

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Hermann Buslei, Viktor Steiner

Beschäftigungseffekte und fiskalische Kosten
von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunkt-Heft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104 zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de: (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de: (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de: Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Beschäftigungseffekte und fiskalische Kosten von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich

Hermann Buslei und Viktor Steiner*

In diesem Beitrag werden die grundlegenden Erscheinungsformen und Effekte von Lohnsubventionen skizziert und die wahrscheinlichen Beschäftigungseffekte der bestehenden Subventionen aufgezeigt. Darüber hinaus wird analysiert, welche Beschäftigungseffekte und fiskalischen Kosten aus vorgeschlagenen Veränderungen der bestehenden Subventionsformen resultieren würden. Es werden sowohl Lohnsubventionen an Unternehmen als auch lohnbezogene Transfers an Arbeitnehmer in Form verbesserter Hinzuverdienstmöglichkeiten in der Sozial- und Arbeitslosenhilfe betrachtet. Lohnsubventionen an Unternehmen durch Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge oder eine degressiv gestaffelte Stundenlohnsubvention im gesamten Niedriglohnbereich erscheinen angesichts des erheblichen Finanzierungsbedarfs je zusätzlich Beschäftigten allein mit dem Ziel der Erhöhung der Beschäftigung nicht begründbar. Von verbesserten Hinzuverdienstmöglichkeiten in der Sozial- und Arbeitslosenhilfe sind ebenfalls keine größeren Beschäftigungszuwächse zu erwarten.

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Erscheinungsformen und Effekte von Lohnsubventionen
- 3 Bisher gewährte Lohnsubventionen
 - 3.1 Subventionen an Arbeitgeber
 - 3.2 Lohnbezogene Transfers an Arbeitnehmer
- 4 Alternative Subventionsformen
- 5 Zusammenfassende Bewertung

Literatur

1 Einleitung

Die beim *Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit* angesiedelte *Benchmarking-Gruppe* hat Vorschläge zur Erhöhung der Beschäftigung von Geringqualifizierten durch die Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen vorgelegt (Streeck/Heinze 1999). Im Gegensatz zu den in Deutschland bereits seit langem bestehenden Lohnsubventionen an Unternehmen, die sich auf bestimmte Problemgruppen des Arbeitsmarktes beziehen und zeitlich befristet sind, sieht der Vorschlag eine zeitlich unbefristete, degressiv gestaffelte Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge an Unternehmen vor, die Arbeitnehmer mit geringem Monatsentgelt beschäftigen. Als Alternativen dazu wurden in der Vergangenheit bereits direkte Lohnsubventionen an Arbeitnehmer in Form von großzügigeren Hinzuverdienstmöglichkeiten bei der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe diskutiert.

Von Lohnsubventionen wird von deren Protagonisten eine erhebliche Zunahme der Beschäftigung Geringqualifizierter erwartet (vgl. z. B. Streeck/Heinze 1999; Scharpf 1999). Diese Erwartung basiert in der Regel auf so genannten „Potentialrechnungen“, bei denen zum einen auf der Basis des Vergleichs der Beschäftigung in Wirtschaftsbereichen mit gerin-

gen Qualifikationsanforderungen in Deutschland und in den USA direkt auf die möglichen Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen geschlossen wird. Zum anderen wird auf die große Zahl von geringqualifizierten Arbeitslosen verwiesen, die eine Beschäftigung annehmen könnten, wenn die Hinzuverdienstmöglichkeiten zur Arbeitslosen- oder Sozialhilfe großzügiger ausgestaltet und/oder die Kostenbelastung der Unternehmen durch niedrigere Sozialbeiträge geringer ausfallen würde.

Neben Lohnsubventionen an Arbeitgeber wird in Deutschland durch die nicht volle Anrechnung von Erwerbseinkommen in der Sozialhilfe sowie bei Arbeitslosengeld und -hilfe eine – wenn auch niedrige – lohnbezogene Subvention an Beschäftigte gewährt. Die Erfahrungen mit den bestehenden Subventionsformen können wichtige Hinweise zur Beurteilung der Beschäftigungseffekte weitergehender Vorschläge zu Lohnsubventionen bieten. Daher werden im Folgenden nach einer Skizzierung der grundlegenden Erscheinungsformen und Effekte von Lohnsubventionen die bisherige Inanspruchnahme und die wahrscheinlichen Beschäftigungseffekte sowie die fiskalischen (Brutto-) Kosten der bestehenden Subventionen aufgezeigt. Anschließend wird auf der Basis vorliegender Untersuchungen analysiert, welche Beschäftigungseffekte und fiskalischen Kosten aus den in verschiedenen Vorschlägen vorgesehenen Veränderungen der bestehenden Subventionsformen resultieren würden. Der Beitrag schließt mit einer zusammenfassenden Bewertung.

2 Erscheinungsformen und Effekte von Lohnsubventionen

Unter bestimmten Bedingungen (steigende Arbeitsangebots- und fallende -nachfragekurven sowie flexible Löhne und Güterpreise) kann bei geeigneter Gestaltung von Lohnsubventionen an Arbeitgeber die gleiche Beschäftigungsänderung wie bei Lohnsubventionen an Arbeitnehmer resultieren. Unterschiede können sich aber unter anderem dann ergeben, wenn die Löhne nicht (vollständig) flexibel sind.

Lohnsubventionen an Arbeitgeber

Im Mittelpunkt der Diskussion stehen heute Lohnsubventionen an Arbeitgeber, die nur für die Beschäftigung bestimmter Zielgruppen gewährt werden. Allerdings wird dabei die

* Hermann Buslei und Dr. Viktor Steiner sind Wissenschaftler am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren. Wir danken Tobias Hagen und zwei anonymen Referees für wertvolle Hinweise.

Abgrenzung der Zielgruppe unterschiedlich eng oder weit gefasst. Eine enge Ausrichtung ist dann gegeben, wenn nur für Personen mit sehr schlechten Wiederbeschäftigungschancen (bspw. Langzeitarbeitslose) eine Förderung erfolgt. Eine weite Auslegung wäre etwa bei einer Förderung im gesamten Niedriglohnbereich gegeben.

Subventionen an bestimmte Zielgruppen können befristet oder unbefristet sein. Bei befristeten Subventionen wird in der Regel davon ausgegangen, dass sich die Produktivität der Geförderten während des Förderungszeitraums derart erhöht, dass sie auch nach Auslaufen der Förderung ihre Beschäftigung behalten.

Darüber hinaus unterscheiden sich die Subventionen an bestimmte Zielgruppen in der Förderhöhe. Sie kann von eher geringen Beträgen (meist für Arbeitnehmer mit vergleichsweise guten Wiederbeschäftigungschancen) bis hin zu einer Finanzierung des überwiegenden Teils der Lohnkosten für einen Arbeitnehmer reichen. Auch die Form der Gewährung kann sich bei zielgruppenspezifischen Subventionen unterscheiden. Sie können als fester Betrag oder als (meist prozentualer) Zuschlag zum Stundenlohn bzw. zum gesamten erzielten Arbeitsentgelt gewährt werden. Ebenso kann die Zahlungsweise differieren. So kann ein direkter Zuschuss ausbezahlt, eine Steuererleichterung, oder eine Reduktion der Sozialversicherungsbeiträge gewährt werden.

Lohnsubventionen an Arbeitgeber werden mit der Absicht gewährt, die Nachfrage nach den geförderten Arbeitnehmern zu erhöhen. Der primäre Effekt einer Lohnsubvention besteht in einer Reduktion der Arbeitskosten. Die Veränderung der Beschäftigung hängt demnach zunächst davon ab, wie stark die Arbeitsnachfrage auf die Senkung der Arbeitskosten für geförderte Arbeitnehmer reagiert (unmittelbare Reaktion der Arbeitsnachfrage).

Die Beschäftigungseffekte der Subvention hängen jedoch (zumindest bei Subventionen an größere Zielgruppen) nicht allein von der unmittelbaren Reaktion der Nachfrage, sondern auch von der Reaktion des Arbeitsangebots sowie von der Funktionsweise des Arbeitsmarktes ab. Beispielsweise führt eine unternehmensbezogene Subventionierung der Stundenlöhne im Niedriglohnbereich bei konstanten Lohnforderungen seitens der Arbeitnehmer bzw. der Gewerkschaften

unmittelbar zu einer Ausweitung der Arbeitsnachfrage. Reagiert das Arbeitsangebot vollkommen elastisch, d.h. kann die gestiegene Arbeitsnachfrage bei konstanten Reallöhnen durch ein höheres effektives Arbeitsangebot gedeckt werden, steigt die Beschäftigung im Ausmaß der gestiegenen Arbeitsnachfrage (von N_0^* auf N_1^* in Abb. 1a). Eine Beschäftigungserhöhung in Höhe der Nachfrageänderung ergibt sich auch dann, wenn von einem fixen Lohnsatz ausgegangen wird, bei dem unfreiwillige Arbeitslosigkeit besteht und diese durch die Lohnsubvention nicht vollständig abgebaut wird.

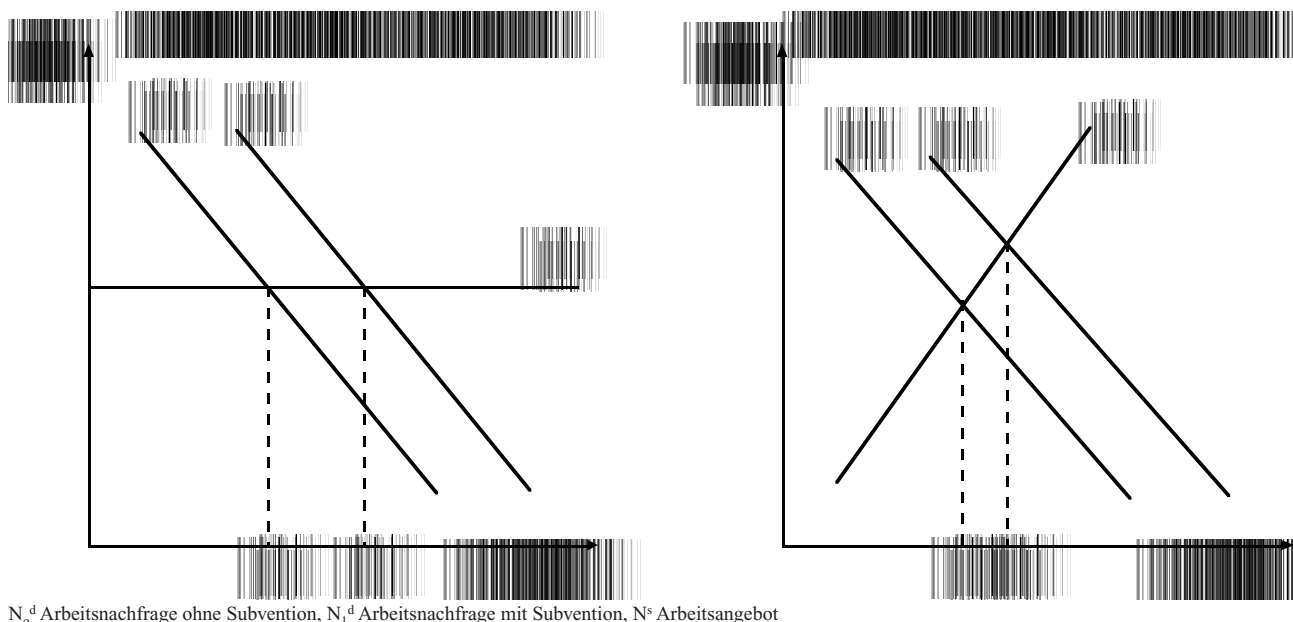
Reagiert das Arbeitsangebot hingegen nicht vollständig elastisch, kommt es zu Lohnsteigerungen und zu einer entsprechend geringeren Beschäftigungsausweitung als im Fall des vollständig elastischen Arbeitsangebots (vgl. Abb. 1b). Offenbar hängt in diesem Fall der Beschäftigungseffekt von der Angebotselastizität, d.h. von der Steigung der N^S -Kurve ab.

Idealerweise wäre die Subvention derart ausgestaltet, dass sie nur dann gewährt würde, wenn ohne die Subvention eine Beschäftigung nicht zustande käme. Es lässt sich jedoch in der Realität kaum feststellen, bei welcher genaueren Ausgestaltung der Subvention (Förderdauer, Förderhöhe) ein Unternehmen gerade bereit gewesen wäre, eine bestimmte Person einzustellen. Daher dürfte es sich in der Realität bei einem Teil der geförderten Beschäftigungsverhältnisse um solche handeln, die auch ohne die Subvention zustande gekommen wären. In diesem Fall liegen so genannte Mitnahmeeffekte vor.

