

Wirkungsanalysen von Niedriglohnkonzepten

Bruno Kaltenborn
(freiberuflicher Politikberater, Bonn)



Wirkungsanalysen von Niedriglohnkonzepten

Einleitung

Das von der Bundesregierung initiierte „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ hat die Diskussion um die Verbesserung von Beschäftigungschancen für gering Qualifizierte im Niedriglohnbereich belebt. Insbesondere wurden Vorschläge, die materielle Anreize für Arbeitgeber und / oder Arbeitnehmer vorsehen, weiter ausdifferenziert und ihre Folgen empirisch untersucht. Mit einer Subventionierung der Arbeitgeber sollen die Kosten einer Beschäftigung gering Qualifizierter gesenkt und damit das Arbeitsplatzangebot der Unternehmen und schließlich die Beschäftigung erhöht werden. Mit einer Subventionierung der Arbeitnehmer dagegen wird die Absicht verfolgt, die Attraktivität einer Beschäftigungsaufnahme zu erhöhen und damit ebenfalls Beschäftigungszuwächse zu erreichen. Besonderes Augenmerk gilt Konzepten, die - anders als meist die „klassische“ aktive Arbeitsmarktpolitik - nicht nur auf bestimmte Problemgruppen begrenzt oder individuell befristet wirken sollen, sondern vielmehr generell und dauerhaft bei niedriger Entlohnung wirksam sein sollen. Damit können zwar Verdrängungs- und Drehtüreffekte eher vermieden werden, gleichzeitig wird jedoch die Gefahr kostenträchtiger Mitnahmeeffekte größer.

Im folgenden wird ein Überblick über die aktuell diskutierten Konzepte für Niedriglohnsubventionen gegeben. Anschließend werden die Ergebnisse empirischer Arbeiten referiert, die die Wirksamkeit oder den Finanzbedarf dieser Konzepte untersuchen. Damit soll die weitere Diskussion um alternative Konzepte einer Niedriglohnsubvention unterstützt werden.

Konzepte für Niedriglohnsubventionen¹

Die Vorschläge für Lohnsubventionen weisen folgende Gemeinsamkeiten auf:

- *Universalität:* Die Subvention soll ausschließlich vom Bruttolohn und ggf. von der Höhe der Sozialabgaben abhängen. Irrelevant sind also insbesondere Alter, Geschlecht, Erwerbsbiographie (insbesondere vorherige Arbeitslosigkeit), Leistungsansprüche, Region, Art des Arbeitgebers, Beruf, Ausbildungsabschlüsse, Familienzusammenhang und Bedürftigkeit. Einbezogen werden daher auch die derzeit Beschäftigten mit einem förderungsfähigen Entgelt.
- *Dauerhaftigkeit:* Die Subventionierung soll individuell dauerhaft erfolgen.
- *Degressivität:* Mit zunehmendem Bruttolohn soll die Subventionierung abnehmen. Dabei sehen einige Konzepte geringe Untergrenzen („Bagatellgrenzen“) vor, unterhalb derer eine Förderung nicht erfolgen soll.
- *Anspruchsneutralität:* Durch die Subventionierung insbesondere von Sozialversicherungsbeiträgen sollen die Ansprüche gegenüber der Sozialversicherung nicht beeinträchtigt werden.

¹ Übersichten über aktuell diskutierte Konzepte geben auch die Bundesregierung (Deutscher Bundestag [1999]), VOB [1999] und WEINKOPF [1999].

Um die mit einer flächendeckenden Einführung bestehenden Unsicherheiten zu reduzieren, werden teilweise befristete und regional begrenzte Modellversuche vorgesehen oder zumindest für möglich erachtet.

Die Konzepte unterscheiden sich insbesondere hinsichtlich ihrer Dimensionierung, der Ausgestaltung der Degression, der begünstigten Marktseite (Arbeitgeber oder Arbeitnehmer), der Abhängigkeit vom Bruttostunden- oder -monatsentgelt (und damit von der Arbeitszeit), der Berücksichtigung des vom Ehepartner erzielten Entgelts, der Einbeziehung von Auszubildenden und der begleitenden Maßnahmen (Mindeststundenlohn, Zuschlag zum Kindergeld für Geringverdiener).

Als wesentliche Vorlage für später entwickelte Reformkonzepte dürften die Vorschläge von SCHARPF [1994; 1997] gedient haben. Er schlägt eine degressive Subventionierung der Stundenentgelte zugunsten der Arbeitnehmer (SCHARPF [1994]) bzw. eine degressive Subventionierung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung bei geringen Monatsentgelten (SCHARPF [1997]) vor. Dabei soll die Subvention beim Arbeitnehmer steuer- und sozialversicherungspflichtig sein (SCHARPF [1994]), jedoch nicht auf Arbeitslosen- und Sozialhilfe angerechnet werden (SCHARPF [1997]). Auch der unter Beteiligung von SCHARPF entwickelte Vorschlag der Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung [1998, S. 266f] für eine degressive Subventionierung der Sozialabgaben von Arbeitgebern und Arbeitnehmern hat als Vorlage für jüngere Reformvorschläge gedient.

SPD und SCHREINER [1998]: Der damalige stellvertretende Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion SCHREINER [1998] schlägt gemeinsam mit der Fraktion (Deutscher Bundestag [1998]) einen degressiven Bundeszuschuß von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung bei Bruttostundenlöhnen bis zu (etwa) 18 DM vor. Sozialversicherungspflichtige Zuschläge sollen in die Berechnung einbezogen werden. Modellversuche (in zwei Regionen) sind vorgesehen. SCHREINER [1998] nennt darüber hinaus vorläufige Beträge: Sozialabgaben bis zu einem Bruttostundenlohn in Höhe von 10 DM sollen voll übernommen werden, dann soll die Subvention mit zunehmendem Bruttostundenlohn linear so vermindert werden, daß sie bei einem Bruttostundenlohn in Höhe von 18 DM gänzlich entfällt.

„Mainzer Modell“: Aus der rheinland-pfälzischen Landesregierung stammt das sogenannte „Mainzer Modell“ (GERSTER und DEUBEL [1999]), das drei Maßnahmen enthält:

- Kern des Vorschlags ist eine degressive Bezuschussung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung bei geringen Bruttomonatslöhnen. Die Arbeitnehmerbeiträge sollen bei Unverheirateten vollständig erstattet werden, falls die Entgeltgrenze für die Geringfügigkeit (Bruttolohn 630 DM monatlich) gerade überschritten wird. Die absolute Höhe des Zuschusses soll mit zunehmendem Bruttolohn linear so vermindert werden, daß er bei einem Bruttolohn in Höhe von 1.575 DM (dem 2,5fachen der Geringfügigkeitsgrenze) vollständig entfällt. Bei Verheirateten soll die Höhe der Bezuschussung vom gemeinsam erzielten Bruttolohn abhängen.² Bis zu einer Höhe von 1.260 DM monatlich sollen die Arbeitnehmerbeiträge voll bezuschusst werden, mit weiter zunehmendem gemeinsamen Bruttolohn soll die absolute Höhe der Bezuschussung so vermindert werden, daß sie bei 3.150 DM monatlich gänzlich entfällt.

² Dies ist die von KALTENBORN [1999b] zugrunde gelegte „Splittinglösung“; alternativ könnte das Konzept dahingehend verstanden werden, daß für Verheiratete die Bezuschussung von der gewählten Lohnsteuerklasse abhängen soll („Lohnsteuerklassenlösung“) (vgl. KALTENBORN [1999b, S. 11f]). Der maximale Zuschuß für Ehepaare beträgt jeweils etwa 260 DM monatlich, dieser wird jedoch bei unterschiedlichen Fallkonstellationen erreicht.

- Darüber hinaus ist ein degressiver Zuschlag zum Kindergeld für Geringverdiener vorgesehen. Er soll in Höhe von maximal 150 DM monatlich je Kind bei Wohngeldberechtigung und Erwerbstätigkeit mindestens eines Elternteils gezahlt werden, falls das Bruttojahreseinkommen des Haushalts mindestens 14.880 DM (bei Alleinerziehenden mindestens 7.440 DM) beträgt.
- Schließlich wird auch eine Reform der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse vorgeschlagen; diese Reformkomponente dürfte jedoch aufgrund der zwischenzeitlich zum 1. April 1999 erfolgten Neuregelung dieser Beschäftigungsverhältnisse obsolet sein.

