

Emmerich, Knut; Walwei, Ulrich; Zika, Gerd

Article — Digitized Version

Beschäftigungsförderung durch Rechtsänderung: Aktuelle Beispiele

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Emmerich, Knut; Walwei, Ulrich; Zika, Gerd (1997) : Beschäftigungsförderung durch Rechtsänderung: Aktuelle Beispiele, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 77, Iss. 6, pp. 324-331

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137488>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Knut Emmerich, Ulrich Walwei, Gerd Zika

Beschäftigungsförderung durch Rechtsänderung: Aktuelle Beispiele

Mit Änderungen im Steuer- und Arbeitsrecht sowie durch die Öffnung der Arbeitsvermittlung für Private hatte die Bundesregierung – neben anderen Zielen – beabsichtigt, die Beschäftigung wirksam zu fördern. Welche Effekte hatten diese Neuregelungen bisher tatsächlich auf die Beschäftigung, und welche potentiellen Beschäftigungswirkungen sind zu erwarten?

Bei der allmonatlichen Bekanntgabe der Arbeitslosen Zahlen jagt eine Rekordmeldung die nächste. Aus konjunkturellen Gründen ist zwar eine Umkehr dieses Trends in der zweiten Hälfte des Jahres 1997 zu erwarten, ein nachhaltiger Abbau der Arbeitslosigkeit ist gleichwohl nicht in Sicht. Inzwischen ist klar, daß es nicht den „Königsweg“ aus der Beschäftigungsmisere gibt. Es bedarf eines von Tarifparteien und Staat gemeinsam getragenen Bündels von Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsmarktlage. Dabei beschränkt sich die Rolle des Staates nicht nur auf die klassische Einnahme- und Ausgabenpolitik. Der Staat kann auch mit Hilfe von Rechtsänderungen quasi „kostenlos“ die Rahmenbedingungen für die Beschäftigung verbessern. Dabei ist allerdings zu beachten, daß Rechtsänderungen in der Regel mit einer Umverteilung von Handlungsmöglichkeiten verbunden sind und damit die „Besitzstände“ bestimmter Gruppen tangieren. Deshalb werden deren Auswirkungen fast immer kontrovers diskutiert.

In der jüngsten Vergangenheit hat der Staat eine Reihe von Rechtsänderungen mit dem erklärten Ziel der Beschäftigungsförderung auf den Weg gebracht. Vier aktuelle Beispiele werden im Rahmen dieses Beitrages auf ihre potentiellen Beschäftigungswirkungen hin diskutiert. Die Beispiele machen deutlich, welche unterschiedlichen Ansatzpunkte rechtspolitischer Interventionen für den Staat bestehen. Sie können darauf zielen, die Lohnnebenkosten zu senken (eingeschränkte Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall), Einstellungen zu erleichtern (Lockerung des Kündi-

gungsschutzes für Arbeitnehmer), Marktzutrittsbeschränkungen für Dienstleistungsanbieter zu beseitigen (Zulassung der privaten Arbeitsvermittlung) und steuerrechtliche Anreize für mehr Beschäftigung zu setzen (Erhöhung des Sonderausgabenabzugsbetrages für hauswirtschaftliche Arbeitsverhältnisse).

Eingeschränkte Lohnfortzahlung

In der seit dem 1. November 1996 geltenden Fassung sieht das Entgeltfortzahlungsgesetz im Krankheitsfall folgende Wahlmöglichkeiten vor:

- Der Arbeitnehmer hat für die Zeit der Arbeitsunfähigkeit bis zu einer Dauer von sechs Wochen Anspruch auf 80% des Arbeitsentgeltes, das ihm unter Zugrundelegung seiner regelmäßigen Arbeitszeit zusteht, oder
- der Arbeitnehmer kann nach Beendigung der Arbeitsunfähigkeit die Anrechnung von je fünf Krankheitstagen auf einen Tag seines Erholungsurlaubs verlangen.

Um die Auswirkungen der neuen Regelung auf den Arbeitsmarkt zu analysieren, muß unterschieden werden, welche dieser Varianten ein Arbeitnehmer wählt.

- Variante 1: Kürzung der Arbeitsentgeltfortzahlung. Eine Kürzung des Arbeitsentgeltes im Krankheitsfall führt gesamtwirtschaftlich dazu, daß bei gleicher Arbeitszeit das Bruttoentgelt sinkt. Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen dieser Variante sind vergleichbar mit denen einer Lohnzurückhaltung. Simulationsstudien mit der IAB/Westphal-Version des makroökonomischen SYSIFO-Modells¹ haben ergeben, daß eine gegenüber dem Referenz-Szenario zurückhaltende Lohnpolitik ab dem zweiten Jahr positive Beschäftigungsimpulse auslöst und mittelfristig zu beträchtlichen Beschäftigungszuwächsen führt². Dieser Time-lag ist zu verzeichnen, bis die zurückhaltende

Knut Emmerich, 55, Dipl.-Volkswirt, Dr. Ulrich Walwei, 38, und Dr. Gerd Zika, 32, sind wissenschaftliche Mitarbeiter im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg.

Lohnpolitik über niedrigere Lohnstückkosten, geringeren Rationalisierungsdruck, geringere Inflationsrate und deshalb niedrigere Zinsen zu einer höheren Nachfrage und damit zu einem höheren Bedarf an Arbeitskräften führt.

