

Scharpf, Fritz W.

**Article — Digitized Version**

## Abbau der Arbeitslosigkeit durch Lohnsubventionen? Gegen die Diskriminierung einfacher Arbeitsplätze

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Scharpf, Fritz W. (1999) : Abbau der Arbeitslosigkeit durch Lohnsubventionen? Gegen die Diskriminierung einfacher Arbeitsplätze, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 79, Iss. 8, pp. 455-461

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40354>

**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.*

# Abbau der Arbeitslosigkeit durch Lohnsubventionen?

*Der Vorschlag, mehr Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich durch Entlastungen bei den Sozialabgaben zu schaffen, ist auf Kritik gestoßen. Welche Überlegungen liegen diesem Ansatz zugrunde? Kann hierdurch die Arbeitslosigkeit abgebaut werden?*

Fritz W. Scharpf

## Gegen die Diskriminierung einfacher Arbeitsplätze

Die Diskussion der vergangenen Monate über die Entlastung gering entlohnter Beschäftigungsverhältnisse von Lohnnebenkosten wird durch Mißverständnisse und Fehldeutungen verzerrt. Da der von Wolfgang Streeck und Rolf Heinze in der Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit vertretene Vorschlag<sup>1</sup> auf Überlegungen zurückgeht, die schon in der vergangenen Legislaturperiode sowohl von der „Zukunftskommission“ der Friedrich-Ebert-Stiftung<sup>2</sup> als auch von der SPD-Fraktion<sup>3</sup> publiziert worden waren, ohne auf expliziten Widerspruch zu treffen, konnte sowohl die Heftigkeit als auch die geringe Treffsicherheit der nunmehr vorgetragenen Kritik überraschen. Es scheint deshalb nützlich, zunächst noch einmal an die den Vorschlägen zugrunde liegende Situations-

deutung zu erinnern, wobei ich mich in erster Linie auf die Überlegungen der Friedrich-Ebert-Kommission beziehe, an deren Formulierung ich beteiligt war.

### Das deutsche Beschäftigungsdefizit

Der Anteil der Beschäftigten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-64) lag in Deutschland 1996 bei 61,7% – und damit erheblich unter dem Durchschnitt der wirtschaftlich hochentwickelten OECD-Länder (66,5 %). Zum Vergleich braucht man auch nicht auf das „amerikanische Beschäftigungswunder“ (72,8%) mit seinen sozialen Schattenseiten zu verweisen – es genügt der Blick auf unmittelbare Nachbarländer. Erreichen wir etwa die gleichen Beschäftigtenquoten wie die liberale Schweiz (79,1%) oder der dänische Wohlfahrtsstaat (73,4%), dann hätten wir 1996 im ersten Fall ein Plus von 9,6 Mill. Beschäftigten gehabt, im zweiten immerhin ein Plus von 6,5 Mill. Wir verzichten also auf die Nutzung erheblicher Beschäftigungspotentiale, und damit auf individuelle Teilhabe-Chancen, Wertschöpfung, Einkommen und Steuereinnahmen, ohne daß

diesem Verzicht ein offensichtlicher Gewinn an sozialer Sicherheit oder sozialer Gerechtigkeit gegenüberstünde.

Es geht bei den hier zu erörternden Vorschlägen also nicht, oder jedenfalls nicht in erster Linie, um die Reduzierung der registrierten Arbeitslosigkeit oder um gezielte und befristete Hilfen für Langzeit-Arbeitslose und andere „Problemgruppen des Arbeitsmarktes“, sondern es geht um die Frage, ob und wie wir die Zahl der auf regulären Arbeitsplätzen im „ersten Arbeitsmarkt“ Beschäftigten nachhaltig erhöhen können. Wo aber könnten diese zusätzlichen Arbeitsplätze entstehen?

Im Industriesektor (ISIC 3) sind bei uns wie in allen hochentwickelten Ländern die Beschäftigungsquoten in den letzten Jahrzehnten stark zurückgegangen (von 28,6% 1977 auf 16,1% 1997). Trotzdem liegen wir damit noch höher als alle anderen OECD-Länder, so daß der internationale Vergleich hier keine Hoffnung auf künftige Expansion wecken kann. Auch wenn man alle der Güterproduktion dienenden Wirtschaftszweige – also die Branchen des primären

<sup>1</sup> Wolfgang Streeck, Rolf Heinze: An Arbeit fehlt es nicht, in: Der Spiegel 19/1999, S. 38-45.

<sup>2</sup> Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung: Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele – ein Weg, Bonn: Dietz, 1998.

<sup>3</sup> Otmar Schreiner: Gestaffelte Sozialabgaben – ein neues arbeitsmarktpolitisches Instrument, Bonn: SPD-Fraktion des Deutschen Bundestags, 1998.

und sekundären Sektors (ISIC 1-5) – mit den im weitesten Sinne produktionsbezogenen Dienstleistungen – Verkehr und Kommunikation (ISIC 7) sowie Finanzdienstleistungen und Dienstleistungen für Unternehmen (ISIC 8) zu einem Block der „produktionsbezogenen Beschäftigung“ zusammenfaßt, lag Deutschland 1996 mit einer Beschäftigungsquote von 35,8% deutlich über dem OECD-Durchschnitt (32,7%) und noch deutlicher vor den USA (31,6%). Hier gibt es zwar vielleicht noch Expansionsmöglichkeiten, aber da alle produktionsbezogenen Branchen einem harten internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, können zusätzliche Marktanteile nur bei hohen Produktivitätszuwächsen gewonnen werden, so daß große Beschäftigungsgewinnen kaum zu erwarten sind.

