit niedrigen Qualifikationsanforderungen ausgeübt wie z.B. Putztätigkeiten, Aushilfe in Kaufhäusern und Saisonbetrieben, Kinderbetreuung, Haushaltstätigkeit oder Zeitungen austragen (ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik 1993). Die Tätigkeiten sind im Vergleich zu Tätigkeiten von sozialversicherten Erwerbstätigen weniger abwechslungsreich, bieten weniger eigene Gestaltungsmöglichkeiten und sind seltener nützlich für das berufliche Fortkommen (Hönisch 1997). Da es sich häufiger um Dienstleistungstätigkeiten handelt, findet man auch seltener körperlich schwere Arbeit und Belastungen durch Umwelteinflüsse und hohe Unfallrisiken (vgl. Hönisch 1997).

Zur Struktur der Gruppe geringfügig Beschäftigter kann man sagen, daß Frauen überrepräsentiert sind (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1993; ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik 1993; Kohler et al. 1996; Schwarze 1992; Pöschl 1992; Hönisch 1997). Allerdings gibt es bei der Geschlechterzusammensetzung ein typisches Muster: Männer sind vor allem in der jüngsten Altersgruppe, ledig und geben als Haupttätigkeit Schüler, Studierender oder eine umfangreichere Erwerbstätigkeit an, während Frauen überwiegend in der mittleren Altersgruppe, verheiratet sowie Haushaltsführende sind, die ihren überwiegenden Lebensunterhalt mit

dem Einkommen von Familienangehörigen bestreiten.⁷ Man kann also sagen, daß sich geringfügig Beschäftigte typischerweise aus bestimmten Personengruppen zusammensetzen: Die größten Teilgruppen sind Nebenerwerbstätige (44 Prozent), Haushaltsführende (26 Prozent) und Personen in Ausbildung (18 Prozent); daneben gibt es zwei kleinere Gruppen, die Rentner und die Arbeitslosen mit jeweils 6 Prozent (vgl. Hönisch 1997: 67). Eine multivariate Analyse der Merkmale geringfügig Beschäftigter anhand des Sozio-ökonomischen Panels zur Schätzung der Wahrscheinlichkeit für Vollzeit-, Teilzeit- und geringfügige Beschäftigung (multinomiales Modell) hat gezeigt, daß Ausländer eine größere Wahrscheinlichkeit haben, eine Vollzeittätigkeit (gegenüber Teilzeit- und geringfügiger Tätigkeit) auszuüben (Hönisch 1997). Beim Alter konnte nach Kontrolle des Geschlechts ein kurvilinearere Zusammenhang festgestellt werden: Vor allem jüngere und ältere Personen weisen eine höhere Wahrscheinlichkeit zu geringfügiger Beschäftigung auf, während Personen mittleren Alters häufiger Vollzeit arbeiten (Hönisch 1997).

3 Daten und Methoden

Die folgenden Analysen basieren auf den Wellen 1984 bis 1995 des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP), das von der Projektgruppe „Das Sozio-ökonomische Panel“ am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung in Berlin durchgeführt wird. Die Erhebungseinheiten sind Privathaushalte in den alten Bundesländern mit deutschem und ausländischem Haushaltsvorstand (Teilstichproben A und B seit 1984), Privathaushalte mit deutschem Haushaltsvorstand in den neuen Bundesländern (Teilstichprobe C seit 1990) und Zuwanderer (Teilstichprobe D seit 1994/95; vgl. Pannenberg/Rendtel 1996). Die Stichprobenmitglieder des SOEP sind alle Mitglieder eines ermittelten Haushalts; jedoch zählen zu den Befragungspersonen nur Haushaltsmitglieder, die 16 Jahre oder älter sind. Um die Repräsentativität der SOEP-Stichprobe über die Jahre hinweg zu gewährleisten, wurde neben einer intensiven Panelpflege ein spezielles Weiterverfolgungskonzept entwickelt, das auf alle Teilstichproben angewandt wird (vgl. dazu German Institute for Economic Research 1996, S. 4f). Trotz der genannten Maßnahmen stellt sich jedoch das Problem der Panelmortalität. Im SOEP haben sich die Verluste durch Panelmortalität seit der sechsten Befragungswelle auf etwa zwei Prozentpunkte pro Welle eingespielt (vgl. Projektgruppe Sozio-ökonomisches Panel 1995, S. 6).

Zur Untersuchung geringfügiger Beschäftigungen wurde auf die mit den SOEP-Daten gelieferten Job-Biographien zurückgegriffen, die aus dem jährlich abgefragten Kalendarium zu den im Vorjahr ausgeübten Tätigkeiten entwickelt wurden. Die Frage lautet:

„Und nun denken Sie bitte an das ganze letzte Jahr 19xx. Wir haben hier eine Art Kalender abgebildet. Links steht, was Sie im letzten Jahr gewesen sein können. Bitte gehen Sie die Punk-

te durch und kreuzen Sie alle Monate an, in denen Sie zum Beispiel erwerbstätig waren, arbeitslos waren usw. Bitte achten Sie darauf, daß für jeden Monat ein Kästchen angekreuzt sein muß!“

Durch die Formulierung der Frage und Ausfüllanweisung ist zu befürchten, daß hierbei geringfügige Nebenbeschäftigungen manchmal nicht angeführt werden, wenngleich sie an anderer Stelle im Fragebogen, allerdings ohne Informationen über ihre Dauer erfaßt werden. Die Job-Biographien können aus diesem Grund auf keinen Fall zur Schätzung des Umfangs geringfügiger Beschäftigung herangezogen werden. Leider unterscheiden die Kategorien dieser Frage nicht zwischen Teilzeit- und geringfügigen Job-Episoden. Deshalb mußte in einem ersten Schritt versucht werden, Teilzeitbeschäftigungen und geringfügige Beschäftigungen zu unterscheiden. Das Gesetz definiert regelmäßige geringfügige Beschäftigungen durch eine Arbeitszeit von unter 15 Stunden und ein Einkommen, das unter einer jährlich angepaßten Geringfügigkeitsgrenze liegt, welche sich für Ost- und Westdeutschland unterscheidet. Diese beiden Kriterien wurden zur Identifikation geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse herangezogen. Zweifelsfrei einordnen ließen sich damit alle Job-Episoden, die mindestens einmal den Vormonat der Befragung enthielten, da für diesen Monat jeweils die genaue Arbeitszeit und das Bruttoeinkommen erfragt wurde.⁸ Bei Episoden, die zwischen zwei Befragungszeitpunkten lagen, mußten Ungenauigkeiten in Kauf genommen werden, da zur Identifikation nur die Angabe über das durchschnittliche monatliche Bruttoeinkommen im entsprechenden Jahr herangezogen werden konnte. Da sich das durchschnittliche Bruttomonatseinkommen nicht durch erwerbsfreie Monate verringert, aber durch Monate mit umfangreicherer Tätigkeit erhöht, wird davon ausgegangen, daß dies eine „konservative“ Strategie ist, die geringfügige Tätigkeiten immer identifiziert, wenn im selben Jahr keine umfangreicheren Tätigkeiten ausgeübt wurden. Umgekehrt dürften gerade jene geringfügigen Tätigkeiten, die vor oder nach einer umfangreicheren Tätigkeit ausgeübt wurden, nicht identifiziert werden. Mithin erhalten wir vermutlich eine „negative“ Selektion von Episoden bzw. Personen, die dem Arbeitsmarkt nur in eingeschränkter Form zur Verfügung stehen.

In den Jahren 1984 bis einschließlich 1994 gab es 7.622 Episoden mit Teilzeit- oder geringfügiger Beschäftigung. Davon konnten 1.987 (26,1 Prozent) als geringfügige Tätigkeiten identifiziert werden. Bei 1.356 (17,8 Prozent) fehlten die Einkommensvariablen im entsprechenden Zeitraum und die übrigen 4.279 Episoden (56,2 Prozent) wurden als Teilzeittätigkeiten klassifiziert. Von den 1.987 geringfügigen Job-Episoden sind 372 linkszensiert, d.h., der Beginn der Episode ist unbekannt. Diese Job-Episoden müssen aus den Verlaufsdatenanalysen ausgeschlossen werden, so daß eine Anzahl von 1.615 verbleibt.

Nicht nur die durchschnittliche Länge und die Verteilung der Episodenlängen ist wichtig für die Beurteilung der sozialpolitischen Relevanz geringfügiger Beschäftigung, sondern auch die Frage, welche Gruppen eher kurze, und welche eher lange Episoden aufweisen. Im einzelnen werden folgende Variablen untersucht: das Geschlecht, Kinder unter 16 Jahren im Haushalt und der Familienstand zu Beginn der Episode. Insbesondere beim Einfluß des Familienstandes und der Kinder auf die Dauer geringfügiger Beschäftigung ist von einem nach Geschlecht differenzierten Einfluß auszugehen, da verheiratete Frauen und Frauen mit Kindern dem Arbeitsmarkt in eingeschränkterem Maß zur Verfügung stehen. Es ist zu prüfen, ob dies dazu führt, daß die Geringfügigkeitsepisoden

⁷ Dieses Muster höherer Anteile von Teilzeitarbeit (bis zu 20 Wochenstunden) bei jüngeren und älteren Männern läßt sich in vielen europäischen und außereuropäischen Ländern finden (Hakim 1997). Bei der Altersstruktur der Teilzeitquote von Frauen kann man zwei Gruppen von Ländern unterscheiden: (1) Länder wie Deutschland, Japan und die skandinavischen Länder, in denen die Teilzeitquote vor allem in der Phase der Familiengründung, d.h. in jüngeren und mittleren Altersgruppen ansteigt und (2) die südeuropäischen Länder, in denen sich der Verlauf der Teilzeitquote der Frauen nicht von der Quote der Männer unterscheidet, wenn auch auf etwas höherem Niveau liegt.

⁸ Dies war bei 257 der letztlich identifizierten 1.987 Episoden der Fall.

von Frauen eher länger oder eher kürzer sind. Aus diesem Grund werden Interaktionsvariablen im Modell berücksichtigt. Als weitere Kovariaten werden berücksichtigt die Bildung in Jahren⁹ und ob der geringfügig Beschäftigte dies als Nebentätigkeit ausübt, in Ausbildung, arbeitslos, Haushaltsführende/r oder in Rente ist.

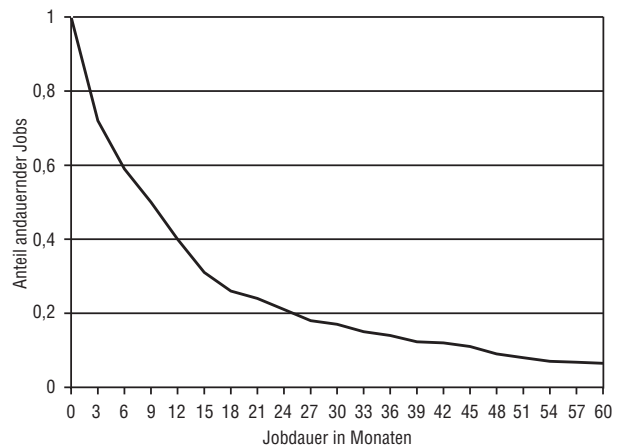
Mit Methoden der Verlaufsdatenanalyse kann untersucht werden, welche dieser Faktoren die Dauer geringfügiger Beschäftigung beeinflussen (vgl. Blossfeld/Rohwer 1995). Dabei wird das spezifische Zielereignis „Beendigung der Beschäftigung“ betrachtet. Das Risiko, daß dieses Zielereignis eintritt, kann als zeitabhängige Funktion dargestellt werden. Je nach hypothetisch angenommener oder explorativ festgestellter Form kann die Risikorate durch unterschiedliche Funktionen beschrieben werden. Das Exponentialmodell ist beispielsweise für eine im Zeitablauf konstante Übergangsrate angemessen. Wir verwenden eine Modifikation dieses Modells, das „piecewise constant“-Exponentialmodell. Eine erste graphische Analyse der Risikorate hatte gezeigt, daß der Verlauf dieser Rate auch durch das Design der Studie als jährliche Panelbefragung beeinflusst ist. Die Risikorate weist lokale Maxima im Jahresabstand auf, was als methodisches Artefakt zu interpretieren ist. Durch die Wahl des „piecewise constant“-Exponentialmodells kann diesem bei Panelstudien häufiger zu beobachtenden Muster Rechnung getragen werden. Die Parameter der Funktion werden mit der Maximum-Likelihood-Methode geschätzt. Die vermuteten Einflußfaktoren auf die Dauer geringfügiger Beschäftigung werden als Kovariaten berücksichtigt. Die geschätzten Koeffizienten und ihre Standardfehler zeigen, ob sich der Effekt signifikant von Null unterscheidet. Ein positives Vorzeichen bedeutet, daß die Zunahme der unabhängigen Variable die Übergangsrates erhöht bzw. die Dauer des betrachteten Prozesses reduziert. Zur Untersuchung der Gesamterklärungskraft des Modells wird die Zunahme der Log-Likelihood-Funktion des Modells mit Kovariaten im Vergleich zum Modell ohne Kovariaten betrachtet. Diese Teststatistik ist annähernd χ^2 -verteilt mit m Freiheitsgraden, wobei m die Zahl der im Modell berücksichtigten Kovariaten ist. Eine sehr anschauliche Darstellung des Übergangsprozesses bietet die Überlebensfunktion geschätzt mit der Kaplan-Meier-Methode. Sie gibt an, welcher Anteil der Beschäftigungsverhältnisse nach welchem Zeitraum noch besteht. Die mittlere Dauer kann als Median der Verweildauern ermittelt werden. Für die Berechnungen wurde das Programm TDA 5.7 verwendet (Blossfeld/Rohwer 1995).

