

Uwe Sunde, Anja Thalmaier, Klaus F. Zimmermann

# Arbeitsplätze für Geringqualifizierte

*Geringqualifizierte haben in Deutschland ein weitaus höheres Risiko arbeitslos zu werden als Fachkräfte. Kann ein subventionierter Niedriglohnssektor – wie er derzeit im Bündnis für Arbeit diskutiert wird – zur Lösung ihres Arbeitsplatzproblems beitragen? In welchem Umfang werden zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen und was kosten sie?*

Die Entwicklung auf dem deutschen, aber auch auf zahlreichen europäischen Arbeitsmärkten war in den vergangenen Dekaden von einem deutlichen Anstieg der Arbeitslosenzahlen geprägt. Dies ging in erster Linie zu Lasten der ungelerten Arbeitskräfte. So zeigt ein Vergleich der amtlichen Arbeitslosenquoten für das Jahr 1997, daß Personen ohne Berufsausbildung in Westdeutschland zu circa 24% arbeitslos waren, für Arbeitskräfte mit einer betrieblichen Ausbildung jedoch lag die Arbeitslosenquote lediglich bei 7,4%, während Arbeitskräfte mit einem Universitäts- oder Fachhochschulabschluß Arbeitslosenquoten zwischen 3 bis 4% und damit nahezu Vollbeschäftigung verzeichneten<sup>1</sup>. Nochmals verschärft stellt sich die Problematik der Ungelernten in Ostdeutschland dar, wo 55% aller Ungelernten arbeitslos sind. Diese Zahlen zeigen, daß Arbeitslosigkeit größtenteils ein Problem der Geringqualifizierten ist – eine Beobachtung, die sich auch im internationalen Vergleich bestätigt: In nahezu allen OECD-Staaten sind Ungelernte überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen<sup>2</sup>.

## Mögliche Ursachen der Arbeitslosigkeit

Als Grund für diese Entwicklung wird vor allem ein Rückgang der Arbeitsnachfrage genannt, wobei die Abnahme des Bedarfs an ungelerten Arbeitskräften besonders dramatisch ins Gewicht fällt. Diese Entwicklung wird sowohl einem generellen Rückgang des Wachstums als auch dem sogenannten „skill shift“

zugeschrieben: der Verschiebung der Arbeitsnachfrage hin zu besser Ausgebildeten im Zuge veränderter Ansprüche an den Produktionsfaktor Arbeit<sup>3</sup>. Der relative Rückgang des Einsatzes von ungelerten Arbeitskräften im industriellen Sektor und zunehmende Konkurrenz aus Niedriglohnländern verstärken diesen strukturellen Trend<sup>4</sup>. Umgekehrt wird durch steigende Arbeitslosigkeit der Wettbewerb um vorhandene Arbeitsplätze verschärft und ein Wettlauf um immer höhere Qualifikationen ausgelöst, durch den sich die Situation von ungelerten Arbeitskräften weiterhin verschlechtert<sup>5</sup>.

Darüber hinaus führen relativ großzügige Sozialsysteme in Europa zu adversen Anreizen, überhaupt eine Arbeit aufzunehmen, wobei die Sozialleistungen, wie etwa die Sozialhilfe in Deutschland, faktische Mindestlöhne und damit eine untere Grenze für die Entlohnung der unteren Lohngruppen darstellen. Andererseits resultieren aus steigenden Sozialausgaben immer neue Deckungsprobleme beim Sozialbudget, und somit nehmen die effektiven Arbeitskosten durch steigende Sozialabgaben zu. Auf diese Weise steigen insbesondere in den unteren Lohn- und Gehaltsgruppen die vom Unternehmen zu tragenden effektiven Arbeitskosten („Produktlohn“) bei gegebener Grenzproduktivität eines Arbeitnehmers immer weiter an. Zudem reduziert sich die effektive Entloh-

<sup>1</sup> Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit: Arbeitsmarkt 1998, Nürnberg 1999.

<sup>2</sup> Vgl. z.B. OECD: Education at a Glance, OECD Indicators 1998, OECD 1998.

<sup>3</sup> O. Blanchard: Macroeconomic and Policy Implications of Shifts in the Relative Demand of Skills, in: D. Snower, G. de la Dehesa (Hrsg.): Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market, Cambridge University Press, Cambridge 1997, S. 282-291; O. Blanchard, J. Wolfers: The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence, unveröffentlichtes Manuskript, Harvard 1999.

<sup>4</sup> Vgl. J. Drèze, H. Snessens: Technological Development, Competition from Low-Wage Economies and Low-skilled Unemployment, in: D. Snower, G. de la Dehesa (Hrsg.), a.a.O., S. 250-281.

<sup>5</sup> In der Literatur wird dies dem „Leiter-Effekt“ und zyklischen Anpassungen in der Qualifikationsstruktur der Beschäftigten („Upgrading“) zugeschrieben; vgl. auch J. Drèze, H. Snessens, a.a.O., und O. Blanchard, a.a.O.

*Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann, 46, ist Inhaber der Professur für Wirtschaftliche Staatswissenschaften an der Universität Bonn, Direktor des Instituts zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn, Direktor des „Labour Economic Programmes“ des Centre for Economic Policy Research (CEPR) in London und designierter Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin; Anja Thalmaier, 27, Dipl.-Volkswirtin, und Uwe Sunde, 26, Dipl.-Volkswirt, sind wissenschaftliche Mitarbeiter des IZA.*

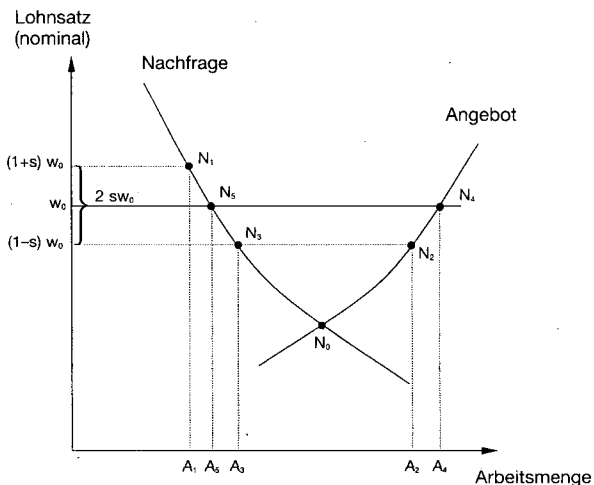
nung der Arbeitnehmer („Nettolohn“) immer weiter, so daß Produktlohn und Nettolohn immer stärker auseinanderfallen. Andere Verzerrungen auf den Arbeitsmärkten, wie kollektive Lohnvereinbarungen, ein zunehmender Rationalisierungsdruck infolge zunehmender internationaler Konkurrenz, ein Anstieg der Realzinsen seit Mitte der 70er Jahre sowie eine strukturelle Erstarrung des Arbeitsmarktes verschärfen die Situation zusätzlich<sup>6</sup>.

