



IZA

RESEARCH REPORT SERIES

IZA Research Report No. 2

Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte

Regina Riphahn
Anja Thalmaier
Klaus F. Zimmermann

July 1999

Regina Riphahn · Anja Thalmaier · Klaus F. Zimmermann

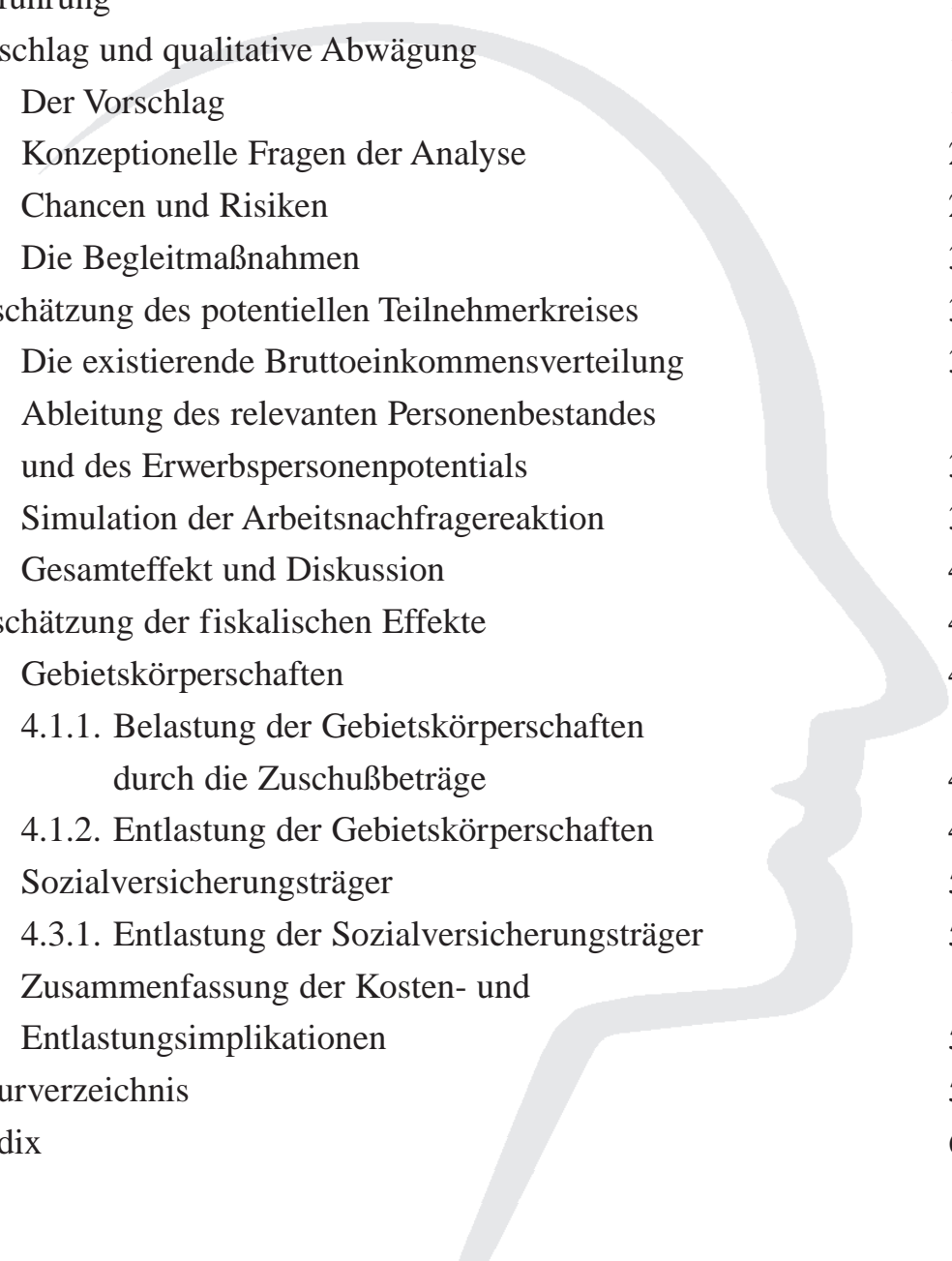
**SCHAFFUNG VON ARBEITSPLÄTZEN FÜR
GERINGQUALIFIZIERTE**

Bonn · Juli 1999

Inhaltsverzeichnis

Teil I

Zusammenfassung	8
1. Einführung	10
2. Vorschlag und qualitative Abwägung	12
2.1. Der Vorschlag	12
2.2. Konzeptionelle Fragen der Analyse	22
2.3. Chancen und Risiken	26
2.4. Die Begleitmaßnahmen	30
3. Abschätzung des potentiellen Teilnehmerkreises	32
3.1. Die existierende Bruttoeinkommensverteilung	32
3.2. Ableitung des relevanten Personenbestandes und des Erwerbspersonenpotentials	35
3.3. Simulation der Arbeitsnachfragereaktion	37
3.4. Gesamteffekt und Diskussion	41
4. Abschätzung der fiskalischen Effekte	42
4.1. Gebietskörperschaften	43
4.1.1. Belastung der Gebietskörperschaften durch die Zuschußbeträge	43
4.1.2. Entlastung der Gebietskörperschaften	47
4.3. Sozialversicherungsträger	52
4.3.1. Entlastung der Sozialversicherungsträger	52
4.4. Zusammenfassung der Kosten- und Entlastungsimplicationen	54
Literaturverzeichnis	57
Appendix	61



Teil II

Zusammenfassung	70
1. Einführung	71
2. Vorschläge und qualitative Abwägung	73
2.1. Die Vorschläge	73
2.2. Konzeptionelle Fragen der Analyse	80
2.3. Chancen und Risiken	84
2.4. Die Begleitmaßnahmen	87
3. Abschätzung des potentiellen Teilnehmerkreises	89
3.1. Die existierende Bruttoeinkommensverteilung	89
3.2. Ableitung des relevanten Personenbestandes	91
3.3. Reaktion des Arbeitsangebots und Arbeitskräftepotential	92
3.4. Gesamteffekt und Diskussion	94
4. Abschätzung der fiskalischen Effekte	95
4.1. Berechnung der Zuschußbeträge zur Sozialversicherung	95
4.2. Zusammenfassung der Kosten und Entlastungsimplikationen	97
Literaturverzeichnis	98

Regina Riphahn · Klaus F. Zimmermann

**SCHAFFUNG VON ARBEITSPLÄTZEN FÜR
GERINGQUALIFIZIERTE
I**

Unter Mitwirkung von
Uwe Sunde · Anja Thalmaier

Bonn · Juli 1999

Zusammenfassung¹

In dem Modellvorschlag „Gestaffelter Zuschuß zu den Sozialversicherungsbeiträgen“ soll zur Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte die Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge für Arbeitgeber und Arbeitnehmer im unteren Einkommensbereich gesenkt werden. Das Gutachten geht von der These aus, daß die vorgesehene Subvention voll die Unternehmerseite entlastet. Es wird dargelegt, daß eine Beteiligung der Arbeitnehmerseite Effizienzverluste bei der Generierung von zusätzlicher Beschäftigung und möglicherweise zusätzliche Arbeitslosigkeit verursachen würde. Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit im Bereich der Geringqualifizierten muß von einer Dominanz der Nachfrageseite ausgegangen werden. Dazu kommt, daß das Arbeitsangebot aufgrund empirischer Untersuchungen als weitgehend starr angesehen werden muß. Der zentrale Parameter für die Beschäftigungsreaktionen ist deshalb die Arbeitsnachfrageelastizität. Die Kindergeldregelung wird als für die Ziele des Konzepts problematisch angesehen, die Mindestlohndiskussion erscheint inhaltlich nicht begründet.

Das Gutachten ermittelt 3,4 Mio. derzeit Vollzeitbeschäftigte und 4,8 Mio. derzeit Teilzeitbeschäftigte als Beschäftigungsverhältnisse im Programm. Bei einer mittleren Nachfrageelastizität werden 251.237 Vollzeitstellen und 40.120 Teilzeitstellen neu geschaffen. Weitere 400.000 Stellen können aus dem Bereich der vormals sozialversicherungsfreien Beschäftigungsverhältnisse entstehen, die getrennt untersucht wurden. Das sind ca. 690.000 Stellen, die approximativ 406.000 zusätzliche vollzeitäquivalente Stellen darstellen. Insgesamt könnten also ca. 8,9 Mio. Individuen unter das Programm fallen.

Für die Gebietskörperschaften entstehen Mitnahmeeffekte von 14,5 Mrd. DM und ein unmittelbarer Gesamtzuschußbedarf für die Programmeinführung von 21,4 Mrd. DM.

Das bildet aber die Folgewirkungen, etwa die Steuerentwicklung, nicht ab. Zur Ermittlung der Kosten- und Entlastungsimplicationen für Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen ist es wichtig, wie im Gutachten vorgenommen zwischen der Rechtssituation vor und nach dem 1.4.99 zu unterscheiden. Zwar ist die aktuelle Lage politisch interessanter, für sie sind aber noch nicht alle Regelungen bekannt und die verfügbare Datenlage bildet nur ältere Rechtssituationen ab.

¹ Bei der vorliegenden Fassung handelt es sich um eine aus Gründen der Drucklegung überarbeitete Fassung.

Für den Vergleich ab April 1999 ermittelt das Gutachten eine Nettobelastung für die Gebietskörperschaften von 14,2 Mrd. DM und eine Nettoentlastung für die Sozialversicherungen von 12,7 Mrd. DM. Daraus ergibt sich eine Nettobelastung des gesamten öffentlichen Bereichs um 1,5 Mrd. DM. Bezogen auf die errechneten 406.000 vollzeitäquivalenten Stellen bedeutet dies: An Kosten pro Jahr sind dies pro Stelle für die Implementierung 52.700 DM, die Nettobelastung für die Gebietskörperschaften ist 35.000 DM und für den gesamten öffentlichen Bereich 3.700 DM.

Die Anzahl der vom Programm geschaffenen Stellen ist zwar beachtenswert, aber dennoch insgesamt klein. Es sollte auch betont werden, daß die Mehrzahl dieser Stellen aus dem Bereich der bisher geringfügigen, nicht sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung stammt, dessen Bewertung erheblich unsicher ist. Es ist ferner zu bedenken, daß mehr Stellen nicht automatisch einen Rückgang der Arbeitslosenzahlen implizieren. Angesichts der knappen Kassen der Gebietskörperschaften erscheint deren Belastung unangemessen hoch. Aus dem Blickwinkel des gesamten öffentlichen Bereichs erscheint dennoch eine Einführung vertretbar. Ein vorheriger Modellversuch erschiene für diesen Fall zweckmäßig.

1. Einführung

Im Zuge der globalen Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Arbeit und der sie treibenden Intensivierung von Kommunikation, Information, Handel und Kapitalverkehr hat sich die Position der Geringqualifizierten weltweit dramatisch verschlechtert. Dies äußert sich etwa in den Vereinigten Staaten durch sinkende Löhne am unteren Qualifikationsniveau, in Deutschland und Europa, die hohe sozial- und arbeitsmarktpolitische Mindeststandards aufgebaut haben, durch den starken Anstieg der Arbeitslosigkeit. Es gilt weltweit für alle Industrienationen, daß die hohe und angestiegene Arbeitslosigkeit primär ein Problem der Geringqualifizierten darstellt. Der dominante Erklärungsfaktor kann also in dem durch die Informations- und Kommunikationstechnologie getriebenen technischen Fortschritt, der mit Rationalisierung und steigenden Qualifikationsansprüchen einhergeht, und der mangelnden raschen Anpassungsfähigkeit der Güter-, Dienstleistungs- und Arbeitsmärkte gesehen werden.

Ein Unternehmer wird eine zusätzliche Arbeitskraft nur einstellen, wenn das Wertgrenzprodukt (der Marktwert der so zu erbringenden Zusatzproduktion) zumindest nicht geringer als die vom Unternehmer dafür zu tragenden Lohnkosten sind. Dies bedeutet, daß der Reallohn (der Lohnsatz dividiert durch den Produktpreis) langfristig der Grenzproduktivität der Arbeit entsprechen muß.

Aus dem Blickwinkel der Nachfrageseite am Arbeitsmarkt ergeben sich daraus folgende Handlungsstrategien: (i) Die sinkende oder niedrige Produktivität durch Ausbremsen des technischen Fortschritts aufzuhalten erscheint angesichts der Globalisierung nicht als überzeugende Strategie. Vielmehr ist darauf zu vertrauen, daß eine beschleunigte Akzeptanz der Informationstechnologie rasch neue Märkte schafft. (ii) Eine Qualifikationsoffensive von Staat und Unternehmen könnte Produktivitätsdefizite der Geringqualifizierten abbauen, soweit sie qualifizierbar sind. (iii) Eine stärkere Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, die von Geringqualifizierten produziert werden, könnte die Produktpreise (relativ zu denen anderer Güter und Dienstleistungen) steigen lassen, und somit zu höherer Arbeitsnachfrage führen. (iv) Der vom Unternehmen zu tragende Bruttolohn kann sinken, entweder durch ein Absenken der direkten oder der indirekten Lohnkosten.

Von der Arbeitsangebotsseite her gesehen wird argumentiert, daß die Entlohnung im Niedriglohnbereich häufig in der Nähe oder unter den Bezügen liegt, die durch Transferzahlungen (Arbeitslosengeld, Arbeitslosen- und Sozialhilfe) zustandekommen. In diesem Falle lohnt sich eine Arbeitsaufnahme nicht, so daß eine sogenannte "Transfer- oder Armutsfalle" vorliegt.

Der hier zu diskutierende Vorschlag konzentriert sich auf eine Maßnahme, die eine volle oder teilweise Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge im Niedriglohnbereich vorsieht. Damit scheint sie gleichzeitig an zwei Seiten des Arbeitsmarktes wirksam zu werden: Die Unternehmen sehen sich in diesem Bereich sinkenden Lohnnebenkosten entgegen und die Haushalte erhalten ein höheres Arbeitseinkommen, das die alternativen Transferzahlungen potentiell weniger attraktiv macht. Allerdings bleibt unklar, ob die Unternehmen die Subvention tatsächlich hälftig weiterreichen müssen. Tatsächlich wird sich zeigen, daß dies nicht sinnvoll ist.

Die Analyse ist durch die unzureichende Datenlage und durch neue gesetzliche Änderungen an anderer Stelle (etwa die 630 DM-Jobs) erschwert. Ziel dieser Kurzstellungnahme kann deshalb nur sein, die wesentlichen Chancen und Probleme der Initiative herauszuarbeiten und eine grobe Abschätzung von Teilnehmerumfang und der fiskalischen Effekte zu erarbeiten.

Abschnitt 2 präsentiert den Vorschlag, diskutiert qualitativ seine Chancen und Risiken und untersucht die vorgesehenen Begleitmaßnahmen. Abschnitt 3 enthält die rechnerische Abschätzung des potentiellen Teilnehmerkreises. Abschnitt 4 ermittelt die potentiellen fiskalischen Effekte. Abschnitt 5 faßt die Ergebnisse zusammen.

2. Vorschlag und qualitative Abwägung

In diesem Abschnitt wird zunächst der Modellvorschlag vorgestellt und analysiert. Dabei gehen wir auf die Anreizwirkungen für das Arbeitskräfteangebot und die Arbeitskräftenachfrage ein. Die potentiellen Reaktionen auf den Arbeitsmarkt und die Wirkungen auf den Arbeitsmarktausgleich werden dargestellt. Wir entwickeln dazu ein Konzept für die Analyse. Schließlich werden die flankierenden Begleitmaßnahmen (erhöhtes Kindergeld, gesetzlicher Mindestlohn) diskutiert.

2.1. Der Vorschlag

In dem Modellvorschlag "Gestaffelter Zuschuß zu den Sozialversicherungsbeiträgen" soll zur Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte die Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge für Arbeitgeber und Arbeitnehmer im unteren Einkommensbereich gesenkt werden. Um den Schutz für die Betroffenen zu erhalten, bleibt die Beitragspflicht unverändert. Bis zu einem Einkommen aus einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bis 1.500 DM pro Monat wird die Zahlung freigestellt, für die der Bund eintritt. Die Zuschüsse fallen im Bereich 1.500 DM bis 3.000 DM mit steigendem Einkommen kontinuierlich nach der Formel

$$\text{Zuschuß} = \left(2 - \frac{\text{Arbeitsentgelt / Monat}}{1.500} \right) * \text{SV} - \text{Beitrag}$$

weg. Für Arbeitszeiten unter 151 Stunden pro Monat wird der Zuschuß nur anteilig gewährt, wobei die Formel

$$\text{Zuschuß (Teilzeit)} = \left(2 - \frac{\text{Arbeitsentgelt / Monat}}{\text{Teilzeitfaktor} * 1.500} \right) * \text{SV} - \text{Beitrag}$$

$$\text{Teilzeitfaktor} = \frac{\text{Arbeitszeit / Woche (Monat)}}{35 (151)}$$

zur Anrechnung kommt.

Voraussetzung für die Gewährung ist, daß tarifliche oder ortsübliche Löhne gezahlt werden. Verfahrenstechnisch gesehen soll es bei der bisherigen

Abführung der SV-Beiträge an die jeweiligen Träger bleiben, wobei die Unternehmen aufgrund eines Nachweises der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse einen Zuschuß beim Finanzamt beantragen, der mit der Mehrwertsteuer verrechnet wird. Als Begleitmaßnahme wird ein erhöhtes Kindergeld für Erwerbstätige mit geringem Einkommen und die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes von 8 DM pro Stunde vorgesehen.

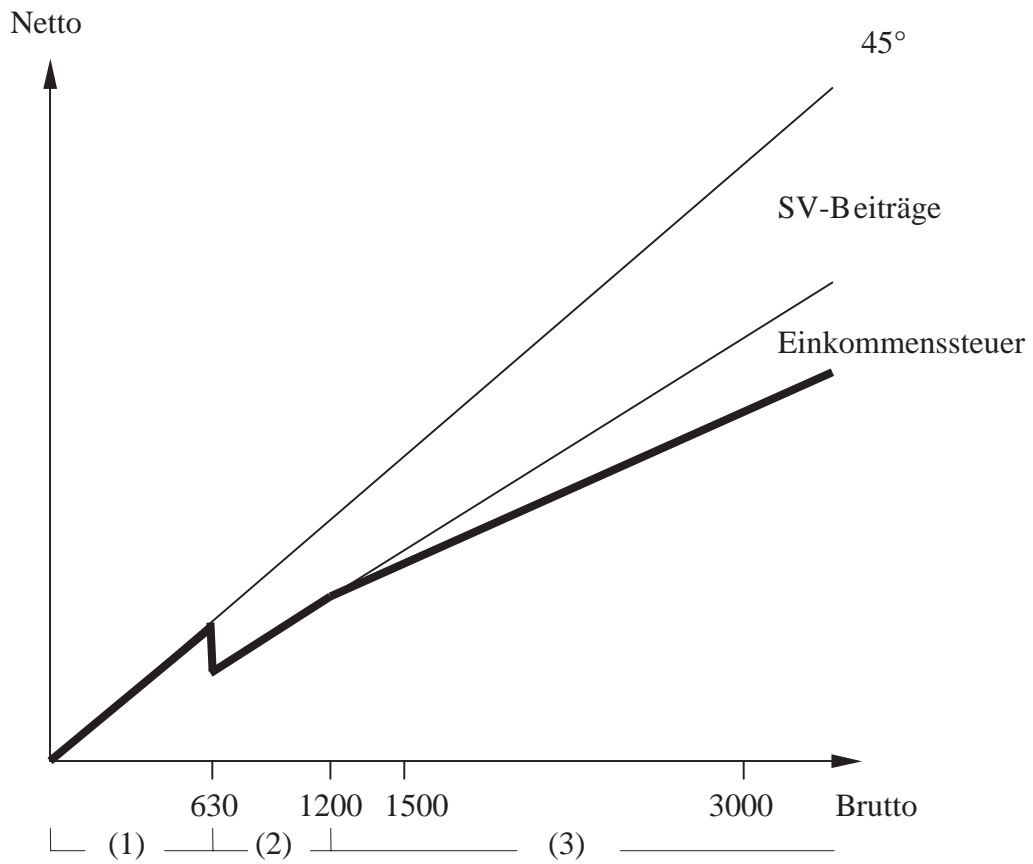
Das Modell geht von einem strikten Zusammenhang zwischen Entlohnung und Qualifikation aus. Es setzt einerseits auf der Unternehmerseite an, indem es mithilft, die realen Lohnkosten der Firmen an die Grenzproduktivität der Arbeit anzupassen. Ein Unternehmer wird eine zusätzliche Arbeitskraft nur einstellen, wenn das Wertgrenzprodukt (der Marktwert der so zu erbringenden Zusatzproduktion) zumindest nicht geringer als die vom Unternehmer zu tragenden effektiven Lohnkosten ist. Dies bedeutet, daß der Reallohn (der Lohnsatz dividiert durch den Produktpreis) langfristig der Grenzproduktivität der Arbeit entsprechen muß. In einem Marktsegment, das stark durch Konkurrenz aus Schwarzarbeit und Zuwanderung gezeichnet sei, bietet sich hier eine besondere Entlastung. Es setzt andererseits (zumindest kann man dies in den Text hineininterpretieren) an der Arbeitsangebotsseite an, indem es im Niedriglohnbereich der sogenannten „Transfer- oder Armutsfalle“ entgegenwirkt. Dort liegt die Entlohnung im Niedriglohnbereich häufig in der Nähe oder unter den Bezügen, die durch Transferzahlungen (Arbeitslosengeld, Arbeitslosen- und Sozialhilfe) zustandekommen.

Der zentrale kritische Punkt bei der Bewertung des Vorschlages liegt bei der Frage, ob die Arbeitnehmer tatsächlich ein höheres Nettoeinkommen erhalten sollen. Ob das vom Modellvorschlag her so gewollt ist, geht aus dem Text nicht klar hervor. Tatsächlich ist vorgesehen, daß die Unternehmer die Subvention voll erhalten, es ist nicht explizit vorgesehen, daß sie hälftig an die Arbeitnehmer weitergereicht werden muß. Der entscheidende Punkt ist aber, daß eine solche Weitergabe kontraproduktiv für das Ziel der Beschäftigungsaufnahme und den Abbau von Arbeitslosigkeit ist. Jenseits von Fragen der Textexegese halten wir es nicht für sinnvoll, einen offensichtlich problematischen Vorschlag zu evaluieren. Wir werden deshalb hier zunächst nur die Konsequenzen der beiden verschiedenen Interpretationen für die Implementierung präsentieren und im folgenden Abschnitt 2.2 die Problematik der Angebotsorientierung thematisieren und unseren Standpunkt theoretisch begründen. Die rechentechnischen Simulationen des Modells in Abschnitt 3 und 4 werden sich hingegen auf die von uns präferierte Nachfrageseite konzentrieren.

Zunächst werden kurz die Konsequenzen einer Durchreichung von 50% der Subvention an die Arbeitnehmer diskutiert: Für einen Überblick sind die Wirkungen der Regelungen auf beide Marktseiten in einer Brutto/Nettorechnung in den Abb. A.1.a-b und A.2.a-b abgebildet. Abb. A.1 betrachtet die Situation aus Arbeitnehmersicht. Abb. A.1.a zeigt deutlich die Sprungstelle im gegenwärtigen System. Nach Abb. A.1.b führt die Maßnahme zu einer Ausweitung des Brutto=Netto-Bereiches und zu einer erfolgreichen Ausglättung der Sprungstelle und der Transferfalle. Prinzipiell ist dies eine intelligente Ausgestaltung, die Anreize zur Arbeitsaufnahme auslösen kann. Abb. A.2 a und b machen deutlich, in welchem Umfang die Arbeitgeber im Niedriglohnbereich subventioniert werden.