4 Dauer geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse

In diesem Abschnitt gehen wir den Fragen nach, wie lange geringfügige Beschäftigungsverhältnisse dauern und von welchen Faktoren die Dauer abhängt. Die 1.987 Episoden mit geringfügiger Beschäftigung wurden von insgesamt 1.312 Personen geleistet. 950 Personen hatten genau eine Episode im Beobachtungszeitraum, 222 Personen jeweils zwei, 71 Personen je drei und 31 Personen jeweils vier geringfügige Beschäftigungen. Fünf Episoden summieren sich bei 16 Personen, sechs Episoden bei elf Personen, sieben Episoden bei

zwei Personen, acht bei vier Personen, neun bei drei Personen und es gibt jeweils eine Person mit zehn und elf Episoden. Im Durchschnitt haben Frauen mehr Episoden als Männer, Personen ohne ein Kind unter 16 Jahren im Haushalt mehr als Personen mit einem Kind, Verheiratete mehr als Ledige, Verwitwete oder Geschiedene, Deutsche mehr als Ausländer, Westdeutsche mehr als Ostdeutsche und Personen mit über 13 Bildungsjahren mehr als Personen mit geringerer Bildung.

Abbildung 1: Überlebensfunktion



Quelle: SOEP 1984 bis 1995

Wie lange dauern geringfügige Beschäftigungsverhältnisse? Die Überlebensfunktion nach Kaplan-Meier in Abbildung 1 stellt die Anteile der Job-Episoden dar, die bis zu einem bestimmten Zeitpunkt noch bestehen. Genau 35 Prozent der geringfügigen Beschäftigungen dauern nicht länger als drei Monate. Nach einem halben Jahr bestehen noch gut 50 Prozent der Beschäftigungsverhältnisse; der Median liegt bei 6,2 Monaten. Nach einem Jahr existieren nur noch 33 Prozent der Beschäftigungsverhältnisse, nach zwei Jahren gerade noch 17 Prozent und nach fünf Jahren schließlich noch sechs Prozent. In dieser Abbildung wird nicht unterschieden, ob es sich um die erste oder eine weitere geringfügige Beschäftigung bei derselben Person handelt. Grundsätzlich gilt bei mehrfachen geringfügigen Beschäftigungen, je mehr Episoden eine Person vorher hatte, desto höher sind die Anteile kurzer Episoden. Dies ist im Prinzip nicht verwunderlich.

Nun soll der Blick auf einzelne Gruppen geworfen werden. In Tabelle 1 werden die Mediane der Dauer der geringfügigen Beschäftigungsepisoden, berechnet mittels Kaplan-Meier-Schätzungen, für eine Reihe von Gruppen getrennt dargestellt. Die Hälfte der geringfügigen Beschäftigungsepisoden von Frauen dauern bis zu 8,7 Monate, von Männern dagegen nur bis zu 2,3 Monate. Differenziert man die Gruppe der Frauen weiter nach der Frage, ob ein Kind unter 16 Jahren im Haushalt ist, so zeigt sich, daß die Beschäftigungsepisoden bei diesen Frauen im Schnitt 11 Monate dauern, während Frauen ohne Kinder unter 16 Jahren nur 5,9 Monate angegeben haben. Ein ähnlich großer Unterschied besteht zwischen den Episoden von verheirateten und nicht-verheirateten Frauen (11,1 Monate gegenüber 4,2 Monaten). Noch etwas deutlicher werden die Unterschiede, wenn man alle drei Merkmale kombiniert: Verheiratete Frauen mit Kindern unter 16 Jahren im Haushalt verbleiben im Mittel 11,5 Monate in einer geringfügigen Beschäftigung, während ledige Frauen mit einem Kind unter 16 Jahren im Haushalt im Schnitt nur 5 Monate verbleiben. Zum Vergleich: Frauen ohne Kinder unter 16 Jahren im Haushalt haben eine mittlere Verweildauer von 5,9

⁹ Die Bildungsjahre werden errechnet aus den Jahren der Schulbildung mit 7 Jahren für keinen Abschluß, 9 Jahren bei Hauptschulabschluß, 10 Jahren bei mittlerer Reife, 12 Jahren bei Fachabitur und 13 Jahren bei Abitur. Dazu addieren sich 1,5 Jahre für eine Lehre oder Verwaltungsausbildung, 2 Jahre für einen Fachschulabschluß, 3 Jahre für eine Techniker Ausbildung und 5 Jahre für den Hochschulabschluß. Da die Summe der Bildungsjahre bislang für Ostdeutsche nicht im Datensatz enthalten waren, wurden sie in analoger Weise berechnet.

Tabelle 1: Mittlere Dauer geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse in verschiedenen Teilgruppen (Kaplan-Meier-Schätzung)

	Mittlere Dauer in Monaten (Median)	N
Frauen	8,7	1191
Männer	2,3	424
Kind unter 16 Jahren im Haushalt	9,2	759
Kein Kind unter 16 Jahren im Haushalt	4,4	856
Frauen mit Kind unter 16 Jahren im Haushalt	11,0	659
Frauen ohne Kind unter 16 Jahren im Haushalt	5,9	532
Familienstand „verheiratet“	10,4	941
Familienstand „ledig“, „verwitwet“, „geschieden“	3,0	674
Verheiratete Frauen	11,1	839
Ledige, verwitwete und geschiedene Frauen	4,2	352
Verheiratete Männer	2,9	102
Ledige, verwitwete und geschiedene Männer	2,1	322
Verheiratete Frauen mit Kind unter 16 Jahren im Haushalt	11,5	560
Ledige Frauen mit Kind unter 16 Jahren im Haushalt	5,0	99
Ausbildung	2,0	363
Arbeitslos	5,4	69
Haushaltsführende	11,2	424
Rentner/innen	12,0	55
Nebentätige	7,4	704

Monaten. Und schließlich zeigt sich auch, daß die Beschäftigungsepisoden von Haushaltsführenden und Rentnern relativ lang sind. Am kürzesten sind die Episoden, die von Schülern und Studierenden angegeben wurden.

In einem zweiten Schritt werden die Einflußfaktoren auf die Dauer geringfügiger Beschäftigungen gemeinsam in mehreren multivariaten Modellen untersucht. Dies hat den Vorteil, daß die Effekte der einzelnen Variablen vom Einfluß korrelierender Variablen bereinigt und metrische Variablen einbezogen werden können. Darüber hinaus soll der besonderen Datenstruktur durch die Wahl eines „piecewise-constant“-Exponentialmodells Rechnung getragen werden. Die Risikorate stellt die Wahrscheinlichkeit dar, daß eine geringfügige Beschäftigung in einem bestimmten Intervall beendet wird unter der Bedingung, daß sie bis dahin bestanden hat. Bei den Kovariaten ergaben sich folgende Anteile bzw. Mittelwerte (s. Tabelle 2): 74 Prozent der Episoden wurden von Frauen angegeben, Kinder unter 16 Jahren leben bei 47 Prozent im Haushalt, und der Interaktionseffekt zwischen Geschlecht und Kindern unter 16 Jahren im Haushalt zeigt einen Anteil von 41 Prozent der Episoden bei Frauen mit Kindern; des weiteren waren 58 Prozent der Episoden von verheirateten Personen angegeben worden und 52 Prozent der Episoden von verheirateten Frauen (Interaktionseffekt). Für die Bildungsjahre errechnet sich ein Mittelwert von 11,2 Jahren. Interessant ist auch, daß 44 Prozent der Episoden von Nebenerwerbstätigen angegeben wurden, 9 Prozent von Schülern/innen und Studierenden, 2 Prozent von Arbeitslosen, 42 Prozent von Haushaltsführenden und 3 Prozent von Rentnern/innen. Zur Kontrolle wurde auch noch die Zahl der vorherigen Spells mit geringfügiger Beschäftigung (im Durchschnitt 0,77) berücksichtigt.

In Tabelle 2 werden drei verschiedene Modelle gegenübergestellt. Das erste Modell dient der Beschreibung der spezifischen Situation von Frauen. Berücksichtigt werden deshalb

Tabelle 2: Einflußfaktoren auf die Dauer geringfügiger Beschäftigung („piecewise constant“-Exponentialmodell)

Risikorate	Anteil/Mittelwert	Koeffizient (T-Wert)	Koeffizient (T-Wert)	Koeffizient (T-Wert)
Geschlecht (1=Frau)	74,0%	-0,327** (3,52)		
Kinder unter 16 im Haushalt (1=Ja)	47,0%	0,247* (2,06)		
Geschlecht (1=Frau) x Kinder unter 16 im Haushalt (1=Ja)	40,8%	-0,344* (2,47)		
Familienstand (1=Verheiratet)	58,3%	-0,383** (3,14)		
Geschlecht (1=Frau) x Familienstand (1=Verheiratet)	52,1%	-0,235 (1,63)		
Personengruppe ^a				
Ausbildung	9,3%		0,952** (13,14)	0,886** (12,09)
Arbeitslos	2,0%		0,575** (4,14)	0,582** (4,19)
Haushaltsführende	41,7%		-0,033 (0,47)	-0,011 (0,16)
Rentner/innen	3,4%		-0,144 (0,93)	-0,108 (0,69)
Bildung (in Jahren)	11,2			0,007** (6,32)
Zahl der vorherigen Spells	0,77	0,176** (9,23)	0,120** (6,35)	0,101** (5,23)
Zeitschnitt mit konstanter Rate				
1-11 Monate		-1,89**	-2,70**	-3,47**
12 Monate		-2,31**	-3,13**	-3,89**
13-23 Monate		-1,96**	-2,78**	-3,54**
24 Monate		-2,57**	-3,36**	-4,11**
25-36 Monate		-2,53**	-3,33**	-4,08**
37-48 Monate		-2,69**	-3,53**	-4,26**
49-60 Monate		-2,70**	-3,55**	-4,26**
> 60 Monate		-3,47**	-4,48**	-5,21**
N		1601	1601	1601
χ^2 (Likelihood-Ratio)		475,95	437,08	475,64
df		14	13	14

* signifikant zum 5%-Niveau

** signifikant zum 1%-Niveau

^a Referenzgruppe: Nebentätige;

Quelle: SOEP 1984 bis 1995

die Variablen Geschlecht, Kinder unter 16 Jahren im Haushalt, Familienstand sowie die entsprechenden Interaktionseffekte. Die Ergebnisse zeigen, daß der Haupteffekt von Geschlecht negativ ist. Das bedeutet, daß Frauen auch nach Kontrolle der familienspezifischen Variablen eine signifikant niedrigere Übergangsrate und damit längere Verweildauer in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen haben. Ein ähnlicher Zusammenhang findet sich beim Familienstand: Verheiratete verweilen signifikant länger in geringfügigen Beschäftigungen als Ledige, Verwitwete und Geschiedene. Demgegenüber ist die Übergangsrate signifikant erhöht, befinden sich Kinder unter 16 Jahren im Haushalt. Die Interaktionseffekte dieser beiden Variablen mit Geschlecht zeigen einen signifikant negativen Wert. Multipliziert man die Effekte dieser Variablen aus, so heißt dies, daß Kinder bei Frauen eine niedrigere (Koeffizient = - 0,097) und bei Männern eine höhere (Koeffizient = + 0,247) Übergangsrate bewirken. Beim Familienstand „Verheiratet“ errechnet sich für Frauen und Männer eine niedrigere Übergangsrate (- 0,618 bei Frauen und - 0,383 bei Männern). Das bedeutet, daß bei verheirateten

Frauen die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse länger dauern als bei nicht-verheirateten Frauen. Tendenziell ähnliche, wenn auch geringer ausgeprägte Differenzen bestehen zwischen verheirateten und nicht-verheirateten Männern.

In einem zweiten Modell werden verschiedene Gruppen nach ihrem Erwerbsstatus gegenübergestellt. Diese Aufteilung ist notwendig, da die Gruppe der Haushaltsführenden überwiegend aus verheirateten Frauen, die zudem häufiger Kinder unter 16 Jahren im Haushalt haben, zusammengesetzt ist. Im Vergleich zur Referenzgruppe der geringfügig Nebentätigen haben Personen in Ausbildung und Arbeitslose eine signifikant höhere Übergangsrate, d.h. ihre Beschäftigungsverhältnisse sind kürzer als bei geringfügig Nebentätigen. Die übrigen Gruppen unterscheiden sich nicht signifikant. Das heißt, die Beschäftigungsdauern von Rentner/innen und Haushaltsführenden unterscheiden sich nicht signifikant von der Dauer, die für geringfügig Nebenbeschäftigte ermittelt wurde. Diese drei Gruppen zeichnen sich dadurch aus, daß ihre Möglichkeit zur Aufrechterhaltung einer geringfügigen Tätigkeiten nicht systematisch begrenzt ist, z.B. durch die Beendigung der Arbeitslosigkeit oder das Ferienende bzw. die sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften bei Schülern.

In einem dritten Modell wurde die Zahl der Bildungsjahre zusammen mit dem Beschäftigungsstatus berücksichtigt. Der Koeffizient für Bildung zeigt einen positiven Effekt: Personen mit längerer Bildung haben eine signifikant höhere Übergangsrate und damit kürzere Beschäftigungsverhältnisse. Gleichzeitig verringert sich aber der Effekt der Variable „Ausbildung“. Daraus kann man folgern, daß vor allem Schüler in höheren Schulen bzw. Studierende in dieser Gruppe zu finden sind und diese recht kurze Verweildauern in geringfügigen Beschäftigungen haben.

Zur Kontrolle wurde in allen Modellen die Zahl der vorherigen Spells berücksichtigt, die wie erwartet einen signifikanten positiven Effekt auf die Übergangsrate hat, d.h., je mehr Episoden schon vor der betrachteten Episode lagen, desto kürzer ist sie.¹⁰ Im unteren Viertel der Tabelle werden die Konstanten für die im „piecewise constant“-Exponentialmodell unterschiedenen Zeiträume berichtet. Durch das Weglassen

der linkszensierten Episoden und durch fehlende Werte bei den Bildungsjahren und der Nationalität reduziert sich die Fallzahl auf 1601 Spells.