In bezug auf die Arbeitslosigkeit von Personen ohne Berufsausbildung besteht eine Reihe von strukturellen Unterschieden zwischen den einzelnen Volkswirtschaften, insbesondere zwischen Deutschland und den USA. So fiel in den USA der Anstieg der Arbeitslosigkeit in den unteren Lohngruppen weit geringer aus. Als Ursache hierfür wird in erster Linie die wesentlich größere Spreizung der Lohnstruktur in den USA im Gegensatz zu Europa angeführt<sup>7</sup>. Dadurch konnten in den USA Arbeitsplätze, die eine geringe Produktivität und eine dementsprechend geringe Entlohnung aufweisen, erhalten oder gar neu geschaffen werden. Die Entstehung eines Dienstleistungssektors mit Arbeitsplätzen in den unteren Lohngruppen wurde begünstigt, wobei es aufgrund der hohen Lohnunterschiede für Bezieher höherer Einkommen zunehmend attraktiv wurde, zeitsparende Dienstleistungen wie beispielsweise Haushaltshilfen in Anspruch zu nehmen. Allerdings wurde dieser Trend von einer stagnierenden Entwicklung der Reallohne und einer Verschärfung der Einkommensunterschiede zwischen Arm und Reich begleitet. Die Entwicklung des Phänomens der „working poor“ war die Folge. Die Bezieher niedriger Lohn Einkommen können, obwohl in Arbeit, ihren Lebensunterhalt kaum noch mit ihrem Arbeitsverdienst bestreiten.

### Mögliche Lösungsansätze

Verschiedene Wege zur Verbesserung der Situation von Ungelernten sind denkbar. Das Hauptproblem liegt in der Senkung der Arbeitskosten zur Schaffung neuer Arbeitsplätze im Niedriglohnsektor bei gleichzeitiger Sicherung eines angemessenen hohen Nettoeinkommens, um sowohl Anreize zur Arbeitsaufnahme als auch zur Weiterbildung zu geben; dabei ist auch auf eine sparsame Verwendung von Budget-

### Schematisches Modell des Niedriglohnsektors



$w_0$ : Tariflohn (Mindestlohn);  $s$ : Sozialversicherungssatz;  $N_0$ : Gleichgewichtslohn;  $N_1$ : Produktlohn;  $N_2$ : Nettolohn;  $2sw_0$ : Subvention in Höhe des vollen Sozialversicherungsbeitrages

mitteln zu achten. Den „skill shift“ im Zeitalter der Globalisierung aufhalten zu wollen, erscheint dagegen wenig aussichtsreich. Die oft vorgeschlagene Bildungsoffensive würde zwar einen wesentlichen Punkt des Problems angehen, hat aber sowohl den Nachteil einer bedeutend verzögerten Wirkung als auch einer sehr großen Kostenintensität<sup>8</sup>. Auch gibt es Grenzen der Qualifizierbarkeit. Eine Erhöhung der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, die von Geringqualifizierten hergestellt werden, könnte die relativen Preise dieser Produkte und damit die Arbeitsnachfrage nach dieser Arbeitsmarktgruppe erhöhen.

Derartige Politikmaßnahmen werden häufig als zu wenig zielgerichtet angesehen, um die Situation der Niedrigqualifizierten entscheidend zu verbessern und dennoch finanzierbar zu bleiben<sup>9</sup>. Eine mögliche Alternative besteht in einer Subventionierung der Löhne im unteren Lohnsegment. Lohnsubventionen können zunächst danach unterschieden werden, ob sie an den Arbeitgeber oder an den Arbeitnehmer gezahlt werden. Ebenso ist eine Unterscheidung nach der Zahlungsweise möglich. So kann entweder ein direkter Zuschuß, eine Steuererleichterung oder aber auch eine Reduktion der Sozialversicherungsbeiträge gewährt werden. Eine Lohnsubvention läßt sich so gesehen auch als eine Reduktion der Sozialversicherungsbeiträge interpretieren.

<sup>6</sup> Vgl. E. Phelps: Wage Subsidy Programmes: Alternative Designs, in: D. Snower, G. de la Dehesa (Hrsg.), a.a.O., S. 206-244; S. Nickell: Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America, in: Journal of Economic Perspectives, 11(3), 1997, S. 55-74 sowie G. Saint-Paul: The Rise and Persistence of Rigidities, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, 87, S. 290-294, 1997.

<sup>7</sup> Allerdings warnt O. Blanchard, a.a.O., davor, dies als einzige Ursache zu sehen. Vielmehr sei Europa von einem konjunkturbedingten Rückgang der gesamten Arbeitsnachfrage betroffen gewesen.

<sup>8</sup> Für eine Schätzung der Kosten von Trainingsmaßnahmen in den USA zur Eliminierung der Zunahme der Lohn dispersion vgl. J. Heckman: Is job training oversold?, in: Public Interest, 115, S. 91-115, 1994.

<sup>9</sup> Vergleiche für diese Diskussion auch E. Phelps, a.a.O.

