

Kaltenborn, Bruno; Koch, Susanne; Kress, Ulrike; Walwei, Ulrich; Zika, Gerd

## Research Report

# Ein Freibetrag bei den Sozialabgaben könnte mehr Beschäftigung schaffen: was wäre wenn?

IAB-Kurzbericht, No. 15/2003

## Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

*Suggested Citation:* Kaltenborn, Bruno; Koch, Susanne; Kress, Ulrike; Walwei, Ulrich; Zika, Gerd (2003) : Ein Freibetrag bei den Sozialabgaben könnte mehr Beschäftigung schaffen: was wäre wenn?, IAB-Kurzbericht, No. 15/2003, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/158155>

### 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.*

**Ausgabe Nr. 15 / 1.9.2003**

## *In aller Kürze*

- Hohe Sozialversicherungsbeiträge bremsen den Beschäftigungsaufbau und tragen zur Persistenz der Arbeitslosigkeit bei.
- Eine Möglichkeit, die Abgabenlast zu senken, bietet das sogenannte „Freibetragsmodell“: Ein Sockelbetrag des Einkommens wird von der Abgabepflicht befreit.
- Modellrechnungen zeigen, dass ein Freibetrag bei den Sozialabgaben ohne Gegenfinanzierung Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage in erheblichem Ausmaß erhöhen würde. Dies gilt auch, wenn die gesamtwirtschaftlichen Kreislaufzusammenhänge berücksichtigt werden.
- Müssen für die Finanzierung der Beitragsausfälle anderweitig Steuermittel aufgebracht werden, reduziert sich die Wirkung zwar, ist aber immer noch beachtlich – vorausgesetzt, die Tarifpolitik verzichtet auf eine Kompensation der höheren Steuern.
- Die zusätzliche Beschäftigung würde vor allem im Niedriglohn-Bereich entstehen – für unqualifizierte oder geringfügige Arbeit. Da gerade dort ein Freibetrag relativ stärker entlastet als bei höheren Einkommen, sind die Beschäftigungseffekte deutlich größer als bei einer linearen Senkung des Beitragssatzes.

*Autor/in*

**Bruno Kaltenborn (Bonn),  
Susanne Koch, Ulrike Kress,  
Ulrich Walwei, Gerd Zika (IAB)**

## *Was wäre wenn?*

# Ein Freibetrag bei den Sozialabgaben könnte mehr Beschäftigung schaffen

*Modellrechnungen zeigen, dass vor allem im Niedriglohnbereich zusätzliche Arbeitsplätze entstehen würden – Fiskal- und Tarifpolitik müssten allerdings mitspielen*

**Die Beitragssätze zur Sozialversicherung sind in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich gestiegen. Einer Vielzahl wissenschaftlicher Befunde zufolge erschweren hohe Sozialversicherungsbeiträge die Lösung der Arbeitsmarktprobleme. Damit rückt die Frage in den Vordergrund, unter welchen Voraussetzungen und bei welcher Ausgestaltung eine Senkung der Sozialabgaben einen wirksamen Beitrag zur Bewältigung der Beschäftigungskrise leisten kann. In der Diskussion stand in jüngster Zeit der Reformvorschlag, hierzu einen Freibetrag einzuführen. In diesem Kurzbericht\* werden dessen Arbeitmarkteffekte mit einer linearen Senkung der Beitragssätze verglichen.**

Hohe Sozialversicherungsbeiträge bremsen wissenschaftlichen Befunden zufolge den Beschäftigungsaufbau und tragen zur Persistenz der Arbeitslosigkeit bei. Hohe Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung belasten – falls sie weder auf die Arbeitnehmer noch auf die Konsumenten überwältigt werden können – den Einsatz des Faktors Arbeit und bremsen dadurch die Arbeitsnachfrage. Hohe Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung sorgen in Verbindung mit großzügigen Transferleistungen dafür, dass es zu einer geringeren Verbreitung niedrig entlohnter Beschäftigung kommt. Der mit hohen Sozialabgaben verbundene kleinere Lohnabstand zu den Transferleistungen kann insbesondere für Personen mit geringer Produktivität als Einstiegsbarriere in den Arbeitsmarkt wir-

ken. Auch auf betrieblicher Seite behindern hohe Sozialabgaben das Entstehen einfacher Dienstleistungen und damit den (Wieder-)Einstieg schwer vermittelbarer Personengruppen.