Was kann man aus diesen Ergebnissen im Hinblick auf die Zuverdienst- und Restriktionshypothese sagen? Sind Kinder im Haushalt, dann sind es vor allem Frauen, die ihre Erwerbstätigkeit reduzieren und auf geringfügige Beschäftigungen zurückgreifen. Dieselbe Familiensituation führt bei Männern im Gegensatz dazu zur Abkürzung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse, vermutlich um statt dessen Tätigkeiten in größerem Umfang aufzunehmen. Diese Effekte deuten darauf hin, daß die durch die familiäre Situation hervorgerufenen Restriktionen bei Frauen eine Reduktion des Arbeitsangebots bewirken, die sich in längeren Job-Episoden in geringfügiger Beschäftigung niederschlagen. Das umgekehrte ist der Fall bei Männern. In ähnlicher Weise könnte man die signifikant höhere Übergangsrate bei Arbeitslosen interpretieren: Sie sind eigentlich auf der Suche nach einer subsistenzsichernden Beschäftigung und beenden deshalb ihre geringfügige Beschäftigung, sobald sie einen anderen Job gefunden haben. Die Zuverdiensthypothese läßt sich ebenfalls anhand der Ergebnisse bestätigen. Einerseits ist die Beschäftigungsdauer in geringfügigen Jobs bei Schüler/innen und Studierenden kürzer, weil sie häufig im begrenzten Zeitraum der Schul- und Semesterferien jobben. Zusätzlich zeigt sich ein positiver Bildungseffekt, der im wesentlichen ebenfalls auf dieses Erwerbsverhalten zurückzuführen sein dürfte. Andererseits haben Rentner, Haushaltsführende und Nebenerwerbstätige eine niedrigere Übergangsrate und damit längere Job-Episoden, weil bei ihnen normalerweise keine grundsätzlichen Veränderungen der Erwerbs- und Einkommenssituation auftreten, die die Beendigung der geringfügigen Beschäftigung nahelegen würden, und der Anreiz zum Zuverdienst deshalb kaum begrenzt ist.¹¹

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, daß geringfügige Beschäftigungen im Durchschnitt von recht geringer Dauer sind.¹² Längerfristige geringfügige Beschäftigungsverhältnisse finden sich vor allem bei Frauen mit Kindern unter 16 Jahren und bei verheirateten Frauen.

5 Diskussion

In dieser Arbeit wurde die Dauer geringfügiger Beschäftigung untersucht. In einer einleitenden Literaturübersicht wurde gezeigt, daß die Schätzungen der Zahl geringfügig Beschäftigter erheblich differieren. Als Gründe sind dafür vor allem die spezifischen Schwächen der jeweiligen Datenquellen verantwortlich zu machen. Vor allem Nebenerwerbstätige und Haushaltsführende sind stark unter den geringfügig Beschäftigten vertreten. Daneben gibt es drei kleinere Gruppen: die Schüler/innen und Studierenden, die Arbeitslosen und die Rentner. Die Analysen zur Dauer von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen haben gezeigt, daß Frauen mit Kindern sowie verheiratete Frauen längere Beschäftigungsdauern aufweisen. Demgegenüber ist dieser Job für Personen in Ausbildung und Arbeitslose nur ein vorübergehendes Engagement von signifikant kürzerer Dauer. Bei den beteiligten Personengruppen muß aufgrund der jeweiligen Anteile und der typischen Jobdauern von unterschiedlich starken Auswirkungen auf die soziale Absicherung ausgegangen werden. Während bei Nebenerwerbstätigen, die den Erkenntnissen zufolge einen Großteil der geringfügig Beschäftigten ausmachen, keine bzw. geringe Einschränkungen in der Kranken-, Pflege-, Arbeitslosen- und Rentenversicherung zu erwarten sind, würden vor allem Haushaltsführende, d.h. vor allem

¹⁰ Um zu untersuchen, ob sich neben Kindern und Familienstand weitere Variablen bei Frauen und Männern in unterschiedlicher Weise auswirken, oder ob in den verschiedenen Personengruppen Unterschiede bestehen, wurde versucht, getrennte Modelle zu schätzen. Allerdings konvergieren die Schätzungen nicht in den Gruppen mit relativ kleiner Fallzahl. Da die Koeffizienten auch in den konvergierenden Modellen keine gravierenden Unterschiede zum Gesamtmodell aufweisen, wurde auf die Darstellung dieser Modelle verzichtet.

¹¹ In einer weiterführenden Analyse wurden die Anschlußaktivitäten an eine geringfügige Beschäftigung untersucht. Die Beantwortung dieser Frage ist allerdings aufgrund datentechnischer Probleme sehr schwierig, so daß auf eine ausführliche Darstellung verzichtet wurde. Als Ergebnis dieser Analysen soll jedoch erwähnt werden, daß ein Drittel aller geringfügigen Beschäftigungen wieder in eine geringfügige Beschäftigung einmünden. Mehr als einem Fünftel folgt eine Teilzeittätigkeit, aber in keinem einzigen Fall eine Vollzeitbeschäftigung. Dieses sehr erstaunliche Ergebnis veranlaßte uns zu weiteren Recherchen. Es konnte jedoch weder innerhalb des folgenden Jahres noch im verbleibenden Berichtszeitraum eine einzige Vollzeit-Tätigkeit bei ehemals geringfügig Beschäftigten gefunden werden. Ein Grund dafür könnte die Identifikation der geringfügig Beschäftigten sein. Würden sie nicht anhand einer Einkommensangabe im Befragungsvormonat, sondern anhand des durchschnittlichen Jahreseinkommens identifiziert, so besteht die Gefahr, daß dadurch systematisch solche Fälle nicht gefunden wurden, die nach der geringfügigen Beschäftigung eine Tätigkeit in größerem Umfang angenommen haben. Dies erklärt aber nicht, weshalb auch unter der Gruppe der direkt identifizierten, die allerdings nur ein Achtel der Episoden umfaßt, keine Vollzeit-Tätigkeit aufgetreten ist.

¹² Um die Dauer dieser Beschäftigungsverhältnisse qualifiziert einschätzen zu können, bräuchte man zum Vergleich eigentlich die durchschnittliche Dauer anderer Beschäftigungsverhältnisse. Trotzdem glauben wir, daß ein Median von etwa sechs Monaten diese Aussage rechtfertigt.

Frauen, die aufgrund ihres sozialen Status keine eigenständige soziale Absicherung, jedoch relativ lange Beschäftigungsdauern aufweisen, von einer Einführung der Sozialversicherungspflicht, wenn auch in geringem Umfang, profitieren. Andererseits ist bei Nebenerwerbstätigen nicht einzusehen, warum ein Teil ihrer Einkünfte nicht bei der Sozialversicherung berücksichtigt werden sollte. Bei Schüler/innen, Studierenden und Rentnern ist im Prinzip nicht von einer Verbesserung der sozialen Absicherung durch die Einführung der Versicherungspflicht auszugehen. Die Abschaffung der Versicherungsfreiheit hätte für Studierende eher negative Auswirkungen, da die Ausbildungszeit bisher im Rahmen der Rentenversicherung mit einem fiktiv angenommenen Durchschnittseinkommen in einem zeitlichen Umfang von drei Jahren berücksichtigt wird. Für Rentner wäre eine Versicherungspflicht widersinnig, da ihre Existenz normalerweise durch den Rentenanspruch gesichert ist (vgl. auch Sowka 1996). Vereinfachend kann man folgern, daß Personen, die vor allem aufgrund einer Zuverdienstmotivation eine geringfügige Beschäftigung aufnehmen, am wenigsten von der Sozialversicherungspflicht profitieren würden, während Personen, für die die Restriktionshypothese eher zutrifft, in größerem Umfang Vorteile aus einer eigenen sozialen Absicherung ziehen würden.

Literaturverzeichnis

- Blossfeld, H.-P./ G. Rohwer (1995): *Techniques of Event History Modeling. New Approaches to Causal Analysis*. Mahwah, New Jersey.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1993): *Geringfügige Beschäftigung. Moderater Anstieg*. In: *Bundesarbeitsblatt*, Heft 6, S. 21-25.
- German Institute for Economic Research (1996): *Desktop Companion to the German Socio-Economic Panel Study, Version 1.0*, Berlin.
- Greiner, U. (1996): *Erste Ergebnisse des Mikrozensus April 1995*. In: *Wirtschaft und Statistik* (5), S. 304-312.
- Hakim, C. (1997): *A Sociological Perspective on Part-Time Work*. In: Blossfeld, H.-P.; C. Hakim (Hrsg.): *Between Equalization and Marginalization. Women Working Part-Time in Europe and the United States of America*. Oxford, NY, S. 22-70.
- Hönisch, P. (1997): *Eine multivariate Analyse von Determinanten geringfügiger Beschäftigung*. München (unveröff. Diplomarbeit).
- ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (1989): *Sozialversicherungsfreie Beschäftigung. Untersuchung im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung*. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): *Forschungsbericht Sozialforschung 181*. Bonn.
- ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (1993): *Sozialversicherungsfreie Beschäftigung - Wiederholungsuntersuchung 1992. Untersuchung im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung*. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): *Forschungsbericht Sozialforschung 181a*. Bonn.
- Keller, B./ H. Seifert (1993): *Regulierung atypischer Beschäftigungsverhältnisse*. In: *WSI Mitteilungen* (46), S. 538-545.
- Kohler, H./ H. Rudolph/ E. Spitznagel (1996): *Umfang, Struktur und Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung*. IABkurzbericht Nr. 2/31.1.1996.
- Kronenwett-Löhrlein, E. (1992): *Veränderungsprozesse auf dem westdeutschen Arbeitsmarkt. Das Beispiel geringfügiger Beschäftigung: Dramatik oder Kontinuität?* In: *Arbeit* (1), Heft 4, S. 408-421.
- Meinhardt, V./ J. Schupp/ J. Schwarze/ G. Wagner (1997): *Einführung der Sozialversicherungspflicht für 610-Mark-Jobs und Abschaffung der Pauschalbesteuerung*. In: *DIW Wochenbericht* (64), Heft 45, S. 895-898.
- Münchener Merkur Nr. 247 vom 28.10.1997: 5,6 Mio. Beschäftigte mit 610-Mark-Jobs.
- Pannenberg, M./ U. Rendtel (1996): *Dokumentation des Sozio-ökonomischen Panels: Erhebungsdesign, Fallzahlen und erhebungsbedingte Ausfälle sowie die Schätzung von Ausfallwahrscheinlichkeiten bis Welle 12 (1984 bis 1995)*. Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): *Diskussionspapier 137a*. Berlin.
- Plagemann, H. (1994): *Grenzen der Versicherungspflicht bei geringfügigen Beschäftigungen. Gesetzliche Vorgaben und Reformvorschläge*. In: *Betriebs-Berater* (49), Heft 2, S. 133-138.
- Pöschl, H. (1992): *Geringfügige Beschäftigung 1990. Ergebnisse des Mikrozensus*. In: *Wirtschaft und Statistik*, Heft 3, S. 166-170.
- Projektgruppe Sozio-oekonomisches Panel (1995): *Das Sozio-ökonomische Panel im Jahr 1994*. In: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, Heft 1, S. 5-15.
- Schupp, J. (1991): *Teilzeitarbeit als Möglichkeit der beruflichen (Re-)Integration. Empirische Analysen auf der Basis aktueller Längsschnittdaten*. In: Mayer, K.U.; J. Allmendinger; J. Huinink (Hrsg.): *Vom Regen in die Traufe: Frauen zwischen Beruf und Familie*. Frankfurt, S. 207-232.
- Schwarze, J. (1992): *Geringfügige Beschäftigung in der Erwerbsstatistik. Anmerkungen zur Änderung des Leitfragenkonzeptes im Mikrozensus und Ergebnisse des Sozio-ökonomischen Panels für 1990*. In: *MittAB* (25), Heft 4, S. 534-543.
- Schwarze, J. (1993): *Marktwirtschaftliche Möglichkeiten zur Begrenzung geringfügiger Beschäftigung. Zwei politikfähige Vorschläge*. In: *Sozialer Fortschritt*, Heft 2, S. 42-48.
- Sowka, H.-H. (1996): *Anmerkung zu „Ausschluß geringfügiger und kurzzeitiger Beschäftigungen von der Sozialversicherung: Kein Verstoß gegen europäisches Recht“*. In: *Der Betrieb* (49), Heft 1, S. 45-46.
- Süddeutsche Zeitung Nr. 259 vom 11.11.1997: *Die Erfahrungen der Münchner mit 610-Mark-Jobs. Arbeitskräfte im Sonderangebot*.
- Vollmer, M. (1990): *Heinzelfrauen in der Wirtschaft. Eine Untersuchung zur Lebens- und Arbeitssituation geringfügig beschäftigter Frauen in der Bundesrepublik*. Wissenschaftliche Reihe, Bd. 46. Bielefeld.

Was bringt ein Kombilohn?

