

Franz, Wolfgang; Profit, Stefan

Working Paper

Wege aus der Unterbeschäftigung im Weissbuch der EU-Kommission: Eine kritische Würdigung

Diskussionspapier, No. 15

Provided in Cooperation with:

Department of Economics, University of Konstanz

Suggested Citation: Franz, Wolfgang; Profit, Stefan (1994) : Wege aus der Unterbeschäftigung im Weissbuch der EU-Kommission: Eine kritische Würdigung, Diskussionspapier, No. 15, Universität Konstanz, Forschungsschwerpunkt Internationale Arbeitsmarktforschung, Konstanz

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/92420>

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.

Forschungsschwerpunkt
"Internationale Arbeitsmarktforschung"

Center for International Labor Economics
(CILE)

Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Statistik
Universität Konstanz

Wolfgang Franz
Stefan Proft

Wege aus der Unterbeschäftigung
im Weißbuch der EU-Kommission
Eine kritische Würdigung

Postfach 5560 D 139
78434 Konstanz
Deutschland / Germany

Diskussionspapier
15 - 1994

2. JUNI 1994 Weltwirtschaft
Kiel

J 752 (15) du mi br sig gla

Wege aus der Unterbeschäftigung im Weißbuch der EU-Kommission

Eine kritische Würdigung

W 752 (15)



Wolfgang Franz
Stefan Profit

542767

Diskussionspapier

Nr. 15

Juni 1994

Zusammenfassung:

Dieser Beitrag diskutiert kritisch die beschäftigungspolitischen Strategien des im Dezember 1993 erschienen Weißbuchs der Kommission der Europäischen Union. Die Autoren des Weißbuchs sehen die Hauptansätze zur Reduzierung der Erwerbslosigkeit in Europa in einer Umstrukturierung des Bildungswesens und in der Senkung der Abgabenbelastung der Arbeit. Auffallend ist, besonders im Hinblick auf die öffentliche Diskussion in Deutschland, die zurückhaltende Behandlung von Fragen der Deregulierung des Arbeitsmarktes. In diesem Rahmen werden empirische Fakten und Ergebnisse ökonometrischer Studien zur Flexibilität des deutschen Arbeitsmarktes auf dem Hintergrund bestehender institutioneller Gegebenheiten präsentiert, und erörtert, inwieweit der Zentralisierungsgrad von Lohnverhandlungen und die herrschende Lohnstruktur beschäftigungshemmend wirken. Abschließend werden die im EU-Weißbuch postulierten Beschäftigungseffekte einer Senkung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung in Frage gestellt.

Wolfgang Franz, Universität Konstanz und Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Selbstverständlich reflektieren die hier vorgetragenen Ansichten die persönlichen Auffassungen der Autoren und nicht notwendigerweise auch die anderer Institutionen.

Stefan Profit, Universität Konstanz

1 Umfeld und Inhalt der Argumente des Weißbuchs

Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des EU-Weißbuchs "Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung - Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert" im Jahre 1993 belief sich die Zahl der Arbeitslosen in der EU auf rund 16 Mio. Personen, also auf gut 10 v.H. der registrierten Erwerbspersonen. Bei Abfassung dieses Beitrags hat sich das Beschäftigungsproblem z.T. dramatisch verschärft, allein in Deutschland zählen wir im April 1994 etwa 4 Mio. registrierte Arbeitslose. Rechnet man die "versteckten" Arbeitslosen hinzu, die sich in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik befinden oder auf Grund eines vorgezogenen Ruhestands aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind, so bewegen wir uns auf die traumatische Zahl von 6 Mio. Erwerbslosen zu.

Die Kosten der Arbeitslosigkeit sind immens. Allein aus gesamtfiskalischer Sicht belaufen sie sich nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) für 1993 in West- und Ostdeutschland auf über 116 Mrd. DM, das sind etwa 34 Tsd. DM je Arbeitslosen.¹ Für die EU werden die fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit 1993 im Weißbuch auf 210 Mrd. ECU geschätzt, d.h. nahezu 4 v.H. des EU-Bruttoinlandsproduktes (S. 141). Zu Recht weist die EU-Kommission darauf hin, daß der Kostenumfang in Wirklichkeit noch höher zu veranschlagen ist, u.a. auch deshalb, weil mit einer Unterbeschäftigung erhebliche soziale Kosten einhergehen.

Angesichts dieser Belastungen versteht es sich von selbst, daß außerordentlich großer und rascher Handlungsbedarf besteht. Das Problem wird auch von den Regierungen anerkannt, wie es z.B. beim "Beschäftigungsgipfel" der G7-Staaten im März 1994 zum Ausdruck kam, in dessen Rahmen die OECD um eine umfassende Analyse der Probleme und eine Erarbeitung von Lösungsvorschlägen gebeten wurde. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob und inwieweit die OECD zu anderen oder weitergehenden Schlußfolgerungen kommt, als die zahlreichen bereits vorliegenden Studien einschließlich des EU-Weißbuchs.

Auf deutscher Ebene besteht ebenfalls hohes Problembewußtsein und die Erkenntnis, daß unverzüglich Maßnahmen ergriffen werden müssen. Die Bundesregierung sieht erfolgversprechende Wege aus der Beschäftigungslosigkeit vor allem in der Verbesserung und Zukunftssicherung des Standortes Deutschland.² Auch der Sachverständigenrat hebt in seinem letzten Gutachten Ende 1993 die Bedeutung verbesserter Angebotsbedingungen hervor. Der Wirtschaftspolitik müsse es gelingen, "die Bedingungen dafür zu verbessern, daß Unternehmen

¹ Quelle: Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Kurzbericht Nr. 6 v. 11.03.1994.

² Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft (1993), Zukunftssicherung des Standortes Deutschland, Bonn.

bereit sind, im Hinblick auf zukünftige Nachfrage und damit erzielbare Gewinne zu investieren. Dies ist der Grundgedanke der vom Sachverständigenrat seit vielen Jahren vertretenen angebotsorientierten Politik." (TZ 47*).³

Kurz umrissen ist dies mithin das Umfeld, in welches die beschäftigungspolitischen Erkenntnisse und Handlungsanweisungen des EU-Weißbuchs einzuordnen sind. Dabei ist neben einer Einschätzung der im Weißbuch vorgetragenen Vorschläge zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit auch die Frage von einigem Interesse, welche möglichen Wege nicht im Weißbuch stehen, d.h. welche Maßnahmen die EU-Kommission offenbar für wenig aussichtsreich hält.

Stark vereinfachend lassen sich die Argumente der Kapitel 7-9 des Weißbuchs wie folgt zusammenfassen, wobei es sich hier aus Platzgründen nur um eine Auswahl - und die auch subjektiv - handelt.⁴

- (i) Leitender Gedanke für eine Reform der allgemeinen und beruflichen Bildungssysteme muß die allgemeine Verbreitung und systematische Gestaltung der Weiterbildung und Fortbildung sein. Zugrundegelegt werden muß ein wachsender Umbau und Neuaufbau des Kenntnis- und Wissensstandes, wozu das Erlernen des lebenslangen Weiterbildens notwendig ist. Für diesbezügliche Reformen ist vor allem eine Umstrukturierung der Ausgaben für das Bildungswesen, weniger aber deren Erhöhung erforderlich. Generell sollten der Privatsektor und besonders die Unternehmen stärker in den Berufsausbildungssystemen mitwirken und die Zusammenarbeit zwischen den Universitäten und der Wirtschaft gefördert werden. Die ziemlich allgemein gehaltenen Vorschläge des Weißbuchs werden mit der Anregung gekrönt, demnächst ein "Europäisches Jahr der Bildung" auszurufen bzw. zu veranstalten.
- (ii) Zur Umsetzung von Wachstum in Beschäftigung wird sowohl ein kräftiges Wirtschaftswachstum wie auch eine beschäftigungsintensivere Wachstumsstruktur benötigt. In diesem Rahmen bedarf es einer effizienteren Politik auf dem Arbeitsmarkt in dem Sinne, daß ein neues, vernünftiges und vereinfachtes Regulierungs- und Anreizsystem geschaffen werden müsse, welches zur Arbeitsplatzschaffung beiträgt, ohne die Lasten des Wandels denjenigen aufzubürden,

³ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1993), Jahresgutachten 1993/94, "Zeit zum Handeln - Antriebskräfte stärken", Stuttgart.

⁴ Bei den folgenden Punkten handelt es sich teilweise um wörtliche Zitate aus den Kapiteln 7-9 des Weißbuchs. Der besseren Lesbarkeit halber sind die Zitate als solche nicht gekennzeichnet.

deren Stellung am Arbeitsmarkt ohnehin schwach ist. Schwerpunkt der Maßnahmen sollten die längerfristigen Perspektiven auf dem Weg ins 21. Jahrhundert sein.

