

OTTO-WOLFF-INSTITUT für Wirtschaftsordnung

Direktoren: Professor Dr. Juergen B. Donges
Professor Dr. Johann Eekhoff
Geschäftsführer: Dr. Peter Danylow
Dr. Steffen J. Roth

Arbeitsmarktinstrumente und gesellschaftliche Normen – Das Mainzer-Modell untergräbt gesellschaftliche Normen und verschärft damit die Probleme, die es zu überwinden glaubt

Steffen J. Roth

Otto-Wolff-Institut Discussion Paper 1/2003
(März 2003)

Arbeitsmarktinstrumente und gesellschaftliche Normen

- Das Mainzer-Modell untergräbt gesellschaftliche Normen und verschärft damit die Probleme, die es zu überwinden glaubt

Abstract:

Die Beurteilung arbeitsmarktpolitischer Instrumente alleine aufgrund der Abwägung von fiskalischen Maßnahmekosten und Erträgen greift zu kurz. Allokationseffekte müssen ebenso berücksichtigt werden, wie Fragen der Kompatibilität mit Prinzipien einer das Marktsystem unterstützenden Sozialpolitik. Ein nur selten ausführlich beleuchteter weiterer Aspekt ist die Rückwirkung von institutionellen Regelungen auf die Normen der Gesellschaftsmitglieder. Dieser Gedanke wird in diesem Beitrag anhand des prominentesten deutschen Kombi-Lohns, dem Mainzer Modell, exemplarisch verfolgt. Neben Verstößen gegen sozialpolitische Prinzipien und der Entfaltung von Fehlanreizen droht das Mainzer Modell die immateriellen Arbeitsanreize durch Einstellungsänderungen abzuschwächen. Es verschärft damit aus sich selbst heraus das Problem, welches zu beheben es vorgibt.

JEL Klassifikation:

- I 38** Health, Education, and Welfare - Welfare and Poverty - Provision and Effects of Welfare Programs
- J 22** Labor and Demographic Economics - Time Allocation; Work Behavior; Employment Determination and Creation - Time Allocation and Labor Supply
- B 52** Schools of Economic Thought and Methodology - Current Heterodox Approaches - Institutional; Evolutionary

* steffen.roth@wiso.uni-koeln.de, <http://www.otto-woolf-institut.de>,
Otto Wolff Institut für Wirtschaftsordnung, Pohligstr. 1, 50969 Köln.

Arbeitsmarktinstrumente und gesellschaftliche Normen

– Das Mainzer-Modell untergräbt gesellschaftliche Normen und verschärft damit die Probleme, die es zu überwinden glaubt

Maßnahmen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik werden zurzeit sowohl in der wissenschaftlichen Literatur als auch in der Politik rege diskutiert und vielfach erprobt. Die Beurteilung arbeitsmarktpolitischer Instrumente alleine aufgrund der Abwägung von kurzfristigen fiskalischen Maßnahmekosten und fiskalischen Erträgen durch Transferersparnisse und Steuereinnahmen greift zu kurz, um Politikempfehlungen ableiten zu können. Zweifellos müssen längerfristig wirkende Allokationseffekte einzelner Vorschläge und Konzepte ebenso berücksichtigt werden, wie Fragen der Kompatibilität mit wohlbegründeten Prinzipien einer das Marktsystem unterstützenden Sozialpolitik. Ein nur selten ausführlich beleuchteter weiterer Aspekt ist die Rückwirkung von institutionellen Regelungen auf die Normen der Gesellschaftsmitglieder. Dieser Gedanke soll in diesem Beitrag am Beispiel des Kombi-Lohn-Zugpferdes der Bundesanstalt für Arbeit näher erläutert werden.

Dazu wird zunächst kurz das Problem mangelnder Arbeitsanreize dargestellt, welches dem Mainzer Modell zugrunde liegt. Anschließend wird die Ausgestaltung des Programms näher beleuchtet. Es kann gezeigt werden, dass das Mainzer Modell selbst unmittelbar eine Veränderung der Anreizsituation bewirkt, die eine Subventionsfalle bewirkt. In der zweiten Hälfte des Beitrags wird insbesondere Gewicht auf die mittelbaren Veränderungen der immateriellen Arbeitsanreize gelegt, die anzustoßen das Mainzer Modell durch eine Veränderung der wesentlichen Erwartungen, Einstellungen und Normen Gefahr läuft.

1. Das Mainzer Modell unterstellt eine Sozialhilfefalle als Ausgangsproblem

Das Mainzer Modell¹ basiert ausdrücklich auf der Annahme, es gäbe im unteren Lohnsegment einen Nachfrageüberhang, der mangels arbeitswilliger Hilfeempfänger nicht abge-

¹ Das Mainzer Modell wurde zunächst seit Juli 2000 im Rahmen des Sonderprogramms CAST gefördert. Im März 2002 wurde es in leichter Abänderung auf das gesamte Bundesgebiet ausgedehnt. Das Modell geht auf eine Initiative des ehemaligen rheinland-pfälzischen Sozialministers und aktuellen Vorsitzenden des Vorstands der Bundesanstalt für Arbeit Gerster und des Staatssekretärs im pfälzischen Finanzministeriums Deubel zurück, vgl. Gerster/Deubel (1999).

baut werde.² Entsprechend der als zentral angenommenen geringen monetären Arbeitsanreize innerhalb der sogenannten Sozialhilfefalle, werden im Mainzer Modell Arbeitnehmer innerhalb bestimmter Einkommensgrenzen bis zu 36 Monate lang durch degressive Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen subventioniert. Diese mit dem Einkommen korrelierte Subvention wird durch eine tendenziell bedarfskorrelierte Familienkomponente in Form von sogenannten „Kindergeldzuschlägen“ ergänzt.

Der Transferentzug aufgrund der Anrechnung regulärer Einkommen auf die Sozialhilfe fließt zweifellos als Opportunitätskosten in die individuelle Arbeits-Freizeit-Entscheidung ein. Innerhalb eines bestimmten Arbeitszeitbereichs – abhängig vom jeweiligen erreichbaren Lohnsatz – verändert sich das verfügbare Einkommen in den bestehenden Regelsystemen tatsächlich nicht oder nur sehr wenig. Unter der Annahme, dass ein Arbeitsloser in seiner Nutzenfunktion ausschließlich das gegenwärtig erreichbare monetäre Einkommen und einen negativ empfundenen Freizeitverzicht miteinander abwägt, erscheint die Wahl von Arbeitslosigkeit nicht nur nutzenmaximal, solange eine Arbeitsaufnahme keine Erhöhung des verfügbaren Einkommens bewirkt. Der erst bei diesem Markteinkommen einsetzende Nutzenzuwachs aus steigendem Einkommen müsste auch den Nutzenverlust aus entgangener Freizeit kompensieren. Es ist unstrittig, dass die Höhe der aufgrund der Arbeitsaufnahme entfallenden Transfereinkommen in Relation zum erreichbaren Markteinkommen Einfluss auf die individuelle Arbeitsangebotsentscheidung ausübt. Die Problematik ist inzwischen hinlänglich diskutiert und wird überwiegend mit dem Begriff „Sozialhilfefalle“ umschrieben.

Tatsächlich stellt sich die Anreizsituation etwas differenzierter dar, wenn man berücksichtigt, dass die Entscheidung über die gegenwärtige Arbeitsaufnahme auch Effekte auf zukünftige Beschäftigungschancen und Einkommen ausübt. Anerkanntermaßen wirkt sich Arbeitslosigkeit negativ auf die Wiederbeschäftigungschancen und auf die zukünftig erreichbare Einkommenshöhe aus. Umgekehrt muss deshalb jede Beschäftigung als Investition in spätere Einkommenserzielungsmöglichkeiten verstanden werden. Selbst wenn bei einer erreichbaren Beschäftigung keine Aufrechterhaltung oder Weiterentwicklung spezifischer Qualifikationen zu erwarten wäre, rechnet man bei jeder regelmäßigen Tätigkeit mit Effekten der Arbeitsgewöhnung. Zusätzlich zu diesen Effekten der Aufrechterhaltung oder Ausbildung primärer Arbeitsqualifikationen wie Verlässlichkeit, Kommunikations- und Konfliktfähigkeit, Durchhaltevermögen und Teamfähigkeit, ist der Signaleffekt von Arbeitswilligkeit und Arbeitsfähigkeit zu beachten. Die ausschließlich gegenwartsbezogene statische Betrachtung der Situation hilfebedürftiger Transferempfänger vernachlässigt diese dynamische Komponente. Je höher man den positiven Effekt der regelmäßigen Beschäftigung für zukünftige Erwerbschancen unterstellt, umso ausgeprägter muss die Gegenwartspräferenz des betrachteten Individuums ausfallen, um dennoch die Wahl der

² Nach der bundesweiten Einführung erwartete Gerster laut Pressemitteilung des rheinland-pfälzischen Sozialministeriums vom 14. Januar 2002 innerhalb von einem Jahr die Teilnahme von 100.000 Personen. Weiter heißt es dort wörtlich: "Das Problem ist nicht das fehlende Angebot an Einfachjobs, sondern der mangelnde finanzielle Anreiz, diese Stellen anzunehmen".

Erwerbslosigkeit bei Transferbezug als rationale Entscheidung bezeichnen zu können.

Die Wahl freiwilliger Arbeitslosigkeit bei Sozialhilfebezug erscheint damit selbst unter rein monetären Anreizgesichtspunkten keineswegs unbedingt rational. Viele arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger werden daher nicht aufgrund des möglicherweise geringen Lohnabstands zu den gegenwärtigen Transferansprüchen freiwillig in der Arbeitslosigkeit verharren.