Für die Wirkungen der Subvention auf die Beschäftigung der Zielgruppe, insbesondere aber für deren Wirkungen auf die Gesamtbeschäftigung ist darüber hinaus wesentlich, inwieweit durch geförderte Arbeitnehmer andere ebenfalls förderungsberechtigte Arbeitnehmer oder auch nicht förderungsberechtigte Arbeitnehmer verdrängt werden. Hierbei kann es sich einmal um eine Verdrängung im einstellenden Unternehmen handeln. Die Verdrängung kann aber auch in Konkurrenzunternehmen, die nicht von der Subvention profitieren, auftreten.

Bei befristeten Subventionen können so genannte Drehtüreffekte auftreten. Nach der Inanspruchnahme der Subvention folgt dann eine erneute Phase der Arbeitslosigkeit, bis wiederum die Berechtigung zur Inanspruchnahme der Subvention vorliegt.

Abbildung 1: Partialmodell des Arbeitsmarktes



N_0^d Arbeitsnachfrage ohne Subvention, N_1^d Arbeitsnachfrage mit Subvention, N^s Arbeitsangebot

Lohnbezogene Transfers an Arbeitnehmer

Auch bei lohnbezogenen Transfers an Arbeitnehmer können die Zielgruppen unterschiedlich eng eingegrenzt sein. Es finden sich sowohl Beispiele für befristete als auch für unbefristete Subventionen. Darüber hinaus unterscheiden sich lohnbezogene Transfers unter anderem in der Form der Anrechnung weiteren Einkommens und in der Auszahlungsweise (Steuerzuschritt, direkter Geldtransfer, eingeschränkter Entzug anderer Sozialtransfers bei gleichzeitiger Erwerbstätigkeit). Für mögliche Arbeitsanreize ist es bei Ehepaaren von Bedeutung, ob die Höhe des lohnbezogenen Transfers vom gesamten Arbeitseinkommen des Haushalts oder von den individuellen Arbeitseinkommen abhängt.

In der heutigen Sozialhilfe in Deutschland erfolgt keine volle Anrechnung von Erwerbseinkommen in der Sozialhilfe, d.h. die Transferentzugsrate ist kleiner als 100%. Stellt man allein auf die Bedürftigkeit ab, dann kann der Teil des Sozialhilfebetrags, der aufgrund der teilweisen Nichtanrechnung als Transfer verbleibt, als lohnbezogener Transfer an einen Arbeitnehmer angesehen werden. Der Arbeitnehmer erhält den Lohn und zusätzlich den nach der Anrechnung verbleibenden Transfer. Hiervon verschieden sind lohnbezogene Subventionen, die direkt in Abhängigkeit vom Arbeitsentgelt bezahlt werden und nicht gewährt werden, wenn kein Arbeitsentgelt erzielt wird.

Lohnbezogene Transfers werden mit dem primären Ziel gewährt, den Anreiz zu erhöhen, eine niedrig entlohnte Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Die Wirkung lohnbezogener Transfers auf das Gesamtarbeitsangebot ist jedoch theoretisch nicht eindeutig bestimmt (vgl. Moffitt 1985, Kaltenborn 2000). Eindeutig positiv wirkt die Einführung bzw. Erhöhung eines lohnbezogenen Transfers auf das Arbeitsangebot bei Personen, die bisher keine Arbeit anbieten. Anders ist dies jedoch für jene Personen, die bereits Arbeit anbieten. Sind sie bei Einführung der Subvention transferberechtigt, dann ist mit dieser sowohl ein Substitutionseffekt als auch ein Einkommenseffekt verbunden. Der Substitutionseffekt führt isoliert betrachtet zu einer Erhöhung des Arbeitsangebots. Der Einkommenseffekt kann zu einer Senkung des Arbeitsangebots führen. Für den Fall, dass der (negative) Einkommenseffekt den Substitutionseffekt überwiegt, ist der Gesamteffekt der Lohnsubvention auf das Arbeitsangebot dieser Gruppe negativ. Darüber hinaus kann der Fall eintreten, dass Personen, die bei gleich bleibendem Verhalten nicht in den Genuss der Subvention kämen, ihr Verhalten dahingehend ändern, dass sie transferberechtigt werden, d.h. sie reduzieren ihr Angebot.

Für die Veränderung des Gesamtarbeitsangebots (als Summe der individuellen Angebote) ist es offensichtlich von erheblicher Bedeutung, wie hoch die Anteile der genannten Gruppen an der Gesamtbevölkerung (im erwerbsfähigen Alter) vor Einführung der Maßnahme sind (vgl. Moffitt 1985). Der Gesamteffekt ist theoretisch unbestimmt.

Erheblich komplexer wird die theoretische Analyse, wenn man statt einer individuellen Entscheidung über das Arbeitsangebot unterstellt, dass in Mehrpersonenhaushalten gemeinsam über das Gesamtarbeitsangebot des Haushalts entschieden wird. Zwar treten hierbei ähnliche Effekte auf, wie sie für den Fall der individuellen Arbeitsangebotsentschei-

dung beschrieben wurden. Hinzu kommt jedoch, dass die Aufteilung des Arbeitsangebots innerhalb des Haushalts in diesem Fall durch die lohnbezogenen Transfers verändert werden kann (vgl. Killingsworth 1983). Diese Effekte werden in hohem Maße von der spezifischen Gestaltung eines lohnbezogenen Transfers und dem konkreten Haushaltszusammenhang beeinflusst.

Auch die Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen an Arbeitnehmer hängen von der Reaktion der anderen Marktseite (in diesem Fall der Arbeitsnachfrage) und der Funktionsweise des Arbeitsmarktes ab. Unterstellt man ein höheres Arbeitsangebot in Folge der Gewährung eines lohnbezogenen Transfers, ist die Beschäftigungsänderung umso größer, je elastischer die Arbeitsnachfrage reagiert. Besteht ein gesetzlich festgelegter oder faktischer Mindestlohn, dann führt ein lohnbezogener Transfer – im Gegensatz zu einer Lohnsubvention an Unternehmen – nicht zu einer Beschäftigungsänderung. Ein Arbeitnehmer kann in diesem Fall nur weiter zum Mindestlohn Arbeit anbieten. Durch die Subvention entsteht keine zusätzliche Beschäftigung.

Ebenso wie bei Lohnsubventionen an Arbeitgeber können auch bei lohnbezogenen Transfers an Arbeitnehmer Mitnahme- und Verdrängungseffekte auftreten. Fehlt die Befristung, wie dies häufig bei lohnbezogenen Transfers der Fall ist, sind Drehtüreffekte ausgeschlossen.

3 Bisher gewährte Lohnsubventionen

Im Folgenden werden zunächst die bisherige Inanspruchnahme und die wahrscheinlichen Beschäftigungseffekte sowie die fiskalischen (Brutto-) Kosten bestehender Subventionen an Arbeitgeber aufgezeigt. Anschließend wird kurz auf die Inanspruchnahme lohnbezogener Transfers an Arbeitnehmer durch eine nicht vollständige Anrechnung von Erwerbseinkommen bei Arbeitslosengeld und -hilfe sowie der Sozialhilfe eingegangen.

3.1 Subventionen an Arbeitgeber

In Deutschland existieren bereits seit langem verschiedene Instrumente der betriebsbezogenen Einstellungshilfen, die letztlich Lohnsubventionen an Arbeitgeber darstellen. Die einzelnen Maßnahmen unterscheiden sich in verschiedener Hinsicht, wobei jede Maßnahme weitgehend durch ihre Zielgruppe, den Förderumfang und die Förderdauer charakterisiert werden kann.

Wir beschränken die Betrachtung mit einer Ausnahme, den Strukturanpassungsmaßnahmen Ost für Wirtschaftsunternehmen, auf die unten gesondert eingegangen wird, auf Westdeutschland. Hierbei wird wiederum eine Beschränkung auf die in Tabelle 1 ausgewiesenen Maßnahmen vorgenommen. Ausgeschlossen werden damit u.a. beschäftigungsschaffende Maßnahmen (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach §§ 260-271, 416 SGB III, Strukturanpassungsmaßnahmen nach §§ 272-279 SGB III), Lohnkostenzuschüsse für arbeitslose Jugendliche nach dem „Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit“, Lohnkostenzuschüsse bei Sozialhilfeempfängern¹, Subventionen für einzelne Branchen, die indirekt eine Subventionierung der dortigen Beschäftigten bewirken können, Steuererleichterungen für die Beschäftigung in privaten Haushalten und Lohnkostenzuschüsse in Förderprogrammen.

Trotz bestehender Unterschiede in den drei genannten Dimensionen stimmen die vorhandenen Instrumente in West-

¹ Nach einer Umfrage des Deutschen Städtetages wurde in den Städten mit Angaben zu den Fragen zur Hilfe zur Arbeit im Jahr 1998 in 8.088 Fällen ein Lohnkostenzuschuss an Arbeitgeber gemäß § 18 Abs. 4 BSHG gezahlt (Fuchs 1999: 12). Diese Städte weisen eine Gesamtbevölkerung von 27,5 Mio. auf.

Tabelle 1: Geförderte Personen durch Lohnsubventionen am Arbeitgeber in Westdeutschland

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Einarbeitungszuschuss (§49 AFG)	51.169 <i>16.621</i>	40.801 <i>11.611</i>	67.886 <i>18.179</i>	48.949 <i>14.069</i>	28.650 <i>9.301</i>	9.922 <i>1.905</i>	8.818 <i>1.740</i>	10.044 <i>2.772</i>	9.549 <i>2.984</i>	9.076 <i>2.692</i>		28.981 ^b 9.236 ^b
Eingliederungsbeihilfe (§54 AFG)	26.854 <i>22.189</i>	9.907 <i>18.000</i>	6.896 <i>4.914</i>	6.713 <i>4.318</i>	7.661 <i>4.969</i>	5.673 <i>3.600</i>	7.894 <i>2.913</i>	9.685 <i>4.911</i>	10.644 <i>5.377</i>	5.759 <i>3.726</i>	69.600 30.312 ^a	54.914 36.587
Lohnkostenzuschuss für ältere Arbeitslose (§97 AFG)	11.860 <i>16.730</i>	7.303 <i>18.000</i>	9.312 <i>20.412</i>	11.431 <i>26.611</i>	7.086 <i>30.274</i>	3.230 <i>22.098</i>	5.463 <i>18.159</i>	9.909 <i>20.250</i>	10.306 <i>22.717</i>	8.915 <i>23.574</i>		10.339 14.397
Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose ^c		15.400	33.422 <i>25.343</i>	25.362 <i>35.774</i>	20.109 <i>28.321</i>	8.916 <i>18.734</i>	6.570 <i>10.061</i>	31.616 <i>16.982</i>	19.761 <i>32.634</i>	37.634 <i>27.808</i>	49.396 31.543	25.837 21.392
Eingliederungsvertrag (§231 SGB III) ^d										800	2.400	775 264

Anmerkungen: Die erste Zeile gibt jeweils die Eintritte in dem entsprechenden Jahr, die zweite Zeile (kursiv) – so weit Information dazu vorhanden ist – die Anzahl der geförderten Personen im Bestand (Jahresdurchschnittsbestand) an. ^{a)} Diese Angaben beziehen sich auf die bewilligten Eingliederungszuschüsse (§§ 217-224 SGB III). Das Instrument der Eingliederungszuschüsse umfasst die früheren Einarbeitungszuschüsse, Lohnkostenzuschüsse für ältere Arbeitslose, Eingliederungsbeihilfen und Eingliederungshilfen (§ 58 Abs. 1b AFG). Eine Aufteilung auf die Einzelmaßnahmen wurde von der Bundesanstalt für Arbeit nicht veröffentlicht. Statistische Daten liegen für die Eintritte für die Monate Mai bis Dezember (mit Ausnahme des Oktober) und für den Bestand ab April 1998 vor. Der jahresdurchschnittliche Bestand ergibt sich als Durchschnitt über die neun Monatsbestände. ^{b)} Die Angaben umfassen den Eingliederungszuschuss bei Einarbeitung und den Eingliederungszuschuss bei Einarbeitung von Berufsrückkehrern. Der Anteil des Letzteren am ausgewiesenen Bestand betrug etwa 9 %. ^{c)} Die Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose wurden 1995 neu ausgestaltet, sodass die Inanspruchnahme ab 1995 nicht unmittelbar mit der früheren Inanspruchnahme vergleichbar ist. ^{d)} Das Instrument des Eingliederungsvertrages (§231 SGB III) steht seit dem 1. April 1997 zur Verfügung.

Quelle: Buslei und Steiner (2000), Bundesanstalt für Arbeit (1999a, 2000), eigene Berechnungen für die Angaben zu den Eingliederungszuschüssen im Jahr 1999 auf der Basis einer telefonischen Auskunft der Bundesanstalt für Arbeit.

deutschland in einigen grundlegenden Eigenschaften überein: Jede Maßnahme ist auf eine relativ eng definierte Zielgruppe begrenzt und spricht in erster Linie so genannte schwer vermittelbare Arbeitslose an. Zudem wird jede Lohnsubvention nur für einen begrenzten Zeitraum (häufig zwischen 6 und 12 Monaten) gewährt, deckt in diesem Zeitraum jedoch zum Teil einen beachtlichen Teil der Lohnkosten ab.