### Theoretische Überlegungen

Die Effekte von Subventionen auf Lohnniveau und Beschäftigung hängen – wie auch die Wirkungen von Steuern – von den Lohnelastizitäten von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage ab. Bei vollkommenen Arbeitsmärkten mit vollkommenen symmetrischen Informationen, symmetrischen Verhandlungspositionen und ohne Transaktionskosten spielt es keine Rolle, welche Seite die Subventionen erhält. Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit im Niedriglohnssektor gibt es Gründe anzunehmen, daß das Design von Subventionsprogrammen entscheidend für deren Effekt am Arbeitsmarkt ist.

Die Abbildung zeigt schematisch die Wirkungen von Lohnsubventionen auf. Dabei wird in einer Partialanalyse der Niedriglohnssektor betrachtet. Um die Analyse zu vereinfachen wird angenommen, daß die Situation der Niedrigqualifizierten von zwei Faktoren, einem tariflichen Mindestlohn  $w_0$  und einem Sozialversicherungssatz  $s$  verursacht ist<sup>10</sup>. Von dem tariflichen Mindestlohn wird angenommen, daß er deutlich über dem Gleichgewichtslohn liegt. Folglich können sich Angebot und Nachfrage nicht in Punkt  $N_0$  ausgleichen, sondern es kommt zu einer Realisation in  $N_4$  auf der Angebotskurve und in  $N_5$  auf der Nachfragekurve. Daraus ist zunächst Arbeitslosigkeit im Umfang von  $A_3A_4$  die Folge.

Sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer müssen Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von  $s$  leisten. Der Arbeitgeberbeitrag zur Sozialversicherung erhöht den Produktlohn von  $w_0$  auf  $(1+s)w_0$ . Dies führt zu einer Realisation der Arbeitsnachfrage in  $N_1$ , d.h. die Arbeitsnachfrage sinkt von  $A_5$  auf  $A_1$ . Der Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung bedingt, daß der Nettolohn nicht mehr dem Bruttolohn entspricht. Der Nettolohn verringert sich vielmehr auf  $(1-s)w_0$ . Eine Realisation des Arbeitsangebots in  $N_2$  ist die Folge, das Arbeitsangebot geht von  $A_4$  auf  $A_2$  zurück. Ob die Arbeitslosigkeit sich dadurch ausweitet, gleich bleibt oder zurückgeht ist dabei ohne Kenntnis der Nachfrage- und Angebotselastizitäten nicht eindeutig festzustellen.

Anhand dieser schematischen Darstellung kann nun die Wirkungsweise von Lohnsubventionen analysiert werden. Eine Subventionierung der Arbeitgeberseite bewirkt eine Absenkung der effektiven Lohnkosten und somit eine Erhöhung der Arbeitsnachfrage. Da die Arbeitsnachfrage die restringierende Marktseite darstellt, ist die Beschäftigungswirkung um so größer, je stärker die effektiven Lohnkosten abgesenkt werden. Wird dem Arbeitgeber beispielsweise der volle Sozialversicherungsbeitrag ersetzt, so sinkt der Produktlohn auf das Niveau des Brutto-

lohnes  $w_0$ . Eine Realisation der Arbeitsnachfrage in Punkt  $N_5$  ist die Folge.

Wird dem Arbeitgeber eine zusätzliche Subvention in Höhe von  $s$  gewährt, dann sinkt der Produktlohn auf das Niveau des Nettolohnes  $(1-s)w_0$ . Bei einem unveränderten Arbeitsangebot in  $N_2$  steigt die Arbeitsnachfrage somit von  $A_1$  auf  $A_3$  und die Arbeitslosigkeit sinkt eindeutig um diesen Betrag auf  $A_3A_2$ . Die größten Beschäftigungseffekte werden demnach erzielt, wenn die Unternehmen die Subventionen voll erhalten, und keine Durchreichung in Form von höheren Löhnen an die Arbeitnehmer erfolgt. Wird die gesamte Subvention hingegen auf beide Marktseiten verteilt, so steigt die Arbeitsnachfrage nur von  $A_1$  auf  $A_5$ , das Arbeitsangebot hingegen steigt von  $A_2$  auf  $A_4$ . Damit ist die Beschäftigungswirkung unklar und hängt von den Elastizitätsverhältnissen ab<sup>11</sup>.

Auf der anderen Seite ist eine Subventionierung der Arbeitnehmerseite besser geeignet, die Einkommenssituation der Subventionsempfänger zu verbessern. Eine direkte Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge und der damit verbundenen direkten Erhöhung des Nettolohnes könnte ein effizientes Mittel darstellen, um in der „Transferfalle“ gefangene Arbeitskräfte zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu motivieren. Solch eine Ausgestaltung wäre auch der Kürzung von Sozialleistungen vorzuziehen.

Die umfangreiche Literatur zur Schätzung von Arbeitsangebotselastizitäten gibt allerdings Grund zur Annahme, daß Veränderungen des Lohnsatzes nur eine geringe Wirkung auf das Arbeitsangebot haben<sup>12</sup>. Diese Ergebnisse führen dazu, daß in bezug auf die Berechnung der Beschäftigungseffekte von einem vollkommen starren Arbeitsangebot ausgegangen wird. Dies würde bedeuten, daß die Angebotskurve in der Abbildung senkrecht verläuft. In dieser empirisch relevanten Situation bleibt das Arbeitsangebot unbeeinflusst, selbst wenn diese Marktseite durch die vorgeschlagene Maßnahme berührt werden sollte. Darüber hinaus ist in einem Umfeld hoher Arbeitslosigkeit in den unteren Lohnsegmenten damit zu rechnen, daß trotz einer Stagnation der Nettoentlohnung und damit unveränderten Anreizstrukturen ein ausreichendes Angebot an Arbeitsuchenden vorhanden ist. Diese Überlegung bestärkt die Auffassung, die Arbeits-

<sup>10</sup> Diese Vereinfachung ändert nichts an den prinzipiellen Ergebnissen, vgl. K. F. Zimmermann, R. Riphahn: Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte, Bonn 1999. Weiterhin wird von Steuern abgesehen. Diese Vereinfachung ist ebenfalls nicht entscheidend für die Analyse.