- (iii) Auf dem Arbeitsmarkt sind vier miteinander verknüpfte Ziele anzustreben:
- eine breitere Verteilung von Arbeitsplätzen und Einkommen durch eine Änderung der Struktur und Dauer der Arbeitszeit,
 - eine Verbesserung des Zuganges zum Arbeitsmarkt insbesondere für Jugendliche und Langzeitarbeitslose,
 - eine Erhöhung des Humankapitals durch ständige Fort- und Weiterbildung,
 - die Schaffung neuer Arbeitsplätze und Tätigkeiten - insbesondere durch Nutzung des Potentials der mittelständischen Unternehmen - im Umwelt- und Dienstleistungsbereich.
- (iv) Spezifische Maßnahmen bestehen u.a. darin,
- die Stundenloohnerhöhungen unter dem Produktivitätswachstum zu halten,
 - eine Arbeitszeitverkürzung auf freiwilliger Basis zu fördern,
 - die relativen Kosten der Arbeit im Verhältnis zu den anderen Produktionsfaktoren zu senken und zwar vor allem durch eine Reduktion der Abgaben der Arbeitgeber (insbesondere bei den Lohnnebenkosten),
 - kleine und mittlere Unternehmen nach Möglichkeit von finanziellen, steuerlichen, administrativen und rechtlichen Beschränkungen zu befreien, die sie unverhältnismäßig belasten,
 - die Entwicklung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten durch öffentlich/private Partnerschaften zu fördern,
 - die Schaffung von Arbeitsplätzen durch EU-Programme in besonderen Förderregionen ("Ziel-Nr. 1-Gebiete") zu unterstützen; den durchschnittlichen jährlichen Kosten 1993-2000 in Höhe von 25 Mrd. ECU stünden dann am Ende dieses Zeitraumes 100 Tsd. Dauerarbeitsplätze gegenüber,
 - eine gemeinschaftsweite Garantie einzuführen, nach der kein Jugendlicher unter 18 Jahren arbeitslos sein darf, sondern einen Anspruch auf eine Ausbildungsmaßnahme hat.

Vor dem Hintergrund der in Deutschland nach wie vor anhaltenden Diskussion über die Notwendigkeit einer Deregulierung auf dem Arbeitsmarkt fällt die eher zurückhaltende Behandlung dieses Aspekts im Weißbuch auf. Die Arbeitsmarktderegulierung wird zwar an verschiedenen Stellen erwähnt aber immer als Standpunkt einiger Mitgliedsstaaten referiert,

ohne daß erkennbar würde, daß sich die EU-Kommission solchen, namentlich genannten Maßnahmen - wie z.B. Lockerung der Vorschriften für den Kündigungsschutz (S. 142) - vorbehaltlos anschließt. Es wird konstatiert, daß sich einige Mitgliedsstaaten in Richtung einer höheren Arbeitsmarktflexibilität bewegt hätten, aber gleichzeitig hervorgehoben, daß es auf die "administrativen Hindernisse im Hinblick auf flexible oder variable Arbeitsmodelle" ankomme und auch darauf, daß "viele einzelstaatliche Steuersysteme nur unzureichend auf die derzeitigen und künftigen Beschäftigungserfordernisse zugeschnitten" seien (S. 143). Zusammengenommen legt diese Exegese des Weißbuchs die Interpretation nahe, daß die EU-Kommission den Stellenwert einer Deregulierung auf dem Arbeitsmarkt wesentlich zurückhaltender veranschlagt als beispielsweise die Bundesregierung. Zu Recht?

Stattdessen wird ausführlich auf die Bedeutung der Abgabenbelastung der Arbeit eingegangen und es wird eine Senkung der öffentlichen Abgaben zwecks Reduktion der Arbeitskosten vorgeschlagen, wobei eine Kompensation des Einnahmeausfalls im Bereich von Öko- und Verbrauchssteuern ins Auge gefaßt wird. Ist das ökonomisch sinnvoll?

Wie vorhin kurz angedeutet, ist auch aufschlußreich und diskussionswürdig, welche denkbaren Maßnahmen zur Überwindung der Arbeitslosigkeit im Weißbuch nicht genannt werden. Hauptsächlich fällt auf, daß von einer antizyklischen Fiskalpolitik nicht die Rede ist, vielmehr wird in Kapitel 1.6 erwähnt, daß die Mitgliedsstaaten in den Jahren 1991 und 1992 ein Anwachsen der Haushaltsdefizite zwar zugelassen hätten, "weil man der Ansicht war, daß dies die Binnennachfrage stützen würde" (S. 58), jedoch bestünde Mitte 1993 kein Handlungsspielraum, weil durch weitere Haushaltsdefizite die daraus resultierende "negative Beeinflussung des Vertrauens eher die Gesamtnachfrage eindämmen als abstützen" würde (S. 58). Notwendiger seien vielmehr konkrete, glaubwürdige mittelfristige Konsolidierungsprogramme.

Eine die deutschen Verhältnisse stärker berücksichtigende Politikempfehlung könnte darauf hinauslaufen, die rezessionsbedingten Defizite bewußt in Kauf zu nehmen und die allfälligen Konsolidierungsmaßnahmen zwar in der Rezession zu beschließen, weil dann die dafür notwendigen Einsichten am ehesten vorhanden sind, sie aber erst zu einem Zeitpunkt der erwarteten konjunkturellen Erholung wirksam werden zu lassen. Ansatzweise ist die Bundesregierung diesen Weg auf der Einnahmeseite gegangen, indem sie die Einführung des Solidaritätszuschlags auf 1995 vertagt hat.

2 Zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes

Wie bereits im ersten Abschnitt erläutert, spielt im Weißbuch eine "maßvolle" Lohnentwicklung unter dem Produktivitätsfortschritt eine große Rolle, während einer Deregulierung der institutionellen Regelungen des Arbeitsmarktes weniger vehement das Wort geredet wird. Beide Aspekte werden in der Diskussion hierzulande unter der Rubrik "höhere Flexibilität am Arbeitsmarkt" angesprochen, so daß es sich anbietet, diese Gemeinsamkeit zwischen dem EU-Weißbuch und der hiesigen Diskussion kritisch zu analysieren.

Wie flexibel bzw. "sklerotisch" ist der deutsche Arbeitsmarkt? Ein häufig angesprochener Gesichtspunkt bezieht sich auf eine mangelhafte Dynamik auf dem deutschen Arbeitsmarkt - im Gegensatz etwa zu den USA -, u.a. durch zu restriktive Kündigungsschutzregelungen verursacht. Eine genauere Betrachtung relativiert indessen diesen pauschalen Vorwurf beträchtlich.

Sicherlich ist in den USA der Kündigungsschutz weit weniger ausgeprägt als bei uns, entsprechende Gesetze sind (noch) kaum vorhanden, wenn sich auch die dortige Rechtsprechung allmählich dieses Themas zu bemächtigen scheint.⁵ Entsprechend höher fallen dort die Umschlagsprozesse auf dem Arbeitsmarkt auf Grund von "hiring and firing" aus: 1981/82 belief sich die Summe aus Einstellungen und Entlassungen bezogen auf die Gesamtzahl der Beschäftigten (die "turnover rate") in den USA auf 40 %. Die Vergleichszahl für Westdeutschland beträgt 25 % und ist damit wesentlich höher als der EU-Durchschnitt in Höhe von 18 %.⁶ Daraus kann jedoch nicht der Schluß gezogen werden, Unternehmen in Deutschland hätten im Vergleich zu den USA generell größere Schwierigkeiten, eine Anpassung ihres Arbeitsvolumens an eine veränderte Wirtschaftslage vorzunehmen. Zunächst ist auf die Beschäftigungsdynamik gerade der vergangenen Jahre hinzuweisen. Allein im Zeitraum 1990-1993 erhöhte sich die Zahl der Erwerbstätigen im Inland um gut 1,8 Millionen Personen und wird nach den Prognosen des Sachverständigenrates in den Jahren 1993/94 um gut 1 Million Personen sinken,⁷ wobei anzumerken ist, daß diese Ziffern nur die Nettoströme abbilden (also den Saldo aus Einstellungen und Entlassungen). Die Bruttoströme und damit die Umschlagsprozesse liegen wesentlich höher: In den Jahren 1990 bis 1992 sind durchschnittlich rund 6,8 Mio. sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse pro Jahr begonnen worden, also 20 Mio. im gesamten genannten Zeitraum bei einer durchschnittlichen Zahl von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in Höhe von 23 Mio.

⁵ Vgl. dazu Emerson (1988).

⁶ Quelle für die Zahlenangaben: Emerson (1988), S. 781, Tabelle 2.

⁷ Quelle: Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1993/94.