Aufgrund der im Vergleich zu den in Westdeutschland gewährten Maßnahmen zunächst deutlich großzügigeren Förderungsbedingungen sind die in Ostdeutschland seit 1997 gewährten Strukturanpassungsmaßnahmen Ost für Wirtschaftsunternehmen (SAM-OfW) von besonderem Interesse. Mit dem zweiten SGB III-Änderungsgesetz, das am 1.8.1999 in Kraft getreten ist, wurde der Kreis der Förderungsberechtigten für SAM-OfW deutlich eingegrenzt. Bereits vorher wurde per Erlass vom 16.4.1999 darauf hingewiesen, dass zur Nichtüberschreitung der zugewiesenen Haushaltsmittel die Ausgabensteuerung bzw. Festsetzung von Förderhöhe und -dauer am Kriterium individueller Vermittlungshemmnisse zu orientieren sei. Mit Erlass vom 12.5.1999 wurde dann unter Verweis auf die bevorstehende Gesetzesänderung zu einer stärkeren Konzentrierung der Förderung auf Zielgruppen und Anpassung des Förderbetrages an individuelle Beeinträchtigungen aufgefordert.²

Inanspruchnahme

Tabelle 1 gibt einen Überblick über den Umfang der Inanspruchnahme der bisher gewährten Maßnahmen für den Zeitraum von 1988 bis 1999 in Westdeutschland. In Anbetracht des hohen Anteils an Arbeitslosen mit einem oder mehreren Vermittlungshemmnissen (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 1999b: 120 ff.) gilt für alle Maßnahmen, dass diese aus verschiedenen, im Folgenden näher erläuterten Gründen nur in geringem Umfang in Anspruch genommen wurden. Allerdings zeigen sich zum Teil deutliche Unterschiede in der Inanspruchnahme im Zeitablauf.

Eine wichtige Ursache für die relativ geringe Inanspruchnahme der meisten Maßnahmen dürfte darin bestehen, dass die Förderung (im Regelfall) den Abschluss eines unbefristeten Arbeitsverhältnisses voraussetzt. Daneben dürfte die geringe Inanspruchnahme vor allem durch weitere angebotsseitige Restriktionen bedingt sein. Mehrfach waren es begrenzte finanzielle Mittel der Bundesanstalt für Arbeit, die einer stärkeren Nutzung der zur Verfügung stehenden Instrumente im Wege standen. Wiederholt wurde auch das Ausmaß (Dauer und/oder Höhe) der Förderung reduziert, und zwar ausdrücklich mit der Zielsetzung, die Inanspruchnahme zu begrenzen (vgl. dazu für den Zeitraum bis 1997 Buslei/ Steiner 1999). Diese Vorgehensweise zur Einschränkung der Inanspruchnahme hat freilich zugleich den Effekt, dass die Förderung die Produktivitätsnachteile der Arbeitsuchenden mit besonders geringen Wiedereinstiegchancen immer weniger zu kompensieren vermag.

Erneut ausgeweitet wurden die hier betrachteten Formen von Lohnsubventionen an Arbeitgeber in den Jahren 1998 und 1999. Im Jahr 1998 überstieg der durchschnittliche Bestand an Geförderten sowohl bei den Eingliederungszuschüssen als auch bei den Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose deutlich den Bestand im Jahr 1997. Der deutliche Anstieg bei den Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose im Jahr 1998 ist nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit (1999a: 86) auf zwei Ursachen zurückzuführen: „Im Jahr 1998 standen ... deutlich mehr Mittel zur Verfügung. Die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit war außerdem eine Schwerpunkttaufgabe der Arbeitsämter“. Für die deutlich gestiegenen Eintritte bei Eingliederungszuschüssen gibt die Bundesanstalt für Arbeit (1999a) keine Begründung an. Im Jahr 1999 fiel der Bestand im BHI-Programm, der Bestand bei den Eingliederungszuschüssen nahm jedoch in stärkerem Ausmaß zu. Dieser Anstieg ist vor allem auf die Zunahme der Eingliederungszuschüsse bei erschwelter Vermittlung zurückzuführen. Ein möglicher Grund für diese Zunahme besteht in der mit dem 2. SGB III-Änderungsgesetz zum 1.8.1999 erfolgten Einschränkung der Rückzahlungsverpflichtungen bei einer nicht ausreichenden Weiterbeschäftigungsdauer (vgl. Rockstroh 1999: 12).

² Wir danken einem der Referees für den Hinweis auf diese Erlasse.

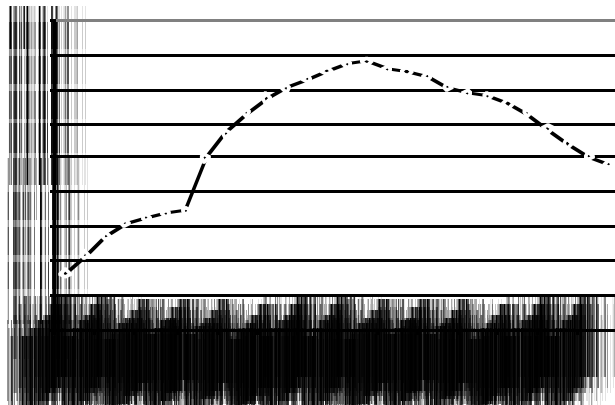
Gemessen am durchschnittlichen Bestand wurden im Jahr 1999 weniger Personen durch Lohnkostenzuschüsse für ältere Arbeitnehmer gefördert als im Jahr 1997. Dies ist insoweit überraschend als mit Verordnung vom 6. Mai 1999 die Altersgrenze, ab der Eingliederungszuschüsse für ältere Arbeitnehmer erbracht werden können, befristet bis Ende 2001 von 55 auf 50 Jahre gesenkt wurde. Des Weiteren können Lohnkostenzuschüsse für ältere Arbeitnehmer nach den Neuregelungen im 2. SGB III-Änderungsgesetz bereits nach einer Arbeitslosigkeitsdauer von einem halben Jahr gewährt werden. Darüber hinaus wurde die Rückzahlungsverpflichtung bei Eingliederungszuschüssen für ältere Arbeitnehmer abgeschafft (vgl. Rockstroh 1999: 12).

Generell wäre nach dem Inkrafttreten des SGB III mit einer Ausweitung der Lohnkostenzuschüsse zu Lasten der arbeitsschaffenden Maßnahmen zu rechnen gewesen. Das SGB III stellt ausdrücklich die (Wieder-)Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt in den Vordergrund. Tatsächlich zeigt sich im Vergleich der Jahre 1999 und 1997 bei den hier betrachteten Lohnsubventionen ein deutlich stärkerer Anstieg der Eintritte als bei der Summe der Eintritte in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und traditionelle Struktur Anpassungsmaßnahmen. Dies weist auch darauf hin, dass die Förderung mit Lohnkostenzuschüssen in der Vergangenheit nicht unabhängig von deren Bewertung im Vergleich zu anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik war.

Neben den angebotsseitigen Restriktionen gab es auch Beschränkungen von der Nachfrageseite, die sich insbesondere während konjunktureller Schwächephasen bemerkbar gemacht haben und hier vor allem die Vermittlung der arbeitsmarktpolitischen Problemgruppen erschwerten. Deren Produktivitätsnachteile konnten vermutlich auch durch die angebotenen Lohnsubventionen nicht so weit kompensiert werden, dass in dieser Situation ein hinreichend starker Anreiz zur Beschäftigung der betreffenden Arbeitslosen geschaffen wurde.

Die Inanspruchnahme der SAM-OfW war gemessen am durchschnittlichen Bestand in den Jahren 1998 mit etwa 119.000 Personen und 1999 mit etwa 129.000 Personen (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 2000) deutlich höher als jene der oben betrachteten Maßnahmen in Westdeutschland. Der enorme Anstieg der Inanspruchnahmen von SAM-OfW bis zum Frühjahr 1999 (vgl. Abbildung 2) ist offensichtlich auf die vergleichsweise erheblich schwächere Eingrenzung der Zielgruppe, den höheren Förderungsbetrag, die unterschiedliche Höhe der bereitgestellten Mittel und das Fehlen der Voraus-

Abbildung 2: Bestand an Arbeitnehmern (in Tsd. Personen), die mit SAM-OfW in Ostdeutschland gefördert wurden (September 1997 bis Dezember 1999)



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsmarkt in Zahlen, Struktur Anpassungsmaßnahmen Ost, Nürnberg.

setzung eines unbefristeten Beschäftigungsverhältnisses zurückzuführen. Die quantitative Bedeutung der einzelnen Regelungen lässt sich jedoch kaum abschätzen. Durch die erwähnte Einschränkung des Berechtigtenkreises zeigt sich jedoch bereits ein deutlicher Rückgang in der Inanspruchnahme. Der Bestand der Geförderten lag Ende des Jahres 1999 bereits über ein Drittel unter seinem Höchststand zu Beginn des Jahres. Die Anzahl der Eintritte nahm von etwa 201.000 im Jahr 1998 auf etwa 145.000 Personen im Jahr 1999 ab.

Zielgruppenorientierung

Die meisten Lohnsubventionen an Arbeitgeber gelten bestimmten „Problemgruppen“ des Arbeitsmarktes. Als Problemgruppen im Sinne von Arbeitsuchenden mit vergleichsweise geringen Beschäftigungschancen gelten ältere Arbeitslose (Personen im Alter von 45 bis 65 Jahren), Arbeitslose mit geringer beruflicher Qualifikation, Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen und Langzeitarbeitslose. Auf diese Problemgruppen zielen auch die hier betrachteten Lohnsubventionen in Westdeutschland ab. Dies gilt allerdings nur in eingeschränkter Form für den Einarbeitungszuschuss. Dessen Gewährung erfordert nicht das Kriterium der erschwerten Vermittelbarkeit. Er wird für Arbeitnehmer geleistet, die ohne eine besondere Einarbeitung nicht oder nicht dauerhaft in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden können.

Die formalen Voraussetzungen der Förderung gewährleisten, dass durch die Eingliederungsbeihilfe, die Lohnkostenzuschüsse für ältere Arbeitnehmer und die Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose nur Personen gefördert werden, deren Wiederbeschäftigungschancen gemindert sind. Bei geringen Wiederbeschäftigungschancen der Geförderten dürften die Mitnahmeeffekte einer Lohnsubvention tendenziell ebenfalls eher gering sein. Allerdings ist davon auszugehen, dass Unterschiede in den Wiederbeschäftigungschancen innerhalb der Gruppe der formal Förderungsberechtigten bestehen. Je eher es den Unternehmen gelingt, innerhalb der Gruppe der Förderungsberechtigten jene mit vergleichsweise guten Wiederbeschäftigungschancen zu selektieren, desto bedeutender dürften trotz der formalen Zielgruppeneingrenzung die Mitnahmeeffekte sein.

Auswertungen zur Teilnehmerstruktur der Eingliederungsbeihilfe, des Lohnkostenzuschusses für ältere Arbeitnehmer und der Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose in Buslei und Steiner (1999: Kapitel 3.1) deuten darauf hin, dass bei diesen – in unterschiedlichem Ausmaß – eine Positivselektion erfolgte. Sehr gering dürfte diese bei den Lohnkostenzuschüssen für ältere Arbeitslose gewesen sein. Auf eine Positivauswahl deutet hier lediglich hin, dass innerhalb der Gruppe der älteren Arbeitnehmer jene im Alter zwischen 50 und 55 Jahren im Vergleich zu den noch älteren deutlich überrepräsentiert waren. Bei den Eingliederungsbeihilfen waren ältere Arbeitslose (50 und älter) gemessen an ihrem Anteil an den Arbeitslosen insgesamt unterrepräsentiert. Bei den Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose wurde festgestellt, dass ältere Langzeitarbeitslose gemessen an ihrem Anteil an den Langzeitarbeitslosen unterrepräsentiert waren. Darüber hinaus waren innerhalb der Gruppe der Langzeitarbeitslosen jene, die zwischen einem und zwei Jahren arbeitslos waren, gegenüber den noch länger Arbeitslosen überrepräsentiert. Entsprechend dürfte hier eine deutliche Positivselektion erfolgt sein.