#### Lokalisierung der Beschäftigungslücke

Bleiben also die nicht produktionsbezogenen Branchen ISIC 6 (Groß- und Einzelhandel, Restaurants, Hotels) und ISIC 9 (gemeinschaftsbezogene, soziale und personenbezogene Dienstleistungen – zu denen neben den großen Bereichen des Bildungs- und Gesundheitswesens auch Sport, Freizeit und Unterhaltung sowie die haushaltsbezogenen Dienstleistungen gehören). Nimmt man beide zusammen, so ist hier die Beschäftigungsquote im Durchschnitt der OECD-Länder zwischen 1970 und 1994 von 26,1% auf 34,4% gestiegen. Sie übertrifft damit das Niveau der produktionsbezogenen Beschäftigung und hat deren Rückgang mehr als ausgeglichen. Auch in Deutschland hat es hier Beschäftigungsgewinne gegeben, aber der Anstieg war geringer und das erreichte Niveau bleibt mit 28,4% weit unter dem internationalen Durchschnitt. Zum Vergleich:

Dänemark hat eine Beschäftigungsquote von 37,5% in den Branchen ISIC 6+9, die Schweiz von 38,5%, und die USA erreichen den Spitzenwert von 41,2%.

Hier also ist die deutsche Beschäftigungslücke zu lokalisieren. Will man sie näher eingrenzen, so stößt man auf Schwierigkeiten, weil ISIC 9 sowohl öffentliche als auch private und sowohl hoch qualifizierte als auch einfache Dienstleistungen einschließt. Immerhin läßt sich sagen, daß bei den hochqualifizierten Dienstleistungen die

quantitativ wichtigsten Bereiche, nämlich Bildung und Gesundheit, bei uns ganz oder zum weit überwiegenden Teil öffentlich finanziert werden und deshalb seit mehr als zwei Jahrzehnten unter starkem Kostendämpfungsdruck stehen – was jedenfalls in den USA und in der Schweiz, wo der private Finanzierungsanteil höher ist, nicht im selben Maße der Fall war.

Über die ebenfalls in ISIC 9 registrierten einfachen Dienstleistungen, die entweder öffentlich oder privat finanziert und öffentlich oder privat erbracht werden können, liegen differenzierte vergleichende Daten nicht vor. Deshalb empfiehlt es sich, die Aufmerksamkeit auf die in ISIC 6 zusammengefaßten Branchen zu konzentrieren, in denen ausschließlich privat finanzierte und privat erbrachte Dienstleistungen erfaßt werden, die zu einem überwiegenden Teil auch keine hohe berufliche Qualifikation erfordern. Hier lag 1995 die deutsche Beschäftigungsquote (9,7%) um 3,7 Prozentpunkte unter dem OECD-Durchschnitt, um 5,7 Prozentpunkte unter der schweizerischen und sogar um 6,3 Prozentpunkte unter der amerikanischen Beschäftigungsquote – was immerhin einen Unterschied von 3,5 Mill. Arbeitsplätzen ausmachte<sup>4</sup>. Es lohnt sich also, die Gründe für das Beschäftigungsdefizit in ISIC 6 (die selbstverständlich auch für einfache Tätigkeiten in ISIC 9 und in anderen Branchen gelten) näher zu betrachten.

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

*Prof. Dr. Fritz W. Scharpf, 62, ist Direktor des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung in Köln.*

*Prof. Dr. Jürgen Kromphardt, 65, lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftstheorie, im Institut für Volkswirtschaftslehre der Technischen Universität Berlin. Er ist Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.*

*Prof. Dr. Wolfgang Franz, 55, ist Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, und Inhaber eines Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre an der Universität Mannheim. Er war von 1994 bis 1999 Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.*

*Dr. Ulrich Walwei, 39, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg.*

<sup>4</sup> Auch das IAB hat solche Vergleiche angestellt. Danach hätten wir 1995 in den Wirtschaftszweigen „Handel, Instandhaltung, Reparatur“ ein Plus von 1546000 Arbeitsplätzen und im „Gastgewerbe“ ein Plus von 1344000 Arbeitsplätzen gehabt, wenn unsere Beschäftigungsstruktur der amerikanischen entspräche: Ulrich Walwei: Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte, Ms. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg 1999.

### Die doppelte Diskriminierung

Einfache Tätigkeiten, die auch von Menschen mit geringer beruflicher Qualifikation auf Arbeitsplätzen mit niedriger Produktivität und dementsprechend niedrigen Marktlöhnen ausgeübt werden können, werden durch die Regeln des deutschen Sozialstaats sowohl auf seiten des Arbeitsangebots als auch auf seiten der Arbeitsnachfrage diskriminiert.