<sup>11</sup> Dieser Punkt wurde von K. F. Zimmermann, R. Riphahn, a.a.O., in die Diskussion eingebracht. Wie noch dargelegt wird, gehen eine Vielzahl von Niedriglohnmodellen fälschlicherweise davon aus, man könne durch eine Subventionierung des Arbeitsangebotes Arbeitslosigkeit reduzieren bzw. Beschäftigung schaffen.

nachfrage als die entscheidende Marktseite anzusehen und das Arbeitsangebot als starr zu modellieren.

### Andere Lohnsubventionen

Darüber hinaus können Lohnsubventionen nach weiteren Merkmalen unterschieden werden, die ebenfalls für die Beschäftigungswirkungen einer Subvention von zentraler Bedeutung sind. So können Lohnsubventionen allgemein, also an alle Beschäftigten, oder zielgruppenspezifisch gewährt werden. Allgemeine Subventionen werden freilich den speziellen Arbeitsmarktproblemen von ungelerten Arbeitskräften nur unzureichend gerecht, da Arbeitnehmer mit hohen Beschäftigungschancen ebenfalls gefördert werden.

Des weiteren können Subventionen an bestimmte Zielgruppen befristet oder unbefristet gewährt werden. Bei befristeten Subventionen wird in der Regel davon ausgegangen, daß sich die Produktivität der Geförderten während des Förderungszeitraums so stark erhöht, daß sie auch nach dem Auslaufen der Subvention ihren Arbeitsplatz behalten.

Weiterhin kann nach der Förderhöhe der Subvention unterschieden werden. So sind sowohl eher niedrige Subventionen für Arbeitnehmer mit vergleichsweise guten Wiederbeschäftigungschancen als auch die Übernahme des größten Teils der Lohnkosten für einen Arbeitnehmer denkbar, bei dem diese Chancen nicht bestehen. Auch ist von entscheidender Bedeutung, ob beispielsweise nur neue oder auch bereits bestehende Beschäftigungsverhältnisse subventioniert werden sollen.

Eine sorgfältige Ausgestaltung ist nötig, um besondere Probleme von Subventionsmaßnahmen zu vermeiden. In der wissenschaftlichen Diskussion gibt es mehrere Vorschläge für konkrete Subventionsprogramme, die sich hinsichtlich ihrer Ziele, Zielgruppen, der konkreten Ausgestaltung der Maßnahmen sowie der vorgebrachten Kritikpunkte unterscheiden<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Vgl. für einen Überblick über europäische Forschungsergebnisse A. Atkinson, G. Mogensen: *Welfare and Work Incentives: A North European Perspective*, Oxford University Press, Oxford 1993; für deutsche Ergebnisse vgl. H. Buslei, V. Steiner, F. Brosius, P. Jacobebbinghaus, R. Martin: *Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich*, Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Mannheim 1999. Eine ausführliche Diskussion findet bei K. F. Zimmermann, R. Riphahn, a.a.O., statt.

<sup>13</sup> Unter anderem sind dabei die Vorschläge von Layard, Phelps, Snower und Jerger/Spermann zu nennen. R. Layard: *Preventing Long-term Unemployment: An Economic Analysis*, in: D. Snower, G. de la Dehesa (Hrsg.), a.a.O., S. 333-348, E. Phelps, a.a.O., D. Snower: *The Simple Economics of Benefit Transfers*, in: D. Snower, G. de la Dehesa (Hrsg.), a.a.O., S.163-198 und J. Jerger, A. Spermann: *Alternative Subsidies for Low-Wage Employment*, in: J. Addison, P. Welfens (Hrsg.): *Labor Markets and Social Security*, Berlin 1998.

Fünf Problemkreise lassen sich in bezug auf die Beurteilung von Subventionen benennen:

*Mitnahmeeffekte* entstehen durch die Bezuschussung von Beschäftigungsverhältnissen, die auch ohne die Inanspruchnahme der öffentlichen Mittel zustande gekommen wären. Ineffizienzen dieser Art sind unvermeidlich, durch ein sorgfältiges Design können sie jedoch reduziert werden.

*Verdrängungseffekte* treten auf, wenn Unternehmen subventionsberechtigte Arbeitnehmer einstellen und im Gegenzug nicht subventionsberechtigte Arbeitnehmer freisetzen. In einem solchen Fall ist der Effekt der Subvention gleich null, während die vollen Kosten vom Staat getragen werden müssen. Substitutionseffekte führen zu Wettbewerbsnachteilen für Unternehmen oder Sektoren, die nicht von Subventionen profitieren, mitunter ebenfalls mit der Folge von wettbewerbsbedingten Entlassungen.

Darüber hinaus sollten die Subventionen möglichst effizient und kostensparend eingesetzt werden, um *Probleme bei der Finanzierung*, insbesondere Mehrbelastungen in Form von erhöhten Steuern und Abgaben und den damit verbundenen Verzerrungen zu vermeiden.

Schließlich sind *subventionsbedingte zusätzliche Verzerrungen* auf dem Arbeitsmarkt, angefangen von Veränderungen in der Beschäftigungspolitik bis hin zu Betrug im Hinblick auf die Gewährung von Subventionszahlungen, zu vermeiden.

### Internationale Erfahrungen

Neben der Diskussion theoretischer Vorschläge richtet sich das wissenschaftliche Interesse zunehmend auf die Evaluierung durchgeführter Subventionsmaßnahmen, insbesondere auf ihre Effektivität bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze. So wurden in den USA seit Ende der 70er Jahre mehrere Projekte zur Unterstützung von besonders benachteiligten Arbeitslosen wie Ungelernte und Jugendliche durchgeführt<sup>14</sup>. Dort scheinen Programme wie der Targeted Jobs Tax Credit, Job Training Partnership Act, oder Experimentalstudien wie das Youth Incentive Entitlement Program und Wage Subsidies for Job Losers durchgehend positive Auswirkungen auf Beschäftigungs- und Einkommenssituation der Zielgruppen der Projekte gehabt zu haben. Die größten Erfolgsaussichten haben Lohnsubventionen, die mit Ausbildungsmaßnahmen gekoppelt werden. Als ein besonderes Problem erwies sich bei der Evaluierung US-

<sup>14</sup> Für eine Darstellung von Arbeitgebersubventionsprogrammen in den USA vgl. beispielsweise L. Katz: *Wage Subsidies for the Disadvantaged*, NBER Working Paper 5679, Cambridge 1996.

amerikanischer Politikmaßnahmen eine mögliche Stigmatisierung der Subventionsberechtigten<sup>15</sup>. Da das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit in Europa jedoch weitaus bedeutender ist, würde die Berechtigung zu Subventionszahlungen weniger stigmatisierend wirken und mehr Informationen über die Produktivität des Subventionsberechtigten enthalten<sup>16</sup>.