Von Bündnis 90/Die Grünen zum „Teilzeitmodell“:

- Aufbauend auf dem „Mainzer Modell“ diskutieren Bündnis 90/Die Grünen (vgl. DÜCKERT und WOLF [1999, S. 15f], SCHLAUCH, WOLF und DÜCKERT [1999]) einen degressiven Bundeszuschuß zu den Arbeitnehmerbeiträgen bei geringen Bruttomonatslöhnen. Eine Förderung soll bei Löhnen zwischen 630 DM und 1.250 DM (netto) bzw. 1.575 DM (brutto) monatlich erfolgen. Die Höhe des Zuschusses und der Verlauf der Degression bleiben jedoch offen. Ein Modellversuch wird erwogen.
- Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung hat Überlegungen aus dem politischen Raum aufgegriffen, um sie unter der Bezeichnung „Teilzeitmodell“ einer wissenschaftlichen Analyse zugänglich zu machen (vgl. KALTENBORN [1999b, S. 10f]). Die Bezuschussung der Arbeitnehmerbeiträge soll für alle Personen wie im „Mainzer Modell“ für die Unverheirateten erfolgen. Auszubildende sollen nicht gefördert werden.

„Benchmarking Committee“: Das wissenschaftliche „Benchmarking Committee“ im Rahmen des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit diskutiert - unter Rückgriff auf vorliegende Vorschläge - verschiedene Varianten eines gestaffelten Bundeszuschusses zu Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung (vgl. etwa STREECK und HEINZE [1999] und KALTENBORN [1999a, S. 25-31]). Diese Reformvarianten beinhalten folgende Maßnahmen:

- Bei Vollzeitbeschäftigungen von mindestens 35 Stunden wöchentlich sollen die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung bei Bruttolöhnen - je nach Variante - bis zu einem Betrag zwischen 1.250 DM und 1.500 DM monatlich vom Bund voll bezuschußt werden. Der bezuschußte Anteil soll linear so abnehmen, daß er beim doppelten des Betrages ausläuft.³ Bei Teilzeitbeschäftigungen mit einem Umfang von weniger als 35 Stunden soll der bezuschußte Anteil proportional zur Arbeitszeit vermindert werden. Dadurch entsprechen die gestaffelten Zuschüsse bei einer Arbeitszeit von bis zu 35 Stunden wöchentlich einer degressiven Stundenlohnsubvention. Falls der monatliche Bruttolohn eine Bagatellgrenze in Höhe von 300 DM nicht überschreitet, soll kein Zuschuß gewährt werden. Offen ist, ob der Zuschuß auch bei betrieblicher Ausbildung gezahlt werden soll.
- Ein gesetzlicher Mindestlohn in Höhe von 8 DM je Arbeitsstunde soll eingeführt werden.
- Möglicherweise soll der degressive Zuschlag zum Kindergeld für Geringverdiener des „Mainzer Modells“ (vgl. oben) integriert werden.

³ Entsprechend der Grenze der vollen Förderung werden die Varianten als „1.250 DM-Variante“ etc. bezeichnet. Darüber hinaus wird offenbar eine weitere Variante erörtert: „So könnten zum Beispiel alle Einkommen unter 1500 Mark komplett von Sozialabgaben befreit werden, bis zum Einkommen von 2800 Mark würden die Abgaben langsam steigen.“ (KNAUP, NIEJAHR und SCHÄFER [1999, S. 36]).

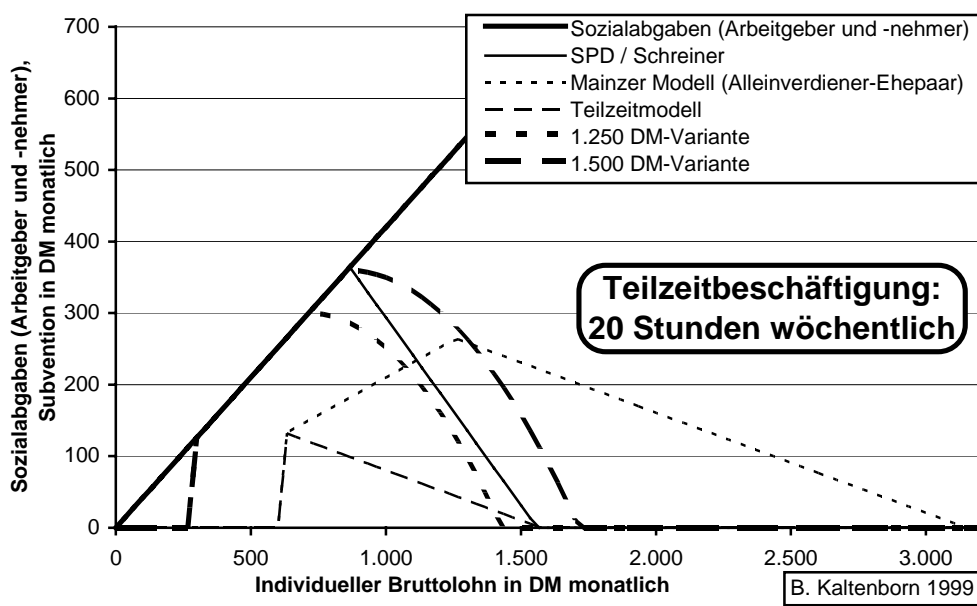
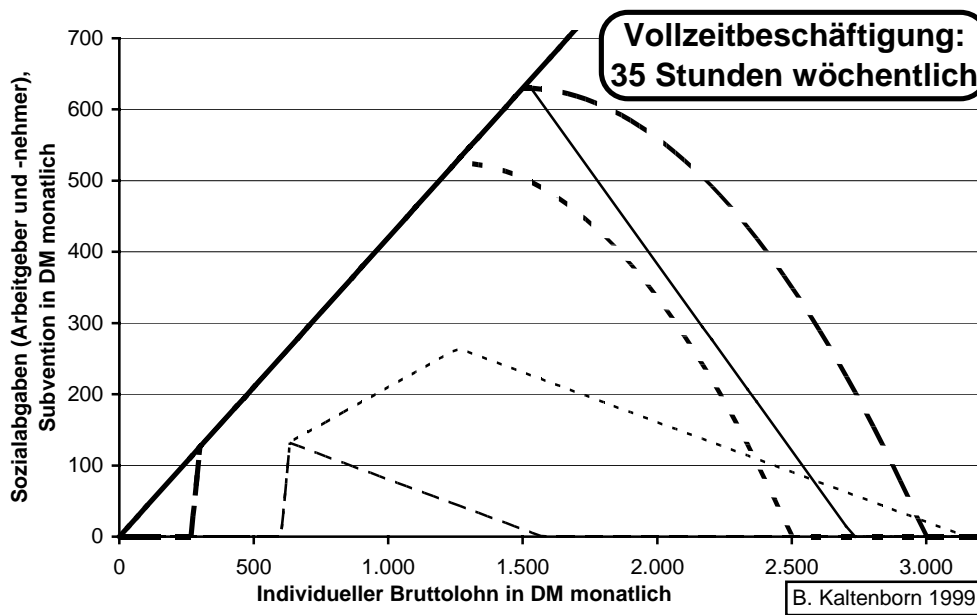
Vergleich der Reformkonzepte

Von besonderer Bedeutung ist die Wahl des Zeitbezugs: Bei einer Subventionierung niedriger Monatsentgelte werden auch qualifizierte Teilzeitbeschäftigte mit hohen Stundenlöhnen gefördert, bei einer Förderung geringer Stundenlöhne hingegen wird dies ausgeschlossen. Während die SPD-Bundestagsfraktion insbesondere durch SCHREINER [1998] eine Subventionierung geringer Stundenlöhne beabsichtigt, sehen das „Mainzer Modell“, Bündnis 90/Die Grünen und das „Teilzeitmodell“ eine Förderung niedriger Monatsentgelte vor. In der Diskussion des „Benchmarking Committee“ werden beide Ansätze kombiniert: Bei Teilzeitbeschäftigungen bis 35 Stunden wöchentlich soll ein Zuschuß bei geringen Stundenentgelten gezahlt werden, während bei Vollzeitbeschäftigungen der Zuschuß vom Monatsentgelt abhängen soll. Dabei sind die Reformkonzepte zugunsten einer Subventionierung geringer Stundenentgelte (einschließlich der im „Benchmarking Committee“ diskutierten Reformvarianten) regelmäßig deutlich großzügiger dimensioniert als die anderen und sehen nicht nur einen Zuschuß zugunsten der Arbeitnehmer, sondern auch zugunsten der Arbeitgeber vor. Während SCHREINER [1998] und damit wohl auch die SPD, das „Mainzer Modell“ und das „Teilzeitmodell“ eine lineare Degression der Zuschußbeträge vorsehen, wird im „Benchmarking Committee“ eine lineare Degression des bezuschußten *Anteils* der Sozialabgaben diskutiert. Letzteres führt mit zunehmendem Bruttolohn zunächst sogar noch zu einer *Erhöhung* des Zuschusses, mit weiter steigendem Bruttolohn fällt der Zuschuß zunächst unterproportional und schließlich überproportional. Diese Zusammenhänge verdeutlicht auch Abbildung 1.