Einschränkend ist dabei jedoch zu bedenken, dass in Buslei und Steiner (1999) die Verteilung der Geförderten nach bestimmten Merkmalen (Alter, Dauer der Arbeitslosigkeit) im

Tabelle 2: Bestand an Geförderten mit SAM-OfW sowie Arbeitslosen in Ostdeutschland nach ausgewählten Merkmalen in zwei Vergleichsmonaten

	Geförderte SAM-OfW				Arbeitslose			
	Sept. 1998		Dez. 1999		Sept. 1998		Dez. 1999	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Insgesamt	145.931	100	96.482	100	1.231.913	100	1.357.208	100
darunter:								
Schwerbehinderte	702	0,48	536	0,56	32.256	2,62	37.065	2,73
Ältere Arbeitnehmer (50 Jahre und älter)	19.974	13,69	12.491	12,95	383.599	31,14	(/)	(/)
Jüngere Arbeitnehmer unter 25 Jahren	20.496	14,04	16.298	16,89	154.327	12,53	136.280	10,0
Langfristig Arbeitslose (12 Monate u. l.)	31.878	21,84	28.135	29,16	423.448	34,37	427.076	31,47
Gesundheitlich Eingeschränkte	1.427	0,98	1.471	1,52	223.839	18,17	(/)	(/)
In Teilzeit	5.964	4,09	3.607	3,74	(/)	(/)	(/)	(/)
Berufsrückkehrer	234	0,16	343	0,36	(/)	(/)	(/)	(/)

Anmerkungen: Die Merkmale schließen sich (teilweise) nicht gegenseitig aus. Insoweit können Mehrfachzählungen bei den Merkmalen vorliegen.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsmarkt in Zahlen, Struktur Anpassungsmaßnahmen Ost, Nürnberg, Bundesanstalt für Arbeit (1999b, 2000), eigene Berechnungen.

Vergleich zur Gruppe aller Arbeitslosen (aller Langzeitarbeitslosen) isoliert für jede Maßnahme betrachtet wurde. Berücksichtigt man, dass für ältere Arbeitslose ein besonderes Programm zur Verfügung stand und daher die beiden anderen Programme durch die Arbeitsverwaltung bewusst nur in geringerem Umfang für ältere Arbeitslose genutzt wurden, dann kann von der geringen Beteiligung Älterer bei den Eingliederungsbeihilfen und den Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslosen (im Verhältnis zu allen Arbeitslosen/allen Langzeitarbeitslosen) nicht auf eine Positivselektion geschlossen werden.

Die SAM-OfW stellten nach der Ausgangsregelung insoweit eine Besonderheit gegenüber den bisherigen Formen der in Deutschland gewährten Subventionen dar, als für die Gewährung die Erfüllung des Kriteriums der schweren Vermittelbarkeit nicht vorausgesetzt wurde. Die Einschränkung der Zielgruppe war damit deutlich weniger restriktiv als bei den oben für Westdeutschland betrachteten Maßnahmen. Empirische Analysen zur Struktur der Geförderten zeigen erwartungsgemäß, dass diese zu einem erheblichen Anteil keines der üblichen Kriterien für eine schwere Vermittelbarkeit aufweisen (vgl. Buslei/ Steiner 1999: 53). Die Unternehmen dürften daher in der Lage gewesen sein, eine erhebliche Positivauswahl vorzunehmen.

Mit den oben erwähnten Änderungen in den Regelungen für SAM-OfW wurde eine engere Eingrenzung auf die Zielgruppe erreicht. Dies zeigt der Vergleich der Verteilung der Geförderten in einem ausgewählten Monat, in dem die Regelungen zu Beginn der Maßnahme galten (September 1998), mit jener im Dezember 1999 (vgl. Tabelle 2). Hierbei ist zu beachten, dass im Bestand im Dezember 1999 noch Personen enthalten sein dürften, bei deren Auswahl die Neuregelungen noch nicht angewendet wurden. Obwohl der Anteil der Personen nach einigen Merkmalen der erschwerten Vermittelbarkeit gleich geblieben oder sogar leicht gesunken ist, zeigt sich die engere Zielgruppenausrichtung bereits deutlich am gestiegenen Anteil der Langzeitarbeitslosen. Der Anteil der vor der Förderung Langzeitarbeitslosen betrug im September 1998 knapp 22 %, im Dezember 1999 lag er bei etwa 29 % und damit etwas unter dem Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen.

Beschäftigungseffekte

Trotz der vorhandenen Hinweise auf eine Positivselektion wäre zu vermuten, dass aufgrund der engen Zielgruppenori-

entierung die Mitnahmeeffekte bei den in Westdeutschland gewährten Subventionen gering waren. Erste Ergebnisse einer Betriebsbefragung des IAB (Jaenichen 1999) deuten jedoch darauf hin, dass diese in nicht unerheblichem Umfang aufgetreten sind. Von den befragten Unternehmen hätten etwa 28 % dieselbe Person und 16 % jemand anderes auch ohne eine Förderung durch Eingliederungszuschüsse bei erschwelter Vermittlung, für ältere Arbeitnehmer oder nach dem Programm „Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose“ (BHI-Programm) eingestellt. Dabei ist zu beachten, dass etwa 19 % der befragten Unternehmen keine Angaben zu dieser Frage gemacht haben, so dass der tatsächliche Anteil der Unternehmen, die dieselbe oder eine andere Person auch ohne Förderung eingestellt hätten, sogar noch höher liegen könnte. Zur Relevanz von Verdrängungseffekten liegen unseres Wissens bisher mit Ausnahme dieser Betriebsbefragung keine empirischen Untersuchungen vor. Danach hätten etwa 9 % der Unternehmen ohne die Förderung eine Person mit einer besseren Qualifikation eingestellt. Über eine Verdrängung von nicht geförderten Beschäftigten in Konkurrenzunternehmen liegen keine Informationen vor.

Da die Lohnsubventionen an Unternehmen befristet gewährt werden, stellt sich die Frage, ob auch nach Auslaufen der Förderung eine Weiterbeschäftigung der Geförderten erfolgt, oder ob diese wieder arbeitslos werden. Würden diese dann erneut gefördert, lägen Drehtüreffekte vor. Zum längerfristigen Verbleib der durch die einzelnen Maßnahmen geförderten Personen liegen Informationen aus verschiedenen Untersuchungen für die Einarbeitungszuschüsse, die Eingliederungsbeihilfen (allerdings aus der ersten Hälfte der 80er-Jahre) und das BHI-Programm vor (vgl. dazu Buslei/ Steiner 1999: Kapitel 3.1). Danach ist der Verbleib angesichts der Tatsache, dass die geförderten Personen relativ geringe Wiederbeschäftigungschancen vor der Maßnahme aufwiesen, als eher hoch einzustufen. Für die Eingliederungszuschüsse kann für das Jahr 1998 (ab Oktober) auf Ergebnisse der mit dem SGB III eingeführten Eingliederungsbilanzen zurückgegriffen werden. Danach waren 71,5 % der Geförderten in Westdeutschland ein halbes Jahr nach Austritt aus der Maßnahme in Beschäftigung oder nicht mehr arbeitslos (Bundesanstalt für Arbeit, 1999c, S. 43). Hierbei ist jedoch zu bedenken, dass die Lohnkostenzuschüsse bis zur Rechtsänderung durch das am 1.8.1999 in Kraft getretene 2. SGB III-Änderungsgesetz dann zurückzuzahlen waren, wenn das Beschäftigungsverhältnis während des Förderungszeitraums oder innerhalb eines Zeitraums, der der Förderungsdauer entsprach, längstens

jedoch von 12 Monaten, nach Beendigung des Förderungszeitraums beendet wurde. Für alle Maßnahmen, die einen sechs Monate übersteigenden Förderungszeitraum aufweisen, erscheint die in den Eingliederungsbilanzen ausgewiesene Verbleibsquote daher nur von sehr begrenzter Aussagekraft. Insgesamt können die vorliegenden Ergebnisse zum Verbleib der Geförderten nur als erster Hinweis auf deren Beschäftigungseffekte gewertet werden, da ohne eine Vergleichsgruppe eine aussagekräftige Evaluation des Wiedereingliederungserfolgs der Maßnahmen nicht möglich ist.

Auf der Basis aggregierter Daten (Arbeitsamtsbezirke) wurde von Schmid et al. (1999) eine Wirkungsanalyse aktiver Arbeitsmarktpolitik vorgelegt. Zu den einbezogenen Maßnahmen gehören auch Lohnsubventionen an Arbeitgeber (Teilnehmerzahl). Nach Auskunft der Autoren wurden dabei die Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose, die Eingliederungsbeihilfe, der Lohnkostenzuschuss für ältere Arbeitslose und der Produktive Lohnkostenzuschuss-West nach § 242s Arbeitsförderungsgesetz berücksichtigt. Erklärt wurden in den vorgenommenen Schätzungen das Niveau der Langzeitarbeitslosigkeit (Langzeitarbeitslose in Prozent der Erwerbspersonen), der Anteil der Langzeitarbeitslosen (in Prozent aller Arbeitslosen) und die Veränderung des Niveaus der Langzeitarbeitslosigkeit. Dabei wird jeweils noch einmal zwischen einer „kurzen Langzeitarbeitslosigkeit“ (> 6 Monate) und einer „langen Langzeitarbeitslosigkeit“ (> 24 Monate) unterschieden. Lohnsubventionen führen nach den Ergebnissen der Schätzungen nicht zu einem signifikanten Rückgang des Niveaus der „kurzen Langzeitarbeitslosigkeit“, wohl aber zu einem Rückgang des Niveaus der „langen Langzeitarbeitslosigkeit“. Die Schätzergebnisse zeigen keinen signifikanten Einfluss der Lohnsubventionen auf den Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen. Die Autoren weisen selbst darauf hin, dass die vorgelegten Ergebnisse mit Vorsicht interpretiert werden sollten, da die Ergebnisse oft sensitiv auf die Modellspezifikation reagieren.

Fiskalische Kosten

Aufgrund der Probleme der Ermittlung der Beschäftigungseffekte beschränken wir die Betrachtung der fiskalischen Kosten auf die Bruttokosten. Insoweit als mit den Maßnahmen positive (Netto-) Beschäftigungseffekte verbunden sind, liegen die Nettokosten aufgrund erhöhter Steuereinnahmen und eingesparter Sozialtransfers unter den Bruttokosten.

Die Bruttokosten der Eingliederungszuschüsse in Westdeutschland werden in Tabelle 3 für die Jahre 1990 bis 1999 ausgewiesen. Eine Aufteilung auf die Einzelmaßnahmen liegt nur für die Jahre 1990 bis 1997 vor. Bis auf die Jahre 1990-92, in denen noch in hohem Maße Förderungen durch den Einarbeitungszuschuss erfolgten, liegen die mit Abstand größten Ausgaben bei den Zuschüssen zu den Lohnkosten für ältere Arbeitslose. Diese Maßnahme weist die höchste (jahresdurchschnittliche) Teilnehmerzahl auf und darüber hinaus waren auch die monatlichen Ausgaben je Teilnehmer – sieht man wiederum von den Einarbeitungszuschüssen in den Jahren 1990-92 ab – bei den Lohnkostenzuschüssen für ältere Arbeitslose am höchsten.

In den Jahren 1998 und 1999 zeigt sich analog der Zahl der Eintritte in diesen Jahren ein erheblicher Anstieg der fiskalischen Bruttokosten der Eingliederungszuschüsse. Die hohen monatlichen Ausgaben je Teilnehmer für die Eingliederungszuschüsse in den Jahren 1998 und 1999 deuten darauf hin, dass der durchschnittliche Förderbetrag bei den Lohnkostenzuschüssen bei erschwelter Vermittlung, für die sich ein starker Anstieg in diesen beiden Jahren zeigt (vgl. Tabelle 2), gegenüber den Vorjahren erhöht wurde.

Die hohe Zahl der Geförderten, verbunden mit einem vergleichsweise hohen Förderbetrag je Geförderten, hat bei den SAM-OfW im Jahr 1998 zu Bruttokosten in Höhe von 3,123 Mrd. DM geführt (Bundesanstalt für Arbeit 1999c: 11).