Eine ökonomische Analyse der Arbeitsangebotsreaktionen von Sozialhilfeempfängern und der fiskalischen Effekte für Sozialhilfeträger

Christian Dreger, Wolfram Kempe, Jürgen Kolb und Lioba Trabert, Halle*

Für Sozialhilfeempfänger ist die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit derzeit kaum lohnend. Das Erwerbseinkommen wird fast vollständig auf die Sozialhilfeleistungen angerechnet, so daß mögliche Steigerungen des verfügbaren Einkommens relativ gering ausfallen. Die bestehende Sozialhilfeleistung beinhaltet folglich kaum Arbeitsanreize und wird diesbezüglich häufig kritisiert. In verschiedenen Reformansätzen wird deswegen eine Verringerung der Anrechnungsquote vorgeschlagen. Auf diese Weise läßt sich – in Anlehnung an das Konzept der negativen Einkommensteuer – eine Erhöhung des verfügbaren Einkommens erreichen und somit die Attraktivität einer Arbeitsaufnahme steigern. Einer der Reformansätze wurde vom Bundesministerium für Gesundheit (BMG) in die Diskussion eingebracht. Der darin vorgeschlagene Kombilohn begünstigt in besonderer Weise Haushalte mit Kindern und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.

Die Konsequenzen dieses Vorschlags für den Arbeitsmarkt und die Sozialhilfekassen werden am Beispiel des Landes Sachsen-Anhalt ermittelt. Mit Hilfe eines Tobit-Modells werden auf der Basis von Daten des Arbeitsmarktmonitors Sachsen-Anhalt die zu erwartenden Arbeitsangebotsreaktionen von Sozialhilfeempfängern abgeschätzt. Daraus lassen sich die voraussichtlichen fiskalischen Konsequenzen für die Sozialhilfeträger bestimmen. Dabei sind die Personengruppen der arbeitslosen und erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger sowie die potentiellen Neueintritte in die Sozialhilfe zu betrachten.

Die mit der Reform verbundene Ausweitung des Arbeitsangebots ist quantitativ eher gering. Lediglich bei 2,4 vH der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger ist eine Arbeitsaufnahme zu erwarten. Dort ergeben sich auch die Einsparwirkungen des Reformvorschlages, sofern keine Beschränkungen der Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes auftreten. Die Analyse zeigt, daß durch die Ausdehnung der Sozialhilfegrenzen erhebliche Mehrausgaben durch Mitnahmeeffekte entstehen, die insgesamt die Einsparungen übersteigen dürften.

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Das Arbeitsangebot von Sozialhilfeempfängern aus theoretischer Sicht
- 3 Anrechnungsregelungen in der Sozialhilfe
 - 3.1 Modalitäten im Status quo
 - 3.2 Modalitäten im BMG-Kombilohn
 - 3.3 Vergleich der Anreizmechanismen
- 4 Abgrenzung der relevanten Personengruppen
- 5 Empirische Analyse des Arbeitsangebots
 - 5.1 Ökonomische Methoden
 - 5.2 Datenbasis
 - 5.3 Schätzergebnisse
- 6 Fiskalische Konsequenzen für die Sozialhilfeträger
 - 6.1 Einsparungen
 - 6.2 Mehrausgaben
- 7 Gesamteffekte und Resümee

1 Einleitung

Den bestehenden Sozialhilfeleistungen in Deutschland werden bereits seit langem Fehlanreize hinsichtlich der Beschäftigungsförderung zugeschrieben. Insbesondere die hohe Anrechnung von Arbeitseinkommen auf die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt steht in der Kritik, da sich für Sozialhilfeempfänger eine Erwerbsaufnahme aufgrund der prohibitiv hohen Transferenzugsrate kaum lohnt.¹ Diese restriktiven Möglichkeiten zur Steigerung des verfügbaren Einkommens wirken sich negativ auf das Arbeitsangebot aus, selbst wenn davon auszugehen ist, daß arbeitslose Sozialhilfeempfänger in der Regel eine relativ hohe Arbeitsmotivation haben (Hackenberg/Wagner 1997).

Grundsätzlich stehen zur Stärkung der Arbeitsanreize zwei Wege offen. Zum einen ließe sich durch eine Vergrößerung des Abstands zwischen Erwerbseinkommen und Sozialtransfers die Bereitschaft zur Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses erhöhen. Dies könnte sowohl durch eine Absenkung des Sozialhilfeniveaus als auch durch die Anhebung von Mindestlöhnen erreicht werden.² Zum anderen besteht die Möglichkeit einer Verringerung der Transferenzugsrate. Eine geringere Anrechnung des Erwerbseinkommens auf die Sozialhilfeleistung wirkt über ein höheres verfügbares Einkommen ebenfalls anreizfördernd.

Die letztgenannte Strategie basiert auf dem Grundsatz der negativen Einkommensteuer und steht im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen. Neben mehreren – unter dem Begriff des *Kombilohns* bekannt gewordenen – Vorschlägen hat auch das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) einen Gesetzesentwurf vorgelegt, der eine stärkere Differenzierung der

* Christian Dreger, Wolfram Kempe, Jürgen Kolb und Lioba Trabert sind wissenschaftliche Mitarbeiter der Abteilung Arbeitsmarkt am Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH). Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren.

Die Autoren danken Annette Bergemann, Ulrich Cramer, Heinz-P. Galler, Notburga Ott, Rüdiger Pohl, Joachim Ragnitz, Horst M. Schellhaß, Hilmar Schneider, den Teilnehmern eines Workshops am IWH sowie zwei anonymen Gutachtern für wertvolle Hinweise.

¹ Vgl. z.B. Boss 1994, Gunkel/Köllmann/Küpper/Peren 1997.

² Zur Diskussion dieser beiden Ansätze vgl. Jergel/Spermann 1996.

Anrechnungsregelungen nach dem Haushaltstyp und der Höhe des Einkommens vorsieht.³

Die bisherige Diskussion um die Konsequenzen verschiedener Reformansätze leidet jedoch häufig unter einer fehlenden empirischen Basis. Solange weder der intendierte Beschäftigungseffekt noch die finanziellen Konsequenzen quantifizierbar sind, bleibt eine Beurteilung der Maßnahmen schwierig (Bäcker/Hanesch 1997, Rosenfeld 1997). Diese Arbeit soll mit ihrer empirischen Analyse zur Beurteilung der quantitativen Dimension dieser Strategien am Beispiel des BMG-Kombilohns für Sachsen-Anhalt beitragen.

Dazu wird in einem ersten Schritt der prinzipielle Zusammenhang zwischen dem Arbeitsangebot der privaten Haushalte und den Modalitäten der Sozialhilfe auf der Basis eines mikroökonomischen Modells betrachtet. Daran schließt sich eine Darstellung der BMG-Regelungen an, die den aktuellen Bestimmungen gegenübergestellt werden. Auf dieser Stufe der Analyse sind pekuniäre Vor- und Nachteile für bestimmte Haushaltstypen beziehungsweise Beschäftigtengruppen erkennbar. Daraus lassen sich mögliche Effekte für das Arbeitsangebot ableiten, die auf der Grundlage eines mikroökonomischen Modells quantifiziert werden.

Die zu erwartenden Auswirkungen des BMG-Vorschlags werden zunächst unter der Prämisse einer vollständig elastischen Arbeitsnachfrage diskutiert. Dem werden in einem zweiten Szenario die Effekte gegenübergestellt, die bei einer durch Nachfragebeschränkungen verursachten Arbeitslosigkeit entstehen. Aufbauend auf diesen Ergebnissen werden die fiskalischen Effekte exemplarisch für Sachsen-Anhalt bestimmt. Bedingt durch das Verhalten unterschiedlicher Personengruppen sind sowohl Kosten als auch Einsparungen zu erwarten. Die Ermittlung der fiskalischen Effekte beschränkt sich auf die unmittelbar bei den Sozialhilfeträgern anfallenden Mehrausgaben und Einsparungen. Volkswirtschaftliche Rückwirkungen über erhöhte Einnahmen der Sozialversicherungen, wachsende Konsumnachfrage etc. bleiben unberücksichtigt. Abschließend werden die Ergebnisse zusammengefasst und ihr finanzieller Nettoeffekt ermittelt.

2 Das Arbeitsangebot von Sozialhilfeempfängern aus theoretischer Sicht

Die Bewilligung der Sozialhilfe⁴ ist prinzipiell an die Bereitschaft des Hilfesuchenden geknüpft, sowohl seine Arbeitskraft als auch sein gesamtes Nettoeinkommen zur Finanzierung des Lebensunterhaltes einzusetzen. Dabei ersetzt eigenes Einkommen Sozialhilfeansprüche, um Sozialtransfers nur wirklich Bedürftigen zu gewähren. Hieraus ergibt sich jedoch ein gewisses Dilemma. Zum einen sollen den Transferempfängern Anreize gesetzt werden, den Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln und Kräften zu bestreiten. Zum anderen wird Arbeitseinkommen derzeit fast vollständig auf die Sozialhilfe angerechnet. Dieses Prinzip der Nachrangigkeit und die damit verbundenen negativen Anreize zur Aufnahme einer

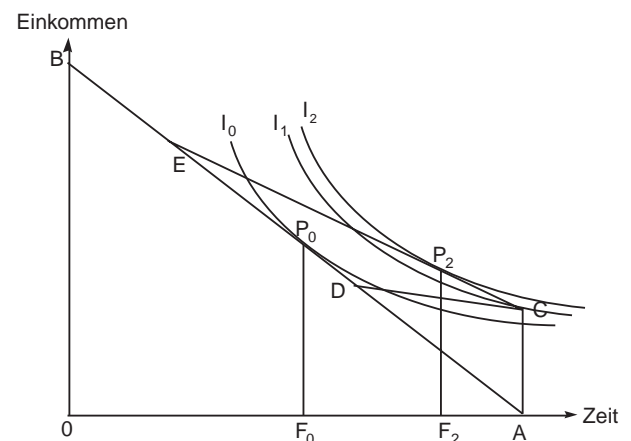
Erwerbstätigkeit können zur „Sozialhilfefalle“ führen: Die Aufnahme einer Beschäftigung lohnt sich im Bereich der Sozialhilfgrenzen finanziell kaum, so daß Nichterwerbstätigkeit und damit der Verbleib in Sozialhilfe rational sein kann.

Mit dem Reformvorschlag des BMG ist eine Verringerung der Anrechnung von Arbeitseinkommen auf die Sozialhilfe verbunden. Da ein höherer Anteil des Arbeitseinkommens anrechnungsfrei bleibt, impliziert dies eine Erhöhung des verfügbaren Einkommens der erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger. Durch diese Einkommensverbesserung soll die Bereitschaft zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bei den arbeitslosen Sozialhilfeempfängern gesteigert werden.

Die Anreizwirkungen des BMG-Vorschlags setzen nur auf einer Seite des Arbeitsmarktes an. Deshalb berücksichtigt die folgende theoretische Einordnung nur das Arbeitsangebot. Um mögliche Reaktionen auf einzelne Komponenten des Transfersystems zu analysieren und individuelle Heterogenität zu berücksichtigen, ist ein mikroökonomischer Modellrahmen zu bevorzugen.

Ausgangspunkt ist die Annahme, daß ein Individuum die ihm zur Verfügung stehende Zeit nutzenmaximal zwischen Arbeit und Freizeit⁵ aufzuteilen sucht. Aus dieser Optimierung resultiert ein entsprechendes Arbeitsangebot. Die Entscheidung zur Erwerbstätigkeit wird zusätzlich durch die Einkommenskomponente des sozialen Sicherungssystems beeinflusst. Sowohl die Höhe der Sozialleistungen als auch die Regelungen der Einkommensanrechnung verändern daher die Entscheidung über Arbeitszeit und Freizeit. Die Zusammenhänge lassen sich bereits in einer komparativ-statischen Analyse verdeutlichen (siehe Abbildung 1). Hierbei sind Einkommen und Freizeit vollständig substituierbar. Außerdem ist die Prämisse einer beliebigen Teilbarkeit der Arbeitszeit gesetzt.

Abbildung 1: Auswirkungen einer Verringerung der Anrechnung von Erwerbseinkommen in der Sozialhilfe



Werden keine Lohnersatzzahlungen gewährt, stellt AB die Budgetgerade dar, die alle möglichen Kombinationen von Einkommen und Freizeit bei einem gegebenen Lohnsatz abbildet. Dabei entspricht die Steigung der Budgetgerade dem Lohnsatz. Ein Individuum bietet Arbeit im Umfang der Strecke AF₀ an. Es erreicht dabei das Nutzenniveau I₀. Durch die Einführung von Sozialhilfe in Höhe von AC verändert sich der Kurvenverlauf der Budgetlinie zu CDB. Das Individuum erreicht bei Nutzenmaximierung nunmehr die höhere Indifferenzkurve I₁, wenn es keine Arbeit auf dem Arbeitsmarkt anbietet.

³ Vgl. Bundesratsdrucksache 1039/97. Dieser Gesetzesentwurf wurde mittlerweile vom Bundesrat abgelehnt.

⁴ Die Sozialhilfe wird in *Hilfe in besonderen Lebenslagen* auf der einen und *laufende Hilfe zum Lebensunterhalt* auf der anderen Seite unterteilt. Letztere steht im Mittelpunkt der Reformüberlegungen. Die Begriffe Sozialhilfe und laufende Hilfe zum Lebensunterhalt werden im folgenden synonym verwendet.

⁵ Unter dem Begriff Freizeit wird in diesem Kontext die nicht in Erwerbstätigkeit zugebrachte Zeit verstanden. Sie umfaßt neben Freizeit im engeren Sinne auch die Zeit, die für Hausarbeit, Kindererziehung, etc. aufgewendet wird.

Aus dieser Situation heraus lassen sich prinzipiell zwei Strategien ableiten, die arbeitsangebotserhöhend wirken. Die eine Variante besteht in der Vergrößerung des Abstandes zwischen Erwerbseinkommen und Sozialhilfe, z.B. durch Absenkung des Sozialhilfeniveaus. Dies könnte im Extremfall eine Streichung der Sozialeinkommen bedeuten. Bei dieser Vorgehensweise würde im Modell wieder die Ausgangsposition mit der Budgetgeraden AB entstehen und die betrachtete Person bietet Arbeit im Umfang AF_0 an. Diese Strategie soll jedoch im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter verfolgt werden.

