

Siebert, Horst

Article — Digitized Version

Lohnsubventionen für den Niedriglohnbereich?

Die Weltwirtschaft

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Siebert, Horst (2002) : Lohnsubventionen für den Niedriglohnbereich?, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 2, pp. 119-123

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/2788>

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.

Lohnsubventionen für den Niedriglohnbereich?

Von **Horst Siebert***

Im unteren Segment des Arbeitsmarktes klaffen in Deutschland der Anspruchslohn und die Arbeitsproduktivität stark auseinander. Der durch die Systeme der sozialen Sicherung – also durch Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe – definierte Anspruchslohn, der „reservation wage“, ist relativ hoch, die Produktivität dagegen vergleichsweise niedrig (Boss 2001a, 2001b; Christensen 2001; Siebert 2001). Empfänger von Sozialhilfe haben kaum einen oder nur einen sehr geringen Anreiz, intensiv nach einem Arbeitsplatz zu suchen und einen Arbeitsplatz anzunehmen. (Sozialhilfefälle). Am Arbeitsmarkt wirkt der Anspruchslohn wie ein Mindestlohn. Er bildet den unteren Eckpunkt der Lohnstruktur. Unterhalb dieses effektiven Mindestlohns kommt ein Arbeitsangebot nicht zustande (eine Ausnahme sind die 325-Euro-Jobs und die Schattenwirtschaft). Unterhalb des Mindestlohns gibt es auch keine wirksame Nachfrage der Unternehmen nach niedrig qualifizierten Arbeitskräften. Der Arbeitsmarkt trocknet in diesem Segment aus.

Es sind vielfältige Vorschläge in der Diskussion, hier Abhilfe zu schaffen. Dazu zählen Lohnsubventionen an Unternehmen und/oder Arbeitnehmer.¹ Die Subventionen können auf spezifische Gruppen wie Langzeitarbeitslose oder Sozialhilfeempfänger begrenzt werden oder allgemein für alle Arbeitnehmer des unteren Lohnbereichs formuliert werden. Werden die Subventionen auf Gruppen begrenzt, so halten sich die aufzuwendenden öffentlichen Mittel in Grenzen. Der Nachteil ist jedoch, dass mit den Programmen für die potentiellen Arbeitgeber ein negativer Signaleffekt verbunden sein kann, der die geförderten Gruppen im Ergebnis stigmatisiert. Eine generelle Regelung für alle Arbeitnehmer im Niedriglohnbereich würde diesen Effekt der Stigmatisierung vermeiden, ist aber zwangsläufig wegen der Mitnahmeeffekte mit hohen Kosten – darunter auch dem Verlust von Einnahmen für die Sozialversicherung – verbunden, die sich nach einigen Studien je nach Ausgestaltung der Subvention auf bis zu 73 000 Euro pro zusätzlich geschaffenen Arbeitsplatz belaufen (Schneider et al. 2002: 66).

Auch bei generellen Regelungen werden die Beschäftigungseffekte gering eingeschätzt (Schneider et al. 2002; Steiner 2000). Den vorliegenden Simulations-

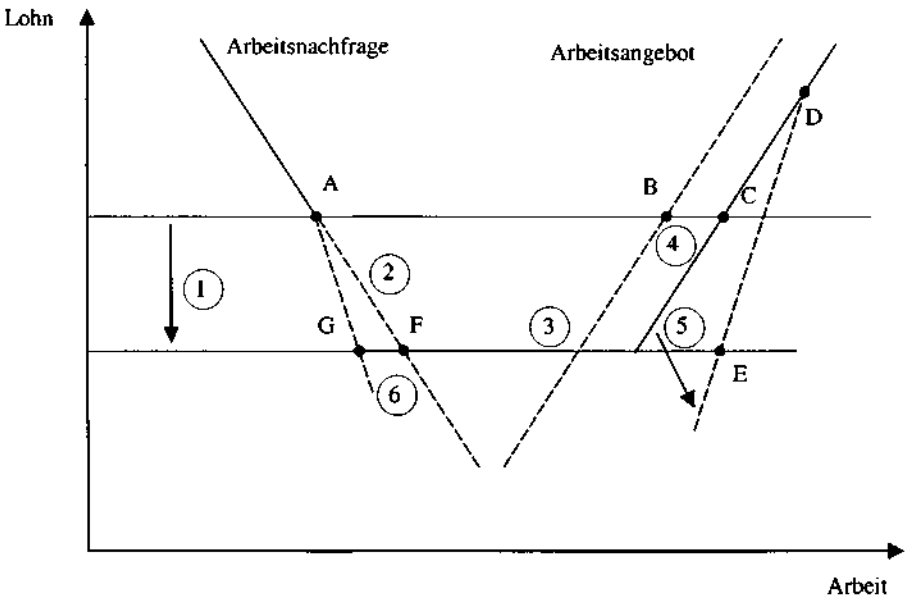
* Präsident des Instituts für Weltwirtschaft, Kiel, und Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