Tabelle 3: Fiskalische Kosten (Brutto) der Eingliederungszuschüsse und des BHI-Programms in Westdeutschland^a

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	Einarbeitungszuschuss (§49 AFG)								EGZ ^b	
Ausgaben in Mio. DM	510,4	408,0	271,0	45,3	29,9	42,5	43,7	37,7	850,3	1.377,0
Teilnehmerbestand in Tsd. Pers. ^c	18,2	14,1	9,3	1,9	1,7	2,8	3,0	2,7	30,3	60,6
Monatl. Ausgaben je Teilnehmer in DM ^d	2.340	2.417	2.428	1.984	1.430	1.277	1.220	1.168	2.337	1.894
	Eingliederungsbeihilfe (§54 AFG)									
Ausgaben in Mio. DM	44,1	51,5	58,3	53,0	52,2	89,3	93,0	59,8		
Teilnehmerbestand in Tsd. Pers. ^c	4,9	4,3	5,0	3,6	2,9	4,9	5,4	3,7		
Monatl. Ausgaben je Teilnehmer in DM ^d	748	994	978	1.226	1.493	1.516	1.441	1.338		
	Zuschüsse zu den Lohnkosten für ältere Arbeitslose (§97 AFG)									
Ausgaben in Mio. DM	483,2	602,1	682,8	609,5	500,0	509,6	565,6	488,1		
Teilnehmerbestand in Tsd. Pers. ^c	20,4	26,6	30,3	22,1	18,2	20,3	22,7	23,6		
Monatl. Ausgaben je Teilnehmer in DM ^d	1.973	1.886	1.880	2.298	2.295	2.097	2.075	1.725		
	BHI-Programm									
Ausgaben in Mio. DM						325,4	474,4	405,6	684,9	459,0
Teilnehmerbestand in Tsd. Pers. ^c						17,0	32,6	27,8	31,5	21,4
Monatl. Ausgaben je Teilnehmer in DM ^d						1.597	1.211	1.215	1.809	1.787

Anmerkungen: ^a Alle Angaben in Preisen des Jahres 1998; ^b EGZ: Eingliederungszuschüsse; Die Eingliederungszuschüsse umfassen die früheren Einarbeitungszuschüsse, Lohnkostenzuschüsse für ältere Arbeitslose, Eingliederungsbeihilfen und Eingliederungshilfen. Die ausgewiesenen Ausgaben für EGZ enthalten nicht die Ausgaben für die Untergruppe der Eingliederungszuschüsse für Berufsrückkehrer, da sie nicht getrennt für Westdeutschland verfügbar waren. Im Vergleich zu den Ausgaben für die übrigen EGZ waren die Ausgaben für EGZ für Berufsrückkehrer mit 7,4 Mio. DM im gesamten Bundesgebiet im Jahr 1998 gering. Die Unterschätzung der monatlichen Ausgaben je Teilnehmer ist daher ebenfalls als gering anzusehen. ^c Jahresdurchschnittsbestand, ^d Ausgaben/Teilnehmerbestand/12. Quelle: Hagen und Steiner (2000), Bundesanstalt für Arbeit (1999d), telefonische Auskunft der Bundesanstalt für Arbeit.

3.2 Lohnbezogene Transfers an Arbeitnehmer

Lohnbezogene Transfers an Arbeitnehmer werden in Deutschland durch die nicht vollständige Anrechnung von Erwerbseinkommen beim Bezug von Sozialhilfe und Arbeitslosengeld und -hilfe gewährt.

Sozialhilfe

Erwerbseinkommen neben dem Bezug von Sozialhilfe bleibt (im Regelfall) in Höhe von 25 % des Eckregelsatzes vollständig anrechnungsfrei. Darüber hinausgehendes Einkommen bleibt zu 15 % anrechnungsfrei, solange bis der gesamte anrechnungsfreie Betrag 50 % des Eckregelsatzes erreicht. Ein sinnvolles Maß für die Inanspruchnahme der Hinzuverdienstmöglichkeiten bildet neben der absoluten Zahl der erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger deren Verhältnis zur Gesamtzahl der tatsächlich sowie potenziell erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger (Arbeitspotenzial). Allerdings dürfte nicht bei jeder Empfängergruppe, so etwa bei allein Erziehenden mit kleinen Kindern, Einigkeit darüber bestehen, ob diese zu den potenziell Erwerbstätigen gezählt werden soll. Darüber hinaus kann die Zuordnung zu den potenziell erwerbstätigen Empfängern nur anhand der wenigen in Statistiken vorhandenen Merkmale erfolgen.

Eine untere Grenze für den Anteil der erwerbstätigen Empfänger an deren Arbeitspotenzial lässt sich bestimmen, wenn vereinfachend unterstellt wird, dass alle Sozialhilfeempfänger im Alter zwischen 18 und 60 Jahren erwerbsfähig sind. Im Jahr 1995 bezogen in Deutschland nach der Sozialhilfestatistik zum Stichtag 31.12.1995 etwa 1,3 Mio. Personen im Alter von 18 bis unter 60 Jahren laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen. Zum selben Stichtag waren etwa 106.000 Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt im Alter von 18 bis unter 60 Jahren in Teilzeit oder Vollzeit erwerbstätig. Die Zahl der Bedarfsgemeinschaften mit Einkünften aus unselbständiger Arbeit lag mit etwa 151.000 deutlich höher. Daher dürfte die tatsächliche Zahl der erwerbstätigen Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (einschließlich der unregelmäßig Beschäftigten) im Jahr 1995 über 150.000 Personen betragen haben. Der Anteil der erwerbstätigen Empfänger an deren Arbeitspotenzial beträgt je nach Bezugsbasis unter der vereinfachend getroffenen Annahme zwischen etwa 8 und 12 %.^{3,4} Nimmt man für bestimmte Gruppen an, dass diese keiner Erwerbstätigkeit nachgehen können, dann dürfte sich der Anteil der Erwerbstätigen an allen (verbleibenden) Empfängern im Alter zwischen 18 und 60 Jahren erhöhen. Dieser Effekt ist aber wahrscheinlich nicht sehr groß. Nach einer Schätzung des Arbeitspotenzials der Sozialhilfeempfänger von Krug und Meckes (1997) auf der Basis der Sozialhilfestatistik für das Jahr 1994 betrug der Anteil der erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger an deren Arbeitspotenzial etwa 10%. Bei der Bestimmung des Arbeits-

potenzials wurde von Krug und Meckes (1997) u.a. ein Teil der allein Erziehenden nicht zum Arbeitspotenzial gerechnet. Dieses Verhältnis übersteigt nur um etwa 2 Prozentpunkte die Relation zwischen den erwerbstätigen Sozialhilfeempfängern (Personen) und der Gesamtzahl der Sozialhilfeempfänger von 18 bis unter 60 Jahren nach der Sozialhilfestatistik zum Stichtag 31.12.1994.

Auf der Basis der vorstehenden Statistiken lässt sich festhalten, dass ein hoher Anteil der nichterwerbstätigen Sozialhilfeempfänger zu einer Arbeitsaufnahme in der Lage sein dürfte. Ein Grund für die Nichterwerbstätigkeit dieser Gruppe könnten geringe Anreize zur Arbeitsaufnahme aufgrund der Anrechnungsregelungen beim Erwerbseinkommen sein. Hinsichtlich der Anreize zur Arbeitsaufnahme ist neben der betrachteten Anrechnung von Erwerbseinkommen auch von Bedeutung, dass seit August 1996 einem Sozialhilfeempfänger, der eine Tätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt aufnimmt, bis zur Dauer von sechs Monaten ein monatlicher Zuschuss gewährt werden kann (§18, Abs. 5 BSHG). Im August 1998 wurde diese Möglichkeit hinsichtlich der Dauer und des Umfangs erweitert. Einem Hilfeempfänger kann bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit ein Zuschuss bis zur Höhe des Regelsatzes und bis zu 12 Monaten gewährt werden. Befristet bis Ende 2002 kann in Einzelfällen und zur Erprobung von Maßnahmen eine höhere und länger andauernde Förderung gewährt werden (vgl. Gebel 2000). Nach einer Befragung des Deutschen Städtetages wurde der Zuschuss nach §18, Abs. 5 BSHG in den teilnehmenden Mitgliedsstädten, welche die Fragen zu den Hilfen zur Arbeit beantwortet haben (172 Städte mit 27,5 Mio. Einwohnern), nur von einer sehr geringen Zahl von Sozialhilfeempfängern (292 Personen) in Anspruch genommen (vgl. Fuchs 1999: 12). Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass auch die Gesamtzahl der Inanspruchnahmen im Jahr 1998 eher niedrig gewesen sein dürfte. Da es sich bei den Maßnahmen um eine „Kann“-Leistung handelt, muss offen bleiben, ob die niedrige Zahl der Geförderten darauf zurückzuführen ist, dass die Gemeinden den Zuschuss nur selten angeboten haben, oder dass die Berechtigten nur ein geringes Interesse am Zuschuss zeigten bzw. keine Beschäftigung gefunden haben. Für eine eingehende Beurteilung muss abgewartet werden, ob die Inanspruchnahme im Jahr 1999 zugenommen hat und welche Ergebnisse die Erprobung von Maßnahmen mit einer erhöhten Förderung in einzelnen Bundesländern (vgl. Gebel 2000) erbringt.

Arbeitslosengeld und -hilfe

Bis zum Jahr 1998 durften Bezieher von Arbeitslosengeld oder -hilfe eine selbständige oder unselbständige Tätigkeit ausüben und ein Nebeneinkommen erzielen, sofern die Nebenbeschäftigung weniger als 18 Stunden pro Woche betrug. Von dem wöchentlichen Nettoeinkommen blieb grundsätzlich ein Betrag von 30 DM anrechnungsfrei. Das verbleibende wöchentliche Nettoeinkommen wurde zur Hälfte auf das Arbeitslosengeld angerechnet. Insgesamt durften aber 80 % des pauschalierten Nettoentgelts, das der Berechnung des Arbeitslosengeldes bzw. der Arbeitslosenhilfe zu Grunde liegt, nicht überschritten werden.

Auswertungen des Sozioökonomischen Panels (SOEP) in Buslei und Steiner (1999) ergaben für das gesamte Bundesgebiet eine hochgerechnete Zahl von Empfängern von Arbeitslosengeld und -hilfe von 2,96 Mio. im Jahr 1995. Von diesen waren etwa 14.000 Personen regelmäßig und etwa 48.000 Personen unregelmäßig erwerbstätig.⁵ Wegen der niedrigen

³ Hagen und Steiner (2000) weisen für die Jahre 1996 und 1997 einen Anteil der Erwerbstätigen an allen Empfängern von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt von 8,2 und 8,6 % und damit nur leicht höhere Werte als im Jahr 1995 aus.

⁴ Auswertungen des Sozioökonomischen Panels für das Jahr 1995 in Buslei und Steiner (2000) ergaben einen Anteil der (regelmäßig und unregelmäßig) beschäftigten Empfänger von laufender Hilfe sowie einmaligen Hilfen im Alter zwischen 18 und 60 Jahren an allen Empfängern in dieser Gruppe von etwa 18 %. Der höhere Wert dürfte im Wesentlichen auf die Einbeziehung von Personen, die ausschließlich einmalige Hilfen empfangen, zurückzuführen sein. Von diesen ist anzunehmen, dass sie zu einem höheren Anteil erwerbstätig sind als die Empfänger von laufender Hilfe. Das Ergebnis sollte darüber hinaus aufgrund niedriger Fallzahlen für die beschäftigten Empfänger vorsichtig interpretiert werden.

⁵ Definiert als Personen mit dem Erwerbsstatus: voll erwerbstätig, Kurzarbeit, Teilzeit oder Teilzeit/Kurzarbeit, oder Wehr- und Zivildienst.

Fallzahlen für die Personen, die neben dem Leistungsbezug erwerbstätig waren, dürften diese Werte ungenau sein. Dennoch zeigen sie, dass der Anteil der Bezieher von Arbeitslosengeld und -hilfe, die von der Möglichkeit eines Hinzuverdienstes Gebrauch machten, sehr gering ist.

Die Anrechnungsregelungen wurden im SGB III neu gefasst. Nach der geltenden Regelung ist ein Hinzuverdienst in Höhe von 20 % des Arbeitslosengeldes bzw. der -hilfe, mindestens jedoch von 315 DM pro Monat vollständig anrechnungsfrei. Der darüber hinausgehende Hinzuverdienst wird zu 100 % angerechnet. Die Grenze für die wöchentliche Arbeitszeit wurde mit der Einführung des SGB III auf 15 Stunden gesenkt. Die geltende Regelung ist bei einem geringen Hinzuverdienst günstiger als die frühere. Bei höherem Hinzuverdienst hängt die Vorteilhaftigkeit von der Höhe des Arbeitslosengeldes bzw. der -hilfe ab.

4 Alternative Subventionsformen

Im Folgenden werden die Ergebnisse der vorliegenden Studien zu alternativen Formen von Lohnsubventionen an Arbeitgeber sowie lohnbezogenen Transfers an Arbeitnehmer in Deutschland betrachtet. Alle diese Studien untersuchen die Beschäftigungseffekte ausgewählter konkreter Vorschläge. Die Vorschläge sehen eine Ausweitung von Subventionen gegenüber den bestehenden Instrumenten vor. Bei einem Vergleich der Beschäftigungseffekte der einzelnen Vorschläge sollte bedacht werden, dass die Vorschläge nicht auf ein einheitliches Niveau der fiskalischen Kosten normiert wurden. Die einzelnen Vorschläge sind unten in Tabelle 5 in chronologischer Reihenfolge zusammengefasst.

Lohnsubventionen an Arbeitgeber

Die Beschäftigungseffekte und die fiskalischen Kosten von Lohnsubventionen allein an Arbeitgeber wurden unseres Wissens bisher in zwei Studien empirisch untersucht (ZEW, vgl. Buslei/ Steiner 1999, IZA, vgl. Riphan et al. 1999). In zwei weiteren Studien wurden die Effekte einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge) bei niedrigen Monatslöhnen analysiert (IAB, vgl. Bender et al. 1999, ZEW, vgl. Jacobebbinghaus/ Steiner 2000). Das DIW (vgl. Schupp et al. 1999) hat eine Abschätzung der fiskalischen Kosten und der Verteilungseffekte eines Vorschlags zur Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge bei niedrigen Monatslöhnen vorgelegt. Dabei wird eine durch die Subvention bedingte zusätzliche Beschäftigung von 150.000 Personen unterstellt. Die Autoren nehmen an, dass diese Beschäftigung ungefähr hälftig auf Arbeitslose und auf Zugänge aus der „Stillen Reserve“ entfällt. Die fiskalischen Kosten werden auf netto ca. 12 Mrd. DM beziffert.