Hinzu treten außerdem immaterielle Arbeitsanreize und Arbeitshemmnisse. „Arbeitsleid“ als Ausdruck für immaterielle Arbeitshemmnisse beinhaltet dabei beispielsweise die aufzuwendende Anstrengung, den negativ empfundenen Stress, die eventuell als entwürdigend empfundene Weisungsabhängigkeit etc.. Umgekehrt gilt, dass es auch zahlreiche Faktoren positiver immaterieller Arbeitsanreize gibt.³ Neben den intuitiv nachvollziehbaren Aspekten des Wunschs nach Kontakt und Umgang mit Kollegen, der Anerkennung von anderen und dem Gefühl, gebraucht zu werden, zeigen psychologische Untersuchungen auch nachweisbare psycho-soziale Folgen der Arbeitslosigkeit bis hin zu ernsthaften psychischen und physischen Erkrankungen. Hinzu tritt der für die meisten Individuen wichtige Wunsch, sich entsprechend der gesetzlichen Regeln und gesellschaftlichen Normen verhalten zu wollen: Es entspricht den gesetzlichen Regeln und wohl auch der noch mehrheitlich geteilten Überzeugung, dass sich arbeitsfähige Sozialhilfebezieher selbst helfen sollen, soweit es ihnen durch Aufnahme einer Tätigkeit möglich ist.

Festzuhalten bleibt in diesem ersten Schritt, dass die Situation der sogenannten Sozialhilfefälle entsteht, wenn die durch den Transferentzug reduzierten materiellen Arbeitsanreize und die immateriellen Arbeitsanreize in der Summe zu gering erscheinen, um die immateriellen Arbeitshemmnisse in Form von Arbeitsleid bzw. Freizeitverzicht zu kompensieren. Je nach Gewicht vorhandener immaterieller Arbeitsanreize und je nach Freizeitpräferenz muss demzufolge die Aufnahme von Arbeit auch bei nur geringer oder ohne Steigerung der verfügbaren Einkommen keineswegs irrational sein.⁴ Oder anders formuliert: Umso schwächer immaterielle Arbeitsanreize wirken, umso größer muss der monetäre Arbeitsanreiz aus einer Differenz von Markteinkommen und Sozialhilfetransfer sein.

³ Vgl. die Ergebnisse der Panel-Analyse von Winkelmann/Winkelmann (1998) für den Versuch des empirischen Nachweises der extremen nicht-pekuniären Kosten der Arbeitslosigkeit, die im Umkehrschluss die hier zugrundeliegende These nicht-monetärer Arbeitsanreize stützen. Entsprechend resümieren auch Hackenberg/Wagner (1997), S. 221: „Von daher haben arbeitslose Menschen im Durchschnitt einen enormen Arbeitsanreiz.“

⁴ So auch explizit Snower (1997), S. 166 und S. 194. Vierling (1996), S. 38-41 relativiert die allein auf monetäre Größen bezogene Einkommen-Freizeit-Entscheidung ebenfalls ausführlich. Er entscheidet sich für die Vereinfachung des Modells, weil er die Beobachtung, dass Arbeitgeber gewöhnlich für die Arbeitsleistung zahlen müssen, als Indiz dafür versteht, dass Arbeitnehmern Nettokosten entstehen, die abgegolten werden müssen. Diese Beobachtung gilt jedoch nicht zwangsläufig für jedes Individuum in jeder Situation.

2. Das Mainzer Modell verursacht eine Subventionsfalle

Unabhängig davon, dass es als äußerst umstritten gelten muss, ob eine Erhöhung der monetären Arbeitsanreize ohne zumindest gleichzeitige Stärkung der Arbeitsnachfrage Aussicht auf Erfolg haben kann, zielt das Mainzer Modell auf die „... Vermeidung der sogenannten ‚Sozialhilfefalle‘...“⁵. Bereits eine kurze Betrachtung der Ausgestaltung des Programms weckt allerdings erhebliche Zweifel daran, ob das Programm nicht eher das Problem mangelnder Arbeitsanreize verstärkt.

Für die vom Haushaltseinkommen abhängigen Sozialversicherungszuschüsse sind alleinstehende Kinderlose mit monatlichen Bruttoeinkommen zwischen 325 € und 897 € förderfähig. Für Alleinerziehende und Paare gelten Bruttohaushaltseinkommen zwischen 325 € und 1707 € als förderfähig.⁶ Die Zuschüsse entsprechen bei Bruttohaushaltseinkommen bis 447 € (alleinstehende Kinderlose) bzw. bis 737 € (Alleinerziehende und Paare) der vollständigen Übernahme des – pauschaliert mit 20,5 Prozent angenommenen – Arbeitnehmeranteils zur Sozialversicherung und werden anschließend bis zur Einkommensobergrenze abgeschmolzen.⁷

Abbildung 1 stellt beispielhaft den Einkommens-Transferverlauf für ein kinderloses Ehepaar dar. Der Vergleich der gültigen Anrechnungsregeln ergänzender Sozialhilfe und der im Mainzer Modell zusätzlich zur Sozialhilfe gezahlten Subvention offenbart, dass es zwar für geförderte Haushalte zu höheren verfügbaren Einkommen kommt, die Veränderung der Arbeitsanreize jedoch sowohl hinsichtlich der Arbeitszeitwahl als auch bezüglich der Wahl unterschiedlich anspruchsvoller Tätigkeiten eindeutig negativ ausfällt. Während in einem Brutto-Einkommensbereich bis etwa 750 € monatlich der monetäre Arbeitsanreiz für Sozialhilfeempfänger durch die Subvention des Mainzer Modells zwar gestärkt wird, aber aufgrund des Anrechnungsfreibetrags in der Sozialhilfe ebenfalls vorhanden ist,⁸ kommt es im Brutto-Einkommensbereich zwischen etwa 750 € und 1500 € nicht nur – wie im normalen Sozialhilfesystem – zu der Situation einer 100prozentigen Transferentzugsrate, sondern zu einer deutlich stärkeren Grenzbelastung. Damit kommt es im Mainzer Modell in den Einkommensbereichen, denen im Sozialhilfesystem der Charakter einer

⁵ Artikel 1 Abs. 1 der Richtlinien zur Durchführung des Sonderprogramms „Mainzer Modell“ vom 6.2.2002.

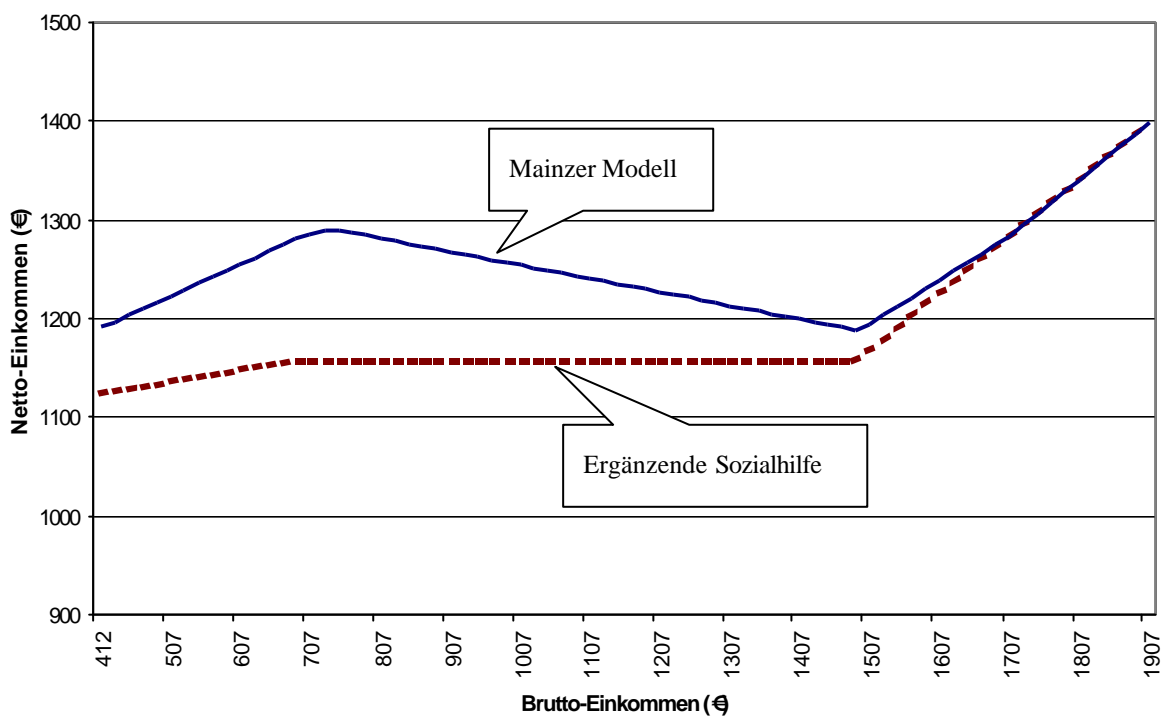
⁶ Die Ausführungen basieren auf den bundesweiten Förderbedingungen ab 1. März 2002 gemäß der Richtlinien zur Durchführung des Sonderprogramms „Mainzer Modell“ vom 6.2.2002 – vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2002). Die Einkommensgrenzen gelten unter Berücksichtigung der Werbungskostenpauschale von monatlich 87 € pro Person für 2002.

⁷ Im Rahmen des CAST-Versuchs erfolgte die Abschmelzung der Subvention nach einem Formeltarif. Im bundesweiten Programm wurde zur „administrativen Vereinfachung“ ein Stufentarif eingeführt, nach dem die Subvention jeweils innerhalb von Bruttoeinkommensbereichen von jeweils 30 € konstant bleibt und dann eine Sprungstelle aufweist. In Abbildung 1 wurden die Sprungstellen des Sozialversicherungszuschusses geglättet.

