

Walwei, Ulrich

Article — Digitized Version

Abbau der Arbeitslosigkeit durch Lohnsubventionen? Mehr Beschäftigung durch subventionierte Sozialabgaben?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Walwei, Ulrich (1999) : Abbau der Arbeitslosigkeit durch Lohnsubventionen? Mehr Beschäftigung durch subventionierte Sozialabgaben?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 79, Iss. 8, pp. 469-473

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40367>

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.

Das Land Baden-Württemberg geht hier mit gutem Beispiel voran. Einer Anregung des Wirtschaftsministers folgend hat das dortige Sozialministerium einen Modellversuch verbunden mit einer wissenschaftlichen Begleituntersuchung gestartet. Es geht darum, Erfahrungen mit einem Einstiegsgehalt für langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger zu sammeln, ein Konzept, das von verschiedenen Autoren diskutiert wurde⁷.

Idealerweise sollte ein solcher Modellversuch zwei Elemente enthalten. Erstens muß herausgefunden werden, wieviele zusätzliche Arbeitsplätze aufgrund einer weiteren Spreizung der Lohnstruktur im unteren Qualifikationsbereich tatsächlich geschaffen werden. Hierzu bedarf es zunächst des Handelns der Tarifvertragsparteien. Insbesondere die Gewerkschaften müssen dazu eine größere Bereit-

schaft zeigen. Es geht nicht an, allein der Sozialpolitik, also dem Steuerzahler, die Reparatur einer verfehlten Lohnpolitik in Form einer überproportionalen Erhöhung der Lohnkosten im unteren Qualifikationsbereich zuzuweisen. Zweitens müssen Modelle erprobt werden, welche die Anreize zur Arbeitsaufnahme dieser gering entlohnten Arbeitsplätze erhöhen. Großzügigere Regelungen bei der Anrechnung von Arbeitseinkommen auf die Sozialhilfe bei langzeitarbeitslosen Sozialhilfeempfängern erfüllen weitgehend diese Forderung, weil sich dann der arbeitende Sozialhilfeempfänger (wesentlich) besser stellt als der arbeitslose und gleichzeitig eine stärkere Differenzierung im Bereich der unteren Lohngruppen möglich ist.

Mögliche Fehlanreize werden vermindert, wenn man sich (zunächst) auf die Gruppe der Lang-

zeitarbeitslosen konzentriert, so daß es einer langen Arbeitslosigkeitsperiode von mindestens einem Jahr bedarf, um in den „Genuß“ solcher großzügigen Anrechnungsvorschriften zu kommen. Allerdings ist auch eine solche Regelung nicht frei von Problemen, etwa in der Übergangszone vom Transferbereich in den Steuerbereich oder aufgrund von unterschiedlich hohen Nettoeinkommen zweier Arbeitskräfte mit der gleichen Tätigkeit (ein Sozialhilfeempfänger und ein Beschäftigter ohne Transfereinkommen). Wie gravierend diese und andere Probleme indes wirklich sind, insbesondere bei einer individuell nur befristeten Regelung, kann in der Experimentierphase geklärt werden.

⁷ Vgl. z.B. A. Spermann: Das Einstiegsgehalt für Langzeitarbeitslose, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 76. Jg. (1996), Heft 5, S. 240-246.

Ulrich Walwei

Mehr Beschäftigung durch subventionierte Sozialabgaben?

Im Zuge der nun bereits langanhaltenden Beschäftigungsprobleme hat sich in Deutschland ein globales Arbeitsplatzdefizit herausgebildet. Darüber hinaus ist die Arbeitsmarktkrise durch massive Strukturprobleme gekennzeichnet (z.B. in Form von Langzeitarbeitslosigkeit). Sortierprozesse in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit und der Wegfall einfacher Tätigkeiten erschweren zunehmend die Reintegration wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer, wie Geringqualifizierter oder Älterer. Die Ergebnisse der jüngsten IAB/Prognos-Projektion des Arbeitskräftebedarfs nach Qualifikationsanforderungen legen bei Fortschreibung der heute gel-

tenden Rahmenbedingungen und üblichen Verhaltensweisen den Schluß nahe, daß die Zahl der Arbeitsplätze für Geringqualifizierte auch künftig weiter abnehmen dürfte. Somit stehen immer weniger Einstiegsoptionen für schwer Vermittelbare auf dem ersten Arbeitsmarkt zur Verfügung.