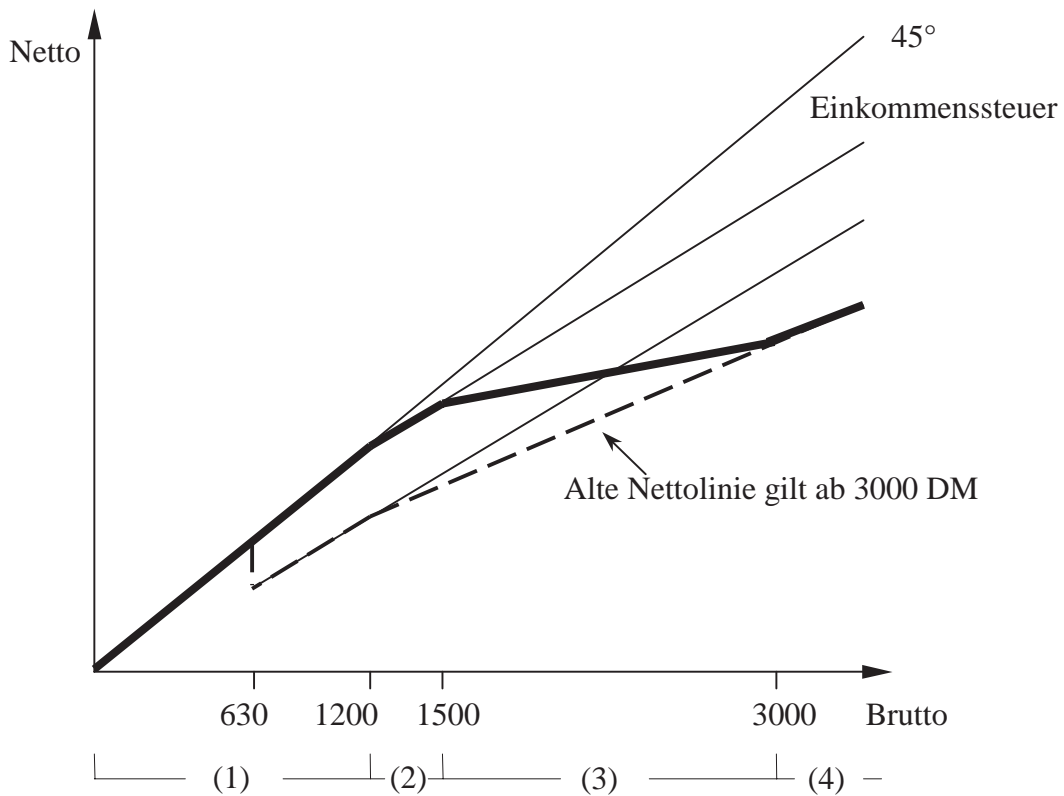
Wir verwenden dagegen im folgenden die Interpretation, daß die Nettoeinkommen der Arbeitnehmer sich nicht ändern, und die Subventionen voll an die Arbeitgeber ausgezahlt werden. Deshalb ergibt sich die Differenz zwischen Lohnkosten und Bruttolohn vor der Reform aus Abb. 1, die natürlich mit Abb. A.2.a identisch ist. Die Entlastungsrechnung (siehe Abb. 2) zeigt, daß im unteren Lohnbereich die Lohnkosten sogar unter den Bruttolohn fallen, bevor die Subvention ab 1.500 DM wieder sukzessive abgeschmolzen wird.

Abb. A.1.a: Brutto-/Nettoentlohnung aus Arbeitnehmersicht (vor Programm)



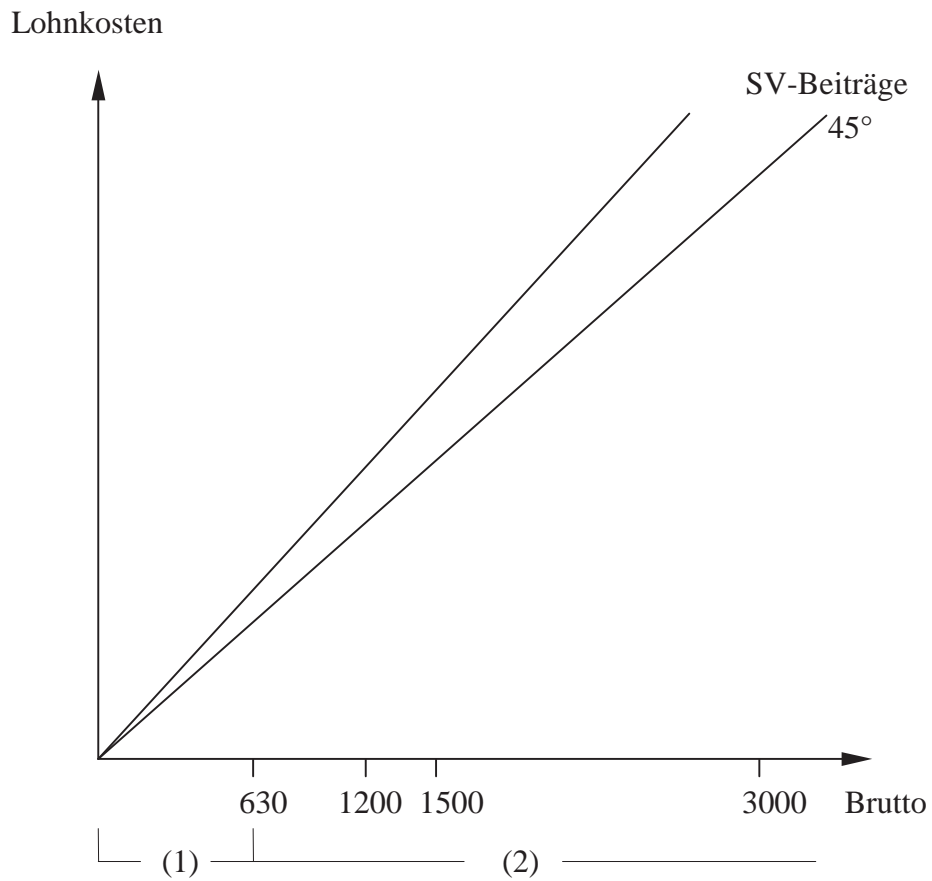
- (1) Bis 630 DM: Brutto = Nettoentlohnung
 - (2) 630 -1200 DM: ca. 20% SV-Beiträge
 - (3) Ab 1200 DM: ca. 20% SV-Beiträge plus Einkommenssteuer
- Heutige Nettolinie

Abb. A.1.b: Brutto-/Nettoentlohnung aus Arbeitnehmersicht (unter Programmbedingung)



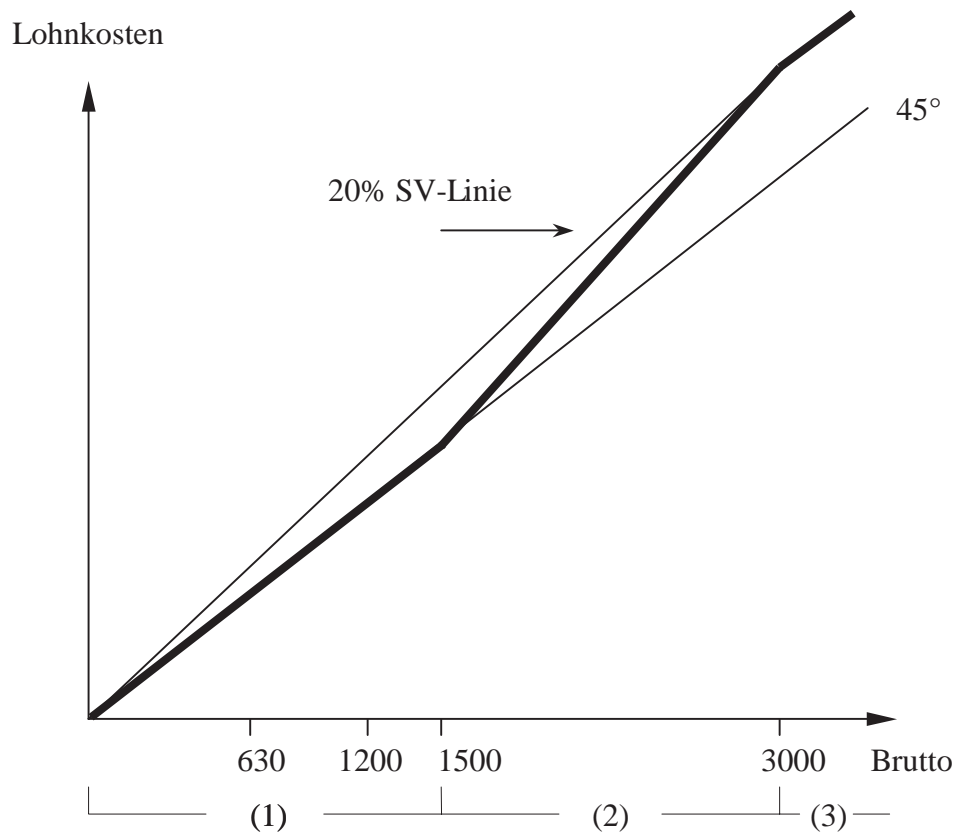
- (1) Bis 1200 DM: Brutto = Nettoentlohnung
- (2) 1200-1500 DM: Einkommenssteuer
- (3) 1500-3000: Einkommenssteuer und wachsender Anteil SV-Beiträge
- (4) Ab 3000 DM: ca. 20% SV-Beiträge plus Einkommenssteuer
- Nettolinie unter Programmbedingungen
- - Nettolinie vor Programm

Abb. A. 2.a: Bruttoentlohnung und Lohnkosten aus Unternehmenssicht (vor Programm)



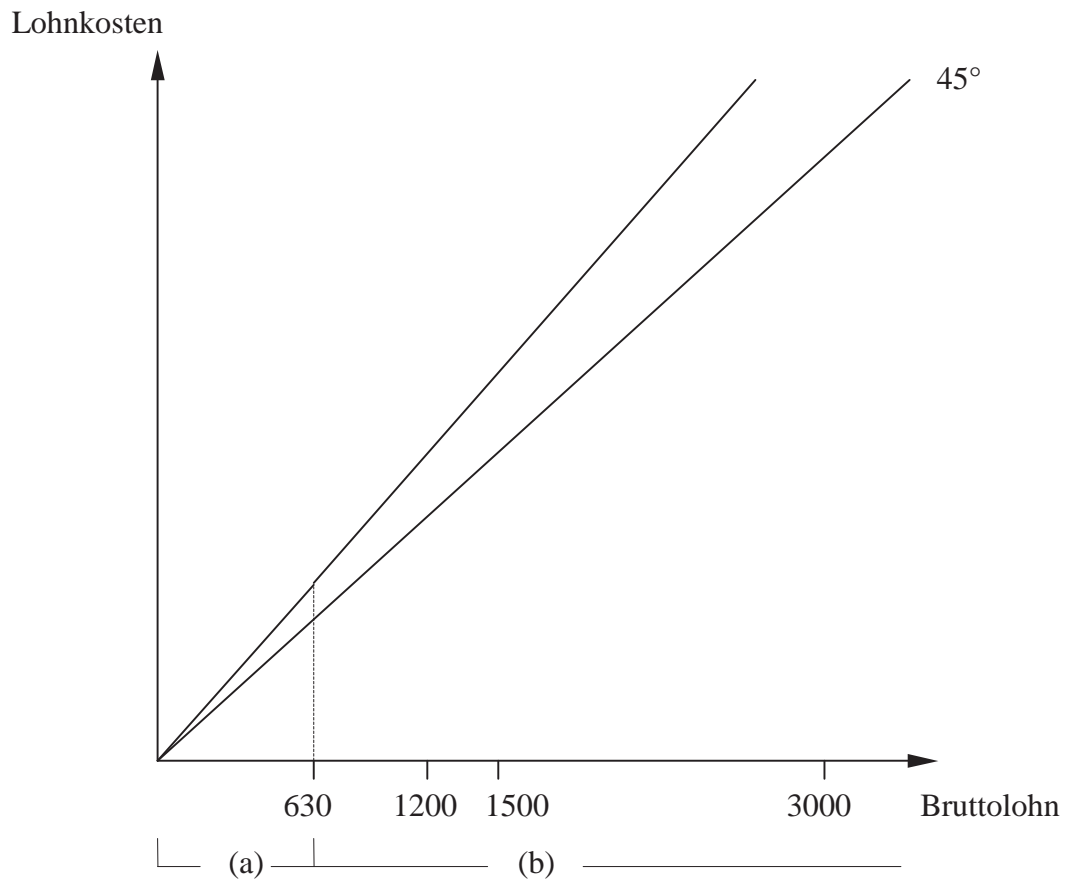
- (1) Bis 630 DM: 22% SV-Beiträge (seit April 1999)
- (2) Ab 630 DM: ca. 20% SV-Beiträge

Abb. A. 2.b: Bruttoentlohnung und Lohnkosten aus
Unternehmersicht (unter Programmbedingungen)



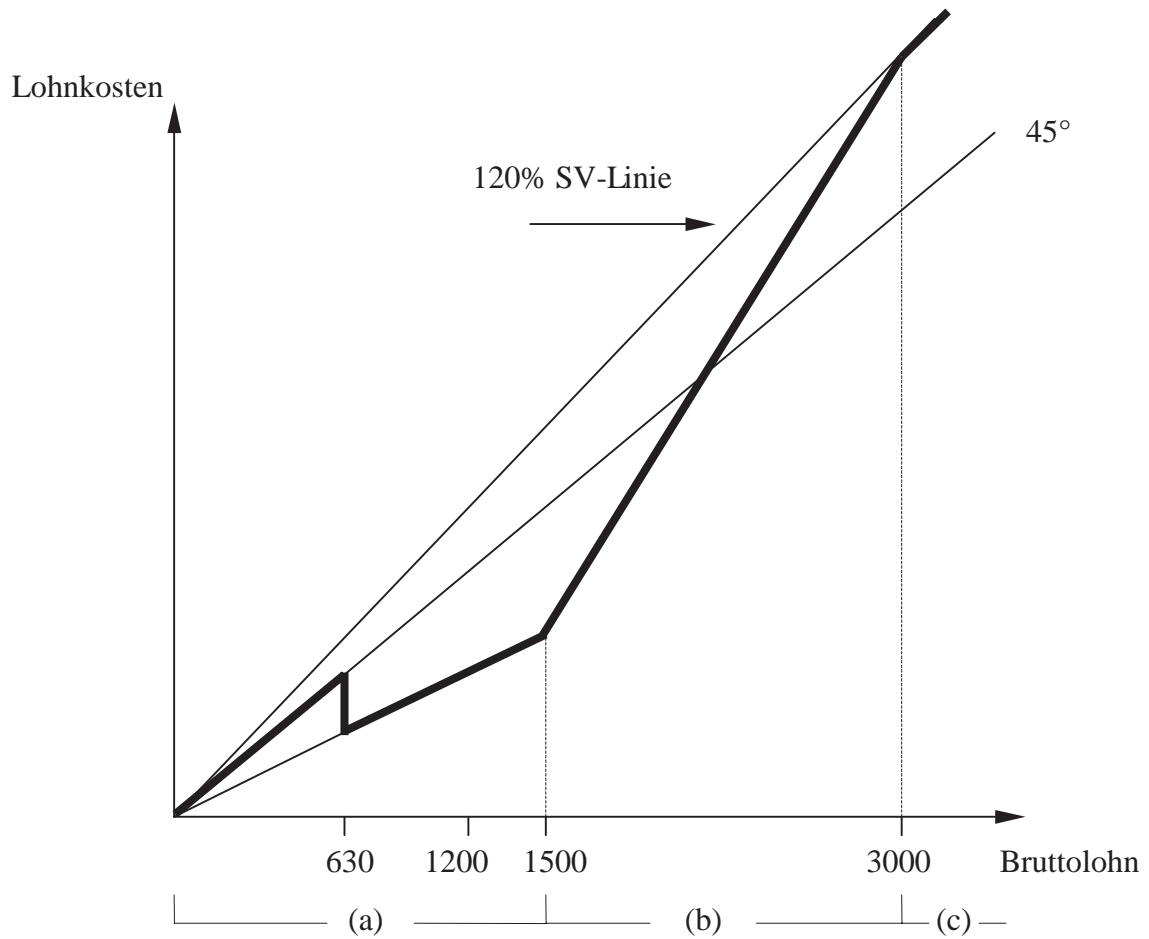
- (1) Bis 1500 DM: keine SV-Beiträge
- (2) 1500-3000 DM: wachsender Anteil SV-Beiträge
- (3) Ab 3000 DM: ca. 20 % SV-Beiträge

Abb. 1: Lohnkosten und Bruttolohn vor Programm



- (a) Bis DM 630: + 22% Abgaben an SV (seit April 1999)
- (b) Ab DM 630: ca. 20% Abgaben an SV

Abb. 2: Lohnkosten und Bruttolohn unter Programmbedingungen



- (a) Bis DM 1500: Lohnkosten < Bruttolohn
- (b) 1500-3000: wachsender Anteil SV-Beiträge
- (c) Ab 3000: wie vorher ohne Programm

Zur Begründung der Begleitmaßnahmen: Es wird zunächst argumentiert, daß die besonders anzusprechenden Empfänger von Sozialhilfe Personen mit kinderreichen Familien sind. Zur Verstärkung der Arbeitsanreize soll deshalb ein erhöhtes Kindergeld gezahlt werden, wenn Arbeit aufgenommen wird. Ferner soll ein gesetzlicher Mindestlohn gezahlt werden, um das starke Absinken des Bruttolohnniveaus in den Bereichen zu verhindern, in denen keine tariflichen Mindestlöhne gelten.

Derzeit werden ferner eine Reihe weiterer alternativer Modelle thematisiert. Alternative Ansätze sind u.a.:

- SPD-Antrag noch aus der vorigen Legislaturperiode: Progressive Staffelung der Sozialabgaben für Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil. Bei niedrig entlohnerten Tätigkeiten werden die Sozialversicherungsbeiträge aus Steuermitteln bezuschußt. (100-prozentiger Zuschuß bei zehn DM je Stunde und Auslaufen des Zuschusses bei 18 DM je Stunde). Außerdem Kombilohn für Sozialhilfeempfänger.
- Scharpf-Modell: Degressiver Zuschuß zu niedrigen Stundenlöhnen aus Steuermitteln, und zwar linear abnehmend von fünf DM Zuschuß bei fünf DM Stundenlohn bis auf null DM ab 15 DM Stundenlohn. Der Zuschuß wird an Arbeitgeber gezahlt und ist steuer und sozialabgabepflichtig.
- Mainzer Modell: Degressiver Zuschuß nur zum Arbeitnehmeranteil an den Sozialversicherungsbeiträgen aus Steuermitteln, und zwar linear abnehmend von 100 Prozent bei der Geringfügigkeitsgrenze bis auf null Prozent ab 1.550 DM Monatseinkommen. Hinzu kommt ein einkommensabhängiger Kindergeldzuschlag für Erwerbstätige von maximal 150 DM monatlich.
- Vorschlag der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA): Die Erwerbseinkommen sollen gleitend angerechnet werden auf Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in Verbindung mit höherem, nach Familiengröße gestaffelten Freibeträgen. Die tariflichen Einstiegsgehälter werden gesenkt.
- Arbeitsministerium mit mehreren Varianten. Vorschlag 1: Im schwach besetzten Bereich zwischen 630 und 1500 DM Einkommen sollen Anreize für zusätzliche Teilzeitbeschäftigungen durch einen degressiv gestaffelten Zuschuß nur zum Arbeitnehmeranteil an den Sozialversicherungsbeiträgen gefördert werden. Vorschlag 2 Großangelegter Versuch für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger. Sie sollen ein Jahr lang monatlich bis zur Höhe des Hilfe-Regelsatzes von rund 540 DM anrechnungsfrei hinzuverdienen können.

Auf diese Modelle kann im Zusammenhang mit diesem Gutachten aber nicht eingegangen werden.

2.2. Konzeptionelle Fragen der Analyse

Diese Sektion entwickelt einen strikten Denkrahmen. Er soll klären helfen, ob die gewählte Doppelstrategie der Beeinflussung von Angebots- und Nachfrageseite sinnvoll ist und welche vereinfachenden Annahmen für die quantitative Analyse der nächsten Abschnitte gemacht werden können. Er wird auch mithelfen, die Begleitmaßnahmen zu bewerten.

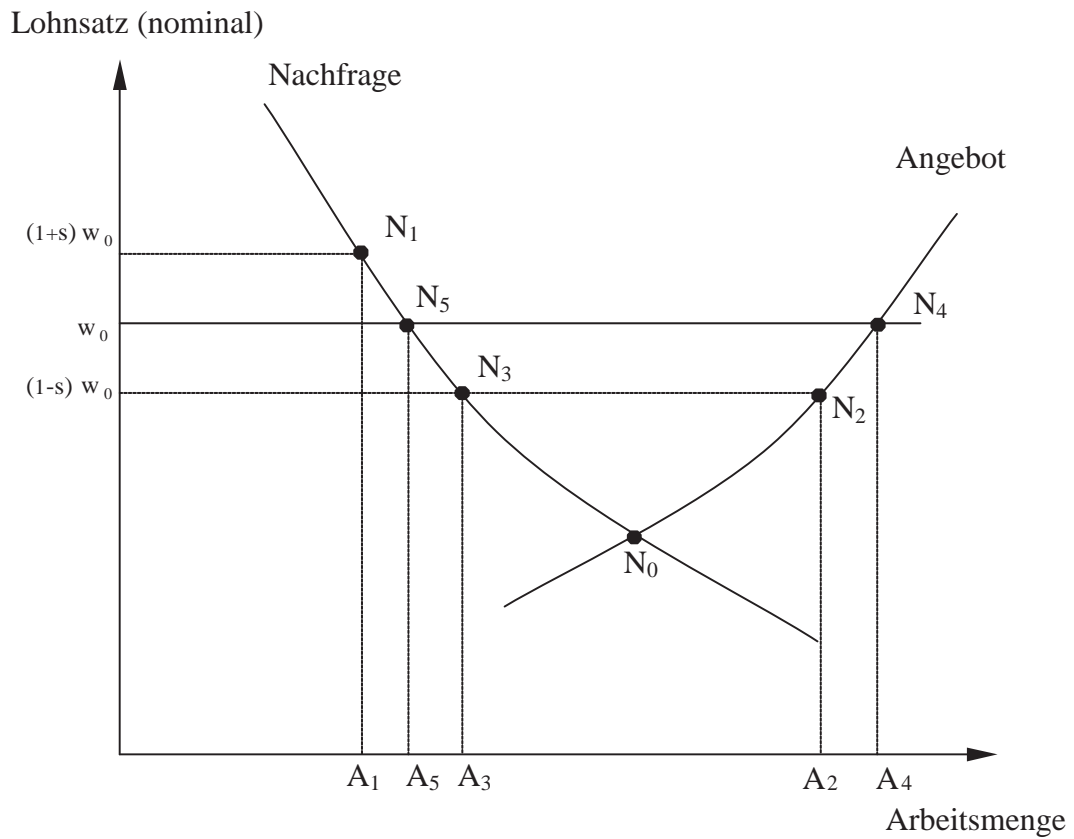
Wir betrachten in einer Partialanalyse den Niedriglohnsektor, der durch extrem hohe Arbeitslosigkeit gekennzeichnet ist. Dies bedeutet zwangsläufig, daß nicht von Markträumung ausgegangen werden kann, sondern daß dieser partielle Arbeitsmarkt durch einen Angebotsüberhang charakterisiert ist. Diese Situation sei zur gedanklichen Klarheit durch zwei Faktoren verursacht, einen tariflichen Mindestlohn w_0 und einen Sozialversicherungssatz (s). Von weiteren Komplikationen sehen wir zur Vereinfachung ab. (Eine beispielsweise explizite Berücksichtigung von Sozial- oder Arbeitslosenhilfe verändert die folgende Analyse nicht, jedenfalls solange diese Hilfe unter dem Tariflohn liegt. Gibt es in der Praxis in einem Sektor formal keinen Tariflohn, so wird sich die Lohnbildung im Niedriglohnbereich faktisch an vergleichbaren Tariflöhnen orientieren.)