Der Zusammenhang von hohen Sozialversicherungsbeiträgen und der hiesigen Arbeitsmarktpflicht wird zuletzt auch im politischen Raum wieder verstärkt diskutiert. Verschiedenste Reformkonzepte von Politik und Verbänden machen die Runde. Einige Maßnahmen zur Begrenzung des Anstiegs der Sozialabgaben wurden in den letzten Jahren umgesetzt. Hinzuweisen ist hier insbesondere auf die Ökosteuer zur Entlastung der Rentenversicherung. Veränderungen im Sozialversicherungssystem ergaben sich auch aus der gerade erfolgten Umsetzung des Hartz-Konzepts (z.B. durch

\* Eine Langfassung der Studie erscheint beim Rainer Hampp Verlag unter dem Titel „Arbeitsmarkteffekte eines Freibetrags bei den Sozialabgaben“. Die vom IAB in Kooperation mit Dr. Bruno Kaltenborn, Wirtschaftsforschung und Politikberatung, durchgeführte Untersuchung wurde teilweise von der Hans-Böckler-Stiftung und vom Deutschen Gewerkschaftsbund gemeinsam finanziert. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung hat freundlicherweise die verwendeten Individualdaten des Sozioökonomischen Panels zur Verfügung gestellt.

die „Mini-“ und „Midi-Jobs“). Weitergehende sozialpolitische Reformen sehen die aktuellen Vorschläge der Rürup-Kommission sowie der „Agenda 2010“ der Bundesregierung vor, nach der u.a. Leistungseinschränkungen in der Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung zu einer Verringerung (des Anstiegs) der Sozialausgaben führen sollen.

In diesem Kurzbericht wird nun eine der möglichen Varianten zur Reduzierung der Abgabenlast untersucht. Dabei handelt es sich um das sog. „Freibetragsmodell“. Der Ansatz wurde im letzten Jahr erstmals vom Deutschen Gewerkschaftsbund öffentlich vertreten. Inzwischen finden sich auch in Bundesratsinitiativen Prüfaufträge an die Bundesregierung, in denen es um die Implikationen der Realisierung eines Freibetrags bei den Sozialabgaben geht.<sup>1</sup> Gemeinsam ist diesen Vorschlägen, dass – analog zum Grundfreibetrag im Einkommensteuerrecht – ein Sockelbetrag nicht mehr der Abgabepflicht unterworfen sein soll. Dadurch würde sich auch bei den Sozialversicherungsabgaben ein progressiver Effekt ergeben.

Eine Freibetragsregelung für Arbeitgeber **und** Arbeitnehmer würde für das Sozialversicherungssystem Folgendes bedeuten: Oberhalb des Freibetrages würde der jeweils aktuelle Beitragssatz gelten. Die Einführung würde konsequenter Weise mit einer Aufhebung der geltenden Regelungen zur geringfügigen Beschäftigung einhergehen.<sup>2</sup> In den Rechnungen wird weiter davon ausgegangen, dass die durch den Freibetrag bedingten Beitragsausfälle durch Steuererhöhungen refinanziert werden. Ähnlich wie beim Ökosteuernkonzept geht es bei der hier untersuchten Modellvariante also im Kern um eine Umfinanzierung von Sozialversicherungsbeiträgen durch Steuermittel – allerdings nicht in Form einer allgemeinen (linearen) Senkung der Beitragssätze, sondern durch Einführung des beschriebenen Freibetrags.

<sup>1</sup> Vgl. Drucksache 421/1/03 des Bundesrats vom 7.7.2003 „Entwurf eines Gesetzes zu Reformen am Arbeitsmarkt“.

<sup>2</sup> Die nachfolgenden Ergebnisse beziehen sich mangels aktueller Daten auf die gesetzlichen Regelungen der geringfügigen Beschäftigung, die bis 31.3.2003 galten.