Auf der Angebotsseite beschränkt der Sozialstaat die Anreize zur Aufnahme gering entlohnter Tätigkeiten durch die Stabilisierung hoher Anspruchslöhne. Nicht nur das befristete Arbeitslosengeld, sondern auch die Leistungen der unbefristeten Arbeitslosenhilfe orientieren sich an dem vor Eintritt der Arbeitslosigkeit erzielten Lohn. Anders als in Ländern, welche die Unterstützung als einen für alle gleichen Festbetrag gewähren, würde der Empfänger hier auch die bei künftiger Arbeitslosigkeit zu erwartenden Leistungen vermindern, wenn er eine geringer entlohnte Arbeit aufnimmt.

Der effektive Mindestlohn wird durch die Sozialhilfe bestimmt, deren Leistungen sich nicht am früheren Lohn, sondern an generellen Bedarfskriterien orientieren. Auch sie erhöht den Anspruchslohn, weil die hohen Transfer-Entzugsraten der konfiskatorischen Besteuerung eigenen Einkommens gleichkommen – mit der Folge, daß die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit sich nur dann rechnet, wenn das damit erzielbare Nettoeinkommen deutlich über dem Sozialhilfesatz liegt. Da dieser für Alleinstehende derzeit bei etwa 1150 DM/Monat liegt, und etwa 250 DM anrechnungsfrei hinzuverdient werden können, wird man unterstellen dürfen, daß selbst für alleinstehende Sozialhilfeempfänger (legale) Teilzeitarbeit nur in mi-

nimalem Umfang in Frage kommt, und daß der Nettolohn für eine freiwillig aufgenommene Vollzeitarbeit wohl eher über als unter 1600 DM/Monat liegen müßte. Der Bruttolohn läge dann schon über 2000 DM/Monat – also jedenfalls nicht mehr am unteren Ende der derzeit geltenden Niedriglohn-Tarife. Bei Sozialhilfe-Empfängern mit Familienangehörigen wird diese Untergrenze noch erheblich angehoben. Wenn also Arbeitsplätze im Niedriglohn-Bereich überhaupt besetzt werden können, dann gerade nicht durch Arbeitslose und Sozialhilfe-Empfänger, sondern durch Personen, die keinen Anspruch auf Sozialtransfers haben – in erster Linie also durch unterhaltsberechtignte Ehefrauen und Kinder.

### Beschäftigungsschädliche Wirkungen der Sozialabgaben

Der gleiche beschäftigungsschädliche Effekt zeigt sich auch auf der Nachfrageseite. Der deutsche Sozialstaat finanziert sich zum überwiegenden Teil durch Sozialbeiträge, die als Lohnnebenkosten die Arbeit verteuern. Deren Wirkung wird deutlich beim Vergleich mit der Einkommensteuer, die anderswo – so in Dänemark, in den angelsächsischen Ländern und neuerdings auch in den Niederlanden<sup>5</sup> – die Finanzierungslast des Sozialstaats zu tragen hat: Während bei der Lohnsteuer ein Grundfreibetrag von derzeit etwa 1500 DM/Monat steuerfrei bleibt, müssen Sozialabgaben für den gesamten Lohn von der ersten Mark an bezahlt werden, und während bei der Lohnsteuer das über den Grundfreibetrag hinausgehende Einkommen nur mit dem niedrigsten Satz des progressiven Tarifs belastet wird, werden die Sozialabgaben bis zur Beitragsbemessungsgrenze mit dem konstanten Tarif von 42% erhoben. Auf den ef-

fektiven Mindestlohn von 2000 DM/Monat sind deshalb zwar weniger als 100 DM Lohnsteuer, aber insgesamt mehr als 800 DM Sozialabgaben zu entrichten.

Während aber auf Arbeitsplätzen mit höherer Produktivität und höheren Löhnen im Ergebnis auch die Arbeitgeberbeiträge den vom Arbeitnehmer erzielbaren Nettolohn vermindern, ist diese Überwälzung in der Nähe des durch die Sozialhilfe definierten Mindestlohns nicht möglich. Der Arbeitgeber muß also mindestens Lohnkosten von 2200 DM/Monat aufwenden, um einem alleinstehenden Arbeitslosen für Vollzeitarbeit mehr zu bieten, als dieser als Sozialhilfe-Empfänger erwarten könnte.

Den selben beschäftigungsschädlichen Effekt hat übrigens die Mehrwertsteuer, deren linearer Tarif ebenfalls die weniger produktiven einfachen Dienstleistungen vom (legalen) Markt verdrängt<sup>6</sup>. Daß dieser kausale Zusammenhang besteht, läßt sich auch durch den internationalen Vergleich belegen: Während die Höhe der Gesamt-Abgabenbelastung keinen Einfluß auf die Beschäftigungsquoten in den produktionsbezogenen Branchen mit hoher Produktivität hat (vgl. Abbildung 1), besteht ein deutlich negativer Zusammenhang zwischen der Steuerlastquote und den Beschäftigungsquoten in den wenig produktiven einfachen Dienstleistungen (vgl. Abbildung 2). Unterscheidet man hier weiter zwischen den

<sup>5</sup> In den Niederlanden wurden 1990 die Sozialbeiträge in die Einkommensteuer integriert. Auch für sie gilt deshalb der generelle Grundfreibetrag, der derzeit etwa 8500 Hfl/Jahr beträgt.