⁸ Gemäß § 76 Abs. 2a BSHG sind bei der Einkommensanrechnung für erwerbstätige Hilfeempfänger „angemessene Beträge“ abzusetzen. Konkret verblieben für einen erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger in NRW im Juli 2002 monatlich maximal 143,42 € ab einem Nettoeinkommen von ca. 560 €

Falle bescheinigt wird, weil sich bei Ausdehnung der Arbeitszeit oder Steigerung der Lohnsätze keine Veränderung der verfügbaren Einkommen ergibt, zu eindeutig negativen Arbeitsanreizen. Konkret verfügt der Beispielhaushalt bei einem Brutto-Einkommen in Höhe von 750 € monatlich über 1290 €. Derselbe Haushalt würde bei Erzielung des doppelt so hohen Markteinkommens von 1500 € über 100 € weniger verfügen.⁹

Abb. 1: Verfügbares Einkommen für Ehepaar ohne Kinder



Die anreizfeindliche Wirkung verschärft sich zusätzlich, wenn der Kindergeldzuschlag berücksichtigt wird (vgl. Abbildung 2). Der Zuschuss in Höhe von 75 € monatlich pro Kind wird in voller Höhe gewährt, sofern das im Beispiel gewählte Paar mit zwei Kindern nicht über mehr als 1267 € Brutto-Monatseinkommen verfügt. Zwischen 1268 € und 1647 € monatlichen Brutto-Haushaltseinkommen werden pro Kind nur noch 50 € zwischen 1648 € und 2032 € nur noch jeweils 25 € Kindergeldzuschlag gewährt. Ab einem Brutto-Haushaltseinkommen von 2033 € entfällt der Zuschlag vollständig.¹⁰

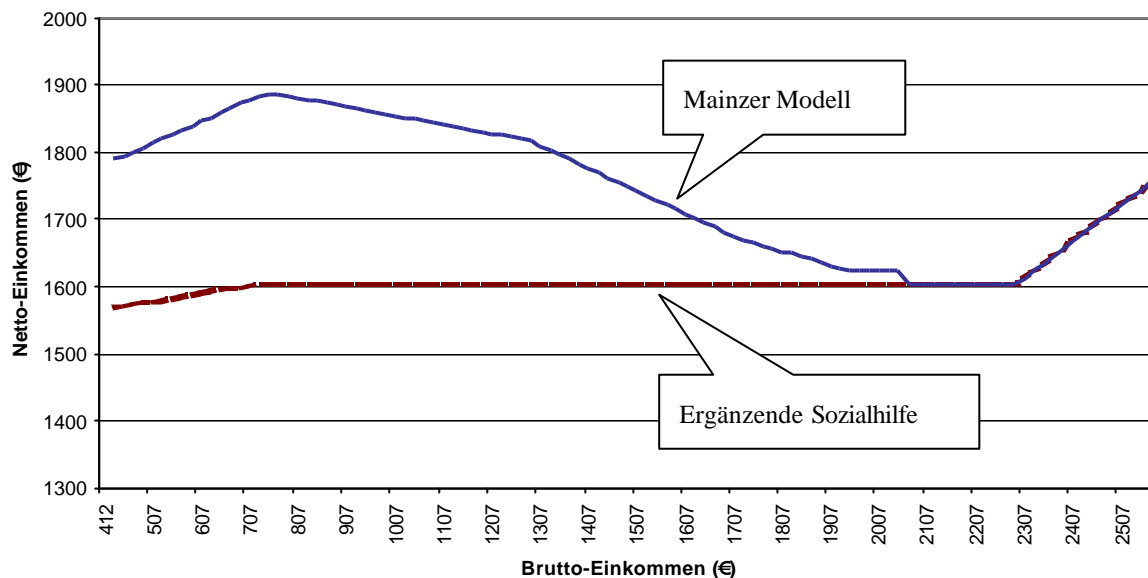
Der in der Summe aus Zuschuss zum Sozialversicherungsbeitrag und Kindergeldzuschlag maximale Subventionsbetrag wird wiederum bei einem Brutto-Einkommen von etwa 750 € erreicht. Während in der Sozialhilfe bei Überschreiten dieses Brutto-Monatseinkommens weder positive noch negative monetäre Anreize gesetzt werden, bewirkt die Situation mit abschmelzender Sozialversicherungssubvention und konstantem Kindergeldzuschlag bis zu einem Einkommen von 1267 € bereits deutlich negative Arbeitsan-

⁹ In dieser Betrachtung bleiben die geldwerten Rentenansprüche außer Acht. Sie werden jedoch den Effekt der negativen Anreize nicht ausgleichen.

¹⁰ Da dieser stufenweise Entzug doch erhebliche Sprungstellen verursacht, wird in den grafischen Darstellungen auf eine Glättung verzichtet.

reize und verschärft sich von diesem Einkommen ab durch den nun zusätzlich abschmelzenden Kindergeldzuschlag weiter.

Abb. 2: Verfügbares Einkommen für Ehepaar mit zwei Kindern

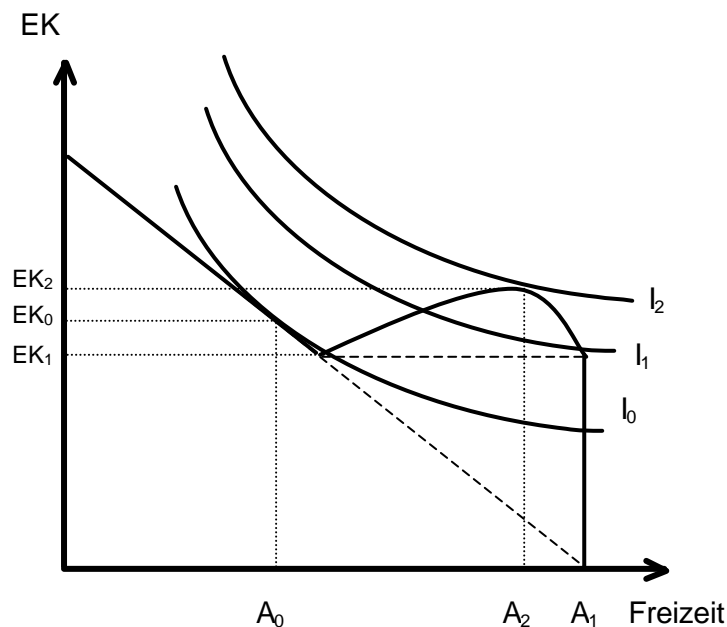


Die Veränderung der materiellen Arbeitsanreize durch das Mainzer Modell wirkt also in hohem Maße ambivalent. Wohlgermerkt ermöglicht das Mainzer Modell nicht die Einstellung von geringproduktiven Arbeitslosen, indem es die Arbeitskosten senkt. Arbeitslose mit einer im Vergleich zu den tariflichen oder ortsüblichen Lohnsätzen ungenügenden Produktivität bleiben im Programm außen vor. Ihnen wird weiterhin eine Erprobung und Signalisierung ihrer Leistungsfähigkeit und Leistungswilligkeit oder der Ausbau ihrer Kenntnisse und Fähigkeiten verwehrt. Sie erhalten weder die Möglichkeit, durch Weitergabe der Subvention an potenzielle Arbeitgeber, noch durch die Bereitschaft zu unentgeltlicher Mehrarbeit die Arbeitskosten zu senken.

Das Modell erhöht lediglich die Bereitschaft von ausreichend produktiven Arbeitskräften zur Annahme vorhandener Stellenangebote, deren Beschäftigung bisher an ihrer Arbeitsunwilligkeit scheiterte. Bei diesen ausreichend produktiven Arbeitslosen wird wiederum ein starker Anreiz gesetzt, lediglich Teilzeitarbeit in wenig anspruchsvollen, niedrigproduktiven Tätigkeiten anzubieten. Normale monetäre Lohnanreize am regulären Arbeitsmarkt, die ohne die Störung des Preisgefüges durch die Subvention Arbeitnehmer tendenziell in ihre produktivste Beschäftigung lenken, werden über weite Strecken außer Kraft gesetzt. Die Teilnehmer werden nicht motiviert, durch eine eventuell erreichbare Erhöhung der Produktivität höhere Markteinkommen anzustreben, denn sie sind während der

Förderung nicht an höheren Bruttostundenlöhnen interessiert.¹¹ Entsprechend der abschmelzenden Subventionen würden sich die Teilnehmer im Gegenteil über weite Bereiche umso schlechter stellen, je höher ihr am Markt verdientes Einkommen wird. Der Lohn, der Teilnehmern des Programms geboten werden müsste, damit sie aus Einkommenserzielungsinteressen in eine schwierigere, unangenehmere oder qualifiziertere Beschäftigung wechseln, müsste erheblich über den im Programm erreichten Löhnen liegen, um sie für den höheren Arbeitsaufwand zu kompensieren.¹² Eine solche Ausgestaltung der Arbeitsanreize wirkt tendenziell dequalifizierend.