Schließlich gewährleisten alle Vorschläge anstelle der starren Geringfügigkeitsgrenze grundsätzlich ein „Hineinwachsen“ in die Sozialversicherungspflicht auf Arbeitnehmerseite.⁴ Dies gilt allerdings im „Mainzer Modell“ nicht für Verheiratete, deren Ehepartner bereits beschäftigt ist.

⁴ Arbeitgeberbeiträge werden seit der Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse zum 1. April 1999 ohnehin grundsätzlich auch auf geringe Bruttoentgelte erhoben. Insoweit ist ein „Hineinwachsen“ in die Sozialversicherungspflicht auf Arbeitgebersseite regelmäßig gewährleistet.

Abbildung 1: Degressive Lohnsubventionen



Anmerkung: Dargestellt sind die gemeinsamen Sozialabgaben von Arbeitgeber und -nehmer sowie die Subventionsbeträge („Zuschuß“, „Bezuschussung“), die sich bei Umsetzung der angegebenen Reformkonzepte - ohne Zuschlag zum Kindergeld für Geringverdiener und ohne Mindeststundenlohn - ergäben; Sozialabgaben 42% des Bruttolohns, wobei der Arbeitnehmer die Hälfte ab einem Bruttolohn in Höhe von 630 DM monatlich trägt (Westdeutschland 1999, Ostdeutschland April bis Dezember 1999); „1.250 DM-Variante“ und „1.500 DM-Variante“ entsprechend der Diskussion im „Benchmarking Committee“; sofern hier eine Arbeitszeit von 35 Stunden erreicht wird, ist der genaue Umfang unerheblich; Arbeitszeit im „Mainzer Modell“ und im „Teilzeitmodell“ unerheblich; die Bezuschussung im „Mainzer Modell“ für Unverheiratete entspricht der Bezuschussung nach dem „Teilzeitmodell“.

Quelle: Eigene Berechnungen (vgl. auch KALTENBORN [1999a, S. 64; 1999b, S. 30]).

Auswirkungen auf das Haushaltsnettoeinkommen

Die Auswirkungen einer Subventionierung bestehender Beschäftigungsverhältnisse auf die Haushaltsnettoeinkommen der Arbeitnehmer hängen zunächst von der begünstigten Marktseite ab:

- Werden die Arbeitgeber gefördert, so ergibt sich unmittelbar keine Änderung der Einkommen der Arbeitnehmer und ihrer Haushalte. Falls der Förderung eine Lohnerhöhung folgt, so führt dies regelmäßig zu erhöhten Sozialabgaben, zusätzlicher Lohn- bzw. Einkommensteuer und einem höheren Solidaritätszuschlag des Arbeitnehmers sowie ggf. auch zur Reduktion einkommensabhängiger staatlicher Sozialleistungen, wie etwa Ausbildungsförderungsleistungen nach dem BAföG, Erziehungsgeld, Wohngeld und Sozialhilfe. Daher bewirkt eine Lohnerhöhung regelmäßig keine Erhöhung des Haushaltsnettoeinkommens im selben Umfang.
- Falls die Arbeitnehmer subventioniert werden, so hängt die Auswirkung auf die Haushaltsnettoeinkommen von den mit der Förderung implementierten Regelungen über die Behandlung des Subventionsbetrages bei Steuern, Sozialabgaben und Sozialleistungen ab. Diese Regelungen sollten insbesondere gewährleisten, daß eine Erhöhung der Beitragssätze zur Sozialversicherung nicht auch zu einer Erhöhung des Haushaltsnettoeinkommens bei den geförderten Arbeitnehmern führen kann. Daher muß der Förderbetrag bei der Einkommensteuer und (anderen) Sozialleistungen zumindest wie eine entsprechende Reduktion der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung behandelt werden (vgl. KALTENBORN [1999a, S. 27; 1999b, S. 15]).⁵ Entsprechend wird die Subvention - ähnlich wie eine Lohnerhöhung infolge einer Förderung des Arbeitgebers - regelmäßig das Haushaltsnettoeinkommen nur partiell erhöhen, weil zusätzliche Lohn- bzw. Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag anfallen und ggf. staatliche Sozialleistungen vermindert werden.

Insgesamt wird durch die vorliegenden Konzepte für Niedriglohnsubventionen das Haushaltsnettoeinkommen insbesondere dann verbessert werden können, wenn aktuell keine einkommensabhängigen Sozialleistungen bezogen werden, insbesondere mangels Bedürftigkeit keine Sozialhilfe. Zu den am meisten begünstigten Gruppen gehören regelmäßig Doppelverdiener-Ehepaare, von denen zumindest ein Partner einen niedrigen Stundenlohn erhält oder nur eine Teilzeitbeschäftigung ausübt. Entsprechend ist auch bei den (potentiellen) Doppelverdiener-Ehepaaren die größte Veränderung der Erwerbsneigung zu erwarten, und zwar insbesondere bei den Ehefrauen. Sie beziehen tendenziell ein geringeres Entgelt und reagieren „empfindlicher“ auf institutionelle Änderungen als ihre Partner. Insgesamt sind Erhöhungen des Haushaltsnettoeinkommens und Änderungen der Erwerbsneigung hauptsächlich bei Personen zu erwarten, die einer Erwerbstätigkeit zur Sicherung ihres Lebensunterhalts unabhängig von staatlichen Sozialleistungen nicht bedürfen.

Etwas anderes gilt jedoch für das „Mainzer Modell“ mit der hier unterstellten „Splittinglösung“. Dadurch werden insbesondere Alleinverdiener-Ehepaare begünstigt, die keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben, etwa aufgrund von Vermögen, insbesondere wegen eines Barvermögens von mindestens 4.500 DM oder eines beruflich nicht zwingend benötigten Autos.

⁵ Andernfalls wäre es möglich, daß zusätzliche Sozialabgaben infolge erhöhter Beitragssätze durch die Förderung voll kompensiert würden und darüber hinaus wegen der Beitragserhöhung weniger Einkommensteuer gezahlt werden müßte oder zusätzliche Sozialhilfeleistungen erbracht würden, wodurch das Haushaltsnettoeinkommen zunehmen würde.

Untersuchung der gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen: Methodische Hinweise

Im Jahr 1999 wurden zahlreiche Berechnungen zu den fiskalischen Wirkungen und / oder den Arbeitsmarkteffekten der skizzierten Reformvorschläge vorgelegt:

- Das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) hat im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung auf Basis der Individualdaten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) und einer Stichprobe der Beschäftigtenstatistik die Arbeitsmarkteffekte einer Arbeitgeber-Subvention untersucht, deren Ausgestaltung im übrigen dem Konzept von SCHREINER [1998] nachgebildet war (BUSLEI und STEINER [1999]). Dabei wurden Bruttostundenlöhnen von bis zu 10 DM mit 4 DM bezuschußt. Mit zunehmendem Bruttostundenlohn wurde der Förderungsbetrag linear so vermindert, daß er bei einem Bruttostundenlohn von 18 DM gerade entfiel. Die Prognosen wurden anhand der Daten für 1995 erstellt; eine Fortschreibung erfolgte nicht, daher beziehen sich alle Ergebnisse auf 1995.
- Eigene Berechnungen zu Effekten verschiedener Reformkonzepte auf Fiskus und Arbeitsmarkt wurden im Auftrag des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) ebenfalls auf Basis der Individualdaten des SOEP durchgeführt (KALTENBORN [1999a; 1999b])⁶. Die Prognosen wurden anhand der Daten für 1996 erstellt, indem die DM-Beträge der Reformkonzepte ausgehend von 1998 bzw. 1999 auf 1996 zurückgeschrieben wurden. Anschließend wurden die fiskalischen Effekte auf 1999 fortgeschrieben. Dabei wurde die Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse zum 1. April 1999 gesondert berücksichtigt. Entsprechend beziehen sich die Arbeitsmarktwirkungen auf 1996 und die fiskalischen Effekte auf 1999.
- Das IAB selbst hat auf Basis der Individualdaten der Beschäftigtenstichprobe 1997 Zuschußbedarfe ermittelt (BENDER, RUDOLPH und WALWEI [1999], BENDER und RUDOLPH [1999]). Hierzu wurden die DM-Beträge der Reformkonzepte von 1998 bzw. 1999 auf 1997 zurückgeschrieben. Die Zuschußbedarfe beziehen sich entsprechend auf 1997.
- Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) hat im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung auf Basis der Individualdaten des SOEP 1997 Zuschußbedarfe ermittelt (insbesondere SCHUPP u.a. [1999]). Hierzu wurden die Löhne von 1997 nach 1998 fortgeschrieben, eine Rückschreibung der untersuchten Reformkonzepte nach 1998 erfolgte wohl ebenso nicht wie eine Fortschreibung der Finanzbedarfe von 1998 nach 1999. Entsprechend beziehen sich die Zuschußbedarfe auf 1998.
- Das Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) hat im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung Zuschußbedarfe und Beschäftigungswirkungen auf Basis einer Schichtung von Niedriglöhnen aus der Gehalts- und Lohnstrukturerhebung von 1995 prognostiziert (THALMAIER und ZIMMERMANN [1999], RIPHAHN und ZIMMERMANN [1999]). Die Gesamtzahl der Niedriglohnbezieher wurde anhand der Zahl der im Jahr 1994 ganzjährig sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit niedrigen Löhnen hochgerech-

⁶ Dabei erfolgte die Untersuchung des „Mainzer Modells“ ohne den Zuschlag zum Kindergeld für Geringverdiener, weil er sich im Zusammenhang mit einem gestaffelten Zuschuß zu den Sozialversicherungsbeiträgen als beschäftigungspolitisch kontraproduktiv erwiesen hatte.

net.⁷ Schließlich erfolgte (implizit) eine weitere Hochrechnung mit der Zahl der 1994 beschäftigten Arbeiter und Angestellten, um auch die nur unterjährig sozialversicherungspflichtig Beschäftigten einzubeziehen. Die DM-Beträge der untersuchten Reformkonzepte wurden von 1999 auf 1994 zurückgeschrieben. Die Beschäftigungswirkungen wurden anschließend auf 1998, die Zuschußbedarfe - unter Berücksichtigung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse zum 1. April 1999 - auf 1999 fortgeschrieben.

Ein Mindestlohn entsprechend der Diskussion im „Benchmarking Committee“ wurde ausschließlich in der Untersuchung von KALTENBORN [1999a] berücksichtigt.

Alle Prognosen der Arbeitsmarktwirkungen berücksichtigen lediglich die Mittelverwendung, nicht jedoch ihre Finanzierung. Dabei liegt der Fokus der Betrachtung auf den Beschäftigungsänderungen. Gleichwohl prognostizieren das ZEW und das IZA auch Änderungen der Arbeitszeit. Die prognostizierten Arbeitsangebotswirkungen berücksichtigen jeweils sowohl beabsichtigte Änderungen bei aktuell nicht erwerbstätigen Personen als auch mögliche unerwünschte Auswirkungen auf das Erwerbsverhalten von Erwerbstätigen. Zur Prognose haben sowohl das ZEW als auch der Autor mikroökonomische Schätzungen der Determinanten des Arbeitsangebots auf Basis der Individualdaten des SOEP für 1995 bzw. für 1986 bis 1996 durchgeführt. Das ZEW hat darüber hinaus die Determinanten der Arbeitsnachfrage im Niedriglohnbereich auf Basis einer Stichprobe der westdeutschen Beschäftigtenstatistik für 1984 bis 1995 mikroökonomisch geschätzt; auf deren Ergebnisse hat auch KALTENBORN [1999a] zurückgegriffen. KALTENBORN [1999a] hat ergänzend für zwei alternative Extremszenarien hinsichtlich der Sensitivität der Arbeitsnachfrage gegenüber Änderungen der Arbeitskosten die Arbeitsmarktwirkungen prognostiziert. Nicht explizit berücksichtigt wird die Arbeitsnachfrage beim „Teilzeitmodell“ und beim „Mainzer Modell“; die Berücksichtigung der Arbeitsnachfrage als weitere Restriktion für zusätzliche Beschäftigung kann nur dazu führen, daß die Prognose für die Beschäftigungswirkung die ohnehin geringe Prognose für den Arbeitsangebotseffekt unterschreitet. Demgegenüber prognostiziert das IZA Arbeitsnachfrageänderungen auf Basis einer Schichtung von Niedriglöhnen aus der Gehalts- und Lohnstrukturerhebung von 1995. Für die Sensitivitäten der Arbeitsnachfrage gegenüber Änderungen der Arbeitskosten wurden vom IZA alternativ drei Werte angenommen, wobei Ergebnisse der empirischen Literatur berücksichtigt wurden.

Auswirkungen der Reformkonzepte auf Fiskus und Arbeitsmarkt

Zahlreiche Berechnungen weisen für oben skizzierte Reformkonzepte Zuschußbedarfe (Einführungskosten brutto) und die Zahl der begünstigten Arbeitnehmer für bestehende Beschäftigungsverhältnisse aus (vgl. Tabelle 1). Der Zuschußbedarf gibt zugleich die Mitnahmeeffekte (brutto) an und das kurzfristig erforderliche Finanzierungsvolumen, das vor den erst im Zeitablauf zu erwartenden Arbeitsmarktwirkungen aufgebracht werden muß. Ausgehend vom Zuschußbedarf ergeben sich die Einführungskosten (netto) und damit auch die Mitnahmeeff-

⁷ Bei der Untersuchung des „Teilzeitmodells“ sieht das IZA den vorgesehenen Ausschluß von Auszubildenden aus der Förderung in seiner Untersuchung abgebildet, weil diese in der Gehalts- und Lohnstrukturerhebung nicht enthalten seien (THALMAIER und ZIMMERMANN [1999, S. 21]). In der Zahl der ganzjährig sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit niedrigen Löhnen sind jedoch auch Auszubildende enthalten, daher werden diese wohl implizit über die Hochrechnung doch berücksichtigt. RIPHAHN und ZIMMERMANN [1999] gehen bei ihrer Untersuchung der im „Benchmarking Committee“ diskutierten Reformvarianten mit vergleichbarer Methodik nicht auf die Problematik der Auszubildenden ein.

fekte (netto) durch Berücksichtigung jener Mehreinnahmen und Minderausgaben insbesondere bei Steuern und staatlichen Sozialleistungen, die durch die Förderung bestehender Beschäftigungsverhältnisse anfallen (Tabelle 2). Darüber hinaus zeigt Tabelle 2 auch die isolierten Wirkungen auf das Arbeitsangebot (Erwerbsneigung) der Haushalte und die Arbeitsnachfrage (Arbeitsplatzangebot) der Unternehmen *ohne* Lohnanpassung. Sie zeigt auch die prognostizierten Beschäftigungswirkungen, die ggf. nach einer Lohnanpassung erreicht werden. Der effektive Finanzbedarf netto schließlich berücksichtigt nicht nur den Zuschußbedarf und - zumindest bei den Berechnungen von KALTENBORN [1999a; 1999b] - die durch die Förderung bestehender Beschäftigungsverhältnisse resultierenden Mehreinnahmen und Minderausgaben. Er enthält auch jene Änderungen bei staatlichen Einnahmen und Ausgaben, die sich durch zusätzliche Beschäftigung und die Lohnanpassung ergeben (vgl. Tabelle 2).⁸

Die Abweichungen der Prognosen hinsichtlich des Zuschußbedarfs dürften wesentlich auf die unterschiedlichen Datengrundlagen und Unterschiede bei den Details der Abbildung der Reformkonzepte zurückzuführen sein. Gleichwohl lassen sich hinsichtlich des Zuschußbedarfs, mit dem tendenziell auch die Zahl der begünstigten Beschäftigten korrespondiert, einige qualitative Ergebnisse zusammenfassen:

- Das „Teilzeitmodell“ erfordert einen geringeren Zuschußbedarf als das „Mainzer Modell“; beide sind deutlich weniger kostenträchtig als die anderen Reformkonzepte. Vergleiche dieser beiden Reformkonzepte mit den übrigen sind wegen der sehr unterschiedlichen Dimensionierung problembehaftet.
- Eine lineare Senkung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung, die von KALTENBORN [1999a] als Referenzvariante untersucht wurde, erfordert Mittel in einer ähnlichen Größenordnung wie die gestaffelten Zuschüsse zu den Sozialabgaben entsprechend der Diskussion im „Benchmarking Committee“. Aufgrund der ähnlichen Dimensionierung sind sinnvolle Vergleiche zwischen einer linearen Beitragssenkung und den gestaffelten Zuschüssen möglich. Aufgrund der Ausgestaltung des SPD / SCHREINER-Konzepts (vgl. insbesondere Abbildung 1) kann auch dieses sinnvoll in den Vergleich einbezogen werden.
- Eine Einbeziehung der Auszubildenden in die gestaffelten Zuschüsse zu den Sozialabgaben erfordert beachtliche Mittel.