¹ Lohnsubventionen stehen auch in Zusammenhang mit der Besteuerungs- und Abgabenregelung für Mini-Jobs wie den 325-Euro-Jobs. Dabei stellt sich die Frage, ob diese Arbeitsformen im Wesentlichen Zusatzeinkommen (für Teil- oder Vollzeitbeschäftigte, Hausfrauen, Studenten, Rentner) ermöglichen sollen; dann müssen sie nicht mit Leistungen der Sozialversicherung verbunden sein. Werden die Mini-Jobs mit Leistungen der Sozialversicherung verknüpft, so entfernt man sich vom Äquivalenzprinzip zwischen Beiträgen und Versicherungsleistungen. Pragmatisch wird man hier mit Pauschalierungen arbeiten. Die Frage lautet, wo die Grenze für eine pauschalierte Regelung zu ziehen ist und ob ein gleitender Übergang definiert werden soll. Wird der Übergangsbereich breit angelegt, so nähert man sich der Lohnsubvention.

studien ist gemeinsam, dass ein gegebener (durch die Sozialversicherung und die Sozialhilfe definierter) Alternativlohn zugrunde gelegt wird. Wird diese Annahme aufgegeben und wird die Sozialhilfe für diejenigen, die arbeitsfähig sind, gesenkt und wird gleichzeitig eine Lohnsubvention gezahlt (Ifo-Vorschlag, Sinn et al. 2002), so wird ein deutlich höherer Beschäftigungseffekt erwartet, und zwar bis zu 2,3 Millionen zusätzlich Beschäftigte. Es bestehen jedoch erhebliche Zweifel, ob diese vermuteten Effekte eintreten. Systematisch lassen sich die Wirkungen in Schaubild 1 verdeutlichen. Dabei wird der Vorschlag in seine zwei Komponenten zerlegt, die Senkung des Anspruchslohns und die Subventionsregelung.

Wird die Sozialhilfe gesenkt (Pfeil 1), so verschiebt sich der effektive Mindestlohn nach unten. Der untere Eckpunkt der Lohnstruktur wandert nach unten. Die Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt nimmt entlang der Nachfragekurve nach Arbeitskräften zu (2). Im unteren Bereich geht das Arbeitsangebot, für das bisher der Mindestlohn galt, wegen des niedrigeren Lohns entlang der Arbeitsangebotskurve zurück (3), Arbeitnehmer geben bei dem niedrigeren Einkommen der Freizeit den Vorzug und wechseln in die stille Reserve. Beispielsweise reduziert bei Verheirateten einer der Arbeitnehmer seine Arbeitszeit. Die Diskrepanz zwischen Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot, dargestellt durch die Strecke AB, wird geringer, die Arbeitslosigkeit geht zurück. Die Senkung der Sozialhilfe führt also zu einer Verringerung der Arbeitslosigkeit. Insoweit deckt sich der Ifo-Vorschlag mit anderen Vorschlägen (Siebert 2001: 152).

Schaubild 1: Wirkung einer Lohnsubvention bei Kürzung der Sozialhilfe und Lohnsubvention



Es gibt nun einige Effekte, die in der bisherigen Analyse nicht berücksichtigt wurden, die jedoch der Reduzierung der Arbeitslosigkeit entgegenwirken. Geht man davon aus, dass in Schaubild 1 Vollzeitbeschäftigte dargestellt sind und Teilzeitbeschäftigte in Vollzeitäquivalente umgerechnet sind, so sind diejenigen Sozialhilfeempfänger, die arbeitslos gemeldet sind, in der Strecke AB enthalten. Diejenigen aber, die nicht offiziell arbeitslos sind, sondern zur stillen Reserve zählen, erweitern nach der Senkung der Sozialhilfe das Arbeitsangebot um die Strecke BC (4), denn sie erhalten zu dem ursprünglichen Sozialhilfesatz keine Unterstützung mehr. Berücksichtigt man diesen Effekt, so fällt die Reduktion der Arbeitslosigkeit geringer aus.