Abb. 3: Mainzer Modell im Einkommen-Freizeit-Diagramm



Auch bezüglich der Arbeitszeitwahl schlagen die Anreize zur Aufnahme einer Tätigkeit sehr schnell um in Anreize zur Beschränkung oder Reduzierung auf eine Teilzeitbeschäftigung. Abbildung 3 stellt die Anreizwirkung des Mainzer Modells schematisch im Einkommen-Freizeit-Modell dar. Während ohne Grundsicherungssystem eine Arbeitszeit A_0 zur Erzielung des Einkommens EK_0 gewählt würde, wird in der Situation der sogenannten Sozialhilfefalle eventuell keine Arbeit aufgenommen und dennoch ein Transfereinkommen in Höhe von EK_1 erreicht. Im Mainzer Modell wählt das Individuum eine geringe Arbeitszeit A_2 und erzielt ein Einkommen EK_2 . Eine weitere Ausdehnung der Arbeitszeit erscheint hingegen noch unwahrscheinlicher als im Bereich vollständiger Anrechnung in

¹¹ Aufgrund der Richtlinien zur Durchführung des Sonderprogramms „Mainzer Modell“, Artikel 2, § 2 sind nur Beschäftigungen mit mindestens 15 Stunden pro Woche förderfähig. Damit erreicht der Alleinverdiener der Vierpersonenfamilie aus Abbildung 2 bei einem Bruttostundenlohn von 12,50 € das Monatseinkommen, welches die maximale Förderung erzielt. Höhere Stundenlöhne bis zu 46,50 € wären bei gleicher Arbeitszeit schädlich.

¹² Vgl. wieder als Beispiel den Alleinverdiener der Vierpersonenfamilie aus Abbildung 2. Bei einem Wechsel von einer Halbtagsstelle (19 Stunden/Woche) mit einem Brutto-Stundenlohn von 9,85 € auf eine Vollzeitstelle (38 Stunden/Woche) ermöglicht dem Haushalt erst ein Brutto-Stundenlohn von 18,30 € wieder das gleiche verfügbare Einkommen. Je nach Freizeitpräferenz werden erst erheblich höhere Löhne einen Wechselanreiz ausüben.

der normalen ergänzenden Sozialhilfe.

Das Mainzer Modell wirkt somit als starke Teilzeitsubventionierung.¹³ Es fördert nicht nur die Aufnahme einer Teilzeitbeschäftigung aus Arbeitslosigkeit heraus oder die Ausdehnung einer geringfügigen Beschäftigung, sondern gleichfalls die Reduzierung der Arbeitszeit für Beschäftigte in normalen Stundenlohnbereichen durch Wechsel des Betriebes.¹⁴

Das Mainzer Modell schafft so sowohl in Bezug auf die Arbeitsanforderungen und Produktivität als auch in Bezug auf die Arbeitszeit eine Subventionsfalle und wirkt somit massiv auf die Vereinbarung möglichst angenehmer und wenig anspruchsvoller Beschäftigung in Teilzeit hin. Ob diese Anreizkonstellation im Vergleich zur Sozialhilfefalle vorzuziehen ist, erscheint wohl mehr als fraglich.

In Anbetracht des in Teilnehmerzahlen gemessen bislang bescheidenen Erfolgs könnte der potenzielle Schaden durch die allokativen Fehlanreize als vernachlässigbar aufgefasst werden. Dies scheint insbesondere aufgrund der öffentlichkeitswirksamen Medien-Präsenz des Modells infolge der wahlkampf-taktischen Ausdehnung auf das gesamte Bundesgebiet jedoch nicht mehr angemessen, wenn man die Auswirkungen auf die Normen und Einstellungen großer Bevölkerungsanteile berücksichtigt.

3. Zur Erfordernis der Nachhaltigkeit gesellschaftlicher Institutionen

Im Kontext der Frage des gesellschaftlichen Umgangs mit geringproduktiven Arbeitslosen lenkt das Prinzip der Nachhaltigkeit die Frage auf mögliche Selbstverstärkungstendenzen und Rückwirkungen. Es erscheint notwendig, die institutionelle Ausgestaltung von Instrumenten und Maßnahmen auf ihre Zukunftsfähigkeit hin zu untersuchen, möglicherweise im System angelegte Teufelskreise zu identifizieren und ihnen entgegenzuwirken. Dazu ist eine dynamische Betrachtung der Institutionen, der Einstellungen und Normen und ihrer Wechselbeziehungen erforderlich.

Komplexes Strukturwissen um die Wirkungsweise von selbstverstärkenden Effekten und von Rückkopplungsprozessen institutioneller Regelungen auf weitverbreitete Einstellungen gehören nicht zum Allgemeingut einer breiten Öffentlichkeit. So kann es nur wenig

¹³ Gemäß des CAST-Zwischenberichts (2001), S. 49 übten lediglich 18 % der Teilnehmer eine Vollzeittätigkeit aus.

¹⁴ Für den Alleinverdiener im Beispielfall des Vierpersonenhaushalts mit zwei Kindern in Abbildung 2 führt der Wechsel von einer Vollzeittätigkeit mit 38 Wochenstunden bei einem Stundenlohnsatz von 12,50 € auf eine Stelle mit gleichem Stundenlohn aber nur 15 Stunden pro Woche zu einem um ca. 250 € pro Monat höheren Haushaltseinkommen. Es wäre in diesem Zusammenhang sehr interessant, zu untersuchen, wie sich die neue Regelung in Artikel 2, § 4, Abs. 2 der bundesweiten Richtlinien vom 6.2.2002 bezüglich der Nichtberücksichtigung von „Sonderzuwendungen sowie Überstundenvergütungen“ bei der Berechnung der förderfähigen Einkommen auswirkt. Sollte hier tatsächlich keine Vorkehrung getroffen werden, steht zu erwarten, dass sich eine Vereinbarung von einer möglichst geringen Arbeitszeit bei gleichzeitiger Ableistung möglichst vieler Überstunden als individuell vorteilhaft erweist.

überraschen, dass im tagespolitischen Diskurs kaum Forderungen der Nachhaltigkeit an einzelne wirtschaftspolitische Instrumente formuliert werden. Der Wunsch nach langfristiger Stabilität der Regeln sozialstaatlicher Institutionen kann allerdings als weitverbreitet angesehen werden. Die institutionelle Ausgestaltung der sozialen Sicherung wird gewöhnlich als langfristiger Kontrakt zwischen Staat und Bürgern gesehen. Versuche, wohlfahrtsstaatliche Leistungen vorübergehend auszubauen und wieder zurückzuführen bergen erhebliche Risiken aufgrund der damit verbundenen Planungsunsicherheit in sich. Langfristig höhlt Regelinstabilität das Vertrauen in die gesellschaftlichen Institutionen aus. Nachträglich veränderte Regeln innerhalb dieser langfristigen Verträge bzw. vorübergehende Verstöße gegen offiziell aufrecht erhaltene Regeln werden darüber hinaus in Übereinstimmung mit der Forderung des Gleichbehandlungsprinzips als „ungerecht“ empfunden.

Im theoretischen Kontext der constitutional economics ist die Forderung der Nachhaltigkeit logisch zwingend: Da das Gedankenexperiment der hypothetischen Regelwahl hinter dem Schleier der Unsicherheit auch eine Abstraktion von der Zeit beinhaltet, können nur Regeln allgemein zustimmungsfähig sein, deren dauerhafte Aufrechterhaltung nicht von vornherein logisch unmöglich erscheint. Der Schleier der Unsicherheit beinhaltet nicht nur eine durch die Unkenntnis der eigenen Position ermöglichte Konsensfindung zu einem bestimmten Zeitpunkt. Der konsensgenerierende Schleier legt sich gleichermaßen über das Wissen der Verfassungswähler um die Zugehörigkeit zu bestimmten Generationen. Regelungen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt opportun sein könnten, aufgrund derer jedoch eine Verstärkung der Probleme für folgende Zeiten erwartet wird, sind hinter dem Schleier nie zustimmungsfähig.¹⁵

Die möglichen Rückwirkungen des Mainzer Modells auf die im Kontext der Sozialhilfefälle wesentlichen Normen der Selbsthilfebereitschaft und des Arbeitsethos sollen im folgenden über drei verschiedene Wirkungskanäle aufgezeigt werden.

4. Selbstverstärkende Erhöhung der Anspruchslöhne

Suchtheorien der Arbeitslosigkeit erklären die Entscheidung arbeitsloser Individuen, eine erreichbare Stelle anzunehmen oder abzulehnen, unter anderem mit deren Einschätzung alternativer Möglichkeiten. Solange die mit der Erwartungswahrscheinlichkeit gewichteten abdiskontierten Nutzen aus einer angenehmeren oder höher entlohnten Tätigkeit größer sind als die mit der erwarteten Gegenwahrscheinlichkeit gewichteten Kosten aus der längeren und eventuell erfolglosen Suche, werden erreichbare Stellen ausgeschlagen. Gewöhnlich arbeitet man modelltheoretisch mit einer vorgegebenen Wahrscheinlichkeitsannahme und bezieht als wesentlichen Parameter die Opportunitätskosten der Sucharbeitslosigkeit ein, die meist lediglich aus den Transfereinkommen bei Arbeitslosigkeit bestehen.

¹⁵ Dieser Gedanke ist bei Fragen der intergenerativen Gerechtigkeit beispielsweise im Kontext der Staatsverschuldung oder umlagefinanzierten Rentenversicherungen hinlänglich bekannt.

In der Realität erscheint jedoch auch die Frage wichtig, wie das Individuum zu seiner Einschätzung der Wahrscheinlichkeiten gelangt und wie gut diese Einschätzung die tatsächlichen Wahrscheinlichkeiten trifft. Die Einschätzung der Wahrscheinlichkeit, eine bessere Stelle als die zur Zeit angebotene finden zu können, hängt zum einen mit der subjektiven Vermutung der Beschäftigungssituation im relevanten Arbeitsmarktsegment zusammen. Eventuell entscheidend ist zum anderen die realistische Einschätzung des Arbeitslosen, welche Stellen überhaupt in Frage kommen, also in welchem Arbeitsmarktsegment Ausichten bestehen, eine neue Beschäftigung aufnehmen zu können.¹⁶

Tatsächlich sind die von Arbeitslosen geäußerten Ansprüche erstaunlich optimistisch. Laut Sachverständigenrat (Jahresgutachten 2001, Ziff. 422) erwarten fast 56 Prozent der im sozio-oekonomischen Panel erfassten Arbeitslosen für eine neue Beschäftigung einen wesentlich höheren Lohn als in der letzten Beschäftigung. Selbst im Mittel formulieren die Arbeitslosen einen Anspruchslohn, der um 20 Prozent über dem vor der Arbeitslosigkeit erzielten Lohn liegt. Insbesondere Geringproduktive überschätzen nach diesen Untersuchungen ihre Einkommenschancen.

