

Kromphardt, Jürgen

**Article — Digitized Version**

## Abbau der Arbeitslosigkeit durch Lohnsubventionen? Zur Frage der Lohnsubventionierung im niedrigen Einkommensbereich

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Kromphardt, Jürgen (1999) : Abbau der Arbeitslosigkeit durch Lohnsubventionen? Zur Frage der Lohnsubventionierung im niedrigen Einkommensbereich, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 79, Iss. 8, pp. 462-465

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40399>

**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.*

barkeit. Was diese angeht, so ist zunächst daran zu erinnern, daß die Benchmarking-Gruppe von einer ohnehin geplanten Senkung der Lohnnebenkosten ausgeht und lediglich vorgeschlagen hat, wegen der höheren Beschäftigungswirksamkeit den dafür vorgesehenen Betrag nicht für die lineare Senkung aller Beiträge um etwa einen Prozentpunkt zu verwenden, sondern die Entlastung auf den Niedriglohn-Bereich zu konzentrieren.

In dieser Hinsicht wird der Vorschlag aber durch das ZEW-Gutachten eindeutig unterstützt. Bei der empirischen Ermittlung der Nachfrage-Elastizitäten hat sich gezeigt, daß die Nachfrage nach Beschäftigten bei den gering qualifizierten Männern mit dem Faktor 0,65, bei den Facharbeitern jedoch nur mit dem Faktor 0,05 auf (relativ geringe) Änderungen der Lohnkosten reagiert<sup>23, 24</sup> – was ja nichts anderes bedeutet, als daß Kosten-

Entlastungen im mittleren und oberen Lohnbereich geringe, im Niedriglohn-Bereich aber sehr viel größere Beschäftigungseffekte haben sollten. Auch das IAB kommt deshalb bei seinen Simulationsrechnungen zu dem Schluß, daß „der gestaffelte Zuschuß zu den Sozialversicherungsbeiträgen einer linearen Beitragssenkung überlegen“ wäre, und es verweist dafür auch auf die Ergebnisse niederländischer Untersuchungen<sup>25</sup>. Das sollte bei unvoreingenommener Beurteilung eigentlich ausreichen, um den Vorschlag zu stützen.

Warnen sollte man jedoch vor mehr oder minder gutgemeinten Kompromißvorschlägen, die beim gegenwärtigen Stand der Diskussion auf zeitlich befristete, regional begrenzte und auf Problemgruppen beschränkte „Modellversuche“ hinauslaufen würden. Welcher Unternehmer würde auf einer solchen Basis die notwendigen In-

vestitionen in die Erschließung neuer Märkte für einfache Dienstleistungen riskieren? Wenn aber diese Investitionen nicht unternommen werden, dann werden die eingesetzten Mittel, sofern sie überhaupt in Anspruch genommen werden, in erster Linie Mitnahme- und Substitutionseffekte auslösen. Die Modellversuche würden so nur die seit langem bekannte Unwirksamkeit derartiger Maßnahmen ein weiteres Mal bestätigen. Wenn die Veränderung unserer Beschäftigungsstrukturen und die nachhaltige Erhöhung des Beschäftigungsniveaus gewollt ist, dann hilft nur die generelle und dauerhafte Änderung der Kostenstruktur.

<sup>23</sup> Hermann Buslei et al., a.a.O., S. 76.

<sup>24</sup> Bei den Frauen reagiert das Arbeitsvolumen stärker als die Zahl der Beschäftigten und die Unterschiede zwischen den Qualifikationsgruppen sind geringer.

<sup>25</sup> Stefan Bender et al., a.a.O., S. 5.

Jürgen Krömphardt

## Zur Frage der Lohnsubventionierung im niedrigen Einkommensbereich

Die Konsequenzen der hohen Belastung der Lohneinkommen mit Sozialabgaben machen sich besonders im Niedriglohnbereich bemerkbar, nämlich bei niedrig produktiven Arbeitsplätzen, die bei voller Belastung mit den (proportionalen) Sozialabgaben sich für die Unternehmer nicht rentieren, weil sie zu kostendeckenden Preisen keine oder nur sehr wenige Abnehmer für ihre Produkte (Güter oder Dienstleistungen) finden. Gleichzeitig sind solche Arbeitsplätze für Arbeitnehmer wenig attraktiv, weil diese von den gering-

gen Stundenlöhnen auch noch die Arbeitnehmeranteile an den Beiträgen zur Sozialversicherung abführen müssen und ein entsprechend niedriges Nettoeinkommen erhalten.