<sup>6</sup> So auch das IAB: Stefan Bender, Bruno Kaltenborn, Helmut Rudolf, Ulrich Walwei: Die Diagnose stimmt, die Therapie noch nicht, in: IAB Kurzbericht Nr. 6/14. 6. 1999.

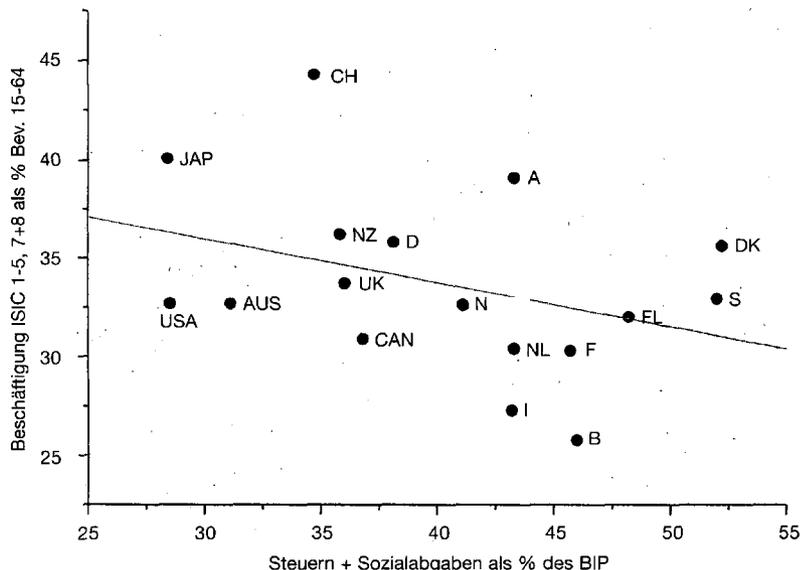
wichtigsten Steuerarten, dann gibt es fast keinen Zusammenhang mit der Belastung durch Einkommen- und Körperschaftsteuern (vgl. Abbildung 3). Die negative Wirkung der Steuerlast auf die einfachen Dienstleistungen wird vielmehr fast vollständig durch die Summe des Aufkommens aus Sozialbeiträgen und Verbrauchsteuern erklärt (vgl. Abbildung 4).

**Der Vorschlag**

Wenn diese Analyse zutrifft, dann kann die Beschäftigung in den einfachen Dienstleistungen durch eine Entlastung von Sozialabgaben und (sofern europarechtlich möglich von Verbrauchsteuern) erhöht werden. Da eine Senkung der Lohnnebenkosten zur Entlastung der Sozialversicherung von den sogenannten „versicherungsfremden Leistungen“ schon in der letzten Legislaturperiode auf der Tagesordnung stand, hatte die Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung vorgeschlagen, die dafür vorgesehenen Steuermittel nicht für eine lineare Senkung der Sozialbeiträge um einen Prozentpunkt zu verwenden, sondern sie auf eine Entlastung im Niedriglohn-Bereich zu konzentrieren.

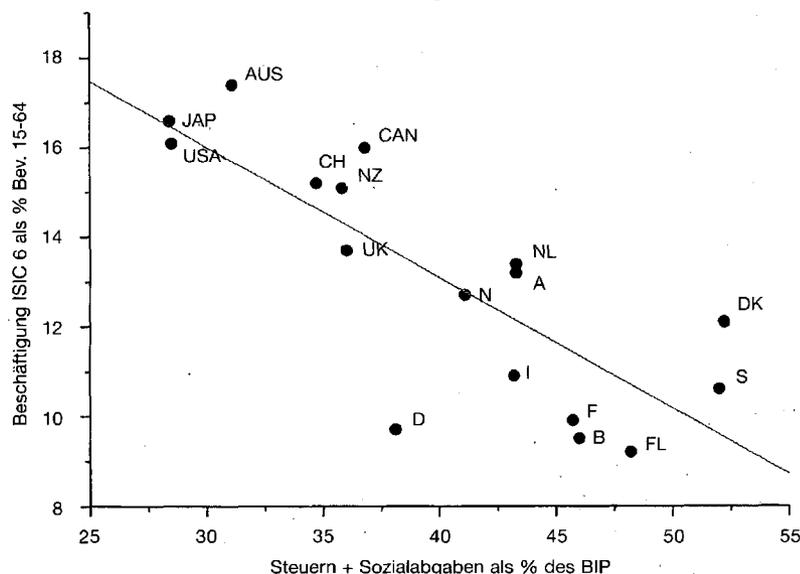
Der Vorschlag war damals von der SPD-Bundestagsfraktion aufgegriffen, aber von der Bundesregierung ignoriert worden. Er wurde – im Hinblick auf die von der neuen Bundesregierung versprochene weitere Entlastung von Lohnnebenkosten in der Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit erneut aufgegriffen. Konkret sollten dabei (stundenlohnbezogen) die Sozialbeiträge bei Monatslöhnen bis zu 1500 DM vollständig durch Zuschüsse aus Steuermitteln ersetzt werden, und diese Zuschüsse sollten bei Löhnen zwischen 1500 und 3000 DM/Monat mit einer Degressionsrate von

**Abbildung 1**  
Einfluß der Abgabenlast auf die produktionsbezogene Beschäftigung 1996



Quelle: OECD.