Im üblichen Nachfrage-Angebotschema läßt sich die Situation damit wie in Abb. 3 darstellen. Angebot und Nachfrage können sich nicht im Punkt N_0 ausgleichen, der Tariflohn w_0 sorgt für eine Realisation in N_4 auf der Angebotskurve und in N_5 auf der Nachfragekurve und für Arbeitslosigkeit im Umfang von A_5A_4 . Die Einführung eines Sozialversicherungssatzes s , der in gleicher Höhe von Unternehmung und Arbeitnehmer getragen wird, führt zu einer weiteren Reduktion der Arbeitsnachfrage von A_5 auf A_1 , denn der von der Firma zu tragende Lohnsatz ist jetzt $(1+s)w_0$. Das Arbeitsangebot schränkt sich ebenfalls ein (von A_4 auf A_2), denn der an den Arbeitnehmer gelangende Nettolohn ist $(1-s)w_0$. Dabei hängt es im allgemeinen von der Lage der Kurven ab, ob die Arbeitslosigkeit sich ausweitet, gleich bleibt oder zurückgeht. Es wird klar, daß in einer solchen Marktsituation die Arbeitsnachfrage und nicht das Arbeitsangebot den Schlüssel für die Beschäftigung darstellt.

Mit Abb. 3 kann jetzt die Konsistenz der vorgeschlagenen Maßnahme geprüft werden. Übernimmt der Staat s für Unternehmer und Arbeitnehmer, d.h. egalisieren sich Lohnkosten und Lohnsatz zu w_0 , dann steigt zunächst die Arbeitsnachfrage der Unternehmer von A_1 auf A_5 . Es steigt aber auch das Arbeitsangebot von A_2 auf A_4 . Beide Marktseiten erhalten eine Subvention; das erscheint zunächst gerecht, ist aber kontraproduktiv, da die Wirkungen auf die Arbeitslosigkeit abgeschwächt, wenn nicht sogar überkompensiert werden (auch wenn gleichzeitig etwas mehr Beschäftigung entsteht). Eine solche Politik kann nicht im Sinne des Modellvorschlages sein. Wir schließen daraus, daß diese Ausgestaltung nicht gemeint sein kann.

Statt dessen greifen wir auf den bereits in Abschnitt 2.1 geäußerten Interpretationsvorschlag zurück, bei dem sich die Subvention auf den Unternehmer in Höhe von $2s$ konzentriert. Für den Arbeitnehmer bleibt der Nettolohn von $(1-s)w_0$ bestehen. Dies bedeutet, daß sich die Unternehmer auf ihrer Arbeitsnachfragekurve von N_1 auf N_3 nach unten bewegen und die Arbeitnehmer fest auf ihrer Angebotskurve im Punkt N_2 verbleiben. Daraus folgt, daß die Beschäftigung kräftig um A_1A_3 ausgeweitet und die Arbeitslosigkeit um den gleichen Betrag auf A_3A_2 gesenkt werden kann.

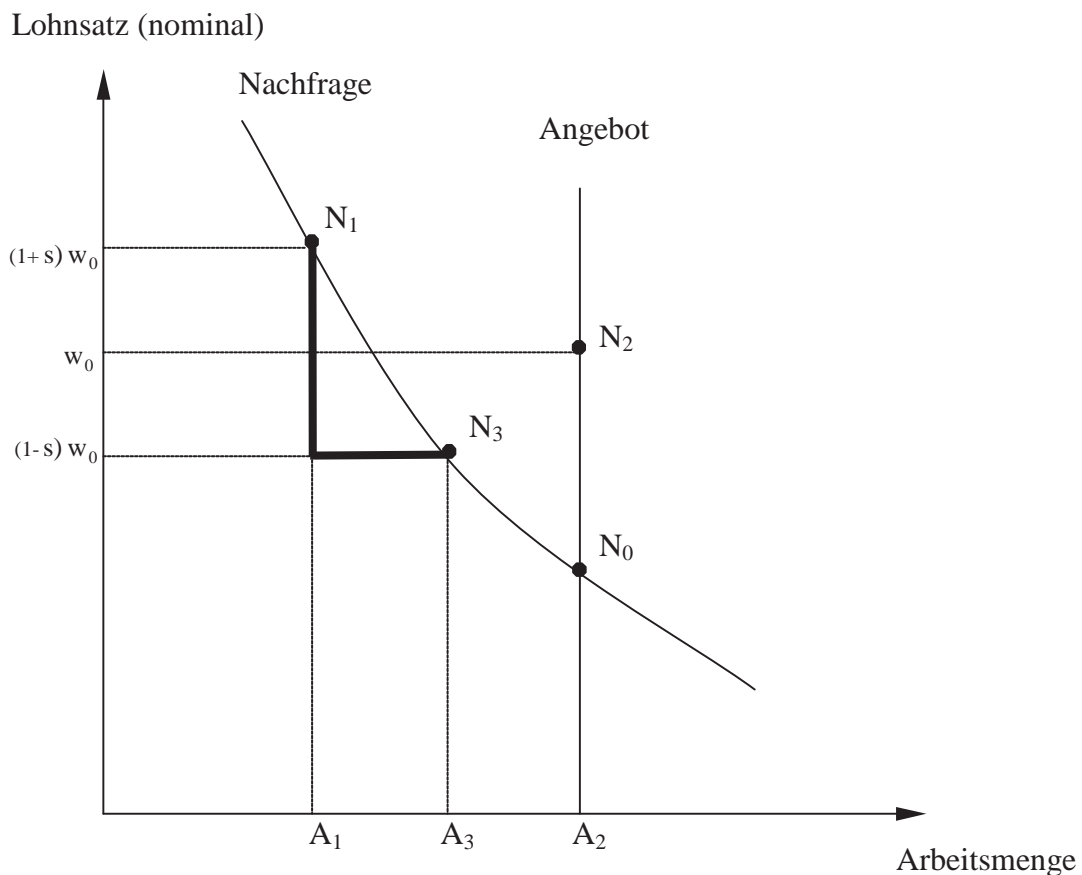
Abb. 3: Schematisches Modell des Niedriglohnsektors



w_0 : Tariflohn
 s : Sozialversicherungssatz

Die später im Gutachten vorgestellten Simulationen gehen von einer weiteren Vereinfachung des theoretischen Konzeptes aus. Wie Abschnitt 2.3 zeigen wird, ist die Reaktion des Arbeitsangebots auf Lohnsatzänderung sehr gering. Es ist deshalb angemessen, den Zusammenhang schematisch wie in Abb. 4 zu modellieren. Die Darstellung macht klar, daß das Programm im wesentlichen eine Lohnsubvention an die Unternehmer ist, die die Arbeitsangebotsseite unbeeinflußt läßt, selbst wenn die Arbeitsangebotsseite durch die Maßnahme berührt werden soll. In dieser empirisch relevanten Situation gibt es also ein weiteres Effizienzargument, sich auf die Unternehmersubvention zu konzentrieren.

Abb. 4: Simulationskonzept



w_0 : Tariflohn
 s : Sozialversicherungssatz

Zusammenfassend kann gesagt werden: Will die politische Maßnahme in einer Situation hoher Arbeitslosigkeit im Niedriglohnsektor gleichzeitig Nachfrage und Angebot ausweiten, so wird sie wenig, nichts oder sogar Unheil bei der Arbeitslosigkeit anrichten. Konzentriert sie sich dagegen auf die wirksame Marktseite (die Arbeitsnachfrage), so ist sie effektiv und wirksam. Wir gehen deshalb davon aus, daß der Modellvorschlag in seiner wirksameren Form simuliert werden soll.

2.3. Chancen und Risiken

Dieser Abschnitt beschäftigt sich mit den wahrscheinlichen Effekten des Programms auf Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt und den möglichen Arbeitsmarktausgleich. Er schließt mit einer Diskussion der Chancen und Risiken des Projekts.

Die Angebotsseite ist seit Jahren international gut untersucht worden, die "klassische" Einführung in den Stand der (vor allem amerikanischen) Literatur ist Killingsworth (1983). Eine gute Zusammenfassung der Forschungsergebnisse für die Länder Nordeuropas ist der Sammelband von Atkinson und Mogensen (1993), eine Zusammenfassung der deutschen Situation findet sich in dem Beitrag aus diesem Band von Zimmermann (1993), der auch auf die Fülle von methodischen Problemen eingeht, die sich bei der Analyse der Angebotsseite ergeben. Die neuesten Untersuchungen für deutsches Datenmaterial stammen von Trabert et al. (1998), Buslei et al. (1999) und Kaltenborn (1999).

Die übergroße Zahl an Untersuchungen der Angebotselastizitäten im Vergleich zu den Nachfrageelastizitäten verwundert sehr. Dies ist in der begrenzten Verfügbarkeit von Mikrodaten für die Nachfrageseite erklärbar. Es ist mutig, in Zeiten, in denen die Nachfrageseite langanhaltend die Beschäftigung dominiert, aus beobachtetem Datenmaterial das Arbeitsangebot identifizieren zu wollen. Dennoch gibt es nicht endenwollende Untersuchungen der Angebotsseite, wie sie auch für die gegenwärtige Debatte der Beschäftigung im Niedriglohnbereich eine Rolle spielen.

Einen Überblick über die Forschungsergebnisse, die für uns hier nützlich sind, wurde in Tabelle 1 zusammengestellt. Dabei gibt es Untersuchungen, die sich mit der Reaktion der Arbeitsstunden und der Partizipationswahrscheinlichkeit beschäftigen. Bei den Determinanten wird zwischen Lohn- und Einkommenseffekten unterschieden. Die Effekte sind - insbeson-

dere in neueren Studien - insgesamt eher klein. Für Männer sind die gemessenen Effekte der Löhne überwiegend Null, nur für Frauen gibt es eine gewisse Reagibilität. Dies ist auch die Schlußfolgerung aus der internationalen Literatur. Lohneffekten auf das Arbeitsangebot wird eine zu vernachlässigende Rolle beigemessen. Dies mag an ungeeigneten Schätzsituationen liegen oder an einer unangemessenen Repräsentation der institutionellen Verhältnisse. (Allerdings kommen die Studien, die institutionell komplex modellieren eher zu schwachen Reaktionen.) Es mag sein, daß eine geeignete neue institutionelle Reform hohe Arbeitsanreize freilegt: Sie gab es aber in der Vergangenheit offensichtlich nicht, sonst würden es uns die Daten mitteilen. Insoweit können wir aus der der Vergangenheit für die Modellierung nicht viel Positives lernen.

Dieser Befund ermutigt uns, in der in Abschnitt 2.2 beschriebenen Weise das Angebot als starr zu modellieren. Da die Arbeitsmärkte im Niedriglohnbereich keinesfalls als geräumt angesehen werden können, ist dies aber nicht restringierend. Im Gegenteil würden weitere Arbeitsanreize nur zu höherer gemessener Arbeitslosigkeit führen. Man mag hier argumentieren, es könnte für die Sozialkassen gut sein, einige Bezieher von Sozialhilfe zur Aufnahme von Arbeit zu bewegen. So sehr das auch richtig sein mag, erscheint es uns zweifelhaft, daß sich diese Arbeitsanbieter gegen neu motivierte Personen aus der stillen Reserve durchsetzen werden.

Tabelle 1: Arbeitsangebot

Quelle	Charakterisierung	Lohn- elastizität	Einkommens- elastizität
Franz und Kawasaki (1981) ^a	Verheiratete Frauen	1,08	-0,20
Franz (1985) ^a	Verheiratete Frauen	1,37	-0,29
Leu und Kugler (1986) ^a (Schweiz)	Männer	0,26	-0,07
	Verheiratete Frauen	2,85	-0,19
	Unverheiratete Frauen	0,72	-0,39
Zweimüller (1987) ^a (Österreich)	Frauen	0,17	-0,02
Merz (1990) ^a	Verheiratete Frauen	-0,10	-0,02
	Unverheiratete Frauen	-0,08	-0,00
Stobernack (1991) ^a	Alle	0,01	-0,00
	Männer	0,03	0,00
	Frauen	0,01	0,00
	Unverheiratete Frauen	-0,00	-0,00

Strøm und Wagenhals (1991) ^a	Verheiratete Frauen	0,96	-0,06
Kaiser et al. (1992)	Verheiratete Männer	-0,00	-0,22
	Unverheiratete Frauen	0,37	-0,01
Trabert et al. (1998)	Sachsen-Anhalt: Frauen	0,601	—
	Männer	0,19	—
Buslei et al. (1999)	Arbeitsstunden		
	Alleinstehende: Männer	0,08	—
	Frauen	0,11	—
	Paare: Änderung des Lohnsatzes des Mannes:		
	Männer	0,12	—
	Frauen	-0,06	—
	Paare: Änderung des Lohnsatzes der Frau:		
	Männer	-0,002	—
	Frauen	-0,25	—
	Partizipation Alleinstehende:		
	Männer	0,06	—
	Frauen	0,04	—
	Paare: Änderung des Lohnsatzes des Mannes:		
	Männer	0,08	—
	Frauen	-0,01	—
	Paare: Änderung des Lohnsatzes der Frau:		
	Männer	0,00	—
	Frauen	0,08	—
Kaltenborn (1999)	Partizipationsentscheidung (in Abhängigkeit v Haushaltsnettoeinkommen).		
	Frau ohne Partner:		
	Nicht-beschäftigt → Teilzeit		0,20
	Nicht-beschäftigt → Vollzeit		0,07
	Teilzeit → Vollzeit		0,14
	Frau mit Partner:		
	Nicht-beschäftigt → Teilzeit		0,37
	Nicht-beschäftigt → Vollzeit		0,13
	Mann ohne Partner:		
	Teilzeit → Vollzeit		0,04
	Mann mit Partner:		
	Teilzeit → Vollzeit		0,04

^a Für weitere Informationen und Quellenangaben vgl. Zimmermann (1993).

Die Nachfrageseite ist eher spärlich analysiert. Das Standardlehrbuch ist Hamermesh (1993), das die internationale Literatur und ihre empirischen Untersuchungen umfassend abbildet. Die deutschen Befunde sind dort nur sehr spärlich erfaßt, eine Zusammenfassung relevanter deutscher Ergebnisse sind deshalb in Tabelle 2 enthalten. Demnach gibt es Lohnelastizitäten, die sich in den Bereichen von -0,1% bis -1,2% bewegen. Für den Niedriglohnbereich kann man insgesamt von einem relevanten Bereich der Elastizitäten von -0,3 bis -0,9 ausgehen. Wir werden deshalb unsere Simulationen in den nächsten Teilen des Gutachtens auf die Elastizitäten (-0,3; -0,6; -0,9) stützen und zur Sicherheit von der mittleren Elastizität als Referenzfall ausgehen. Die obere und mittlere Variante gibt aber eine Abschätzung der Unsicherheiten, die wir im weiteren im Gutachten von der Berechnung der Beschäftigungseffekte bis zur Schlußkalkulation der Kosten beibehalten.

Tabelle 2: Arbeitsnachfrage

Quelle	Charakterisierung	Gering-qualifiziert	Mittlere Qualifikation	Hoch-qualifiziert	Gesamt
Franz und König (1986)	Verarbeitendes Gewerbe	—	—	—	-0,96
Stark und Jänsch (1988)	Verarbeitendes Gewerbe	—	—	—	0,51
Flaig und Steiner (1989)	Verarbeitendes Gewerbe	—	—	—	-0,14
Kraft (1991)	Verarbeitendes Gewerbe	—	—	—	-0,5
Zimmermann and Bauer (1997)	Gesamtwirtschaft	-0,85	—	-0,45	—
Trabert et al. (1998)	Verarbeitendes Gewerbe Ostdeutschland	—	—	—	-1,156
Falk und Köbel (1999)	Verarbeitendes Gewerbe	-0,276	-0,05	-0,048	—
Buslei et al. (1999)	Gesamtwirtschaft – Niedriglohnbereich: Arbeitsvolumen (Std.)				
	Männer	-0,67	—	-0,20	—
	Frauen	-0,45	—	-0,40	—
	Beschäftigte				
	Männer	-0,61	—	-0,05	—
	Frauen	-0,19	—	-0,18	—

Der Arbeitsmarktausgleich kann in ungleichgewichtigen, nicht neoklassisch operierenden Arbeitsmärkten nur schwer bewertet werden. Wir beurteilen allerdings das Arbeitsangebot als nicht wesentlich reagibel. Wir interpretieren ferner das Reformkonzept als im wesentlichen nicht angebotsbezogen. (Auf die Frage des Kindergeldes gehen wir in der folgenden Sektion ein.) Deshalb kann und soll das Arbeitsangebot nichts zum Arbeitsmarktausgleich beitragen. Die Arbeitsmarktwirkungen werden dann voll und unmittelbar durch die Nachfragewirkungen abgebildet. Das impliziert natürlich, daß immer genügend Arbeitsangebot frei zur Verfügung sein muß. Das wird nur dann nicht der Fall sein, wenn die Arbeitsnachfrageeffekte enorme Wirkungen haben, was bei den empirisch vorgefundenen Elastizitäten nicht zu erwarten ist.

Grundsätzlich gilt, daß das vorgeschlagene Programm eine sinnvolle Zielrichtung erkennen läßt. Auch die in Sektion 2.1 diskutierte Beseitigung der existierenden Transferfalle ist grundsätzlich wirtschafts- und sozialpolitisch sinnvoll, für die Beseitigung von Arbeitslosigkeit aber derzeit nicht ziel- effizient. Die Frage, ob das Programm durchgeführt werden sollte, ist dann eine Frage der Kosten und des Nutzens in Form zusätzlicher Beschäftigung. Es muß allerdings auch bedacht werden, ob das Programm nur temporär eingeführt werden soll, oder ob an eine dauerhafte Schaffung eines Niedriglohnsektors gedacht ist. Dagegen sind ordnungspolitische Bedenken anzumelden. Die Frage ist aber auch, ob eine temporär eingeführte Regelung Unternehmen überhaupt handeln läßt, denn die zusätzlichen Arbeitnehmer wären ja dauerhaft eingestellt, auch wenn das Programm ausläuft. Dann käme es nur zu Mitnahmeeffekten. Das Programm könnte ferner auf Langzeitarbeitslose beschränkt werden, um die Gefahr hoher Mitnahmeeffekte zu reduzieren. Allerdings gibt es hier bereits schon Förderprogramme, die nicht zureichend genutzt werden - wohl weil die Risiken mit Langzeitarbeitslosen noch größer sind.

2.4. Die Begleitmaßnahmen

Als Begleitmaßnahmen sind ein erhöhtes Kindergeld für Erwerbstätige mit geringem Einkommen und die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes vorgesehen. Das Kindergeld verursacht für das Arbeitsangebot einen Einkommenseffekt, dessen Wirkung getrennt nach zwei Situationen untersucht werden muß.

Arbeitet die betroffene Person bereits, so erhält sie die Transferzahlung ohnehin. Da der Einkommenseffekt auf das Arbeitsangebot wie in Tabelle 1

gezeigt negativ ist, wird sie ihr Stundenangebot einschränken. Bereits arbeitende Individuen mit Familien werden also im Niedriglohnbereich ihr Arbeitsangebot einschränken. Dies widerspricht offensichtlich der Intention des Programmes. Es könnte aber zur Reduktion von Arbeitslosigkeit beitragen, indem es Arbeitsvolumen für andere Arbeitnehmer freimacht. Dies entspricht dem traditionellen Konzept, daß eine Familienförderung entlastende Wirkungen für den Arbeitsmarkt haben kann. Es werden aber eher Frauen sein, die sich vom Arbeitsmarkt zurückziehen. Es erscheint fraglich, ob diese Intention hinter dem Modellvorschlag steht.

Arbeitet die Person nicht, so wird der Transfer nur gewährt, wenn tatsächlich eine Tätigkeit aufgenommen wird. Es besteht deshalb ein positiver Anreiz zur Arbeitsaufnahme. Insoweit entspricht das den Intentionen des Vorschlages. Es bleibt aber offen, ob diese Personen tatsächlich Arbeit finden können. Tatsächlich wird das nur stattfinden, wenn der Arbeitsmarkt wettbewerblich organisiert ist, d.h. eine Lohnsenkung erfolgen könnte, und wenn nicht bereits ein Angebotsüberhang an Arbeitswilligen vorliegen würde.

Unter den bisher unterstellten Rahmenbedingungen ist also der Kindergeldvorschlag widersprüchlich und tendenziell kontraproduktiv. Er wird deshalb bei unseren Modellrechnungen in den Abschnitten 3 und 4 nicht berücksichtigt.

Die Forderung nach allgemeinen gesetzlichen Mindestlöhnen ist in den vergangenen Jahren sowohl auf politischer Ebene (vgl. die Diskussion um die Entsenderichtlinie) als auch in der internationalen wissenschaftlichen Diskussion (vgl. Brown, 1988; Card und Krüger, 1995; Kennan, 1995; Symposium, 1995; Neumark and Wascher, 1992; Dolado et al., 1996) zunehmend populärer geworden. Dabei ist die Frage, ob höhere Mindestlöhne zu mehr Beschäftigung führen können, sehr umstritten. Eine allgemeine Bewertung der Chancen und Risiken von staatlichen Mindestlöhnen für Deutschland würde eine eigenständige Begutachtung erfordern.

Die Thematisierung von Mindestlöhnen im Kontext des Modellvorschlages hat sicherlich die Absicht, die Akzeptanz im politischen Raum zu erhöhen. Es ist aber problematisch, ein solches auch politisch kritisches Thema en passant anzugehen, zumal sich dabei die Frage stellt, ob dadurch nicht mittelfristig die Tarifautonomie durch Staatsinterventionen ausgehebelt wird.

Ignoriert man diese Bedenken, so kann man sich die Frage stellen, was solche Mindestlöhne bewirken bzw. ob sie überhaupt eine Relevanz erlangen können. Nun besteht die Gefahr, daß Unternehmer sukzessive Teilzeitjobs als Vollzeitjobs (bei gleichzeitiger Absenkung des Lohnsatzes) ausweisen, um die Zuschüsse zu verdoppeln. Dies könnte durch Mindestlöhne gebremst werden. Dies ist auch der Fall, wenn die Arbeitnehmer tatsächlich bezuschußt werden und die Arbeitgeber versuchen, diese zusätzlichen Einkommen der Arbeitnehmer abzuschöpfen. Das ist aber nur dort der Fall, wo nicht die Schutzfunktion von Tariflöhnen existiert.

Andererseits besteht die Gefahr, daß sich die beiden Tarifparteien auf sukzessive höhere Tariflöhne einigen. Dies gilt sowohl, wenn die Subvention nur an die Unternehmer gelangt oder wenn die staatliche Förderung hälftig an Unternehmer und Arbeitnehmer verteilt wird. Die staatlichen Zahlungen sind ja absolut um so höher, je höher der Tariflohn liegt. Allerdings subventioniert der Staat nur einen Teil der Kostensteigerung.

In der Summe ist unklar, ob die Lohnbildung tatsächlich nach unten ins Rutschen kommen kann. Damit bleibt das falsche ordnungspolitische Signal eines Eingriffs in die Tarifautonomie.

3. Abschätzung des potentiellen Teilnehmerkreises

Zuerst simulieren wir die existierende Bruttoeinkommensverteilung. Dann leiten wir daraus den sich in den relevanten Bereichen befindlichen Personenbestand ab und thematisieren das für die Beschäftigungsausweitung zur Verfügung stehende Erwerbspersonenpotential. Danach werden die Arbeitsnachfrageeffekte für sozialversicherungspflichtige und vormals sozialversicherungsfreie Beschäftigungsverhältnisse ermittelt. Schließlich bewerten wir die Gesamteffekte und ihre Problematik. Zu allen Fragen wurden Alternativrechnungen durchgeführt.