Geht man davon aus, daß sich die Neufassung des Entgeltfortzahlungsgesetzes – anders als politisch intendiert – nicht auf die Entwicklung des Krankenstandes der beschäftigten Arbeitnehmer auswirkt, so ist auch in Zukunft jeder Arbeitnehmer im Jahr durchschnittlich rund zehn Arbeitstage³ arbeitsunfähig. Daraus ergibt sich bei 220 Arbeitstagen im Jahr eine Kürzung seines Bruttoentgelts von rund 0,9%. Unter der Annahme, daß sich jeder Arbeitnehmer für diese Variante entscheidet und die Gewerkschaften in den Folgejahren keinen lohnpolitischen „Nachschlag“ für die Absenkung des Arbeitsentgeltes auf 80% verlangen, kann für Westdeutschland nach zwei Jahren ein positiver Beschäftigungseffekt von 38000 Erwerbstätigen hochgerechnet werden, der nach neun Jahren auf bis zu 400000 Erwerbstätige ansteigt⁴.

□ *Variante 2: Anrechnung auf den Erholungsurlaub.* Läßt sich ein kranker Arbeitnehmer die Krankheitstage auf seinen Erholungsurlaub anrechnen, so erhöht sich seine effektive Arbeitszeit bei gleichem Bruttoentgelt. Die gesamtwirtschaftlichen Effekte dieser Arbeitszeitverlängerung ohne Lohnausgleich sind demnach genau umgekehrt wie die Auswirkungen einer Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohnausgleich. Hierzu liegen ebenfalls Simulationsstudien mit der IAB/Westphal-Version des makroökonomischen SYSIFO-Modells vor. Sie besagen, daß eine Verringerung der Arbeitszeit bei vollem Lohnausgleich kurzfristig schnell greifende positive Arbeitsmarkteffekte bewirkt, die mittel- und langfristig wieder um rund 60% reduziert werden⁵. Genau spiegelbildlich verläuft die Anrechnung der Krankheitstage auf den Erholungsurlaub.

¹ Zum Modellaufbau vgl. U. Westphal, O. Dieckmann: SYSIFO: ein ökonomisches Modell der deutschen Volkswirtschaft, Hamburg 1995. Die IAB-Version wurde mit Mitteln aus dem Europäischen Sozialfonds gefördert.

² Vgl. W. Klauder, P. Schnur, G. Zika: Wege zu mehr Beschäftigung, IAB-Werkstattbericht, Nr. 5 vom 10. 9. 1996, S. 17 ff.

³ Berechnungen des IAB auf der Grundlage amtlicher Statistiken.

⁴ Vgl. W. Klauder, P. Schnur, G. Zika, a.a.O., Anhang S. 10. Das SYSIFO-Modell bezieht sich nur auf Westdeutschland. Für Ostdeutschland dürfte jedoch mit einer ähnlich positiven Beschäftigungsentwicklung zu rechnen sein.

⁵ Vgl. A. Barth, G. Zika: Volkswirtschaftliche Effekte einer Arbeitszeitverkürzung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 2, Nürnberg 1996; vgl. W. Klauder, P. Schnur, G. Zika, a.a.O., S. 10 ff.

⁶ Vgl. W. Klauder, P. Schnur, G. Zika, a.a.O., Anhang S. 5

Geht man wieder davon aus, daß der Krankenstand der Arbeitnehmer im Durchschnitt unverändert zehn Arbeitstage im Jahr beträgt, so verkürzt sich der Erholungsurlaub eines Arbeitnehmers um zwei Tage. Dies entspricht einer gleichbleibenden Verlängerung der Jahresarbeitszeit um jährlich ca. 0,9%. Falls die Effekte einer Arbeitszeitverlängerung in den Größenordnungen vergleichbar mit denen einer Arbeitszeitverringerung sind, so läßt sich für Westdeutschland nach einem Jahr ein negativer Effekt auf den Arbeitsmarkt in einer Größenordnung von –160000 Erwerbstätigen hochrechnen. Erst nach Ablauf von rund zwei Jahren werden sich aufgrund der Kostenentlastung bei den Unternehmen die negativen Folgen für die Beschäftigung abschwächen und innerhalb von acht Jahren auf ca. –60000 Erwerbstätige reduzieren⁶.

Die in erster Linie von der Arbeitgeberseite oft geäußerte Forderung nach Arbeitszeitverlängerung zur Arbeitsplatzsicherung mag aus betriebswirtschaftlicher Sicht richtig sein. Wird jedoch eine Arbeitszeitverlängerung gesamtwirtschaftlich realisiert, so verschwinden – zumindest für Unternehmen, die nicht im internationalen Wettbewerb stehen – die durch die Kostenentlastung induzierten Wettbewerbsvorteile wieder. Da der längeren Arbeitszeit zunächst keine höhere Nachfrage gegenübersteht, werden für die Aufrechterhaltung der Produktion weniger Arbeitskräfte benötigt. Unternehmen, die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, können zwar aufgrund ihrer besseren Kostenstruktur die Produktion ausweiten und so die gesamtwirtschaftliche Nachfrage erhöhen, dieser Nachfrageanstieg führt jedoch zu keiner ausreichenden Zunahme des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumens, um alle infolge der Arbeitszeitverlängerung freigesetzten Arbeitskräfte wieder in den Produktionsprozeß zu integrieren.

Bisherige Erfahrungen

Über die mögliche Höhe oder die Richtung der Beschäftigungswirkung der Neufassung des Entgeltfortzahlungsgesetzes läßt sich wegen der noch kurzen Gültigkeit dieses Gesetzes noch kein abschließendes Urteil bilden. So ist noch ungewiß, wie groß der Anteil der Arbeitnehmer sein wird, der sich für eine Anrechnung auf den Erholungsurlaub entscheidet, bzw. mit welchen Kürzungen des Arbeitsentgeltes der Arbeitnehmer im Krankheitsfall tatsächlich zu rechnen hat. Die Fläche zwischen den beiden Kurven der folgenden Abbildung faßt noch einmal die Ergebnisse der Alternativen für Westdeutschland zusammen und zeigt die potentiellen Beschäftigungseffekte auf. Es ist offensichtlich, daß aus der Sicht des Arbeitsmarktes der Lohnzurückhaltungsvariante der Vorzug zu geben ist.