Tabelle 1

Arbeitsangebots- und Arbeitsnachfrageeffekte sowie Beitragsausfälle bei einem Freibetrag ohne Gegenfinanzierung			
	Freibetrag		
	200 Euro	250 Euro	325 Euro
<b>Arbeitsangebot</b> (Personen)	+ 255.000	+320.000	+ 418.000
	davon: ca. 50% westdeutsche Frauen mit Partner, ca. 33% Ostdeutsche mit Partner(in)		
<i>Zum Vergleich:</i> Wirkung bei linearer Senkung mit vergleichbaren Beitragsausfällen	ca. 67% des Arbeitsangebotseffekts eines Freibetrags		
<b>Arbeitsnachfrage</b> (Personen)	+ 581.000	+ 669.000	+ 772.000
	davon: ca. 40 % im Bereich bisheriger sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und ca. 60 % im Bereich bisheriger geringfügiger Beschäftigung  darunter: ca. 67% Stellen mit geringen Qualifikationsanforderungen		
<i>Zum Vergleich:</i> Wirkung bei linearer Senkung mit vergleichbaren Beitragsausfällen	Im Bereich bisheriger sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ca. 60 % des Arbeitsnachfrageeffekts eines Freibetrags; im Bereich bisheriger geringfügiger Beschäftigung keine Wirkung.		
<b>Beitragsausfälle</b> (Mrd. Euro jährlich)	28,9	36,3	47,0
<i>Zum Vergleich:</i> Diese Beitragsausfälle entsprächen einer linearen Senkung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung um ... Prozentpunkte	3,7	4,6	6,0

Anmerkung: Referenz ist der Rechtsstand vor der Neuregelung der Geringfügigkeit und der Einführung einer Gleitzone zum 1. April 2003.

Quelle: Berechnungen von IAB und Kaltenborn.

Im Folgenden werden die Ergebnisse einer Studie vorgestellt, die die Effekte eines Freibetrags auf Höhe und Struktur der Beschäftigung untersuchte – insbesondere im Vergleich zu einer linearen Senkung der Sozialabgaben mit gleichem Entlastungsvolumen.

Die Einführung eines Freibetrages bei den Sozialabgaben hätte sowohl Konsequenzen für das Arbeitsangebot der Arbeitnehmer als auch für die Arbeitsnachfrage der Unternehmen. Wird darüber hinaus eine Gegenfinanzierung berücksichtigt, ergeben sich in Abhängigkeit von der Art der Finanzierung weitere Arbeitsmarktwirkungen. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist aber ein Aspekt besonders zu beachten: Wenn

sich auch oberhalb der Freibetragsgrenze an den in der Arbeitsmarkttheorie bedeutsamen Grenzkosten bzw. Grenzerträgen einer zusätzlichen Arbeitsstunde nichts verändert, würden bei Einführung des Freibetrags aber die Grenzkosten bzw. Grenzerträge der Beschäftigung eines zusätzlichen Arbeitnehmers sinken. Um genau diesen in Köpfen gemessenen Beschäftigungs- und Arbeitsmarkteffekt geht es bei den nachfolgenden Rechnungen und Resultaten.

In der Langfassung der Studie wurden die Konsequenzen eines Freibetrags in Höhe von 200 EUR, 250 EUR und 325 EUR untersucht (vgl. **Tabelle 1**). Nachfolgend werden nur die Ergebnisse für die 250 EUR-Variante diskutiert.

## Arbeitsangebotseffekte

Wird zunächst nicht von einer Gegenfinanzierung ausgegangen, so wäre auf der Basis von Rechnungen mit dem Simulationsmodell SIMTRANS<sup>3</sup> bei einem Freibetrag von 250 EUR monatlich mit einem zusätzlichen Arbeitsangebot der Arbeitnehmer von etwa 320.000 Personen zu rechnen (vgl. *Table 1*). Das zusätzliche Arbeitsangebot ist etwa zur Hälfte auf westdeutsche Frauen mit Partner zurückzuführen. Einerseits ist dies eine quantitativ bedeutsame Gruppe, andererseits reagiert sie vergleichsweise „empfindlich“ auf institutionelle Änderungen. Ein weiteres Drittel entfällt auf die ebenfalls stark reagierenden Ostdeutschen mit Partner(in).