Aus der Verringerung der Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe resultiert die zweite Variante. Im Modell bekommt die Budgetlinie einen steileren Verlauf im neuen Sozialhilfbereich CE und hat den Verlauf CEB (siehe Abbildung 1). Implizit ist damit eine Steigerung des Stundenlohns verbunden. Mit der Reform der Anrechnungsregeln kann es für das Individuum (je nach individueller Nutzenfunktion und damit der Lage der Indifferenzkurven) rational sein, jetzt wieder Arbeit im Umfang der Strecke F_2A anzubieten, da es auf diese Weise die höhere Indifferenzkurve I_2 erreicht.

Auf der Basis theoretischer Modelle läßt sich jedoch nicht eindeutig klären, wie sich eine Veränderung der Sozialhilferegeln auf das Arbeitsangebot auswirkt (Siebert/ Stähler 1995, Weeber 1992). Das konkrete Ausmaß der Angebotsreaktionen kann nur empirisch ermittelt werden, da die individuelle Nutzeneinschätzung verschiedener Personen differiert. Hierbei kommt es sowohl auf das individuelle Arbeitsangebotsverhalten als auch auf die spezifische Ausgestaltung der Anrechnungsregelungen an.

3 Anrechnungsregelungen in der Sozialhilfe

3.1 Modalitäten im Status quo

Nach dem Prinzip der Subsidiarität wird in der Sozialhilfe jedes Einkommen auf die Sozialhilfeleistung angerechnet. Erwerbseinkommen nimmt hier eine Sonderrolle ein, weil lediglich ein vermindertes Teil angerechnet wird.⁶ Durch die Höhe des von der Anrechnung frei bleibenden Einkommensanteils (Freibetrag) wird der Arbeitsanreiz insofern beeinflusst, als Sozialhilfeempfänger durch Erwerbstätigkeit ein höheres Einkommen realisieren können. In der Folge bezieht ein Sozialhilfeempfänger die Summe aus Marktlohn und verbleibender Sozialhilfe in seine Arbeitsangebotsentscheidung mit ein. Der Freibetrag berechnet sich dabei nach der Höhe des Nettoverdienstes (vgl. Berechnung 1).

Für die Höhe des Freibetrags lassen sich drei Bereiche identifizieren.⁷ Nach dem Beispiel für Sachsen-Anhalt entspricht der Freibetrag genau dem Nettoeinkommen, solange dieses 130 DM pro Monat nicht übersteigt. Das bedeutet, daß der Arbeitsverdienst nicht auf die Sozialhilfe angerechnet wird und somit das verfügbare Einkommen in gleichem Ausmaß wie das Nettoeinkommen zunimmt. Im mittleren Einkommensbereich zwischen 130 und 995 DM erhöht jede zusätzlich verdiente D-Mark den Freibetrag – und damit das zusätzlich verfügbare Einkommen – um 0,15 DM. Demzufolge werden 85 vH des 130 DM übersteigenden Betrages vom Nettoeinkommen auf die Sozialhilfe angerechnet. Schließlich

ist im dritten Einkommensbereich (ab 995 DM) das Maximum des Freibetrags erreicht. In diesem Intervall verbleibt dem erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger unabhängig von der Höhe des Erwerbseinkommens ein Freibetrag in Höhe von 260 DM. Jeder weitere Hinzuverdienst wird voll auf die Sozialhilfeleistung angerechnet, so daß sich eine marginale Transferenzugsrate von 100 vH einstellt. Dieser Bereich, in dem zusätzliches Erwerbseinkommen zu keiner Erhöhung des verfügbaren Einkommens führt, wird im folgenden als *Status quo* bezeichnet.

Berechnung 1:
Freibetrag für erwerbstätige Sozialhilfeempfänger im Status quo

$$FB = \begin{cases} Y_{\text{netto}} & \text{falls } 0 < Y_{\text{netto}} \leq 0,25 * RS \\ 0,2125 * RS + 0,15 Y_{\text{netto}} & \text{falls } 0,25 * RS < Y_{\text{netto}} \leq 1,92 * RS \\ 0,5 * RS & \text{falls } 1,92 * RS < Y_{\text{netto}} \leq SHS \end{cases}$$

mit:
FB = Freibetrag
RS = Regelsatz
 Y_{netto} = Nettoeinkommen
SHS = Sozialhilfeschwelle (Grenzeinkommen bei dem keine Ansprüche auf Sozialhilfe mehr vorliegen)

Beispiel für Sachsen-Anhalt (Regelsatz: 519 DM, Stand 01. Juli 1997)

$$FB = \begin{cases} Y_{\text{netto}} & \text{falls } 0 < Y_{\text{netto}} \leq 130 \\ 110 + 0,15 * Y_{\text{netto}} & \text{falls } 130 < Y_{\text{netto}} \leq 995 \\ 260 & \text{falls } 995 < Y_{\text{netto}} \leq SHS \end{cases}$$

Die Höhe der SHS hängt von der Haushaltszusammensetzung ab und beträgt in Sachsen-Anhalt für einen Alleinlebenden momentan 1.210 DM und für ein Paar mit drei Kindern 3.231 DM unter der Annahme, daß Sozialhilfe und Erwerbseinkommen die einzigen Einkommensquellen sind (BMG 1997). Bei Erhalt anderer Transferleistungen, wie Wohn- oder Kindergeld, verschiebt sich die SHS um den entsprechenden Betrag nach unten. Auf die prinzipielle Berechnungsweise hat dies jedoch keinen Einfluß.

3.2 Modalitäten im BMG-Kombilohn

Während im Status quo die Berechnung der Freibeträge einheitlich erfolgt, wird im BMG-Kombilohn durch die Aufnahme zweier zusätzlicher Komponenten eine stärkere Differenzierung der Freibeträge vorgeschlagen.

- Eine *Sozialversicherungskomponente* wirkt senkend auf die Höhe des Freibetrags, wenn es sich um eine geringfügige Beschäftigung handelt. Sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit wird hingegen durch einen höheren Freibetrag begünstigt.
- Eine *Kinderkomponente* sieht eine Steigerung des Freibetrages je zu berücksichtigendem Kind vor.

Diese spezifischen Förderbedingungen haben zur Folge, daß die BMG-induzierten Veränderungen der Freibeträge sehr unterschiedlich ausfallen. Aufgrund der Kinderkomponente ergeben sich für Haushalte mit Kindern in der Neuordnung stärkere Arbeitsanreize als für Alleinlebende oder Paare ohne Kinder. Mit steigender Kinderzahl ist eine positive Niveaushiftung der Freibeträge über den gesamten Einkommensbereich verbunden. Darüber hinaus beinhaltet der Vorschlag (vgl. Berechnung 2) im Vergleich zum Status quo einen weiteren Einkommensbereich, der durch die Integration der Sozialversicherungskomponente entsteht. Die explizite Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung führt zu

⁶ Vgl. § 76 Abs. 2 a Bundessozialhilfegesetz.

⁷ Für eine detaillierte Beschreibung der Freibetragsberechnung vgl. Traubert/Dreger/Kempe/Kolb 1998.

einem sprunghaften Anstieg des Freibetrags, sobald die Geringfügigkeitsgrenze überschritten ist.⁸

Berechnung 2:

Freibetrag im BMG-Kombilohn am Beispiel des Haushaltstyps Paar mit drei Kindern in Sachsen-Anhalt (Regelsatz: 519 DM, Stand 01. Juli 1997, Einkommensgrenze für geringfügige Beschäftigung: 520 DM)

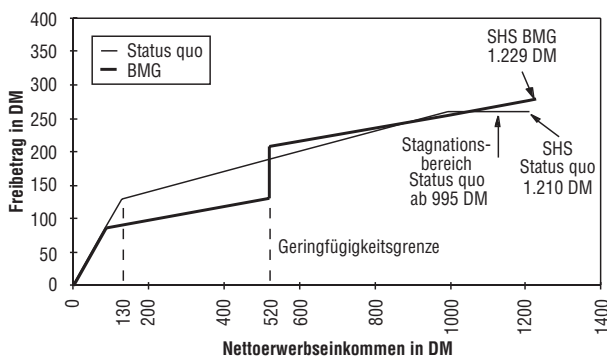
$$FB = \begin{cases} Y_{\text{netto}} & \text{falls } 0 < Y_{\text{netto}} \leq 156 \\ 140 + 0,1 * Y_{\text{netto}} & \text{falls } 156 < Y_{\text{netto}} \leq 520 \\ 218 + 0,1 * Y_{\text{netto}} & \text{falls } 520 < Y_{\text{netto}} \leq 2.529 \\ 471 & \text{falls } 2.529 < Y_{\text{netto}} \leq 3.442 \end{cases}$$

Die Sozialhilfeschwelle für eine Familie mit drei Kindern in Höhe von 3.442 DM ergibt sich ebenfalls unter der Annahme, daß Sozialhilfe und Erwerbseinkommen die einzigen Einkommensquellen sind (vgl. Berechnung 1).

3.3 Vergleich der Anreizmechanismen

Aus den Übersichten der jeweiligen Freibeträge in Abbildungen 2 und 3 wird deutlich, daß die Differenz zwischen Status quo und BMG-Kombilohn sowohl von dem entsprechenden Haushaltstyp als auch von der Höhe des Erwerbseinkommens abhängt. Alleinlebende profitieren aufgrund der spezifischen Förderbedingungen am wenigsten von den Neuregelungen. Im Bereich sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ist zwar eine marginale Erhöhung der Freibeträge zu erkennen, im Einkommensbereich geringfügiger Beschäftigung muß hingegen ein Absinken der Arbeitsanreize aufgrund deutlich geringerer Freibeträge konstatiert werden (vgl. Abbildung 2).

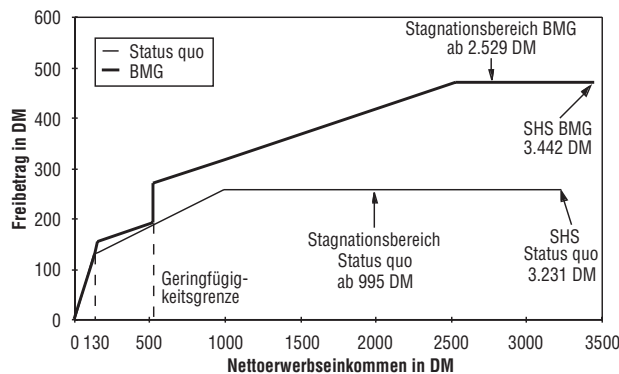
Abbildung 2: Freibeträge für erwerbstätige Sozialhilfeempfänger im Status quo und BMG-Kombilohn; Haushaltstyp Alleinlebende



Bei Haushalten mit Kindern führt die Kinderkomponente zu einer positiven Niveaushiftung der Freibeträge. Mit zunehmender Kinderzahl wird die Einkommenserhöhung auch im Bereich geringfügiger Beschäftigung immer deutlicher, so daß für Haushalte mit drei und mehr Kindern auch hier ein höherer Arbeitsanreiz entsteht (vgl. Abbildung 3).⁹ Zudem zeigt sich, daß der Stagnationsbereich (konstantes verfügbares Einkommen bei steigendem Erwerbseinkommen) in der Kombilohnversion später einsetzt als im Status quo. Der Sta-

gnationsbereich beginnt im Status quo bei einem Erwerbseinkommen von 995 DM. Diese Grenze wird im BMG-Vorschlag nach oben verschoben. Der maximale Freibetrag für den Haushaltstyp Paar mit drei Kindern wird erst bei einem Nettoeinkommen von 2.529 DM erreicht. Er beträgt hier 471 DM und ist damit um 211 DM höher als im Status quo.

Abbildung 3: Freibeträge für erwerbstätige Sozialhilfeempfänger im Status quo und BMG-Kombilohn; Haushaltstyp Paar mit drei Kindern



4 Abgrenzung der relevanten Personengruppen

Die veränderten Anrechnungsregelungen des BMG-Vorschlags wirken auf zwei Arten. Einerseits induzieren sie Veränderungen des Arbeitsangebots, was im wesentlichen zu einem Anstieg der Beschäftigung führen dürfte. Andererseits ergeben sich Auswirkungen auf die Verpflichtungen der Kommunen als Träger der Sozialhilfe. Die genauen Effekte sowie deren Höhe hängen dabei von der Reaktion der drei im folgenden beschriebenen Personengruppen auf die neuen Regelungen ab.

Arbeitslose Sozialhilfeempfänger

Arbeitslose Sozialhilfeempfänger sind die primäre Zielgruppe des BMG-Vorschlags. Bei ihnen führt der Kombilohn im allgemeinen zu höheren Freibeträgen als im Status quo. Eine Arbeitsaufnahme ermöglicht folglich eine größere Steigerung des Haushaltseinkommens als bisher. Ceteris paribus erhöht sich damit die Attraktivität einer Erwerbsaufnahme, woraus eine Zunahme des Arbeitsangebots von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern resultieren kann. Dieser positive Effekt für den Arbeitsmarkt führt zu Einsparungen der Sozialhilfeträger, da das Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe angerechnet wird und eine Verringerung der Ansprüche der Leistungsempfänger an die Sozialhilfeträger bedeutet. Der Umfang der Ersparnis ist dabei positiv von der Höhe des erzielten Einkommens abhängig. Eine Zunahme der Ausgaben durch diese Personengruppe ist mit dem BMG-Vorschlag dagegen nicht verbunden.

Erwerbstätige Sozialhilfeempfänger

Bei erwerbstätigen Sozialhilfeempfängern sind vor allem die fiskalischen Aspekte von Interesse. Der Sozialhilfeanspruch dieses Personenkreises steigt durch die BMG-Regelung um die Differenz zwischen altem und neuem Freibetrag. Dies führt aus Sicht der Sozialhilfeträger zu Mitnahmeeffekten und zusätzlichen finanziellen Aufwendungen.