In den bisherigen Rechnungen wurde auch unterstellt, daß die Neufassung des Entgeltfortzahlungsgesetzes keinen Einfluß auf die Entwicklung der Zahl der Krankheitstage der Arbeitnehmer hat. Sollte es jedoch, wie politisch intendiert, zu einer Reduzierung der Zahl der Krankheitstage kommen, so würde sich die effektive Arbeitszeit der Arbeitnehmer erhöhen und sich damit negativ auf die Beschäftigung auswirken.

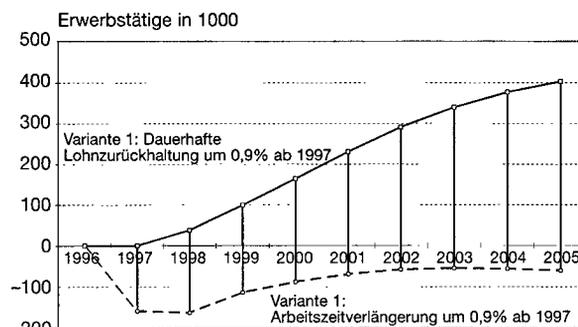
Die seit dem Inkrafttreten des neuen Entgeltfortzahlungsgesetzes neu abgeschlossenen Tarifregelungen sicherten dem Arbeitnehmer weiterhin 100% seines Arbeitsentgeltes zu. Um dies zu erreichen, waren oft Zugeständnisse seitens der Gewerkschaften notwendig, etwa bei der Höhe der Tariflohnsteigerungen, bei der Bewertung des Samstages als Regelarbeitstag oder bei der Festlegung der Bemessungsgrundlage des Arbeitsentgeltes (Überstunden werden nicht mehr berücksichtigt). Letztendlich deuten diese tariflichen Vereinbarungen darauf hin, daß es zwar zu einer Kostenentlastung der Unternehmen kommen wird, jedoch in geringerem Ausmaß, als das nach dem Gesetz möglich wäre, so daß sich geringere Beschäftigungseffekte als die unter Variante 1 beschriebenen ergeben dürften.

Lockerung des Kündigungsschutzes

Mit Wirkung vom 1. Oktober 1996 wurde der Schwellenwert für die Anwendbarkeit des Kündigungsschutzgesetzes angehoben. Auf der Basis von Modellrechnungen hat das IAB versucht, die Zahl der von der Gesetzesänderung betroffenen Betriebe und Beschäftigten abzuschätzen⁷. Danach war das Kündigungsschutzgesetz in seiner früheren Fassung (Schwellenwert von sechs Beschäftigten) auf gut 30% aller Betriebe im Bundesgebiet sowie rund drei Viertel aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten anzuwenden. Durch die Neuregelung (Schwellenwert von elf Beschäftigten) gelten nur noch für 17 bis 20% aller Betriebe und etwa 70% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten die Regelungen des Kündigungsschutzgesetzes. Allerdings ist für diejenigen Beschäftigten, die am 30. 9. 1996 in den aus dem Geltungsbereich des Kündigungsschutzes herausfallenden Betrieben beschäftigt waren, eine Übergangsfrist von drei Jahren (sogenannter „Vertrauensschutz“) zu beachten. Bis zum 30. 9. 1999 bezieht sich die Rechtsänderung somit nur auf neu eingestellte Arbeitnehmer.

Bei der beschäftigungspolitischen Beurteilung des Kündigungsschutzes sind Effekte auf Einstellungen und Entlassungen zu unterscheiden⁸. Kündigungs-

Potentielle Beschäftigungseffekte¹ der Neufassung des Entgeltfortzahlungsgesetzes



¹ Gebietsstand: Westdeutschland.

schutzregelungen können sich negativ auf die Einstellungsbereitschaft auswirken. Die Unternehmen antizipieren die zu erwartenden Kündigungsschutzkosten, was zu einer Erhöhung des Preises für den Faktor Arbeit beiträgt. Steigt der betriebliche Arbeitskräftebedarf (gemessen in benötigtem Arbeitsvolumen), beeinflussen die relativen Kosten der verschiedenen Anpassungsalternativen (z.B. unbefristete Neueinstellungen, befristete Neueinstellungen, Überstunden) die Entscheidung, wie die Anpassung erfolgt.

Mit dem Kündigungsschutz zusammenhängende Kosten spielen als Anteil an den gesamten Personalkosten eine zunehmend wichtigere Rolle. Die Tabelle 1 zeigt die Entwicklung der betrieblichen Aufwendungen für Entlassungsentschädigungen im Bereich des verarbeitenden Gewerbes von 1972 bis 1992⁹. Im Rezessionsjahr 1992 gaben die westdeutschen Betriebe rund 6,3 Mrd. DM für Abfindungen an ausgeschiedene Arbeitnehmer aus. Seit 1972 haben sich nicht nur die absoluten Aufwendungen für Entlassungsentschädigungen erhöht, sondern auch der durchschnittliche Aufwand pro beschäftigten Arbeitnehmer im verarbeitenden Gewerbe. Zu dieser Steigerung haben nicht zuletzt die kostspieligen Entlassungen bzw. Aufhebungsverträge in Betrieben mit mehr als 500 Beschäftigten beigetragen.

⁷ Vgl. H. Rudolph: Die Absicherung von Arbeitern und Angestellten nach dem Kündigungsschutzgesetz, IAB-Kurzbericht, Nr. 5 vom 24. 6. 1996.

⁸ Vgl. hierzu auch Chr. Buechtemann: Kündigungsschutz als Beschäftigungshemmnis? Empirische Evidenz für die Bundesrepublik Deutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 3/1990; U. Walwei: Flexibilisierung und Regulierung des Beschäftigungssystems, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2/1996.

⁹ Neuere Zahlen stehen noch nicht zur Verfügung, weil das Statistische Bundesamt die Personalkostenerhebung für das Jahr 1996 erst in den nächsten Monaten durchführen wird.

