

Article by an MPIfG researcher

Fritz W. Scharpf: Gegen die Diskriminierung einfacher Arbeitsplätze. In: Wirtschaftsdienst 79(8), 455-462 (1999). ZBW
 The original publication is available at the publisher's web site:
<https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/1999/heft/8/beitrag/abbau-der-arbeitslosigkeit-durch-lohnsubventionen.html>

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 Vorschlag¹ auf Überlegungen zurückgeht, die schon in der vergangenen Legislaturperiode sowohl von der „Zukunftskommission“ der Friedrich-Ebert-Stiftung² als auch von der SPD-Fraktion³ 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 Langzeitarbeitslose 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

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

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

³ 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 ausmachte⁴. 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.

⁴ 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 Niederlanden⁵ – 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 verdrängt⁶. 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

⁵ 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.

⁶ 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.

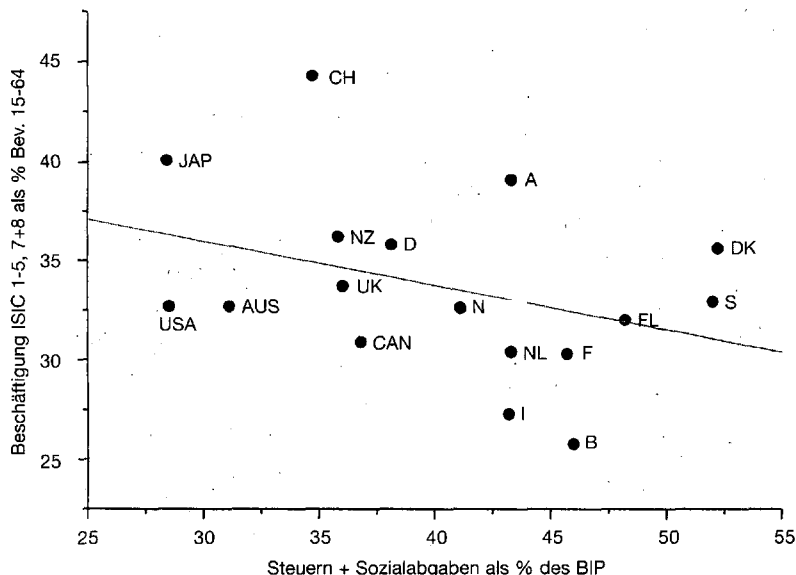
wichtigsten Steuerarten, dann gibt es fast keinen Zusammenhang mit der Belastung durch Einkommen- und Körperschaftsteuern (vgl. Abbildung 3). Die negative Wirkung der Steuerlast auf die einfachen Dienstleistungen wird vielmehr fast vollständig durch die Summe des Aufkommens aus Sozialbeiträgen und Verbrauchsteuern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

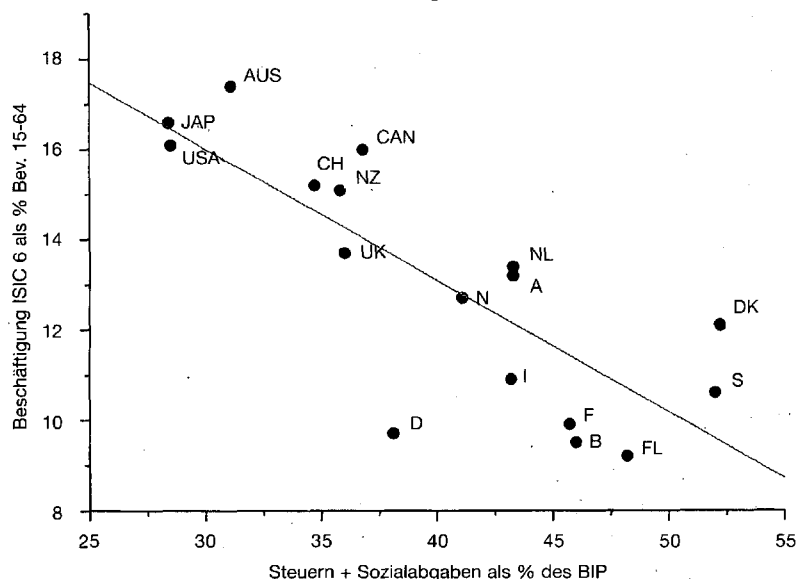
Der Vorschlag war damals von der SPD-Bundestagsfraktion aufgegriffen, aber von der Bundesregierung ignoriert worden. Er wurde – im Hinblick auf die von der neuen Bundesregierung versprochene weitere Entlastung von Lohnnebenkosten in der Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit erneut aufgegriffen. 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.