3.1. Die existierende Bruttoeinkommensverteilung

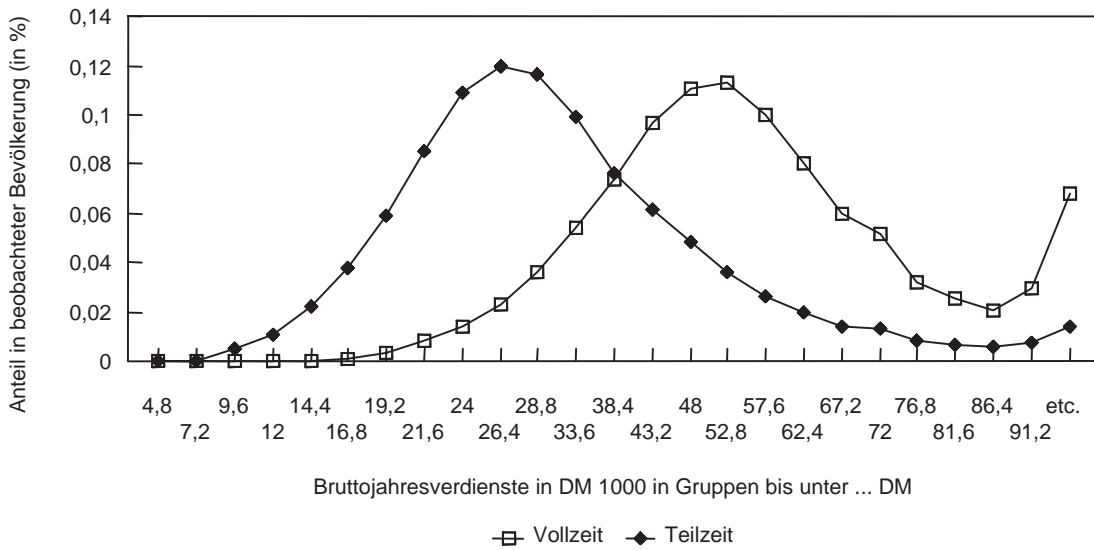
Grundsätzlich kann die Bruttoeinkommensverteilung aus diversen Datenquellen abgeleitet werden. Der Mikrozensus erfaßt nur Nettolöhne. Über die aktuellen Wellen der Beschäftigtenstichprobe verfügt nur das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg, der Wissenschaft stehen bisher nur Daten bis einschließlich 1990 zur Verfügung. Das Sozioökonomische Panel des Deutschen Instituts für Wirtschafts-

forschung stellt eine alternative interessante Datenquelle dar. Da wir aber der Stichprobenverteilung für die hier untersuchte Fragestellung weniger vertrauen, stützen wir uns auf eine andere Datenquelle. Wir werden uns in der Folge auf die Gehalts- und Lohnstrukturerhebung des Statistischen Bundesamtes von 1995, in Kombination mit Informationen zur Einkommensverteilung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten konzentrieren, die wir auf den Stand von 1998 hochgerechnet haben.

Generell ungeklärt und umstritten ist ferner die Genauigkeit der Erfassung der geringfügigen Beschäftigung. Hinzu kommt die in diesem Jahr begonnene Umstellung des Meldeverfahrens zur Sozialversicherung für diese Beschäftigten, die für die Messung der Erwerbstätigenzahlen neue Überraschungen bringen kann. Jede Analyse unter diesen Rahmenbedingungen ist mit großen Unsicherheiten behaftet.

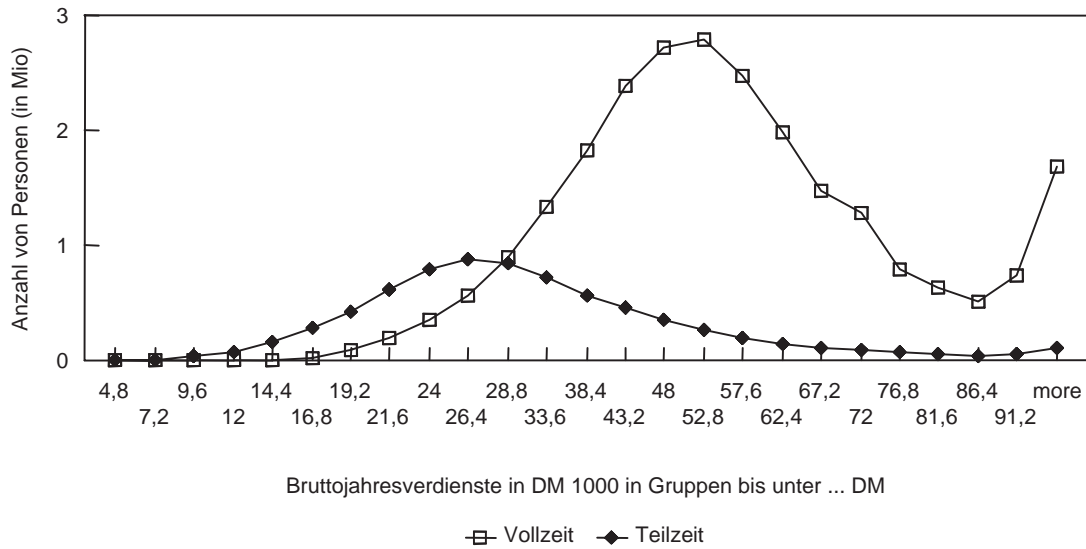
Unsere Analyse stützt sich zunächst auf die Gehalts- und Lohnstrukturerhebung des Statistischen Bundesamtes von 1995, die durch zusätzliche Informationen zur Bruttoeinkommensverteilung der ganzjährig sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus dem Jahre 1994 angereichert wurden. Aus den Sozialversicherungsdaten, die keine Schichtung der Niedrigeinkommensbezieher unter 28.000 DM Jahreseinkommen enthalten, wurde der Anteil der Verdienener mit Jahreseinkommen unter 28.800 DM in der sozialversicherungspflichtigen Bevölkerung (andere Beschäftigte sind für die Problemlage - Zuschuß zum Sozialversicherungsbeitrag - nicht relevant) getrennt nach Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung berechnet. Mit diesem Anteil wurden die beobachteten Niedriglohngruppen der Gehalts- und Lohnstrukturerhebung gewichtet, da diese Statistik zwar eine feinere Unterteilung der Niedrigeinkommensbezieher enthält, aber diese Gruppen unterrepräsentiert erfaßt. Dies ergibt eine sich auf Niedrigeinkommen erstreckende Verteilung der Bruttojahresverdienste für die gesamte sozialversicherungspflichtige (und ganzjährig beschäftigte) Bevölkerung für 1994 mit 17,4 Mio. Vollzeit- und 5,1 Mio. Teilzeitbeschäftigten. Nicht abgebildet bleiben zunächst ca. 8 Mio. nicht ganzjährig beschäftigter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter. Abb. 5 beschreibt die Verteilung von Bruttovollzeit- und -teilzeiteinkommen auf Einkommensgruppen als Anteil der beobachteten Voll- und Teilzeiterwerbstätigen, wie sie sich aus den bisher dargelegten Überlegungen ergeben.

Abb. 5: Struktur der Bruttovollzeit- und -teilzeiteinkommen



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IZA

Abb. 6: Für 1998 hochgerechnete Verteilung der Anzahl der Bruttovollzeit- und -teilzeiteinkommen



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IZA

Die Daten sollen auf den aktuellen Rand hochgerechnet und auf alle Arbeitsverhältnisse ausgedehnt werden. Dazu beziehen wir einen Beschäftigungs-Hochrechnungsfaktor ein: Die vorhandenen Daten decken für 1994 22,495 Mio. ganzjährig sozialversicherungspflichtig beschäftigte Personen ab. Laut neuesten Angaben des Statistischen Bundesamtes (1999) waren 1994 32,677 Mio. Arbeitnehmer als Angestellte oder Arbeiter beschäftigt und

1998 32,001 Mio. Unter der Annahme, daß sich erstens die nichtabgebildeten Beschäftigungsverhältnisse genauso auf die Bruttoeinkommenskategorien verteilen wie die ganzjährig sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die erfaßt wurden, sowie zweitens, daß sich die Verteilung über Einkommensgruppen zwischen 1994 und 1998 nicht geändert hat, wird einheitlich ein Beschäftigungs-Hochrechnungsfaktor von 1,422 (= 32,001/22,495) angenommen. Abb. 6 beschreibt nun die Verteilung von Bruttovollzeit- und -teilzeiteinkommen auf Einkommensgruppen in der Gesamtzahl der Personen, hochgerechnet auf das Jahr 1998.

3.2 Ableitung des relevanten Personenbestandes und des Erwerbspersonenpotentials

Die Modellannahmen zu Einkommensgrenzen beziehen sich auf 1999, während die zur Wirkungsabschätzung verwandte Einkommensverteilung in 1994er Einkommensgruppen gehalten ist. Daher werden die relevanten Einkommensgruppen wie folgt umgerechnet:

Tabelle 3: Deflationierung der 1999er Einkommensgrenzen

Jahr	1999	1994	1994
Vollzuschußgrenze	18.000 p.a.	16.920 p.a.	16.800 p.a.
Teilzuschußgrenze	36.000 p.a.	33.840 p.a.	33.600 p.a.
Preisindex (1991 = 100)	120,0	112,8	
Beschreibung:	vorgegebene Originalwerte	umgerechnete Werte	verfügbare und verwendete Kategorien

Wir kommen dann zur Auszählung der in den relevanten Bereichen befindlichen Personen. Auf Basis der zuvor berechneten Verteilung ergeben sich folgende Zahlen:

Tabelle 4: Auszählung der Personalbestände in den kritischen Bereichen

Bruttoeinkommensbereich	Vollzeit	Teilzeit	Gesamt
Die hochgerechneten Zahlen für 1999 sind:			
unter DM 16.800 p.a.	22.193	549.779	571.972
16.800 - 33.600 p.a.	3.398.530	4.289.246	7.682.776

Im nächsten Schritt erfolgt eine Berechnung des für eine Beschäftigungsausweitung bereit stehenden Erwerbspersonenpotentials (Angebotsseite). Dazu ist der neueste Stand von 1995 berücksichtigt. Dabei wird deutlich, daß für alle Marktsegmente ein überreichliches Arbeitskräfteangebot vorhanden ist, solange sich die Nachfragereaktionen der Unternehmer auf das Programm in plausiblen Grenzen halten.

Tabelle 5: Personeller Bestand

Beschreibung	ABL	NBL	D	Quelle
Registrierte Arbeitslose	2.565.000	1.047.000	3.612.000	1,2
Stille Reserve in Maßnahmen	549.000	667.000	1.216.000	1,2
Stille Reserve im engen Sinne	1.722.000	250.000	1.972.000	3,2
Summe	4.836.000	1.964.000	6.800.000	

Quelle: 1: Fuchs (1998); 2: Autorengemeinschaft (1996); 3: Thon und Bach (1998).

Hinweise: Stille Reserve im engen Sinne umfaßt nicht arbeitslos gemeldete Arbeitsuchende, Personen die wegen aktuell fehlender Arbeitsnachfrage keine Stelle suchen (discouraged workers), und vorzeitig Ausgeschiedene (ältere Personen) oder auf einen Eintritt vorübergehend verzichtet haben.

ABL: Alte Bundesländer; NBL: Neue Bundesländer; D: Gesamtdeutschland.

Die Anteile an Personen, die dem Arbeitsmarkt nahe stehen, werden von uns wie in Tabelle 6 folgt geschätzt:

Tabelle 6: Anteile an Personen, die dem Arbeitsmarkt nahestehen

Beschreibung	Anteil (in Prozent)
Registrierte Arbeitslose	0,67
Stille Reserve in Maßnahmen	1,00
Stille Reserve im engen Sinne	0,33

Daraus ergibt sich als Zahl der Personen, die dem Arbeitsmarkt nahe-
stehen, als geschätzte Anteile x personellen Bestand wie in Tabelle 7:

Tabelle 7: Personen, die dem Arbeitsmarkt nahestehen

Beschreibung	ABL	NBL	D
Registrierte Arbeitslose	1.7183.550	701.490	2.420.040
Stille Reserve in Maßnahmen	549.000	667.000	1.216.000
Stille Reserve im engen Sinne	568.260	82.500	650.760
Summe	2.835.810	1.450.990	4.286.800

Hinweis: ABL: Alte Bundesländer; NBL: Neue Bundesländer; D: Gesamtdeutschland.

3.3. Simulation der Arbeitsnachfragereaktionen

Die Simulation der Arbeitsnachfragereaktionen muß für sozialversiche-
rungspflichtige Beschäftigte und vormals sozialversicherungsfreie Beschäf-
tigte getrennt vorgenommen werden. Vereinfacht lautet der zentrale
Zusammenhang:

Änderung der Arbeitsnachfrage

$$= \varepsilon * \text{prozentuale Änderung der Löhne} * \text{Arbeitsnachfrage}$$

wobei die relevante Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage ist, die auf die
Verteilung der Betroffenen anzuwenden ist. Zur Prüfung der Robustheit der
Ergebnisse werden die Nachfrageelastizitäten (-0,3, -0,6, -0,9) angewendet.
Dies steht im Einklang mit den Ergebnissen der empirischen
Untersuchungen, die in Abschnitt 2.3 diskutiert wurden. Aus
Vorsichtsgründen geht das Gutachten in der Folge von der mittleren Variante
(-0,6) aus.

Welche prozentuale Änderung der Löhne ergibt sich aus dem Programm?
Dafür ist die in Abschnitt 2.2 geführte Diskussion entscheidend, ob durch das
Programm das Nettoeinkommen der Arbeitnehmer zunächst unberührt
bleibt, oder ob es auch subventioniert wird. Unsere Interpretation ist, daß die
Maßnahme voll den Unternehmern zugutekommt, also die effektivere
Variante geprüft wird. Andernfalls reduzieren sich die Beschäftigungseffekte
um 50%.

Bei Vollzeitbeschäftigten mit einem Jahreseinkommen unter DM 16.800 und Teilzeitbeschäftigten mit einem durchschnittlichen Jahresbruttoeinkommen bis unter DM 8.400 wurde angenommen, daß der Bruttolohnsatz sich um 40/120 ermäßigt, bei Approximation der gesamten Sozialversicherungsbeiträge mit 40 Prozentpunkten, von denen die Unternehmen die Hälfte zusätzlich zu 100 Prozent Bruttolohn aufzuwenden haben. Dies reduziert die von den Arbeitgebern zu zahlenden Bruttolöhne um 33,33 Prozent.

Bei Beschäftigten mit einem durchschnittlichen Jahreseinkommen bis zur oberen Zuschußgrenze wurde unter gleichen Annahmen einzeln für jede Lohnkategorie (und für Voll- und Teilzeitbeschäftigte unterscheidend) die Reduktion der Bruttolöhne berechnet. Diese Reduktion sinkt auf 0 DM für Vollzeitbeschäftigte in der Einkommenskategorie bis 38.400 DM und für Teilzeitbeschäftigte in der Einkommenskategorie bis 19.200 DM (beides in Werten von 1994). Dabei wurde unterstellt, daß Teilzeitbeschäftigte 50 Prozent der Vollzeitstundenzahl arbeiten.

Die resultierenden zusätzlichen Arbeitsnachfragen für alternative Annahmen an die Lohnelastizität sind in Tabelle 8 zusammengetragen. Sie summieren sich im mittleren Bereich zu 251.237 Vollzeit- und 40.120 Teilzeitstellen, d.h. zu 291.357 neuen Beschäftigungsverhältnissen. Da diese Nachfragereaktion deutlich unter dem Angebotspotential liegt, ist von einer angebotsseitigen Beschränkung in der Realisierung der Nachfrage kaum auszugehen. Durch Subventionierung der Sozialversicherungsabgaben steigt die Beschäftigungsnachfrage im mittleren Elastizitätsbereich damit um 271.297 vollzeitäquivalente Stellen. Wie Tabelle 8 auch zeigt, fallen die vollzeitäquivalente Stellen auf 135.648 im niedrigen Bereich und steigen auf 406.945 für eine höhere Elastizität.

Tabelle 8: Arbeitsnachfragereaktionen
für sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

ϵ	Vollzeitstellen	Teilzeitstellen	Vollzeitäquivalente Stellen
-0.30	125.618	20.060	135.648
-0.60	251.237	40.120	271.297
-0.90	376.855	60.180	406.945

Wir kommen nun zur Berechnung der Arbeitsnachfragereaktionen für die vormals sozialversicherungsfreie Beschäftigung. Die zentralen Annahmen für die Simulation ändern sich dabei nicht, jedoch ist die Bewertung der prozentualen Änderung der Lohnkosten von der gewählten Vergleichsperiode abhängig: Seit dem 1.4.1999 haben sich die Lohnkosten der sozialversicherungsfreien Beschäftigung geändert. Daher ergibt sich relativ zum Stand vor dem 1.4.99 eine andere prozentuale Lohnkostenänderung als relativ zur Situation nach dem 1.4.99. Da die den Berechnungen zugrundeliegenden Fallzahlen aus der Zeit vor dem 1.4.99 stammen, sollen die Lohnkosten vor diesem Zeitpunkt in Ansatz gebracht werden.

Bis zum 1.4.99 bezahlten Arbeitgeber für sozialversicherungsfreie Beschäftigungsverhältnisse den Brutto = Nettolohn von maximal 630 DM (1994: maximal 560 in den alten Bundesländern, DM 450 in den neuen Bundesländern) zuzüglich einer Pauschalsteuer von 20 Prozent. Seit dem 1.4.99 wird keine Pauschalsteuer mehr erhoben. Anstelle dessen führen Arbeitgeber in der Regel 22 Prozent des Lohnes an die Sozialversicherungsträger ab (10 Prozent an die Krankenkassen, 12 Prozent an die Rentenversicherungsträger).

Unter den gegebenen Modellannahmen des Niedriglohnprogramms gehen wir davon aus, daß die Pauschalsteuer weiterhin nicht mehr erhoben wird und an ihrer Stelle die 22-prozentige Abgabe an die Sozialversicherungsträger voll subventioniert wird. Das bedeutet, daß die Arbeitgeber anstelle der für unsere Daten noch relevanten Pauschalsteuer, letztendlich lediglich den Bruttolohn an die Arbeitnehmer zu bezahlen haben, was einer effektiven Lohnkostensenkung von $20/120 = 0,1667$, also 16,7 Prozent entspricht. Für die Arbeitnehmer ändert sich durch die Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge der sozialversicherungsfreien Beschäftigungsverhältnisse nichts.

Zum relevanten Bestand an sozialversicherungsfreien Beschäftigungsverhältnissen: Unter Anwendung des zentralen Zusammenhangs (siehe oben) und der unterstellten Lohnelastizitäten kann eine Nachfrageänderung nach sozialversicherungsfreier Beschäftigung abgeschätzt werden, wenn man über plausible Bestandsgrößen verfügt.

Bei der Festlegung dieser Bestandsgrößen gibt es zwei Schwierigkeiten. Erstens ist unklar exakt wieviele Beschäftigungsverhältnisse im vormals sozialversicherungsfreien Bereich existieren. Neuere Untersuchungen erwähnen Zahlen zwischen ca. 2 und 5,6 Mio solcher Beschäftigungs-

verhältnisse (eine Überblicksdarstellung enthält bspw. Bogai und Classen, 1998). Zweitens beziehen sich die verfügbaren Bestandsgrößen auf die Anzahl an Beschäftigungsverhältnissen, wie sie vor der Reform zum 1.4.99 bestanden. Es ist davon auszugehen, daß diese Reform zu einer deutlichen Verringerung im Bestand führen wird. Der wesentliche Grund für die erwartete Verringerung liegt darin, daß Personen, die die sozialversicherungsfreie Beschäftigung im Nebenberuf ausüben oder in mehreren solcher Beschäftigungsverhältnisse arbeiten, seit dem 1.4.99 auf diese Einkünfte sowohl Sozialversicherungsbeiträge als auch Lohnsteuer bezahlen müssen.

Daher gehen wir im folgenden davon aus, daß diejenigen sozialversicherungsfreien Beschäftigungsverhältnisse wegfallen, bei denen es sich um sozialversicherungsfreie Neben- oder Mehrfachbeschäftigung handelt. Nach verschiedenen Schätzungen, (vgl. etwa Bogai und Classen, 1998) gelistet werden, sind zwischen 75 und 83 Prozent aller sozialversicherungsfreien Beschäftigungsverhältnisse jedoch geringfügige Alleinbeschäftigungsverhältnisse.

Um die Größe der potentiellen Beschäftigungseffekte abzuschätzen unterstellen wir im folgenden Gesamtzahlen von 2, 4 und 6 Mio. sozialversicherungsfreie Beschäftigungsverhältnisse, von denen jeweils 80 Prozent als Abschätzung der Alleinbeschäftigungsverhältnisse in die Berechnung eingehen. Die Simulationen ergeben die Werte in Tabelle 9. Sie spiegelt nun die Nachfrageänderung bei einer Ausgangsbasis von alternativ 1,6, 3,2 und 4,8 Mio. bestehenden Beschäftigungsverhältnissen wider und variiert die relevanten Elastizitäten. Für jedes der drei Gesamtzahlenszenarien gibt Spalte (a) die Änderung der Nachfrage nach diesen Beschäftigungsverhältnissen an, Spalte (b) berechnet Vollzeitäquivalente unter der Annahme, daß jedes Beschäftigungsverhältnis einer halben Vollzeitstelle entspricht und Spalte (c) berechnet Vollzeitäquivalente unter der Annahme, daß jedes Beschäftigungsverhältnis einer Drittel Vollzeitstelle entspricht.

Tabelle 9: Arbeitsnachfragereaktionen
für sozialversicherungsfreie Beschäftigung

ϵ	2 Mio.			4 Mio.			6 Mio.		
	(a)	(b)	(c)	(a)	(b)	(c)	(a)	(b)	(c)
-0.30	100.000	50.000	33.333	200.000	100.000	66.667	300.000	150.000	100.000
-0.60	200.000	100.000	66.667	400.000	200.000	133.333	600.000	300.000	200.000
-0.90	300.000	150.000	100.000	600.000	300.000	200.000	900.000	450.000	300.000

Im Szenario eines Bestandes an 4 Mio. sozialversicherungsfreien Beschäftigungsverhältnissen ergibt sich damit durch Aufhebung der Pauschalbesteuerung und vollständiger Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge (22 Prozent) bei einer Elastizität von -0,6 eine zusätzliche Beschäftigungsnachfrage von 400.000 Stellen, was einem Äquivalent von ca. 133.333 Vollzeitstellen entspricht.

3.4. Gesamteffekt und Diskussion

Bei der Bewertung des Programmes ist zwischen der Generierung zusätzlicher Stellen und der daraus ableitbaren Generierung vollzeitäquivalenter Stellen zu unterscheiden. Tabelle 10 faßt den Bestand an Stellen in den Bereichen Vollzeit, Teilzeit und vormals versicherungsfreier Beschäftigung zusammen und stellt diesen die durch das Programm neu geschaffenen Stellen bei unterschiedlichen Elastizitäten gegenüber. In der mittleren Variante werden demnach insgesamt 649.730 Stellen neu geschaffen, die weite Mehrzahl allerdings in dem durch erhebliche Unsicherheiten gekennzeichneten Bereich der bisher sozialversicherungsfreien Beschäftigung.

Tabelle 10: Bestand und Generierung von Stellen

ε	Vollzeitstellen		Teilzeitstellen		vormals SV-freie BV	
	Bestand	Neu	Bestand	Neu	Bestand	Neu
	1	2	3	4	5	6
-0.30	3.420.723	125.618	4.839.025	20.060	4.000.000	200.000
-0.60	3.420.723	251.237	4.839.025	40.120	4.000.000	400.000
-0.90	3.420.723	376.855	4.839.025	60.180	4.000.000	600.000

Hinweis: Spalte 1, 3 aus Tabelle 4, Spalte 2, 4 aus Tabelle 8, Spalte 5 (wobei in weiteren Berechnungen von einem effektiven Bestand an Alleinarbeitsverhältnissen von 3,2 Mio. ausgegangen wird), 6 Tabelle 9. Beschrieben sind Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse, nicht vollzeitäquivalente Stellen. Im Programm befinden sich jeweils die Summe an Personen über alle 6 Spalten hinweg.