Arbeitnehmersubventionen wie der Earned Income Tax Credit, der eine negative Einkommensteuer für niedrige Einkommen vorsieht, oder das kanadische Self Sufficiency Project setzen bei bereits Beschäftigten an und sind speziell auf die Situation der Working poor bzw. der nicht ausreichend motivierten Sozialleistungsempfänger, die sich in der „Transferfalle“ befinden, zugeschnitten<sup>17</sup>. Das Ziel besteht in einer Verbesserung der Einkommenssituation von Niedrigverdienenden und in einer Verstärkung der Anreize, den Lebensunterhalt mit Erwerbseinkommen anstelle von Sozialleistungen zu bestreiten. Trotz der positiven Ergebnisse erscheint eine solche Politik im Hinblick auf die hohe Arbeitslosigkeit in Europa wenig hilfreich, wenn man davon ausgeht, daß nicht das Arbeitsangebot, sondern die Arbeitsnachfrage die restringierende Marktseite ist.

Auch in Europa wurden verschiedene Programme zur Erhöhung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich initiiert. In Frankreich beispielsweise findet ebenfalls eine Subventionierung des Niedriglohnsektors mit dem Ziel einer Senkung der effektiven Arbeitskosten statt. Der Umfang dieses Programms ist enorm, allerdings wird der beschäftigungspolitische Erfolg bezweifelt, insbesondere aufgrund der Beschränkung der Subventionen auf bestimmte Zielgruppen der damit verbundenen Verzerrungen zu Lasten anderer Arbeitnehmerschichten<sup>18</sup>.

Auch in den Niederlanden gibt es subventionierte Arbeitsverhältnisse im Niedriglohnbereich. Zum einen erhalten Unternehmen einen festen Subventionsbetrag für jeden Arbeitsplatz im Niedriglohnbereich, zum anderen sind weitere Subventionen für die Anstellung von Langzeitarbeitslosen erhältlich. Die Anzahl von Arbeitsverhältnissen im Niedriglohnsektor stieg

nach Einführung der Subventionen stark an, jedoch bestehen Zweifel über die Dauerhaftigkeit der Arbeitsplätze auch über die Frist der Maßnahme hinaus<sup>19</sup>.

Experimente mit Beschäftigungsgutscheinen, sogenannten „Vouchers“, wurden unter anderem in Großbritannien und Australien durchgeführt. Die Empfänger von Arbeitslosenunterstützung können dabei ihre Ansprüche an die Sozialträger in Gutscheine gleicher Höhe umwandeln. Diese Gutscheine berechtigen Arbeitgeber zum Empfang von Subventionen und reduzieren somit die effektiven Arbeitskosten von Arbeitslosen bei ihrer Neueinstellung. Die Programme waren überwiegend bei der Rückführung von Arbeitslosen in Beschäftigungsverhältnisse erfolgreich, wobei die Ausgestaltung der jeweiligen Subventionsansprüche zu Ineffizienzen führte<sup>20</sup>.

### Vorschlag der „Benchmarking-Gruppe“

In bezug auf die Gewährung von Lohnsubventionen hat in Deutschland vor allem der Vorschlag der „Benchmarking-Gruppe“ des „Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ in der öffentlichen Diskussion große Beachtung gefunden. Durch eine Reduzierung der Belastung durch die Sozialversicherungsbeiträge vor allem im unterem Lohnsegment wird eine Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten von Geringqualifizierten angestrebt.

Konkret wird der Vorschlag diskutiert, für Vollbeschäftigte mit einem Monatslohn von bis zu 1500 DM die Sozialversicherungsbeiträge, d.h. sowohl die Beiträge der Arbeitnehmer als auch diejenigen der Arbeitgeber, vollständig durch Zuschüsse aus Steuermitteln zu ersetzen. Für Arbeitnehmer mit einem monatlich erzielten Arbeitsentgelt zwischen 1500 und 3000 DM werden die Zuschüsse linear degressiv abgeschmolzen, ab einem monatlichen Einkommen von 3000 DM wird der gesamte Sozialversicherungsbeitrag fällig. Für Teilzeitbeschäftigte gelten Abschläge entsprechend der Anzahl an Wochenarbeitsstunden. Weiterhin sollen die Zuschüsse unbefristet gewährt werden.

Der Vorschlag der Benchmarking-Gruppe ist von verschiedenen Institutionen evaluiert worden, mit teilweise unterschiedlichen Ergebnissen. Von zentralem Interesse sind zunächst die Beschäftigungswirkungen

<sup>15</sup> Vergleiche L. Katz, a.a.O.

<sup>16</sup> Vergleiche D. Snower, a.a.O.

<sup>17</sup> Vergleiche D. Card, P. K. Robbins: Do Financial Incentives Encourage Welfare Recipients to Work? Evidence from a Randomized Evaluation of the Self Sufficiency Project, NBER Working Paper 5701, Cambridge 1996.

<sup>18</sup> So kamen 1995 3,5 Mill. Arbeitnehmer in den Genuß von Lohnsubventionen, vgl. hierfür C. Dufour: Beschäftigungspolitik in Frankreich – Maßnahmen für Geringqualifizierte, in: Förderung der Beschäftigung von Geringqualifizierten in Deutschland vor dem Hintergrund der Erfahrungen in Frankreich, den Niederlanden und Schweden, Friedrich Ebert Stiftung, Digitale Bibliothek, Bonn 1999.

<sup>19</sup> Vgl. W. Salverda: Niederländische Maßnahmen zur Erhöhung der Anzahl gering qualifizierter Arbeitsplätze, in: Förderung der Beschäftigung von Geringqualifizierten in Deutschland vor dem Hintergrund der Erfahrungen in Frankreich, den Niederlanden und Schweden, Friedrich Ebert Stiftung, Digitale Bibliothek, Bonn 1999.