Personen.⁸ Mit solchen Zahlen pflegt man üblicherweise nicht einen völlig erstarrten ("sklerotischen") Arbeitsmarkt zu kennzeichnen. Wie eine Reihe von ökonomischen Studien ferner aufzeigt,⁹ läuft die Anpassung in Deutschland in weitaus größerem Umfang über die Arbeitszeit, z.B. über Kurzarbeit, als in den USA. Die jüngste Vereinbarung im Volkswagenwerk ist ein aktuelles Beispiel: Während in Detroit die Arbeiter entlassen werden, arbeitet man in Wolfsburg nur vier Tage.

Diese Zahlen geben bestenfalls indirekte Hinweise auf die beklagten Restriktionen, welche das deutsche Kündigungsschutzrecht auferlegt. Etwas ergiebiger sind dann schon Auswertungen der Erfahrungen, die mit dem im Mai 1985 in Kraft getretenen Beschäftigungsförderungsgesetz gemacht wurden, wenn die Aussagekraft der bisher vorliegenden Resultate auch nicht überschätzt werden sollte. Das BeschFG sieht u.a. eine einmalige Befristung des Arbeitsvertrages bis zur Dauer von 18 Monaten bei Neueinstellungen vor (bei neugegründeten Unternehmen: 2 Jahre). Damit setzt das BeschFG an dem Beginn von Beschäftigungsverhältnissen an, d.h. entweder im konjunkturellen Aufschwung und/oder bei der Vornahme von Ersatzeinstellungen in rezessiven Phasen. Unter dieser Einschränkung kann im Hinblick auf das hier zur Rede stehende Thema dennoch gefragt werden, in welchem Umfang Unternehmen von der Regelung des BeschFG Gebrauch gemacht haben und ob es zu induzierten, d.h. sonst nicht erfolgten Neueinstellungen gekommen ist. Die Frage, wie eine Deregulierung des Kündigungsschutzes im Konjunkturabschwung wirkt, ist damit nicht zu beantworten.

Immerhin wurden nach Schätzungen einer vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung in Auftrag gegebenen Studie auf der Basis einer Befragung von rund 2400 Betrieben im Zeitraum Mai 1985 und April 1987 (also in einer günstigen Konjunktursituation) direkte Zusatzeinstellungs-Effekte des BeschFG hochgerechnet auf die Gesamtzahl aller Neueinstellungen in der westdeutschen Privatwirtschaft in Höhe von 25 Tsd. Personen ermittelt.¹⁰ Dies rechtfertigt zwar keine euphorischen Einlassungen über die beschäftigungsfördernden Wirkungen einer Deregulierung des Kündigungsschutzes, zeigt aber andererseits, daß keine Rede davon sein kann, das BeschFG induziere ausschließlich Mitnahmeeffekte. Die Inanspruchnahme befristeter Arbeitsverträge konzentriert sich nur auf einen Teil der Unternehmen, nämlich auf ein Drittel der befragten Betriebe¹¹ - die Nichtanwender waren zu

⁸ Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Heft 5 (1993), S. 836, Tabelle 1, Spalte 6 (d.h. ohne neu abgeschlossene Ausbildungsverhältnisse); S. 821, Tabelle 1, Spalte 3.

⁹ Vgl. aus amerikanischer Sicht neuerdings Abraham and Houseman (1993).

¹⁰ Diese und die folgenden Angaben sind aus Büchtemann (1990) entnommen.

¹¹ Zwei Drittel der Betriebe haben keinen Gebrauch von der Möglichkeit einer Vertragsbefristung gemacht, obwohl 80 Prozent dieser Betriebe Personal eingestellt haben.

87 Prozent "ausschließlich an dauerhaften Beschäftigungsverhältnissen interessiert" - und dort auf lohnkostenintensive Klein- und Mittelbetriebe mit überproportionalem Anteil geringqualifizierter Arbeit. Abwegig ist es natürlich, dies als einen Nachteil der BeschFG zu interpretieren, denn offenbar liegt in diesem Bereich der größte Bedarf an Flexibilität. Auf der anderen Seite resultiert die Befristung weniger aus dem Bedürfnis nach höherer Anpassungsflexibilität. Das Motiv "verlängerte Erprobung neu eingestellter Mitarbeiter und dadurch verbesserte Personalauslese" wurde von rund 40 Prozent der Betriebe mit Befristungen nach BeschFG als "sehr wichtig" bezeichnet, im Gegensatz zum Motiv "reibungslosere Personalanpassung an betriebliche Auslastungsschwankungen", welches nur rund halb so oft als "sehr wichtig" eingestuft wurde. M.a.W. das BeschFG diene zu einem guten Teil dem Zweck, die Probezeit zu verlängern.

Als Fazit der vorgetragenen Überlegungen läßt sich festhalten: Eine derartige Regelungsdichte des gesetzlichen allgemeinen Kündigungsschutzes wie in Deutschland stellt zwar keine gravierende Beeinträchtigung der Beschäftigungssituation dar, ist von Mindestvorschriften abgesehen indessen zu einem großen Teil überflüssig, in Einzelfällen allerdings ökonomisch bedenklich. Einer Lockerung der gesetzlichen Kündigungsvorschriften können bescheidene Beschäftigungsimpulse zwar nicht abgesprochen werden, aber ein nachhaltiger Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wäre davon kaum zu erwarten. Unternehmen sind aus guten ökonomischen Gründen ohnehin überwiegend an stabilen Beschäftigungsverhältnissen interessiert, sie verwenden die durch das BeschFG gewonnene Flexibilität hauptsächlich zur Effizienzsteigerung ihrer Personalauslese. Dies kann aber auch in individuellen Arbeitsverträgen z.B. in Form einer Verlängerung der Probezeit geregelt werden, dazu bedarf es des Gesetzgebers oder Arbeitsrichters nicht.

Vielmehr kommt dem Gesetzgeber die Aufgabe zu, durch gesetzlich verankerte Mindestanforderungen Arbeitnehmer vor reinen Willkürmaßnahmen zu schützen - etwa weil sie (berechtigte) Kritik an bestimmten betrieblichen Gegebenheiten geübt haben - und für eine minimale Kündigungsfrist Sorge zu tragen. Solche Regelungen wirken effizienzsteigernd. Die Analogie zur Funktion von Gewerkschaften bzw. Betriebsrat liegt auf der Hand. Diese Institutionen ersetzen bekanntlich individuellen durch kollektiven Widerspruch, wodurch Beschäftigte nun eine weniger riskante Möglichkeit haben, Unzufriedenheit gegenüber der Firmenleitung zu artikulieren. Wenn der Widerspruch zu einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen aller Arbeitnehmer führt, dann besitzt er den Charakter eines öffentlichen Gutes, d.h. der Nutzen aller Arbeitnehmer steigt. In diesem Sinn kann einem gesetzlichen Kündigungsschutz eine effizienzsteigernde Wirkung zugesprochen werden.

Ein über die genannten Mindestanforderungen hinausgehender Kündigungsschutz sollte individuellen Regelungen des Arbeitsvertrages vorbehalten werden, allerdings könnte der Gesetzgeber vorschreiben, daß der Kündigungsschutz im Arbeitsvertrag geregelt sein muß, um unerwünschtes Trittbrettfahrer-Verhalten einzelner Unternehmen zu unterbinden, die auch aus dem durch solche Vorschriften unterstützten sozialen Frieden einen Nutzen ziehen, ohne dazu einen Beitrag zu liefern. Weiterreichendes gesetzliches Regelungswerk oder Richterrecht ist bis zu einem gewissen Grade tolerabel, aber verzichtbar, schlägt jedoch häufig in beschäftigungsfeindliche Inflexibilität um. Es verfestigt sich der Eindruck, daß uns die Weiterentwicklung des gesetzlichen Kündigungsschutzes durch Richterrecht - nicht zuletzt auch durch das Bundesarbeitsgericht - schrittweise in den oberen Bereich der genannten Bedenklichkeitsskala getrieben hat, insbesondere vor dem Hintergrund, daß das Ergebnis eines Arbeitsgerichtsprozesses nicht mehr prognostizierbar ist. Vielleicht kann man die Einführung des BeschFG auch als Notbremse des Gesetzgebers gegenüber der Rechtsschöpfung des BAG interpretieren.

Ein zweiter wichtiger Aspekt der Diskussion über mehr Flexibilität auf dem deutschen Arbeitsmarkt betrifft die Lohnbildung. Auch hier scheint eine differenziertere Betrachtung hilfreich zu sein.