Wie aus ergänzenden Untersuchungen des DIW hervorgeht (SCHUPP u.a. [1999, S. 507]), würden bei den gestaffelten Zuschüssen (1.400 DM-Variante) 18% aller gegenwärtigen Arbeitnehmer gefördert werden. Dabei würden überproportional häufig Frauen (30% der Arbeitnehmerinnen) und Arbeitnehmer in Ostdeutschland (34%) sowie befristet Beschäftigte (34%) bezuschußt. Das gleiche gilt für Teilzeitbeschäftigte mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von weniger als 20 Stunden (58%) bzw. zwischen 20 und 34 Stunden (36%) und in Betrieben mit bis zu vier Beschäftigten (50%) bzw. 5 bis 19 Beschäftigten (28%). Schließlich würden aber auch einige Akademiker - mit geringen Stundenentgelten - gefördert (universitärer Abschluß: 5%, Fachhochschulabschluß: 11%).

Aus den DIW-Berechnungen ist auch ersichtlich (SCHUPP u.a. [1999, S. 508]), daß die bereits gegenwärtig förderungsfähigen Beschäftigten zu etwa je einem Drittel in Haushalten leben, die (1) über höchstens 75% des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens verfügen,⁹ (2)

⁸ Übersichten über einige dieser Ergebnisse geben auch BENDER u.a. [1999] sowie WALWEI [1999].

⁹ Das Nettoäquivalenzeinkommen ist ein verfeinertes Haushaltsnettoeinkommen pro Kopf, bei dem nicht alle Personen mit dem gleichen Gewicht in die Berechnung eingehen. Das DIW verwendet zur Gewichtung die neuere OECD-Skala. Danach erhält der Haushaltsvorstand ein Gewicht von 1,0, weitere Personen ab 15 Jahre ein Gewicht von 0,5 und Kinder bis zu 14 Jahren ein Gewicht von 0,3.

ein höheres, jedoch unterdurchschnittliches Nettoäquivalenzeinkommen haben und (3) über ein überdurchschnittliches Nettoäquivalenzeinkommen verfügen. Damit würde die Förderung zu etwa 30% in Haushalte fließen, die bereits über ein überdurchschnittliches Einkommen verfügen.

Lediglich die Untersuchung von KALTENBORN [1999a] ermittelt auch die Netto-Einführungskosten bzw. die Netto-Mitnahmeeffekte (vgl. Tabelle 2). Diese sind teilweise um die Hälfte niedriger als die entsprechenden Bruttogrößen. Dies verdeutlicht die Notwendigkeit ihrer Berücksichtigung bei der Ermittlung der Finanzbedarfe.

Tabelle 1: Mitnahmeeffekte (brutto) verschiedener Lohnsubventionen

Reformkonzept	KALTENBORN	IAB	DIW	IZA	IAB	DIW	IZA
	Zuschußbedarf (Einführungskosten brutto) in Mrd. DM jhrl.				Beschäftigte / Beschäftigungsjahre in Mio.		
	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1998
Lineare Beitragssenkung um einen Prozentpunkt	14,9 ^a	12,1 ^b	-	-	25,1 ^b	-	-
Angelehnt an SPD / SCHREINER ^c	-	-	-	-	-	-	-
„Mainzer Modell“ ^d	1,6	-	-	-	-	-	-
„Teilzeitmodell“	0,9 ^d	0,4 ^d	-	0,6 ^g	0,6 ^d	-	1,1 ^g
Zuschlag zum Kindergeld für Geringverdiener	2,0	-	-	-	-	-	-
Gestaffelte Zuschüsse zu den Sozialabgaben (Diskussion im „Benchmarking Committee“)							
„1.250 DM-Variante“ ^d	10,0	9,6 ^e	8,5	-	≤3,4 ^f	3,6	-
„1.400 DM-Variante“ ^d	-	-	14,4	-	-	4,8	-
„1.500 DM-Variante“	19,0 ^d	19,9 ^{d,e}	19,7 ^d	19,8 ^g	≤5,5 ^{d,f}	6,0 ^d	8,2 ^g
auch Auszubildende	6-7	7-8	ca. 9	-	1,4	1,9	-
^a Beitragssenkung in der Rentenversicherung. ^b Keine Angabe zum Versicherungsweig. ^c Auch das ZEW (BUSLEI und STEINER [1999]) weist weder den Zuschußbedarf noch die begünstigten Beschäftigten aus. ^d Ohne Auszubildende; ohne Zuschlag zum Kindergeld für Geringverdiener. ^e Mittlere Alternative (bzgl. Annahme über den Umfang von Teilzeitbeschäftigungen). ^f Obere Alternative (bzgl. Annahme über den Umfang von Teilzeitbeschäftigungen); BENDER und RUDOLPH [1999] machen keine entsprechenden Angaben zur mittleren Alternative. ^g Berücksichtigung von Auszubildenden unklar; ohne Zuschlag zum Kindergeld für Geringverdiener.							

Anmerkung: Ohne Berücksichtigung von Verhaltensänderungen.

Quelle: KALTENBORN [1999a; 1999b]; IAB: BENDER, RUDOLPH und WALWEI [1999], BENDER und RUDOLPH [1999]; DIW: SCHUPP u.a. [1999], unveröffentlichte DIW-Berechnungen; IZA: THALMAIER und ZIMMERMANN [1999], RIPHAHN und ZIMMERMANN [1999]; eigene Berechnungen.

Tabelle 2: Gesamtwirtschaftliche Wirkungen verschiedener Lohnsubventionen

Herkunft der Prognose und ggf. Reformkonzept	Einführungskosten		Arbeitsmarktwirkungen der Mittelverwendung			Effektiver Finanz- bedarf netto	
	brutto	netto	Angeb.	Nachfr.	Besch.	Mrd.	1.000
	Mrd. DM 1999		1.000 Personen			DM jhrl. ^a	DM jhrl. ^a je Besch.
Lineare Beitragssenkung der Rentenversicherung um einen Prozentpunkt							
KALTENBORN	14,9	10,9	+50	+50	+50	10,0	200
Angelehnt an SPD / SCHREINER (Gesamte Förderung zugunsten der Arbeitgeber)							
ZEW	-	-	±0	+250-280 ^b	+45-55 ^{b,c}	ca. 7 ^d	127-156 ^{b,d}
„Mainzer Modell“^e							
KALTENBORN	1,6	1,3	+4	±0	≤3	ca. 1,3	-
„Teilzeitmodell“							
KALTENBORN ^e	0,9	0,8	+15	±0	≤10	ca. 0,8	-
IZA ^f	0,6	-	≥0	±0	±0	-	-
Gestaff. Zuschüsse zu den Sozialabgaben (Diskussion im „Benchmarking Committee“)^e							
KALTENBORN: „1.250 DM-Var.“	10,0	4,7	+75	+1 (1-9) ^b	+62 (45-70) ^b	4,9 (4,1-6,4) ^b	80 (60-140) ^b
KALTENBORN: „1.500 DM-Var.“	19,0	10,8	+163	+45 (15-150) ^b	+142 (94-165) ^b	10,2 (8,1-14) ^b	70 (50-150) ^b
KALTENBORN: auch Auszubildende	6-7	4-4,5	-	-	-	-	-
Gestaff. Zuschüsse zu den Sozialabgaben (Diskussion im „Benchmarking Committee“)^f (Gesamte Förderung zugunsten der Arbeitgeber)							
IZA: „1.500 DM-Var.“	19,8	-	±0	+291 ^g (146-437) ^b	+291 ^g (146-437) ^b	1,6 (-2,8-6) ^b	5,4 (-6-41) ^b
Degressiver Zuschlag zum Kindergeld für Geringverdiener							
KALTENBORN	+2,0	+1,3	ca. -17	-	-	-	-

^a Bezugsjahr ZEW: 1995; KALTENBORN: 1996 (Beschäftigte) und 1999 (Finanzbedarf); IZA: 1998 und 1999.
^b Unterschiedliche Varianten, beim ZEW hinsichtlich der Einbeziehung unregelmäßig Beschäftigter, im übrigen hinsichtlich der Arbeitskostenelastizität der Arbeitsnachfrage.
^c Das ZEW veranschlagt den Beschäftigungszuwachs freihändig auf etwa 100.000 Personen.
^d Überschlagsrechnung.
^e Ohne Auszubildende, ohne Zuschlag zum Kindergeld für Geringverdiener.
^f Berücksichtigung von Auszubildenden unklar; ohne Zuschlag zum Kindergeld für Geringverdiener.
^g Zusätzliche Nachfrage und Beschäftigung mit Änderungen des Arbeitsumfangs: 406.630 Vollzeitäquivalente.