<sup>20</sup> Vergleiche D. Snower, a.a.O., und D. Snower: Converting Unemployment Benefits into Employment Subsidies, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, 84, 1994, S. 65-70.

des Vorschlags. Das ZEW beispielsweise ermittelt im Rahmen eines Gutachtens für die Hans-Böckler-Stiftung eine Beschäftigungszunahme zwischen 55000 und 280000 Personen<sup>21</sup>. Ein im Auftrag des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) erstelltes Gutachten beziffert den Beschäftigungseffekt des Vorschlags auf etwa 140000 Personen<sup>22</sup>. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) geht mit in etwa 150000 zusätzlichen Arbeitsplätzen von einer Beschäftigungszunahme in derselben Größenordnung aus<sup>23</sup>.

Weiterhin sind für die Beurteilung des Reformvorschlags die fiskalischen Kosten bei der Realisation von Bedeutung. Diesbezüglich ist insbesondere der „Mitnahmeeffekt“ von Interesse, also die Kosten, die dadurch entstehen, daß von den Zuschüssen auch bereits bestehende Beschäftigungsverhältnisse profitieren<sup>24</sup>. Das im Auftrag des IAB erstellte Gutachten ermittelt Einführungskosten in Höhe von 18,5 Mrd. DM, während das DIW auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels von etwas geringeren Einführungskosten in Höhe von etwa 14,4 Mrd. DM ausgeht.

Positive fiskalische Effekte können sich infolge der Schaffung von neuen Arbeitsplätzen, beispielsweise infolge von Mehreinnahmen bei den Sozialversicherungsbeiträgen und der Lohn- und Einkommensteuer ergeben. Das im Auftrag des IAB erstellte Gutachten geht davon aus, daß sich durch diese positiven fiskalischen Implikationen die Einführungskosten über ein Drittel reduzieren. Das DIW hingegen ermittelt ein wesentlich geringeres Einsparvolumen und geht von einer Reduzierung der Einführungskosten um lediglich knapp 1,5 Mrd. DM aus.

### Ergebnisse des IZA

Ein Gutachten des IZA untersucht ebenfalls die Beschäftigungswirkungen von Zuschüssen zu den Sozialversicherungsbeiträgen<sup>25</sup>. Das IZA geht davon aus, daß die Arbeitsnachfrage die restringierende Marktseite darstellt. Folglich greift das IZA auf den Interpretationsvorschlag zurück, daß die gesamte Subvention der Arbeitgeberseite zugute kommt und sie auch nicht an die Arbeitnehmer weitergereicht wird. Folglich bleibt der Nettolohn für den Arbeitnehmer unverändert, während sich die effektiven Arbeitskosten der Arbeitgeber um 40 Prozentpunkte reduzieren. Damit sind die innerhalb der IZA-Studie ermittelten Beschäftigungseffekte am ehesten mit der

im Rahmen des ZEW-Gutachtens ermittelten absoluten Nachfrageänderung vergleichbar. Das IZA ermittelt eine Erhöhung der Arbeitsnachfrage zwischen 136000 und 407000 vollzeitäquivalenten Stellen, je nachdem welche Elastizität für die Arbeitsnachfrage unterstellt wird. Die vom IZA präferierte mittlere Variante geht von 271000 zusätzlich nachgefragten vollzeitäquivalenten Stellen aus<sup>26</sup>.

Zusätzlich wird die Schaffung von Arbeitsplätzen im vormals sozialversicherungsfreien Bereich berücksichtigt<sup>27</sup>. In einer mittleren, als realistisch betrachteten Variante ergibt sich eine zusätzliche Nachfrage in Höhe von etwa 133000 vollzeitäquivalenten Stellen. Insgesamt wird so von einer zusätzlichen Nachfrage in Höhe von approximativ 400000 Stellen ausgegangen. Die im Vergleich zu den Ergebnissen des IAB und des DIW positiveren Beschäftigungseffekte können unter anderem auf die Gewährung der gesamten Subvention ausschließlich an die Arbeitgeber zurückgeführt werden. Außerdem findet eine explizite Berücksichtigung von Beschäftigungsverhältnissen unterhalb der 630 DM-Grenze statt.

Die im Rahmen der IZA-Studie ermittelten Einführungskosten („Mitnahmeeffekte“) belaufen sich auf 14,5 Mrd. DM und entsprechen damit in etwa den Ergebnissen des DIW-Gutachtens. Eine Zusammenfassung der weiteren finanziellen Implikationen findet sich in der Tabelle. In der bevorzugten mittleren Variante liegt der gesamte direkte Zuschußbedarf bei 21,4 Mrd. DM, während sich die zusätzlichen Einnahmen aus Lohn- und Einkommensteuern auf etwa 5,8 Mrd. DM belaufen. Insgesamt summiert sich die Nettobelastung der Gebietskörperschaften auf etwa 14,2 Mrd. DM, der eine Nettoentlastung der Sozialversicherungsträger in Höhe von etwa 12,6 Mrd. DM gegenübersteht. Diese setzt sich vor allem aus den zusätzlichen Beitragseinnahmen infolge der neu geschaffenen Arbeitsplätze zusammen. Da das IZA-Gutachten eine Subventionierung der Arbeitgeber in Höhe der gesamten Sozialversicherungsbeiträge unterstellt, ergeben sich größere Beschäftigungseffekte und damit auch wesentlich günstigere finanzielle Implikationen: Bei dieser Variante wäre ein Nettzuschuß des gesamten öffentlichen Sektors von weniger als 2 Mrd. DM notwendig. Bezogen auf die errechneten 406000 vollzeitäquivalenten Stellen be-

<sup>21</sup> Vergleiche H. Buslei et al., a.a.O.

<sup>22</sup> Vergleiche 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.

<sup>23</sup> Vgl. z.B. J. Schupp, J. Volz, G. Wagner, R. Zwiener: Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen im Niedriglohnbereich: Wenig zielgerichtet und teuer, in: DIW-Wochenbericht, 27, 1999, S. 499-509.