Im Gegensatz zu dem in den Vorschlägen zur Flexibilisierung der Lohnbildung suggerierten Eindruck, die Lohnstruktur in Deutschland sei ein einziger Eintopf, ist sie wesentlich flexibler als allgemeinhin angenommen. Diesbezügliche Belege können zunächst auf eine erhebliche Lohnspanne hinweisen, d.h. auf eine freiwillige, übertarifliche Zusatzzahlung des Unternehmens an seine Beschäftigten. Diese Lohnspanne variiert von Branche zu Branche und verändert sich im Konjunkturverlauf, weil Unternehmen in einer Rezession eine als nicht verkraftbar angesehene Tariflohnerhöhung mit einer (teilweisen) Kürzung der Lohnspanne verrechnen.¹² Das kann natürlich zu Unmutsäußerungen seitens der Belegschaft führen, die den freiwilligen Charakter dieser Leistungen längst vergessen hat. Anders formuliert: Wesentliche Elemente des o.a. Tarifkorridors sind über die Differenz zwischen Effektiv- und Tariflohn längst integraler Bestandteil der Lohnbildung.

Bemängelt wird ferner eine seit längerer Zeit abnehmende Differenzierung der Lohnstruktur nach Branchen, Regionen und Qualifikationen, die entweder den Anstieg der Arbeitslosigkeit mitverursacht, zumindest aber deren Abbau verhindert habe. Bevor in eine diesbezügliche imposante Verbalprogrammatik mit eingestimmt wird, empfiehlt sich ebenfalls eine Kenntnisnahme der Fakten, so lästig das auch sein mag. Mit wenigen Ausnahmen lassen sich

¹² Als Anhaltspunkt für die Höhe der Lohnspanne kann eine Bandbreite von etwa 10 - 20 v.H. des Tariflohnes als realistische Größenordnung angesehen werden.

in entsprechenden Studien z.B. von der OECD, der Wirtschaftsforschungsinstitute und einzelnen Forschern keine Belege für diese generelle Behauptung finden.¹³ Mitunter ist eher das Gegenteil festzustellen. Wenn überhaupt, dann gibt es Nivellierungstendenzen bei Arbeiterinnen der unteren Lohngruppe. Auch die Mehrheit des Sachverständigenrates (1993) kommt zu dem Ergebnis, daß sich die Lohnstruktur alles in allem in den letzten Dekaden wenig verändert habe. Daher sind die vielseitig beklagten Nivellierungstendenzen empirisch wenig evident. Wesentlich diskussionswürdiger ist dann schon das Argument, ob die Lohnstruktur noch flexibler werden müßte. Der Sachverständigenrat (1993) schreibt dazu in Textziffer 370: "Auf die Frage, ob die vorzufindende Lohndifferenzierung den ökonomischen Anforderungen gerecht wird, lassen sich allerdings eindeutige Antworten schwer finden: Es fehlt an einem Referenzmaßstab, an dem zweifelsfrei abgelesen werden kann, welche Lohnstruktur 'angemessen' ist. Es bleibt offen, ob die Löhne in Deutschland ... weniger, stärker oder anders differenziert werden müssen." Diese Aussage hebt sich wohltuend von diversen Glaubensbekenntnissen zu diesem Thema ab.

Da die Frage nach einer adäquaten Lohnstruktur aus ökonomischer Sicht offen ist, könnte die Forderung nach einer höheren Flexibilität mit der These untermauert werden, mehr Flexibilität sei generell besser, insbesondere aber bei der Lohnstruktur. Damit sind die ökonomischen Konsequenzen angesprochen.

Zutreffend wird von den Befürwortern hervorgehoben, daß eine solche Flexibilisierung eine differenziertere Anpassung der Lohnkosten bei konjunktur- und/oder strukturbedingten wirtschaftlichen Schwierigkeiten des Unternehmens erlaube. Abgesehen davon, daß dies auch (teilweise) durch eine Kürzung der Lohnspanne zu bewerkstelligen ist, muß auf den entgegengesetzten Effekt in wirtschaftlich günstigen Zeiten aufmerksam gemacht werden. In diesem Fall verläuft die Anpassung "nach oben" natürlich auch schneller und reibungsloser.¹⁴ Das ist die Kehrseite der gepriesenen Flexibilität. Davon ist kaum die Rede, so daß sich der Verdacht aufdrängt, es sei eher an eine Flexibilität nur nach unten, verbunden mit einer Rigidität nach oben gedacht.

Es wird hier nicht bestritten, daß eine dezentrale Lohnbildung für die Beschäftigung günstige Auswirkungen hat, weil sich insbesondere bei Unternehmen, die in einem scharfen Wettbewerb stehen, überhöhte Lohnabschlüsse unmittelbar in Arbeitsplatzverlusten niederschlagen. Es ist aus ökonomischer Sicht aber leicht zu zeigen, daß dies auch bei stark

¹³ Übersichten finden sich in Franz (1989); (1991), S.267ff.

¹⁴ Das ist u.a. der Grund dafür, daß eine empirische Studie über die Lohnstruktur in den USA zu dem Schluß kommt, daß "the flexibility of industry wages to industry value productivity has been harmful to employment", Bell und Freeman (1985), S. 25.

zentralisierten Lohnverhandlungen gelten kann. Im Extremfall einer einzigen nationalen Lohnrunde wird die Gewerkschaft ebenfalls die Beschäftigungseffekte einer Lohnerhöhung in Rechnung stellen (wie z.B. in Österreich). Ungünstiger für die Beschäftigungssituation wird es möglicherweise bei "mittlerem Zentralisierungsgrad", bei dem auf Branchenebene verhandelt wird. Hier sind der Konkurrenzdruck einerseits und die Verantwortung für die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung andererseits in einigen Ländern vielleicht weniger ausgeprägt. Da diese in der Literatur vertretene Hypothese, insbesondere was ihre empirische Relevanz für deutsche Verhältnisse anbelangt, umstritten ist,¹⁵ muß vor überstürzten wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen gewarnt werden. In erster Linie ist zu beachten, daß eine Dezentralisierung auf die betriebliche Ebene eine Konfliktverlagerung ebenfalls nach unten bedeutet. Dies wird auch von einigen Befürwortern einer höheren Flexibilisierung nicht verkannt: "Das kann zu unerwünschten Belastungen des Klimas in den Betrieben führen. Es strapaziert auch eine Solidarität auf der Arbeitgeberseite mit der Folge, daß deren Widerstandskraft in überbetrieblichen Verhandlungen geschwächt wird und daß beim Niveau verlorengelassen wird, was bei der Differenzierung gewonnen wird."¹⁶

Als Fazit kann vor einer leichtfertigen Forderung nach weiterer Flexibilisierung der Tarifautonomie nur gewarnt werden. Bezogen auf Westdeutschland sollten bestehende Flexibilisierungspotentiale durch Variation der Lohnspanne zuerst ausgeschöpft werden, zumal eine Flexibilisierung nicht nur erwünschte Wirkungen aufweist. Angesichts der geringen Lohnspanne und der exorbitanten Tariflohnsteigerungen in Ostdeutschland ist die Situation dort wohl anders einzuschätzen. Dort bilden Tariföffnungsklauseln vermutlich ein notwendiges Korrektiv.¹⁷

3 Die Rolle der Lohnnebenkosten

Eine im weiteren Sinne zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes zu zählende Maßnahme stellt neben der *Kontrolle* der direkten Lohnkosten die Reduzierung der Lohnzusatzkosten dar. Die Autoren des Weißbuchs sehen in der Senkung der Abgabenbelastung des Faktors Arbeit, insbesondere der Steuern und Sozialbeiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, eine wesentliche Möglichkeit zur Steigerung der Beschäftigung und zum Abbau der Arbeitslosigkeit in den Mitgliedsstaaten der Union. Konkret vorgeschlagen wird eine Reduzierung der Abgabenlast von 1 bis 2 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Zur Kompensation der Einnahmerückgänge könnten die durch zusätzliche Beschäftigung

¹⁵ Eine Übersicht neueren Datums bietet Calmfors (1993); in bezug auf deutsche Verhältnisse nehmen Fitzenberger und Franz (1994) dazu Stellung.

¹⁶ Albeck et al. (1993).

¹⁷ Vgl. dazu Franz (1993).

generierten Beiträge zur Sozialversicherung, die eingesparten Kosten der Arbeitslosigkeit sowie die Erhebung bzw. Erhöhung anderer Steuerarten, beispielsweise von Ökosteuern (Emissions- und Energiesteuern) oder der Mehrwertsteuer dienen. Weiterhin wird vorgeschlagen, eine Reform der Beitragstarife dergestalt vorzunehmen, daß der in den meisten Ländern festzustellende regressive Charakter (S. 146) der Sozialabgaben und damit die "Diskriminierung" von arbeitsintensiven Unternehmen und weniger qualifizierten Arbeitskräften, beseitigt wird. Bei der Umgestaltung des Sozialversicherungssystems wird vorgeschlagen, solche Sozialbeiträge zu senken, mit denen Aufgaben finanziert werden, die der Solidargemeinschaft obliegen (S. 154), während an der lohnorientierten Beitragsbemessung festgehalten werden soll, wenn das individuelle Versicherungsprinzip im Vordergrund steht. Die Autoren des Weißbuchs versprechen sich von diesen Maßnahmen neben einem signifikanten Rückgang der Arbeitslosigkeit eine Rückführung von Beschäftigungspotentialen aus der Schattenwirtschaft.