Quelle: KALTENBORN [1999a; 1999b]; IZA: THALMAIER und ZIMMERMANN [1999], RIPHAHN und ZIMMERMANN [1999]; ZEW: BUSLEI und STEINER [1999, S. 147]; eigene Berechnungen.

Bei der Analyse der Arbeitsmarktwirkungen lassen sich deutlich unterschiedliche Ansätze identifizieren. Dies betrifft zunächst die Untersuchungen von IZA und ZEW für den Fall einer Förderung der Arbeitgeber:

- Die Untersuchungen des IZA gehen davon aus, daß angesichts der extrem hohen Arbeitslosigkeit im Niedriglohnsektor ein Angebotsüberhang besteht, der eine zusätzliche Arbeitsnachfrage der Unternehmen in diesem Sektor befriedigen kann. Die zusätzliche Arbeitsnachfrage, die aus der Förderung von Arbeitgebern niedrig entlohnter Arbeitnehmer resultiert, kann daher ohne - für die Arbeitsnachfrage kontraproduktive - Lohnerhöhung durch den vorhandenen Angebotsüberschuß befriedigt werden.
- Das ZEW geht demgegenüber davon aus, daß die zusätzliche Arbeitsnachfrage, die sich durch eine Subventionierung der Arbeitgeber gering entlohnter Beschäftigter ergibt, nicht durch das bestehende Arbeitsangebot befriedigt werden kann. Vielmehr bedarf es einer - die zusätzliche Arbeitsnachfrage reduzierenden - Lohnerhöhung, um zusätzliches Arbeitsangebot zu mobilisieren. Dieser Ansatz führt zur Prognose eines geringeren Beschäftigungszuwachses als die IZA-Methode.

Relevante Unterschiede bestehen auch zwischen den IZA-Untersuchungen und den Analysen von KALTENBORN [1999a; 1999b] hinsichtlich einer Förderung (auch) der Arbeitnehmer:

- Das IZA geht (wiederum) von einem bestehenden Arbeitsangebot aus, das nicht durch Arbeitsnachfrage befriedigt wird. Entsprechend kann eine Subventionierung der Arbeitnehmer (allenfalls) zusätzliches Arbeitsangebot mobilisieren, dem jedoch keine Arbeitsnachfrage gegenübersteht und daher womöglich zusätzliche Arbeitslosigkeit hervorruft.
- Die Untersuchungen von KALTENBORN [1999a; 1999b] gehen - ähnlich wie das IZA - davon aus, daß durch eine Förderung der Arbeitnehmer zusätzliches Arbeitsangebot mobilisiert werden kann. Für die Konsequenzen werden mehrere Szenarien als möglich erachtet (vgl. KALTENBORN [1999a, S. 84]), wobei das Vorgehen des IZA als eines von drei möglichen Extremszenarien angesehen wird. Als Mittelweg zwischen diesen drei Szenarien, der eine Annäherung an die mittel- bis langfristige Wirkung darstellen soll, wird ein partieller Arbeitsmarktausgleich gesehen (und weiter verfolgt). Dabei wird eine Lohnsenkung unterstellt, um *zusätzliche* Arbeitsnachfrage und *zusätzliches* Arbeitsangebot auszugleichen.

Die prognostizierten Arbeitsangebots- und -nachfragewirkungen (vgl. Tabelle 2) müssen also vor dem Hintergrund sehr unterschiedlicher Vorgehensweisen interpretiert werden. Da in der IZA-Untersuchung der gestaffelten Zuschüsse zu den Sozialabgaben und der ZEW-Untersuchung von einer ausschließlichen Förderung der Arbeitgeber ausgegangen wird, resultieren daraus (zunächst) nur Wirkungen auf die Arbeitsnachfrage, nicht jedoch auf das Arbeitsangebot. Bei den eigenen Untersuchungen sind die unmittelbaren Wirkungen auf das Arbeitsangebot stets größer als auf die Arbeitsnachfrage, weil entweder eine Förderung ausschließlich der Arbeitnehmer analysiert („Teilzeitmodell“ und „Mainzer Modell“) oder zugleich ein Mindestlohn berücksichtigt wird (gestaffelte Zuschüsse zu den Sozialabgaben), der das Arbeitsangebot erhöht und die Arbeitsnachfrage vermindert.

Nach den Analysen von KALTENBORN [1999a; 1999b] und der ZEW-Untersuchung betreffen die Arbeitsangebotsänderungen und damit auch die Beschäftigungsgewinne erwartungsgemäß (vgl. oben) ganz überwiegend - in der Regel zu mindestens zwei Dritteln - Frauen mit Partner.

Insgesamt werden sowohl für das „Mainzer Modell“ als auch für das „Teilzeitmodell“ weder in den eigenen Analysen noch in den IZA-Berechnungen quantitativ relevante Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt prognostiziert. Nach den eigenen Berechnungen erweist sich das „Teilzeitmodell“ hinsichtlich Finanzbedarf und Beschäftigungswirkung dem „Mainzer Modell“ als überlegen. Falls bei einem Ehepaar ein Partner ohnehin erwerbstätig ist, kann das „Mainzer Modell“ die Erwerbsneigung des anderen Partners negativ beeinflussen (vgl. KALTENBORN [1999b, S. 40]). Dies ist dann der Fall, wenn bei alleiniger Erwerbstätigkeit des ersten Partners eine degressive Bezuschussung gewährt wird, diese aber durch eine Erwerbstätigkeit des anderen Partners vermindert würde oder gar vollständig entfiel. Hier wird durch das „Mainzer Modell“ das Nettoeinkommen bei Nichterwerbstätigkeit des zweiten Partners *erhöht* und jenes Nettoeinkommen *vermindert*, das durch dessen Erwerbstätigkeit zusätzlich erzielbar ist. Dadurch reduziert sich insgesamt die Attraktivität einer Erwerbstätigkeit für den zweiten Partner.

Nach den eigenen Berechnungen ergeben sich für die gestaffelten Zuschüsse zu den Sozialabgaben, die im „Benchmarking Committee“ diskutiert werden, je nach Dimensionierung der Reformvariante 62.000 bis 142.000 zusätzlich Beschäftigte. Für die großzügigere 1.500 DM-Variante prognostiziert das IZA - sofern die gesamte Förderung zugunsten der Arbeitgeber erfolgt - 291.000 zusätzlich Beschäftigte und unter Berücksichtigung veränderter Erwerbsumfänge 407.000 zusätzliche vollzeitäquivalente Stellen. Der Unterschied zwischen den prognostizierten 142.000 und 291.000 zusätzlichen Beschäftigten dürfte wesentlich auf die verschiedenen Ansätze bei der Abbildung des Arbeitsangebots zurückzuführen sein. Nach den Prognosen von KALTENBORN [1999a] ist mit einem effektiven Finanzbedarf (netto) zu rechnen, der sich kaum von den Einführungskosten (netto) unterscheidet, denn die zum partiellen Arbeitsmarktausgleich unterstellte Lohnsenkung führt zu Mindereinnahmen und Mehrausgaben, während der Beschäftigungszuwachs das Gegenteil bewirkt. Für die 1.500 DM-Variante ergibt sich danach ein effektiver Finanzbedarf (netto) in Höhe von 10,2 Mrd. DM jährlich bzw. 70.000 DM jährlich je zusätzlich Beschäftigten. Demgegenüber prognostiziert das IZA für diese Reformvariante einen effektiven Finanzbedarf (netto) in Höhe von lediglich 1,6 Mrd. DM jährlich bzw. 5.400 DM jährlich je zusätzlich Beschäftigten.¹⁰ Dieser beachtliche Unterschied zwischen den Prognosen für den effektiven Finanzbedarf (netto) erscheint nicht allein durch die verschiedenen Beschäftigungsprognosen erklärbar.