Tabelle 1
Entlassungsentschädigungen im verarbeitenden Gewerbe
 (Westdeutschland, 1972-1992)

Entlassungs- entschädigungen	Durchschnittliche Entlassungs- entschädigungen pro Beschäftigten – alle Firmen –	Durchschnittliche Entlassungs- entschädigungen pro Beschäftigten – Firmen mit mehr als 500 Beschäftigten –	Anteil der Entlassungs- entschädigungen an den gesamten Personalkosten pro Beschäftigten
(in 1000 DM)	(in DM gerundet)	(in DM gerundet)	(in %)
1972	157 703	21	0,1
1975	544 893	74	0,2
1978	567 267	88	0,2
1981	1 174 464	164	0,3
1984	2 514 080	382	0,7
1988	2 650 313	393	0,6
1992	6 326 084	758	1,0

Quelle: Statistisches Bundesamt: Personal- und Personalkostenerhebungen im produzierenden Gewerbe.

Verändern sich die relativen Kosten der Anpassungsalternativen, z.B. durch einen Ausschluß des Kündigungsschutzes in Kleinbetrieben, dürfte dies unter sonst gleichen Bedingungen die Bereitschaft der betreffenden Unternehmen erhöhen, Neueinstellungen vorzunehmen. Demgegenüber steht aber die höhere Wahrscheinlichkeit, daß diese Betriebe aufgrund geringerer Kündigungsschutzkosten bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten (also einem Rückgang des benötigten Arbeitsvolumens) in stärkerem Umfang als vorher nicht mehr produktiv einsetzbare Arbeitnehmer entlassen.

Eine offene und auch empirisch nur schwer zu beantwortende Frage ist somit, wie sich der Beschäftigungstrend (Saldo von mehr Einstellungen im Boom und mehr Entlassungen in der Rezession) durch die Lockerung des Kündigungsschutzes entwickelt. Zu berücksichtigen ist dabei einerseits, daß die Arbeitskosten (durch den Wegfall der potentiellen Entlassungskosten) durch Lockerungen beim Kündigungsschutz unabhängig vom Konjunkturverlauf in der Tendenz sinken dürften. Andererseits kann weniger Kündigungsschutz auch negative Begleiterscheinungen auf einzelwirtschaftlicher Ebene mit sich bringen, denn Beschäftigungssicherheit unterstützt die Bereitschaft, in Humankapital zu investieren, fördert die Identifikation mit den Betriebszielen, erleichtert die betriebsinterne Mobilität und verbessert die Akzeptanz des technologischen Fortschritts.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß arbeitsplatzschaffende Effekte der Änderungen des Kündigungsschutzgesetzes als unsicher zu bezeichnen sind. Da von der Neuregelung des Schwellenwertes nur ein kleiner Teil der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer (ca. 5%) be-

troffen ist und außerdem für viele dieser Betroffenen eine Übergangsregelung wirksam ist, würden mögliche Effekte ohnehin erst mit einer Zeitverzögerung auftreten. Lediglich mit Blick auf Neueinstellungen sinken für etwas mehr als 10% aller Betriebe die Einstellungsrisiken. Ob die Betriebe aber von diesem Flexibilisierungsspielraum Gebrauch machen werden, ist eine offene Frage. Die Erfahrungen mit den Wirkungen der Befristungsregelung des Beschäftigungsförderungsgesetzes belegen jedenfalls, daß die Betriebe die durch die zusätzlichen Befristungsmöglichkeiten vorhandenen Flexibilisierungspotentiale nur bedingt ausgeschöpft haben¹⁰. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, daß man generell die Rolle des Kündigungsschutzes als Einstellungshemmnis nicht überschätzen sollte.

Zulassung privater Arbeitsvermittlung

Private Arbeitsvermittlung wurde zum 1. 8. 1994 für alle Berufsgruppen und Personengruppen zugelassen. Auch die auf Gewinnerzielung gerichtete Vermittlung von Arbeitsplätzen (nicht aber Ausbildungsplätzen) darf seitdem als selbständige Tätigkeit betrieben werden. Die Zahl der Erlaubnisse für Arbeitsvermittlung stieg kontinuierlich von 653 am Ende des II. Quartals 1994 auf 4368 am Ende des II. Quartals 1996. Private Agenturen tätigten im gesamten Bundesgebiet 1996 359053 Vermittlungen. Im Vergleich dazu vermittelten die Arbeitsämter der Bundes-

¹⁰ Aus dem Mikrozensus geht hervor, daß der Anteil von Befristungen an allen abhängig Beschäftigten nach der mehr Befristungsmöglichkeiten eröffnenden Deregulierung seit 1985 relativ konstant bei 5% und 6% liegt; vgl. hierzu H. Rudolph: Befristete Beschäftigung von jüngeren Arbeitnehmern stark gestiegen, IAB-Kurzbericht, Nr. 1 vom 22. 1. 1996.

anstalt für Arbeit im Bundesgebiet 1996 3,36 Mill. Arbeitsuchende in Arbeit, davon 2,53 Mill. Vermittlungen über sieben Tage (Private: ca. 96000) und in 1,53 Mill. Fällen Arbeitslose (Private: ca. 14300 vorher Erwerbslose).