Die Steuerbelastung im Bereich niedriger Einkommen ist dagegen wegen der hohen Freibeträge und wegen der progressiven Gestaltung des Steuertarifs gering; bei den Sozialversicherungsbeiträgen bestehen beide Entlastungsmechanismen nicht. Aus diesen Überlegungen heraus hat z.B. die Zukunftskommission der Friedrich-

Ebert-Stiftung in ihrem im Jahre 1998 vorgelegten Bericht vorgeschlagen, entsprechende Entlastungen auch bei den Sozialbeiträgen einzuführen, indem die Gesamtheit der Sozialbeitragszahler oder die Gesamtheit der Steuerzahler einen Teil der Sozialabgaben der Bezieher niedriger Stundenlöhne übernimmt.

Die Entlastungen sollen sich ganz bewußt an den Stundenlöhnen orientieren. Es geht nicht darum, Personen zu begünstigen, die trotz hoher Stundenlöhne wegen ihrer kurzen Arbeitszeit ein niedri-

ges Monatseinkommen erzielen, sondern solche, die bereit sind, zu niedrigen Stundenlöhnen zu arbeiten, z.B. als Hilfsarbeiter für leichte Arbeiten in der Landwirtschaft (tariflicher Stundenlohn in Rheinland-Naussau 8,38 DM), als Haushaltshilfe in Privathaushalten (9,51 DM in Nordrhein-Westfalen), als ungelernete Verkäuferin im 1. Jahr im Bäckerhandwerk des Saarlandes (10,04 DM), als Bote/Page in Hotels und Gaststätten des Saarlandes (10,14 DM), usw.<sup>1</sup> Durch die Übernahme der Sozialabgaben stiege das verfügbare Einkommen dieser Personen an, ohne daß ihre Ansprüche an die Sozialversicherung bezüglich ihrer künftigen Rente oder ihre Leistungsansprüche an die Krankenversicherung geschmälert würden. Gleichzeitig würde den Unternehmern das Einstellen entsprechend niedrig bezahlter Arbeitskräfte erleichtert, da die Zuschüsse von der Zukunftskommission nicht nur für die Arbeitnehmerbeiträge, sondern auch für die Arbeitgeberbeiträge vorgesehen waren.

Die Zukunftskommission beabsichtigte nicht, mit diesem Vorschlag einen Niedriglohnsektor zu schaffen. Vielmehr ging es ihr darum, in den bereits bestehenden Tarifbereichen mit niedrigen Löhnen mehr Arbeitsplätze zu schaffen und gleichzeitig das Interesse nicht erwerbstätiger Personen zu steigern, solche Arbeitsplätze zu besetzen. Diese Arbeitsplätze sollten also im Rahmen der bestehenden Tarifverträge entlohnt werden.

### **Probleme der bestehenden Regelungen**

Die Benchmarking-Gruppe im Rahmen des „Bündnis für Arbeit“ hat diese Vorschläge aufgegriffen und in modifizierter Form in die Diskussion eingebracht. Sie müssen vor dem Hintergrund beurteilt

werden, daß in Deutschland bereits jetzt Regelungen bestehen, die es ermöglichen, im Niedriglohnbereich (aber nicht nur dort) der Belastung mit Sozialabgaben zu entgehen; allerdings gehen dabei die Ansprüche an die Rentenversicherung verloren, die von den Arbeitnehmern andernfalls erworben würden. Diese Ausweichmöglichkeiten bestehen zum einen in der Ausnutzung des 630-Mark-Gesetzes und zum anderen in der Ausnutzung der Möglichkeit, Arbeitnehmer in die Scheinselbständigkeit zu drängen. Diese Möglichkeiten können auch für Tätigkeiten ausgenutzt werden, für die höhere Stundenlöhne gezahlt werden, wobei dafür im Bereich der 630-Mark-Jobs die vereinbarte Arbeitszeit entsprechend kurz ausfallen muß, damit die Grenze von 630 DM nicht überschritten wird. Es besteht also bereits jetzt ein Ausnahmehereich, der jedoch in sehr unsystematischer und komplizierter Weise von den allgemein geltenden Regelungen ausgenommen worden ist. Insofern ist es notwendig, sich über eine besser in das System eingefügte Regelung Gedanken zu machen.