Selbstverstärkend wird diese Entwicklung dann, wenn in der öffentlichen Wahrnehmung die Verantwortung für bestehende oder gar steigende Arbeitslosigkeit zunehmend beim Staat gesucht wird und gleichzeitig offenbar akzeptiert wird, dass einige Arbeitslose eine Beschäftigung als unzumutbar empfinden, solange das verfügbare Einkommen durch die Arbeitsaufnahme nicht deutlich steigt. Reagiert die Politik auf die höheren Anspruchslöhne, indem – wie im Mainzer Modell – tariflich vereinbarte Löhne zusätzlich subventioniert werden, so dass die verfügbaren Einkommen unabhängig von der Bedürftigkeit der Haushalte bei Arbeitsaufnahme steigen, so wirkt dies eindeutig kontraproduktiv auf die Anspruchslohnbildung:

Für diejenigen unter den Arbeitslosen, die tatsächlich erreichbare Stellen ausschlagen und deren Verhalten damit letztlich die Diskussion um die Notwendigkeit zusätzlich zum Marktlohn zu gewährender monetärer Arbeitsanreize auslösen, dürfte diese Anspruchshaltung zumindest zum Teil auch durch beobachtbare und berechenbare Verhaltensweisen der Politik und der Institutionen beeinflusst sein. Der Einfluss von Höhe und Dauer der Arbeitslosentransfers auf die Anspruchslöhne bzw. damit verbunden die Dauer der Arbeitslosigkeit wurde im Rahmen der Suchtheorien häufig analysiert und erscheint auch intuitiv evident. Die Wahrscheinlichkeit, mit der Arbeitslose dank subventionierter Arbeitsmarktmaßnahmen eine übertarifliche Beschäftigung angeboten bekommen, beeinflusst sicher ebenfalls das Suchverhalten.

Die Teilnehmer der Maßnahmen schätzen aufgrund der während der Maßnahme erfahrenen Bedingungen ihre persönlichen Einkommenserzielungschancen zu hoch ein. Ein Teil der Arbeitslosen formuliert die Entlohnung in der letzten subventionierten Stelle offen als Anspruchslohn und als Richtschnur für die dazu als angebracht empfundene eigene An-

¹⁶ Petrongolo/Pissarides (2001) untersuchen einige dieser Elemente der „Black Box“ der Matching-Funktion.

strengung. Zudem schätzen Arbeitslose aufgrund der subventionierten Programme die zukünftigen Einkommenserzielungsmöglichkeiten höher ein als sie es aufgrund der Situation am regulären Arbeitsmarkt ohne staatliche Programme tun würden. Sie vertrauen teilweise darauf, früher oder später Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik angeboten zu bekommen, in denen sie ein Einkommen erzielen, das über dem am regulären Markt erreichbaren liegt. Beide Aspekte werden immer wieder durch die Praxiserfahrungen von Arbeitsvermittlern bestätigt. Soweit die bestehende Subventionierung durch das Mainzer Modell als gegeben betrachtet wird, steigen die Chancen auf übertarifliche Einkommen zumindest kurzfristig tatsächlich.

Fühlen sich Politiker genötigt, freiwillige Arbeitslosigkeit durch Subventionierung künstlich zu reduzieren, ergibt sich ein Teufelskreis: Das Mainzer Modell startet mit dem zugrundeliegenden Gedanken, die Arbeitsaufnahme müsse subventioniert werden, da die Anspruchslöhne in Relation zu bestehenden Tarifgruppen zu hoch seien. Mit der Subventionierung erhöht das Modell jedoch umgekehrt gleichzeitig die Anspruchslöhne der Arbeitslosen, indem die Erwartungen und die tatsächlichen Wahrscheinlichkeiten höherer Einkommen verändert werden.

5. Theorie der kognitiven Dissonanz: Spontane Einstellungsänderungen

Die Eigenbemühung um berufliche Wiedereingliederung, der Anspruchslohn und die Kompromissbereitschaft zur Annahme unangenehmer oder außerhalb des ursprünglichen Berufsbilds liegender Beschäftigungen hängen wesentlich von den individuellen Wertesystemen der arbeitslosen Transferempfänger ab. Die Diskussion um mangelnde monetäre Arbeitsanreize wird erst dann relevant, wenn man Individuen vor Augen hat, die im Gegensatz zur gesetzlichen Regelung tatsächlich freiwillig in Arbeitslosigkeit verharren, solange die Aufnahme einer erreichbaren Erwerbstätigkeit nicht mit einer spürbaren Erhöhung ihrer verfügbaren Einkommen einhergeht. Der Debatte fehlt hingegen jede Grundlage, wenn man stattdessen von hilfebedürftigen Individuen ausgeht, die „nichts umsonst“ wollen, deren Stolz es gebietet, „selbst für ihre Familie sorgen zu können“ und deren Ehrgefühl durch die mit Arbeitslosigkeit einhergehende Ausgrenzung massiv verletzt wird. Diese Einstellungen scheinen sich im Verlauf der letzten Jahre teilweise geändert zu haben.

Ökonomen betrachten in den meisten Fällen die Präferenzen der Individuen zumindest implizit als gegeben.¹⁷ Tatsächlich eignet sich diese Annahme stabiler Präferenzen zwar in Zusammenhang mit der Analyse kurzfristiger und individueller Entscheidungsfindung, nicht jedoch im langfristigen Kontext von Entscheidungen über gesellschaftliche Institu-

¹⁷ Lindbeck/Nyberg (2001), S. 2 behaupten sogar, Ökonomen würden Normen oft als exogen gegeben behandeln, noch öfter aber würden sie Normen insgesamt ignorieren. Trotz des Einflusses der Wirtschaftspolitik auf Normänderungen und der Normänderungen auf die Wirkung der Wirtschaftspolitik würden diese Zusammenhänge von den „Ingenieuren“ heutiger Steuer- und Wohlfahrtssysteme selten antizipiert.

tionen, da diese wiederum mit großer Wahrscheinlichkeit auf die Normbildung Einfluss nehmen. Die Psychologie weist in einer Reihe von Erklärungsmodellen auf mögliche Einflüsse von institutionellen Gegebenheiten auf Einstellungsänderungen hin. Soweit der gesellschaftliche Umgang mit Langzeitarbeitslosigkeit Rückwirkungen auf das Verhalten einzelner Arbeitsloser bezüglich ihrer Selbsthilfebemühungen hat, lohnt sich eine nähere Betrachtung.

Zahlreiche Psychologen haben aufbauend auf Festingers Theorie der kognitiven Dissonanz (Festinger, 1957) beschrieben, wie kognitive Systeme im Falle von Verhaltensweisen, die im Grunde den Einstellungen des Individuums widersprechen, durch entsprechende Einstellungsänderungen wieder in stabile, konsistente Systeme überführt werden. Ausgangspunkt dieser Theorien ist die Feststellung, dass Einstellungen von Individuen gegenüber unterschiedlichen Einstellungsobjekten nicht voneinander isoliert, sondern miteinander verbunden sind. Man unterscheidet zwischen konsistenten und inkonsistenten Einstellungssystemen,¹⁸ wobei erstere widerspruchsfrei zu einander passen, als angenehm harmonisch empfunden werden und daher relativ stabil sind, während letztere Spannungen verursachen, als unangenehm empfunden werden, instabil sind und eine Veränderung des Systems erfordern. Die Dissonanzreduktion selbst wird als „triebartig“ beschrieben, das heißt wenn der inkonsistente Zustand der kognitiven Dissonanz ein bestimmtes Ausmaß übersteigt, greifen automatisch bestimmte Mechanismen (Herkner, 1991, 34). Ein hier besonders interessanter Mechanismus besteht in der Herstellung eines konsistenten Systems durch Einstellungsänderungen anstelle von Änderungen des einstellungsdiskrepanten Verhaltens. Mittels der Dissonanztheorie kann der Versuch einer Erklärung für Veränderungen des Wertesystems einiger Transferempfänger unternommen werden, die im Gegensatz zu vorher geteilten sozialen Normen keinen Anlass mehr sehen, ihre Hilfebedürftigkeit auch dann zu beenden, wenn ihr verfügbares Einkommen nicht oder nicht wesentlich ansteigen würde.

Die Dissonanz auslösende Handlung stellt der Transferbezug des Individuums trotz einer möglichen Beschäftigungsaufnahme dar, die allerdings weiterhin den Bezug ergänzender Sozialhilfe erfordern würde. Die Bedingung eines aversiven Erlebnisses könnte durch die Feststellung oder Erwartung einer gesellschaftlichen Stigmatisierung, einer Verschlechterung zukünftiger Beschäftigungschancen oder auch einer empfundenen oder erlebten Selbstwertbedrohung erfüllt sein. In dieser Konstellation ergibt sich aufgrund des inkonsistenten Systems der unangenehme Spannungszustand der kognitiven Dissonanz: Einerseits stellt der angenommene Transferempfänger selbst zu verantwortende negative Konsequenzen fest, andererseits hat er im Normalfall sich selbst gegenüber eine positive Grundhaltung. Zur Reduktion dieser kognitiven Dissonanz stehen dem Individuum zwei grundsätzliche Wege offen, die einander nicht ausschließen, sondern alternativ oder gleichzeitig eingesetzt werden können.