Die Entwicklung im Bereich der privaten Arbeitsvermittlung nach der Deregulierung 1994 ist bisher wenig spektakulär verlaufen. Die Zahl der privaten Arbeitsvermittlungen in Beschäftigungsverhältnisse mit einer Dauer von mehr als sieben Tagen ist zwar ausgehend von einem niedrigen Niveau kräftig gestiegen, spielt aber bisher quantitativ kaum eine signifikante Rolle. Auf die private Arbeitsvermittlung entfielen auch Mitte 1996 nicht mehr als 5% aller gesamtwirtschaftlich getätigten Vermittlungen. Bezogen auf die gesamtwirtschaftliche Zahl der Einstellungen liegt der Marktanteil der privaten Arbeitsvermittlung auch nach der Liberalisierung nicht über 1,5% (Marktanteil der Bundesanstalt für Arbeit bei über 30%). Wenn somit der globale Liberalisierungseffekt offensichtlich als eher gering einzustufen ist, kann sich aber die relative Bedeutung der privaten Arbeitsvermittlung in bestimmten Teilbereichen durchaus stärker bemerkbar machen. Vor allem im Bereich der qualifizierten Fachkräfte haben die neuen Vermittler – unabhängig von den stärker auf den Führungskräftebereich ausgerichteten Personalberatern – Märkte erschlossen.

Grundsätzlich ist die Arbeitsvermittlung darauf gerichtet, arbeitsuchende Personen mit Arbeitgebern zusammenzuführen, damit diese ein Arbeitsverhältnis begründen. Ihre wesentliche Aufgabe besteht darin, auf zunehmend weniger transparenten Arbeitsmärkten Friktionen bei der Arbeitsplatzsuche und der Stellenbesetzung möglichst klein zu halten. Friktionen auf dem Arbeitsmarkt können entstehen, weil dieser durch beträchtliche Heterogenitäten auf beiden Marktseiten gekennzeichnet ist. Arbeitnehmer bringen unterschiedliche berufliche, qualifikationsspezifische und persönliche Befähigungen mit. Auch Arbeitgeber fragen immer sehr unterschiedliche Qualifikationen zur Erstellung ihrer Produkte und Dienstleistungen nach. Durch die Bereitstellung und Weiterleitung von Stellen- und Bewerberinformationen kann die Arbeitsvermittlung zu einer Verbesserung der Markttransparenz und damit des Arbeitsmarktausgleichs beitragen. Konkret erfüllt sie die Funktion, für die Arbeitgeber möglichst schnell geeignete Bewerber und für Arbeitsuchende möglichst schnell passende Arbeitsplätze zu finden. In welchem Umfang können durch die Aktivitäten privater Vermittler Arbeitsplätze geschaffen und die Arbeitslosigkeit verringert werden¹¹?

Positive Beschäftigungseffekte?

Unter bestimmten Bedingungen können die von privaten Agenturen – aufgrund der gesetzlichen Neuregelung – zusätzlich getätigten Vermittlungen¹² zu positiven Beschäftigungseffekten führen. Würde es den privaten Agenturen gelingen, latenten betrieblichen Beschäftigungsbedarf zu konkretisieren (z.B. durch die Beseitigung von Fachkräftemangel oder die Umwidmung von Überstunden in neue Beschäftigung), führen Vermittlungen zu mehr Beschäftigung auf einzelwirtschaftlicher Ebene. Ein ähnlicher Effekt würde erreicht, wenn zwar nicht zusätzliche Stellen geschaffen werden, wenn aber das vorhandene Stellenangebot wegen einer verstärkten Einschaltung der privaten Agenturen durch eine schnellere Vermittlung rascher besetzt werden kann. Es würden also friktionelle Bestände an offenen Stellen abgesenkt und im gleichen Umfang über den Zeitgewinn die Beschäftigung erhöht. Jedoch liegen keine Informationen darüber vor, wie die Stellenakquisition von privaten Agenturen betrieben wird (aktiv oder reaktiv) und welchen Einfluß die privaten Agenturen auf die Besetzungsdauer der offenen Stellen haben.

Solche eher an einem einzelwirtschaftlichen Kalkül orientierten Betrachtungen werfen jedoch eine Reihe von Problemen auf. Erstens könnte der gesamtwirtschaftliche Effekt kleiner sein, weil sich durch mehr Markttransparenz dynamische Impulse ergeben können, die auf die Konkurrenz der Betriebe untereinander zurückzuführen sind. Die Expansion (in Form von Stellenbesetzungen) in einem Betrieb führt zu einem Wegfall von Arbeitsplätzen oder Stellenangeboten in anderen Betrieben, wenn sich nicht gleichzeitig die gesamtwirtschaftliche Nachfrage erhöht. Ist, zweitens, die Verkürzung der Laufzeit nur durch Abwerbung zu erreichen, könnte sich dort, wo abgeworben worden ist, eine neue Vakanz ergeben, die wiederum ihrerseits schwer zu füllen ist. Drittens könnten sich durch eine effizientere Vermittlung verbunden mit kürzeren Vakanzzeiten negative Wirkungen auf alternative Instrumente der Beschäftigungsanpassung (wie z.B. den Einsatz des Arbeitskräfteverleihs) ergeben, die zum bestehenden Beschäftigungsniveau beitragen. Da außerdem Betriebe und nicht Vermittler über den Einstellungsbedarf und die Stellenbesetzung ent-

¹¹ Vgl. hierzu ausführlich: U. Walwei: Brutto- und Nettoeffekte der Arbeitsvermittlung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 3/1995.

¹² Nach den der Bundesanstalt für Arbeit vorliegenden Statistiken vermittelten private Agenturen vom 1. 8. 1994 (Zeitpunkt der Deregulierung) bis 30. 6. 1996 63071 Arbeitsverhältnisse (ohne den bereits vorher zulässigen Künstlerbereich).

scheiden, ist davon auszugehen, daß sich der beschäftigungsschaffende Effekt der Arbeitsvermittlung in engen Grenzen halten dürfte. Durch (öffentliche oder private) Arbeitsvermittlung kann somit weder konjunkturelle Arbeitslosigkeit noch ein globales Arbeitsplatzdefizit abgebaut werden. Gesamtwirtschaftliche Beschäftigungs- oder Arbeitslosigkeitsentlastungseffekte der Arbeitsvermittlung halten sich vor allem auch deshalb in engen Grenzen, weil sie bei ihren Kunden auf der Arbeitgeberseite in der Regel keine Stellen schaffen können. Die private Arbeitsvermittlung ist somit in erster Linie als ein zusätzlicher sinnvoller Suchweg bei den ohnehin anfallenden Stellenbesetzungsprozessen anzusehen.