Gegenüber dieser sehr optimistischen Einschätzung des EU-Weißbuchs bestehen sowohl von politischer und als auch wissenschaftlicher Sicht erhebliche Vorbehalte.¹⁸ Die anschließende theoretische Diskussion des Einflusses der gesetzlichen Lohnnebenkosten auf die Beschäftigung ergibt ein wesentlich differenzierteres Bild. Mithin sind die Arbeitsmarkteffekte einer solchen Reform des Sozialversicherungssystems *a priori* nicht eindeutig, so daß die Bewertung empirischen Untersuchungen vorbehalten bleiben muß.

3.1 Struktur und empirische Relevanz der Lohnnebenkosten

Der Faktor Arbeit wird neben dem direkten Entgelt für geleistete Arbeit durch zusätzliche Kosten belastet, die in der Klassifikation des Statistischen Bundesamtes in die Kategorien (1) Entgelt für arbeitsfreie Tage, (2) Sonderzahlungen, (3) Aufwendungen für Versorgungseinrichtungen und (4) sonstige Personalzusatzkosten eingeteilt werden.¹⁹ Die Lohnnebenkosten können sowohl gesetzlicher als auch tariflicher und betrieblicher Natur sein.²⁰ Sie beliefen sich für das Jahr 1993 auf 45,6 % der gesamten Arbeitskosten in Westdeutschland und sind langfristig schneller gestiegen als die direkten Arbeitsentgelte. Dabei ist seit Mitte der achtziger Jahre eine besondere Dynamik der gesetzlichen Lohnzusatzkosten, insbesondere der

¹⁸ So urteilt beispielsweise das Bundesministerium für Wirtschaft im Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1994 (TZ 121): "Eine Kompensation von gezielten Beitragssenkungen in der Sozialversicherung durch steuerfinanzierte Zuschüsse ist keine Lösung."

¹⁹ Quelle: Statistisches Bundesamt (1988), Löhne und Gehälter, Arbeitskostenerhebungen, Fachserie 16, Heft 1, Arbeitskosten im Produzierenden Gewerbe.

²⁰ Diese Untergliederung folgt den Statistiken des Instituts der Deutschen Wirtschaft, Köln. Vgl. Hemmer (1994).

Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung (Renten-, Arbeitslosen- und Krankenversicherung), festzustellen, welche die steigenden Kosten der Arbeitslosigkeit und die Verschlechterung des Verhältnisses von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern infolge des demographischen Wandels widerspiegelt. So erhöhte sich der Anteil der Pflichtbeiträge der Arbeitgeber an den gesamten Arbeitskosten im produzierenden Gewerbe zwischen 1985 und 1993 um 9,9 %, während der Anteil der restlichen Personalzusatzkosten an den gesamten Arbeitskosten um 2,1 % zurückging.²¹ Mit der Erhöhung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung 1994 und der Einführung der Pflegeversicherung 1995 ist mit einem weiteren Anstieg des Anteils der Arbeitgeberbeiträge zu rechnen.

Im internationalen Vergleich mit anderen OECD-Staaten zeigt sich, daß kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Höhe der Lohnnebenkosten und den gesamten Arbeitskosten vorliegt. So ist festzustellen, daß in Ländern mit anteilmäßig niedrigen Lohnnebenkosten die direkten Arbeitsentgelte vergleichsweise hoch sind (z.B. Dänemark, wo ein Großteil der Sozialversicherungsleistungen aus Steuermitteln bestritten wird), während in Ländern mit einem hohem Lohnnebenkostenanteil die direkten Arbeitsentgelte geringer sein können (z.B. Italien).²² Hieraus folgt, daß die Höhe der Lohnnebenkosten in isolierter Betrachtung die Differenzen in den Gesamtkosten der Arbeit nicht zu erklären vermag und ihre direkte Bedeutung für die internationale Wettbewerbsfähigkeit von daher gering ist. Nichtsdestoweniger stellt sich die Frage, ob über eine Senkung der auf dem Produktionsfaktor Arbeit lastenden Kosten, insbesondere der Lohnzusatzkosten, die Beschäftigung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union gesteigert werden kann.

Im folgenden wird die Rolle der Lohnnebenkosten auf die Beschäftigungsentscheidung der Unternehmen untersucht, die Möglichkeit einer alternativen Finanzierung des Sozialversicherungssystems diskutiert und erörtert, welche Wirkungen von einer Senkung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, wie sie im Weißbuch der Kommission der Europäischen Union vorgeschlagen wird (S.154), auf die Arbeitsnachfrage zu erwarten sind.

3.2 Sozialversicherungsbeiträge und Arbeitsnachfrage

Die von einer Reduzierung der Lohnnebenkosten zu erwartenden Beschäftigungseffekte hängen einerseits davon ab, wer die sich aus der Umschichtung ergebende Abgabenlast

²¹ Quelle: Institut der Deutschen Wirtschaft, Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, verschiedene Jahrgänge, Hemmer (1994) und eigene Berechnungen.

²² Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1994), S. 87 und Institut der Deutschen Wirtschaft (1993), Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Tab. 155.

letztendlich trägt und welche Form der Anpassung der Arbeitsnachfrage die Unternehmen wählen.

Inwieweit die Inzidenz der Lohnnebenkosten, insbesondere der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, bei den Unternehmen liegt und somit Einfluß auf die Arbeitsnachfrage hat, ist bedingt durch die Möglichkeit der Unternehmen, die Abgabenbelastung in Form höherer Produktpreise oder eines verlangsamten Anstiegs der direkten Arbeitsentgelte zu überwälzen.²³ Eine Überwälzung der Abgabenlast auf die Outputpreise scheint in Branchen, die in besonderem Maße dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, nur eingeschränkt möglich. Empirische Studien, welche die Steuerinzidenz von Abgaben auf die Arbeitslöhne untersuchen, kommen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen, scheinen jedoch darauf hinzudeuten, daß Unternehmen nur einen Teil der Steuerlast an die direkten Arbeitsentgelte weitergeben. Für die lange Frist gelangt Hamermesh (1993) jedoch zu der Aussage, daß "*... there is only a small scope ... for a payroll subsidy to increase employment, or for a payroll tax to reduce it. Barring substantial improvement in empirical studies of tax incidence, we must tentatively infer most of the burden of payroll taxes on wages*" (S. 172f.). Dennoch existieren kurzfristige Ungleichgewichte und somit Wirkungen steigender Sozialversicherungsbeiträge auf die Arbeitsnachfrage in Unternehmen.

Vom theoretischen Standpunkt aus betrachtet, besteht in bezug auf die Steuerlastverteilung eine strukturelle Äquivalenz zwischen der gleichförmigen Besteuerung der Faktoreinkommen, einer Wertschöpfungssteuer und einer proportionalen Verbrauchssteuer (Kotlikoff und Summers, 1986). Die Forderung nach einer Reform des Finanzierungssystems der Sozialversicherung ergibt sich aus der steuerlichen Ungleichbehandlung der Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit: Während die Kapitalbildung durch steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten und Investitionszuschüsse aus berechtigtem wachstumspolitischen Interesse entlastet werde, trage der Faktor Arbeit nur bedingt ihm zuzurechnende Steuerlasten in Form verschiedener Bestandteile der Lohnnebenkosten. Diese Ungleichbehandlung führt in dieser Sichtweise zu einer Verzerrung der Faktorpreise, zu einer beschleunigten Substitution von Arbeit durch Kapital und einer Wettbewerbsverzerrung zuungunsten arbeitsintensiver Branchen.²⁴

Die zweite Wirkung einer Änderung des Finanzierungssystems der Sozialversicherung und der damit verbundenen Senkung der Lohnnebenkosten betrifft die optimale Anpassung der

²³ In der Literatur wird dieser Themenbereich unter dem Stichwort "Backward/Forward Tax Shifting" diskutiert. Siehe Hart (1984), S. 59f. Eine Übersicht über empirische Studien zu diesem Thema findet sich bei Hamermesh (1993), S. 166-173.

²⁴ Zur Diskussion der Effekte erhöhter Lohnnebenkosten vgl. auch Peeters (1988).