## Arbeitsnachfrageeffekte

Gleichzeitig nähme bei einem Freibetrag von 250 EUR monatlich – ebenfalls ohne Berücksichtigung der Gegenfinanzierung – die Arbeitsnachfrage der Unternehmen um etwa 670.000 Personen zu (vgl. *Table 1*). Dieser Abschätzung liegt eine als realistisch einzuschätzende Variante der Arbeitskostenelastizität der Arbeitsnachfrage zugrunde.<sup>4</sup>

Während geringfügig beschäftigte Arbeitnehmer durch einen Freibetrag nicht entlastet, sondern – wegen des im Vergleich zur Geringfügigkeitsschwelle niedrigeren Freibetrags – teilweise sogar belastet würden, werden deren Arbeitgeber stets entlastet. Dabei ist die relative Reduktion der Arbeitskosten bei geringfügig Beschäftigten höher als bei sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Daher würden etwa 60% der zusätzlichen Arbeitsnachfrage im Bereich der bisher geringfügigen Beschäftigung entstehen und nur 40% bei bisher sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Etwa zwei Drittel der zusätzlichen Ar-

beitsnachfrage betreffen Stellen mit geringen Qualifikationsanforderungen. In diesem Lohnsegment reagiert die Arbeitsnachfrage „empfindlicher“ auf Änderungen der Arbeitskosten als bei höheren Entgelten.

## Vergleich mit linearer Senkung

Würden anstelle eines Freibetrags von 250 EUR monatlich die Sozialabgaben mit Beitragsausfällen in gleicher Höhe linear gesenkt, so wären – wiederum ohne Berücksichtigung der Wirkungen einer Gegenfinanzierung – die Arbeitsmarkteffekte im Bereich sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung geringer. Beim Arbeitsangebot wäre lediglich mit zwei Dritteln und bei der Arbeitsnachfrage mit 60% der Wirkungen eines Freibetrags zu rechnen.

Da der Freibetrag Geringverdiener überproportional entlastet, führt er zu einer größeren durchschnittlichen relativen Entlastung der Beschäftigten und ihrer Arbeitgeber als eine lineare Senkung. Daraus resultieren größere Beschäftigungswirkungen. Außerdem ist wie bereits erwähnt bei Geringverdienern davon auszugehen, dass die Arbeitsnachfrage „empfindlicher“ auf Änderungen der Arbeitskosten reagiert als bei höheren Verdiensten. Bei einer linearen Senkung ergeben sich anders als bei einem Freibetrag keine Wirkungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung, weil die betreffenden Regelungen dann wohl eher unverändert blieben.

## Beitragsausfälle der Freibetragsregelung

Wäre im Jahre 2000 ein Freibetrag von 250 EUR eingeführt worden, hätten sich die Beitragsausfälle im Laufe des Jahres auf über 36 Mrd. EUR aufsummiert. Dies entspräche einer Senkung des Beitragsatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung um etwa 4,6 Prozentpunkte.

Müssten die Beitragsausfälle allein durch eine Steuerart aufgebracht werden, so wären in der Regel selbst die aufkommensstärksten Steuern überfordert. So müsste zur Finanzierung eines Finanzvolumens von über 36 Mrd. EUR jährlich

- bei der Einkommensteuer der Grundfreibetrag von 7.235 auf 5.701 EUR gesenkt und der Eingangssatz von 19,9% auf 41,1% sowie der Höchstsatz von 48,5% auf 69,7% angehoben werden oder
- bei der Körperschaftsteuer der Steuersersatz um 43,9 Prozentpunkte angehoben werden oder
- bei der Umsatzsteuer der Regelsatz von 16% auf 20,4% angehoben werden oder
- bei der Mineralölsteuer die Steuer auf Benzin von 59,31 Cent/Liter auf 110,74 Cent/Liter angehoben werden und die Steuer auf Diesel von 40,90 Cent/Liter auf 92,34 Cent/Liter.

Allenfalls eine Finanzierung allein durch die Umsatzsteuer erscheint möglich, im Übrigen ist realistischerweise von einem Finanzierungsmix auszugehen.