Die Eingliederungschancen der Problemgruppen des Arbeitsmarktes könnten sich aber erhöhen – so wird vermutet –, wenn über eine stärkere Lohndifferenzierung nach unten mehr Beschäftigungsmöglichkeiten auf niedrigerem Niveau von Produktivität und Arbeitskosten geschaffen würden. Diese Erwartung wird vielfach mit den Er-

fahrungen angelsächsischer Länder begründet. So ist es den USA nun schon zwei Jahrzehnte lang gelungen, Beschäftigung kontinuierlich auszuweiten und Arbeitslosigkeit vor allem in den neunziger Jahren deutlich abzubauen. Dazu beigetragen hat ein im Trend etwas höheres Wirtschaftswachstum als in Deutschland (und auch als in Westeuropa insgesamt), eine nun bereits lang anhaltende Reallohnzurückhaltung und eine ausgeprägte Lohndifferenzierung. Durch die dort stärkere Lohnspreizung nach unten in Kombination mit geringeren Lohnnebenkosten und relativ niedrigen Transferleistungen konnte ein quantitativ bedeutsa-

mer Niedriglohnsektor entstehen.

Diese Konstellation führte aber nicht nur zu der gewünschten Ausweitung der Beschäftigung, sondern auch zu dem unerwünschten „working-poor“-Phänomen. Daran ändert auch der am Konzept einer negativen Einkommensteuer orientierte „Earned Income Tax Credit“ nur wenig. Durch die Zuschüsse für Geringverdiener (vor allem Familien) wird die Armut von Erwerbstätigen staatlicherseits gemildert, nicht aber beseitigt. Die Intention der Negativsteuer ist vielmehr darin zu sehen, überhaupt Anreize zu Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu setzen.

In Anlehnung an US-amerikanische Erfahrungen ist in Deutschland eine Ausweitung von Niedriglohnbeschäftigung mehr und mehr im Gespräch. Eine stärkere Lohnspreizung nach unten ist aber nur zu realisieren, wenn entsprechende Arbeitsplatzangebote vorhanden sind (z.B. indem Leichtlohngruppen stärker besetzt oder gar neu geschaffen würden oder mehr außertarifliche und niedrigentlohnte Beschäftigung entstehen würde) und das Steuer- und Transfersystem Rahmenbedingungen setzt, die einen ausreichenden Abstand von Erwerbseinkommen und Sozialleistungen gewährleisten.

Alternative Formen der Lohnsubvention

Um bei stärkerer Lohnspreizung nach unten aber das in den USA nicht von der Hand zu weisende „working poor“-Problem zu vermeiden, werden verschiedene mehr oder weniger weitgehende Ansätze zur Subventionierung niedriger Löhne diskutiert. Zu unterscheiden sind dabei eine Vielzahl von Möglichkeiten der Ausgestaltung. So können sich die Zuschüsse beziehen auf Arbeitskosten oder Nettoeinkommen, auf Stun-

denlohnsätze oder Pauschalzahlungen, auf befristete oder unbefristete Zahlungen und auf generelle oder zielgruppenbezogene Maßnahmen. Die bisherigen Vorschläge zur Erschließung und sozialen Flankierung eines Niedriglohnsektors durch Lohnsubventionen unterscheiden sich zum Teil gravierend mit Blick auf die genannten Gestaltungselemente und damit auch hinsichtlich der verfolgten Zielsetzung.

Während bei zielgruppenorientierten, befristeten Lohnkostenzuschüssen im Vordergrund steht, durch den Ausgleich von Minderproduktivität die Wiedereingliederung bestimmter Erwerbsloser zu fördern, zielen generelle, auf Dauer angelegte Subventionsarrangements mehr darauf, niedrig produktive Tätigkeiten im Arbeitsmarkt zu etablieren. Vor allem von Subventionen ohne Zielgruppenbeschränkung und auf unbefristete Dauer sind bei unveränderten Transferleistungen und der aus Gründen der horizontalen Gleichbehandlung wohl notwendigen Einbeziehung bereits Beschäftigter hohe Kosten für den Fiskus, massive Mitnahmen von im Grunde nicht bedürftigen Haushalten und aufgrund des angesichts knapper öffentlicher Kassen unabdingbaren Gegenfinanzierungsbedarfs nur wenig Zusatzarbeitsplätze zu erwarten.

Diese generelle Kritik an großangelegten Subventionierungsarrangements ist auch für die zuletzt viel diskutierte Variante einer Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge von Geringverdienern relevant. Auf der Mikroebene sorgt eine solche Bezuschussung niedriger Löhne für eine Entlastung der Betriebe von Arbeitskosten und/oder für eine Aufstockung des Nettoeinkommens von Arbeitnehmern. Intendiert ist eine Erschlie-

ßung von neuen Produkten und Diensten, die durch niedrigere Arbeitskosten marktfähig würden und für die aufgrund des geringeren Abstands von Brutto- zu Nettoeinkommen mehr Arbeitnehmer zur Verfügung stehen könnten.