Eine solche systemadäquate Regelung müßte Sprungstellen in der Belastung mit Sozialabgaben vermeiden. Solche Sprungstellen führen nämlich erstens dazu, daß – wie bei den 630-Mark-Jobs zu beobachten – Arbeitsverträge künstlich so gestaltet werden, daß die Tätigkeiten unter das 630-Mark-Gesetz fallen. Sie führen außerdem dazu, daß es für die Arbeitnehmer, die in einem solchen Ausnahmehereich tätig sind, unattraktiv wird, die Grenzen dieses Bereichs zu überschreiten und ein höheres Einkommen zu erzielen. Denn bei

Überschreiten der Schwelle zum Normalbereich wird ihr verfügbares Einkommen – obwohl ihr Bruttoeinkommen steigt – kleiner, solange schlagartig die Sozialabgabenbelastung einsetzt.

### **Sprungstellen vermeiden**

Will man dieses Anreizproblem beseitigen, so muß die Begünstigung schrittweise abgebaut werden. Nur dann bleibt für den einzelnen Arbeitnehmer der Anreiz erhalten, sich zu qualifizieren und eine besser bezahlte Beschäftigung anzunehmen. Die Berücksichtigung dieser Überlegung macht allerdings eine generelle Anwendung des Vorschlags der Zukunftskommission und der Benchmarking-Gruppe sehr teuer. Es ist zwar nicht übermäßig teuer, bei solchen Einkommen die Belastung mit Sozialabgaben zu verringern, die das Niveau der Sozialhilfe nicht wesentlich überschreiten, zumal hier den Mehrausgaben durch die Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen die Mehreinnahmen gegenüberstehen, die sich ergeben, wenn zusätzliche Arbeitsplätze auf diese Weise geschaffen und die Zahl der Arbeitslosen reduziert wird.

Läßt man jedoch mit steigenden Einkommen die Zuschüsse nur sukzessive auslaufen, so werden Einkommensbezieher begünstigt, die bisher auch ohne diese Zuschüsse zu arbeiten bereit waren, von den Unternehmen beschäftigt wurden und ein Einkommen oberhalb der Sozialhilfe bezogen. Die Belastung des Staatshaushalts wird natürlich vermindert, wenn auch in diesem Bereich zusätzliche Arbeitsplätze entstehen. Zielrichtung des Vorschlags waren jedoch gerade die niedrig qualifizierten Arbeitskräfte, deren Arbeitsplätze wenig produktiv sind und deswegen von den Unternehmern

<sup>1</sup> Angaben aus „WSI-Informationen zur Tarifpolitik“, Nr. 39, Düsseldorf, Juni 1999, S. 7.

als unrentabel betrachtet und gar nicht erst geschaffen werden.

Freeman und Schettkat<sup>2</sup> zeigen in einem Vergleich mit den USA, daß diese Arbeitsplätze für die USA für allem durch den in Deutschland wesentlich höheren „Keil“ zwischen Brutto- und Nettolöhnen „zu teuer“ werden, während der aus dem Sozialhilfeniveau ableitbare Mindestlohn in etwa auf der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns in den USA liegt.

Angesichts der hohen Mitnahmeeffekte – vor allem bei Arbeitnehmern und Arbeitsplätzen, auf die die vorgeschlagene Maßnahme hauptsächlich gar nicht ausgerichtet ist – ist es nötig abzuschätzen, wie viele zusätzliche Arbeitsplätze von den Unternehmern geschaffen werden könnten, wenn im Bereich niedriger Stundenlöhne die Sozialabgaben durch Zuschüsse der Sozialversicherung verringert würden.

### Wie hoch ist das Potential an neuen Arbeitsplätzen?

In der Diskussion dieser Frage besteht Übereinstimmung, daß diese Arbeitsplätze wohl nur im Dienstleistungsbereich entstehen werden. Deshalb ist in diesem Zusammenhang relevant, ob in Deutschland eine Dienstleistungslücke besteht und wie groß sie ist. In dieser Diskussion hat das DIW wiederholt darauf hingewiesen, daß bei einer Analyse nach Berufsgruppen und Tätigkeiten die vermutete Dienstleistungslücke gegenüber den USA wesentlich geringer ausfällt als bei einer Gliederung nach Wirtschaftszweigen. Wenn man die Dienstleistungs-

lücke als Anteil der mit Dienstleistungstätigkeiten beschäftigten Erwerbstätigen an der Gesamtheit der Erwerbstätigen mißt, so verschwände die oftmals behauptete Dienstleistungslücke fast gänzlich<sup>3</sup>. Dies gilt allerdings nicht mehr, wenn man die Zahl der Dienstleister nicht auf die Zahl der Erwerbstätigen, sondern auf die Zahl der Erwerbspersonen (also die Personen, die erwerbstätig sind oder es sein möchten) bezieht oder auf die Einwohnerzahl. Da die Erwerbsquote in den USA deutlich höher ist als in Deutschland, ergibt sich bei dieser Berechnung eine Dienstleistungslücke in Deutschland.