**Abbildung 2**  
Einfluß der Gesamt-Abgabenlast auf die einfachen Dienstleistungen 1996



Quelle: OECD.

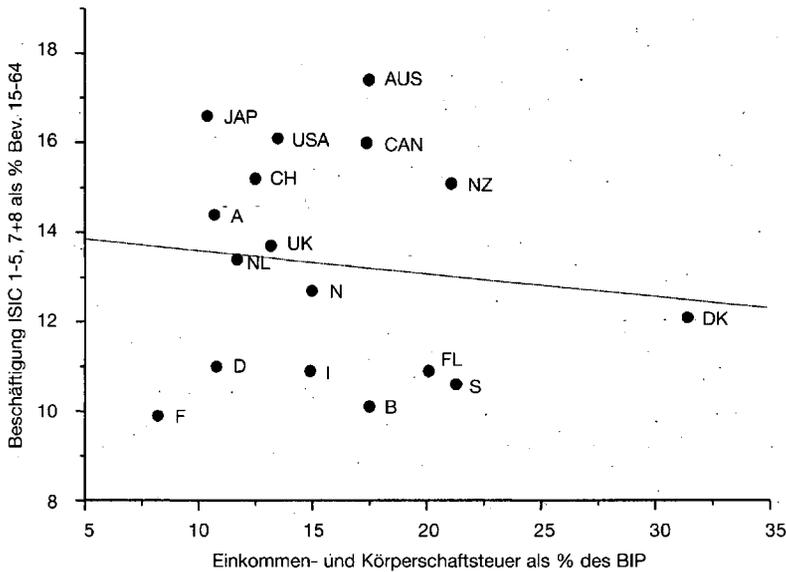
50% abgeschmolzen werden. Im Effekt käme es dadurch für Arbeitnehmer zu höheren Nettolöhnen und für Arbeitgeber zu geringeren Arbeitskosten, und somit zu einer deutlichen Verbesserung der angebotsseitigen und der nachfrage-

seitigen Beschäftigungsbedingungen im Bereich der einfachen Dienstleistungen.

**Die Kritik**

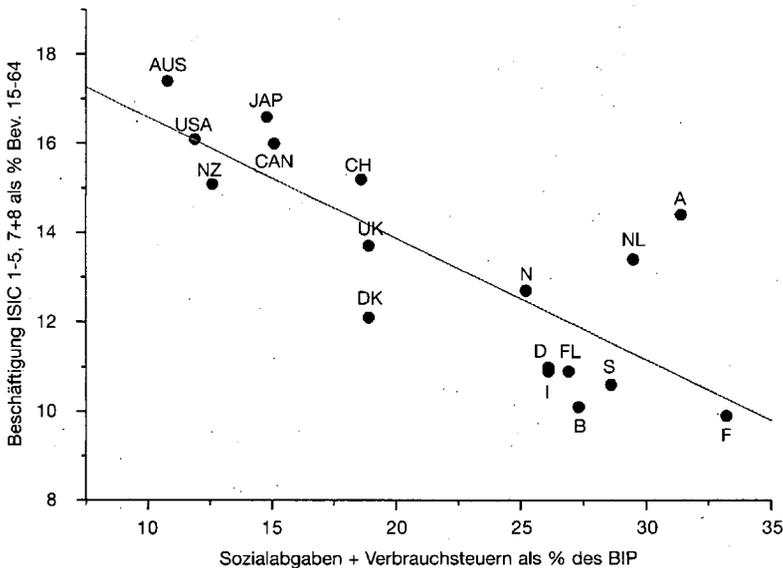
Die Kritik an diesem Vorschlag kommt aus so vielen Richtungen,

**Abbildung 3**  
**Einfluß der Einkommen- und Körperschaftsteuer auf die einfachen Dienstleistungen 1996**



Quelle: OECD.

**Abbildung 4**  
**Einfluß von Sozialabgaben und Verbrauchsteuern auf die einfachen Dienstleistungen 1996**



Quelle: OECD.

daß hier nur die wichtigsten Argumente erwähnt werden können. Neoliberalen Ökonomen und den Unternehmensverbänden ist der Vorschlag nicht radikal genug. Statt die Nettolöhne zu „subventionieren“, sollten die unteren Lohn-

tarife gesenkt<sup>7</sup> und die Arbeitsanreize durch Kürzung der Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit und der Sozialhilfesätze verbessert werden<sup>8</sup>. Gegen solche Forderungen spricht aber einerseits die Garantie des Existenzminimums

unter der Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes, und andererseits die Tatsache, daß die 42%ige Zusatzbelastung der Sozialbeiträge durch keinen denkbaren Lohnverzicht zu kompensieren wäre.