Die in Buslei und Steiner (1999) untersuchte Form der Lohnsubvention an Arbeitgeber bezieht sich auf eine unbefristete, degressiv gestaffelte Stundenlohnsubvention an Unternehmen für Arbeitnehmer im Niedriglohnbereich (vgl. Tabelle 4). Sie entspricht im Prinzip einer degressiv ausgestalteten Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge bezüglich der Stundenlöhne, bei der bei Stundenlöhnen bis zu 10 DM die gesamten Sozialversicherungsbeiträge (Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil) subventioniert werden.

Zur Abschätzung der Beschäftigungseffekte wurden sowohl Schätzungen der Arbeitsnachfrage- wie auch der Arbeitsangebotselastizität im Niedriglohnbereich vorgenommen. Die

⁶ Vergleiche zu Vorschlägen einer Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge auch Kaltenborn (1999b) und Walwei (1999).

Tabelle 4: Lohnsubventionen an Arbeitgeber: Annahmen in Buslei und Steiner (1999)

Stundenlohn in DM	<10	11	12	13	14	15	16	17
Subvention in % des Stundenlohns	40	31,8	25	19,2	14,3	10	6,3	2,9
Erstattung in DM an der Gruppenobergrenze	4	3,5	3	2,5	2	1,5	1	0,5

Anmerkung: Die Werte beziehen sich auf den Bruttostundenlohn.

Quelle: Buslei und Steiner (1999).

Abschätzung erfolgte in einem Partialmodell des Arbeitsmarkts, das oben in Abschnitt 2 skizziert wurde. Eine obere Referenzgröße wurde unter der Annahme eines vollständig elastischen Arbeitsangebots hergeleitet (vgl. Abb. 1a). In diesem Fall ergibt sich eine Erhöhung der Zahl der Beschäftigten um etwa 280.000 Personen. Werden dagegen die empirisch ermittelten Arbeitsangebotselastizitäten im Partialmodell des Arbeitsmarkts zugrunde gelegt, ergibt sich lediglich eine Erhöhung der Beschäftigung um etwa 55.000 Personen und ein deutlicher Anstieg der Bruttolöhne im Niedriglohnbereich (vgl. Abb. 1b). Die Angebotselastizitäten wurden in einem Wahlmodell geschätzt, das mögliche Restriktionen der Arbeitsanbieter nicht berücksichtigt. Zur näherungsweise Berücksichtigung derartiger Restriktionen wurden die Elastizitäten auf hohe, aber noch als realistisch anzusehende Werte gesetzt. In diesem Fall ergibt sich eine Zunahme der Beschäftigung um etwa 100.000 Personen. Die Subvention kommt dann etwa hälftig den Unternehmen (niedrigere Arbeitskosten) und den Arbeitnehmern (höhere Bruttolöhne) zugute. Neben der Erhöhung der Zahl der Beschäftigten führt die Subvention auch zu einem Anstieg der Zahl der Arbeitsstunden der bereits Beschäftigten.

Allerdings würde diese Reformalternative erhebliche Kosten verursachen, die nicht annähernd durch zu erwartende Mehreinnahmen des Staates aufgrund der höheren Beschäftigung und gestiegenen Löhne kompensiert werden. Die Nettokosten betragen nach einer groben Schätzung etwa sieben Milliarden Mark. Je zusätzlich Beschäftigten ergibt sich damit ein Förderungsbetrag von 70.000 DM in der oberen Variante. Größere Beschäftigungseffekte wären möglich, wenn die empirisch ermittelten Lohnreaktionen bei der betrachteten Lohnsubventionierung, beispielsweise durch Vereinbarungen im Rahmen des „Bündnis für Arbeit“, vermieden werden könnten. Da die Gewerkschaften im relevanten Niedriglohnbereich jedoch relativ schwach vertreten sind, ist dies eher unwahrscheinlich.

Riphan et al. (1999) untersuchen die Effekte eines gestaffelten Zuschusses zu den Sozialversicherungsbeiträgen.⁶ Dieser Zuschuss (maximal in Höhe der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge) wird dem Arbeitgeber gewährt. Die Autoren unterstellen einen bindenden Tariflohn, der auch dem Effektivlohn entspricht (keine Lohndrift). Die zusätzliche Nachfrage aufgrund der Subvention führt daher in voller Höhe zu einem Beschäftigungsanstieg. Auf der Basis von Literaturergebnissen zu geschätzten Nachfrageelastizitäten wählen die Autoren eine Elastizität von -0,6 als Referenzfall. In diesem Fall beträgt die Zunahme der Zahl der Voll- und Teilzeitstellen 250.000 bzw. 40.000. Hinzu kommen 133.000 vollzeitäquivalente Stellen aus vormalig sozialversicherungsfreier Beschäftigung. Aufgrund der hohen Beschäftigungszunahme fallen die fiskalischen Nettokosten mit 1,6 Mrd. DM gleichsweise gering aus. Je zusätzliche vollzeitäquivalente

Stelle beträgt der Förderungsbetrag knapp 4.000 DM und liegt damit erheblich unter dem von Buslei und Steiner (1999) ermittelten Förderbetrag je zusätzlich Beschäftigtem.

Die Annahme eines fixen Tariflohnes im Niedriglohnbereich, der sich auch aufgrund der Subvention nicht ändert, erscheint wenig realistisch. Für den Bereich der tarifgebundenen Unternehmen wird damit unterstellt, dass die Subventionen in Tarifverhandlungen vollständig unberücksichtigt bleiben. Noch unwahrscheinlicher erscheint eine ausbleibende Lohnreaktion in Unternehmen, die keinem Flächentarifvertrag unterliegen, bzw. bei deren Beschäftigten. In einzelnen der hier relevanten Sektoren mit einer hohen Zahl an Beschäftigten mit niedrigen Löhnen ist der Anteil der Beschäftigten in Unternehmen, die einem Flächentarifvertrag unterliegen, deutlich unterdurchschnittlich (vgl. Kohaut/ Schnabel 1998). Ebenso ist der Organisationsgrad der Gewerkschaften in diesen Sektoren niedrig (vgl. Fitzenberger et al. 1999). Vernachlässigt wird auch, dass sich aufgrund der fast vollständigen Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe bzw. auf die Arbeitslosenhilfe die Aufnahme einer Beschäftigung für einen Teil der Arbeitslosen nicht lohnt. Daher erscheint die Annahme konstanter Löhne auch vor dem Hintergrund der empirisch ermittelten niedrigen Arbeitsangebotselastizitäten als nicht realistisch und der Beschäftigungseffekt mithin stark überschätzt. Diese Einschätzung wird auch durch die Ergebnisse von Schätzungen der „wage curve“ gestützt. Danach besteht ein negativer Zusammenhang zwischen der Höhe der Arbeitslosigkeit und der Reallöhne. In einer Untersuchung von Baltagi und Blien (1998) ergibt sich in der von den Autoren präferierten Spezifikation für niedrig qualifizierte Arbeitnehmer eine Elastizität des Reallohns bezüglich der Arbeitslosenquote von ungefähr -0,10. Nimmt aufgrund der höheren Nachfrage durch die Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge die Arbeitslosigkeit ab, steigen nach diesen Ergebnissen die Reallöhne. Dies reduziert die Arbeitsnachfrage. Der Beschäftigungseffekt ist damit niedriger als der primäre Nachfrageeffekt.

Bender et al. (1999) untersuchen ebenfalls die Beschäftigungseffekte eines gestaffelten Zuschusses zu den Sozialversicherungsbeiträgen⁷. Vollzeit-Arbeitseinkommen aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung sollen bis zu monatlich 1.500 DM beitragsfrei gestellt werden. Oberhalb dieser für Arbeitgeber und Arbeitnehmer beitragsfreien Zone sollen bis zu einem Betrag von 3.000 DM (Stundenlohnsatz von maximal 20 DM) die Beiträge degressiv subventioniert werden. Bei Teilzeitbeschäftigung reduziert sich der Zuschuss anteilig. Der Zuschuss soll unbefristet und ohne Zielgruppenbeschränkung gewährt werden. Als Begleitmaßnahmen werden ein höheres Kindergeld für Niedrigeinkommensbezieher und die Einführung eines Mindestlohns von 8 bis 9 DM je Stunde vorgesehen.

Auf der Basis geschätzter Arbeitsangebotselastizitäten und der Setzung von Arbeitsnachfrageelastizitäten für Geringqualifizierte wird eine zusätzliche Beschäftigung von 140.000 Personen ermittelt. Die „Einführungskosten“ der Maßnahme werden auf mindestens 15 und höchstens 24 Mrd. DM geschätzt. Die Nettokosten könnten nach Meinung der Autoren unter anderem aufgrund erhöhter Steuereinnahmen und eingesparter Sozialtransfers um ein Drittel niedriger liegen.

Der von Jacobebbinghaus und Steiner (2000) untersuchte Vorschlag zu einer Subventionierung der Sozialversiche-

rungsbeiträge sieht vor, dass diese bei einem monatlichen Bruttoerwerbseinkommen zwischen 300 DM und 1.400 DM vollständig subventioniert werden. Bis zu einem monatlichen Bruttoerwerbseinkommen von 2.800 DM erfolgt eine degressiv gestaffelte Subvention. Bei Teilzeitbeschäftigung besteht Anspruch auf eine anteilige Subvention. Zur Abschätzung der Beschäftigungseffekte wird zunächst auf die Schätzergebnisse zu den Arbeitsangebots- und Arbeitsnachfrageelastizitäten im Niedriglohnbereich von Buslei und Steiner (1999) zurückgegriffen. In einem einfachen Partialmodell des Arbeitsmarkts im Niedriglohnbereich ergibt sich eine Zunahme der Beschäftigung um etwa 55.000 Personen. Die Änderung der Beschäftigung entspricht damit ziemlich genau jener, die von Buslei und Steiner (1999) für die oben näher beschriebene Stundenlohnsubvention an Arbeitgeber ermittelt wurde.

Die Übereinstimmung der auf Tsd. Personen gerundeten Beschäftigungszunahme sollte dabei als zufällig angesehen werden: Die beiden Berechnungen unterscheiden sich neben den verschiedenen untersuchten Politiken auch in der Ausgangsdatenbasis über die Anzahl bzw. die Verteilung der Beschäftigten im Niedriglohnbereich. Buslei und Steiner (1999) legen Daten des Jahres 1995, Jacobebbinghaus und Steiner (2000) vom Jahr 1997 auf das Jahr 1998 hochgerechnete Daten zugrunde. Nicht zufällig ist jedoch, dass die Größenordnung der ermittelten Beschäftigungszunahme übereinstimmt. Die Höhe der Förderung und der Kreis der Geförderten in den jeweils untersuchten Vorschlägen stimmen zumindest grob überein. Aufgrund des nach den Schätzergebnissen relativ unelastischen Arbeitsangebots wird die erhöhte Arbeitsnachfrage in dem in beiden Untersuchungen verwendeten Partialmodell des Arbeitsmarkts im Niedriglohnbereich erst dann gedeckt, wenn der Lohn zunimmt. Ein Ausgleich ergab sich unter Verwendung der geschätzten Arbeitsangebotselastizitäten für die in Buslei und Steiner (1999) untersuchte Stundenlohnsubvention erst dann, wenn deutlich mehr als die Hälfte der Subvention auf die Lohnerhöhung entfiel. Im Fall der Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge, die eine Subventionierung der Nachfrage- und Angebotsseite in gleicher Höhe darstellt, ist die Richtung der Lohnänderung a priori unbestimmt. Da die geschätzten Arbeitsangebotselastizitäten jedoch geringer sind als die Nachfrageelastizitäten, erfolgt der Marktausgleich erst bei einer Erhöhung der Bruttolöhne. Entsprechend verbleibt auch in diesem Fall mehr als die Hälfte der Subvention bei den Arbeitnehmern.

Aufgrund der großen Bandbreite der Ergebnisse von Schätzungen der Arbeitsangebotselastizitäten wählen Jacobebbinghaus und Steiner (2000) für eine Alternativrechnung Werte auch am oberen Rand des realistischen Bereichs. Diese betragen das Vierfache der Werte in der ersten Abschätzung. Die Alternativrechnung ergibt einen Beschäftigungszuwachs um etwa 108.000 Personen. Die Bruttolöhne bleiben in diesem Fall nahezu unverändert. Die Subvention kommt damit etwa hälftig Arbeitnehmern durch einen höheren Nettolohn und den Arbeitgebern durch eingesparte Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung zu Gute.