Akteure am Arbeitsmarkt. Entscheidend bei der Analyse der Anpassungsprozesse, die ein Unternehmen im Falle einer Änderung (lohnbezogener) Sozialabgaben vornimmt, ist die Unterscheidung zwischen der Zahl der Beschäftigten und der Arbeitszeit je Beschäftigten als Maß für den Auslastungsgrad des Faktors Arbeit. Dem entspricht die Unterscheidung (quasi-)fixer und variabler Komponenten in den Lohnnebenkosten (Hart, 1988). Zu den fixen Lohnzusatzkosten zählen beispielsweise Kosten für firmenspezifische Aus- und Weiterbildung, Belegschaftseinrichtungen sowie freiwillige Sozialleistungen. Die Höhe der gesetzlichen Beiträge der Arbeitgeber zur Sozialversicherung ist in der Bundesrepublik wie in den meisten anderen EU-Mitgliedsstaaten proportional zu den Brutto-Arbeitsentgelten, wobei die Beitragssätze dem Leistungsumfang der Sozialversicherung entsprechend angepaßt werden, bis hin zu einer Beitragsbemessungsgrenze.²⁵ Für die Einteilung der Kostenarten bedeutet dies, daß Pflichtbeiträge der Arbeitgeber für Beschäftigte unterhalb der Beitragsbemessungsgrenze den variablen Arbeitskosten zuzurechnen sind, während Sozialversicherungsbeiträge für Beschäftigte mit Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze (quasi-)fixe Kosten darstellen, also personenbezogen sind. Hart und Kawasaki (1988) schätzen den Fixkostenanteil in den Arbeitgeberbeiträgen für die Bundesrepublik unter Berücksichtigung von Beitragssatzanpassungen, Änderungen der Beitragsgrenzen sowie den Lohnverteilungen weiblicher und männlicher Arbeiter im produzierenden Gewerbe auf durchschnittlich 11,8 %.

Die Disaggregation des Faktors Arbeit in Personen und Stunden in der Produktionsfunktion findet sich bereits in den Arbeiten von Nadiri und Rosen (1969) und Ehrenberg (1971)²⁶ und ermöglicht eine exaktere Analyse der Anpassungsreaktionen der Unternehmen auf absolute und relative Änderungen in den oben beschriebenen Kostenkategorien. Hart (1984, 1988) zeigt, daß eine Erhöhung des Quotienten aus (quasi-)fixen und variablen Arbeitskosten zu Substitutionsprozessen zugunsten des Auslastungsgrades der Arbeit, aber zuungunsten der Beschäftigtenzahl und des Kapitals führen kann, daß jedoch bei Abschwächung der diesem Ergebnis zugrundeliegenden Annahmen, insbesondere für die funktionale Form der Produktionsfunktion, die Richtung der Substitutionseffekte nicht eindeutig bleibt.²⁷ Auch empirische Studien liefern hierzu für die Bundesrepublik widersprüchliche Resultate. So berücksichtigen Hart und Kawasaki (1988) die zuvor beschriebene Differenzierung in (quasi-)fixe und variable Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber und schließen aus den

²⁵ Der Beitragssatz der Arbeitgeber für Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung in der BRD beträgt derzeit 19,55 %. Die Beitragsbemessungsgrenze der Renten- und Arbeitslosenversicherung liegt 1994 bei 7600 DM, der Krankenversicherung bei 5700 DM.

²⁶ Eine theoretische und empirische Diskussion des Zusammenhangs zwischen Beschäftigtenzahl und Auslastungsgrad der Arbeit findet sich bei Franz (1991); S.150-157, 176-180 und Hamermesh (1993), S. 44-55, 127-134.

²⁷ Vgl. Hamermesh (1993), S. 52ff.

geschätzten partiellen Elastizitäten der Produktionsfaktoren, daß Senkungen der Beitragssätze die Substitution von Kapital durch Arbeit stimulieren, jedoch nur in Richtung des Auslastungsgrades der Arbeit, d.h. der Arbeitszeit. Infolge der dynamischen Anpassung ergeben sich jedoch auch positive Beschäftigungseffekte auf die Nachfrage nach Personen, was auf die Möglichkeit einer der oben dargestellten Theorie zuwiderlaufenden Komplementarität von Stunden und beschäftigten Personen hindeutet. Zu diesem Ergebnis gelangen auch König und Pohlmeier (1988), die eine etwas allgemeinere Modellspezifikation wählen. Unter der vereinfachenden Annahme, daß sämtliche Lohnnebenkosten (quasi-)fixe Kosten darstellen, erhalten die Autoren eine negative Elastizität von Arbeitsstunden je Beschäftigten und beschäftigten Personen auf Änderungen der Beitragssätze zur Sozialversicherung. Obwohl dieses Ergebnis der These der Substitutionalität zwischen Arbeitsstunden und Beschäftigtenzahl zu widersprechen scheint, ist zu berücksichtigen, daß es sich bei den geschätzten Elastizitäten um langfristige Werte handelt. In dynamischer Sichtweise ist von einer schnelleren Anpassung der Arbeitsstunden je Beschäftigten auszugehen²⁸ und somit ein zumindest kurzfristiger Trade-off zwischen den beiden Dimensionen des Faktors Arbeit durchaus nicht unplausibel. Entorf, König und Pohlmeier (1992) untersuchen die Wirkung einer Senkung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung im Rahmen eines makroökonomischen Ungleichgewichtsmodells, welches die Existenz verschiedener Rationierungszustände auf Mikroebene zuläßt und so der Heterogenität von Unternehmen Rechnung trägt.²⁹ Die Simulation eines Einfrierens der gesetzlichen Sozialversicherungsbeiträge zeigt erhebliche Beschäftigungszuwächse durch eine solche Maßnahme.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß eine Senkung der gesetzlichen Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, wie sie im Weißbuch der Kommission der Europäischen Union vorgeschlagen wird, eine Möglichkeit darstellt, die Arbeitskosten zu senken. Jedoch sollten die Beschäftigungseffekte wegen der zumindest temporären Möglichkeit der Anpassung über die Arbeitszeit (z.B. Überstunden und Kurzarbeit) nicht überschätzt werden. Andererseits sind bei der Diskussion der Beschäftigungswirkungen gesetzlicher Sozialversicherungsbeiträge die Kompensationsmöglichkeiten bei den betrieblichen Sozialleistungen seitens der Unternehmen zu berücksichtigen. Schließlich müßte angesichts steigender Leistungsanforderungen an das soziale System in Deutschland nach alternativen Finanzierungsmöglichkeiten gesucht werden und deren makroökonomische Wirkung, insbesondere auf den Arbeitsmarkt, in die Analyse integriert werden.

²⁸ Wie schon zuvor bemerkt, finden neuere ökonometrische Studien für die Bundesrepublik eine verstärkte Anpassung der Arbeitsnachfrage über die Arbeitszeit im Vergleich zu den USA. Vgl. Abraham und Houseman (1993).

²⁹ Vgl. Hamermesh (1993), S. 53f. Zur Erläuterung dieses Modelltyps siehe Smolny (1993).

3.3 Alternative Finanzierungsmodelle des gesetzlichen Arbeitgeberbeitrags zur Sozialversicherung

Die verstärkt geführte Debatte einer Reform des bundesdeutschen Abgaben- und Steuersystems ist vor dem Hintergrund weiter steigender Arbeitslosigkeit, der im internationalen Vergleich hohen Arbeitskosten und des Systemwandels innerhalb der Leistungsstruktur der Sozialversicherung hin zu verteilungspolitischen Aufgaben zu verstehen.

Letzteres wird als normatives Argument für die Notwendigkeit einer Reform der Finanzierung des Sozialversicherungssystems angeführt. Inwieweit die Ausgaben für soziale Sicherheit dem Produktionsfaktor Arbeit als Kosten zugerechnet werden können, hängt demnach von der "Grundstruktur des Systemtyps" (Schmähl, 1988) ab. Interpretiert man das System der sozialen Sicherheit als Mischsystem, gekennzeichnet durch das individuelle Prinzip der Einkommenssicherung angereichert mit verteilungspolitischen Aspekten, so erscheint die Beibehaltung der lohnorientierten Beitragsbemessung sinnvoll. Vor dem Hintergrund einer hohen Sockelarbeitslosigkeit (der Anteil der Arbeitslosen, die länger als ein Jahr ohne Beschäftigung sind, betrug zeitweise beinahe 33 %) ³⁰ und der Verschlechterung des Verhältnisses von Beitragszahlern und Leistungsempfängern in der Rentenversicherung, erscheint eine Abkopplung des dem Faktor Arbeit nicht mehr zurechenbaren Finanzierungsanteils oder zumindest eine Erweiterung der Beitragsbasis der Sozialversicherung geboten. Für die Bundesrepublik ist zu berücksichtigen, daß eine Steuerfinanzierung sozialer Leistungen faktisch bereits in erheblichem Umfang vorliegt. So betrug 1993 der Anteil öffentlicher Mittel am Sozialbudget ca. ein Drittel. ³¹

Ein zu Beginn der achtziger Jahre anfangs unter wettbewerbspolitischen, dann unter arbeitsmarktpolitischen Aspekten diskutierter Reformvorschlag behandelte die Erweiterung der Beitragsbemessungsgrundlage und firmierte unter dem etwas irreführenden Stichwort "Maschinenbeitrag". ³² Dabei wurde vorgeschlagen, die Finanzierung der Sozialversicherung anstelle einer einseitigen Belastung des Faktors Arbeit in Form lohnbezogener Arbeitgeberbeiträge an die ökonomische Leistungsfähigkeit der Firmen, also die (Brutto- oder Netto-)Wertschöpfung zu binden. Befürworter einer solchen Maßnahme versprachen sich von einer Umbasierung der Sozialbeiträge Beschäftigungsimpulse auf Grund der Entlastung des Faktors Arbeit sowie eine günstigere finanzielle Ausstattung der Sozialversicherungsträger.