Höherer Steuerabzug für Haushaltshilfen

Der Mikrozensus 1995 weist in privaten Haushalten 117 000 Erwerbstätige aus, darunter 38 000 geringfügig Beschäftigt. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer belief sich 1995 nach der Beschäftigtenstatistik auf lediglich 34 000. Andere Quellen nennen bei der geringfügigen Beschäftigung wesentlich höhere Zahlen, da sie den „Graubereich“ besser erfassen und auch gelegentlich anfallende kurzfristige Beschäftigung mit einbeziehen. So kam das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik in einer 1992 durchgeführten Studie auf 1,1 Mill. haupt- und nebenberuflich geringfügig Beschäftigte¹³.

Mit dem Jahressteuergesetz 1997 wurden die Rahmenbedingungen für sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in privaten Haushalten verbessert. Es entfielen die Restriktionen der Regelung aus dem Jahre 1989, die die steuerliche Begünstigung auf Haushalte mit einer pflegebedürftigen Person, Ehepaare mit mindestens zwei Kindern unter zehn Jahren und Alleinerziehende mit einem Kind in diesem Alter beschränkte. Außerdem wurde der Sonderausgabenabzug von 12 000 auf 18 000 DM angehoben. Für die Abschätzung der Beschäftigungseffekte sind beide Aspekte relevant.

Durch die Neuregelung können de facto alle Haushalte die Steuervergünstigung in Anspruch nehmen. Allein durch die Einbeziehung der Ein-Kind-Haushalte

und die Aufhebung des Alterskriteriums der Kinder stieg die Zahl der Haushalte um 11,2 Mill. Haushalte¹⁴. Haushaltshilfen werden jedoch nicht nur von Familien mit Kindern nachgefragt. Das Ifo-Institut stellte auch eine hohe Nutzung bei Ein- und Zwei-Personen-Haushalten fest¹⁵, die nach der amtlichen Statistik auf rund 23 Mill. Haushalte zu veranschlagen sind¹⁶. Durch den Wegfall der Restriktionen wurden also zusätzlich weit über 30 Mill. Haushalte in den Kreis der anspruchsberechtigten Haushalte einbezogen. Entscheidend ist jedoch, wieviele dieser Haushalte sich eine sozialversicherungspflichtige Haushaltshilfe „leisten“ können.

Der Sonderausgabenabzug von 18 000 DM ist gleichzusetzen mit einer Subvention zur Absenkung der Lohnkosten sozialversicherungspflichtig beschäftigter Haushaltshilfen. Der Effekt dieser Subvention ist um so größer, je höher der Grenzsteuersatz ist. Zu prüfen ist also, ab welchem Grenzsteuersatz sich die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung einer Haushaltshilfe „rechnet“. Für den mit dem Jahressteuergesetz 1997 eingeführten Sonderausgabenabzug (Haushaltsscheck) ergibt sich folgende Rechnung: Das Verfahren sieht vor, daß der Gesamtsozialversicherungsbeitrag (Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung) in voller Höhe vom Arbeitgeber zu übernehmen ist. Diese Zusatzkosten machen rund 42% aus, so daß dem Haushalt bei einer Lohnzahlung von 18 000 DM Gesamtausgaben von jährlich 25 560 DM entstehen. Diesen Ausgaben ist die vom Grenzsteuersatz abhängige Steuerersparnis gegenzurechnen (vgl. Tabelle 2).

Die Tabelle 2 zeigt, daß ab einem Grenzsteuersatz von 40% ein Anreiz besteht, Haushaltshilfen sozialversicherungspflichtig zu beschäftigen. Bei einem Grenzsteuersatz von 40% entspricht die Steuerer-

Tabelle 2
Steuerwirkungen des Sonderausgabenabzugs von DM 18 000 nach Haushaltstypen

Zu versteuerndes Jahreseinkommen	Grenzsteuersatz	Steuerersparnis pro Jahr (DM) ¹	Ausgaben nach Steuern (DM)	Zahl der Haushalte ²
Single/Ehepaare 60 000/120 000	35%	6 772	18 788	ca. 500 Tsd.
Single/Ehepaare 75 000/150 000 und höher	40% und höher	7 740	17 820	ca. 500-600 Tsd.
Single/Ehepaare 120 000/240 000	53%	10 255	15 305	ca. 210 000 Tsd.

¹ Inklusive 7,5% Solidaritätszuschlag.

² Statistisches Bundesamt, FS 14, R.7.1. Einkommensteuer 1989, Wiesbaden 1995.

Quelle: Eigene Berechnungen.

¹³ Vgl. Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik: Sozialversicherungsfreie Beschäftigung – Wiederholungsuntersuchung 1992, Köln 1993.

¹⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt, FS 1, R.3, Haushalte und Familien, Wiesbaden 1994.

¹⁵ Vgl. S. Munz: Beschäftigungspotentiale im Bereich privater Haushalte, in: Ifo Schnelldienst, Nr. 17-18, 1996, S.40.

¹⁶ Vgl. Statistisches Bundesamt, FS 1, R.3, a.a.O.

sparnis in etwa dem Gesamtsozialversicherungsbeitrag. Unterstellt man einen Stundenlohn für informelle Tätigkeit von 15 DM und eine wöchentliche Arbeitszeit der Haushaltshilfe von 25 Stunden, so stellen sich Haushalte mit einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 75000 DM (Ledige) bzw. 150000 DM (zusammenveranlagte Ehepaare) bei Nutzung des Haushaltsscheckverfahrens nicht schlechter als bei einem informellen Arbeitsvertrag. Bei höheren Grenzsteuersätzen ist die Steuerersparnis entsprechend höher, die Lohnkosten würden weiter gesenkt und der Break-Even-Punkt würde bereits bei einer niedrigeren Wochenarbeitszeit erreicht. Diese einfache Rechnung berücksichtigt allerdings nicht die (teilweise schwer abzuschätzenden) arbeitsrechtlich bedingten Kosten wie Urlaubsanspruch, Urlaubsgeld, bezahlte Feiertage und Lohnfortzahlung.