Der Gesamteffekt an zusätzlich nachgefragten Stellen ergibt sich nun aus der Summe der Teilergebnisse. Wir gehen von approximativ $271.297 + 133.333 = 406.630$ zusätzlich nachgefragten vollzeitäquivalenten Stellen aus.

Bei der Bewertung dieser Ergebnisse ergeben sich naturgemäß eine Fülle von Einzelfragen. Dazu gehört die bereits angesprochene Unsicherheit insbesondere im Bereich des Bestandes der bisher sozialversicherungsfreien

Arbeitsverhältnisse. Nicht berücksichtigt sind auch beispielsweise auch die sogenannten Kreuzpreiseffekte hinsichtlich der nicht bezuschuften Arbeitsnachfrage. Der vermehrte Einsatz von geringqualifizierter Arbeit löst einen Komplementäreffekt aus, da dazu tendenziell auch mehr qualifizierte Beschäftigung eingesetzt wird. Dies verstärkt aber in einem Rückkopplungseffekt wieder die Nachfrage nach geringqualifizierter Arbeit. Andererseits kann es im Grenzbereich der Anspruchsberechtigung des Programmes langfristig zu Herabstufungen von Arbeitnehmern in den Unternehmen kommen, um den Förderbereich des Programms zu erreichen.

4. Abschätzung der fiskalischen Effekte

Dieser Abschnitt beschäftigt sich mit der Abschätzung der fiskalischen Brutto- und Nettoeffekte getrennt nach Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträgern. Hierbei ist wichtig, welche Ausgangssituation in der Berechnung unterstellt wird. Vergleicht man die fiskalischen Wirkungen des Programms mit der Situation vor dem 1.4.99, so ist die von den Unternehmen für sozialversicherungsfreie Beschäftigte entrichtete Pauschalsteuer in Höhe von 20 Prozent der Bruttogehälter in diesem Einkommensbereich in Anrechnung zu bringen, die seit dem 1.4.99 (und unter Programmbedingungen) entfällt und damit die Gesamtbelastung der Gebietskörperschaften erhöht. Geht man hingegen als Ausgangssituation von der Lage nach dem 1.4.99 aus, so sind die zusätzlichen Beiträge, die unter dem Programm für die Sozialversicherungen anfallen, um den Betrag zu reduzieren, der durch die 22 prozentige Standardbelastung der vormals sozialversicherungsfreien Beschäftigungsverhältnisse anfällt, und sowieso aufgebracht worden wäre. Im Ergebnis sind die Pauschalsteuereinnahmen und die 22 prozentigen Sozialversicherungsbeiträge von gleicher Größenordnung, die nur entweder als Steuereinnahme für die Gebietskörperschaften oder als Beitragseinnahme der Sozialversicherungsträger verbucht wird. In den folgenden Berechnungen gehen wir als Vergleichsmaßstab von der Situation vor dem 1.4.99 aus, diskutieren im Abschnitt 4.4 jedoch die alternative Situation.

In einem ersten Schritt werden die finanziellen Implikationen für die Gebietskörperschaften untersucht. Zuerst werden die Belastungen der Gebietskörperschaften durch die Zuschußbeträge berechnet, anschließend sowohl die zusätzlichen Steuereinnahmen als auch die Nettoeffekte für die Gebietskörperschaften. In einem zweiten Schritt werden die Effekte für die Sozialversicherungsträger betrachtet.

4.1. Gebietskörperschaften

4.1.1. Belastung der Gebietskörperschaften durch die Zuschußbeträge

- Zuschüsse für bestehende sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse ("Mitnahmeeffekt")

In diesem Abschnitt geht es um die Belastung der Gebietskörperschaften durch die Zuschußbeträge für bereits bestehende Beschäftigungsverhältnisse. Dabei handelt es sich um einen sogenannten Mitnahmeeffekt, da durch die Gewährung diese Zuschüsse keine neuen Beschäftigungsverhältnisse entstehen. Aufgrund der Auszählung in Abschnitt 3 kennen wir die bestehende Verteilung der Beschäftigungsverhältnisse über die Jahreseinkommenskategorien. Bis zu einem Bruttojahreseinkommen von 16.800 DM für Vollzeit- und 9.600 DM für Teilzeitbeschäftigungen werden die Sozialversicherungsbeiträge (ca. 40 Prozent) ganz übernommen. Fallende Anteile der Sozialversicherungsbeiträge werden im Vollzeitbereich bis 33.600 DM und im Teilzeitbereich bis 16.800 DM Bruttojahreseinkommen übernommen. Dabei ergeben sich exemplarisch die in Tabelle 11 zur Veranschaulichung eingetragenen Werte. Insgesamt ergibt sich in Preisen von 1999 ein Mitnahmeeffekt von 14,460 Mrd. DM.

Tabelle 11: Berechnung der Zuschüsse für bestehende sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse

Bruttoeink. bis DM p.a.	Beschäftigte (in 1.000)		Prozentualer Zuschuß		Zuschußbetrag (in Mio. DM)		
	Vollzeit	Teilzeit	Vollzeit	Teilzeit	Vollzeit	Teilzeit	Gesamt
4.800	0,000	0,000	0,400	0,400	0,000	0,000	
7.200	0,000	0,000	0,400	0,400	0,000	0,000	
9.600	0,000	37,303	0,400	0,400	0,000	125,339	
12.000	0,000	76,383	0,400	0,286	0,000	235,696	
14.400	0,000	162,536	0,400	0,171	0,000	367,795	
16.800	22,193	273,557	0,400	0,057	138,482	243,857	
19.200	79,632	428,099	0,371	0,000	532,399	0,000	
21.600	195,817	618,168	0,314	0,000	1255,468	0,000	
24.000	342,027	792,250	0,257	0,000	2005,258	0,000	
26.400	557,426	874,850	0,200	0,000	2809,428	0,000	
28.800	886,399	848,205	0,143	0,000	3494,945	0,000	
33.600	1337,228	722,672	0,057	0,000	2384,086	0,000	
38.400	1819,483	557,652	0,000	0,000	0,000	0,000	
43.200	2391,362	449,536	0,000	0,000	0,000	0,000	
(...)							
Summe							
In Werten von 1994					12.620,066	972,687	13,592,753
In Werten von 1999					13.425,602	1.034,773	14.460,375

- Zuschüsse an neue sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse

Auf Basis der Berechnungen in Abschnitt 3 haben wir eine Approximation der Beschäftigungsreaktionen auf die Zuschüsse. Für diese zusätzliche Beschäftigungsnachfrage kann die gleiche Rechnung wie in Tabelle 11 aufgemacht werden. Es ergeben sich die folgenden Werte in Tabelle 12, wobei die Simulationen getrennt für verschiedene Elastizitäten vorgenommen werden. Insgesamt ergibt sich ein Programmeffekt für die mittlere Elastizität von 1,359 Mrd. DM.

Tabelle 12: Zuschüsse für neu entstehende sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse

ϵ	Beschäftigte (in 1.000)		Zuschußbetrag (in Mio. DM)		
	Vollzeit	Teilzeit	Vollzeit	Teilzeit	Gesamt
-0,3	125,618	20,060	590,188 (627,859)	48,616 (51,719)	638,803 (679,578)
-0,6	251,237	40,120	1.180,376 (1.255,716)	97,231 (103,437)	1.277,607 (1.359,156)
-0,9	376,855	60,180	1.770,563 (1.883,578)	145,847 (155,156)	1.916,410 (2.038,734)

Hinweis: Zahlen ohne Klammern geben die Zuschußbeträge in Preisen von 1994 an, solche in Klammern in Preisen von 1999.

- Neue Beschäftigungsverhältnisse unterhalb der 630 DM Grenze:
Die Berechnung der Zuschußbeträge für solche Beschäftigungsverhältnisse, die vormals sozialversicherungsfrei waren, ist nur unter erhöhter Unsicherheit möglich. Diese resultiert aus der vorgeschlagenen Ausweitung der "Sozialversicherungsfreiheit". Gemeint ist die Befreiung von der Entrichtung von Sozialversicherungsbeiträgen von vormals bis zu 630 DM auf dann bis zu 1.500 DM.

In dieser Situation ist mit Anpassungsreaktionen in der nachgefragten und angebotenen Beschäftigungsmenge zu rechnen, die sich nicht durch Lohnelastizitäten abbilden lassen. Die Lohnelastizität entspringt einem Partialmodell, dessen Grundvoraussetzungen sich ändern. Eine korrekte Bewertung möglicher Anpassungsreaktionen in diesem Bereich ist im Sinne

der Lucaskritik nur möglich, wenn Verhaltensparameter von Arbeitsanbietern und Arbeitsnachfragern vorliegen. Die Schätzung der dafür erforderlichen strukturellen Modelle geht über den Rahmen dieses Gutachtens hinaus, weshalb die unten abgeleiteten Ergebnisse unter plausiblen Annahmen berechnet werden.

In Abschnitt 3 war bei ein Ausgangssituation von 4 Mio. Beschäftigungsverhältnissen eine zusätzliche Nachfrage von 200.000 geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen berechnet worden. Wenn von den ursprünglich 4 Mio. – wie oben diskutiert – nach der Reform vom April 1999 nur 80 Prozent, nämlich die Alleinbeschäftigungsverhältnisse im geringfügigen Bereich verbleiben, ergibt sich ein Gesamtbestand von 3.200.000 zuzüglich 200.000 neuen Beschäftigungsverhältnissen, also 3,4 Mio. Beschäftigungsverhältnissen.

Die folgende Tabelle 13 beschreibt, detailliert für eine Nachfrageelastizität von -0,3 und zusammenfassend für die anderen Szenarien, die unterstellte Verteilung dieser 3,4 Mio. Stellen auf die unterschiedlichen Bruttoeinkommensgruppen in der dritten Spalte: Es wird hypothetisch davon ausgegangen, daß knapp die Hälfte der bestehenden 3,2 Mio. Stellen bei einem Monatseinkommen von 630 DM verbleibt, die Hälfte der verbleibenden (also 1,6 Mio. plus 0,2 Mio.) Stellen im obersten voll bezuschußten 1.500 DM-Bereich beschäftigt werden und die verbleibenden Stellen sich gleichmäßig auf die Beschäftigungsverhältnisse zu 900 DM und 1.200 DM verteilen ².

Zwei weitere Annahmen sind erforderlich, um den Zuschußfaktor (Spalte 5) zu bestimmen. Zunächst hängt der Zuschußfaktor von der unterstellten Stundenzahl bei Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen ab. In den Berechnungen wird angenommen, daß die Beschäftigungsverhältnisse 50 Prozent eines Vollzeitverhältnisses ausmachen. Es ist unterstellt, daß die damit verbundene Überschätzung der geleisteten Arbeitsstunden im unteren Einkommensbereich durch Unterschätzung der geleisteten Arbeitsstunden im oberen Einkommensbereich ausgeglichen wird.

Die zweite Unsicherheit betrifft die Frage, in welcher Höhe die Stellen mit Monatseinkommen unter 630 DM tatsächlich bezuschußt werden. Um eine

² Auf Nachfrage des Auftraggebers haben wir alternative Berechnungen angefertigt, die bei Ausweitung des Monatsverdienstes vormaliger 630 DM Jobs keine Erhöhung von Arbeitsvolumen und Gesamtstundenzahl unterstellen und entsprechend von einem Rückgang der Beschäftigten ausgehen. Über diese Berechnungen berichten wir im Appendix zu diesem Gutachten.

Nichtlinearität im Zuschuß zu vermeiden, wäre zu unterstellen, daß auch Beschäftigungsverhältnisse unter 630 DM in Höhe von 40-prozentigen Sozialversicherungsbeiträgen bezuschußt werden. Nachdem jedoch in der Reform der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse diese mit einer Beitragsbelastung von 22 Prozent belegt worden sind, erscheint es unplausibel, die Beiträge hier zum Zwecke der gleichmäßigen Behandlung aller Niedrigeinkommen künstlich auf 40 Prozent anzuheben. Daher gehen wir in unserer Berechnung in Tabelle 13 von 22 Prozent für den unteren Einkommensbereich aus. Für das Szenario der Elastizitäten von -0,30 ergibt sich dann folgende Rechnung:

Tabelle 13: Zuschußbeträge für vormals sozialversicherungsfreie Beschäftigungsverhältnisse (in Preisen von 1999)

Monats- einkommen	Jahres- einkommen	Geschätzte Verteilung (in %)	Beschäftigte (in 1.000)	Prozentualer Zuschuß	Zuschußbetrag (in Mio. DM)
1	2	3	4	5	6
630	7.560	0,4706	1600	0,220	2.661,1
900	10.800	0,1324	450	0,320	1.555,2
1.200	14.400	0,1324	450	0,160	1.036,8
1.500	18.000	0,2647	900	0,000	0
1.800	21.600	0	0	0,000	0
2.100	25.200	0	0	0,000	0
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
Summe bei $\epsilon = -0,3$		1,0000	3.400		5.253,1
Summe bei $\epsilon = -0,6$		1,0000	3.600		5.541,1
Summe bei $\epsilon = -0,9$		1,0000	3.800		5.829,1

Würde alternativ ein Zuschußanteil von 40 Prozent für die unterste Einkommensgruppe angesetzt, so würde sich der Gesamtbetrag um 2,177 Mrd. DM in allen Elastizitätsszenarien erhöhen. Dieser Betrag allein macht eine Entscheidung zugunsten einer 40 Prozent Bezuschussung unwahrscheinlich.

Die erforderlichen Zuschüsse für die Gruppe der vormals geringfügig Beschäftigten beläuft sich damit im Bereich mittlerer Elastizität auf 5,541

Mrd. DM. Da in dieser Berechnung bereits die relevanten Einkommensgrößen des Jahres 1999 berücksichtigt wurden (630, 1.500 und 18.000 DM als Kenngrößen), ist eine weitere Hochrechnung nicht mehr erforderlich.

- Gesamteffekt

Insgesamt ergibt sich aus den Berechnungen in Tabellen 11-13 eine erforderliche Zuschußsumme vom 21,361 Mrd. DM, wenn man von einer mittleren Elastizität von -0,6 ausgeht. Eine detailliertere Aufschlüsselung möglicher Kosten nach verschiedenen Elastizitäten findet sich in Tabelle 14.

Tabelle 14: Summe der Zuschußbeträge (in Mio. DM, in Preisen von 1999)

ϵ	Bestehende SV-pflichtige BV	Neue SV-pflichtige BV	Vormals SV-freie BV	Gesamt
-0,3	14.460,375	679,578	5.253,120	20.393,073
-0,6	14.460,375	1.359,156	5.541,120	21.360,651
-0,9	14.460,375	2.038,734	5.829,120	22.328,229

4.1.2. Entlastung der Gebietskörperschaften

- Zusätzliche Steuereinnahmen

Welche möglichen Entlastungen ergeben sich für die Gebietskörperschaften? Zum einen können die Gebietskörperschaften durch zusätzliche Steuern auf neu entstehende Arbeitseinkommen eine finanzielle Entlastung erfahren. Im Vergleich zur Situation vor dem 1. April 1999 büßen die Gebietskörperschaften die Pauschalsteuereinnahmen für die vormals sozialversicherungsfrei Beschäftigten ein.

Um die Nettoeffekte zu berechnen, wird zum einen von den zusätzlichen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen ausgegangen, die in Abschnitt 3 berechnet wurden (Tabellen 8 und 10) und deren Verteilung über Bruttoeinkommensgruppen bereits in obiger Analyse implizit berechnet wurde. Zusätzlich werden die Beschäftigungsverhältnisse betrachtet, die aus der vormals sozialversicherungsfreien Beschäftigung stammen. Die steuerliche Behandlung dieser Personengruppe ist im gegebenen Modellrahmen nicht a priori klar. Seit April 1999 sind Einkommen aus

geringfügiger Beschäftigung dann steuerfrei, wenn der Arbeitnehmer keine anderen Einkünfte hat. Einkünfte von Ehegatten werden nicht berücksichtigt. Hat ein Arbeitnehmer jedoch weitere Einkünfte, so erfolgt die Besteuerung bei Einzelveranlagung über eine zweite Lohnsteuerkarte nach Lohnsteuerklasse VI, bzw. bei geringfügig beschäftigten Ehegatten über Lohnsteuerklasse V. Würde diese Regelung unter dem vorgeschlagenen Zuschußprogramm beibehalten, so ergäbe sich für verheiratete Arbeitnehmer ohne weitere Einkünfte an der jetzigen Geringfügigkeitsgrenze von 630 DM eine steuerrechtliche Sprungstelle, da Einkommen unter diesem Betrag steuerfrei sind, Einkommen über diesem Betrag jedoch nicht. Da die Aufrechterhaltung einer separaten Kategorie von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen bis 630 DM innerhalb des Bereiches der voll bezuschußten Niedriglohnarbeitsverhältnisse bis 1.500 DM wenig plausibel erscheint, gehen wir im folgenden davon aus, daß die steuerrechtlich relevante Geringfügigkeitsgrenze aufgehoben wird. Wir berücksichtigen daher das gesamte Steueraufkommen aus der Gruppe der vormals sozialversicherungsfrei Beschäftigten insofern es über den Grundfreibetrag (plus Pauschalen) hinausgeht ³.

Die Steuereinnahmen, die aus zusätzlichen Beschäftigungsverhältnissen zufließen, hängen von der Veranlagungsform ab. Der Einfachheit halber unterstellen wir nur zwei Möglichkeiten: Entweder es handelt sich um das einzige Einkommen eines Alleinverdieners oder um zusätzliches Einkommen im Haushaltszusammenhang.

In der Gruppe der vormals sozialversicherungsfrei Beschäftigten dürfte der Anteil der Beschäftigten, die in die erste Gruppe fallen, sehr klein sein. Betrachtet man die Informationen, die über Beschäftigte in vormals sozialversicherungsfreien Beschäftigungsverhältnissen zur Verfügung stehen, so zeigt sich, daß die männlichen Beschäftigten (ca. 33 Prozent, siehe Schwarze, 1998) meist Zusatzeinkommen zu ihrem bestehenden Einkommen verdienen, während ca. zwei Drittel der weiblichen Beschäftigten (Schwarze, 1998, schätzt, daß 66 % der Beschäftigten weiblich sind), als Verheiratete zusätzlich zum Familieneinkommen beitragen. Dies bedeutet, daß aus der Gruppe der vormals sozialversicherungsfrei Beschäftigten ca. 75 Prozent ein zusätzliches Einkommen im Haushaltszusammenhang verdienen.

³ Gingen wir davon aus, daß auch weiterhin geringfügige Beschäftigungsverhältnisse im Familienzusammenhang steuerfrei bleiben - nur hier spielt die Annahme eine Rolle, da alleinstehende zusätzlich geringfügig Beschäftigte auf die Gesamtheit der Einkommen Steuern bezahlen - so hätte dies unter den gegebenen Annahmen unabhängig vom Elastizitätsszenario einen Rückgang des in der letzten Spalte von Tabelle 15 ausgewiesenen Steueraufkommens um 0,907 Mrd. DM zur Folge.

Diese Relation muß nicht für die zusätzlich geschaffenen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse gelten. Wir gehen für diese Personengruppe von einer 50:50 Relation zwischen Alleinverdienern („Einziges Einkommen“) und Hinzuverdienern im Haushaltszusammenhang aus.

Auf Basis dieser Einschätzungen lassen sich die Beschäftigtenzahlen in den beiden Veranlagungskategorien abschätzen und das Steueraufkommen berechnen. Eine Zusammenfassung der Ergebnisse ist in Tabelle 15 für verschiedene Elastizitätsannahmen enthalten.

Tabelle 15: Zusätzliche Steuereinnahmen für Gebietskörperschaften
(Vergleichsbasis: Nach dem 1. April 1999)

ε	Beschäftigte (in 1.000)		Veranlagung (in 1.000)				Steueraufkommen (in Mio. DM)	
	Vollzeit	Teilzeit	Vormals	Einziges Einkommen	Hinzu- verdienst	Einziges Einkommen	Hinzu- verdienst	Gesamt
-0,3	125,618	20,060	3.400,000	922,839	2.622,839	202,949	4.705,834	4.908,783
-0,6	251,237	40,120	3.600,000	1.045,679	2.845,679	333,897	5.480,469	5.814,366
-0,9	376,855	60,180	3.800,000	1.168,518	3.068,518	464,846	6.255,103	6.719,949

Von diesem zusätzlichen Steueraufkommen, welches bei mittlerer Nachfrageelastizität 5,814 Mrd. DM beträgt, muß der Rückgang der Pauschalsteuereinnahmen bei den sozialversicherungsfreien Beschäftigungsverhältnissen abgezogen werden. Geht man von einem Bestand von vormals 4 Mio. Stellen mit einem Jahresentgelt von $12 * 630 = 7.560$ DM aus, so ergibt sich ein entgangenes Pauschalsteueraufkommen von $DM 4 \text{ Mio.} * 7.560 \text{ DM} * 0,20 \text{ Prozent} = 6,048$ Mrd. DM für jedes der drei Elastizitätsszenarien. Nach Abzug dieses Betrages vom Steuereinkommen verbleibt im mittleren Elastizitätsszenario ein reduzierter Mittelzufluß in Höhe von 0,234 Mrd. DM (bei niedrigerer Elastizität minus 1,139 Mrd. DM, und bei höchster Elastizität plus 0,672 Mrd. DM).

- Einsparungen bei der Arbeitslosen- und Sozialhilfe

Diese Berechnung läßt jedoch noch weitere Aspekte wie potentiell rückläufige Übertragungen aus dem Bundeshaushalt an die Bundesanstalt für Arbeit sowie Entlastungen bei kommunalen Sozialhilfeträgern unberücksichtigt. Die Entlastungen hängen entscheidend vom Anteil der vormaligen

Arbeitslosen- oder Sozialhilfeempfänger unter den zusätzlich eingestellten Personen ab. In Tabelle 7 hatten wir die Struktur der für eine Beschäftigung zur Verfügung stehenden Personen beschrieben. Es handelte sich um über 50 Prozent registrierte Arbeitslose, ca. ein Drittel Personen in Maßnahmen und zu 13 Prozent um Stille Reserve im engeren Sinne.

Die gleiche Verteilung erscheint für zusätzlich erwartete Beschäftigungsverhältnisse vor allem im Bereich der vormals sozialversicherungsfreien Beschäftigung nicht angemessen, da hier die Bruttoentlohnung unter den Arbeitslosenunterstützungszahlungen (bis 67 Prozent des letzten Nettogehaltes) liegen können und damit eine Beschäftigungsaufnahme wenig wahrscheinlich ist (obwohl die Zumutbarkeitsregeln der Arbeitslosenunterstützung dies mittlerweile eindeutig vorschreiben).

Daher gehen wir im folgenden der Einfachheit halber davon aus, daß die Hälfte aller neuen Beschäftigungsverhältnisse im Voll- und Teilzeitbereich (die Hälfte von $251.237 + 40.120 = 291.357$, also 145.679 Stellen im mittleren Elastizitätsbereich, vergleiche Tabellen 10 und 16) mit vormals Arbeitslosen besetzt werden, während dies nur für ein Viertel der 400.000 neu geschaffenen Stellen im Bereich des vormals SV-freien Beschäftigungsbereiches gelten mag (ca 100.000 Stellen, vergleiche Tabelle 10). Damit ergibt sich eine Gesamtzahl von maximal 245.679 Fällen mit Einsparungen im Bereich der Arbeitslosenunterstützung oder Sozialhilfe.