Wie groß diese Lücke ist und in welchem Umfang sie durch die Umsetzung des Vorschlags verringert würde, ist schwer zu beantworten. Eine Schätzung des Mannheimer Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) hält einen Gewinn zwischen 50 000 und 180 000 zusätzlichen Arbeitsplätzen für möglich, während das Nürnberger Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung den Arbeitsplatzeffekt auf etwa 160 000 Personen schätzt. Gemessen an der Zahl von 1,5 Mill. registrierten Arbeitslosen ohne eine abgeschlossene Berufsausbildung (Stand: September 1998) ist dieser Beitrag gering, aber auch nicht unbeachtlich.

### Gibt es genügend Bewerber für diese Arbeitsplätze?

Angesichts dieses Zahlenverhältnisses scheint die Sorge unberechtigt, diese Arbeitsplätze könnten wegen zu geringer Nettoentlohnung nicht besetzt werden. Es wird jedoch vermutet, daß viele potentielle Bewerber um solche

Stellen es vorziehen, Sozialhilfe zu beziehen, wenn der Abstand zwischen Nettolohn und Sozialhilfe zu gering ist. Deshalb fordert die Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung und die Benchmarking-Gruppe, die Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen nur sukzessive abzubauen, weil ein schlagartiges Auslaufen der Zuschüsse die Erwerbstätigkeit finanziell unattraktiv macht und von daher die in Frage kommenden Personen veranlaßt, lieber nicht erwerbstätig zu sein und Sozialhilfe zu beziehen.

Wenn diese Vermutung richtig ist, dann müßte unter den jetzigen Beziehern von Sozialhilfe ein großer Personenkreis sein, der durch die Zuschüsse zur Aufnahme von Erwerbstätigkeit bewegt werden könnte. Um den Umfang dieses Personenkreises abzuschätzen, ist es hilfreich, sich die Struktur der Empfänger von Sozialhilfe anzuschauen. Laut Sozialhilfestatistik 1997<sup>4</sup> (eine neuere Statistik liegt noch nicht vor) bezogen am Jahresende 1997 knapp 1,5 Mill. Haushalte in Deutschland Sozialhilfe. Die größte Gruppe innerhalb dieser Haushalte bildeten alleinstehende Personen (288 000 Männer und 334 000 Frauen). Die zweitgrößte Gruppe bildeten alleinerziehende Frauen, nämlich 325 000, von denen 182 000 ein Kind erziehen, die übrigen zwei oder mehr Kinder.

Deutlich kleinere Gruppen bilden die Ehepaare mit Kindern (184 000), die Ehepaare ohne Kinder (104 000), die nichtehelichen Lebensgemeinschaften (40 000) sowie schließlich die alleinerziehenden Männer (104 12). In diesen Haushalten lebten ca. 2,9 Mill. Personen. Für eine Arbeitsaufnahme

<sup>2</sup> R. Freeman, R. Schettkat: Zwischen Fast Food und Excellence. Die Beschäftigungslücke in Deutschland im Vergleich zu den USA; erscheint im Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 1999.

<sup>3</sup> Vgl. DIW-Wochenberichte 14/1996, 34/1997 sowie 35/1998.

<sup>4</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt: Wirtschaft und Statistik, Heft 2, 1999.

kommen natürlich nur die Bezieher von Sozialhilfe im Alter von 15 bis 64 Jahren in Frage. Dies waren 1,78 Mill. Personen. Von diesen waren 7,7% erwerbstätig, knapp 40%, nämlich 702 000, als arbeitslos registriert und mehr als die Hälfte (53%) waren weder erwerbstätig noch arbeitslos, und zwar wegen Aus- und Fortbildung, häuslicher Bindung, Krankheit, Alter und aus sonstigen Gründen, wobei die „Nichterwerbstätigen aus sonstigen Gründen“ mit 414 000 Personen die größte Gruppe in dieser Rubrik darstellen.

Das Potential an Personen, die aus der Arbeitslosigkeit in neue, relativ schlechtbezahlte, aber durch Zuschüsse begünstigte Arbeitsplätze „geloockt“ werden können, besteht also aus den 702 000 als arbeitslos registrierten Sozialhilfebeziehern sowie einem Teil der 414 000 Sozialhilfeempfängern, die wegen sonstiger Gründe nicht erwerbstätig sind. Unter diesen Personen kommen ganz besonders Alleinstehende für die Besetzung der zusätzlichen Arbeitsplätze in Frage, weil bei diesen die Sozialleistungen (Regelsatz plus Ausgaben für Wohnungsnutzung) weniger als die Hälfte der Nettoverdienste (in Höhe von 40% des durchschnittlichen Nettoverdienstes eines ledigen Facharbeiters in der Industrie) betragen<sup>6</sup>. Das Potential könnte also in der Größenordnung von einer halben bis einer ganzen Million Personen liegen.