Kosten-Nutzen-Überlegungen spielen auch beim Arbeitnehmer eine Rolle. Er müßte sich finanziell genauso gut stellen wie bei geringfügiger oder informeller Beschäftigung. Das kann zunächst bedeuten, daß der Arbeitgeber auch die anfallende Lohnsteuer übernehmen muß, wobei allerdings der Vorteil des Erwerbs eigener Rentenansprüche gegenzurechnen wäre. Beim Übergang aus einem informellen Arbeitsverhältnis kann schließlich eine Rolle spielen, welche öffentlichen Transferleistungen dem Arbeitnehmer mit der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung verlorengehen.

In welchem Umfang es durch den Sonderausgabenabzug zu einer Umwandlung von informellen in sozialversicherungspflichtige oder zur Schaffung zusätzlicher Beschäftigungsverhältnisse kommt, ist aufgrund der Datenlage nur ungenügend zu beantworten. So läßt sich die Zahl der Haushalte, für die sich eine Haushaltshilfe steuerlich rechnet, nur grob schätzen. Die Statistik der Haushalte und Familien gibt nur monatliche Nettoeinkommen an. Sie ist wenig aussagefähig, da in den meisten Tarifbereichen ein dreizehntes oder vierzehntes Monatsgehalt gezahlt wird. Außerdem werden Haushaltsnettoeinkommen von über 7500 DM nicht mehr gesondert ausgewiesen.

Die Einkommensteuerstatistik schließlich datiert in ihrer aktuellsten Fassung auf das Jahr 1989. Neben mangelnder Aktualität hat sie den Nachteil, daß sie

nicht nach Haushaltsgrößen differenziert. Trotz dieser Bedenken liefert sie noch die besseren Informationen, weshalb sich auch das RWI auf diese Datenbasis stützt¹⁷. Für Ein- und Zwei-Personen-Haushalte mit einem Grenzsteuersatz von 40% und höher ergibt sich ein Potential in einer Größenordnung von 500000 bis 600000 Haushalten. In welchem Umfang diese Haushalte bereits Haushaltshilfen sozialversicherungspflichtig, geringfügig oder informell beschäftigen, ist nicht bekannt. Für eine Abschätzung des noch unausgeschöpften Potentials an sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen wäre dies ein wichtiges Kriterium.

Für die Beurteilung der Arbeitsmarktwirkung ist letztendlich jedoch entscheidend, unter welchen Bedingungen – infolge der Erhöhung des Sonderausgabenabzugs – zusätzliche Beschäftigung entsteht. Zu mehr Beschäftigung würde es kommen, wenn Haushalte ihre Verhaltensweisen ändern und früher selbstestellte Hausarbeiten erstmals durch eine Haushaltshilfe erledigen. Dasselbe gilt, wenn durch die Regelung informelle Arbeitsverhältnisse (im Bereich der Schattenwirtschaft) in sozialversicherungspflichtige umgewandelt werden. Zusätzliche Beschäftigung bleibt jedoch aus, wenn durch die Neuregelung nur eine Umwandlung von geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung stattfindet (Substitutionseffekt) bzw. der Sonderausgabenabzug nur von Haushalten in Anspruch genommen wird, die bereits sozialversicherungspflichtige Haushaltshilfen beschäftigen (Mitnahmeeffekt). Auch ist zu bedenken, daß es sich bei den neu entstehenden Beschäftigungsverhältnissen in privaten Haushalten – angesichts des zeitlichen Bedarfs der meisten Haushalte von weniger als 25 Stunden pro Woche – hauptsächlich um Teilzeitarbeitsplätze handeln dürfte. Dabei ist nicht auszuschließen, daß mehrere von diesen Teilzeitarbeitsplätzen von einer Person wahrgenommen werden könnten.

Diese Punkte sind bei der Beurteilung bisheriger Schätzungen zum Beschäftigungseffekt des Sonderausgabenabzugs zu bedenken. Das Ifo-Institut rechnet bei einem unbegrenzten Abzug der Ausgaben mit einem Anstieg der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf 214000. Abzüglich der bereits realisierten 36000 sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse würden also rund 180000 zusätzliche sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse geschaffen¹⁸. Das RWI nennt in einer Expertise eine Zahl von 100000 „umgewandelten und eventuell neu entstehenden sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen“¹⁹.

¹⁷ Vgl. F. v. Loeffelholz: Fiskalische Implikationen und arbeitsmarktpolitische Aspekte des sog. Dienstleistungsschecks zur Förderung von Beschäftigungen in Privathaushalten, Kurzexpertise für das Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Essen 1996.

¹⁸ Vgl. S. Munz, a.a.O., S. 42.

¹⁹ Vgl. F. v. Loeffelholz, a.a.O., S.7.

Die Ausführungen haben deutlich gemacht, daß es eine hohe Zahl von privaten Haushalten gibt, die als potentielle Arbeitgeber sozialversicherungspflichtiger Haushaltshilfen in Frage kommen. Die Wahrscheinlichkeit einer Umsetzung in effektive Arbeitsplätze ist dagegen als niedrig anzusehen²⁰. Mögliche Gründe sind der nach wie vor bestehende Verwaltungsaufwand, Unsicherheiten hinsichtlich der arbeitsrechtlichen Kosten und vor allem der zeitliche Umfang des Arbeitskräftebedarfs der Haushalte. Eine Lösung wären Dienstleistungsagenturen, die die Funktion des Arbeitgebers übernehmen und die unterschiedlichen Beschäftigungsbedarfe der Haushalte bündeln. Im Gesetzgebungsverfahren wurde diese Möglichkeit allerdings bereits verworfen²¹.