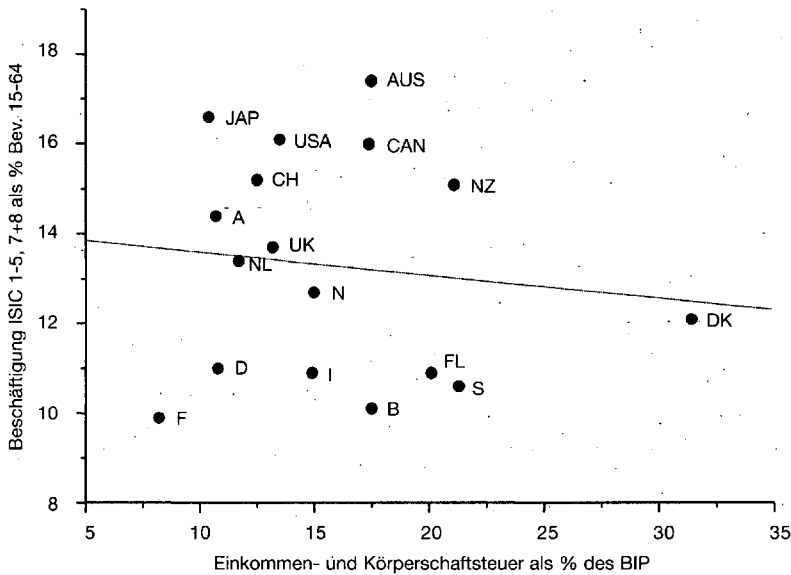
50% abgeschmolzen werden. Im Effekt käme es dadurch für Arbeitnehmer zu höheren Nettolöhnen und für Arbeitgeber zu geringeren Arbeitskosten, und somit zu einer deutlichen Verbesserung der angebotsseitigen und der nachfrage-

seitigen Beschäftigungsbedingungen im Bereich der einfachen Dienstleistungen.

Die Kritik

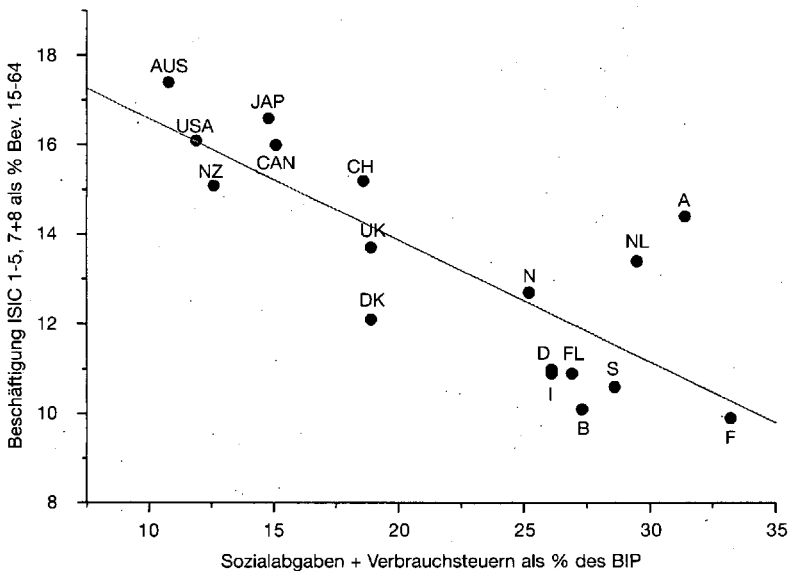
Die Kritik an diesem Vorschlag kommt aus so vielen Richtungen,

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 gesenkt⁷ und die Arbeitsanreize durch Kürzung der Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit und der Sozialhilfesätze verbessert werden⁸. 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“ ablehnt⁹. 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

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

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

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

¹⁰ 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 schätzt¹¹. Auch eine Simulationsrechnung des IAB kommt „auf Basis plausibler Annahmen über die Arbeitskostenelastizität des Arbeitskräftebedarfs“ zu der Prognose eines Beschäftigungseffekts von etwa 140000 Personen¹². 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 würde¹³. 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 unterschätzen¹⁴.