## Kreislaufwirkungen

Die Wirkungen einer Gegenfinanzierung mussten bei den Arbeitsangebots- und Arbeitsnachfrageanalysen zunächst ebenso unberücksichtigt bleiben wie die weiteren Konsequenzen einer Beitragssenkung im volkswirtschaftlichen Kreislaufzusammenhang. Erste Anhaltspunkte dazu liefern Simulationen mit dem makroökonomischen IAB/RWI-Modell. Dabei konnte jedoch lediglich die lineare Senkung der Sozialabgaben untersucht werden. Plausibilitätsüberlegungen auf der Basis der Ergebnisse lassen aber dennoch Aussagen zu den gesamtwirtschaftlichen Wirkungen des Freibetragsmodells zu. Weiterhin wird im Makromodell unterstellt, dass Arbeitskräfte in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen. Zudem wurde lediglich eine Senkung der Beitragsätze um einen Prozentpunkt simuliert. Die Effekte einer stärkeren Reduktion lassen sich mit dem ökonometrischen Modell nur ungenau quantifizieren. Denn das Modell beruht auf Daten der letzten zehn Jahre und eine Beitragsatz-Senkung größeren Ausmaßes ist in diesem Zeitraum nicht vorgekommen.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Diese Unsicherheit betrifft eher die Analyse der Kreislaufzusammenhänge als die der Arbeitsangebots- und -nachfragewirkungen. Bei der Analyse der Arbeitsnachfrage mussten ohnehin Elastizitäten unterstellt werden. Beim Arbeitsangebot hingegen sind in dem langen Stützzeitraum bereits vielfältige Änderungen des Steuer-Transfer-Systems aufgetreten.

<sup>3</sup> SIMTRANS ist ein Modell zur Mikrosimulation des deutschen Steuer-Transfer-Systems von Kaltenborn. Darüber hinaus wurden mikroökonomische Schätzungen zur Quantifizierung der Determinanten des Arbeitsangebots und Individualdaten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) verwendet.

<sup>4</sup> In der „realistischen“ Variante der Langfassung wurden folgende Elastizitäten unterstellt: gering Qualifizierte: -0,7; Qualifizierte (und Auszubildende): -0,3; hoch Qualifizierte: 0,0.

Tabelle 2

Mittelfristige Wirkungen einer linearen Beitragssatzsenkung um einen Prozentpunkt auf die Beschäftigung im Kreislaufmodell			
	ohne Gegenfinanzierung	Gegenfinanzierung durch Anhebung	
		indirekter Steuern	direkter Steuern
mit tarifpolitischer Flankierung	+ 160.000	+ 30.000	+ 20.000
ohne tarifpolitische Flankierung	+ 150.000	- 20.000	+ 20.000

Anmerkung: Referenz ist der Rechtsstand vor der Neuregelung der Geringfügigkeit und der Einführung einer Gleitzone zum 1. April 2003

Quelle: IAB-Berechnungen mit IAB/RWI-Modell.

Bei der Finanzierung kann im makroökonomischen Modell nur zwischen direkten und indirekten Steuern unterschieden werden. Ohne Gegenfinanzierung prognostiziert das Kreislaufmodell für eine lineare Senkung der Sozialabgaben um einen Prozentpunkt eine dauerhafte Zunahme der Arbeitsnachfrage und damit der Beschäftigung um 150.000 bis 160.000 Personen (vgl. **Tabelle 2**).

Bei einer Gegenfinanzierung durch indirekte oder direkte Steuern oder durch eine Kombination aus beiden ergeben sich deutlich geringere oder sogar leicht negative Beschäftigungswirkungen. Dabei wäre eine Tarifpolitik, die sich weder durch die Einführung eines Freibetrags noch durch die notwendigen Steuererhöhungen beeinflussen lässt, beschäftigungspolitisch vorteilhaft. In diesem Fall ergäben sich bei einer ausschließlichen Finanzierung durch indirekte Steuern dauerhaft zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten für etwa 30.000 Personen, bei einer Finanzierung ausschließlich durch direkte Steuern<sup>6</sup> für etwa 20.000 Personen.

Sofern steuerinduzierte Preiserhöhungen zu höheren Tarifabschlüssen führen, wären die beschäftigungspolitischen Wirkungen einer Finanzierung ausschließlich durch indirekte Steuern leicht negativ. Eine Finanzierung ausschließlich durch direkte Steuern würde wiederum für etwa 20.000 Personen zusätzlich Beschäftigung schaffen, weil dadurch insbesondere die Unternehmen insgesamt entlastet würden.

Was bedeuten die bisherigen Ausführungen nun für die gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungseffekte eines Freibetrags bei den Sozialabgaben? Wie bereits oben

gezeigt, entspricht eine Freibetragsregelung mit 250 EUR im Volumen einer linearen Beitragssatzsenkung um 4,6 Prozentpunkte. Um einen Eindruck von den Größenordnungen zu gewinnen, kann man deshalb die Beschäftigungseffekte einer einprozentigen Senkung der Sozialabgaben mit dem Faktor vier bis fünf multiplizieren.