Ein weiterer Effekt ist zu beachten: Denjenigen, die sich im unteren Lohnsegment befinden, soll eine Lohnsubvention gezahlt werden. Dabei soll die Lohnsubvention in Einkommensbereiche hineinreichen, die über dem bisherigen Mindestlohn liegen (Punkt D). Zur Vereinfachung wird hier eine Lohnsubvention unterstellt, die proportional nach unten, also mit geringerem Einkommen, zunimmt. Eine solche Lohnsubvention dreht die effektive Arbeitsangebotskurve um den Punkt D nach rechts (5). Die Arbeitnehmer verhalten sich ohne Subvention gemäß der ursprünglichen Arbeitsangebotskurve, mit Subvention bieten sie mehr Arbeit an. Folgt man dem in den Vereinigten Staaten praktizierten Earned Income Tax Credit, so verschiebt sich die Arbeitsangebotskurve in anderer Weise. Beginnend mit D dreht sich ein Teil der Gerade proportional nach rechts, danach verläuft die Kurve (etwa) parallel zu der ursprünglichen Angebotskurve, und schließlich nähert sich die Angebotskurve wieder der ursprünglichen Angebotskurve (wenn der Steuerkredit wie beim Earned Income Tax Credit bei niedrigem Einkommen zunächst zunimmt). Die Effekte (4) und (5) wirken der Verringerung der Arbeitslosigkeit entgegen. Dies ist umso mehr der Fall, je weiter der Punkt D in den oberen Einkommensbereich hineinreicht und je großzügiger die Lohnsubvention ausgestaltet ist.² Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Strecke FE nicht nennenswert gegenüber der Strecke AB verringert wird. Es kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass die Arbeitslosigkeit zunimmt.³

Schließlich ist noch ein dritter gegenläufiger Effekt zu berücksichtigen. Wird ein Teil der verbleibenden Arbeitslosigkeit FE durch kommunale Beschäftigungsprogramme aufgefangen, so dreht sich die Nachfragekurve nach Arbeitskräften um den Punkt A nach links (6), da private Anbieter wie Gartenbauunternehmen oder Bauunternehmen durch kommunale Beschäftigung, etwa in Bauhöfen, vom Markt verdrängt werden; die Nachfrage des privaten Sektors nach Arbeitskräften fällt geringer aus. Die Diskrepanz zwischen Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot nimmt abermals zu, und zwar auf GE. Aus diesen Überlegungen

² Die Berechnungen über die negative Einkommenssteuer, etwa in der Form, dass die Hälfte des Markteinkommens nicht auf die Sozialhilfe angerechnet wird, zeigen, dass der Übergangsbereich in hohe Einkommensbereiche hineinreicht und etwa ein Drittel der Arbeitnehmerschaft umfasst (Siebert 2002: 150); entsprechend hoch sind die Kosten.

³ Dies wäre übrigens anders, wenn die Lohnsubvention an die Unternehmen gezahlt wird. Dann verschiebt sich die Nachfragekurve nach rechts.

heraus muss man bezweifeln, dass nach dem Ifo-Vorschlag bis zu 2,3 Millionen Arbeitskräfte in zusätzliche Beschäftigung gebracht werden können.⁴