Dieses Problem wird auch von der ordnungspolitischen Kritik ignoriert, die den Vorschlag als eine wettbewerbsverzerrende „Dauer-subsidierung“ ablehnt<sup>9</sup>. Das Gegenteil ist richtig. Der Vorschlag korrigiert eine ausschließlich vom Staat geschaffene Sonderbelastung, welche die einfachen Dienstleistungen vom Markt verdrängt. Er müßte deshalb aus ordnungspolitischer Sicht begrüßt werden. Von „Subventionierung“ kann hier jedenfalls ebensowenig die Rede sein wie bei einer Absenkung des Eingangstarifs (oder des Spitzen-satzes) der Einkommensteuer.

Umgekehrt geht für neo-keynesianische Wissenschaftler und Sprecher der Gewerkschaften der Vorschlag schon deshalb in die falsche Richtung, weil er offenbar eine Lohnkosten-Theorie der Arbeitslosigkeit unterstellt, statt die Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und einen „stabilen Wirtschaftsaufschwung“ zu fordern. Dem letzten Wunsch wird man gewiß nicht widersprechen wollen. Aber auch in Perioden steigender Nachfrage blieb die deutsche Beschäftigungsquote bei den einfachen Dienstleistungen weit

<sup>7</sup> Norbert Berthold: Beschäftigung ohne Bündnis, in: FAZ vom 3. 7. 1999, S. 15.

<sup>8</sup> Norbert Berthold: Der Korporatismus läuft Amok, in: Handelsblatt vom 20. 5. 1999, S. 7.

<sup>9</sup> Otto Schlecht: Ein „Kombilohn“ braucht enge Kriterien und richtige Rahmenbedingungen, in: Handelsblatt vom 18. 5. 1999, S. 2.

<sup>10</sup> Jürgen Schupp, Joachim Volz, Gert Wagner, Rudolf Zwiener: Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen im Niedrigeinkommensbereich: wenig zielgerichtet und zu teuer, in: DIW Wochenbericht Nr. 27/99.

unter dem internationalen Durchschnitt. Es handelt sich also nicht um ein Konjunktur-, sondern um ein Strukturproblem.

Neben diesen aufs Grundsätzliche gerichteten Einwänden werfen die Kritiker dem Vorschlag zu geringe Beschäftigungswirksamkeit, mangelnde Zielgruppenorientierung, vielfältige Mißbrauchsmöglichkeiten – und damit im Ergebnis eine zu geringe Kostenwirksamkeit vor. Der erste und wichtigste dieser Einwände wird untermauert durch ein im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung erstelltes ZEW-Gutachten, das auf der Grundlage von empirisch basierten Elastizitätsschätzungen und Simulationsrechnungen die bei Realisierung des Vorschlags zu erwartende zusätzliche Beschäftigung auf 60000 bis 100000 Personen schätzt<sup>11</sup>. Auch eine Simulationsrechnung des IAB kommt „auf Basis plausibler Annahmen über die Arbeitskostenelastizität des Arbeitskräftebedarfs“ zu der Prognose eines Beschäftigungseffekts von etwa 140000 Personen<sup>12</sup>. Auf der Grundlage dieser Schätzungen kommt dann das DIW zu dem Schluß, daß bei geschätzten Netto-Programmkosten von 12 Mrd. DM jeder zusätzliche Arbeitsplatz 80 000 DM/Jahr kosten würde<sup>13</sup>. Was ist von diesen Schätzungen zu halten?

Unstreitig ist, daß jeder im Rahmen des Programms entstehende zusätzliche Arbeitsplatz (auch wenn der Arbeitnehmer nicht aus der Arbeitslosigkeit, sondern aus der „stillen Reserve“ kommt) dem Gesamtfiskus zusätzliche Nettoeinnahmen bringt. Kosten entstehen also nur dadurch, daß auch die derzeit im Niedriglohn-Bereich Beschäftigten in das Programm einbezogen werden. Sie können verhältnismäßig genau geschätzt und im übrigen durch die Spezifi-

kation der Programmbedingungen auch in einem weiten Rahmen beeinflusst werden. Klar ist auch (obwohl selbst das von manchen Kritikern bezweifelt wurde), daß die Nettokosten in dem Maße zurückgehen, wie die durch das Programm verursachte zusätzliche Beschäftigung ansteigt.

### Prinzipielle Prognoseunsicherheit

Die politische Verwundbarkeit des Vorschlags ergibt sich aus dem Umstand, daß die bei seiner Realisierung zu erwartenden Beschäftigungseffekte aus methodischen Gründen nicht seriös prognostiziert werden können – und daß trotzdem unternommene Schätzversuche den Effekt systematisch unterschätzen müssen. Der Grund: Alle empirischen Elastizitätsanalysen und empirisch basierten Simulationsrechnungen stützen sich notwendigerweise auf Zeitreihen-Daten der Vergangenheit, welche die vergangenen Kosten- und Nachfragestrukturen repräsentieren. Der Vorschlag hätte jedoch eine erhebliche Veränderung der Arbeitskosten und der Nettolöhne zur Folge, und er hätte nur Erfolg, wenn Unternehmer und Unternehmensgründer im Vertrauen auf die Dauerhaftigkeit der Kostensenkung mit neuen Leistungsangeboten neue Märkte erschließen, und wenn sie dafür bei höheren Nettolöhnen bisher nicht beschäftigte Arbeitnehmer finden. Wenn derartige Strukturänderungen in der Vergangenheit nicht aufgetreten sind, dann muß der Versuch, ihre wahrscheinliche Wirkung durch Extrapolation marginaler Änderungen in vergangenheitsgestützten Modellen zu erfassen, diese systematisch unterschätzen<sup>14</sup>.