Diese prinzipielle Prognoseunsicherheit¹⁵ 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)¹⁶. 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

¹¹ 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.

¹² Stefan Bender et al., a.a.O.

¹³ Jürgen Schupp et al., a.a.O.

¹⁴ 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 entschlüsselbares Rätsel der ökonomischen Theorie.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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 werden¹⁷. Deshalb ist es auch völlig zutreffend, wenn IAB und DIW auf die Erfahrung „der weitgehenden Wirkungslosigkeit von Lohnsubventionen für spezielle Gruppen von Arbeitslosen“ verweisen¹⁸ – aber es ist schwer verständlich, wie man daraus die Folgerung ableiten kann, daß deshalb ein Programm, das solche Einschränkungen gerade vermeidet, ebenfalls wirkungslos bleiben müßte¹⁹.

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

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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).

²⁰ 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 bleibt²¹. 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 würde²². 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-

²¹ 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.

²² 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^{23, 24} – 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 Untersuchungen²⁵. 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.

²³ Hermann Buslei et al., a.a.O., S. 76.

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

²⁵ Stefan Bender et al., a.a.O., S. 5.

Jürgen Krömphardt

Zur Frage der Lohnsubventionierung im niedrigen Einkommensbereich

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

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

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

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

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

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

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

Probleme der bestehenden Regelungen

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

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

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

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

Sprungstellen vermeiden

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

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

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

als unrentabel betrachtet und gar nicht erst geschaffen werden.

Freeman und Schettkat² zeigen in einem Vergleich mit den USA, daß diese Arbeitsplätze für die USA für allem durch den in Deutschland wesentlich höheren „Keil“ zwischen Brutto- und Nettolöhnen „zu teuer“ werden, während der aus dem Sozialhilfeniveau ableitbare Mindestlohn in etwa auf der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns in den USA liegt.

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

Wie hoch ist das Potential an neuen Arbeitsplätzen?

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

lücke als Anteil der mit Dienstleistungstätigkeiten beschäftigten Erwerbstätigen an der Gesamtheit der Erwerbstätigen mißt, so verschwände die oftmals behauptete Dienstleistungslücke fast gänzlich³. Dies gilt allerdings nicht mehr, wenn man die Zahl der Dienstleister nicht auf die Zahl der Erwerbstätigen, sondern auf die Zahl der Erwerbspersonen (also die Personen, die erwerbstätig sind oder es sein möchten) bezieht oder auf die Einwohnerzahl. Da die Erwerbsquote in den USA deutlich höher ist als in Deutschland, ergibt sich bei dieser Berechnung eine Dienstleistungslücke in Deutschland.

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

Gibt es genügend Bewerber für diese Arbeitsplätze?

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

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

Wenn diese Vermutung richtig ist, dann müßte unter den jetzigen Beziehern von Sozialhilfe ein großer Personenkreis sein, der durch die Zuschüsse zur Aufnahme von Erwerbstätigkeit bewegt werden könnte. Um den Umfang dieses Personenkreises abzuschätzen, ist es hilfreich, sich die Struktur der Empfänger von Sozialhilfe anzuschauen. Laut Sozialhilfestatistik 1997⁴ (eine neuere Statistik liegt noch nicht vor) bezogen am Jahresende 1997 knapp 1,5 Mill. Haushalte in Deutschland Sozialhilfe. Die größte Gruppe innerhalb dieser Haushalte bildeten alleinstehende Personen (288 000 Männer und 334 000 Frauen). Die zweitgrößte Gruppe bildeten alleinerziehende Frauen, nämlich 325 000, von denen 182 000 ein Kind erziehen, die übrigen zwei oder mehr Kinder.

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

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

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

⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt: Wirtschaft und Statistik, Heft 2, 1999.