**Ohne** Gegenfinanzierung könnten demnach durchaus Beschäftigungseffekte im Bereich einer guten halben Million erreicht werden. Rechnet man im gesamtwirtschaftlichen Modell die Wirkungen hoch, die sich **mit** Gegenfinanzierung ergeben, wären Auswirkungen auf die Beschäftigung zwischen rd. +150.000 und -100.000 zu erwarten – je nach Art der Gegenfinanzierung und Lohnreaktion.

Allerdings steht diese überschlägige Rechnung immer unter Vorbehalt: Zum einen können keine Strukturbrüche abgebildet werden, die möglicherweise aus der deutlichen Beitragssatzsenkung resultieren. Zum anderen kann das Modell wegen seines hohen Aggregationsgrades nur durchschnittliche Arbeitsnachfrageelastizitäten und lineare Beitragssatzsenkungen abbilden.

Dies dürfte tendenziell zu einer Unterschätzung der tatsächlich auftretenden Effekte führen. Wie die Rechnungen zur Arbeitsnachfrage zeigen, ist zusätzliche Beschäftigung vor allem im Bereich niedrig qualifizierter Arbeit mit relativ hohen Nachfrageelastizitäten zu erwarten, was vom Modell aber nicht abgebildet wird. Allerdings ist auch zu erwarten, dass in diesem Segment relativ viele Beschäftigungsverhältnisse mit geringen Arbeitszeiten und entsprechendem Ein-

kommen entstehen, so dass gesamtwirtschaftlich die „Kopfzahlen“ deutlich stärker steigen dürften als Arbeitsvolumen und Einkommen.

Insgesamt darf man auch bei Berücksichtigung der makroökonomischen Kreislaufzusammenhänge und der Wirkungen einer Gegenfinanzierung der Beitragsausfälle – zumindest bei tarifpolitischer Flankierung – von positiven Beschäftigungswirkungen eines Freibetrags bei den Sozialabgaben ausgehen, die durchaus im sechsstelligen Bereich liegen können. Dieses Ergebnis bezieht sich allerdings auf die gesetzlichen Regelungen, die bis 31.3.2003 galten. Plausibilitätsüberlegungen zeigen aber, dass eine Berücksichtigung der Neuregelungen zum 1.4.2003 (Stichwort: „Mini- und Midi-Jobs“) weder die Richtung noch die Größenordnung der errechneten Effekte in Frage stellt.<sup>7</sup>

### Nicht-quantifizierte Effekte und Aspekte des Modells

Die Rechnungen zum Freibetragsmodell haben bereits viele Aspekte einbezogen. Weil nicht alle Dimensionen hinreichend quantifiziert werden können, bleiben dennoch manche Fragen offen, die für eine Gesamtbeurteilung des Ansatzes wichtig sind. Einige davon sollen abschließend diskutiert werden:

➤ Durch den Freibetrag würde auf der Unternehmensseite ein Anreiz geschaffen, mehr Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse anzubieten, um den Freibetrag möglichst häufig in Anspruch nehmen zu können. Andererseits könnten geringfügig beschäftigte Arbeitnehmer zumindest teilweise daran interessiert sein, ihre Arbeitszeit aufzustocken, weil gegenüber dem Status quo ein Zuwachs des Nettolohns zu erwarten ist. Eine Tendenz in Richtung mehr Teilzeitbeschäftigung bei gleichzeitiger Nivellierung der individuellen Arbeitszeiten wäre daher wahrscheinlich.

<sup>6</sup> In den Rechnungen wurde eine Anhebung des Solidaritätszuschlags modelliert.

<sup>7</sup> Vgl. hierzu ebenfalls die Langfassung.