<sup>24</sup> Bei der Berechnung der fiskalischen Wirkungen wird, soweit nicht anderes vermerkt, davon ausgegangen, daß betriebliche Auszubildende von einer Förderung ausgeschlossen sind.

<sup>25</sup> Vgl. R. Riphahn, K. F. Zimmermann: a.a.O.

**Zusammenfassung der finanziellen Implikationen**

(In Mrd. DM)

	Elastizitätsannahme		
	-0,3	-0,6	-0,9
<b>Belastung der Gebietskörperschaften durch die Zuschußbeträge</b>			
Bestand („Mitnahmeeffekt“)	14,460	14,460	14,460
Neue Stellen	0,679	1,359	2,038
Neue Stellen unterhalb der 630 DM-Grenze	5,253	5,541	5,829
Gesamteffekt	20,393	21,361	22,328
<b>Entlastung der Gebietskörperschaften</b>			
Zusätzliche Steuereinnahmen	4,909	5,814	6,719
Einsparungsbetrag Arbeitslosen- und Sozialhilfe	0,610	1,327	1,990
Gesamteffekt	5,519	7,141	8,709
<b>Nettobelastung der Gebietskörperschaften</b>	<b>14,874</b>	<b>14,220</b>	<b>13,618</b>
<b>Entlastung der Sozialversicherungsträger</b>			
Zusätzliche Beitragseinnahmen	7,917	10,596	13,275
Einsparungsbetrag Arbeitslosenunterstützung	0,949	2,064	3,096
<b>Nettoentlastung Sozialversicherungsträger</b>	<b>8,866</b>	<b>12,660</b>	<b>16,371</b>

deutet dies: An Kosten pro Jahr sind dies pro Stelle für die Implementierung 52 700 DM (Gesamteffekt), die Nettobelastung für die Gebietskörperschaften beträgt 35 000 DM und für den gesamten öffentlichen Bereich 3 700 DM<sup>28</sup>.

**Schaffung eines Niedriglohnsektors möglich?**

Insgesamt läßt sich feststellen, daß eine stärkere Lohnspreizung nach unten zur Erschließung arbeitsintensiver Produkte, vor allem aber personennaher Dienstleistungen beitragen könnte. Die vorangegangene Analyse hat insbesondere verdeutlicht, daß vor allem ein Ansatz bei der Arbeitsnachfrage erfolgversprechend ist, während von einer Förderung des Arbeitsangebots nahezu keine Beschäftigungseffekte ausgehen. So gehen mit einer Realisierung des Reformvorschlages im Sinne einer ausschließlichen Subventionierung der Arbeitsnachfrage zwar eindeutig positive Beschäftigungseffekte einher, die jedoch zu

hohen finanziellen Belastungen führen. Insbesondere die Entlastungen für die Gebietskörperschaften und die Sozialversicherungen sind durchaus mit Unsicherheiten verbunden.

Auch das konkrete Design der Subventionierung verursacht Probleme: so fallen die Mitnahmeeffekte mit etwa 14 Mrd. DM sehr hoch aus. Auch erscheint fraglich, ob die Zielgruppenorientierung der geplanten Maßnahme ausreichend ist, da alle Arbeitskräfte mit einem Bruttolohn im angegebenen Bereich die Subvention erhalten. Da eine Fokussierung auf besonders benachteiligte Gruppen, beispielsweise auch innerhalb des Niedriglohnsektors, nicht stattfindet, ist unklar, welche Personen die neu geschaffenen Arbeitsplätze besetzen werden. Möglicherweise kommen zahlreiche Personen, die infolge der Subvention eine neue Beschäftigung finden, aus der stillen Reserve und nicht aus der Arbeitslosigkeit.

Ein weiterer Kritikpunkt besteht darin, daß nur 8% der Zuschüsse, die an bereits Erwerbstätige fließen, einkommensschwachen Haushalten zugute kämen<sup>29</sup>. Zudem ist für die Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge im Niedriglohnbereich keine Befristung vorgesehen. Allerdings kann gerade das Fehlen einer Befristung und die breite Zielgruppe aus Unternehmenssicht die Wirksamkeit der Maßnahme erhöhen, da dadurch zum einen der Informationsbedarf abnimmt und zum anderen die Planbarkeit zunimmt. Auch ist zu berücksichtigen, was mit den eingestellten Arbeitnehmern geschieht, wenn der Zeitraum der Förderung ausläuft. Die Gefahr von „Verdrängungseffekten“ entsteht. Dies gilt insbesondere, da befristete Lohnsubventionen für spezielle Gruppen von Arbeitslosen bislang weitgehend wirkungslos geblieben sind.

Kritisch wird auch die Finanzierbarkeit des Vorschlags gesehen. So finden sich bislang kaum Hinweise darauf, wie eine solches Programm finanziert werden soll und welche Kreislaufwirkungen damit verbunden sind. Die Einführungskosten der Reformvorschlages müßten sofort aufgebracht werden, während die finanziellen Einsparungen erst mit zeitlicher Verzögerung zum Tragen kämen. Darüber hinaus ergibt sich das Problem einer hohen Grenzsteuerbelastung infolge des graduellen Abschmelzens der Zuschüsse. So stellen sich zwar subventionierte Arbeitgeber und Arbeitnehmer im Vergleich zur gegenwärtigen Situation eindeutig besser, stehen allerdings bei einer Zu-

<sup>28</sup> Dabei wird in Anlehnung an zahlreiche Studien eine Elastizität der Arbeitsnachfrage von -0,6 unterstellt. Die Bezeichnung „vollzeitäquivalente Stellen“ impliziert, daß Teilzeitstellen in Vollzeitstellen umgerechnet worden sind. Die Berechnungen erfolgen auf Basis der Gehalts- und Lohnstrukturerhebung des Statistischen Bundesamtes und der Bruttoeinkommensverteilung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

<sup>27</sup> Da sich jede Datenbasis auf den Zeitraum vor dem 1. 4. 1999 beziehen muß, für den Beschäftigungsverhältnisse unterhalb der 630 DM-Grenze von der Sozialversicherungspflicht befreit waren, ist diese Unterscheidung notwendig. Da bereits große Unsicherheit über den Bestand an sozialversicherungsfreien Beschäftigungsverhältnissen besteht, ist aufgrund dieser unzureichenden Datenlage die Berechnung der Anzahl an zusätzlich geschaffenen Stellen in diesem Bereich mit einer relativ großen Unsicherheit behaftet.