Die fiskalischen Nettokosten betragen unter den Annahmen der ersten Rechnung 10,3 Mrd. DM, in der Alternativrechnung 10,8 Mrd. DM. Sie liegen damit um etwa 1,7 Mrd. bzw. 1,2 Mrd. DM unter der bereits erwähnten Schätzung der Nettokosten durch das DIW. Angesichts der geringeren erwarteten Beschäftigungseffekte liegen die Kosten je zusätzlichen Arbeitsplatz mit etwa 100.000 DM auch in der Alternativrechnung mit dem höheren Beschäftigungseffekt noch über dem durch das DIW ermittelten Wert von 80.000 DM.

⁷ Vgl. zu den Berechnungsgrundlagen Kaltenborn (1999c).

Tabelle 5: Empirische Untersuchungen zu den Beschäftigungseffekten und fiskalischen Kosten von Lohnsubventionen in Deutschland

Autoren	Gebiet, Datenbasis	Art der Lohnsubvention	Methodik	Ergebnisse
Trabert et al. (1998)	Sachsen-Anhalt Arbeitsmarkt-Monitor Sachsen-Anhalt, SOEP	Arbeitnehmer: BMG-Vorschlag	Ökonometrische Schätzungen von Arbeitsangebot (Stunden) und -nachfrage (aggregiert); Setzung von Einkommenseffekten	Arbeitsangebot: +540 Personen Beschäftigung: 120 – 130 P. Fiskalische Kosten: -0,5 – 7,4 Mio. DM/Jahr
Kaltenborn (1998)	Bundesgebiet SOEP	Arbeitnehmer: negative EKSt (NIT) BMG-Vorschlag BDA-Kombilohn	Ökonometrische Schätzung von Arbeitsangebot (Partizipation), Berechnung von Einkommenseffekten über Steuer/Transfer-Simulationsmodell	Arbeitsangebot, NIT: 16,8 Tsd. P., BMG: 0,9 Tsd. P., BDA: 3,8 Tsd. P. Beschäftigung = Arbeitsangebot Fiskalische Nettokosten, 1995: NIT: 17,1 – 18,8 Mrd., BMG: 0,3 – 0,5 Mrd., BDA: 2,3 – 2,7 Mrd.
Buslei und Steiner (1999)	Bundesgebiet SOEP, IABS, Mikrozensus	Arbeitnehmer: Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe Arbeitgeber: Degressiv gestaffelte Stundenlohnsubvention	Ökonometrische Schätzungen von Arbeitsangebot (Partizipation und Stunden) und -nachfrage (nach Qualifikation), Berechnung von Einkommenseffekten über Steuer/Transfer-Simulationsmodell	Reduktion der Transferenzugsrate in der Sozialhilfe (Arbeitslosenhilfe): Arbeitsangebot: -1 – 21,5 Tsd. P. (8,1 Tsd. P.) Stundenlohnsubvention an Unternehmen: Arbeitsnachfrage: 278 Tsd. P., Beschäftigung: 55–100 Tsd. P., Fiskalische Kosten/Jahr: ca. 7 Mrd. DM
Jacobebbinghaus und Steiner (2000)	Bundesgebiet SOEP, IABS, Mikrozensus	Subvention von Sozialversicherungsbeiträgen (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeitrag) im Niedriglohnbereich	analog Buslei und Steiner (1999)	Beschäftigung 55-108 Tsd. P., Fiskalische Nettokosten/Jahr 10,3-10,8 Mrd. DM.
Bender et al. (1999)	Bundesgebiet SOEP	Arbeitgeber/-nehmer: Gestaffelte Subvention zu den SV-Beiträgen (Vorschlag der Zukunftskommission der Ebert Stiftung)	Ökonometrische Schätzung von Arbeitsangebot (Partizipation), Setzung von Arbeitsnachfrageelastizitäten, Berechnung von Einkommenseffekten über Steuer/Transfer-Simulationsmodell	Arbeitsangebot (Partizipation): ca. 160 Tsd. P., Beschäftigung: ca. 140 Tsd. P., Fiskalische Kosten: Einführungskosten: 15 – 24 Mrd. ohne, 21 – 31 Mrd. mit Auszubildenden, Nettokosten/Jahr: „mehr als 1/3 geringer“
Kaltenborn (1999a)	Bundesgebiet SOEP	Arbeitnehmer: Gestaffelte Subventionierung der AN-Beiträge zur SV bis max. DM 1.575 (Individualvariante), DM 3.150 (Splittingvariante)	Ökonometrische Schätzung von Arbeitsangebot (Partizipation), Berechnung von Einkommenseffekten über Steuer/Transfer-Simulationsmodell	Arbeitsangebot: Individual-Variante.: 14,9 Tsd. P., Splitting-Variante. 4,2 Tsd. P., Fiskalische Kosten: Beschäftigung \cong Angebot, Fiskalische Einführungskosten: ca. 1 Mrd. DM
Schupp et al. (1999)	Bundesgebiet SOEP	Arbeitgeber/-nehmer: Vorschlag Zukunftskommission Ebert-Stiftung	Setzung des Arbeitsnachfrageeffekts, Grobe Berechnung der fiskalischen Kosten	Beschäftigung = 150 Tsd. P. (angenommen), Fiskalische Kosten: Nettokosten/Jahr: ca. 12 Mrd. DM
Bassanini et al. (1999)	Bundesgebiet SOEP	Arbeitnehmer: Earned Income Tax Credit	Setzung der Arbeitsangebots- und -nachfrageelastizitäten; Berechenbares Allgemeines Gleichgewichtsmodell	Basisszenario (Angebotsel. = 0,2, Substitutionel. \cong 1), Arbeitsangebot (Partiz. + Stunden): -0,01%, Stunden pro Haushalt -0,33% Beschäftigung: 0,33% Fiskalische Kosten: k.A.
Riphan et al. (1999)	Bundesgebiet Gehalts- und Lohnstrukturerhebung (Statistisches Bundesamt)	Arbeitgeber: Gestaffelte Subvention der SV-Beiträge (Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil)	Setzung der Nachfrageelastizitäten	Arbeitsnachfrage= 400.000 vollzeitäquivalente Stellen Beschäftigung =Arbeitsnachfrage Fiskalische Kosten: netto 1,6 Mrd. DM/Jahr

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Lohnbezogene Transfers an Arbeitnehmer

In der Studie des IWH Halle (Trabert et al. 1998) werden die Beschäftigungseffekte und die fiskalischen Kosten des vom früheren Bundesgesundheitsminister Seehofer unterbreiteten Vorschlags zur Stärkung der Arbeitsanreize für Bezieher von Sozialhilfe (BMG-Vorschlag) für das Land Sachsen-Anhalt untersucht. Der Vorschlag sieht im Vergleich zur geltenden Regelung insbesondere eine Differenzierung der Transferentzugsrate nach der Haushaltszusammensetzung vor. Die Abschätzung der Beschäftigungseffekte erfolgt auf der Basis empirisch ermittelter Angebots- und Nachfrageelastizitäten und der Annahme des Arbeitsmarktausgleichs über Lohnanpassung. Wie die in Tabelle 5 ausgewiesenen Ergebnisse zeigen, sind sowohl die ermittelten Beschäftigungseffekte als auch die fiskalischen Kosten sehr gering.

Kaltenborn (1998) schätzt die Beschäftigungseffekte und fiskalischen Kosten u.a. des BMG-Vorschlags, des Kombilohnmodells der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände und einer Negativen Einkommenssteuer (NIT) auf der Basis empirisch ermittelter Arbeitsangebotselastizitäten. Auch in dieser Untersuchung werden sehr geringe Beschäftigungseffekte berechnet. Mit Ausnahme der NIT werden auch die fiskalischen Kosten dieser Lohnsubventionen als gering eingeschätzt.

Für zwei Vorschläge zu einer gestaffelten Subventionierung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung im Niedriglohnbereich schätzt Kaltenborn (1999a) die Beschäftigungseffekte und fiskalischen Kosten. Die beiden Vorschläge werden als Individualvariante und Splittingvariante bezeichnet. Erstere basiert auf Überlegungen zu einem „Teilzeitmodell“. Dabei sollen Bruttomonatslöhne zwischen der Geringfügigkeitsgrenze von 630 DM und dem 2,5fachen dieser Grenze (1.575 DM) degressiv bezuschusst werden. Die Splittingvariante berücksichtigt einzelne Elemente des „Mainzer Modells“. Die zentrale Maßnahme stellt ebenfalls eine degressive Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer dar. Für Unverheiratete erfolgt der Zuschuss entsprechend den Regelungen im Teilzeitmodell. Bei Verheirateten richtet sich die Förderung nach dem gemeinsamen monatlichen Bruttolohn. Die Förderung endet im Fall der Verheirateten bei einem gemeinsamen monatlichen Bruttolohn von 3.150 DM. Die Förderung nach den Vorschlägen ist deutlich niedriger als im Fall der oben betrachteten Vorschläge zu einer Subventionierung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung. Nach den Ergebnissen von Kaltenborn (1999a) ergeben sich aufgrund der Vorschläge nur sehr geringe Beschäftigungseffekte, die allerdings auch nur mit vergleichsweise geringen fiskalischen Kosten verbunden wären (vgl. Tabelle 5). Die Beschäftigungseffekte des Teilzeitmodells und des Mainzer Modells wurden ebenfalls in Riphon et al. (1999) betrachtet. Dabei wird jedoch wie bereits bei der oben skizzierten Analyse der Effekte einer Lohnsubvention an Arbeitgeber davon ausgegangen, dass ein bindender Tariflohn besteht. Unter dieser Voraussetzung kann von einer Subventionierung der Arbeitnehmerbeiträge keine Reduktion der Arbeitslosigkeit ausgehen.

In Buslei und Steiner (1999) wurden Vorschläge betrachtet, die verbesserte Hinzuverdienstmöglichkeiten in der Sozial- und Arbeitslosenhilfe vorsehen. Die Reformoptionen in der Sozialhilfe sehen im Vergleich zum geltenden Recht im Wesentlichen eine Senkung der Transferentzugsrate für Erwerbseinkommen vor. Bei der Arbeitslosenhilfe wurde eine Reformalternative betrachtet, die einen höheren maximalen

Hinzuverdienst vorsieht und die Begrenzung der wöchentlichen Arbeitszeit für bereits längerfristig arbeitslose Personen aufhebt. Die Umsetzung dieser Reformoptionen im Rahmen der bestehenden institutionellen Regelungen erscheint unproblematisch. Weiterhin sind die fiskalischen Kosten im Vergleich zur oben beschriebenen Lohnsubventionierung an Unternehmen wegen der Beschränkung auf eine enger eingegrenzte Personengruppe als eher gering einzuschätzen. Nach unseren Simulationsergebnissen ist von diesen Reformalternativen allerdings kein nennenswerter Anstieg der Beschäftigung zu erwarten. Dies resultiert zum Teil aus der relativ schwachen Reaktion des individuellen Arbeitsangebots, zum Teil aus kompensierenden Arbeitsangebotseffekten in Paarrehaushalten (vgl. Tabelle 5). Außerdem führt nur ein Teil des zusätzlichen Arbeitsangebots zu einer Erhöhung der Zahl der Beschäftigten, da zum einen die Erhöhung der Beschäftigung über die Anpassung der Arbeitsstunden erfolgt, zum anderen die Arbeitsnachfrage nur schwach reagiert.

Die OECD (Bassanini et al. 1999) ermittelt für eine Reformalternative, die dem Earned Income Tax Credit in den USA entspricht, im Rahmen eines „Berechenbaren Allgemeinen Gleichgewichtsmodells“ unter der Setzung von Arbeitsangebots- und Substitutionselastizitäten zwischen Geringqualifizierten und Qualifizierten bzw. Kapital ebenfalls geringe Arbeitsangebots- und Beschäftigungseffekte (vgl. Tabelle 5).

5 Zusammenfassende Bewertung

Die in Westdeutschland bisher gewährten Lohnsubventionen an Arbeitgeber sind auf die Beschäftigung von Arbeitslosen, deren Vermittlung aus verschiedenen Gründen besonders erschwert ist, ausgerichtet und befristet. Zum Teil ist der Anteil der Förderung an den Arbeitskosten während der Förderphase erheblich. Die Förderung ist in der Regel an den Abschluss eines unbefristeten Arbeitsvertrags gebunden. Die Inanspruchnahme der Subventionen war im Verhältnis zur Zahl der (Langzeit-) Arbeitslosen aus verschiedenen Gründen, u.a. begrenzte finanzielle Mittel der Bundesanstalt für Arbeit, Voraussetzung eines unbefristeten Beschäftigungsverhältnisses, bisher eher gering. Allerdings zeigt sich in den Jahren 1998 und 1999 bei den Eingliederungszuschüssen ein starker Anstieg der Anzahl der Geförderten. Auswertungen zur Struktur der Geförderten deuten bei den Eingliederungszuschüssen bei erschwerter Vermittlung und den Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose darauf hin, dass dabei eine Positivauswahl zu Gunsten der Arbeitslosen mit vergleichsweise guten Wiederbeschäftigungschancen erfolgte. Ein eindeutiger Nachweis einer solchen Positivselektion kann auf der Basis der vorhandenen Daten jedoch nicht geleistet werden.