¹⁸ Andere, ähnlich verwendete Begriffspaare in den Theorien sind „balanciert“ und „unbalanciert“, „kongruent“ und „inkongruent“ bzw. „konsonant“ und „dissonant“.

Die erste Möglichkeit besteht in einer spontanen Änderung der kognitiven Elemente zur Umwandlung der dissonanten Beziehung in eine konsonante. Da die positive Grundhaltung des Individuums gegenüber sich selbst als äußerst änderungsresistent angenommen werden muss, würde die Umkehr der bisher negativen Kognition zum Transferbezug erwartet.¹⁹ Die zweite Strategie der Dissonanzbekämpfung besteht in der zusätzlichen Aufnahme geeigneter neuer kognitiver Elemente.²⁰ Selbstverständlich ermöglicht die Strategie der selektiven Informationsaufnahme auch die Neubewertung der dissonanzbedingenden Umstände.²¹

Es ist wichtig, die Aussage der psychologischen Theorie der Dissonanzreduktion richtig zu verstehen: Im Gegensatz zur ökonomischen Modellannahme rationaler Individuen, liegt in der Dissonanztheorie ein Menschenbild zugrunde, welches rationalisierende Individuen annimmt. Nach dieser Theorie treffen Menschen in bestimmten Situationen nicht nach vernünftiger Abwägung aller vorhandenen Informationen ihre Entscheidung, sondern versuchen unbewusst umgekehrt, bereits vollzogene Handlungen durch Herstellung stimmiger Kognitionen im Nachhinein zu rechtfertigen. Die Wiederherstellung konsonanter kognitiver Systeme wird nicht realitätsbezogen durch die objektive Aufnahme neuer Informationen erreicht, sondern durch die spontane, unbewusst triebartige Änderung von Bewertungen und Meinungen. Die Informationsaufnahme beschränkt sich auf eine selektive Wahrnehmung, die nur die Handlung oder Entscheidung rechtfertigende Informationen einbezieht. Einfacher verständlich wird die These selektiver Informationsaufnahme in dem Bettina von Arnim zugeschriebenen Ausspruch: „Man mag nur da guten Rat annehmen, wo er der eigenen Meinung nicht widerspricht.“ Nach der Theorie der kognitiven Dissonanz sind institutionelle Regeln nicht unbedingt Ergebnis bewusster Regelentscheidungen oder evolutorischer Reflex der Anpassung an vorgegebene Präferenzen. Es gilt ebenso umgekehrt, dass durch fehlerhaft konstruierte Institutionen ermöglichte Verhaltensweisen nachträglich Einfluss auf die Einstellungen und Meinungen der Indivi-

¹⁹ Die Stabilität einer Kognition hängt u. a. wesentlich davon ab, mit wie vielen anderen Kognitionen sie bislang eine konsonante Relation bildet, also wie zentral sie ist. Die Änderung der positiven Grundhaltung sich selbst gegenüber würde unzählige bisher konsistente Beziehungen z. B. bezüglich der Meinungen zur eigenen Familie und Freunden oder über das Lieblingsrestaurant und bisher gepflegte Freizeitbeschäftigungen in dissonante verwandeln. Das Individuum könnte daher rationalisierend die bislang beispielhaft angenommene Aussage, „Transferbezug ist schlecht, da mich Freunde und Nachbarn nicht mehr als ein vollwertiges Mitglied der Gesellschaft ansehen werden“ durch die Meinung „Transferbezug ist mein gutes Recht, ich habe jahrelang Steuern gezahlt“ ändern.

²⁰ Beispielsweise könnte das Individuum den Spannungszustand reduzieren, indem es zusätzlich noch folgende Meinungen in das kognitive System aufnimmt: „Ich kann mich stärker um meine Familie kümmern“ oder „Ich kann häufiger meiner Lieblingsbeschäftigung nachgehen“. Die dissonante Beziehung zwischen dem positiven Selbstbild und der negativen Stigmaerwartung aufgrund des Transferbezugs bleibt in diesem Fall zwar bestehen, der Spannungszustand wird jedoch auf ein erträgliches Maß reduziert.

²¹ Beispielsweise die Änderung der Meinung über die missbräuchliche Inanspruchnahme der Transfers trotz möglicher Selbsthilfe durch Annahme der Kognition „Es wäre irrational die in Anspruch genommene Hilfe zu reduzieren, wenn sich dabei nicht gleichzeitig eine Erhöhung meines verfügbaren Einkommens ergibt“.

duen nehmen und deshalb im Nachhinein für gerechtfertigt gehalten werden. Gesellschaftlich vorherrschende Einstellungen sind nicht nur Ergebnis der Meinungen vieler einzelner Gesellschaftsmitglieder, sondern die von Meinungsbildern und Multiplikatoren geäußerten Ansichten verändern auch umgekehrt die Einstellungen einzelner.

Die mögliche Rückwirkung des Mainzer Modells auf das Verhalten des Beispiel-Transferempfängers liegt darin begründet, dass die spontane Dissonanzreduktion durch Einstellungsänderung nur dann der alternativen Verhaltensänderung vorgezogen wird, wenn sie der einfachere Weg zur Behebung der Dissonanz ist. Das Ausmaß der Veränderlichkeit von Meinungen und Bewertungen hängt wesentlich von ihrem Öffentlichkeitsgrad ab. Auch die Wahrscheinlichkeit, durch selektive Informationsaufnahme rechtfertigende Kognitionen in das Meinungssystem aufnehmen zu können, steigt mit der Vorfindbarkeit und Akzeptanz passender Einstellungen im gesellschaftlichen Umfeld. Bedenklich in Bezug auf normenverändernde Rückkopplungen ist damit der im Zusammenhang mit dem Mainzer Modell öffentlich geführte Diskurs, in dem so gut wie nie von der moralischen und gesetzlichen Selbsthilfeverpflichtung die Rede ist, was eine Dissonanzreduktion durch Anpassung der Einstellungen vereinfacht. Im Gegenteil wird massiv die Einstellung unterstützt, in den bestehenden Tariflohnbereichen könne eine freiwillige unsubventionierte Arbeitsaufnahme kaum verlangt werden. Zumindest implizit scheint die Aussage enthalten, der Staat trage unabhängig von der tariflichen Lohnpolitik die Verantwortung für die Beschäftigungssituation und eine Lohnsenkung würde ohnehin ins Leere laufen, da schon die bestehenden Arbeitsplätze aufgrund der verständlichen Arbeitsunwilligkeit nicht besetzt werden könnten.

Je stärker die Entscheidung, Arbeitsplätze abzulehnen, bei deren Annahme das verfügbare Einkommen nicht oder nur unwesentlich steigen würde, als „Kavaliersdelikt“ behandelt oder gar gesetzlich für zulässig erklärt wird, umso geringer wird der immaterielle Arbeitsanreiz aus dem Motiv zu gesetzestreuem oder normenkonformem Verhalten. Im Gegensatz zur Diskussion um das „Recht auf Faulheit“ im Frühsommer 2001 ist der weit überwiegende Tenor in der Diskussion um das Mainzer Modell äußerst verständnisvoll gegenüber arbeitsfähigen Transferempfängern, die aufgrund der aus ihrer Sicht zu geringen Einkommensanreize arbeitsunwillig sind. Die überwiegende Zahl der Medien berichtet, mit dem Mainzer Modell würde „Geringqualifizierten die Chance auf eine Beschäftigung“ gegeben. Als ob es statt des bestehenden Regelsystems der ergänzenden Sozialhilfe bisher verboten sei, Arbeitsstellen anzutreten, bei denen das Markteinkommen unterhalb des Bedarfs liegt. Von hochangesehenen Ökonomen erfährt man, das Verharren in der Sozialhilfe sei ein „harter ökonomischer Mechanismus, dem man sich nur entziehen könnte, wäre man irrational“ (Sinn, 2002, 20). Diese äußerst verkürzte Formulierung kann leicht dahingehend missverstanden werden, dass, wer dennoch nur ergänzende Sozialhilfe bezieht statt sich den vollen Transferbetrag zu erschleichen, verschroben oder gar dumm zu sein scheint.

Sowohl die Ausgestaltung und Etablierung des Mainzer Modells selbst als auch die öffentliche Diskussion suggerieren damit, dass weder die monetären Anreize durch eine Er-

höhung der zukünftigen Beschäftigungs- und Einkommenserzielungsmöglichkeiten, noch die immateriellen Arbeitsanreize von Bedeutung sind. Wurde weiter oben festgestellt, dass die immateriellen Arbeitsanreize von Bedeutung dafür sind, wie stark die monetären Arbeitsanreize zur Kompensation von Arbeitsleid und Freizeitverzicht ins Gewicht fallen, so erschließt sich über die Theorie der kognitiven Dissonanz ein klarer Verdacht bezüglich der Effekte des Mainzer Modells: Die immateriellen Arbeitsanreize werden konsequent negiert und verworfen, die Bedeutung monetärer Arbeitsanreize massiv gestärkt. Das Arbeitsanreizproblem für geringproduktive Arbeitnehmer mit beispielsweise aufgrund der familiären Situation relativ hohem Einkommensbedarf wird damit insgesamt verschärft.

6. Endogene Normbildung durch soziale Pfadabhängigkeit

Die dynamischen Wirkungen der Ausgestaltung von Wohlfahrtsstaaten und damit verbundene Teufelskreisläufe können auch durch Modelle mit multiplen Gleichgewichten erfasst werden, in denen dem Effekt einer „kritischen Masse“ besondere Bedeutung zukommt. Es geht dabei um Phänomene sozialer Pfadabhängigkeiten, die ein „Überschießen des Wohlfahrtsstaates“ (Lindbeck, 1994) erst mit einem Zeitverzug beobachtbar werden lassen, dann allerdings nur schwer wieder umzukehren sind.