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

Das Potential an Personen, die aus der Arbeitslosigkeit in neue, relativ schlechtbezahlte, aber durch Zuschüsse begünstigte Arbeitsplätze „geloockt“ werden können, besteht also aus den 702 000 als arbeitslos registrierten Sozialhilfebeziehern sowie einem Teil der 414 000 Sozialhilfeempfängern, die wegen sonstiger Gründe nicht erwerbstätig sind. Unter diesen Personen kommen ganz besonders Alleinstehende für die Besetzung der zusätzlichen Arbeitsplätze in Frage, weil bei diesen die Sozialleistungen (Regelsatz plus Ausgaben für Wohnungsnutzung) weniger als die Hälfte der Nettoverdienste (in Höhe von 40% des durchschnittlichen Nettoverdienstes eines ledigen Facharbeiters in der Industrie) betragen⁶. Das Potential könnte also in der Größenordnung von einer halben bis einer ganzen Million Personen liegen.

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

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

Zu diesem Potential an aktivierbaren Sozialhilfeempfängern kommt das Potential aus dem Kreis der registrierten Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung hinzu sowie alle Personen, die weder erwerbstätig noch registrierte Arbeitslose sind und dennoch keine Sozialhilfe beziehen, weil sie entweder nicht bedürftig im Sinne der Gesetzgebung sind oder weil sie keine Sozialhilfe beantragt haben. In bezug auf die Arbeitslosen weist das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) auf die große Zahl schwer vermittelbarer, langfristig arbeitsloser Personen hin⁶.

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

Kostengünstigere Alternativen

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

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

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

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

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

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

Wolfgang Franz

Ein Plädoyer für eine beschäftigungsfreundliche Lohnpolitik

Die derzeitige Diskussion über lohnpolitische Fragestellungen beschäftigt sich im wesentlichen mit zwei Aspekten. Erstens wird thematisiert, wie hoch die Lohnsteigerungen im Vergleich zur Produktivitätsentwicklung angesetzt werden können. Zweitens werden Vorschläge zur Beschäftigungsausweitung im Niedriglohnbereich und sozialpolitische Maßnahmen als Ergänzung zu einer weiteren Lohndifferenzierung erörtert.

Beschäftigungsfreundlicher Kurs

Zur Bekämpfung der hohen und persistenten Arbeitslosigkeit ist auch die Lohnpolitik aufgerufen. Zwar ist sie nicht allein für alle Probleme auf dem Arbeitsmarkt verantwortlich, und mit Lohnzurückhaltung läßt sich die Arbeitslosigkeit nicht vollends beseitigen. Aber der Beitrag der Lohnpolitik zur Schaffung neuer, wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze ist unerlässlich, die Tarifvertragsparteien müssen die Führungsrolle übernehmen.

Gegen diese Forderung wird eingewandt, der Kurs der lohnpolitischen Zurückhaltung in den letzten Jahren sei offensichtlich wirkungslos, wenn nicht sogar kontraproduktiv gewesen. Denn die Anzahl der Beschäftigten habe nicht zugenommen, sondern sei gesunken. Hier offenbaren sich entweder erhebliche Informationsdefizite oder ein ausgeprägter Hang zur selektiven Wahrnehmung. Zwar sind in der Tat in den vergangenen Jahren die Nettoealöhne um etwa 2% absolut gesun-

ken – insoweit ist der Unmut der Arbeitnehmer schon verständlich –, aber im selben Zeitraum sind die realen Arbeitskosten bei den Unternehmen um gut 8% gestiegen. Insbesondere durch die Finanzierung einiger Leistungen des Systems der sozialen Sicherung über Abgaben auf den Faktor Arbeit wurde ein beachtlicher Keil zwischen die realen Nettoentgelte („Konsumlohn“) und die realen Arbeitskosten („Produktlohn“) geschoben. Maßgeblich für die Beschäftigung ist aber der Produktlohn zusammen mit dem „echten“ Produktivitätsfortschritt, und deshalb verwundert es nicht, daß sich die Beschäftigung ungünstig entwickelt hat.