Das ZEW prognostiziert für ein Reformkonzept, das dem SPD / SCHREINER-Vorschlag ähnlich ist, in dem jedoch die gesamte Förderung zugunsten der Arbeitgeber erfolgt, auf Basis der empirischen Analysen einen Beschäftigungszuwachs von etwa 50.000 Personen. Allerdings geht das ZEW aufgrund einer als unterschätzt angenommenen Lohnelastizität des Arbeitsangebots von etwa 100.000 zusätzlichen Beschäftigten aus. Damit wird - bei einem Finanzbedarf in vergleichbarer Höhe - eine ähnliche Größenordnung wie nach den Prognosen von KALTENBORN [1999a] für die gestaffelten Zuschüssen zu den Sozialabgaben erreicht. Allerdings können bei der Prognose von KALTENBORN [1999a] wohl die gleichen Argumente für eine Unterschätzung der Lohnelastizität des Arbeitsangebots vorgebracht werden, die auch hier zu einer deutlicheren Beschäftigungswirkung führen würden. Soweit die Prognosen un-

¹⁰ Gegenüber dem Zuschußbedarf für bestehende Beschäftigungsverhältnisse in Höhe von 19,8 Mrd. DM jährlich, der sich aus den IZA-Prognosen ergibt und - mangels Berücksichtigung anderer fiskalischer Effekte für die bestehenden Beschäftigungsverhältnisse - zugleich die Einführungskosten (netto) darstellt, resultieren je zusätzlichem Vollzeitäquivalent Mehreinnahmen und Minderausgaben in Höhe von über 4.000 DM monatlich. Dies übertrifft den förderungsfähigen Bruttolohn beträchtlich. Daher müssen die staatlichen Mindereinnahmen und Mehrausgaben aufgrund zusätzlicher Beschäftigung höher sein als die förderungsfähigen Bruttolöhne. Eine plausible Erklärung hierfür ist nicht ersichtlich.

terschiedlicher Herkunft überhaupt als vergleichbar angesehen werden können, kann dies insgesamt als Indiz für die Überlegenheit der gestaffelten Zuschüsse zu den Sozialabgaben, wie sie im „Benchmarking Committee“ diskutiert werden, über eine ausschließlich degressive Stundenlohnsubvention angesehen werden. Dabei könnte von Belang sein, daß bei den gestaffelten Zuschüssen zu den Sozialabgaben Teilzeitbeschäftigungen im Vergleich zu Vollzeitbeschäftigungen überproportional gefördert werden. Derartige Beschäftigungen werden typischerweise von alleinerziehenden Müttern oder Frauen mit Partner ausgeübt, deren Erwerbsneigung besonders sensitiv auf institutionelle Änderungen reagiert. Diese Sensitivität wird möglicherweise bei den gestaffelten Zuschüssen stärker „genutzt“.

Nach den Prognosen von KALTENBORN [1999a] erweist sich der Zuschlag zum Kindergeld für Geringverdiener, dessen Wirkungen im Zusammenhang mit den gestaffelten Zuschüsse prognostiziert wurden, als beschäftigungspolitisch kontraproduktiv (KALTENBORN [1999a, S. 82]). Der Zuschlag begünstigt die Erwerbstätigkeit genau eines Haushaltsmitglieds, ohne Erwerbstätigkeit wird er dem Grunde nach nicht gezahlt, bei mehreren Erwerbstätigen wird er regelmäßig der Höhe nach entfallen. Daher wird für Personen mit erwerbstätigem Partner eine eigene Erwerbstätigkeit weniger attraktiv. Dieser Effekt ist insbesondere bei Frauen mit (erwerbstätigem) Partner relevant.

Ein Vergleich der eigenen Prognosen für die gestaffelten Zuschüsse zu den Sozialabgaben mit jenen für eine lineare Senkung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung zeigt, daß erstere im Hinblick auf Finanzbedarf und Beschäftigungswirkung eindeutig überlegen sind.

Arbeitsmarktwirkungen von Finanzierungsalternativen

Alle prognostizierten Arbeitsmarktwirkungen berücksichtigen nur die Mittelverwendung, nicht jedoch ihre Finanzierung. Von der Mittelaufbringung des effektiven Finanzbedarfs (netto) können nachteilige Beschäftigungswirkungen ausgehen. Hinweise hierzu lassen sich aus einer IAB-Untersuchung von SCHNUR, WALWEI und ZIKA [1999] mit der IAB/WESTPHAL-Version des makroökonomischen SYSIFO-Modells gewinnen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß eine lineare Senkung der Beitragssätze zur Sozialversicherung um einen Prozentpunkt danach zu anderen Wirkungen führt als nach den eigenen Prognosen. Für diese Maßnahme prognostiziert das IAB im Durchschnitt über die folgenden acht Jahre jährlich einen effektiven Finanzbedarf (netto) von etwa 8 Mrd. DM und durchschnittlich etwa 100.000 Erwerbstätige zusätzlich. Bei einem effektiven Finanzbedarf in vergleichbarer Größenordnung prognostiziert das IAB also einen etwa doppelt so großen Beschäftigungszuwachs. Entsprechend sind die Wirkungen von Alternativen zur Finanzierung einer linearen Beitragssatzsenkung um einen Prozentpunkt in Relation zu dieser Prognose der Autoren zu interpretieren:¹¹

- Mehrwertsteuererhöhung: Per saldo würde sich die Finanzierung durch eine Mehrwertsteuererhöhung beschäftigungspolitisch eher nachteilig auswirken.
- Einkommensteuererhöhung: Auch die Beschäftigungswirkungen einer linearen Beitragssenkung und einer Einkommensteuererhöhung würden sich weitgehend neutralisieren, tendenziell verbleibt ein geringfügiger Beschäftigungszuwachs.

¹¹ Die Autoren untersuchen die Wirkungen einer Änderung mit umgekehrten Vorzeichen (Steuersenkungen). Gleichwohl werden die Ergebnisse auch von den Autoren zur Beurteilung von Finanzierungsalternativen einer Senkung der Sozialabgaben herangezogen.

- Körperschaftsteuererhöhung: Die Finanzierung einer linearen Beitragssenkung durch eine Körperschaftsteuererhöhung würde per Saldo kurzfristig zu Beschäftigungsgewinnen führen, die jedoch mittelfristig weitgehend wieder kompensiert würden.
- Mineralsteuererhöhung: Für die Finanzierung einer linearen Beitragssenkung durch eine Mineralsteuererhöhung wird per Saldo nicht nur innerhalb, sondern auch für das Ende des Prognosezeitraums von acht Jahren ein deutlicher Beschäftigungszuwachs prognostiziert (ca. +50.000 Erwerbstätige).

Resümee

Die DIW-Untersuchung von Niedriglohnsubventionen weist auf verteilungspolitisch problematische Resultate hin. Ein erheblicher Teil der gegenwärtig Beschäftigten, die begünstigt würden, erzielt bereits ein überdurchschnittliches Haushaltsnettoeinkommen. Dies dürfte in noch stärkerem Maße für die zusätzlich Beschäftigten gelten, da zusätzliche Beschäftigung hauptsächlich von Frauen mit erwerbstätigem (Ehe-) Partner zu erwarten ist, bei denen eine Erwerbstätigkeit der Frau nicht erforderlich ist, um den Lebensunterhalt unabhängig von Sozialleistungen zu bestreiten. Entsprechend wird die naheliegende Lösung einer Bedürftigkeitsprüfung beschäftigungspolitisch kontraproduktiv sein. Als Indiz hierfür können die Prognosen über die mangelnde beschäftigungspolitische Wirksamkeit mehrerer Reformkonzepte gelten, die eine Senkung der Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe vorsehen.¹² Diese Konzepte kommen einer Subventionierung geringer Monatsentgelte mit Bedürftigkeitsprüfung nahe.