Es ist zu beachten, daß Beschäftigungsverhältnisse im niedrigen Einkommensbereich nicht gleichbedeutend sind mit einem Ende möglicher Arbeitslosen- oder Sozialhilfeunterstützung. Je höher der Bedarf eines Haushaltes, um so schwieriger ist es, seinen Bedarf (und Sozialhilfeanspruch) aus Erwerbstätigkeit abzudecken. Bleibt das Arbeitseinkommen unter dem berechneten Haushaltsbedarf, so bleibt der Sozialhilfeanspruch in Umfang des Differenzbetrages erhalten. Ebenfalls entfällt der Anspruch auf Arbeitslosengeld und -hilfe nicht, wenn der Zuverdienst eine Tätigkeit von 15 Wochenstunden nicht übersteigt und das zusätzliche Einkommen unterhalb von Freibetragsschwellen liegt. Für darüber liegendes Einkommen wird die Arbeitslosengeld- und -hilfezahlung entsprechend gekürzt, entfällt jedoch nicht ganz. Da Einsparungen im Bereich der Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe den Gebietskörperschaften, diejenigen für Arbeitslosengeld jedoch den Sozialversicherungsträgern zufallen, ist noch eine Annahme über die Verteilung der zusätzlichen Beschäftigten auf die beiden Institutionengruppen erforderlich. Wir gehen davon aus, daß sich die unterstellten Einsparungsfälle zur Hälfte auf beide Institutionen verteilen.

Angesichts durchschnittlicher monatlicher Beträge von 1.022 DM für Arbeitslosenhilfe pro Person (Bundesanstalt für Arbeit, 1998, S. 57) und einem durchschnittlichen monatlichen Haushaltsnettoanspruch von 787 DM pro Sozialhilfehaushalt (Statistisches Bundesamt 1999, Sozialhilfe in Deutschland, S. 42) setzen wir einen Durchschnittsbetrag von 900 DM pro Monat an, der Einsparungen im Bereich der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe beschreibt. Daraus ergibt sich bei Jahreseinsparungen von 12 * 900 DM für 50 Prozent der 245.679 Einsparungsfälle eine Ausgabenminderung in Höhe von 1,327 Mrd. DM für die Gebietskörperschaften (vergleiche Tabelle 16).

Tabelle 16: Einsparungsfälle Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfe

ε	Einsparungsfälle			davon die Hälfte	Einsparungsbetrag Jahresausgaben = "Hälfte" * 12 * 900 (in Mio. DM)
	50 % neue Vollzeit und Teilzeitstellen (in 1.000)	25 % neue SV-freie BV (in 1.000)	Gesamt (in 1.000)		
-0,3	72,984	50,000	112,984	56,492	610,114
-0,6	145,679	100,000	245,679	122,840	1.326,672
-0,9	218,518	150,000	368,518	184,259	1.989,997

- Nettoeffekt für die Gebietskörperschaften

Tabelle 17 berechnet den Nettoeffekt für die Gebietskörperschaften. Das in Spalte 3 von Tabelle 17a ausgewiesene Gesamtsteueraufkommen bezieht sich auf die gesetzliche Lage vor dem 1.4.99 und setzt sich aus dem Gesamtaufkommen in der letzten Spalte von Tabelle 15 abzüglich des entgangenen Pauschalsteueraufkommens, welches mit 6,048 Mrd. DM angesetzt wurde, zusammen. Damit beziffern sich die Nettoausgaben der Gebietskörperschaften für eine mittlere Elastizität nach Tabelle 17 auf 20,267 Mrd. DM.

Tabelle 17: Nettoeffekt Gebietskörperschaften
(Vergleichsbasis: Vor dem 1. April 1999)

ϵ	Gesamtzuschüsse (Tabelle 14) (in Mio. DM)	Gesamtsteuer- aufkommen (in Mio. DM) (Tabelle 16)	Einsparungsbetrag Arbeitslosenhilfe / Sozialhilfe	Nettoeffekt = 2 - 3 - 4 Gesamtkosten (in Mio. DM)
1	2	3	4	5
-0,3	20.393,073	-1.139,217	610,114	20.922,176
-0,6	21.360,651	-233,634	1.326,672	20.267,613
-0,9	22.328,229	671,949	1.989,997	19.666,283

4.3. Sozialversicherungsträger

4.3.1. Entlastung der Sozialversicherungsträger

- Zusätzliche Beitragseinnahmen

Der Bruttozufluß an die Sozialversicherungsträger beträgt ca. 40 Prozent aller zusätzlichen Bruttojahreseinkommen. Dieser Betrag wird zum Teil von den Gebietskörperschaften aufgebracht. Jedoch sind die Gebietskörperschaften zur Bezuschussung auch bereits existierender Beschäftigungsverhältnisse verpflichtet, während sich die zusätzlichen Einnahmen für die Sozialversicherungen auf die Beiträge aus zusätzlichen Beschäftigungsverhältnissen beschränken. Die zusätzlichen Beiträge umfassen daher auch die Beiträge solcher zusätzlicher Beschäftigungsverhältnisse, die über der Zuschussgrenze der Modellannahmen liegen.

Die Berechnung der anfallenden Beträge erfolgt wiederum in zwei Teilschritten. Zunächst werden die Beiträge auf Basis der zusätzlichen Voll- und Teilzeitverhältnisse berechnet (Anzahl * durchschnittlicher Jahresbruttolohn * 0,40). Im zweiten Teilschritt werden die zusätzlichen Einnahmen aus dem Pool der vormals sozialversicherungsfreien Beschäftigungsverhältnisse berechnet. Eine Besonderheit hier ist, daß zunächst für den untersten Einkommensbereich der Monatszahlungen bis 630 DM der Satz von 22 Prozent statt 40 Prozent angewendet wird, da dies durch die Reform der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse vom April 1999 so angesetzt wurde und auch in der Berechnung der Zuschüsse durch die Gebietskörperschaften unterstellt wurde. Die Resultate der Analyse sind in Tabelle 18 dokumentiert und stellen im mittleren Elastizitätsbereich ein zusätzliches Beitragsaufkommen von 15,919 Mrd. DM fest.

Tabelle 18: Entlastung der Sozialversicherungsträger
(Vergleichsbasis: Vor dem 1. April 1999)

ε	Beschäftigte (in 1.000)		Beiträge (in Mio. DM)		Vormals SV-freie BV		Gesamt 4+5+7	
	Vollzeit	Teilzeit	Vollzeit	Teilzeit	Personen (in 1000)	Netto Beiträge (in Mio)		
	1	2	3	4	5	6	7	8
-0,3	125,618	20,060	1.262,000	97,269	3.400,000	11.880,000	13.239,275	
-0,6	251,237	40,120	2.524,013	194,537	3.600,000	13.200,000	15.918,551	
-0,9	376,855	60,180	3.786,020	291,806	3.800,000	14.520,000	18.597,826	

Diese Entlastungen kann man nur in dem Maße dem hier unterstellten Programm zurechnen, als tatsächlich zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse geschaffen wurden bzw. alte Beschäftigungsverhältnisse in höhere Einkommensgruppen eingruppiert wurden. Diese Einschränkung ist für die Gruppe der vormals sozialversicherungsfrei Beschäftigten bedeutsam, wenn die Bewertung des Programms relativ zur Situation nach dem 1 April 1999 vorgenommen wird. Seit dem 1. April 1999 fallen für diese Personen Beiträge in Höhe von 22 Prozent der Bruttolöhne an. Bei einem Bestand von 3,2 Mio. Beschäftigungsverhältnissen zu einem Jahreslohn von 12 * 630 DM berechnet mit 22 Prozent ergeben sich damit durch die Reform Zuflüsse in Höhe von 5,322 Mrd. DM, um die bei geänderter Wahl der Vergleichsgrundlage die Zuflüsse zur Sozialversicherung bereinigt werden müssen (siehe Diskussion unter Abschnitt 4.4 weiter unten).

- Einsparungen bei der Arbeitslosenunterstützung und Nettoeffekt für die Sozialversicherungsträger

Wir betrachten nun die Reduktion an Unterstützungsleistungen durch die Bundesanstalt für Arbeit. Bereits bisher wurde für das mittlere Elastizitätsszenario unterstellt, daß ca. 122.840 Personen (siehe Tabelle 16) in neuen Beschäftigungsverhältnissen nun nicht mehr durch Arbeitslosengeld unterstützt werden müssen. Unter der Annahme einer durchschnittlichen monatlichen Zahlung von 1.400 DM (siehe. Bundesanstalt für Arbeit 1998, S. 57) berechnet sich hieraus ein jährliches Einsparpotential in Höhe von 2.063 Mio. DM (vergleiche Tabelle 19).

Rechnet man die Einspareffekte und die zusätzlichen Zuflüsse für die Sozialversicherungsträger zusammen, so ergeben sich saldiert Entlastungen für die Sozialversicherungsträger und die Bundesanstalt in Höhe von 17,982 Mrd. DM (siehe Tabelle 19).

Tabelle 19: Reduktion an Unterstützungsleistungen durch die Bundesanstalt und Nettoeffekte für die Sozialversicherungsträger (Vergleichsbasis: Vor dem 1. April 1999)

ϵ	Gesamte Beitragszuflüsse (Tabelle 18) (in Mio. DM)	Reduktion der Unterstützungsleistungen durch die Bundesanstalt (in Mio. DM)		Nettoeffekt (in Mio. DM)
		Personen (in 1.000)	Personen * (12 * 1.400)	
1	2	3	4	5 = 2 + 4
-0,3	13.239,275	56,492	949,066	14.188,341
-0,6	15.918,551	122,840	2.063,712	17.982,263
-0,9	18.597,826	184,259	3.095,551	21.693,377

Diesen finanziellen Entlastungen stehen neue Ansprüche gegen die Zweige der Renten- und Arbeitslosenversicherung entgegen, wenn man von der plausiblen Annahme ausgeht, daß auch ohne das vorgeschlagene Reformprogramm bereits Schutz durch Kranken- und Pflegeversicherung besteht. Die Bewertung der zusätzlichen Ansprüche hängt davon ab, in welchem Ausmaß der entrichtete Beitrag zukünftige Ansprüche etabliert. Im reformierten Gesetz zur Regelung der 630 DM Stellen ist beispielsweise vorgesehen, daß durch die pauschalen Beiträge in Höhe von 12 Prozent des Arbeitsentgeltes, die der Arbeitgeber automatisch abführt, lediglich Ansprüche auf eine Regelaltersrente entstehen können. Zusätzliche Leistungen, wie z.B. Anspruch auf Rehabilitation, Invaliditätsrenten, oder Rentenberechnung nach Mindesteinkommen erfordern zusätzliche Einzahlungen durch die Arbeitnehmer. Da diese Regelungen entscheidend sind für die Bewertung entstehender Ansprüche, jedoch noch nicht vorliegen, wird an dieser Stelle keine entsprechende Bewertung vorgenommen.

4.4. Zusammenfassung der Kosten- und Entlastungsimplicationen

Tabelle 20 enthält für die verschiedenen Elastizitätsannahmen eine Zusammenfassung der Zuschüsse und Entlastungen. Die Berechnungen werden getrennt ausgewiesen als Veränderungen, die sich ergeben, wenn man als Vergleichsmaßstab die Situation vor April 1999 ansetzt und wenn man als Vergleichsmaßstab die Situation nach April 1999 betrachtet. Unabhängig von diesen Unterscheidungen ergibt sich in jedem Fall, daß für die von uns prä-

ferierte mittlere Variante einer Nachfrageelastizität von -0,6 ein Mitnahmeeffekt von 14,460 Mrd. DM zu tragen ist. Der direkte Zuschußbedarf liegt bei 21,361 Mrd. DM.

Im Vergleichsfall "Vor dem 1.4.99" wird der Rückgang der Steuereinnahmen (als Differenz zwischen zusätzlichen Einkommenssteuern und entfallener Pauschalbesteuerung) auf 233 Mio. DM geschätzt. Die Nettobelastung der Gebietskörperschaften liegt deshalb bei 20,268 Mrd. DM. Die positiven Nettoeffekte für die Sozialversicherungen und die Bundesanstalt für Arbeit liegen bei 17,982 Mrd. DM. Damit wird der gesamte öffentliche Bereich um 2,285 Mrd. DM belastet. Sollte die Entlastung der Sozialversicherungen zu einer weiteren Reduktion der Lohnnebenkosten führen, so kann dies zusätzliche Beschäftigungsimpulse und damit positive Entlastungswirkungen generieren. Sie werden aber insgesamt das bisherige Resultat eher bescheiden verändern.

Tabelle 20: Zusammenfassung der finanziellen Implikationen

Beträge in Mio. DM	Elastizitätsannahme		
	-0,3	-0,6	-0,9
Zuschussbeträge durch die Gebietskörperschaften (in Mio. DM)			
Bestand ("Mitnahmeeffekt")	14.460,375	14.460,375	14.460,375
Neue svpf. Stellen	679,578	1.359,156	2.038,734
Sozialversicherungsfreie Stellen	5.253,120	5.541,120	5,829,120
Gesamtzuschuß (siehe Tabelle 14)	20.393,073	21.360,651	22.328,229
Vergleichsbasis: Vor dem 1. April 1999			
Gesamte zusätzliche Steuereinnahmen (siehe Tabelle 17)	-1.139,217	-233,634	617,949
Nettobelastung Gebietskörperschaften (siehe Tabelle 17)	20.922,176	20.267,613	19.666,283
Nettoentlastung Sozialversicherungen (siehe Tabelle 19)	14.188,341	17.982,263	21.693,377
Vergleichsbasis: Nach dem 1. April 1999			
Gesamte zusätzliche Steuereinnahmen (siehe Tabelle 15)	4.908,783	5.814,366	6.719,949
Nettobelastung Gebietskörperschaften	14.874,176	14.219,613	13.618,283
Nettoentlastung Sozialversicherungen	8.866,101	12.660,023	16.371,137

Der Vergleichsfall "Nach dem 1.4.99" unterscheidet sich zum einen in der Höhe der zusätzlichen Steuereinnahmen und zum anderen in der Höhe der Nettozuflüsse zu den Sozialversicherungsträgern. Bei den Steuereinnahmen kann der Rückgang der Pauschalsteuereinnahmen vernachlässigt werden, was im mittleren Szenario zu einem zusätzlichen Steueraufkommen in Höhe von 5,814 Mrd. DM für die Gebietskörperschaften führt, statt einem Ausfall von 0,233 Mrd. DM (siehe Tabelle 15). Hingegen muß das zusätzliche Beitragsaufkommen bei den Sozialversicherungsträgern um den Betrag reduziert werden, der sich durch die 22-prozentige Abgabe auf vormals sozialversicherungsfreie Beschäftigungsverhältnisse nun auch ohne das vorgeschlagene Programm ergibt: Dies reduziert in jedem Elastizitätsszenario das Beitragsaufkommen um einen Betrag, der sich errechnet aus dem Produkt von 3,2 Mio. Beschäftigungsverhältnissen mit einem Jahreseinkommen von $12 * 630$ DM und dem Faktor 0,22 als 5,322 Mrd. DM. Um diesen Betrag reduzieren sich die Nettoeffekte für die Sozialversicherungsträger relativ zum oberen Tabellenteil, was zu einem Nettozufluß von nun nurmehr 12,660 Mrd. DM für die Sozialversicherungen führt. In diesem Fall ergibt sich eine Nettobelastung des gesamten öffentlichen Bereichs in Höhe von 1,560 Mrd. DM im mittleren Elastizitätsszenario.

Literaturverzeichnis

- Atkinson, A. B. und G. Viby Mogensen (Hrsg.), 1993, *Welfare and Work Incentives: A North European Perspective*, Oxford University Press, Oxford.
- Autorengemeinschaft, 1996, Der Arbeitsmarkt 1995 und 1996 in der Bundesrepublik Deutschland, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 29(1), 7-26.
- Bogai, Dieter und Markus Classen, 1998, Abschaffung der Sozialversicherungsfreiheit für geringfügige Beschäftigung?, *Sozialer Fortschritt* 47(5), 112-117.
- Brown, Charles, 1988, Minimum Wage Laws: Are They Overrated?, *Journal of Economic Perspectives* 2(3), 133-145.
- Bundesanstalt für Arbeit, 1998, *Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit - Juni 1998, Sondernummer: Arbeitsmarkt 1997*, Nürnberg.
- Buslei, Hermann, Viktor Steiner, Felix Brosius, Peter Jacobebbinghaus und Ralf Martin, 1999, Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich *ZEW-Gutachten* im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Mannheim.
- Card, David und Alan B. Krueger, 1995, *Myth and Measurement. The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton University Press, Princeton.
- Deaton, Agnus und John Muellbauer, 1980, *Economics and Consumer Behavior*, Cambridge University Press, Cambridge (Mass.).
- Dolado, Juan, Francis Kramarz, Stephen Machin, Alan Manning, David Margolis und Coen Teulings, 1996, The economic impact of minimum wages in Europe, *Economic Policy* 23, 319-372.
- Falk, Martin und Bertrand Köbel, 1999, Curvature Conditions and Substitution Pattern Among Capital, Energy, Materials, and Heterogenous Labour, *ZEW Discussion Paper* 99-06.

- Falk, Martin und Bertrand Köbel, 1998, Determinanten der qualifikatorischen Arbeitsnachfrage in der westdeutschen Industrie 1978-90, *mimeo*, Papier 1998 auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik vorgetragen.
- Flaig, Gebhard und Viktor Steiner, 1989, Stability and Dynamic Properties of Labour Demand in West German Manufacturing, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 51, 395-412.
- Franz, Wolfgang und Heinz König, 1986, The Nature and Causes of Unemployment in the Federal Republic of Germany since the 1970's: An Empirical Investigation, *Economica* 53, 219-244.
- Fuchs, Johann, 1998, Umfang und Struktur der Stillen Reserve in den neuen Bundesländern, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 31(1), 58-78.
- Fuest, Clemens, Bernd Huber und Regina T. Riphahn, 1998, Regina T. Riphahn, Geringfügige Beschäftigung: Arbeitsmarktwirkungen und Reformoptionen, *mimeo*, München.
- Fuest, Clemens und Bernd Huber, 1998, Eine beschäftigungsfreundliche Reform der 620-DM-Arbeitsverhältnisse, *Wirtschaftsdienst* 11, 645-651.
- Hamermesh, Daniel S., 1993, Labor Demand, Princeton University Press, Princeton.
- Kennan, John, 1995, The Elusive Effects of Minimum Wages, *Journal of Economic Literature* 33, 1949-1965.
- Killingsworth, M. R., 1983, Labour Supply, Cambridge University Press, Cambridge.
- Kraft, K., 1991, Lohnflexibilität und Beschäftigung in der bundesdeutschen Industrie, *Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik* 208/3, 239-253.
- Neumark, David und William Wascher, 1992, Employment Effects of Minimum and Subminimum Wages: Panel Data on State Minimum Wage Laws, *Industrial and Labor Relations Review* 46(1), 55-81.

- Rudolph, Helmut, 1998, "Geringfügige Beschäftigung" mit steigender Tendenz, *IAB Werkstattbericht* Nr. 9, 21.8.1998.
- Schwarze, Johannes, 1998, Die Reform der geringfügigen Beschäftigung und das Arbeitsangebot verheirateter Frauen, *DIW Diskussionspapier* Nr. 165. Erscheint in: *Jahrbücher für Wirtschaftswissenschaften*.
- Schwarze, Johannes, 1997, Wer trägt die pauschale Lohnsteuer bei geringfügiger Beschäftigung?, *DIW Diskussionspapier* Nr. 154.
- Schwarze, Johannes, 1998, Die Reform der geringfügigen Beschäftigung und das Arbeitsangebot verheirateter Frauen, *DIW Diskussionspapier* Nr. 165.
- Stark, Ernst und Günter Jänsch, 1988, Faktoreinsatzverhalten im verarbeitenden Gewerbe. Eine sektorale Analyse unter Verwendung eines Translog-Modells, *DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 1/2, 79-95.
- Statistisches Bundesamt, 1999, *Sozialhilfe in Deutschland: Entwicklungen und Strukturen*, Presseexemplar Sozialleistungen, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt, 1998, *Gehalts- und Lohnstrukturerhebung 1995*, Fachserie 16 Heft 1.
- Statistisches Bundesamt, 1999, *Pressemitteilung* vom 28.4.1999: Neuberechnung ergibt höhere Erwerbstätigenzahlen, WWW Seiten des STBA.
- Statistisches Bundesamt, 1999, Fachserie 1 Reihe 4.2.2 *Entgelte und Beschäftigungsdauer der sozialsicherungspflichtigen Beschäftigten 1993*.
- Symposium, 1995: Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage, *Industrial and Labor Relations Review* 48(4), 827-848.
- Thon, Manfred und Hans-Uwe Bach, 1998, Die Schätzung von Potential-Erwerbsquoten, Stiller Reserve und Erwerbspersonenpotential für die alten Bundesländer 1970-1995, *IAB Werkstattbericht* Nr. 8 , 4.8.1998.

- Trabert, Lioba, Christian Dreger, Wolfram Kempe und Jürgen Kolb, 1998, Gutachten des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), in: Kombilohn in Sachsen-Anhalt, Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt, *Forschungsbeiträge zum Arbeitsmarkt in Sachsen-Anhalt*, 12.
- Wagner, Gert, 1998, Die Reform der 620-DM-Jobs: Stückwerk, DIW Wochenbericht Nr. 49.
- Zimmermann, Klaus F., 1993, Labour Responses to Taxes and Benefits in Germany, in: A. B. Atkinson und G. Viby Mogensen (Hrsg.), *Welfare and Work Incentives: A North European Perspective*, Oxford University Press, 1993, 192-240.
- Zimmermann, Klaus F. und Thomas Bauer, 1997, Integrating the East: The Labor Market Effects of Immigration, in: S. W. Black (Hrsg.), *Europe's Economy Looks East-Implications for the EU and Germany*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, 269-306.

Appendix

Appendix zu 4.1.: Geänderte Annahmen bezüglich der vormals sozialversicherungsfrei Beschäftigten

Die folgenden Berechnungen erfolgen auf Basis eines alternativen Szenarios für die Entstehung und Verteilung von Einkommens- und Beschäftigungsverhältnissen der Gruppe der vormals sozialversicherungsfrei Beschäftigten. Während die dem Gutachten unterliegenden Annahmen von einer Ausweitung des Arbeitsvolumens in diesem Bereich ausgehen, nimmt das hier berechnete Szenario ein unter geänderten Umständen konstantes Arbeitsvolumen an. Das bedeutet, die gleiche Stundenzahl wird mit weniger Beschäftigungsverhältnissen geleistet. Die folgende Tabelle verdeutlicht die unterschiedlichen Annahmen.

Monatseinkommen	Annahmen in Tabelle 13			Annahmen für den Appendix		
	-0,3	-0,6	-0,9	-0,3	-0,6	-0,9
630	1.600	1.600	1.600	1.000	1.060	1.120
900	450	500	550	285	300	315
1200	450	500	550	285	300	315
1500	900	1.000	1.100	570	600	630
Summe der Stellen	3.400	3.600	3.800	2.140	2.260	2.380

Der Appendix weist nun lediglich die Teile des Gutachtentextes erneut aus, die durch die geänderten Annahmen anders lauten müssen. Entsprechend sind die Tabellen mit "Axx" nummeriert, um auf die Originaltabelle "xx" zu verweisen.

Tabelle A.13: Zuschußbeträge für vormals sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse (in Preisen von 1999)

Monats- einkommen	Jahres- einkommen	Geschätzte Verteilung (in Prozent)	Beschäftigte (in 1.000)	Prozentualer Zuschuß	Zuschußbetrag (in Mio. DM)
1	2	3	4	5	6
630	7.560		1000,000	0,220	1663,200
900	10.800		285,000	0,320	984,960
1200	14.400		285,000	0,160	656,640
1500	18.000		570,000	0,000	0,000
1800	21.600			0,000	0,000
2100	25.200			0,000	0,000
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
Summe bei $\epsilon = -0,3$		1,0000	2.140,000		3.304,800
Summe bei $\epsilon = -0,6$		1,0000	2.260,000		3.490,992
Summe bei $\epsilon = -0,9$		1,0000	2.380,000		3.677,184

Würde alternativ ein Zuschuß von 40 Prozent für die unterste Einkommensgruppe angesetzt, so würde sich der Gesamtzuschußbetrag je nach Elastizitätsszenario um zwischen 1,361 und 1,524 Mrd. DM erhöhen.