Diese prinzipielle Prognoseunsicherheit<sup>15</sup> wird durch die vorlie-

genden Studien auch hinreichend demonstriert: So schätzt das ZEW die zusätzliche Nachfrage auf etwa 280000 Arbeitsplätze, sieht aber den erreichbaren Beschäftigungseffekt durch das Arbeitsangebot beschränkt, das nach den ZEW-Rechnungen allenfalls um 55000 Personen zunehmen könnte (S. 127)<sup>16</sup>. Das IAB rechnet dagegen nur mit einer zusätzlichen Nachfrage von 50000 Arbeitsplätzen, erwartet aber auf der Angebotsseite eine Ausweitung um etwa 160000 Personen. Das DIW schließlich übernimmt zwar ohne weitere Prüfung die vom ZEW und vom IAB geschätzten Beschäftigungseffekte, sieht jedoch aufgrund seiner eigenen Analysen der Daten des Sozioökonomischen Panels auf der Angebotsseite ein

<sup>11</sup> Hermann Buslei, Viktor Steiner, Felix Brosius, Peter Jacobebbinghaus, Ralf Martin: Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich, Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Mannheim: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, 1999.

<sup>12</sup> Stefan Bender et al., a.a.O.

<sup>13</sup> Jürgen Schupp et al., a.a.O.

<sup>14</sup> Im ZEW-Gutachten wird die Existenz des methodischen Problems auch konzediert, wenn (auf S. 124) „einschränkend“ darauf hingewiesen wird, daß der Vorschlag eine „deutliche Änderung der Arbeitskosten“ zur Folge hätte, während „die geschätzte Nachfrageelastizität... die Reaktion auf kleine Änderungen des Lohnes bzw. der Arbeitskosten“ angibt. Wieso freilich die „implizit getroffene Annahme, daß die Elastizität auch bei größeren Veränderungen der Arbeitskosten die Reaktion korrekt wiedergibt“, nicht nur eine Unterschätzung, sondern auch eine „Überschätzung der Nachfragereaktion“ zur Folge haben könnte, bleibt ein für mich nicht entscheidbares Rätsel der ökonomischen Theorie.

<sup>15</sup> Auch der internationale Vergleich hilft hier nicht weiter, weil die Beschäftigungsstrukturen selbstverständlich nicht nur durch die Arbeitskosten bestimmt werden, und weil aus Kostengründen wegrationalisierte Arbeitsplätze auch bei Kostensenkung nicht wieder zurückkehren werden.

<sup>16</sup> Bei aller Kritik an den falschen Anreizen des deutschen Sozialstaats: Wie man bei mehr als vier Millionen registrierten Arbeitslosen zu dem Schluß kommen kann, daß nicht mehr als 55000 Personen bereit wären, einen Arbeitsplatz mit einem Monatseinkommen unter 3000 DM anzunehmen, ist jedenfalls für Nicht-Ökonometiker schwer verständlich.

„Potential von 2,8 Mill. Personen“, die einen Lohn erwarten könnten, der nach dem Vorschlag der Friedrich-Ebert-Zukunftskommission bezuschungsfähig wäre. Kurz, das einzige worin ZEW, IAB und DIW übereinstimmen, ist die entschlossene Ablehnung des Vorschlags. Die dem zugrundeliegenden Analysen könnten jedoch widersprüchlicher kaum sein – was freilich nichts daran ändert, daß die mit wissenschaftlichem Nimbus einmal in die Welt gesetzten Zahlen ihre politische Wirkung tun.

### Hohes Gewicht von Zusatzargumenten?

Da man angesichts der wissenschaftlichen Reputation der beteiligten Institute sachfremde Motive mit Sicherheit ausschließen kann, müssen offenbar die in allen drei Studien angeführten Zusatzargumente ein hohes Gewicht gehabt haben. So sieht das ZEW etwa den „Nachteil einer Subventionierung niedriger Löhne über eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge“ darin, „daß die gerade in jüngster Zeit angestrebte höhere Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen in den Sozialversicherungen hierdurch konterkariert“ würde (S. 131). Aber angesichts der heftig diskutierten Reformbedürftigkeit dieser Systeme sollte dieses Argument vielleicht doch nicht den Ausschlag geben.