Insgesamt trüben die skizzierten empirischen Untersuchungen die Hoffnung auf beschäftigungspolitische Wunder durch unterschiedliche Konzepte einer Niedriglohnsubvention. Es erscheint jedoch möglich, hinsichtlich Finanzbedarf und Beschäftigungswirkung bessere Resultate zu erzielen als mit einer linearen Senkung der Beitragssätze zur Sozialversicherung. Die Prognosen sollten Anlaß geben, die Suche nach einer geeigneten Ausgestaltung fortzusetzen und - angesichts bestehender Prognoseunsicherheiten - unterschiedliche Lohnsubventionen vor einer flächendeckenden Einführung in befristeten und regional begrenzten Modellversuchen zu erproben.

¹² Vgl. hierzu die Untersuchungen von KALTENBORN [1998a; 1998b], des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) (TRABERT u.a. [1998] und DREGER u.a. [1998]) und des ZEW (BUSLEI und STEINER [1999]). Einen Überblick über die vorliegenden Vorschläge gibt KALTENBORN [1998c].

Literatur

- BENDER, STEFAN, u.a. [1999]: *Förderung eines Niedriglohnsektors: Die Diagnose stimmt, die Therapie noch nicht*, IABkurzbericht Nr. 6, 14. Juni 1999, Nürnberg.
- BENDER, STEFAN, und HELMUT RUDOLPH [1999]: *Kosten eines gestaffelten Zuschusses zu den Sozialversicherungsbeiträgen*, IABwerkstattbericht Nr. 8, 11. Juni 1999, Nürnberg.
- BENDER, STEFAN, HELMUT RUDOLPH und ULRICH WALWEI [1999]: *Beschäftigungsförderung: Staatliche Zuschüsse zur Sozialversicherung hinter der 630DM-Grenze?*, Prüfung eines Teilzeitmodells zur Verbesserung von niedrigen Monatseinkommen, IABkurzbericht Nr. 8, 19. August 1999, Nürnberg.
- BUSLEI, HERMANN, und VIKTOR STEINER [1999]: *Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich*, ZEW-Wirtschaftsanalysen-Schriftenreihe des ZEW, Bd. 42, November 1999, Baden-Baden.
- Deutscher Bundestag [1998]: „Arbeit schaffen statt Arbeitslosigkeit finanzieren“, Antrag verschiedener Abgeordneter und der Fraktion der SPD, *Bundestagsdrucksache*, 13/10850, 27. Mai 1998, Bonn.
- Deutscher Bundestag [1999]: „Wachsende Arbeitslosigkeit von geringqualifizierten Arbeitslosen“, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage verschiedener Abgeordneter und der Fraktion der PDS, *Bundestagsdrucksache*, 14/808, 21. April 1999, Bonn.
- DREGER, CHRISTIAN, u.a. [1998]: „Was bringt ein Kombilohn?“, Eine ökonometrische Analyse der Arbeitsangebotsreaktionen von Sozialhilfeempfängern und der fiskalischen Effekte für Sozialhilfeträger, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Jg. 31, Nr. 4, S. 705-714.
- DÜCKERT, THEA, und MARGARETA WOLF [1999] „Thesenpapier: Bündnisgrüne Analysen und Vorschläge zur Beschäftigungspolitik“, *Neue Zeitsouveränität - Neue Beschäftigungsfelder*, Mehr Jobs in der Dienstleistungsgesellschaft schaffen!, Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen (Hrsg.), lang & schlüssig, 14. Wahlperiode, Nr. 04, Juni 1999, Bonn, S. 7-16.
- GERSTER, FLORIAN, und INGOLF DEUBEL [1999]: „Arbeit muß sich lohnen!“, Das Mainzer Modell für Beschäftigung und Familienförderung, *Wirtschaftsdienst*, Jg. 79, H. I, S. 39-43.
- KALTENBORN, BRUNO [1998a]: *SIMTRANS: Mikrosimulation des deutschen Steuer-Transfer-Systems und alternativer Reformvarianten*, Johannes-Gutenberg-Universität Mainz, Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Nr. 56, Juli 1998, Mainz.
- KALTENBORN, BRUNO [1998b]: *Fiskalische Konsequenzen und Arbeitsmarkteffekte von Reformvorschlägen für die Sozialhilfe in Deutschland*, Johannes-Gutenberg-Universität Mainz, Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Nr. 57, Juli 1998, Mainz.
- KALTENBORN, BRUNO [1998c]: *Von der Sozialhilfe zu einer zukunftsfähigen Grundsicherung*, 2. [überarb., aktual. und erg.] Aufl., November 1998, Baden-Baden.
- KALTENBORN, BRUNO [1999a]: *Arbeitsmarkteffekte subventionierter Sozialabgaben*, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 228, Nürnberg.
- KALTENBORN, BRUNO [1999b]: *Fiskalische Effekte und Beschäftigungswirkungen einer degressiven Bezuschussung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung*, Gutachten im Auftrag des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, IABwerkstattbericht Nr. 14, 26. August 1999, Nürnberg.

- KNAUP, HORAND, ELISABETH NIEJAHR und ULRICH SCHÄFER [1999]: „SCHRÖDERS Denkfabrik“, *Der Spiegel*, H. 19, 10. Mai 1999, S. 30-37.
- RIPHAHN, REGINA T., und KLAUS F. ZIMMERMANN [1999]: *Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte*, unveröffentlichte Gutachterliche Stellungnahme im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, IZA, 24. Juni 1999, Bonn.
- SCHARPF, FRITZ W. [1994]: „Für eine Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen“, *Wirtschaftsdienst*, Jg. 74, H. III, S. 111-114.
- SCHARPF, FRITZ W. [1997]: „Wege zu mehr Beschäftigung“, *Gewerkschaftliche Monatshefte*, Jg. 48, H. 4, April 1997, S. 203-216.
- SCHLAUCH, REZZO, MARGARETA WOLF und THEA DÜCKERT [1999]: *Den Knoten im Bündnis für Arbeit aufknüpfen*, Beschäftigungspotentiale nutzen, 500000 neue Jobs schaffen, unveröffentlichter Beschluß des AK I [der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen] vom 15. Juni 1999, 11. Juni 1999, o.O.
- SCHNUR, PETER, ULRICH WALWEI und GERD ZIKA [1999]: *Lineare oder degressive Senkung der Sozialabgaben: Makroökonomische Aspekte*, IABWerkstattbericht Nr. 9, 14. Juni 1999, Nürnberg.
- SCHREINER, OTTMAR [1998]: „Gestaffelte Sozialabgaben - Ein neues arbeitsmarktpolitisches Instrument“, *Kölner Politische*, H. 2, S. 15-19.
- SCHUPP, JÜRGEN, u.a. [1999]: „Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen im Niedriglohnbereich: Wenig zielgerichtet und teuer“ *DIW-Wochenbericht*, Jg. 66, H. 27, 8. Juli 1999, S. 499-509.
- STREECK, WOLFGANG, und ROLF HEINZE [1999]: „An Arbeit fehlt es nicht“, *Der Spiegel*, H. 19, 10. Mai 1999, S. 38-45.
- THALMAIER, ANJA, und KLAUS F. ZIMMERMANN [1999]: *Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte II*, unveröffentlichte 2. Gutachterliche Stellungnahme im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, IZA, 26. Juli 1999, Bonn.
- TRABERT, LIOBA, u.a. [1998]: „Kombilohn in Sachsen-Anhalt“, Gutachten des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), *Kombilohn in Sachsen-Anhalt*, Gutachten zu den erwarteten fiskalischen Wirkungen des Vorschlags des Bundesministeriums für Gesundheit zu den Freibeträgen bei der Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe, Forschungsbeiträge zum Arbeitsmarkt in Sachsen-Anhalt, Bd. 12, Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt (Hrsg.), Juni 1998, Magdeburg, S. 9-42.
- VOB, WERNER [1999]: *Modelle zur Förderung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte*, Eine Recherche zu lohnentlastenden Konzepten, Otto Brenner Stiftung, Arbeitsheft Nr. 8, Juli 1999, Berlin.
- WALWEI, ULRICH [1999]: „Mehr Beschäftigung durch subventionierte Sozialabgaben?“, *Wirtschaftsdienst*, Jg. 79, H. VIII, S. 469-472.
- WEINKOPF, CLAUDIA [1999]: *Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte*, Überarbeitete und aktualisierte Fassung eines Gutachtens für die Staatskanzlei von Schleswig-Holstein, Institut für Arbeit und Technik (Hrsg.), Graue Reihe, H. 1999-06, Gelsenkirchen.
- Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung [1998]: *Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele - ein Weg*, Bonn.