Ein besonders weitreichender Vorschlag zur gestaffelten Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge stammt von der Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung¹. Der Vorschlag zielt darauf ab, Vollzeit-Arbeitseinkommen aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung bis zu monatlich 1500 DM (das entspricht bei der im Vorschlag unterstellten 35-Stunden-Woche einem Stundenlohnsatz von rund 10 DM) beitragsfrei zu stellen. Oberhalb dieser für Arbeitgeber und Arbeitnehmer beitragsfreien Zone sollen bis zu einer Schwelle von 3000 DM (einem Stundenlohnsatz von etwa 20 DM) die Beiträge degressiv entlastet werden. Ab 3000 DM würden die vollen Sozialversicherungsbeiträge fällig. Bei individuellen Arbeitszeiten unter 35 Stunden in der Woche, also im Falle von Teilzeitbeschäftigung, reduziert sich der Zuschuß anteilig. Insofern kommt der Zuschuß einer staatlichen Förderung niedriger Stundenlohnsätze nahe.

Der Zuschuß soll unbefristet gewährt werden, eine Beschränkung auf Zielgruppen ist zunächst nicht vorgesehen. Als Begleitmaßnahme ist u.a. die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns von 8 bis 9 DM je Stunde vorgesehen. Weil die Niedriglohnbeschäftigten uneingeschränkt sozialversichert sein sollen, werden den Sozialkassen die erlassenen Beiträge und

¹ Vgl. Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung: Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele – ein Weg, Bonn 1998.

Beitragsanteile der Arbeitnehmer und Arbeitgeber vom Staat ersetzt.

Hohe fiskalische Kosten

Von Interesse ist dabei zunächst einmal, wie hoch die Kosten der Bezuschussung bereits bestehender Beschäftigungsverhältnisse mit niedrigen Stundenlöhnen ausfallen würden, wie groß also die „Mitnahme“ selbst ohne Verhaltensänderung auf jeden Fall sein dürfte. Die so verstandene Mitnahme führt unter sonst gleichen Bedingungen zu mehr Konsummöglichkeiten für geförderte Arbeitnehmer sowie zu einer Senkung der Arbeitskosten in Betrieben mit geförderten Arbeitsplätzen.

Bei Realisierung des oben beschriebenen Vorschlags sind je nach Annahmen (z.B. bezüglich des geförderten Personenkreises) und Datenquellen (z.B. Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit oder Sozio-ökonomisches Panel) unterschiedlich hohe Einführungskosten zu veranschlagen. Für die Bezuschussung der heute in diesem Einkommenssegment Beschäftigten (ohne Auszubildende) sind mindestens 15 Mrd. DM und höchstens 24 Mrd. DM zu veranschlagen. Die „Einführungskosten“ sind somit hoch, selbst wenn bis zu 40% dieser Summen im Finanzkreislauf refinanziert werden könnten. Dies wäre gegeben, wenn sich für die Unternehmen durch den bezuschußten Arbeitgeberbeitrag die zu versteuernden Gewinne erhöhen, wenn für die Arbeitnehmer durch die Verminderung der Sozialabgaben weniger Abzüge bei der Einkommensteuerveranlagung entstehen und wenn der Staat Einsparungen bei Sozialhilfe und Wohngeld erzielen kann.

Geringer Beschäftigungseffekt

Mit Blick auf die Ermittlung der Arbeitsmarkteffekte des FES-Modells

ist zu unterscheiden zwischen den Wirkungen auf das Arbeitsangebot, den Arbeitskräftebedarf, den Arbeitsmarktausgleich und damit der sich letztlich einstellenden zusätzlichen Beschäftigung. Die Angebotseffekte von Lohnsubventionen lassen sich mit Hilfe der Individualdaten des Sozioökonomischen Panels und durch Einbeziehung eines das Steuer-Transfer-System abbildenden Modells abschätzen². Analytisch geht es dabei um die quantitative Erfassung der von dem Vorschlag vermutlich ausgehenden Veränderung der Erwerbsneigung. Basis hierfür ist eine mikroökonomische Schätzung der Arbeitsmarktpartizipation, die u.a. den Einfluß des Nettoeinkommens im Haushaltszusammenhang berücksichtigt. Danach führt der Reformvorschlag zu einer Ausweitung der Erwerbsbeteiligung um 147 000 bis 163 000 Personen, weil sich durch die Bezuschussung des Arbeitnehmerbeitrags ein höheres Nettoeinkommen erzielen läßt.