Die Arbeitsmarkteffekte dieses Personenkreises dürften hingegen unbedeutend bis negativ sein. Zwar erhöht sich auch in dieser Gruppe das auf die Sozialhilfe anrechnungsfreie Ein-

⁸ Die höheren Freibeträge bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung können als partieller Ausgleich der Belastungen angesehen werden, die durch die vom Arbeitnehmer zu tragenden Sozialversicherungsabgaben entstehen. Freilich sind die Beitragszahlungen auch mit Gegenleistungen in Form zukünftiger Ansprüche verbunden (Kolb/Trabert 1996). Unter der Annahme, daß Rückflüsse aus Sozialversicherungsbeiträgen kurzfristig nicht internalisiert werden, existiert beim Übergang von geringfügiger zu sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung jedoch nach wie vor eine finanzielle Hürde.

⁹ Vgl. für die graphische Darstellung weiterer Haushaltstypen Trabert/Dreger/Kempe/Kolb 1998.

kommen. Dieses realisieren erwerbstätige Sozialhilfeempfänger jedoch auch bei unverändertem Arbeitsangebot. Eine Ausweitung des Arbeitsangebots ist hingegen nicht zu erwarten, da der Steigerungsbetrag im BMG-Modell mit 10 vH niedriger ausfällt als im Status quo (15 vH). Zusätzliches Arbeitsangebot wird im Steigerungsbereich folglich durch den Kombilohn relativ weniger belohnt, so daß eine Ausweitung der Beschäftigung tendenziell unterbleibt. Deswegen sind hier auch keine Einsparungen zu erwarten. Geringfügig Beschäftigte können ihr Arbeitsangebot sogar einschränken, weil die Neuregelung ihre relative Einkommensposition meist verschlechtert. Dies hätte eine weitere Zunahme der Ausgaben für die Sozialhilfeträger zur Folge.

Neueintritte in die Sozialhilfe

Mitnahmeeffekte sind auch durch eine Erweiterung des Kreises der Anspruchsberechtigten auf Sozialhilfe zu erwarten. Erwerbstätige, die mit ihrem verfügbaren Einkommen knapp oberhalb der Sozialhilfeschwelle des Status quo liegen, erwerben nach der Neuregelung Ansprüche auf Sozialhilfe, die zu Mehraufwendungen führen.

Mit einem negativen Arbeitsmarkteffekt und weiteren Kosten ist darüber hinaus bei Berücksichtigung von möglichen Verhaltensänderungen zu rechnen, denn für einen Teil der Neueintritte kann eine Reduktion des Arbeitsangebots rational sein. Im Stagnationsbereich führt die Verminderung des Erwerbseinkommens nicht zu einer Einbuße des verfügbaren Einkommens (Stagnationseffekt). Sinkendes Erwerbseinkommen wird im Stagnationsbereich vollständig mit Sozialhilfe aufgefüllt. Damit wird auch eine Arbeitsangebotsreduzierung in diesem Intervall finanziell nicht bestraft, sondern hat vielmehr eine ausgleichende Erhöhung der Sozialhilfeleistungen zur Folge. Sowohl bei unverändertem Angebotsverhalten und erst recht bei einer möglichen Verringerung des Arbeitsangebots ergeben sich also zusätzliche Ausgaben auf der Seite der Sozialhilfeträger durch Neueintritte in die Sozialhilfe.

Tabelle 1 untergliedert die beschriebenen Personengruppen und zeigt ihre tendenziellen Auswirkungen bezüglich Arbeitsmarkt- und fiskalischem Effekt.

Tabelle 1: Stilisierte Wirkungen des BMG-Kombilohns auf unterschiedliche Personengruppen

Personengruppe	Arbeitsangebot	fiskalischer Effekt
arbeitslose Sozialhilfeempfänger	zunehmend	Ersparnis
erwerbstätige Sozialhilfeempfänger	konstant (verringert)	Mehrausgaben
Neueintritte	konstant (verringert)	Mehrausgaben

5 Empirische Analyse des Arbeitsangebots

Eine verminderte Anrechnung des Erwerbseinkommens auf die Sozialhilfe wirkt aus Sicht der Zielgruppe wie eine Stundenlohnerhöhung, so daß die Bewertung der Neuregelung wesentlich auf der Lohnelastizität des Arbeitsangebots beruht. Mit Hilfe der individuell bestimmten Lohnela-

stizität und der individuellen Arbeitsangebotsmenge kann die potentielle Arbeitsangebotsreaktion unter den veränderten Anreizbedingungen bestimmt werden.

5.1 Ökonometrische Methoden

Der Umfang des Arbeitsangebots wird mit Hilfe eines TOBIT-Modells geschätzt, da die endogene Variable auf den positiven Wertebereich beschränkt ist. Das TOBIT-Modell gewährleistet in dieser Situation unverzerrte und konsistente Schätzungen der Regressionsparameter (Greene 1997).

Gleichwohl werden der TOBIT-Schätzung noch weitere Untersuchungen vorangestellt. So ist der Stundenlohnsatz ein wesentlicher Bestimmungsfaktor für das Arbeitsangebot. Da der Stundenlohn jedoch nicht für den Kreis der Arbeitslosen beobachtet werden kann, wird in einer vorgeschalteten Stufe eine Lohnfunktion geschätzt. Dabei entsteht jedoch das Problem der *Selektionsverzerrung*, weil die Schätzung dann nur auf einer systematisch ausgewählten Teilmenge (Erwerbstätige) basiert, ihre Ergebnisse jedoch auf alle potentiellen Arbeitsanbieter übertragen werden.

Die Schätzung der Lohnfunktion weist deshalb einen Bias auf, der sich jedoch durch die Aufnahme einer selektionskorrigierenden Variablen in die Lohnfunktion vermeiden läßt. Mit der erweiterten Spezifikation lassen sich Löhne auch für die nicht arbeitenden Personen bestimmen, selbst wenn die Schätzung nur aus der Untergruppe der Erwerbstätigen vorgenommen wird.¹⁰ Eine PROBIT-Schätzung der Wahrscheinlichkeit für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit liefert über die Heckman-Korrektur individuelle Schätzwerte für den Korrekturfaktor, der als zusätzlicher Regressor in die Lohnfunktion eingeht (Heckman 1979).

Die empirische Analyse des individuellen Arbeitsangebots erfolgt daher in drei Schritten. Zunächst geht es um die Ermittlung der Wahrscheinlichkeit der Erwerbstätigkeit mit einem PROBIT-Modell, welches zugleich die selektionskorrigierende Variable bestimmt. In der zweiten Stufe wird die Lohnfunktion auf der Basis der Erwerbstätigen unter Berücksichtigung der Heckman-Korrektur geschätzt. Aufgrund empirischer Evidenz für heteroskedastische Störterme wird dafür die verallgemeinerte Methode der kleinsten Quadrate (GLS) verwendet. Das Lohnniveau jedes Individuums geht im anschließenden dritten Schritt in die Tobit-Schätzung des Arbeitsangebots als Regressor ein. Der Regressionsparameter des (potentiellen) Lohns quantifiziert die durchschnittliche Änderung des Arbeitsangebots auf Lohnsatzänderungen. Mit Hilfe dieses marginalen Effekts, den individuell bestimmten Löhnen und dem ermittelten Umfang des Arbeitsangebots im Status quo lassen sich personenspezifische Lohnelastizitäten ableiten.

5.2 Datenbasis

Für die empirische Analyse wird der Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt (AMM) des Jahres 1997 herangezogen. Die Entscheidung für diesen Datensatz wurde vor allem durch folgende zwei Gründe motiviert. Zum einen spricht die hohe Aktualität für den AMM, da die Daten bereits vier Monate nach der Erhebung zur Verfügung stehen. Zum anderen ergibt sich aufgrund der Beschäftigung mit einer kleinen Teilpopulation (Sozialhilfeempfänger) die Notwendigkeit, einen Datensatz mit einer hinreichend großen Fallzahl zu verwenden. Diese Vorteile des AMM werden jedoch mit einer geringen Fragetiefe auch zu arbeitsangebotsrelevanten Variablen erkauft. So sind zwar Angaben zur Höhe des Haushaltseinkommens so-

¹⁰ Eine ausführlichere Darstellung dieses Sachverhaltes findet sich z.B. in Franz 1996.

wie des persönlichen Einkommens der Befragten verfügbar, Informationen über sonstige Quellen des Haushaltseinkommens fehlen jedoch.

Der AMM ist eine 1997 zum siebten Mal durchgeführte repräsentative Befragung der Bevölkerung Sachsen-Anhalts im erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 65 Jahre) und enthält mit der Befragung vom September 1997 insgesamt 7.121 Individualdatensätze. Dies entspricht in etwa einer 0,4 vH-Stichprobe der Bevölkerung von Sachsen-Anhalt im erwerbsfähigen Alter. Die Personen werden unter anderem zu Beschäftigung, Einkommen und Arbeitszeit, Erwerbsverläufen sowie zu weiteren individuellen und Haushaltsmerkmalen befragt (Wiener 1995). Der Bezug von Sozialhilfe wurde im AMM erstmals 1997 erfaßt. Für die Schätzung steht somit ein Querschnittsdatensatz zur Verfügung.

Für die hier diskutierte Fragestellung werden Rentner und in Ausbildung befindliche Personen nicht betrachtet. Die vorliegende Analyse basiert auf den Antworten von 4.626 Personen, davon 2.367 Frauen. Von den einbezogenen Personen gaben 21,4 vH Arbeitslosigkeit als Erwerbsstatus an. Zur Berechnung der Auswirkungen des BMG-Vorschlags werden sieben Haushaltstypen¹¹ gebildet, die sich nach sozialhilferelevanten Merkmalen unterscheiden. Auf diese Weise lassen sich die haushaltsspezifischen Differenzierungen des BMG-Vorschlags adäquat berücksichtigen.

5.3 Schätzergebnisse

Als Erklärungsgröße für das Arbeitsangebot der Personen (TOBIT-Analyse) fungiert der aus der Lohnfunktion geschätzte Stundenlohn, der sich bei den individuellen Merkmalskombinationen erwarten läßt. Zusätzlich wird die potentielle Berufserfahrung sowie ihr quadratierter Wert mit einbezogen. Die potentielle Berufserfahrung wird aus der Differenz zwischen Lebensalter und Ausbildungsdauer abgeleitet. Die quadrierten Ausprägungen dieser Größe approximieren den typischerweise konkaven Verlauf der beobachteten Lohnentwicklung über die Lebenszeit. Eine weitere Erklärungsgröße ist das sonstige Haushaltseinkommen pro Person. Es ist zu erwarten, daß die Erwerbsneigung mit steigendem sonstigen Einkommen sinkt, weil die Notwendigkeit einer Einkommenserzielung in den Hintergrund tritt. Außerdem ist die Anzahl der Kinder unter 16 Jahren im Haushalt berücksichtigt, die bei den Frauen einen signifikant negativen Einfluß auf das Arbeitsangebot zeigt. Die Ergebnisse der TOBIT-Schätzung sind in Tabelle 2 enthalten. Die Schätzungen sind nach Frauen und Männern getrennt durchgeführt worden, weil die Einflußparameter der verwendeten Variablen geschlechtsspezifisch variieren.

¹¹ Dabei handelt es sich um die Haushaltstypen Alleinlebende, Paar ohne Kind, mit einem, zwei, drei Kindern sowie Alleinerziehende mit einem bzw. zwei Kindern.

¹² Dies impliziert die Annahme, daß die erklärenden Variablen den gleichen Effekt auf die Partizipationsentscheidung sowie die Anzahl der angebotenen Stunden haben. Die Annahme ist z.B. bei der Existenz von Fixkosten der Arbeit nicht erfüllt.

¹³ Dieses Resultat wurde bereits für westliche Industrieländer von einer Vielzahl empirischer Studien dokumentiert, einen Überblick bietet z.B. Killingsworth 1993. Für Ostdeutschland ist dies insofern bemerkenswert, als Schätzungen für einen früheren Zeitraum noch Evidenz einer geringeren lohnabhängigen Reagibilität des Arbeitsangebots von Frauen liefern (Kempe 1998).

¹⁴ Einkommensänderungen, die aus möglichen Rückwirkungen mit anderen Elementen des Steuer- und Transfersystems resultieren, können aufgrund der Datenlage nicht berücksichtigt werden.

¹⁵ Mit diesem Verfahren wurde auch die Arbeitsangebotsreaktion der erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger kontrolliert.