Aussagekräftige empirische Studien zum Wiedereingliederungserfolg der geförderten Personen in den ersten Arbeitsmarkt unter Berücksichtigung einer Vergleichsgruppe liegen bisher nicht vor. Nach den Ergebnissen einer empirischen Untersuchung auf der Basis von Daten auf der Ebene der Arbeitsamtsbezirke von Schmid et al. (1999) haben Lohnsubventionen einen Beitrag zur Reduktion der Anzahl der Langzeitarbeitslosen mit einer sehr langen Arbeitslosigkeitsdauer geleistet. Nach den vorliegenden Informationen dürfte der Beschäftigungseffekt insgesamt positiv, aber quantitativ bescheiden gewesen sein. Dabei ist allerdings nicht berücksichtigt, dass die Programme mit erheblichen fiskalischen Kosten verbunden sind und diese über die Finanzierung durch Beiträge und/oder Steuern zu negativen indirekten Beschäftigungseffekten führen können. Die fiskalischen Bruttokosten betragen für Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungsbeihilfen,

Zuschüsse zu den Lohnkosten für ältere Arbeitslose und das BHI-Programm im Jahr 1997 in Westdeutschland zusammen etwa 1 Mrd. DM. Durch die in den beiden Folgejahren ausgedehnte Förderung ergibt sich auch ein deutlicher Anstieg dieser Kosten auf etwa 1,5 Mrd. DM im Jahr 1998 und etwa 1,8 Mrd. DM im Jahr 1999.

Die in Ostdeutschland seit April 1997 gewährten Strukturanpassungsmaßnahmen Ost für Wirtschaftsunternehmen waren bis zu den im Jahr 1999 vorgenommenen Änderungen in den Förderungsvoraussetzungen sehr viel weniger restriktiv ausgestaltet als die in Westdeutschland angebotenen Förderprogramme. Sie wurden vermutlich daher in erheblichem Umfang in Anspruch genommen. Auswertungen zur Struktur der Geförderten zeigen, dass unter den Ausgangsregelungen in erheblichem Umfang auch Personen gefördert wurden, die keiner der Problemgruppen des Arbeitsmarktes angehören. Dies deutet darauf hin, dass durch die Subventionen in erheblichem Umfang auch solche Beschäftigungsverhältnisse gefördert wurden, die ohne die Subvention zustande gekommen wären.

Die gegenwärtig im Mittelpunkt der Diskussion stehenden Vorschläge zu Lohnsubventionen an Arbeitgeber sehen im Vergleich zu den bereits bestehenden Formen eine unbefristete Subventionierung der Beschäftigung im gesamten Niedriglohnbereich mit dem Ziel einer deutlichen Zunahme der Beschäftigung Geringqualifizierter vor. Die Beschäftigungseffekte konkreter Varianten wurden in vier Untersuchungen abgeschätzt. Während Buslei und Steiner (1999), Bender et al. (1999) sowie Jacobebbinghaus und Steiner (2000) einen geringen Beschäftigungszuwachs und erhebliche fiskalische Kosten ermitteln, ergibt sich in der Untersuchung von Riphan et al. (1999) ein deutlicher Beschäftigungsanstieg verbunden mit sehr niedrigen fiskalischen Kosten der Subventionierung. Dieses Ergebnis beruht jedoch auf u. E. nicht realistischen Annahmen über die Reaktion der Löhne auf die Gewährung der Subvention.

Die in Deutschland gewährten lohnbezogenen Transfers an Arbeitnehmer durch eine nicht volle Anrechnung von Erwerbseinkommen in der Sozialhilfe und bei Arbeitslosengeld und -hilfe wurden nach den vorliegenden Statistiken bisher nur in sehr geringem Ausmaß in Anspruch genommen. Gründe hierfür könnten die eher geringen Hinzuverdienstmöglichkeiten in der Sozialhilfe und die Begrenzung der wöchentlichen Arbeitszeit bei einer Erwerbstätigkeit neben dem Bezug von Arbeitslosengeld und -hilfe darstellen. Verschiedene Vorschläge sehen verbesserte Hinzuverdienstmöglichkeiten in der Sozial- und Arbeitslosenhilfe vor, um den Anreiz zu erhöhen auch niedrigentlohnte Tätigkeiten aufzunehmen. Allerdings zeigen die vorliegenden Studien zu verbesserten Hinzuverdienstmöglichkeiten in der Sozial- und Arbeitslosenhilfe, dass von diesen keine größeren Beschäftigungszuwächse zu erwarten sind. Nach den Simulationsergebnissen von Buslei und Steiner (1999) resultiert dies zum Teil aus der relativ schwachen Reaktion des individuellen Arbeitsangebots, zum Teil aus kompensierenden Arbeitsangebotseffekten in Paarrehaushalten. Außerdem führt nur ein Teil des zusätzlichen Arbeitsangebots zu einer Erhöhung der Zahl der Beschäftigten, da zum einen die Erhöhung der Beschäftigung über die Anpassung der Arbeitsstunden erfolgt, zum anderen die Arbeitsnachfrage nur schwach reagiert. Letzteres trifft vor allem auf Frauen zu. Die fiskalischen Kosten der in Buslei und Steiner (1999) untersuchten Varianten sind im Vergleich zur oben beschriebenen Lohnsubventionierung an Unternehmen wegen der Beschränkung auf eine enger eingegrenzte Personengruppe als eher gering einzuschätzen.

Angesichts des erheblichen Finanzierungsbedarfs je zusätzlich Beschäftigten erscheinen Lohnsubventionen im gesamten Niedriglohnbereich allein mit dem Ziel der Erhöhung der Beschäftigung nicht begründbar. Insoweit als Lohnsubventionen zu einer Erhöhung der Einkommen der bereits Beschäftigten mit niedrigen Löhnen führen, ließe sich die Gewährung möglicherweise mit verteilungspolitischen Zielen begründen. Aus verteilungspolitischer Sicht weisen Lohnsubventionen an Arbeitgeber, die sich allein am Lohn des Beschäftigten orientieren, aber den gravierenden Nachteil der geringen Zielgenauigkeit auf, da in erheblichem Umfang auch Personen gefördert werden, die über ein relativ hohes Haushaltseinkommen (mit-)verfügen. Dieses Ergebnis zeigt sich auch in der Untersuchung von Schupp et al. (1999). Allerdings erscheinen für eine abschließende Beurteilung der Verteilungseffekte weitergehende Analysen erforderlich, die auch die Anpassungen in den Arbeitsstunden der bereits Beschäftigten und die Verteilungseffekte einer Gegenfinanzierung, z. B. durch eine Erhöhung der indirekten Steuern, einbeziehen. Erst auf dieser Grundlage kann eine umfassende Bewertung der Effizienz von Lohnsubventionen als arbeitsmarktpolitisches Instrument erfolgen.

Literatur

- Baltagi, B.H./U. Blien (1998): The German Wage Curve: Evidence from the IAB Employment Sample. In: *Economics Letters*, 61, 135-142.
- Bassanini, A./ J. H. Rasmussen/ S. Scarpetta (1999): The Economic Effects of Employment-Conditional Income Support Schemes for the Low-Paid: An Illustration from a CGE Model Applied to Four OECD Countries. *Economics Department Working Paper No. 224*. OECD. Paris.
- Bender, S./B. Kaltenborn/ H. Rudolph/ U. Walwei (1999): Förderung eines Niedriglohnbereichs – Die Diagnose stimmt, die Therapie noch nicht. *IAB-Kurzbericht*, Nr. 6, 14.6.1999.
- Bundesanstalt für Arbeit (1999a): *Arbeitsmarkt 1998*. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit. Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeit (1999b): *Strukturanalyse 1998*. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Sondernummer, 25. Mai 1999. Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeit (1999c): *Daten zu den Eingliederungsbilanzen 1998*. Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Sondernummer. Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeit (1999d): *Geschäftsbericht Nr. 47*. Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeit (2000): *Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit*, Nr. 1. Nürnberg.
- Buslei, H./ V. Steiner (1999): *Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich*. Baden-Baden.
- Buslei, H./ V. Steiner (2000): *Mehr Beschäftigung durch Lohnsubventionen? – Eine kritische Bestandsaufnahme*. In: C. Schäfer (Hrsg.): *Geringere Löhne - Mehr Beschäftigung?* Berlin.
- Fitzenberger, B./ I. Hagggeney/ M. Ernst (1999): *Wer ist noch Mitglied in Gewerkschaften? Eine Panelanalyse für Westdeutschland*. In: *ZWS*, 119, 2, 223-263.
- Fuchs, L. (1999): *Kommunale Beschäftigungsförderung*. Deutscher Städtetag (Hrsg.). Köln.
- Gebel, R. (2000): *Sozialhilfe – Das „letzte Netz“*. In: *Bundesarbeitsblatt* 1/2000, 5-10.
- Hagen, T./ V. Steiner. (2000): *Von der Finanzierung von Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit – Analysen und Empfehlungen zur Steigerung der Effizienz und Effektivität der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland*. Erscheint demnächst in den *ZEW Wirt-*

- schaftsanalysen, Schriftenreihe des ZEW, Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Jaenichen, U. (1999): Betriebliche Einstellungshilfen. IAB-Werkstattbericht, Nr. 6, 28.4.1999.
- Jacobebbinghaus, P./ V. Steiner (2000): Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge: Wenig effektiv und teuer. In: ZEW-News, März 2000, 1-2. Mannheim.
- Kaltenborn, B. (1998): Fiskalische Konsequenzen und Arbeitsmarkteffekte von Reformvorschlägen für die Sozialhilfe in Deutschland. Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Universität Mainz, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Beitrag Nr. 57. Mainz.
- Kaltenborn, B. (1999a): Fiskalische Effekte und Beschäftigungswirkungen einer degressiven Bezuschussung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung. Gutachen im Auftrag des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung für Arbeit. IAB-Werkstattbericht, Nr. 14/26.8.1999.
- Kaltenborn, B. (1999b): Wirkungsanalysen von Niedriglohnkonzepten. IAB-Werkstattbericht, Nr. 19/6.12.1999.
- Kaltenborn, B. (1999c): Arbeitsmarkteffekte subventionierter Sozialabgaben. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 228. Nürnberg.
- Kaltenborn, B. (2000): Reformkonzepte für die Sozialhilfe: Finanzbedarf und Arbeitsmarkteffekte. Baden-Baden.
- Killingsworth, M. (1983): Must a Negative Income Tax Reduce Labor Supply? A Study of the Family's Allocation of Time. In: Journal of Human Resources, 11(3), 354-365.
- Kohaut, S./ C. Schnabel (1998): Flächentarifvertrag im Westen sehr viel weiter verbreitet als im Osten. IAB-Kurzbericht, Nr. 19.
- Krug, W. / R. Meckes (1997): Hilfe zur Arbeit – Aktualisierte Arbeitspotentialschätzung 1994. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Gesundheit, Band 90. Baden-Baden.
- Moffitt, R. (1985): A Problem With the Negative Income Tax. In: Economics Letters, 17, 261-265.
- Riphan, R./ A. Thalmeier/ K. F. Zimmermann (1999): Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. Institut Zukunft der Arbeit (IZA). Bonn.
- Rockstroh, M. (1999): Arbeitsförderung - Hindernisse beseitigt. In: Bundesarbeitsblatt, 10, 11-16.
- Scharpf, F. W. (1999): Gegen die Diskriminierung einfacher Arbeitsplätze. In: Wirtschaftsdienst, VIII, 455 – 462.
- Schmid, G./ H. Mosley/ C. Hilbert/ H. Schütz (1999): Zur Effektivität aktiver Arbeitsmarktpolitik. In: MittAB 4, 547-563.
- Schupp, J./ J. Volz/ G. Wagner/ R. Zwiener (1999): Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen im Niedriglohnbereich: wenig zielgerichtet und teuer. In: DIW Wochenbericht 27.
- Streck, W./ R. Heinze (1999): An Arbeit fehlt es nicht. Ein Reformprogramm. In: Der Spiegel, 19/1999, 38ff.
- Trabert, L./ C. Dreger/ W. Kempe/ J. Kolb (1998): Kombilohn in Sachsen-Anhalt. In: Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt (Hrsg.): Forschungsbeiträge zum Arbeitsmarkt in Sachsen-Anhalt, Band 12.
- Walwei, U. (1999): Subventionierung von niedrigen Löhnen: Zu den Vorschlägen einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge für Geringverdiener. In: MittAB 4, 514-535.