Darüber hinaus ist bei dem FES-Vorschlag die mögliche Änderung des Arbeitskräftebedarfs der Unternehmen zu untersuchen. Hierzu können plausible Annahmen über die Arbeitskostenelastizität der Arbeitsnachfrage gemacht werden. Bei Zugrundelegung eines weiten Spektrums möglicher Elastizitäten kann sich durch die Bezuschussung des Arbeitgeberbeitrags ein Anstieg des Arbeitskräftebedarfs um 15 000 in einer unteren Variante bis zu 152 000 in einer oberen Variante ergeben. Wird aus diesem Spektrum eine mittlere Variante für die zusätzliche Arbeitskräfte-nachfrage unterstellt, könnte sich nach dem dann noch nötigen Arbeitsmarktausgleich ein Beschäftigungseffekt von bis zu 140 000 Personen dann einstellen, wenn eine Lohnanpassung nach unten im Be-

reich niedriger Stundenvergütungen erfolgen würde. Sie wäre erforderlich, um einerseits die von den Individuen zusätzlich gewünschte Erwerbsbeteiligung zu reduzieren und andererseits den Arbeitskräftebedarf zu erhöhen. Generell ist aber mit Blick auf die so ermittelten Ergebnisse anzumerken, daß negative gesamtwirtschaftliche Effekte, die sich etwa durch die Finanzierung des Programms ergeben, bei den Rechnungen nicht berücksichtigt wurden³.

Mit Hilfe des selben methodischen Instrumentariums lassen sich (quasi als Referenz) die Arbeitsmarkteffekte des FES-Modells mit der Beschäftigungswirkung einer linearen Senkung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung um einen Prozentpunkt vergleichen – nicht zuletzt auch deshalb, weil bei beiden Alternativen mit ähnlich hohen fiskalischen Nettokosten zu rechnen wäre. Insbesondere die Ausweitung der Erwerbsbeteiligung würde dann mit knapp 50 000 deutlich geringer ausfallen. Bei einem zusätzlichen Arbeitskräftebedarf (in der mittleren Variante) von gut 50 000 kann festgehalten werden, daß der gestaffelte Zuschuß zu den Sozialversicherungsbeiträgen ei-

² Vgl. hierzu und zum nachfolgenden: S. Bender, B. Kaltenborn, H. Rudolph, U. Walwei: Förderung eines Niedriglohnsektors. Die Diagnose stimmt, die Therapie noch nicht. IABkurzbericht Nr. 6/14. 6. 1999; und B. Kaltenborn: Effekte auf Fiskus und Arbeitsmarkt eines gestaffelten Zuschusses zu den Sozialversicherungsbeiträgen in Deutschland, Gutachten für das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Bonn 1999 (erscheint demnächst in den BeitrAB).

³ Simulationsrechnungen mit der IAB/Westphal-Version des SYSIFO-Modells zeigen, daß eine Erhöhung der Mineralölsteuer im Vergleich zu anderen Alternativen (Steuersenkungen oder Ausgabenkürzung) die für den Arbeitsmarkt am wenigsten schädliche Variante einer Gegenfinanzierung wäre. Vgl. hierzu P. Schnur, U. Walwei, G. Ziska: Lineare oder degressive Senkung der Sozialabgaben: Makroökonomische Aspekte, IABwerkstattbericht Nr. 9/14. 6. 1999.

ner linearen Beitragssenkung mit Blick auf die beschäftigungspolitische Wirksamkeit überlegen ist. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß am unteren Rand der Lohnskala von höheren Nettoeinkommenselastizitäten des Arbeitsangebots und ebenfalls höheren Arbeitskostenelastizitäten der Nachfrage auszugehen ist.

Beträchtliche Mitnahmeeffekte und hohe Mißbrauchsrisiken

Jedoch sind begründete Zweifel anzumelden, ob die neuen Beschäftigungsverhältnisse in erster Linie arbeitslosen Leistungsempfängern und Sozialhilfebeziehern zugute kämen. Durch das neue Arrangement entstünde nämlich für alle Personen mit zumindest latenter Erwerbsbereitschaft ein höherer Arbeitsanreiz. Dies gilt den bereits angesprochenen Partizipationsschätzungen zufolge vor allem für Personen, die keine Transferleistungen beziehen und für die somit eine Beschäftigung nicht notwendig wäre, um den Lebensunterhalt unabhängig von staatlichen Leistungen zu bestreiten. Dieses empirisch fundierte Ergebnis ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß der gleichzeitige Bezug von Sozialleistungen und Arbeits-einkommen nicht erleichtert wird und auch das Niveau der Transferleistungen unverändert bleiben soll. Die darin zum Ausdruck kommenden Mitnahmeeffekte haben außerdem zur Folge, daß die Wirkungen des FES-Modells auf die Einkommensverteilung ebenfalls alles andere als zufriedenstellend ausfallen. Nur ein kleiner Teil der Zuschüsse (unter 10%) würde einkommensarmen Haushalten zugute kommen⁴.