Diese Zahlen besagen selbstverständlich nicht, daß diese Personen freiwillig von Sozialhilfe leben statt erwerbstätig zu sein. Vielmehr fehlt es meistens am Angebot von Arbeitsplätzen. Dennoch ist nicht auszuschließen, daß

ein Teil dieser Sozialhilfeempfänger zögern würde, einen Arbeitsplatz anzunehmen, auf dem er kein höheres Nettoeinkommen erzielt, als er als Sozialhilfe bezieht.

Zu diesem Potential an aktivierbaren Sozialhilfeempfängern kommt das Potential aus dem Kreis der registrierten Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung hinzu sowie alle Personen, die weder erwerbstätig noch registrierte Arbeitslose sind und dennoch keine Sozialhilfe beziehen, weil sie entweder nicht bedürftig im Sinne der Gesetzgebung sind oder weil sie keine Sozialhilfe beantragt haben. In bezug auf die Arbeitslosen weist das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) auf die große Zahl schwer vermittelbarer, langfristig arbeitsloser Personen hin<sup>6</sup>.

Vergleicht man dieses Potential an Bewerbern um die neu geschaffenen Arbeitsplätze, so muß man sich aufgrund der Schätzungen über die neu entstehenden Arbeitsplätze fragen, ob es angesichts knapper öffentlicher Kassen sinnvoll ist, ein so großes Potential durch Zuschüsse zu den Sozialbeiträgen zu aktivieren, wenn deren durch die Zuschüsse hervorgerufener Erwerbwunsch dann doch daran scheitert, daß nicht genügend zusätzliche Arbeitsplätze entstehen. Eher sollte nach kostengünstigeren Alternativen gesucht werden.

#### **Kostengünstigere Alternativen**

Angesichts der unsicheren Arbeitsplatzeffekte und der begrenzten Informationen über die Relevanz des (zu) geringen Abstands zwischen Nettolöhnen und Sozial-

hilfe bietet es sich an, nicht so gleich auf eine generelle, flächendeckende Einführung der vorgeschlagenen degressiv gestalteten Zuschüsse zu den Sozialbeiträgen hinzuarbeiten, sondern regional begrenzte Modellprojekte vorzuschalten, bei denen Arbeitsämter, Sozialämter und andere kommunale Einrichtungen, Industrie- und Handelskammern sowie Handwerkskammern eng zusammenarbeiten und ausloten, welche Hemmnisse bei dem Versuch auftreten, durch Entlastung von Sozialbeiträgen die Schaffung neuer Arbeitsplätze zu bewirken und diese Arbeitsplätze zu besetzen.

Sollte sich die Gestaltung der Sozialhilfe als ein Hinderungsgrund für die Besetzung solcher Arbeitsplätze erweisen, deren Entlohnung nicht sehr stark über dem Sozialhilfeanspruch liegt, so könnten die Sozialämter stärker darauf drängen, daß arbeitsfähige Personen, die nicht in die Betreuung von Kindern oder Pflegebedürftigen eingebunden sind, im Rahmen der Sozialhilferegulierung Arbeiten übernehmen müssen oder an Qualifizierungsmaßnahmen teilzunehmen haben, wenn sie ihren Sozialhilfeanspruch nicht verlieren wollen.

Darüber hinaus könnte als generelle Maßnahme erwogen werden, die im Rahmen der ökologischen Steuerreform vorgesehene Senkung der Beitragssätze nicht überall in gleichem Umfang vorzunehmen, sondern sie für niedrige Stundenlöhne stärker zu senken als bei mittleren und höheren Lohnsätzen (ohne daß die Rentenansprüche dadurch relativ stärker reduziert werden). Auf diese Weise entstünden keine zusätzlichen Kosten in Form von Einnahmeausfällen bei der Sozialversicherung, da die Senkung der Beitragssätze so wieso erfolgen soll.

<sup>6</sup> Vgl. Alfred Boss: Sozialhilfe, Lohnabstand und Leistungsanreize, Kieler Arbeitspapier, Nr. 912, Kiel 1999, insb. S. 31.

<sup>6</sup> IAB: Kann der harte Kern der Arbeitslosigkeit durch einen Niedriglohnssektor aufgelöst werden?, IAB-Kurzbericht, Nr. 3/1999, 7. 5. 99.