Lindbeck formuliert als grundlegendes Dilemma des Wohlfahrtsstaates, dass die Zahl der Transferempfänger aufgrund von Fehlanreizen und Betrug zwangsläufig immer größer werde, je großzügiger das System ausgestaltet ist und dass diese Probleme langfristig deutlich größer sind als es kurz- und mittelfristig erscheint (Lindbeck, 1995, 9-10). Der Zeitverzug bis zur vollen Wirkung kann zum ersten mit Informations- und Anpassungskosten erklärt werden. Individuen werden Zeit und Ressourcen investieren müssen, um nach der Einführung großzügiger Transfersysteme die entstandenen Möglichkeiten zur Ausnutzung herauszufinden. Zum zweiten nimmt Lindbeck an, dass Gewohnheiten, soziale Normen, Einstellungen und Ethik den Einfluss ökonomischer Anreize begrenzen (Lindbeck, 1995, 10). Er verweist ausdrücklich sowohl auf die Kosten eines möglichen Reputationsverlusts im Falle von normverletzendem Verhalten als auch auf intrinsische Kosten eines Verhaltens gegen eigene Überzeugungen.²² Beide Kostenarten werden in ihrer Höhe jedoch davon beeinflusst, wie viele der für ein Individuum maßgeblichen anderen Gesellschaftsmitglieder sich noch an die sozialen Normen halten.²³ Lindbecks The-

²² Vgl. ähnlich auch Akerlof (1980), S. 752 ff. in seiner Analyse der Fair-Wage-Effizienzlöhne. Lindbeck unterscheidet später zwischen „Ethik“, die er als „internalisierte Normen“ begreift und „sozialen Normen“, deren Gültigkeit oder Wirksamkeit durch die Anerkennung oder Ablehnung anderer Menschen bestimmt werden – vgl. Lindbeck/Nyberg (2001), S. 2.

²³ Lindbeck (1995), S. 13: „The day the ‚Lutheran ethic‘ subsides in the population, and ‚Prussian discipline‘ ceases to be exercised by the controlling administrators, the welfare state is in trouble.“ An anderer Stelle führt Lindbeck aus, dass das „soziale Kapital“ der Normen wie anderes Kapital auch gewöhnlich über Jahrzehnte und Jahrhunderte hinweg akkumuliert oder abgebaut wird und diese Prozesse zumindest zum Teil durch die institutionellen Arrangements gesteuert werden. Vgl. Lindbeck (1995b), S. 481.

sen sind also kompatibel zu den im letzten Abschnitt formulierten psychologischen Erklärungen der Einstellungsänderung.

Die Phänomene gewinnen an Bedeutung, wenn man sie im Kontext der Schwierigkeiten einer Rückführung als soziale Pfadabhängigkeiten begreift. Die beschriebenen Normenänderungen gegenüber einem (auch dauerhaften) Transferbezug für arbeitsfähige Bürger bergen nicht nur die Gefahr eines aufgrund reduzierter oder verschwundener Normverletzungskosten zu stark oder zu häufig wahrgenommenen gegenleistungslosen Hilfebeanspruchung. Zugleich treten auch „Lock-in“-Effekte und Selbstverstärkungstendenzen auf, d. h. hat erst einmal eine „kritische Masse“ den Transferbezug als akzeptable Lösung angenommen, ist die vormals gültige Norm eigenverantwortlicher Selbsthilfe nur sehr schwer wieder herzustellen.

Je mehr Individuen ehemals gültige Prinzipien und Normen ignorieren, umso leichter wird es anderen Individuen fallen, ihrem Beispiel zu folgen. Die kritische Masse kann endogen durch langsam wachsende Anteile der Bevölkerung erreicht werden, die sich von den betreffenden Normen weniger gebunden fühlen.²⁴ Sie kann aber auch durch exogene Veränderungen infolge spürbarer Erhöhungen der Transferleistungen oder der Herabsetzung der Entdeckungswahrscheinlichkeit in großen Schritten erreicht werden. Im Falle des Mainzer Modells werden beide Aspekte in Richtung einer deutlichen Schwächung des Selbsthilfegebots umgesetzt. Für die Teilnehmer des Programms ergeben sich spürbare Erhöhungen des verfügbaren Einkommens. Nicht subventioniert werden hingegen all jene Erwerbstätigen, die zwar trotz ihrer Erwerbstätigkeit über kein bedarfsdeckendes Einkommen verfügen aber ihrer Selbsthilfeverpflichtung bereits ohne das Programm nachkommen und lediglich ergänzende Sozialhilfe in Anspruch nehmen.²⁵ Damit erfasst das Mainzer Modell genau die Gruppe, die an anderer Stelle oder zu anderen Zeitpunkten systematisch korrekt des Sozialhilfemissbrauchs beschuldigt wird: Die überwältigende Mehrheit der Teilnehmer des Mainzer Modells hat bisher eine geringere oder gar keine Erwerbstätigkeit ausgeübt, obwohl offenbar entsprechende Arbeitsplatzvakanzen zur Verfügung standen. Sie verspürten ohne die Subventionierung keinen ausreichenden Arbeitsanreiz und kamen deshalb ihrer Selbsthilfeverpflichtung nicht oder nicht so weit wie möglich nach. Während diese Gruppe eigentlich gemäß § 25 BSHG mit einer Kürzung der Sozialhilfe sanktioniert würde, bietet das Mainzer Modell nun eine Belohnung für dieses regelwidrige Verhalten.

Das Mainzer Modell sprengt damit gleichzeitig die Prinzipien des Sozialsystems und des

²⁴ Sowohl Akerlof (1980) als auch Lindbeck (1995a) verweisen hier auf Generationenwechsel, in denen sich die Elterngeneration zwar der sozialen Norm noch beugt, sie aber nicht mehr an die Kinder weitergibt.

²⁵ Diese Gruppe derer, die sich entsprechend der moralischen und gesetzlichen Regeln trotz ihrer Bedürftigkeit nicht aus dem Erwerbsleben zurückgezogen haben, sondern nur ergänzende Sozialhilfe in Anspruch nehmen, können aufgrund der Ausgestaltung der Förderbedingungen nur dann in den Genuss der Mainzer Modell Subvention gelangen, wenn sie einen Stellenwechsel vornehmen. Dabei stellen sie sich im Regelfall auch dann besser, wenn sie in der neuen Stelle einen geringeren Marktlohn erzielen und damit eine geringere Selbsthilfeleistung erbringen.

Arbeitsmarktes und bewirkt so eine zweifache Diskriminierung: Die Sozialhilfe gewährt jedem bedürftigen Menschen ergänzende Mittel, so dass er einen Mindestlebensstandard erreicht. Die arbeitsmarktpolitisch motivierten Kombi-Einkommen zerstören diese Gleichbehandlung Bedürftiger, indem arbeitsfähigen Transferempfängern durch die Subvention ein höherer Lebensstandard gewährt wird als nicht arbeitsfähigen Hilfebedürftigen. Im Ergebnis bedeutet dies, dass beispielsweise kranken oder aus anderen Gründen nicht-arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern weiterhin die Mindestsicherung zugestanden wird, während Kombi-Lohn-Empfänger im Mainzer Modell mit ebenfalls steuerfinanzierten Transfers auf ein höheres Einkommensniveau gehoben werden.

Die Entlohnung auf dem regulären Arbeitsmarkt richtet sich hingegen prinzipiell nicht nach der Bedürftigkeit, sondern nach der Leistungsfähigkeit. Durch das Mainzer Modell kommt es nun zu der Situation, dass ein geförderter Arbeitnehmer für die gleiche Tätigkeit einen höheren Lohn erhält als sein Kollege, der ohne Subvention arbeitet. Arbeitsfähige Hilfeempfänger im Mainzer Modell werden damit nicht nur gegenüber Arbeitnehmern privilegiert, die ihren Lebensunterhalt ohne gesellschaftliche Hilfe bestreiten. Um „Mitnahmeeffekte“ zu reduzieren privilegiert das Programm insbesondere Individuen, die bisher nicht bereit waren, Arbeit aufzunehmen gegenüber bereits vorher gemäß der Selbsthilfeverpflichtung erwerbstätigen Hilfeempfängern mit ergänzendem Sozialhilfebezug.

Auch gegen das Bedürftigkeitsprinzip verstößt das Mainzer Modell in doppelter Hinsicht. Zum ersten wird den Teilnehmern des Programms ein verfügbares Einkommen oberhalb des in der Sozialhilfe definierten Bedarfs ermöglicht.²⁶ Zum zweiten wird durch die frühe Abschmelzung der Subventionen eine klare Teilzeitförderung betrieben, was die Vermutung nahe legt, dass viele Teilnehmer ihrer Selbsthilfeverpflichtung auch im Mainzer Modell nicht so weit wie möglich nachkommen, sondern bewusst in Teilzeit verharren.