Eingeschränkter Verteilungsspielraum

In diesem Zusammenhang wird häufig in einer sachlich nicht gerechtfertigten Weise mit dem Produktivitätsfortschritt und den Lohnstückkosten hantiert. Der Irrtum liegt darin, daß der gesamte statistisch ausgewiesene Produktivitätsfortschritt als prinzipiell ausschöpfbarer Verteilungsspielraum angesehen wird. Dem ist nicht so: Bei rückläufiger Beschäftigung ist die Zunahme der Arbeitsproduktivität partiell auf eben diese Freisetzung von Arbeitskräften zurückzuführen. Diese „Entlassungsproduktivitätszunahme“ belief sich im Jahre 1997 im westdeutschen Unternehmenssektor nach Berechnungen des Sachverständigenrates auf 0,5 Prozentpunkte und steht nicht zur Disposition der Arbeitnehmer.

Der Verteilungsspielraum wird zusätzlich dadurch eingeschränkt, daß nicht die Durchschnittsproduktivität, sondern die Grenzproduktivität der Arbeit die obere Orientierungslinie darstellt. Dafür war 1997 ein nochmaliger Abschlag in Höhe von 0,9 Prozentpunkten zu veranschlagen, so daß von dem beobachteten Produktivitätsfortschritt in Höhe von 4,1% lediglich ein Wert von 2,7% als maximaler Verteilungsspielraum angesetzt werden durfte, der allerdings nur teilweise ausgeschöpft werden durfte, um zur Schaffung von Arbeitsplätzen beizutragen. Die entsprechenden Zahlen für 1998 beliefen sich auf 2½% bzw. 1¾%¹. Schließlich muß noch bedacht werden, daß sich die Tarifvertragsparteien bei der Prognose über die zukünftige Entwicklung der bereinigten Produktivitätsentwicklung irren mögen. Daraus ist ihnen meistens kein Vorwurf zu machen, jedoch sollten solche Prognosefehler bei den nächsten Tarifverhandlungen durch entsprechende Korrekturen der dann zur Rede stehenden Lohnsteigerungen berücksichtigt werden.

Schwächung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage?

Kritisch wird gegen den Vorschlag, den Verteilungsspielraum nicht voll auszunutzen, das Argument einer daraus resultierenden Schwäche der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage vorgetragen. Die-

¹ Quelle für Zahlenangaben: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1997/98 (S. 266) und Jahresgutachten 1998/99 (S. 296).

ses Gegenargument überzeugt nicht. Die eingeforderte Lohnmoderation bezieht sich auf Mindersteigerungen der nominalen Bruttolöhne, nicht auf deren absolute Kürzung. Außerdem entfaltet sich aufgrund des nicht ausgeschöpften Verteilungsspielraumes und den damit einhergehenden höheren Unternehmensgewinnen zusätzliche Nachfrage: Einbehaltene Gewinne werden von den Unternehmen, ausgeschüttete Gewinne von den Gewinnempfängerhaushalten zum Teil verausgabt. Nur der nicht verausgabte Teil der Unternehmensgewinne könnte einen Nachfrageausfall darstellen (zum Beispiel, wenn er ohne Zinswirkungen auf dem Kapitalmarkt angelegt wird), kompensiert wird dieser aber durch die gestiegene internationale Wettbewerbsfähigkeit inländischer Unternehmen eben aufgrund einer zurückhaltenden Lohnpolitik. In einer Währungsunion wird dieser Vorteil auch nicht durch nominale Aufwertungen beeinträchtigt, und gegenüber anderen Währungen ergeben sich zumindest temporäre Arbeitsplatzgewinne.

Ferner ist die Befürchtung eines Lohnsenkungswettlaufs unbegründet: Es entstehen neue Arbeitsplätze, und in Situationen der Normalbeschäftigung kann dann gemäß der Produktivitätsentwicklung entlohnt werden. Abwegig ist schließlich die darüber hinausgehende Vorstellung, die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit eines Landes ginge lediglich zu Lasten anderer Länder, das heißt, der Welthandel sei eine fest vorgegebene Größe, das Ganze also ein Nullsummenspiel. Durch verstärkten Wettbewerb steigt das Handelsvolumen insgesamt und damit der Wohlstand aller Beteiligten, solange sie sich den Erfordernissen einer Anpassung nicht verweigern.