³⁰ Vgl. auch zur Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit: Institut der Deutschen Wirtschaft (1993), Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Tab. 28.

³¹ Vgl. Sozialbericht der Bundesregierung 1994. Danach trugen die Arbeitnehmer 28,6 %, die Arbeitgeber 35,3 % zur Finanzierung der Sozialleistungen bei.

³² Eine ausführliche Darstellung der "Maschinenbeitrags"-Diskussion findet sich in Peeters (1988) und Schmähl (1988).

Die Diskussion hatte ausschließlich die gesetzlichen Arbeitgeberbeiträge zum Gegenstand, da das individuelle Versicherungsprinzip in Form der bruttolohnbezogenen Arbeitnehmerbeiträge beibehalten werden sollte.

Bei der Analyse möglicher Wirkungen einer solchen Maßnahme auf die Beschäftigungslage sind neben den direkten Effekten der relativen Faktorpreisänderung auf die Arbeitsnachfrage auch gegenläufige Effekte auf die Kapitalbildung und Nachfrageverschiebungen auf Grund geänderter relativer Outputpreise zu berücksichtigen. Die Beschäftigungseffekte von Wertschöpfungsabgaben und lohnbezogenen Arbeitgeberbeiträgen unterscheiden sich wegen abweichender Inzidenzwirkungen. Die Frage nach der Überwälzbarkeit ist jedoch *a priori* nicht zu beantworten, sondern hängt von der Wettbewerbsposition der Unternehmen, der Verhandlungsmacht und den Präferenzen der Tarifpartner ab. Zusätzlich wären durch die Einführung eines "Maschinenbeitrags" negative Einflüsse auf die Investitionsnachfrage und damit auf das langfristige Wachstum zu erwarten. Schließlich beinhaltet eine Wertschöpfungsabgabe das Problem der praktischen Umsetzbarkeit (Wertschöpfungsberechnung im öffentlichen Sektor, Einfluß des Abschreibungsverfahrens auf die Abgabebasis, zeitliche Verzögerung der Abgabenerhebung) und verursacht Anpassungskosten bei den Unternehmen. So kommen auch umfassende empirische Simulationsmodelle, welche die Beschäftigungswirkungen einer Umbasierung hin zu einer aufkommensneutralen wertschöpfungsbezogenen Beitragsgestaltung für die Bundesrepublik abschätzen, zu dem Ergebnis, daß die Arbeitsmarktwirkungen einer solchen Abgabenreform quantitativ vernachlässigbar sind.³³

Eine andere Möglichkeit der Finanzierung des Systems der sozialen Sicherheit, wie sie auch im Weißbuch der Kommission der Europäischen Union erwähnt wird, besteht in der *Fiskalisierung* der gegenwärtig lohnbezogenen gesetzlichen Arbeitgeberbeiträge, wobei eine solche Steuer- bzw. Abgabenreform nicht allein unter arbeitsmarktpolitischen Aspekten, sondern auch im Zusammenhang mit finanz- und umweltpolitischen Zielsetzungen gesehen werden sollte. Auf den Vorschlag des Weißbuchs (S. 155) zur verstärkten Erhebung spezieller Verbrauchssteuern auf aus ökologischen Gründen unerwünschte Produkte oder sonstiger Ökosteuern (Emissionssteuern, Energiesteuern) soll hier nur kurz eingegangen werden. Auch wenn eine solche Maßnahme aus umweltpolitischen Gründen und bezüglich ihrer öffentlichen Akzeptanz positiv zu bewerten ist, sollte nicht verschwiegen werden, daß zumindest kurzfristig infolge von Anpassungsreaktionen und preisinduzierten Nachfragerückgängen negative Beschäftigungseffekte nicht auszuschließen sind. Geht man von einer langfristigen

³³ Vgl. Schmähl (1991). Allerdings ist zu beachten, daß die Ergebnisse dieser Modelle vor dem Hintergrund spezieller Annahmen bezüglich der Überwälzbarkeit von Sozialversicherungsbeiträgen der jeweiligen Finanzierungsart zu bewerten sind. Bosch und van den Noord (1990) prognostizieren beispielsweise für die Niederlande erhebliche positive Beschäftigungswirkungen.

Komplementarität der Produktionsfaktoren Energie und Kapital bei Substitutionalität zwischen Kapital und Arbeit aus³⁴, so ergäben sich aus einer solchen Reform langfristig positive Impulse auf die Beschäftigung. Einschränkend kann jedoch bezweifelt werden, ob das durch spezielle Verbrauchssteuern erzielte Steueraufkommen die Mindereinnahmen einer Senkung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung kompensiert.

Schließlich käme eine aufkommensneutrale Umschichtung der Arbeitgeberbeiträge in Form höherer Konsumsteuern, entweder der in den EU-Mitgliedsländern praktizierten konsumbasierten Mehrwertsteuer oder der in der finanzwissenschaftlichen Literatur diskutierten Konsumausgabensteuer, in Frage.³⁵ Die von einer solchen Steuerreform zu erwartenden Effizienzgewinne beruhen auf der allokativen und intertemporalen Neutralität von Konsumsteuern im Vergleich zu den verzerrenden Wirkungen lohnbezogener Steuern und Abgaben bezüglich der Unternehmensentscheidung über den Faktoreinsatz von Arbeit und Kapital sowie der Konsum-Spar-Entscheidung der privaten Haushalte.³⁶ Ein zusätzlicher ökonomischer Effizienzgewinn ergäbe sich aus der Tatsache, daß eine Umschichtung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung hin zu höheren Mehrwertsteuersätzen wegen der eingeschränkten Möglichkeiten zur Steuerhinterziehung und -vermeidung zu einer Rückführung von Beschäftigungspotentialen aus der Schattenwirtschaft führen könnte. Als Argument gegen eine stärkere Orientierung der Besteuerung am Konsum wird häufig die aus verteilungspolitischer Sicht unerwünschte Regressivität der allgemeinen Mehrwertsteuer genannt.³⁷ Hierzu ist zu bemerken, daß diese Bewertung von der Wahl der jeweiligen Bezugsbasis abhängig ist. Orientiert man sich nicht wie traditionell üblich am jährlichen Brutto- oder Nettoeinkommen und damit am Prinzip der Leistungsfähigkeit, sondern an den Konsumausgaben, d.h. am Nutzenprinzip oder betrachtet die Konsumsteuerinzidenz über den Lebenszyklus hinweg, so relativiert sich das Regressivitätsargument. Da hier ferner eine aufkommensneutrale Umschichtung der gesetzlichen Sozialbeiträge diskutiert wird, ist zu berücksichtigen, daß diese auf Grund der existierenden Beitragsbemessungsgrenzen für obere Einkommensschichten ebenfalls regressiv wirken, d.h. die befürchtete Umverteilung

³⁴ Vgl. Lang (1991) für eine empirische Untersuchung der Substitutionsbeziehungen zwischen Energie, Kapital und Arbeit auf sektoraler Ebene.

³⁵ Die Unterscheidung direkter und indirekter Konsumsteuern ist aus Inzidenzgesichtspunkten relevant, da Unternehmen im Falle der Mehrwertsteuer die Steuerlast bei hoher Preiselastizität der Nachfrage nur bedingt auf die Konsumenten überwälzen können. Daher ist die allgemeine Mehrwertsteuer der direkten Konsumbesteuerung unter Zugrundelegung des Kriteriums der *funktionalen Effizienz* unterlegen. Vgl. Rose (1991), S. 21.

³⁶ Rose (1991) weist darauf hin, daß auch die Konsumbesteuerung in bezug auf die intertemporale Effizienz nur eine *second best*-Lösung darstellt, da Freizeit nicht in der Steuerbasis enthalten ist.

³⁷ Spahn u.a. (1992), S.225-236 simulieren die Inzidenzwirkungen der Mehrwertsteuer auch unter Berücksichtigung differenzierter Mehrwertsteuersätze für die Bundesrepublik Deutschland.

zuungunsten einkommensschwacher Haushalte wäre nicht in dem Maße zu erwarten (OECD, 1988), insbesondere wenn das Steuersystem differenzierte Steuersätze für bestimmte Güterarten, die verstärkt von den unteren Einkommensgruppen konsumiert werden, vorsieht.