Die Inzidenzwirkungen der neuen Regelung wären noch im einzelnen zu überprüfen. Fest steht, daß mit dem Haushaltsscheck ein kostengünstiger Zugang zu den gesetzlichen Krankenkassen geschaffen wurde. Ebenso günstig können auf diese Weise fehlende Beschäftigungszeiten für Rentenanwartschaften nachgeholt werden. Da sich die Inanspruchnahme erst ab einem bestimmten Grenzsteuersatz rechnet, gibt es auch Verteilungswirkungen, die zu bedenken sind. Das Verfahren bietet außerdem Möglichkeiten zur (legalen) Steuerkürzung durch wechselseitige Verträge in der Verwandtschaft oder im Bekanntenkreis. Aus dem Blickwinkel der Steuersystematik wurden schließlich private Haushalte als Arbeitgeber mit anderen Arbeitgebern gleichgestellt. Löffelholz hält dies für bedenklich, da Aufwendungen der privaten Lebensführung steuerlich nicht berücksichtigungsfähig sind²². Das Handelsblatt rechnet aus dem gleichen Grund mit einer Anrufung des Bundesverfassungsgerichts²³. Eine steuerlich unbedenkliche Alternative zu der jetzigen Regelung wäre, statt des Arbeitgebers den Arbeitnehmer bei gleichzeitiger Einführung eines Niedriglohntarifs zu subventionieren. Entsprechende Konzepte werden unter dem Stichwort „negative

Einkommenssteuer“ und „Bürgergeld“ bereits seit einiger Zeit diskutiert²⁴.

Schlußbemerkungen

Die Ergebnisse lassen sich dahingehend zusammenfassen, daß von den ausgewählten Rechtsänderungen tendenziell positive Beschäftigungseffekte zu erwarten sind, deren Umfang sich aber noch nicht genau abschätzen läßt. So mußte sich die Analyse in drei Fällen (Entgeltfortzahlungsgesetz, Kündigungsschutz, Haushaltsscheck) auf eine Ex-ante-Betrachtung beschränken, da die gesetzlichen Regelungen erst seit einigen Monaten in Kraft sind und notwendige Daten für eine umfassende Wirkungsanalyse noch nicht oder nur begrenzt vorliegen. Auch die Analyse der privaten Arbeitsvermittlung hat nur teilweise Ex-post-Charakter, weil deren Potentiale angesichts der schlechten Konjunktur noch nicht voll ausgeschöpft werden konnten. Auch werden die Beschäftigungswirkungen von Rechtsänderungen häufig erst nach zum Teil erheblichen zeitlichen Verzögerungen wirksam, weil sie von veränderten Verhaltensweisen abhängen, die kurzfristig kaum beeinflussbar sind. Dies wurde in dem Beitrag mehrfach angesprochen, so beim Entgeltfortzahlungsgesetz, was die Auswirkungen auf den Krankenstand und das Verhalten der Tarifparteien betrifft, beim Kündigungsschutz, der zu einem veränderten Einstellungsverhalten der Unternehmen führen kann, oder bei der privaten Arbeitsvermittlung und beim Haushaltsscheckverfahren, wo entweder das Unternehmen oder der private Haushalt vor der Entscheidung steht, ob er die angebotenen Dienstleistungen in Anspruch nimmt oder nicht.

Unabhängig von der Größenordnung der Beschäftigungswirkungen kann davon ausgegangen werden, daß eine Lösung des Problems der Massenarbeitslosigkeit allein durch Rechtsänderungen nicht zu erwarten ist. Die ökonomische Analyse des Rechts im allgemeinen und der Beschäftigungswirkungen rechtlicher Regelungen im besonderen haben jedoch in der Diskussion der letzten Jahre erheblich an Bedeutung gewonnen. Die diskutierten Maßnahmen spiegeln nur einen Teil des weiten Spektrums von Möglichkeiten wider. Angesichts der Situation auf dem Arbeitsmarkt sollte man jedoch den Beschäftigungswirkungen sowohl bestehender als auch neuer Gesetze mehr Aufmerksamkeit schenken als in der Vergangenheit. Konsequenterweise zu Ende gedacht hieße das, in Zukunft jedes Gesetz vor dem Inkrafttreten auf seine möglichen Beschäftigungseffekte zu durchleuchten bzw. Evaluierungen nach der Einführungsphase vorzunehmen.

²⁰ In Frankreich wurden durch den Dienstleistungsscheck 30000 Arbeitsplätze zusätzlich geschaffen; vgl. D. Beck: Ann-Marie ist mit dem System nicht zufrieden. Der französische Dienstleistungsscheck und die Realität, Frankfurter Rundschau vom 3. 8. 1996. Die Zahl der Teilzeitarbeitsplätze dürfte allerdings wesentlich höher liegen.

²¹ Vgl. Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Drucksache 13/5952 vom 5. 11. 1996

²² Vgl. F. v. Loeffelholz: Fiskalische Implikationen und arbeitsmarktpolitische Aspekte des sogenannten Dienstleistungsschecks zur Förderung von Beschäftigungen in Privathaushalten, a.a.O., S. 14.

²³ Vgl. Handelsblatt vom 26.2.1997.

²⁴ Vgl. hierzu auch die Vorschläge in H. P. Klös: Einfacharbeitsplätze als Ansatzpunkt einer kommunalen Arbeitsmarktpolitik. Ergebnisse einer Fallstudie im Kreis Aachen, Vortrag im Rahmen des IAB-Colloquiums zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Dezember 1996.