Tabelle 2: Arbeitsangebot von Frauen und Männern

Variable	Frauen		Männer	
	Koeffizient	(t-Statistik)	Koeffizient	(t-Statistik)
Konstante	20,95	(8,43)	34,86	(18,68)
Stundenlohn	1,29	(8,81)	0,48	(5,66)
Potentielle Berufserfahrung	0,62	(3,71)	0,26	(1,93)
Quadrierte potentielle Berufserfahrung	-0,02	(-6,06)	-0,01	(-3,62)
Kinder unter 16 Jahren	-5,15	(-8,15)	-0,20	(-0,46)
Sonstiges Haushaltseinkommen	-0,01	(-13,33)	-0,01	(-16,32)
Sigma	19,56		15,50	
Anzahl der Beobachtungen	n = 2.367		n = 2.259	

Quelle: Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt 1997; eigene Berechnungen

Die Standardabweichung der Residuen ist mit Sigma bezeichnet. Sie wird zur Schätzung der individuellen Erwerbswahrscheinlichkeit auf der Basis des Tobit-Modells verwendet, die die Grundlage zur Ermittlung des Beschäftigungseffekts bildet.¹²

Die TOBIT-Schätzung weist einen positiven und signifikanten Einfluß des Lohnsatzes auf den Umfang des Arbeitsangebots aus. Damit führt eine verminderte Anrechnung der Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe zu einer Ausweitung der angebotenen Stunden. Außerdem zeigt sich für Frauen eine deutlich höhere Reagibilität auf Lohnsatzänderungen. Bei den mittleren Werten des Stundenlohns der Frauen von 12,43 DM und des Arbeitsangebots von wöchentlich 26,6 Stunden beträgt die Lohnelastizität von Frauen 0,601. Dagegen ergibt sich für die Männer ein Wert von 0,190. Offensichtlich reagieren gemäß den Ergebnissen der Schätzung Männer weitaus weniger flexibel auf Lohnsatzänderungen als Frauen.¹³

Mit den Ergebnissen lassen sich die mutmaßlichen Reaktionen im Arbeitsangebot bestimmen, die für die Sozialhilfeempfänger zu erwarten sind. Die veränderten Anrechnungsbedingungen führen meist zu einer Erhöhung des Freibetrags und damit zu einer Steigerung des verfügbaren Einkommens. Die resultierende Einkommensdifferenz gegenüber dem Status quo wird mit Hilfe des aus der TOBIT-Schätzung gewonnenen Arbeitsangebots in eine entsprechende Lohnsatzänderung umgerechnet. Der BMG-Vorschlag hat somit aus Sicht der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger den Charakter einer Erhöhung des Stundenlohns. Das Ausmaß dieser Lohnsteigerung ist individuell verschieden. Gemeinsam mit der Lohnelastizität wird das neue Arbeitsangebot der Zielgruppe bestimmt.¹⁴

Die tatsächliche Realisierung des Arbeitsangebots erfolgt nach Maßgabe der individuellen Erwerbswahrscheinlichkeit, die sich sowohl für den Status quo als auch für das BMG-Modell berechnen läßt. Die Differenz der Erwerbswahrscheinlichkeiten bildet die Grundlage für die Abschätzung der Zahl der Personen, die potentiell in Beschäftigung eintreten.¹⁵

Mit der beschriebenen Vorgehensweise läßt sich der Angebotseffekt der Reform quantifizieren. Von den 22.500 durch den Arbeitsmarktmonitor repräsentierten arbeitslosen Sozialhilfeempfängern in Sachsen-Anhalt bieten bei Einführung des BMG-Vorschlags auf der Basis der vorliegenden Schätz-

zungen rund 2,4 vH eine Tätigkeit mit einem Einkommen unterhalb der Sozialhilfegrenze an.

Dieser Effekt stellt hinsichtlich der realisierbaren Beschäftigung eine Obergrenze dar, die unter der Voraussetzung einer rein angebotsrestringierten Arbeitslosigkeit gilt. Die tatsächlichen Beschäftigungswirkungen des BMG-Vorschlags dürften geringer ausfallen, wenn – wie vermutet werden kann – nicht alle neu auf den Arbeitsmarkt tretenden Sozialhilfeempfänger eine Stelle finden.

6 Fiskalische Konsequenzen für die Sozialhilfeträger

Der BMG-Vorschlag führt einerseits zu einer Erhöhung des Arbeitsangebots der Sozialhilfeempfänger. Andererseits sind mit der Reform auch fiskalische Wirkungen verbunden, die in eine Gesamtbeurteilung mit einbezogen werden müssen. Auf der fiskalischen Ebene können sowohl Einsparungen als auch Mehrausgaben erwartet werden.

6.1 Einsparungen

Nehmen Sozialhilfeempfänger eine Beschäftigung auf, führt dies zu einer Entlastung bei den Sozialhilfeträgern, weil ein Teil des Sozialhilfeanspruchs durch eigenes Erwerbseinkommen substituiert wird. Die Analyse der individuellen Haushaltssituation und des Einkommens bei Aufnahme einer Erwerbsarbeit ergibt eine durchschnittliche jährliche Ersparnis von ca. 12.580 DM pro Haushalt.¹⁶ Die Höhe der insgesamt erzielbaren Einsparungen wird durch den tatsächlich realisierten Arbeitsmarkteffekt des BMG-Vorschlags bestimmt. Dabei treten höchstens 2,4 vH der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger Sachsen-Anhalts neu in Beschäftigung ein.

Unter Einbeziehung der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes lassen sich zwei Extremfälle unterscheiden, die jeweils ein Szenario bilden. Lediglich im Fall einer unendlich elastischen Arbeitsnachfrage kann eine vollständige Umsetzung dieses Arbeitsangebots vorausgesetzt werden. Daraus resultierten in der Gruppe der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger Einsparungen in Höhe von 6,8 Mio. DM pro Jahr. Der fiskalische

Effekt, der bei einer völlig unelastischen Nachfrage zu erwarten ist, bildet ein zweites Szenario. In diesem Extremfall würde kein zusätzliches Arbeitsverhältnis realisiert, so daß die Einsparungen auf Null sinken.

6.2 Mehrausgaben

Bei einer Umsetzung des Reformvorschlags sind jedoch nicht nur Einsparungen, sondern auch Ausgaben für die Sozialhilfeträger zu erwarten. Die entstehenden Belastungen resultieren aus Mitnahmeeffekten, die sowohl bei den bereits erwerbstätigen Sozialhilfeempfängern als auch bei den Neueintritten wirksam werden.

Erwerbstätige Sozialhilfeempfänger

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte haben bei gleichbleibendem Arbeitsangebot höhere Freibeträge. Aus Sicht der öffentlichen Haushalte führt dies zu wachsenden Unterstützungseleistungen. Darüber hinaus können geringfügig Beschäftigte wegen der gesunkenen Anreize ihr Arbeitsvolumen reduzieren. Der daraus resultierende Einkommensverlust begründet ebenfalls höhere Ansprüche an die Sozialhilfeträger.

Der AMM stellt für die erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger keine sozialhilferelevante Information zur Verfügung. Daher wird ersatzweise ein entsprechendes Sample aus dem Sozio-ökonomischen Panel (SOEP), ostdeutsche Stichprobe 1996, generiert (Wagner/ Schupp/ Rendtel 1994).¹⁷

Die zu erwartenden Mehrausgaben lassen sich auf der Basis des individuellen Erwerbseinkommens und der konkreten Haushaltssituation bestimmen. Insgesamt führen die Mehransprüche der rund 2.900 erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger in Sachsen-Anhalt zu einer Kostenbelastung von 2,3 Mio. DM pro Jahr.

Neueintritte in die Sozialhilfe

Da eine verminderte Anrechnung von Erwerbseinkommen mit einer Erhöhung der Einkommensgrenze für den Sozialhilfeanspruch verbunden ist, wird der Kreis der Anspruchsberechtigten erweitert. Für die Erfassung der Neueintritte sind die individuellen Haushaltseinkommen sowie die Sozialhilfeschwellen im Status quo und im BMG-Vorschlag von Bedeutung. Befindet sich das Haushaltseinkommen zwischen diesen Werten, liegt nach Einführung der Neuregelung eine potentielle Sozialhilfeberechtigung vor.

Aus der Bemessung geht jedoch noch nicht hervor, ob dieser potentielle Sozialhilfeanspruch auch tatsächlich verwirklicht wird. Bereits unter den gegenwärtigen Bedingungen werden Ansprüche auf Sozialleistungen nicht von der Gesamtheit der Bedürftigen geltend gemacht. Gründe für die Nichtanspruchnahme sind z.B. mangelnde Informationen, Scham oder Angst vor dem Rückgriff auf Verwandte. Ergebnisse für die Bundesrepublik gehen davon aus, daß nur etwa 30 vH der Sozialhilfeberechtigten auch Sozialhilfe beziehen (Rentzsch 1997, Hauser/Hübinger 1993). Mit dieser Inanspruchnahmequote lassen sich aus dem AMM rund 4.100 Neueintritte für Sachsen-Anhalt berechnen, dies entspricht einer Erhöhung der Anzahl von Sozialhilfeempfängern um 6,4 vH. Damit wären Belastungen von 4,3 Mio. DM pro Jahr verbunden.¹⁸

Außerdem können zusätzliche Ausgaben durch mögliche Arbeitsangebotssenkungen eines Teils der Personengruppe mit einem Einkommen im Stagnationsbereich hinzukommen. In

¹⁶ Bei der Anrechnung der Erwerbseinkommen auf Sozialhilfe ist stets die Annahme eines Einverdienerhaushalts gesetzt. Diese Entscheidung wird durch die Datenlage erzwungen. So liegen lediglich Informationen über die persönlichen Einkommen der befragten Personen sowie Angaben zum Haushaltseinkommen vor. Eine eindeutige Berücksichtigung der individuellen Einkommenssituation anderer Haushaltsmitglieder ist folglich nicht möglich. Näherungsweise werden deswegen für alle sieben Haushaltstypen die Sozialhilfegrenzen unterstellt, die sich ergeben, wenn nur jeweils eine Person im Haushalt erwerbstätig ist. Diese Vereinfachung dürfte tendenziell zu einer leichten Unterschätzung sowohl der Ausgaben als auch der Ersparnisse führen, da sich die Sozialhilfeschwellen der Bedarfsgemeinschaften bei mehreren Erwerbstätigen im Haushalt nach oben verschieben.

¹⁷ Die dazugehörigen Hochrechnungsfaktoren des SOEP können jedoch keine Anwendung finden, da sie sich auf Ostdeutschland in seiner Gesamtheit beziehen. Daher ist bei der Hochrechnung von den Ergebnissen der amtlichen Sozialhilfestatistik des Landes Sachsen-Anhalt auszugehen, mit denen die Resultate der Berechnungen, unterteilt nach Männern und Frauen, gewichtet werden. Die amtliche Sozialhilfestatistik weist für das Jahr 1997 etwa 2.900 erwerbstätige Sozialhilfeempfänger in Sachsen-Anhalt aus.

¹⁸ Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, daß durch die höheren Freibeträge im Bereich sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auch Personen Sozialhilfe beantragen, die – trotz Berechtigung – bisher darauf verzichtet haben. Andererseits ist aber auch nicht auszuschließen, daß sich die bereits realisierte Inanspruchnahme der Personengruppen mit niedrigeren Freibeträgen (insbesondere im Bereich geringfügiger Beschäftigung) verringert, weil der Aufwand der Nachweisführung einer Sozialhilfeberechtigung nicht mehr lohnend ist. Zwar ist nicht davon auszugehen, daß sich die beiden Effekte aufheben, die Annahmen einer Erhöhung oder Senkung der Inanspruchnahmequote wären jedoch spekulativ und werden an dieser Stelle nicht weiterverfolgt.

diesem Bereich können Individuen ihr Arbeitsangebot reduzieren, ohne daß sich eine Verschlechterung ihrer Einkommensposition ergibt. Ein rückläufiges Erwerbseinkommen wird nämlich vollständig mit Sozialhilfe auf das alte Niveau angehoben. Empirisch ist nicht bekannt, in welchem Umfang ein solches Verhalten erfolgt. Je nach Ausschöpfung des Stagnationseffektes entstehen zusätzliche Kosten bis zu 2,7 Mio. DM.

7 Gesamteffekte und Resümee

Die Auswirkungen einer Einführung des BMG-Kombilohns werden unter zwei Aspekten untersucht. Dabei sind zunächst die Arbeitsangebotseffekte zu berücksichtigen. Sie fallen zwar positiv, aber eher bescheiden aus: Selbst unter der restriktiven Annahme einer allein an finanziellen Aspekten orientierten Angebotsentscheidung der Sozialhilfeempfänger bieten durch den Kombilohn lediglich 2,4 vH der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger in Sachsen-Anhalt zusätzlich Arbeit an. Der Grund hierfür ist in der relativ niedrigen Zunahme der Freibeträge und der folglich geringen Arbeitsanreize zu suchen.

Die Höhe der Freibeträge stellt das Bindeglied zu den fiskalischen Effekten dar. Zum einen resultiert aus ihrer Erhöhung ein zusätzliches Arbeitsangebot, das in Abhängigkeit von der Reaktion der Arbeitsnachfrage mit Einsparungen für die Kommunen verbunden ist. Die vorgenommene Unterscheidung zwischen einer vollkommen elastischen und einer vollständig unelastischen Arbeitsnachfrage bildet die möglichen Extremfälle ab und spannt das Intervall, in dem sich Beschäftigungseffekte und Einsparungen bewegen. Angesichts der Arbeitsmarktsituation – insbesondere in Ostdeutschland – dürfte der Fall einer vollkommen elastischen Nachfrage als sehr unrealistisch anzusehen sein.

Zum anderen gelten die gestiegenen Freibeträge nicht nur für arbeitslose Sozialhilfeempfänger. Erwerbstätige Sozialhilfeempfänger und Neueintritte profitieren genauso von höheren Freibeträgen, führen für die Sozialhilfeträger jedoch zu Mitnahmeeffekten und steigenden Ausgaben. Der Umfang der Mehrausgaben ist dabei, anders als bei den Einsparungen, unabhängig von der Reaktion der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes.

Im folgenden werden die Nettokosten des BMG-Vorschlags als Bandbreite dargestellt und in Tabelle 3 ausgewiesen. Der obere Rand wird unter der Prämisse einer vollen Wirksamkeit des Stagnationseffektes für die Gruppe der Neueintritte berechnet. Am unteren Rand spielt dieser Effekt keine Rolle. Für die erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger und die Neueintritte sind die finanziellen Mehrbelastungen nach den vorliegenden Berechnungen mit 2,3 Mio. DM beziehungsweise 4,3 bis 7,0 Mio. DM pro Jahr zu beziffern.