Auf breitere Zustimmung vor allem bei den Gewerkschaften stößt die vom IAB und vom DIW vorgebrachte Kritik an der mangelnden Problemgruppenorientierung des Vorschlags. Da es hier aber um eine Ausweitung der privaten Beschäftigung durch Erschließung neuer Märkte für einfache Dienstleistungen geht, so müssen die risikobereiten Unternehmen und Unternehmensgründer auch die Bestgeeigneten unter den Per-

sonen aussuchen dürfen, die an Arbeitsplätzen im unteren Lohnbereich interessiert sind. Erst wenn die neuen Märkte sich als ergiebig erweisen, werden auch die Langfristarbeitslosen und die Sozialhilfe-Empfänger an die Reihe kommen, während die zuerst Eingestellten in besser bezahlte Positionen aufrücken werden<sup>17</sup>. Deshalb ist es auch völlig zutreffend, wenn IAB und DIW auf die Erfahrung „der weitgehenden Wirkungslosigkeit von Lohnsubventionen für spezielle Gruppen von Arbeitslosen“ verweisen<sup>18</sup> – aber es ist schwer verständlich, wie man daraus die Folgerung ableiten kann, daß deshalb ein Programm, das solche Einschränkungen gerade vermeidet, ebenfalls wirkungslos bleiben müßte<sup>19</sup>.

Ein weiteres Argument, das von Kritikern aus allen Lagern gegen den Vorschlag verwendet wird, sind die angeblich drohenden „massiven Mißbrauchsrisiken und ... erwartbaren Mitnahmeeffekte“<sup>20</sup>. Was die letzten angeht, so herrscht hier viel semantische Konfusion. Gemeint ist entweder die Tatsa-

<sup>17</sup> Daß zielgruppenbezogene Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik trotz ihres geringen Beschäftigungseffekts sozialpolitisch sinnvoll bleiben, um die andernfalls irreversible Desintegration von schwer vermittelbaren Arbeitslosen zu vermeiden, sei ausdrücklich anerkannt.

<sup>18</sup> Das DIW bezieht sich hier auch auf „Erfahrungen im Ausland“, beschränkt sich aber auch dabei auf zielgruppenbezogene Subventionen und ignoriert deshalb die oben (Fußnote 5) erwähnte niederländische Steuerreform von 1990, die eine massive Entlastung niedriger Erwerbseinkommen zur Folge hatte. Der das „niederländische Wunder“ erklärende Anstieg der Teilzeitarbeit wurde dadurch erheblich begünstigt.

<sup>19</sup> Vgl. Jürgen Schupp et al., a.a.O., S. 5. Erst recht verwundert es, wenn das DIW wegen der vermuteten Wirkungslosigkeit des Vorschlags der Benchmarking-Gruppe neben einem – gewiß allseitig herbeigesehnten – „stabilen Wirtschaftsaufschwung“ dann doch wieder „gezielte Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung von Langzeitarbeitslosen“ empfiehlt (Jürgen Schupp et al., a.a.O., S. 8).

<sup>20</sup> Stefan Bender et al., a.a.O., S. 6.

che, daß eine generelle Entlastung von Sozialabgaben oder Steuern selbstverständlich auch den derzeit Beschäftigten zugute kommen würde, oder es wird gerügt, daß diese Entlastung nicht auf arme Familien beschränkt bleibt<sup>21</sup>. Beides kann man aber in einem Programm, das auf die generelle Korrektur einer den Arbeitsmarkt verzerrenden Abgabenstruktur gerichtet ist, nicht als illegitime „Mitnahme“ kritisieren.

Was schließlich die „massiven Mißbrauchsrisiken“ angeht, so scheinen sie fast immer auf ein auch vom IAB kolportiertes Szenario hinauszulaufen, demzufolge „bisher nicht oder nur teilweise geförderte Teilzeitbeschäftigung pro forma in voll geförderte Vollzeitbeschäftigung“ umgewandelt würde<sup>22</sup>. Für die mithelfende Ehefrau in der Ein-Mann-Praxis eines Rechtsanwalts, Arztes oder Steuerberaters könnte man sich das vielleicht vorstellen – aber welcher Arbeitgeber, der künftige Konflikte mit fremden Mitarbeitern nicht ausschließen kann, würde wohl diese Form der Abgabenhinterziehung riskieren?

### Beschäftigungswirkung und Finanzierbarkeit

Bleibt am Ende also doch nur die Frage nach der Beschäftigungswirkung und der Finanzier-

<sup>21</sup> Gewiß ist es sinnvoll, wie es das ZEW getan hat, auch den amerikanischen Earned Income Tax Credit und entsprechende britische Programme (zu denen man ähnliche Lösungen in Irland, Australien und Neuseeland hätte hinzufügen können) in die Betrachtung einzubeziehen. In Ländern, in denen – bei geringer Belastung durch Sozialabgaben und hoher Lohndifferenzierung – ein ausgedehnter Niedriglohn-Arbeitsmarkt bereits existiert, haben solche am Familieneinkommen anknüpfenden Programme den Zweck, die Armut der „working poor“ zu bekämpfen. Auch bei uns wäre eine Umgestaltung der Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe nach diesem Muster sinnvoll – was aber nichts an der Notwendigkeit ändert, auch die extreme Belastung durch Sozialabgaben zu beseitigen.

<sup>22</sup> Stefan Bender et al., a.a.O., S. 5-6.

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 Kromphardt

## 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 gerin-

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-