Die Ausgestaltung des FES-Modells birgt außerdem massive Gefahren des Mißbrauchs. So ließen sich durch vorgebliche Erhöhung

der Arbeitszeit oder Reduktion des Entgelts die Zuschüsse erhöhen. Wegen der wachsenden Grenzbelastung in der Einkommenszone (von 1500 bis 3000 DM) mit abnehmendem Zuschuß ist darüber hinaus zu befürchten, daß sich reguläre Beschäftigung an der Eintrittsschwelle zur Progressionszone konzentriert und darüber hinaus eventuell „schwarz“ ausgezahlt wird. Die gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungseffekte müssen daher – selbst in ihrer Wirkungsrichtung – als extrem unsicher angesehen werden. Dasselbe gilt für die damit zusammenhängenden mittel- und längerfristigen finanziellen Risiken.

Kein „Beschäftigungswunder“ durch Lohnsubventionen

Es ist natürlich nicht zu erwarten, daß mit Hilfe einer Subventionierung im Niedriglohnbereich ein „Beschäftigungswunder“ – etwa wie in den USA – zu erreichen wäre. Eine Bezuschussung von Löhnen durch öffentliche Mittel kann im besten Falle immer nur einen sehr begrenzten beschäftigungspolitischen Effekt hervorrufen, weil es durch den Finanzierungsbedarf zu für den Arbeitsmarkt schädlichen Entzugseffekten an anderer Stelle kommt. Allerdings führen die Zuschüsse direkt (bei Zuschüssen an den Arbeitgeber) oder indirekt (bei Zuschüssen an den Arbeitnehmer und einem aus dem wachsenden Arbeitsangebot resultierenden Lohndruck) zu einer Veränderung der relativen Preise für Güter und Dienste. Aufgrund der deshalb zu erwartenden Nachfrageverschiebungen können

arbeitsintensive Produkte auf Kosten kapitalintensiver Produkte und schattenwirtschaftlicher Aktivitäten wachsen. Fehlanreize können aber selbst einen aus diesen Nachfrageverschiebungen resultierenden leicht positiven Beschäftigungseffekt zunichte machen, wenn die Akteure auf dem Arbeitsmarkt an Subventionen gewöhnt werden und sich Subventionsmentalität breit macht. Das Ergebnis wäre eine zunehmende Substitution von „nicht-subventionierten“ durch „subventionierte“ Beschäftigungsverhältnisse.

Abschließend ist festzuhalten: Eine stärkere Lohndifferenzierung würde zur Erschließung arbeitsintensiver Produkte und Dienste beitragen. Würde diese realisiert, könnten sich mehr Einstiegs- und Dauerpositionen für wettbewerbschwächere Arbeitnehmer aufbauen. Gleichzeitig sollen aber – anders als in den USA – Niedriglohnarmut unter Geringverdienern vermieden sowie fiskalische Risiken – wie beim FES-Modell – bei der mittel- und längerfristig notwendigen Konsolidierung öffentlicher Haushalte erst gar nicht entstehen. Um die damit verbundenen Zielkonflikte aufzulösen, erscheint eine umfassende Reform des Steuer- und Transfersystem unumgänglich, die sich zumindest an zwei Prinzipien orientieren müßte: Strikte Ausrichtung an Bedürftigkeitskriterien und Stärkung der Eigenverantwortung im Bereich der sozialen Sicherung. Eine solche Reform würde auch einen Beitrag dazu leisten können, die Tarifpolitik von verteilungspolitischen Aufgaben zu entlasten. Vor einem politischen Schnellschuß im Sinne einer massiven Lohnsubvention muß daher gewarnt werden. Geht es doch um nicht weniger als einen erfolgversprechenden Einstieg in eine beschäftigungsorientierte Reform des Sozialstaats.

⁴ Vgl. J. Schupp, J. Volz, G. Wagner, R. Zwiener: Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen im Niedriglohnbereich: Wenig zielgerecht und teuer, in: DIW-Wochenbericht Nr. 27 vom 8. Juli, Berlin 1999.