In Szenario 1 ergeben sich bei einer vollkommen elastischen Arbeitsnachfrage die höchsten Einsparungen aus der voll-

ständigen Realisierung des zusätzlichen Arbeitsangebots. Unter diesen Bedingungen ist eine Ersparnis von 6,8 Mio. DM zu erwarten. Werden diesen Einsparungen die Kosten gegenübergestellt, die aus den Mitnahmeeffekten resultieren, folgt eine Nettoentlastung von 0,2 Mio. DM. Unter Berücksichtigung des Stagnationseffektes würde sich eine finanzielle Nettobelastung ergeben, die in der ungünstigsten Variante 2,5 Mio. DM pro Jahr beträgt.

Im Fall einer vollkommen unelastischen Arbeitsnachfrage (Szenario 2) dominieren eindeutig die Mehraufwendungen. Allerdings lassen sich auch hier Einsparungen in geringem Umfang erzielen, die die fiskalischen Belastungen mindern. Die Einsparungen resultieren aus dem Stagnationseffekt, der bei den Neueintritten in die Sozialhilfe zu einer Reduktion des Arbeitsangebots führt. Auf diese Weise wird auch bei konstanter Nachfrage Arbeitsvolumen frei. Da jedoch die arbeitslosen Sozialhilfeempfänger hier mit allen Arbeitslosen konkurrieren, wird nur mit einem Beschäftigungseffekt entsprechend ihrem Anteil an der Gesamtzahl aller Arbeitslosen in Sachsen-Anhalt gerechnet. Die daraus entstehenden Einsparungen sind marginal und betragen höchstens 140 Tsd. DM. Daher ergeben sich per Saldo jährliche Mehrausgaben von etwa 6,6 bis 9,2 Mio. DM.

Tabelle 3: Finanzielle Gesamteffekte des BMG-Vorschlags für Sachsen-Anhalt 1997
– in Mio. DM pro Jahr –

	Szenario 1 elastische Nachfrage	Szenario 2 unelastische Nachfrage
<i>Arbeitslose Sozialhilfeempfänger</i>		
Mehrausgaben	0	0
Ersparnis	6,8	0 bis 0,14
<i>Erwerbstätige Sozialhilfeempfänger</i>		
Mehrausgaben	2,3	2,3
Ersparnis	0	0
<i>Neueintritte in Sozialhilfe</i>		
Mehrausgaben	4,3 bis 7,0	4,3 bis 7,0
Ersparnis	0	0
Nettomehrausgaben	-0,2 bis 2,5	6,6 bis 9,2

Quelle: Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt 1997, SOEP 1996, Statistisches Landesamt Sachsen Anhalt 1998; eigene Berechnungen

Insgesamt zeigen die vorliegenden Modellrechnungen für Sachsen-Anhalt¹⁹, daß der BMG-Kombilohn zu eher geringen Arbeitsmarkteffekten führt und – vor allem durch eine wachsende Anzahl von Sozialhilfeberechtigten – beachtliche Kostenpotentiale für die Sozialhilfeträger birgt. Daraus folgt jedoch nicht, daß monetäre Anreize zur Förderung der Arbeitsaufnahme von Sozialhilfeempfängern prinzipiell ungeeignet sind. Die Effekte hängen vielmehr von der konkreten Ausgestaltung der Anrechnungsregelungen ab.

Im BMG-Kombilohn werden als wesentliche Innovation mit der Berücksichtigung von Kindern im Haushalt sowie der Sozialversicherungspflicht zwei zusätzliche Komponenten in die Anrechnungsregelung mit aufgenommen. Die Auswahl solcher spezifischen Förderkonditionen ist jedoch schwierig und diskussionsbedürftig. Insbesondere sollte der Versuchung widerstanden werden, arbeitsmarktpolitische Instrumente mit

¹⁹ Inwieweit diese Ergebnisse auf andere Bundesländer übertragbar sind, soll hier nicht ausführlich diskutiert werden. Es ist jedoch davon auszugehen, daß sich für andere ostdeutsche Länder ähnliche Größenordnungen ergeben würden. Mit Westdeutschland dürften die Ergebnisse mindestens bezüglich der Arbeitsangebotsreaktion vergleichbar sein, weil die geschätzten Lohnelastizitäten mit westdeutschen Erfahrungen durchaus übereinstimmen. Unterschiede sind eher auf der Ausgabenseite denkbar, falls die Einkommensverteilungen im Bereich der Sozialhilfeschwellen zwischen Sachsen-Anhalt und Westdeutschland differieren. Kaltenborn 1998 ermittelt die Effekte auch für Westdeutschland, wählt jedoch eine andere methodische Herangehensweise. Gleichwohl kommt auch er zu dem Ergebnis, daß die Arbeitsmarkteffekte gering sind.

sozialpolitischen Zielsetzungen zu überfrachten. Zum einen wird dadurch die Transparenz des Instruments und damit auch die Akzeptanz erheblich eingeschränkt, zum anderen besteht die Gefahr, daß zwei gleichzeitig verfolgte Ziele im Widerspruch zueinander stehen. So ist eine Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung – wie es der BMG-Vorschlag mit der Sozialversicherungskomponente vorsieht – unter bestimmten Gesichtspunkten sicherlich zu begrüßen. Soll jedoch in erster Linie der Einstieg in den Arbeitsmarkt gefördert werden, kann diese Förderung das eigentliche Ziel konterkarieren. Die Freibeträge des BMG-Kombilohns sind im Bereich geringfügiger Beschäftigung in der Mehrzahl der Fälle geringer als im Status quo. Die Diskriminierung geringfügiger Beschäftigung kann in diesem Einkommensbereich zu einer Angebotsverringerung bzw. zur Verhinderung einer Arbeitsaufnahme führen. Arbeitsmarktpolitisch ist es jedoch sekundär, ob Beschäftigung sozialversicherungspflichtig ist oder nicht. Gerade für Sozialhilfeempfänger ist jeder Einstieg in den regulären Arbeitsmarkt positiv zu bewerten, weil dies zukünftige Arbeitsmarktchancen verbessert.

Andererseits sollten die Anreize dieser Instrumente so gesetzt werden, daß sie nicht zu einem dauerhaften Verbleib der Beschäftigten im Niedriglohnbereich beziehungsweise in geringfügiger Beschäftigung führen. Stark zunehmende Grenzbelastungen im Übergang zu sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung können den Anreiz zu einer Ausdehnung der Beschäftigung erheblich einschränken. Dies würde jedoch eine dauerhafte Unterstützung durch ergänzende Transfers bedeuten. Eine Überwindung der Sozialhilfefalle kann auf diese Weise nicht erreicht werden.

Darüber hinaus ist fraglich, ob das Ziel der Kostenneutralität einer Reform der Sozialhilfe zumindest kurzfristig realistisch ist. US-amerikanische Beispiele weisen eher auf eine beachtliche staatliche Subventionierung hin, um die Anreizprogramme für mehr Beschäftigung zu finanzieren (Hoffman/Seidman 1990).

Außerdem ist zu vermuten, daß eine Kombination von Maßnahmen erfolversprechender ist als die Konzentration auf ein Instrument. Welcher Policy-Mix für Deutschland effizient wäre, ist jedoch völlig offen. Hier kommt ein gewisses Manko der deutschen Sozialhilfepolitik zum Ausdruck. Während einige andere Länder bereits seit Jahren Erfahrungen mit entsprechenden Experimenten sammeln (Friedlander/Burtless 1995), befindet sich Deutschland noch im Anfangsstadium.²⁰ Ergebnisse anderer Länder sind jedoch – u.a. wegen unterschiedlicher Sozialsysteme – nur begrenzt auf Deutschland übertragbar. Auf einer Agenda zur Reform der Sozialhilfe sollte daher neben einer Bestandsaufnahme und Analyse der arbeitsmarktspezifischen Probleme von Sozialhilfeempfängern vor allem die Durchführung von Experimenten stehen. Diese Experimente könnten auf einzelne Kommunen und/oder Personengruppen begrenzt werden und sollten monetäre Anreize auf der Arbeitsangebots- und -nachfrage-seite ebenso beinhalten wie nichtmonetäre Elemente in Form von Kinderbetreuungsmöglichkeiten, Qualifikationsmaßnahmen und Beratungs- sowie Vermittlungsaktivitäten.

Literaturverzeichnis

Bäcker, G./ Hanesch, W. (1997): Kombi-Lohn: Kein Schlüssel zum Abbau der Arbeitslosigkeit. In: WSI-Mitteilungen, Nr. 10, S. 701-712.

²⁰ Für einige Beispiele in Deutschland vgl. Seligmann 1996, Weinkopf/Krone 1995.

- Boss, A. (1994): Explizite und implizite Besteuerung geringer Arbeitseinkommen – Aspekte der Armutsfalle in der Bundesrepublik Deutschland. Kieler Arbeitspapiere, Nr. 643.
- Bundesministerium für Gesundheit (1997): Grundinformationen und Daten zur Sozialhilfe
- Bundesratsdrucksache 1039/97: Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des §76 des Bundessozialhilfegesetzes
- Bundessozialhilfegesetz: Gesetzessammlung auf CD-ROM.
- Friedlander, D./ Burtless, G. (1994): Five Years After. The Long-Term Effects of Welfare-to-Work Programs. New York.
- Franz, W. (1996): Arbeitsmarktökonomik. Berlin.
- Greene, W. H. (1997): Econometric Analysis. London.
- Gunkel, A./ Köllmann, J./ Küpper, S./ Peren, K. (1997): Niedriglöhne schaffen, Transfersysteme reformieren. In: Arbeitgeber, Nr. 12/49, S. 392-398.
- Hackenberg, H./ Wagner, G. (1997): Arbeitsanreize und Arbeitshemmnisse für Sozialhilfeempfänger, In: Wirtschaftsdienst, Nr. 4, S. 220-226.
- Hauser, R./ Hübinger, W. (1993): Arme unter uns, Teil 1: Ergebnisse und Konsequenzen der Caritas-Armutsuntersuchung. Freiburg i. B..
- Heckman, J. J. (1979): Sample Selection Bias as a Specification Error. In: Econometrica, Vol. 47, S. 153-161.
- Hoffman, S.D./ Seidman, L.S. (1990): The Earned Income Tax Credit. Michigan.
- Jerger, J./ Spermann, A. (1996): Lösungsansätze zur Beseitigung von Fehlanreizen für Langzeitarbeitslose. In: Steiner, V./ Zimmermann, K.F.: Soziale Sicherung und Arbeitsmarkt – Empirische Analyse und Reformansätze. Baden-Baden.
- Kaltenborn, B. (1998): Fiskalische Konsequenzen und Arbeitmarkteffekte von Reformvorschlägen für die Sozialhilfe in Deutschland. Beiträge zur Wirtschaftsforschung Nr. 57, Johannes-Gutenberg-Universität, Mainz.
- Kempe, W. (1998): Labor Supply Decisions in Germany – A Semiparametric Regression Analysis. In: Balderjahn, I./ Mathar, R./ Schader, M. (Hrsg.): Classification, Data Analysis and Data Highways, S. 62-72. Berlin.
- Killingsworth, M. R. (1993): Labor Supply. New York.
- Kolb, J./ Trabert, L. (1996): Geringfügige Beschäftigung – Notwendige Reformen und die Hürde der versicherungsfremden Leistungen. IWH-Diskussionspapier, Nr. 45.
- Rentzsch, D. (1997): Dynamische Armutsforschung in Ostdeutschland – Dauer und Ursachen von Sozialhilfeverläufen im sozialpolitischen Kontext. In: Rehberg, K.-S. (Hrsg.): Differenz und Integration – Die Zukunft moderner Gesellschaften, Band II, S. 561-567. Opladen.
- Rosenfeld, M. (1997): Arbeit für Sozialhilfeempfänger: Zwischen welchen Wegen können wir heute wählen? In: Wirtschaftsdienst, Nr. 9, S. 505-512.
- Seligmann, M. (1996): Kommunale Aktivitäten in Nordrhein-Westfalen zur Integration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt. Bottroper Dokumente Nr. 19. Bottrop
- Siebert, H./ Stähler, F. (1995): Sozialtransfer und Arbeitsangebot. In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 115, S. 377-392.
- Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (1998): Öffentliche Sozialleistungen – Ausgaben und Einnahmen, Empfänger und Empfängerinnen der Sozialhilfe. Statistische Berichte. Halle (Saale).

- Trabert, L./ Dreger, C./ Kempe, W./ Kolb, J. (1998): Kombilohn in Sachsen-Anhalt. Gutachten zu den erwarteten fiskalischen Auswirkungen des BMG-Vorschlags bei der Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe. In: Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit (Hrsg.): Kombilohn in Sachsen-Anhalt, Forschungsbeiträge zum Arbeitsmarkt in Sachsen-Anhalt, Band 12, Teil 1. Magdeburg.
- Wagner, G./ Schupp, J./ Rendtel, U. (1994): Das Sozio-Ökonomische Panel (SOEP) – Methoden der Datenproduktion und -aufbereitung im Längsschnitt. In: Hauser, R./ Ott, N./ Wagner, G. (Hrsg.): Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik, Band 2: Erhebungsverfahren, Analysemethoden und Mikrosimulation, S. 70-112. Berlin.
- Weeber, J. (1992): Vermindert die bestehende Sozialhilfe das Arbeitsangebot? In: Konjunkturpolitik, Heft 2, S. 55-68.
- Weinkopf, C./ Krone, S. (1995): START Zeitarbeit – Erste Erfahrungen und konzeptionelle Überlegungen zum Einsatz von sozialverträglicher Arbeitnehmerüberlassung als arbeitsmarktpolitisches Instrument. Abschlußbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung und des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen. Gelsenkirchen.
- Wiener, B. (1995): Wegweiser zu den Arbeitsmarktdaten Sachsen-Anhalt. In: Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit, Forschungsbeiträge zum Arbeitsmarkt in Sachsen-Anhalt, Band 8. Magdeburg.