<sup>28</sup> Die Kosten pro Jahr und Stelle in Höhe von 3 700 DM beziehen sich auf die Differenz zwischen der Nettobelastung der Gebietskörperschaften und der Nettoentlastung der Sozialversicherungsträger.

<sup>29</sup> Vgl. J. Schupp, J. Volz, G. Wagner, R. Zwiener, a.a.O.

nahme ihres Bruttolohns einer extremen marginalen Belastung gegenüber.

Des weiteren stellt sich bei der Bewertung des Reformvorschlags die Frage, welches Ziel verfolgt werden soll: Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, insbesondere der Langzeitarbeitslosigkeit, oder eine Erhöhung der Beschäftigungsquoten insgesamt. Denn erfahrungsgemäß gehen Maßnahmen der Beschäftigungspolitik, die auf eine Erhöhung des Beschäftigungsvolumen insgesamt zielen, weitgehend an den speziellen Problemgruppen des Arbeitsmarktes vorbei. So mag der pro Arbeitnehmer relativ geringe Förderbetrag nicht ausreichen, um die indirekten Kosten, die ein Arbeitgeber infolge der Einstellung eines Arbeitslosen zu erwarten hat, zu decken.

Allerdings erscheint es überlegenswert, beispielsweise im Rahmen einer allgemeinen Umgestaltung der Sozialversicherung keine lineare Senkung der Rentenversicherungsbeiträge anzustreben, sondern

vor allem die unteren Einkommensgruppen zu begünstigen. Dies gilt insbesondere, da die Sozialversicherungsbeiträge in den unteren Lohngruppen eine besondere Bürde darstellen, da im Gegensatz zur Lohnsteuer beispielsweise kein Grundfreibetrag existiert. Dies könnte der Ausgangspunkt für den Einstieg in eine beschäftigungsorientierte Reform des Sozialstaats darstellen.

Vor dem Hintergrund eines noch immer unzureichenden Wissenstandes in Hinblick auf die Beschäftigungseffekte des Reformvorschlags und ähnlicher Maßnahmen ist zu überlegen, ob nicht regional begrenzte Modellprojekte einer generellen und flächendeckenden Einführung der vorgeschlagenen degressiv gestalteten Zuschüsse vorzuziehen ist. Auf diese Weise könnten die speziellen Hemmnisse, die bei dem Versuch auftreten, durch Entlastung von Sozialbeiträgen die Schaffung neuer Arbeitsplätze zu bewirken und diese Arbeitsplätze zu besetzen, evaluiert werden.

Arne Heise

## Erfolgsbedingungen einer wirtschaftspolitischen Kooperation

*Das derzeitige „Bündnis für Arbeit“ ist ein Kooperationsversuch, bei dem eine gemeinsame Zielsetzung der Akteure nicht erkennbar ist. Wie könnte eine Kooperation mit einer gemeinsamen Zielsetzung aussehen? Dr. Arne Heise plädiert für einen „Makro-Dialog“ zwischen Tarifparteien, Bundesregierung und Bundesbank.*

Zahlreiche Arbeiten in jüngerer Vergangenheit<sup>1</sup> und die als „Kölner Prozeß“ benannten Vereinbarungen zur EU-Beschäftigungspolitik<sup>2</sup> haben deutlich gemacht, daß ein erfolgreicher Abbau der Massenarbeitslosigkeit an eine makroökonomische Marktkonstellation gebunden ist, die wirtschaftspolitischen Weichenstellungen der makroökonomischen Politikbereiche Geld-, Lohn- und Finanzpolitik bedarf. Allein eine Veränderung der mikroökonomischen Marktstrukturen (Deregulierung) oder eine Verschärfung der marktlichen Anreizsysteme (durch Abbau kollektiver, solidarischer Sicherungs- und Verhandlungssysteme) reicht nicht aus, um die Bedingungen für Vollbeschäftigung zu schaffen – im schlimmsten Fall können

sogar dynamische Ineffizienzen entstehen, wenn eine falsch verstandene Flexibilisierungseuphorie die Basiskonstellationen des deutschen Produktions- und Innovationssystems erschüttert: konsensual orientierte Kollektivvertrags- und Arbeitsbeziehungen, das duale Ausbildungs- und das inkrementale Innovationssystem.

Institutionen entspringen nur selten dem Versuch der Minimierung von Transaktionskosten, sondern sie

<sup>1</sup> G. A. Horn: Zur Koordination von Geld- und Lohnpolitik. Eine empirische Analyse für die USA und Deutschland; in: W. Filc, C. Köhler (Hrsg.): *Macroeconomic Causes of Unemployment: Diagnosis and Policy Recommendations*, Berlin 1999, S. 419-439; J. Kromphardt: Welcher Nutzen ist von einer neuen „konzertierten Aktion“ zu erwarten?; in: *WIRTSCHAFTSDIENST*, 75. Jg. (1995), H. 2, S. 71-74; H.-J. Krupp: Koordination von Geld-, Finanz- und Einkommenspolitik; in: *WIRTSCHAFTSDIENST*, 74. Jg. (1994), H. 4, S. 208-216; H.-J. Krupp: Eine neue konzertierte Aktion ist wünschenswert und machbar; in: *WIRTSCHAFTSDIENST*, 75. Jg. (1995), H. 2, S. 63-67.

<sup>2</sup> Vgl. D. Bogai: Europäisierung der Beschäftigungspolitik?; in: *WIRTSCHAFTSDIENST*, 79. Jg. (1999), H. 9, S. 555-561.

*Dr. Arne Heise, 38, ist Referatsleiter am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut in der Hans-Böckler-Stiftung (WSI) und Privatdozent an der Universität Bremen.*