Die erforderlichen Zuschüsse für die Gruppe der vormals geringfügig Beschäftigten beläuft sich damit im Bereich mittlerer Elastizität auf 3,491 Mrd. DM Da in dieser Berechnung bereits die relevanten Einkommensgrößen des Jahres 1999 berücksichtigt wurden (630, 1500 und 18.000 DM als Kenngrößen), ist eine weitere Hochrechnung nicht mehr erforderlich.

Insgesamt ergibt sich aus den Berechnungen in Tabellen 11–A.13 eine erforderliche Zuschußsumme vom DM 19,310 Mrd., wenn man von einer mittleren Elastizität von -0,6 ausgeht. Eine detailliertere Aufschlüsselung möglicher Kosten nach verschiedenen Elastizitäten findet sich in Tabelle A.14.

Tabelle A.14: Summe der Zuschußbeträge (in Mio 1999 DM)

ε	Bestehende SV-pflichtige BV	Neue SV-pflichtige BV	Vormals SV-freie BV	Gesamt
-0,3	14.460,375	679,578	3.304,800	18.444,753
-0,6	14.460,375	1.359,156	3.490,992	19.310,523
-0,9	14.460,375	2.038,734	3.677,184	20.176,293

(...)

Die veränderten Annahmen zur Gesamtbeschäftigung modifizieren ebenfalls die zu erwartenden Steuerentlastungen bei den Gebietskörperschaften:

Tabelle A.15: Steuerentlastungen bei den Gebietskörperschaften

ε	Beschäftigte (in 1000)		Veranlagung (in 1000)			Steueraufkommen (in Mio. DM)		Gesamt
	Vollzeit	Teilzeit	Vormals SV-freie BV	Einziges Einkommen	Hinzu- verdienst	Einziges Einkommen	Hinzu- verdienst	
-0,3	125,618	20,060	2.140,000	607,839	1.677,839	173,249	3.118,234	3.291,483
-0,6	251,237	40,120	2.260,000	637,839	1.767,839	175,949	3.265,654	3.441,603
-0,9	376,855	60,180	2.380,000	667,839	1.857,839	178,649	3.413,074	3.591,723

Von diesem zusätzlichen Steueraufkommen, welches bei mittlerer Nachfrageelastizität 3,4 Mrd. DM beträgt, müssen die Steuerausfälle aus dem Wegfall der Pauschalbesteuerung der sozialversicherungsfreien Beschäftigung abgezogen werden. Geht man von einem Bestand von vormals 4 Mio. Stellen mit einem Jahresentgelt von $12 * 630 = 7.560$ DM aus, so ergibt sich ein entgangenes Pauschalsteueraufkommen von $4 \text{ Mio.} * 7.560 \text{ DM} * 0,20 \text{ Prozent} = 6,048$ Mrd. DM. Nach Abzug dieses Betrages vom Steuereinkommen verbleibt im mittleren Elastizitätsszenario ein reduzierter Mittelzufluß in Höhe von 2,606 Mrd. DM (bei niedrigerer Elastizität minus 2,757 Mrd. DM, und bei höchster Elastizität minus 2,456 Mrd. DM).

Zur Berechnung des Nettoeffektes für die Gebietskörperschaften werden zunächst diese Ergebnisse mit denen aus Tabelle A.14 saldiert, was zu zusätzlichen Belastungen in Höhe von 21,917 Mrd. DM im mittleren Bereich führt. (...)

Bei der Berechnung der Einsparungsfälle durch Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe ist unter den nun geänderten Annahmen nicht länger sicher, ob es im Bereich der vormals sozialversicherungsfreien Beschäftigung zu Nettoent- oder -belastungen kommen wird. Angesichts höherer Verdienste einer geringeren Zahl von Personen sind prinzipiell beide Fälle möglich. Daher unterscheidet sich die Berechnung in Tabelle A.16 von derjenigen in Tabelle 16 im Gutachten durch die in der dritten Spalte gemachten Annahmen. Es wird davon ausgegangen, daß netto keine Einsparungsfälle aber auch keine zusätzlichen Belastungsfälle im Bereich der vormals sozialversicherungsfreien Beschäftigungsverhältnisse anfallen. (...)

Angesichts durchschnittlicher monatlicher Beträge von 1.022 DM für Arbeitslosenhilfe pro Person (Bundesanstalt für Arbeit, 1998, S. 57) und einem durchschnittlichen monatlichen Haushaltsnettoanspruch von 787 DM pro Sozialhilfehaushalt (Statistisches Bundesamt 1999, Sozialhilfe in Deutschland, S. 42) setzen wir einen Durchschnittsbetrag von DM 900 pro Monat an, der Einsparungen im Bereich der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe beschreibt. Daraus ergibt sich bei Jahreseinsparungen von $12 * 900$ DM für 50 Prozent der 145.679 Einsparungsfälle eine Ausgabenminderung in Höhe von 0,787 Mrd. DM für die Gebietskörperschaften (vergleiche Tabelle A.16). Tabelle A.17 berechnet den Nettoeffekt für die Gebietskörperschaften. Damit beziffern sich die Nettoausgaben der Gebietskörperschaften für eine mittlere Elastizität nach Tabelle A.17 auf 21,1 Mrd. DM.

Tabelle A.16: Einsparungen bei der Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfe

ε	Einsparungsfälle			Einsparungsbetrag	
	50 % neue Voll- und Teilzeitstellen (in 1.000)	25 % neue SV-freie BV (in 1.000)	Gesamt (in 1.000)	davon die Hälfte	Jahresausgaben = "Hälfte" * 12 * 900 (in Mio. DM)
-0,3	72,984	0	72,984	36,492	394,114
-0,6	145,679	0	145,679	72,840	786,667
-0,9	218,518	0	218,518	109,259	1.179,997

Tabelle A.17: Nettoeffekt für die Gebietskörperschaften

ϵ	Gesamtzuschüsse (Tabelle A.14) (in Mio. DM)	Gesamtsteuer- aufkommen (in Mio. DM)	Einsparungsbetrag Arbeitslosenhilfe / Sozialhilfe (Tabelle 16)	Nettoeffekt = 2 - 3 - 4 (Gesamtkosten in Mio. DM)
1	2	3	4	5
-0,3	18.444,753	-2.756,517	394,114	20.807,156
-0,6	19.310,523	-2.606,397	786,667	21.130,253
-0,9	20.176,293	-2.456,277	1.179,997	21.452,573

Appendix zu 4.3.: Sozialversicherungsträger

Der Bruttozufluß an die Sozialversicherungsträger beträgt ca. 40 Prozent aller zusätzlichen Bruttojahreseinkommen. Dieser Betrag wird zum Teil von den Gebietskörperschaften aufgebracht. Jedoch sind die Gebietskörperschaften zur Bezuschussung auch bereits existierender Beschäftigungsverhältnisse verpflichtet, während sich die zusätzlichen Einnahmen für die Sozialversicherungen auf die Beiträge aus zusätzlichen Beschäftigungsverhältnissen beschränken. Die zusätzlichen Beiträge umfassen daher auch die Beiträge solcher zusätzlicher Beschäftigungsverhältnisse, die über der Zuschussgrenze der Modellannahmen liegen.

Die Berechnung der anfallenden Beträge erfolgt wieder in zwei Teilschritten. Zunächst werden die Beiträge auf Basis der zusätzlichen Voll- und Teilzeitverhältnisse berechnet (Anzahl * durchschnittlicher Jahresbruttolohn * 0,40). Im zweiten Teilschritt werden die zusätzlichen Einnahmen aus dem Pool der vormals sozialversicherungsfreien Beschäftigungsverhältnisse berechnet. Eine Besonderheit hier ist, daß zunächst für den untersten Einkommensbereich der Monatszahlungen bis 630 DM der Satz von 22 Prozent statt 40 Prozent angewendet wird, da dies durch die Reform der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse vom April 1999 so angesetzt wurde und auch in der Berechnung der Zuschüsse durch die Gebietskörperschaften unterstellt wurde. Die Resultate der Analyse sind in Tabelle A.18 dokumentiert und stellen im mittleren Elastizitätsbereich ein zusätzliches Beitragsaufkommen in Höhe von 12,04 Mrd. DM fest.

Dieses kann man nur in dem Maße dem hier unterstellten Programm zurechnen, als tatsächlich zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse geschaffen

wurden bzw. alte Beschäftigungsverhältnisse in höhere Einkommensgruppen eingruppiert wurden. Diese Einschränkung ist für die Gruppe der vormals sozialversicherungsfrei Beschäftigten bedeutsam, wenn die Bewertung des Programms relativ zur Situation nach dem 1.4.99 vorgenommen wird. Seit dem 1.4.99 fallen für diese Personen Beiträge in Höhe von 22 Prozent der Bruttolöhne an. Dadurch ergeben sich in den drei Szenarien Beträge in Höhe von 1,321 Mrd. DM, 1,399 Mrd. DM sowie 1,478 Mrd. DM, um die bei geänderter Wahl der Vergleichsgrundlage die Zuflüsse zur Sozialversicherung bereinigt werden müssen (siehe Diskussion unter A.4.4 weiter unten).

Geht man zur Programmbewertung von der Vergleichssituation vor dem 1.4.99 aus, so berechnet sich ein zusätzliches Beitragsaufkommen für die Sozialversicherungen gemäß den Kalkulationen in Tabelle A.18 im mittleren Elastizitätsbereich von 12,037 Mrd. DM.

Tabelle A.18: Entlastung der Sozialversicherungsträger

ε	Beschäftigte (in 1.000)		Beiträge (in Mio. DM)		Vormals SV-freie BV		Gesamt 4+5+7
	Vollzeit	Teilzeit	Vollzeit	Teilzeit	Personen (in 1.000)	Netto-Beiträge (in Mio. DM)	
1	2	3	4	5	6	7	8
-0,3	125.618	20.060	1.262,000	97,269	2.140,000	8.844,000	10.203,269
-0,6	251.237	40.120	2.524,013	194,537	2.260,000	9.319,000	12.037,550
-0,9	376.855	60.180	3.786,020	291,806	2.380,000	9.794,000	13.871,826

Wir betrachten nun die Reduktion an Unterstützungsleistungen durch die Bundesanstalt für Arbeit. Bereits bisher wurde für das mittlere Elastizitätsszenario unterstellt, daß ca. 72.840 Personen (siehe Tabelle A.16) in neuen Beschäftigungsverhältnissen nun nicht mehr durch Arbeitslosengeld unterstützt werden müssen. Unter der Annahme einer durchschnittlichen monatlichen Zahlung von 1.400 DM (siehe Bundesanstalt für Arbeit 1998, S. 57) berechnet sich hieraus ein jährliches Einsparpotential in Höhe von 1,223 Mrd. DM (siehe Tabelle A.19).

Rechnet man die Einspareffekte und die zusätzlichen Zuflüsse für die Sozialversicherungsträger zusammen, so ergeben sich saldiert Entlastungen

für die Sozialversicherungsträger und die Bundesanstalt in Höhe von 13,26 Mrd. DM (Tabelle A.19).

Tabelle A.19: Reduktion der Unterstützungsleistungen durch die Bundesanstalt und Nettoeffekte für die Sozialversicherungsträger

ε	Gesamte Beitragszuflüsse (in Mio. DM) (Tabelle A.18)	Reduktion der Unterstützung durch die Bundesanstalt (in Mio. DM)		Nettoeffekt (in Mio. DM)
		Personen (in 1.000)	Personen * (12 * 1.400)	
1	2	3	4	5 = 2 + 4
-0,3	10.203,269	36,492	613,066	10.814,335
-0,6	12.037,550	72,840	1.223,712	13.261,262
-0,9	13.871,826	109,259	1.835,551	15.707,377

Appendix zu 4.4.: Zusammenfassung der Kosten- und Entlastungsimplicationen

Tabelle A.20 enthält für die verschiedenen Elastizitätsannahmen eine Zusammenfassung der Zuschüsse und Entlastungen. Die Berechnungen werden getrennt ausgewiesen als Veränderungen, die sich ergeben, wenn man als Vergleichsmaßstab die Situation vor April 1999 ansetzt und wenn man als Vergleichsmaßstab die Situation nach April 1999 betrachtet. Unabhängig von diesen Unterscheidungen ergibt sich in jedem Fall, daß für die von uns präferierte mittlere Variante einer Nachfrageelastizität von -0,6 ein Mitnahmeeffekt von 14,5 Mrd. DM zu tragen ist. Der direkte Zuschußbedarf liegt bei 19,3 Mrd. DM.

Im Vergleichsfall "Vor April 1999" wird der Rückgang der Steuereinnahmen (als Differenz zwischen zusätzlichen Einkommenssteuern und entfallener Pauschalbesteuerung) auf 2,606 Mrd. DM geschätzt. Die Nettobelastung der Gebietskörperschaften liegt deshalb bei 21,1 Mrd. DM. Die positiven Nettoeffekte für die Sozialversicherungen und die Bundesanstalt für Arbeit liegen bei 13,26 Mrd. DM. Damit wird der gesamte öffentliche Bereich um insgesamt 7,868 Mrd. DM belastet.

Tabelle A.20: Zusammenfassung der finanziellen Implikationen

Beträge in Mio. DM	Elastizitätsannahme		
	-0,3	-0,6	-0,9
Zuschussbeträge durch die Gebietskörperschaften (in Mio. DM)			
Bestand ("Mitnahmeeffekt")	14.460,375	14.460,375	14.460,375
Neue Stellen	679,578	1.359,156	2.038,734
Sozialversicherungsfreie Stellen	3.304,800	3.490,992	3.677,184
Gesamtzuschuß (siehe Tabelle 14)	18.444,753	19.310,523	20.176,293
Vergleichsbasis: Vor dem 1. April 1999			
Gesamte zusätzliche Steuereinnahmen (siehe Tabelle 17)	-2.756,517	-2.606,397	-2.456,277
Nettobelastung Gebietskörperschaften (siehe Tabelle 17)	20.807,156	21.130,253	21.452,573
Nettoentlastung Sozialversicherungen (siehe Tabelle 19)	10.814,335	13.261,262	15.707,377
Vergleichsbasis: Nach dem 1. April 1999			
Gesamte zusätzliche Steuereinnahmen (siehe Tabelle 15)	3.291,483	3.441,603	3.591,723
Nettobelastung Gebietskörperschaften	14.759,156	15.082,253	15.404,573
Nettoentlastung Sozialversicherungen	9.494,335	11.862,062	14.228,977

Der Vergleichsfall "Nach April 1999" unterscheidet sich zum einen in der Höhe der zusätzlichen Steuereinnahmen und zum anderen in der Höhe der Nettozuflüsse zu den Sozialversicherungsträgern. Bei den Steuereinnahmen kann der Rückgang der Pauschalsteuereinnahmen vernachlässigt werden, was im mittleren Szenario zu einem Steueraufkommen in Höhe von 3,442 Mrd. DM für die Gebietskörperschaften führt (siehe Spalte "Gesamt" in Tabelle A.15). Hingegen muß das zusätzliche Beitragsaufkommen bei den Sozialversicherungsträgern um den Betrag reduziert werden, der sich durch die 22 prozentige Abgabe auf vormals sozialversicherungsfreie Beschäftigungsverhältnisse nun auch ohne das vorgeschlagene Programm ergibt: Dies reduziert das Beitragsaufkommen je nach Elastizitätsannahmen um zwischen 1,32 und 1,48 Mrd. DM (mittlerer Betrag 1,399 Mrd. DM). Um diesen Betrag reduzieren sich die Nettoeffekte für die Sozialversicherungsträger relativ zum oberen Tabellenteil, was zu einem Nettozufluß von nun nurmehr 11,86 Mrd. DM für die Sozialversicherungen führt. In diesem Fall ergibt sich eine Nettobelastung des gesamten öffentlichen Bereichs in Höhe von 3,22 Mrd. DM im mittleren Elastizitätsszenario.

Anja Thalmaier · Klaus F. Zimmermann

**SCHAFFUNG VON ARBEITSPLÄTZEN FÜR
GERINGQUALIFIZIERTE
II**

Unter Mitwirkung von
Regina Riphahn

Bonn · Juli 1999

Zusammenfassung

Sowohl das Teilzeitmodell als auch das Mainzer Modell sehen gestaffelte Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitnehmer vor, um auf diese Weise die Abgabenbelastung im unteren Einkommensbereich zu senken und Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte zu schaffen. Die Maßnahmen konzentrieren sich dabei vollständig auf die Arbeitsangebotsseite. Das Gutachten legt jedoch dar, daß angesichts der hohen Arbeitslosigkeit im Bereich der Geringqualifizierten von einer Dominanz der Nachfrageseite ausgegangen werden muß. Weiterhin zeigt sich, daß das Arbeitsangebot aufgrund empirischer Untersuchungen als weitgehend starr angesehen werden muß. Als der zentrale Parameter für eine Beschäftigungsreaktion muß deshalb die Arbeitsnachfrage identifiziert werden. Das Gutachten zeigt, daß eine Subventionierung der Arbeitnehmerseite keinen Beitrag zur Generierung von zusätzlicher Beschäftigung leisten kann – zumindest nicht in der gegenwärtigen Arbeitsmarktlage. Die Begleitmaßnahmen des Mainzer Modells, d.h. sowohl die Neuregelung der 630 DM-Jobs als auch das Kindergeld, werden für das Ziel des Programms als problematisch bewertet.

Da die Modellvorschläge an der falschen Marktseite ansetzen, kann das Gutachten lediglich Mitnahmeeffekte ermitteln, die sich auf 583,128 Millionen DM belaufen. Unter das Programm fallen insgesamt 1.079.703 Personen. Sofern die Beitragspflicht zu den Sozialversicherungen unverändert bleibt, entsteht für die Gebietskörperschaften eine Belastung in Höhe obigen Betrags, während für die Sozialversicherungsträger die finanzielle Situation unverändert bleibt.

Da es lediglich zu Mitnahmeeffekten kommt, ist von einer Durchführung der untersuchten Vorschläge abzuraten. Es entstehen keine zusätzlichen Beschäftigungsverhältnisse, da die Maßnahmen an der falschen Marktseite ansetzen und es folglich nicht schaffen, zusätzliche Arbeitsplätze zu generieren.

1. Einführung⁴

Im Zuge der globalen Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Arbeit und der sie treibenden Intensivierung von Kommunikation, Information, Handel und Kapitalverkehr hat sich die Position der Geringqualifizierten weltweit dramatisch verschlechtert. Dies äußert sich etwa in den Vereinigten Staaten durch sinkende Löhne am unteren Qualifikationsniveau, in Deutschland und Europa, die hohe sozial- und arbeitsmarktpolitische Mindeststandards aufgebaut haben, durch den starken Anstieg der Arbeitslosigkeit. Es gilt weltweit für alle Industrienationen, daß die hohe und angestiegene Arbeitslosigkeit primär ein Problem der Geringqualifizierten darstellt. Der dominante Erklärungsfaktor kann also in dem durch die Informations- und Kommunikationstechnologie getriebenen technischen Fortschritt, der mit Rationalisierung und steigenden Qualifikationsansprüchen einhergeht, und der mangelnden raschen Anpassungsfähigkeit der Güter-, Dienstleistungs- und Arbeitsmärkte gesehen werden.

Zur Schaffung eines Niedriglohnssektors gibt es viele Modellvorschläge, von denen im Rahmen dieses Gutachtens das Teilzeitmodell und das Mainzer Modell analysiert werden. Die hier zu diskutierenden Vorschläge konzentrieren sich im Gegensatz zu dem in Riphahn und Zimmermann (1999) analysierten Vorschlag auf eine teilweise Übernahme des Arbeitnehmeranteils der Sozialversicherungsbeiträge im Niedriglohnbereich. In diesem Zusammenhang wird argumentiert, daß die Entlohnung in den unteren Einkommensgruppen häufig in der Nähe oder unter den Bezügen liegt, die durch Transferzahlungen wie Arbeitslosengeld, Arbeitslosen- und Sozialhilfe zustande kommen. In diesem Falle lohnt sich eine Arbeitsaufnahme nicht, so daß eine sogenannte "Transfer- oder Armutsfalle" vorliegt. Die Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen bewirken einen Anstieg der Nettolöhne und Gehälter und damit faktisch eine Erhöhung des Lohnsatzes, dadurch wird eine Erhöhung des Abstands zwischen dem Arbeits- und dem Transfereinkommen bewirkt. Damit scheint der Vorschlag in die richtige Richtung zu zielen: Durch eine Reduzierung der Sozialversicherungsbeiträge für die Arbeitnehmer vergrößern sich die Anreize, eine Arbeit aufzunehmen, so daß die Beschäftigung insgesamt erhöht werden könnte.

Allerdings wird ein Unternehmer eine zusätzliche Arbeitskraft nur dann einstellen, wenn das Wertgrenzprodukt (der Marktwert der so zu erbringenden

⁴ Nachfolgende Ausführungen lehnen sich teilweise stark an die gutachterliche Stellungnahme von Riphahn und Zimmermann (1999) an; diese Teile sind übernommen worden, damit das Gutachten ohne zusätzliche Quellen verständlich ist.

Zusatzproduktion) zumindest nicht geringer als die vom Unternehmer dafür zu tragenden Lohnkosten sind. Dies bedeutet, daß der Reallohn (der Lohnsatz dividiert durch den Produktpreis) langfristig der Grenzproduktivität der Arbeit entsprechen muß. An dem Umstand, daß insbesondere im unteren Lohnsegment effektive Arbeitskosten, d.h. der Bruttolohn zuzüglich des Arbeitgeberanteil des Sozialversicherungsbeitrags, und Produktivität häufig auseinanderfallen, ändern die vorgeschlagenen Maßnahmen jedoch nichts.

So wird die folgende Analyse zeigen, daß die Vorschläge an der falschen Marktseite ansetzen und folglich kaum Beschäftigungserfolge zu erwarten sind. Die Analyse wird durch eine unzureichende Datenlage und durch neue gesetzliche Änderungen beispielsweise in Bezug auf die 630 DM-Jobs erschwert. Das Ziel dieser Kurzstellungnahme kann deshalb nur darin bestehen, die wesentlichen Chancen und Probleme der vorgeschlagenen Maßnahmen zu identifizieren und eine grobe Abschätzung des Teilnehmerumfangs und der fiskalischen Effekte zu erarbeiten. Abschnitt 2 präsentiert den Vorschlag, diskutiert qualitativ seine Chancen und Risiken und untersucht die vorgesehenen Begleitmaßnahmen. Abschnitt 3 enthält die rechnerische Abschätzung des potentiellen Teilnehmerkreises, während Abschnitt 4 die potentiellen fiskalischen Effekte ermittelt. Abschnitt 5 faßt die Ergebnisse zusammen.

2. Vorschläge und qualitative Abwägung

Dieser Abschnitt stellt zunächst die beiden Modellvorschläge vor und analysiert die Anreizwirkungen sowohl für das Arbeitskräfteangebot als auch für die Arbeitskräftenachfrage. Es werden die potentiellen Reaktionen auf den Arbeitsmarkt und die Wirkungen auf den Arbeitsmarktausgleich dargestellt mit dem Ziel, ein Konzept für die Analyse der vorgeschlagenen Programme zu entwickeln. Schließlich werden die flankierenden Begleitmaßnahmen des Mainzer Modells diskutiert.