Problematisches Bundesarbeitsgericht-Urteil

Adressaten eines Werbens für eine beschäftigungsfreundliche Lohnpolitik sind indessen nicht nur die Tarifvertragsparteien, sondern in zunehmendem Maße auch die Arbeitsgerichtsbarkeit, vor allem das Bundesarbeitsgericht (BAG). Beispielsweise schreibt das BAG in seinem Urteil (vom 20. 4. 1999) zum Unterlassungsanspruch der Gewerkschaften bei tarifwidrigen betrieblichen Regelungen mehreren Presseberichten zufolge: „Eine Beschäftigungsgarantie ist nicht geeignet, Verschlechterungen beim Arbeitsentgelt oder bei der Arbeitszeit zu rechtfertigen.“

Abgesehen von der in diesem Satz zum Ausdruck kommenden Bevormundung des Arbeitnehmers, erscheint diese Aussage aus ökonomischer Sicht höchst problematisch. Selbst die Gewerkschaften anerkennen den Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Beschäftigung, denn sonst wäre ihr vehementes Eintreten für eine Reduktion der Lohnzusatzkosten nicht verständlich. Wenn das BAG glaubt, dies hieße „Äpfel mit Birnen“ zu vergleichen, was „methodisch unmöglich“ sei, dann belegt dies einmal mehr, daß der ökonomische Sachverstand in der Arbeitsgerichtsbarkeit noch steigerungsfähig zu sein scheint. Unzureichend, wenn auch richtig, ist in dem Urteil der Hinweis auf den Gesetzgeber. Das BAG hätte beispielsweise selbst die Regelungen des Günstigkeitsprinzips auf den Prüfstand stellen können. In anderen Fällen war das BAG auch nicht gerade zimperlich, wenn es um die Weiterentwicklung von Rechtsnormen ging².

² Vgl. B. Rütters: Die Metallbranche ist ein Museum überholter Klassenkampfideologien, in: Handelsblatt vom 2. 7. 1999, S. 2.

Förderung gering qualifizierter Arbeit

Die zweite Säule einer beschäftigungsorientierten Lohnpolitik besteht in einer hinreichenden Spreizung der qualifikatorischen Lohnstruktur. Insbesondere die hohe Arbeitslosigkeit gering qualifizierter Arbeit signalisiert einen dringenden Handlungsbedarf.

Wenn empirische Studien für Deutschland auch nahelegen, daß mit einer weiteren Lohndifferenzierung im unteren Entgeltbereich zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden können³, so muß gleichwohl wiederum vor einseitigen Schuldzuweisungen gewarnt werden. Insbesondere der beliebte Hinweis auf die Erfahrungen in den USA und die damit häufig verbundene Schlußfolgerung, mit einer Senkung der realen Entgelte in den unteren Lohngruppen sei das Beschäftigungsproblem gering Qualifizierter bereits gelöst, greift zu kurz. Tatsächlich zeigt ein Vergleich zwischen den USA und Westdeutschland, daß in den vergangenen Jahren die Kosten gering qualifizierter Arbeit hierzulande rund doppelt so hoch waren wie in den USA, gleichwohl beliefen sich die Arbeitslosenquoten für Arbeitnehmer ohne abgeschlossene Schul- und Berufsausbildung zwischen beiden Ländern auf ähnlich hohe Werte⁴. Auch für die Beschäftigung im Niedriglohnbereich gilt: Der Lohn ist keine Wunderwaffe.

³ Vgl. z.B. B. Fitzenberger, W. Franz: Flexibilität der qualifikatorischen Lohnstruktur und Lastverteilung der Arbeitslosigkeit: Eine ökonomische Analyse für Westdeutschland, in: B. Gahlen, H. Hesse, H. J. Ramser (Hrsg.): Verteilungsprobleme der Gegenwart. Diagnose und Therapie, Tübingen 1998, S. 47-79.

⁴ Vgl. S. Nickel, B. Bell: Changes in the Distribution of Wages and Unemployment in OECD Countries, in: American Economic Review (Papers and Proceedings) 86, 1996, S. 302-314.

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 Niedriglohnssektors 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.