- Es ist zwar möglich, dass infolge einer höheren Nachfrage nach Arbeitskräften auch Arbeitslose öfter zum Zuge kommen, allerdings ist dies wegen des zu erwartenden Schubs in Richtung mehr Teilzeitbeschäftigung nicht zwingend.
- Darüber hinaus ist offen, ob der freibetragsbedingte Zuwachs an niedrig entlohnten Stellen hauptsächlich gering Qualifizierten zugute käme. Denn der Konkurrenzdruck auf dem Arbeitsmarkt könnte zu Verdrängungen führen und so die errechneten Effekte schmälern.
- Die Einführung eines Freibetrags hätte zwangsläufig auch verteilungspolitische Implikationen. Es käme dadurch zwar zu den gewünschten Entlastungen bei personalintensiv arbeitenden Unternehmen und Arbeitnehmern mit geringen Monatsverdiensten. Es entstünden aber auch neue, von der Art der gewählten Gegenfinanzierung abhängige Belastungen.
- Sofern das Freibetragsmodell gegenfinanziert wird, ändert sich die gesamtwirtschaftliche Abgabenlast nicht. Es ist deshalb nicht zu erwarten, dass dadurch schattenwirtschaftliche Aktivitäten in nennenswertem Umfang zurückgedrängt werden könnten.
- Angesichts gewaltiger Beitragsausfälle wäre zu empfehlen, die Einführung eines Freibetrags in der Sozialversiche-

rung mit einer größeren Reform des Steuer- und Abgabensystems zu verbinden. Sie sollte neben besseren Rahmenbedingungen für Niedriglohnbeschäftigung auch auf eine generelle Entlastung von Steuern und Abgaben zielen. Hierfür sind jedoch Ausgabensenkungen der öffentlichen Hand und der Sozialhaushalte unabdingbar.

- Wollte man das Freibetragsmodell einführen, würde sich zusätzlicher Regelungsbedarf ergeben, weil der Ansatz Konsequenzen für die Leistungsseite der Sozialversicherung hätte. Um Missbrauch zu vermeiden, wäre es geboten, in der Kranken- und Pflegeversicherung einen anspruchsbegründenden Mindest-Eigenbeitrag vorzusehen.

## Fazit

Die Analysen des Arbeitsangebots haben gezeigt: Durch eine Senkung der Sozialabgaben können unter sonst gleichen Bedingungen zusätzliche Arbeitskräfte zu einer Beschäftigungsaufnahme motiviert werden. Auf der Nachfrageseite wären Unternehmen bereit, zusätzliche Arbeitskräfte einzustellen.

Werden Sozialabgaben in Form des Freibetragsmodells gesenkt, ergeben sich deutlich höhere Arbeitsmarkteffekte als bei einer linearen Senkung mit identischem Entlastungsvolumen. Hiervon

profitieren arbeitsintensive Betriebe, Tätigkeiten mit geringen Qualifikationsanforderungen und niedriger Entlohnung sowie Teilzeitbeschäftigungen auch oberhalb der Geringfügigkeitsschwelle.

Bei einer vollen Gegenfinanzierung der Beitragsausfälle würden jedoch die positiven Wirkungen weitgehend konterkariert, weil die gesamtwirtschaftliche Abgabenbelastung nicht sinkt, sondern lediglich umgeschichtet wird. Gleichwohl ist den Rechnungen zufolge von einem positiven Vorzeichen auszugehen. Es wird um so größer ausfallen, je mehr die Tarifpolitik auf eine Kompensation der Steuererhöhungen verzichtet.

Um die zusätzlichen Beschäftigungschancen gering qualifizierter und entlohnter Arbeitskräfte durch das Freibetragsmodell auch wirklich realisieren zu können, dürften die unteren Lohngruppen nicht überproportional angehoben werden, obwohl die Steuererhöhungen auch die „kleinen Leute“ trafen. Dieser abschließende Befund macht nochmals deutlich, wie wichtig das enge Zusammenspiel von Fiskal- und Tarifpolitik ist.

## Impressum

### **IAB Kurzbericht**

Nr. 15 / 1.9.2003

### **Redaktion**

Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

### **Graphik & Gestaltung**

Monika Pickel, Elisabeth Strauß

### **Technische Herstellung**

Hausdruckerei der BA

### **Rechte**

Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet

### **Bezugsmöglichkeit**

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung,  
Regensburger Str. 104,  
D-90327 Nürnberg  
Tel.: 0911/179-3025

### **IAB im Internet:**

<http://www.iab.de>

Dort finden Sie unter anderem auch diesen Kurzbericht im Volltext zum Download

### **Rückfragen zum Inhalt an**

Dr. Susanne Koch, Tel. 0911/179-3123

Dr. Ulrich Walwei, Tel. 0911/179-3083

Dr. Gerd Zika, Tel. 0911/179-3072

oder e-Mail: [vorname.name@iab.de](mailto:vorname.name@iab.de)

**ISSN 0942-167X**