Eine Reihe von zusätzlichen Fragen sind in Betracht zu ziehen. Dies gilt für die Höhe der Kosten des Programms. Die Finanzierung der Ausgaben und der Ausfall an Einnahmen der Sozialversicherung erhöhen an anderer Stelle den Steuer- und Abgabenteil; dies schmälert die Arbeitsanreize, aber auch den Ansporn, in das eigene Humankapital zu investieren. Mögliche Beschäftigungseffekte verpuffen, wenn die Tarifpartner in den Tarifverträgen den Mindestlohn erhöhen. Dann steigen die Kosten für den Staat. Das Problem der Lohnsubvention in unserem Lohnfindungssystem ist, dass die Tarifpartner die Folgewirkungen ihres Fehlverhaltens in der Tarifpolitik auf einen Dritten, den Steuerzahler, abwälzen können. Der Staat übernimmt für den Niedriglohnbereich eine zusätzliche Verantwortung. Ferner kommt es zur Verankerung einer weiteren Ausgabendynamik in den Haushalten, denn man wird erwarten müssen, dass die Parteien in Wahlkämpfen zur Maximierung der Wählerstimmen damit werben, die Subvention zu erhöhen. Die Subvention dehnt sich dann in der politischen Mechanik aus. Schließlich: Da die Subventionen inzwischen 156 Mrd. Euro pro Jahr erreicht haben – 7,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und 35 Prozent des gesamten Steueraufkommens – erscheint es nicht angebracht, die Subventionen weiter auszuweiten.

Betrachtet man unsere Problemstellung in einem historischen Kontext, so hat Deutschland in den letzten dreißig Jahren den Wohlfahrtsstaat stark ausgebaut (Siebert 2002) und damit auch den Anspruchslohn erhöht. Dazu zählt beispielsweise die zeitliche Ausdehnung des Arbeitslosengeldes Mitte der achtziger Jahre von 12 Monaten auf bis zu 32 Monate. Jetzt wird ersichtlich, dass der Anspruchslohn, der auch durch die zeitlich unbefristete Arbeitslosenhilfe beeinflusst wird, erhebliche Fehlanreize hat und für die Arbeitslosigkeit mit verantwortlich ist. Anstatt daraus die Konsequenz zu ziehen, den Anspruchslohn realistischer zu justieren, sucht die Politik eine Lösung, die entweder die Verringerung des Anspruchseinkommens vermeidet oder die Verringerung des Anspruchslohns mit einer Lohnsubvention auffängt. Man darf bezweifeln, ob diese Strategie aufgeht.

Summary

The reduction of social welfare benefits for those who are able to work will lower the reservation wage and the effective minimum wage. This means more employment. However, subsidizing workers in the lower segment of the labor market will increase effective supply. This effect means more unemployment. Providing jobs by municipal programs will reduce labor demand of the private sector. Thus, wage subsidies are counterproductive to reduce unemployment.

⁴ Der Ifo-Vorschlag sieht außerdem vor, dass die Kommunen die verbleibende Arbeitslosigkeit zum bisherigen Sozialhilfeniveau beschäftigen. Dies wirft nicht nur die Frage der Finanzierung auf. Es bleibt ungeklärt, ob es nicht lohnend ist, in die kommunalen Beschäftigungsprogramme mit dem bisherigen Sozialhilfeniveau zu gehen anstatt sich zu dem neuen, niedrigeren Sozialhilfeniveau eine subventionierte Stelle auf dem Arbeitsmarkt zu suchen.

Literatur

- Boss A. (2001a). Messung des Lohnabstands nach Branchen und Regionen unter Berücksichtigung des qualifikatorischen Profils von Sozialhilfeempfängern. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. Berlin.
- (2001b). Sozialhilfe, Lohnabstand, Leistungsanreize und Mindestlohnarbeitslosigkeit. Kieler Arbeitspapiere 1075. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Christensen, B. (2001). The Determinants of Reservation Wages in Germany. Does a Motivation Gap Exist? Kieler Arbeitspapiere 1024. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Schneider, H., K. F. Zimmermann, H. Bonin, K. Brenke, J. Haisken-DeNew und W. Kempe (2002). Beschäftigungspotenziale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich, IZA-Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.
- Siebert H. (2001). *Der Kobra Effekt. Wie man Irrwege der Wirtschaftspolitik vermeidet*. Stuttgart.
- (2002). Der Anspruchslohn im Wohlfahrtsstaat – Herausforderungen für die Zukunft. In *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte*. Ausgabe I. Berlin.
- H.-W. Sinn, C. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2002). Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum. ifo Institut für Wirtschaftsforschung, *ifo Schnelldienst Sonderausgabe* 55 (9).
- Steiner V. (2000). Können durch einkommensbezogene Transfers an Arbeitnehmer die Arbeitsanreize gestärkt werden? Eine ökonometrische Analyse für Deutschland. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 33 (3): 385–395.