Für mögliche Beschäftigungsimpulse einer solchen Abgabenreform ist letztendlich entscheidend, ob die durch die Senkung der Lohnnebenkosten verursachten Substitutionseffekte in der Faktornachfrage die Niveaueffekte auf die Güternachfrage auf Grund erhöhter Mehrwertsteuersätze übersteigen. Empirische Simulationsstudien, welche die Differentialinzidenz einer Senkung der gesetzlichen Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung bei gleichzeitiger aufkommensneutraler Erhöhung der Mehrwertsteuer abschätzen, liegen für die Bundesrepublik unseres Wissens nicht vor. Für die Niederlande finden Bosch und Van den Noord (1990) signifikante Beschäftigungseffekte, während Dewatripont et al. (1991) in einem allgemeinen Gleichgewichtsmodell der belgischen Volkswirtschaft zwar ebenso positive Beschäftigungseffekte erhalten, jedoch zu dem Schluß kommen "... *that the effect on employment of replacing social security contributions by indirect taxes are all but important*".

4 Schlußbemerkung

Abschließend bleibt festzustellen, daß zwar die von den Autoren des Weißbuchs der Europäischen Union geforderte Kostenentlastung der Arbeit und der umfassende Abbau beschäftigungshemmender Faktoren prinzipiell diskussionswürdig sind. Es ist jedoch anzumerken, daß die Realität des Arbeitsmarktes eine differenziertere Betrachtung erfordert. So ist zu berücksichtigen, daß institutionelle Regelungen, wie z.B. der allgemeine Kündigungsschutz, durchaus positive Effizienzwirkungen besitzen. Wirtschaftspolitische Maßnahmen sollten darauf gerichtet sein, mehr Transparenz in der gesetzlichen Regelungsdichte zu erreichen und deren Umfang auf ein ökonomisch sinnvolles Maß zu begrenzen. Bezugnehmend auf die Forderung nach höherer Lohnflexibilität wurde festgestellt, daß in Westdeutschland bereits erhebliche Flexibilitätspotentiale in Gestalt der Lohnspanne vorhanden sind, so daß für Unternehmen durchaus die Möglichkeit der Anpassung an konjunkturelle Schocks besteht. Ob eine alternative Finanzierung der gesetzlichen Arbeitgeberbeiträge zu einer signifikanten Abnahme der Arbeitslosigkeit führt, hängt auch von der Reaktion der Tarifparteien ab. Würden die infolge einer verstärkten Steuerfinanzierung der Sozialversicherungsleistungen erhöhten Mehrwert- oder Ökosteuern zu entsprechenden Lohnsteigerungen führen, käme es zu einer bloßen Verlagerung von Lohnnebenkosten hin zu den direkten Arbeitsentgelten. Letztendlich muß klar sein, daß jede öffentliche Bereitstellung sozialer Leistungen ein Konsumopfer bedeutet (Rose, 1991) und daß eine Reform des Finanzierungssystems ausschließlich das Ziel haben sollte, die mit der Steuer- und Abgabenerhebung verbundenen Wohlfahrtsverluste zu minimieren. Berücksichtigt man

zusätzlich noch die dynamischen Anpassungsprozesse der Arbeitsnachfrage der Unternehmen, so sind die Arbeitsmarkteffekte einer Umbasierung der gesetzlichen Sozialabgaben, welche das EU-Weißbuch vorschlägt, alles andere als eindeutig. Das spricht zwar nicht prinzipiell dagegen, solche Maßnahmen zu diskutieren - insoweit waren die Autoren des EU-Weißbuchs gut beraten, diese Aspekte erneut zu thematisieren -, aber weder sind das neue Wege, noch trägt das Weißbuch der hohen Komplexität der Materie genügend Rechnung - insoweit wurde eine Chance vertan.

Literaturverzeichnis

Abraham, K.G. und S.N. Houseman (1993): Job Security in America. Lessons from Germany. Brookings Institution, Washington D.C.

Albeck, H. et al. (1993): Den Platz im Korridor suchen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 5.06.1993.

Bell, L.A. und R.B. Freeman (1985): Does Flexible Industry Wage Structure Increase Employment? The U.S. Experience, in: National Bureau of Economic Research, Working Paper Nr. 1604, Cambridge (Mass.).

Büchtemann, C.F. (1990): Kündigungsschutz als Beschäftigungshemmnis?, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 23(4), S. 394-409.

Bundesministerium für Wirtschaft (1993), Zukunftssicherung des Standortes Deutschland, Bonn.

Bundesministerium für Wirtschaft (1994): Jahreswirtschaftsbericht 1994 der Bundesregierung, Bonn.

Bosch, L.H.M. und P.J. van den Noord (1990): Alternative Financing of Social Insurance Systems, in: Journal of Policy Modelling, 12(1), S. 77-92.

Calmfors, L. (1993): Centralisation of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance: A Survey, in: OECD. Economics Department, Working Paper Nr. 131, Paris.

Dewatripont, C., S. Erlich, V. Ginsburg und D. van Regemorter (1991): The Effects on Unemployment of Reducing Social Security Contributions: A General Equilibrium Analysis for Belgium, in: De Economist, 139(2), S. 272-290.

Ehrenberg, R.G. (1971): Fringe Benefits and Overtime Behavior, Lexington (Mass.).

Emerson, M. (1988): Regulation or Deregulation of the Labor Market, in: European Economic Review, 33, S. 775-817.

Entorf, H., H. König und W. Pohlmeier (1992): Labor Utilization and Nonwage Labor Costs in a Disequilibrium Macro Framework, in: Scandinavian Journal of Economics, 94(1), S. 71-83.

Fitzenberger, B. und W. Franz (1994): Dezentrale versus zentrale Lohnbildung in Europa: Theoretische Aspekte und empirische Evidenz, in: **B. Gahlen, H. Hesse, H.J. Ramser** (Hrsg.), Europäische Integrationsprobleme aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, Mohr u. Siebeck, Tübingen.

Franz, W. (1989): Beschäftigungsprobleme auf Grund von Inflexibilitäten auf Arbeitsmärkten?, in: **H. Scherf** (Hrsg.), Beschäftigungsprobleme hochentwickelter Volkswirtschaften, S. 304-340, Dunker u. Humblot, Berlin.

Franz, W. (1991): Arbeitsmarktökonomik, Springer, Berlin.

Franz, W. (1993): Aus der Kälte in die Arbeitslosigkeit - eine Zwischenbilanz der ostdeutschen Arbeitsmarktentwicklung, in: ZEW-Wirtschaftsanalysen, 1, S. 4-23.

Hamermesh, D.S. (1993): Labor Demand, Princeton University Press, Princeton.

Hart, R.A. (1984): The Economics of Non-Wage Labour Costs, George Allen & Unwin, London.

Hart, R.A. (1988): Trends in Non-Wage Labour Costs and their Effects on Employment, Commission of the European Communities, Final Report, Brüssel.

Hart, R.A. und S. Kawasaki, (1988): Payroll Taxes and Factor Demand; in: Research in Labor Economics, 9, S. 257-285.

Hemmer, E. (1994): Personalzusatzkosten in der Westdeutschen Wirtschaft, in: IW-Trends, 1.

König, H. und W. Pohlmeier (1988): Employment, Labour Utilization and Procyclical Labour Productivity, in: Kyklos, 41(4), S. 551-572.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1994), Soziale Sicherheit in Europa, Brüssel:

Kotlikoff, L.J. und L.H. Summers (1986): Tax Incidence, in: National Bureau of Economic Research, Working Paper, Nr. 1864, Cambridge (Mass.).

Lang, G. (1991): Faktorsubstitution in der Papierindustrie bei Einführung von Maschinen- und Energiesteuern, in: Universität Augsburg, Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe, 58.

Nadiri, M.I. und S. Rosen (1969): Interrelated Factor Demand Functions, in: American Economic Review, 59, S. 457-471.

OECD (1988): Taxing Consumption, Paris.

Peeters, J. (1988): The "Maschinenbeitrag" Debate in Europe - In Search of the Optimal Financing Base for Social Security; in : Journal of Social Policy, 17(1), S. 41-60.

Rose, M. (1991, Hrsg.): Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems, Springer-Verlag, Berlin.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1993): Jahresgutachten 1993/94. "Zeit zum Handeln - Antriebskräfte stärken", Metzler-Poeschel, Stuttgart.

Schmähl, W. (1988): Beiträge zur Reform der Rentenversicherung. J.C.B. Mohr, Tübingen.

Schmähl, W. (1991): Technological Innovation and Contributionary Social Security Financing; in: Centre for Social Policy Research, Arbeitspapier Nr. 14.

Spahn, P.B., H.P. Galler, H. Kaiser, T. Kassella und J. Merz (1992): Mikrosimulation in der Steuerpolitik, Physica-Verlag, Heidelberg.

Smolny, W. (1993): Dynamic Factor Demand in a Rationing Context, Physica-Verlag, Heidelberg