Insbesondere soweit die Normbefolgung durch das beobachtbare Verhalten anderer Menschen beeinflusst wird, kann eine durch öffentliche Meinungsbildner ausgelöste „Normalisierung des Arbeitslosigkeitserlebens“ (Jetter, 2001, 354) entsprechende Rückwirkungen entfalten, zumal wahrscheinlich auch die objektiven Nutzen und Kosten des missbräuchlichen Transferbezugs trotz ungenutzter Selbsthilfemöglichkeiten auf die veränderte Entwicklung reagieren: Wahrscheinlich empfinden es sowohl die Mitarbeiter der Sozialhilfeträger als auch der Gerichtsbarkeit es zunehmend als ungerechtfertigt hart, auf mangelndes Engagement mit Transferkürzungen zu reagieren, wenn zugleich allgegenwärtig bescheinigt wird, dass dieses Engagement ohne direkte Erhöhung der verfügbaren Einkom-

²⁶ Vorausgesetzt natürlich, die Zuschüsse des Mainzer Modells werden nicht auf die Sozialhilfe angerechnet. Das in einigen Sozialämtern der Subventionsbetrag angerechnet wurde – vgl. CAST-Zwischenbericht (2001), S. 55 – ist die Folge einer aktionistisch unkoordinierten Arbeitsmarktpolitik. Sollten sich in den betreffenden Regionen dennoch die betroffenen Teilnehmer nicht aus der Erwerbstätigkeit zurückziehen, so läge dort einerseits eine Subventionierung der Kommune und andererseits ein Beweis dafür vor, dass zumindest für diese Personen der monetäre Arbeitsanreiz unerheblich ist. Für die bundesweite Durchführung versucht die Richtlinie in Artikel 1, Abs. 1 und 2, eine Anrechnung auf die Sozialhilfe zu untersagen.

men schließlich auch nicht erwartet werden könne.

7. Zusammenfassende Beurteilung

Das Mainzer Modell bietet zunächst befristet eine theoretische Antwort auf das Problem mangelnder Arbeitsanreize. Arbeitsfähige aber arbeitsunwillige Hilfeempfänger können durch befristete Subventionen zeitweise zur Arbeitsaufnahme motiviert werden. Diese Wirkung kann sich jedoch nur bei ausreichender Nachfrage entfalten. Für eine Nachfrageausdehnung sorgt das Mainzer Modell jedoch nicht.²⁷ Es können daher nur Arbeitslose erreicht werden, die bereits vor Aufnahme der subventionierten Beschäftigung ausreichend produktiv sind, eine tarifliche Entlohnung zu erwirtschaften. Um entsprechende Individuen dauerhaft auch über die Laufzeit der Subventionierung hinaus in Beschäftigung zu halten, müsste sich während der Maßnahme eine Veränderung der Anreizsituation ergeben.

Die Subventionsstruktur spricht durch die deutliche Privilegierung von Teilzeitbeschäftigung und die im Transfertarifverlauf angelegte absolute Reduzierung der verfügbaren Einkommen der Individuen bei Erzielung höherer Markteinkommen eher gegen eine Steigerung der Produktivität, die den Teilnehmern nach Auslaufen der Förderung eine Erhaltung ihrer während der Förderung verfügbaren Einkommen ermöglichen würde. Die Protagonisten des Modells erwarten also offenbar insbesondere aufgrund des Gewöhnungseffekts steigende immaterielle Arbeitsanreize, die die Teilnehmer auch nach Auslaufen der befristeten Förderung dazu anreizen, der Tätigkeit weiterhin nachzugehen. Es müsste sich dabei um die Entwicklung relativ starker immaterieller Anreize handeln, da immerhin der negative Effekt der niedrigeren Einkommen nach Auslaufen des Modells ausgeglichen werden muss. Gemäß der Theorie der Verlust-Aversion²⁸ erwartet die Psychologie, dass der in den Kombi-Lohn-Modellen zunächst gewonnene monetäre Anreiz weniger stark positiv wirkt, als der Entzug der selben Subventionshöhe nach Auslaufen des Modells negativ.

Die Modelle zielen auf Individuen, die nicht aufgrund besserer Betreuung oder intensiverer Vermittlungsbemühungen und nicht aufgrund einer Ausdehnung der Arbeitsnachfrage, sondern alleine aufgrund der Erhöhung der monetären Arbeitsanreize bereit sind, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Dass genau diese Gruppe während der Programmlaufzeit

²⁷ Sinn (2002), S. 21 drückt sich missverständlich aus, wenn er formuliert: „Die Subventionierung der Arbeit, wie sie mit dem Mainzer Modell geplant ist, hilft das Problem zu lindern, denn sie senkt die Anspruchslöhne, zu denen die Betroffenen bereit sind, Arbeit aufzunehmen. Das vergrößert die Zahl der Jobs, bei denen die Lohnkosten die Wertschöpfung unterschreiten...“ Wie er selbst später einschränkt, gelten diese Aussagen nur, wenn die Subvention „über Lohnsenkungen an die Arbeitgeber weitergegeben“ werden. Exakt dies wird durch die Bedingung der tariflichen oder ortsüblichen Entlohnung im Mainzer Modell jedoch ausgeschlossen.

²⁸ Allgemein wird die Verschlechterung einer einmal eingenommenen Position als stärkere Nutzenveränderung empfunden als der umgekehrte Nutzenzuwachs bei einer betragsgleichen Verbesserung der Position. Vgl. zu diesem Phänomen u. a. Kahneman/Knetsch/Thaler (1991) Tversky/Kahneman (1991), und Rabin (1998).

dazu gebracht werden kann, trotz des Entzugs der monetären Anreize die Erwerbstätigkeit im Anschluss aufrecht zu erhalten oder gar auszudehnen, erscheint im Kontext der hier beleuchteten Rückwirkungen des Modells auf immaterielle Anreize eher unwahrscheinlich. Stärker immateriell motivierte Hilfeempfänger, bei denen die Aufrechterhaltung der Erwerbstätigkeit auch ohne anhaltende Subventionierung eher erreichbar erscheint, bedürfen hingegen mit einiger Wahrscheinlichkeit auch vorher nicht der Subventionierung, sondern der intensiveren Vermittlungsbemühung, der Ermöglichung geringproduktiver Tätigkeit und der aktivierenden Stärkung der Selbsthilfenormen.

Angesichts der Gefahr der massiven Unterstützung und Stärkung einer Subventionsmentalität muss das Mainzer Modell selbst unter Abstraktion von den Verstößen gegen das Gleichbehandlungs- und das Bedürftigkeitsprinzip sowie der allokativen Fehlanreize äußerst kritisch beurteilt werden. Das System der sozialen Sicherheit inklusive aller Bemühungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik darf nicht aus sich selbst heraus schädliche Normen- und Einstellungsänderungen verursachen.

Literatur

Akerlof, G. A. (1980), A Theory of Social Custom, of which Unemployment may be one Consequence; *Quarterly Journal of Economics* 94, 749-775.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2002), Richtlinien zur Durchführung des Sonderprogramms "Mainzer Modell" - vom 06. Februar 2002. o.O. – *Bundesanzeiger* 54, 3534-3536.

CAST-Zwischenbericht (2001), Ein Jahr Erfahrungen mit dem arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm CAST. 1. Zwischenbericht. o.O..

Festinger, L. (1957), *A Theory of Cognitive Dissonance*, Evanston.

Gerster, F.; Deubel, I. (1999), Arbeit muss sich lohnen! Das Mainzer Modell für Beschäftigung und Familienförderung; *Wirtschaftsdienst* 79, 39-43.

Hackenberg, H.; Wagner, G. (1997), Arbeitsanreize und Arbeitshemmnisse für Sozialhilfeempfänger; *Wirtschaftsdienst* 77, 220-226.

Herkner, W. (1991), *Sozialpsychologie*. 5. korrigierte und stark erweiterte Aufl., Bern, Göttingen, Toronto u. a..

Jetter, F. (2001), Das Tätigkeitsamt im System der drei Säulen. Leistungsorientierte Sicherung gegen Armut; *Soziale Sicherheit*, 353-363.

Kahneman, D.; Knetsch, J. L.; Thaler, R. H. (1991), Anomalies. The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias; *Journal of Economic Perspectives* 5, 193-206.

Lindbeck, A. (1994), Overshooting, Reform and Retreat of the Welfare State; *The Economist* 142, 1-19.

- Lindbeck, A. (1995), Hazardous Welfare-State Dynamics; *American Economic Review* 85, Paper & Proceedings, 9-15.
- Lindbeck, A. (1995a), Incentives in the Welfare-State. Lessons for would-be welfare states (Institute for International Economic Studies Seminar Papers. 604), Stockholm.
- Lindbeck, A. (1995b), Welfare State Disincentives with Endogenous Habits and Norms; *Scandinavian Journal of Economics* 97, 477-494.
- Lindbeck, A.; Nyberg, S. (2001), Raising Children to Work Hard: Altruism, Work Norms and Social Insurance (Institute for International Economic Studies Seminar Papers. 691), Stockholm.
- Petrongolo, B.; Pissarides, C. A. (2001), Looking into the Black Box: A Survey of the Matching Function; *Journal of Economic Literature* 39, 390-431.
- Rabin, M. (1998), Psychology and Economics; *Journal of Economic Literature* 36, 11-46.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001), Für Stetigkeit - gegen Aktionismus. Jahresgutachten 2001/02, Stuttgart.
- Sinn, H.-W. (2002), Die Höhle in der Eiger-Nordwand. Eine Anmerkung zum Mainzer Modell und zum Wohlfahrtsstaat an sich; *ifo Schnelldienst* 55, 20-25.
- Snower, D. J. (1997), The simple economics of benefit transfers, in: Snower, D. J.; de la Dehesa, G. (eds.), *Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market*. Cambridge UK.
- Tversky, A.; Kahneman, D. (1991), Loss Aversion in Riskless Choice. A Reference-Dependent Model; *Quarterly Journal of Economics* 106, 1039-1061.
- Vierling, M. (1996), Lohnsubvention und negative Einkommensteuer. Wirkungen auf Arbeitsangebot und Wohlfahrt, Berlin.
- Winkelmann, L.; Winkelmann, R. (1998), Why Are the Unemployed So Unhappy? Evidence from Panel Data; *Economica* 65, 1-15.