2.1. Die Vorschläge

Das Teilzeitmodell

In den Überlegungen zum Teilzeitmodell zur Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte soll die Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge für Arbeitnehmer im unteren Einkommensbereich gesenkt werden. Dabei sollen Beschäftigungsverhältnisse mit einem monatlichen Entgelt zwischen 630 bis 1573 DM nach der Formel

$$\text{Zuschuß} = \frac{SV - \text{Beitrag}}{100} \left(1,050 - \frac{\text{Arbeitsentgelt / Monat}}{1,5} \right)$$

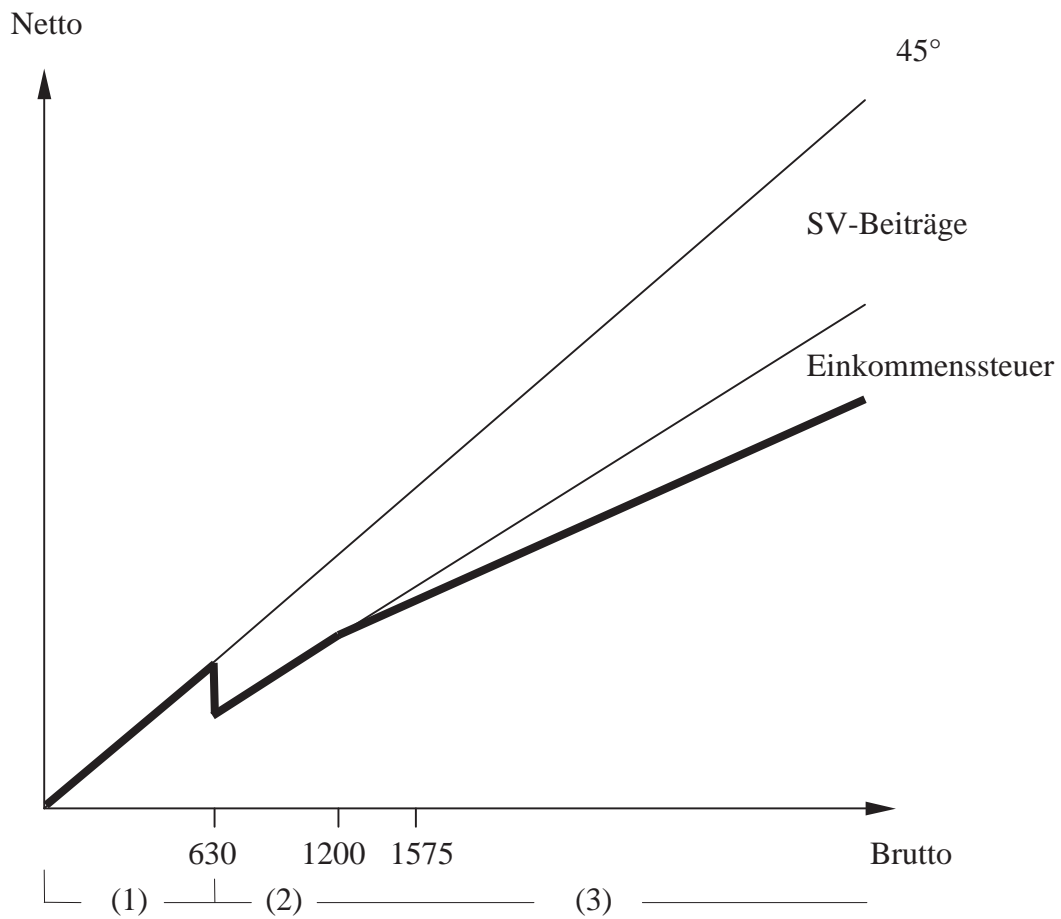
linear degressiv bezuschußt werden. Im Gegensatz zu dem in Riphahn und Zimmermann (1999) analysierten Vorschlag ist unklar, ob die Beitragspflicht zur Sozialversicherung unverändert erhalten bleibt, so daß möglicherweise Beitragsausfälle für die Sozialversicherungsträger entstehen. Auch sollen sowohl Auszubildende als auch Personen, die im bezuschußten Monat einer weiteren Erwerbstätigkeit nachgehen, von der Förderung ausgeschlossen werden. Begleitmaßnahmen sind nicht vorgesehen.

Die Modellüberlegungen gehen davon aus, daß die Arbeitsangebotsseite die entscheidende Marktseite darstellt und setzt folglich bei einer Entlastung der Arbeitnehmer von den Sozialversicherungsbeiträgen an. Der Vorschlag unterstellt eine Beschäftigungsschwelle bei einem Monatsverdienst von 630 DM, da ab dieser Einkommensgrenze alle Arbeitnehmer vollständig sozialversicherungspflichtig werden. Das Ziel des Vorschlags besteht darin, der sogenannten "Transfer- oder Armutsfalle" entgegenzuwirken. Damit gemeint ist die Beobachtung, daß die Entlohnung im Niedriglohnbereich häufig in

der Nähe oder unter den Bezügen liegt, die durch Transferzahlungen wie Arbeitslosengeld und Arbeitslosen- und Sozialhilfe zustande kommen. Wegen der hohen Abgabenbelastung lohnt es sich deshalb oft kaum, eine Arbeit aufzunehmen. Zusätzlich vermindert werden die Anreize zur Arbeitsaufnahme dadurch, daß die Erwerbseinkommen in hohem Maße auf die Transfereinkommen angerechnet werden, so daß oft eine implizite Besteuerung von nahezu 100 Prozent besteht.

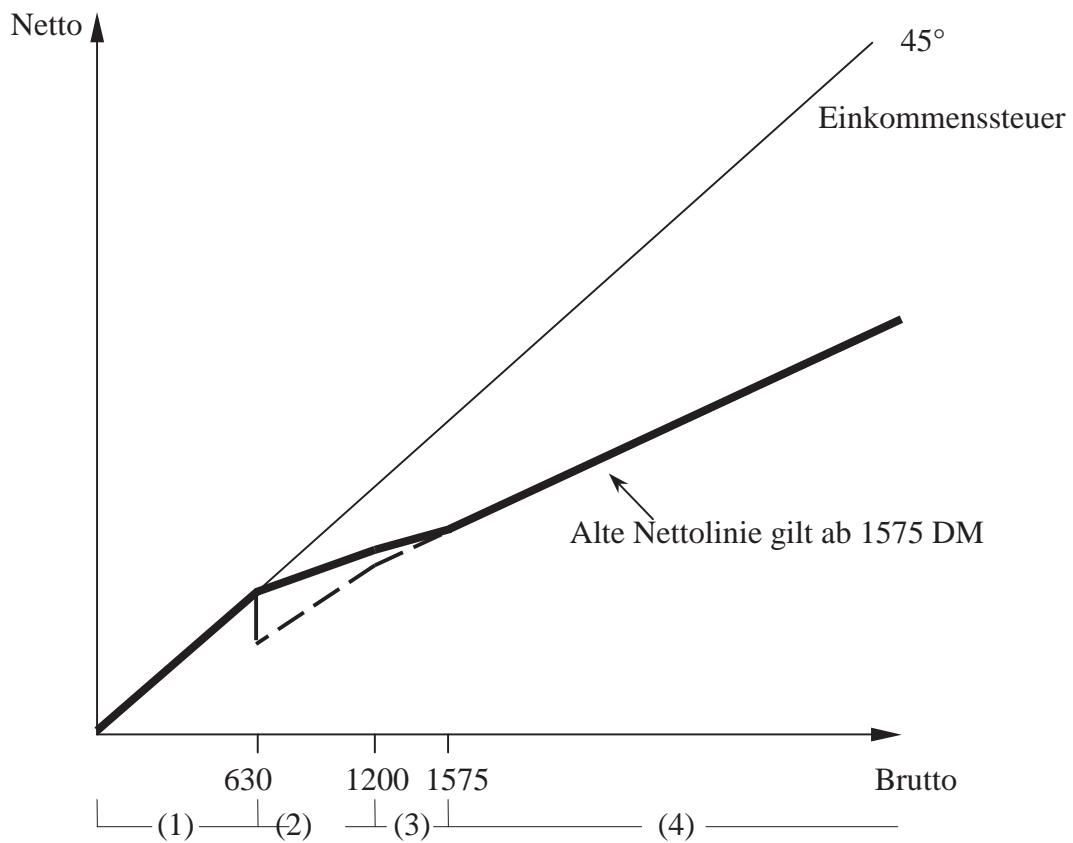
Zunächst werden anhand Abb. 1 und 2 die Auswirkungen der geplanten Neuregelung auf das Arbeitsangebot diskutiert. Aus Gründen der Vollständigkeit werden ebenfalls die Konsequenzen einer Reduzierung des Arbeitnehmeranteils der Sozialversicherung auf die Arbeitsnachfrage analysiert (Abb. 3). Abb. 1 betrachtet den monatlichen Nettolohn in Abhängigkeit vom Bruttolohn, dem sich ein Arbeitnehmer im gegenwärtigen System gegenüber sieht, wobei die Sprungstelle in der Abgabenbelastung bei einem monatlichen Arbeitsentgelt von 630 DM deutlich wird. Abb. 2 veranschaulicht die Situation unter Programmbedingungen: Ab 630 DM ist nicht sofort der Sozialversicherungsbeitrag in voller Höhe zu entrichten, vielmehr steigt die Beitragspflicht degressiv an und erreicht die volle Höhe bei einem monatlichen Einkommen von 1575 DM. Dabei wird deutlich, daß der Modellvorschlag zu einer Glättung der Sprungstelle führt, wodurch Anreize zur Arbeitsaufnahme ausgelöst werden können. Allerdings verbleibt zur Diskussion, inwieweit eine Ausweitung des Arbeitsangebots tatsächlich zu einer Reduktion der Arbeitslosigkeit führen kann bzw. ob es wegen einer geringen Reaktionsbereitschaft überhaupt zu einer Steigerung des Arbeitsangebots kommt. Konzeptionell ist an dem Modellvorschlag nichts falsch, Sprungstellen sollten in einem durchdachten Transfersystem nicht vorkommen. Abb. 3 verdeutlicht die effektiven Lohnkosten der Arbeitgeber. Da dieser Modellvorschlag ausschließlich an der Arbeitnehmerseite ansetzt, unterscheidet sich die gegenwärtige Situation nicht von den Gegebenheiten unter Programmbedingungen. Eine Subventionierung der Arbeitgeber im Niedriglohnbereich findet folglich nicht statt.

Abb. 1: Brutto-/Nettoentlohnung aus Arbeitnehmersicht
(vor Programm)



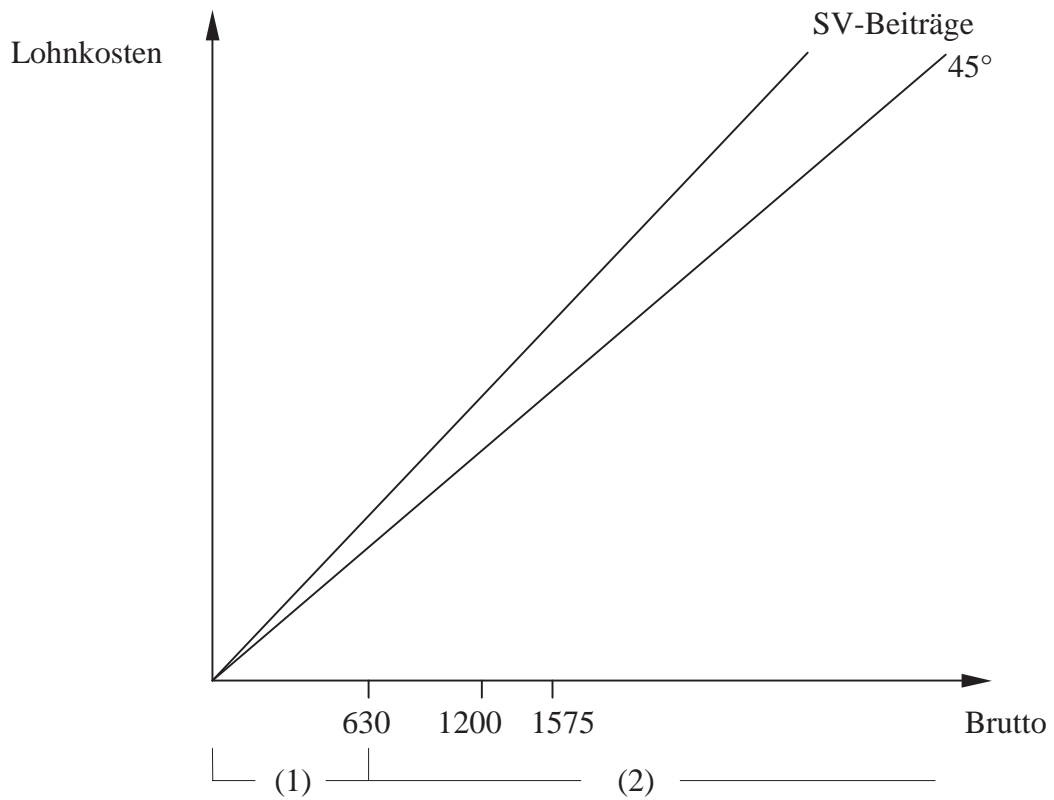
- (1) Bis 630 DM: Brutto-Nettoentlohnung
 - (2) 630-1200 DM: ca. 20% SV-Beiträge
 - (3) Ab 1200 DM: ca. 20% SV-Beiträge plus Einkommenssteuer
- Heutige Nettolinie

Abb. 2: Brutto-/Nettoentlohnung aus Arbeitnehmersicht
(unter Programmbedingung)



- (1) Bis 630 DM: Brutto-Nettoentlohnung
- (2) 630-1575 DM: Wachsender Anteil SV-Beiträge
- (3) Ab 1200: Einkommenssteuer und wachsender Anteil SV-Beiträge
- (4) Ab 1575 DM: ca. 20% SV-Beiträge plus Einkommenssteuer
- Nettolinie unter Programmbedingungen
- - Nettolinie vor Programm

Abb. 3: Bruttoentlohnung und Lohnkosten aus Unternehmenssicht
(vor Programm = unter Programmbedingungen)



- (1) Bis 630 DM: 22% SV-Beiträge (seit April 1999)
- (2) Ab 630 DM: ca. 20% SV-Beiträge

Mainzer Modell

Das Mainzer Modell besteht aus drei Teilen: Neben gestaffelten Zuschüssen zu dem Arbeitnehmeranteil der Sozialversicherungsbeiträge in den unteren Einkommensgruppen sind eine Neuregelung der 630 DM-Jobs und ein erhöhtes Kindergeld für Familien mit niedrigem Erwerbseinkommen vorgesehen.

- **Gestaffelte Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen**

Das Mainzer Modell sieht ebenso wie das Teilzeitmodell Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitnehmer vor. Um die Anfangsbelastung durch die Sozialversicherung zu reduzieren, wird der Arbeitnehmeranteil der Sozialversicherungsbeiträge bis zu einer Einkommen von rund 1550 DM aus Steuermitteln bezuschußt. Damit steht wiederum die Arbeitnehmerseite im Vordergrund, d.h. es wird lediglich eine Arbeitnehmersubvention gewährt, während die effektiven Lohnkosten unverändert bleiben. Da der Modellvorschlag keine genaue Formel zur Berechnung des Zuschusses angibt und die Einkommensgrenzen für eine Förderung annähernd mit den Bemessungsgrenzen des Teilzeitmodells übereinstimmen (1.575 DM versus "rund" 1.550 DM), gelten für diesen Teil des Mainzer Modells dieselben Argumente und Überlegungen wie für das Teilzeitmodell: Das Mainzer Modell führt zu einer Glättung der Sprungstelle, wodurch Anreize zur Arbeitsaufnahme ausgelöst werden können. Allerdings verbleibt zur Diskussion, inwieweit eine Ausweitung des Arbeitsangebots tatsächlich zu einer Reduktion der Arbeitslosigkeit führen kann bzw. überhaupt mehr Arbeit angeboten wird. Unterschiede zum Teilzeitmodell bestehen dahingehend, daß die Zielgruppe der Maßnahme etwas weiter gefaßt ist: So schließt das Mainzer Modell sowohl die Auszubildenden in die Förderung ein als auch Personen, die mehreren Erwerbstätigkeiten nachgehen. Weiterhin dient bei Ehepaaren das gemeinsame Einkommen als Bemessungsgrundlage, so daß die Sozialversicherungsbeiträge bei einem Einkommen von 630 DM bis rund 1.240 DM voll subventioniert werden und bis zu einem gemeinsamen Einkommen von 3.100 DM linear abgebaut werden.

- **Neuregelung der 630 DM-Jobs**

Weiterhin beinhaltet das Mainzer Modell Vorschläge in Bezug auf eine Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung. Das Mainzer Modell setzt seine Vorschläge in Relation zu der Situation vor April 1999, als die gesetzliche Neuregelung der 630 DM-Jobs noch nicht in Kraft getreten war und sowohl Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber bis zu einem monatlichen

Einkommen von 630 DM keine Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten hatten. Der Mainzer Vorschlag sieht die Festlegung einer neuen Geringfügigkeitsgrenze bei 300 DM vor, so daß oberhalb dieser Bemessungsgrenze die ursprüngliche Pauschalbesteuerung der Arbeitgeber entfällt. Anstelle der Pauschalsteuer wird für die Arbeitgeber die Versicherungspflicht allein für die Gesetzliche Rentenversicherung eingeführt. Der Beitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung, rund 20 Prozent, ist allein vom Arbeitgeber zu tragen, so daß die Belastung der Arbeitgeber mit Lohnnebenkosten in etwa unverändert bleibt. Da die Arbeitnehmer von der Versicherungspflicht zur Rentenversicherung befreit bleiben, erwerben Beschäftigte bis zu der Bemessungsgrenze von 630 DM nicht den vollen Versicherungsschutz, beispielsweise werden Ansprüche auf Rehabilitationsleistungen ausgeschlossen. Weiterhin ist die teilweise Befreiung von der Sozialversicherungspflicht für monatliche Einkommen bis zu 630 DM auf Alleinbeschäftigungsverhältnisse beschränkt, so daß Nebenverdienste ab der ersten DM unter die Sozialversicherungspflicht fallen. Die Zielrichtung dieses Teils des Mainzer Modells liegt darin, die zu beobachtende Aufsplittung normaler Beschäftigungsverhältnisse in mehrere geringfügige Tätigkeiten zu beenden und den Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu stoppen. Da die Belastung der Arbeitgeber durch Lohnnebenkosten nahezu unverändert bleiben, kommt es zu keiner Verteuerung des Faktors Arbeit.

- Erhöhtes Kindergeld für Familien mit niedrigem Erwerbseinkommen
Als Begleitmaßnahme sieht das Mainzer Modell ein erhöhtes Kindergeld für Familien mit niedrigem Erwerbseinkommen vor. Dieser Vorschlag soll ebenfalls die Anreize zur Aufnahme einer gering entlohnten Erwerbstätigkeit verbessern, so daß weniger Familien Sozialhilfe in Anspruch nehmen müssen und die Kommunen von den Ausgaben für Sozialhilfe entlastet werden. Als weitere Begründung für diese Maßnahme wird die Erhöhung der horizontalen Verteilungsgerechtigkeit in den unteren Einkommensgruppen genannt. Als Ursache für die zu geringen Arbeitsanreize im unteren Lohnsegment für Familien mit Kindern wird die zu geringe Abdeckung des tatsächlichen finanziellen Aufwands, der mit dem Aufziehen von Kindern einhergeht, gesehen. Gemäß den Mainzer Überlegungen deckt das Kindergeld nur einen geringen Teil der tatsächlichen Kosten ab, während die Sozialhilfe für den Lebensunterhalt von Kindern einen wesentlich höheren finanziellen Ausgleich zahlt. Infolgedessen kann es zu einer Verletzung des gesetzlich vorgeschriebenen Lohnabstandes zwischen dem Erwerbseinkommen von Familien mit Kindern in den unteren Lohngruppen und den Sozialhilfeempfängern kommen, so daß nur sehr geringe Anreize zu einer Arbeitsaufnahme bestehen.

2.2. Konzeptionelle Fragen der Analyse

Diese Sektion entwickelt einen strikten Denkrahmen. Er soll klären helfen, ob die gewählte Strategie der Beeinflussung der Angebotsseite sinnvoll ist und welche vereinfachenden Annahmen für die quantitative Analyse der nächsten Abschnitte gemacht werden können. Er wird auch mithelfen, die Begleitmaßnahmen des Mainzer Modells zu bewerten.

Wir betrachten in einer Partialanalyse den Niedriglohnsektor, der durch extrem hohe Arbeitslosigkeit gekennzeichnet ist. Dies bedeutet zwangsläufig, daß nicht von Markträumung ausgegangen werden kann, sondern daß dieser partielle Arbeitsmarkt durch einen Angebotsüberhang charakterisiert ist. Diese Situation sei zur gedanklichen Klarheit durch zwei Faktoren verursacht, einen tariflichen Mindestlohn w_0 und einen Sozialversicherungssatz. Von weiteren Komplikationen sehen wir zur Vereinfachung ab. (Eine beispielsweise explizite Berücksichtigung von Sozial- oder Arbeitslosenhilfe verändert die folgende Analyse nicht, jedenfalls solange diese Hilfe unter dem Tariflohn liegt. Gibt es in der Praxis in einem Sektor formal keinen Tariflohn, so wird sich die Lohnbildung im Niedriglohnbereich faktisch an vergleichbaren Tariflöhnen orientieren.)

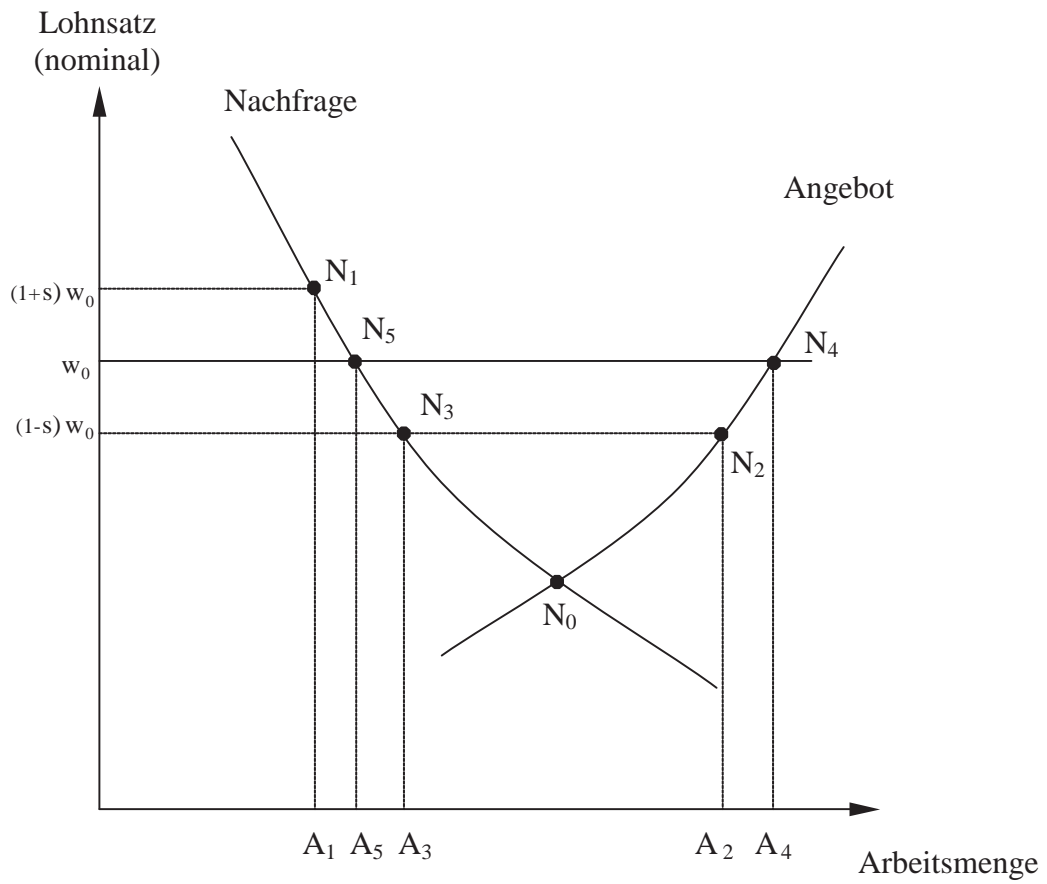
Im üblichen Nachfrage-Angebotsschema läßt sich die Situation damit wie in Abb. 4 darstellen. Wegen der Existenz des Tariflohns w_0 können sich Angebot und Nachfrage nicht im Punkt N_0 ausgleichen, vielmehr sorgt der Tariflohn w_0 für eine Realisation in N_4 auf der Angebotskurve und in N_5 auf der Nachfragekurve und für Arbeitslosigkeit im Umfang von A_5A_4 . Die Einführung eines Sozialversicherungssatzes s , der in gleicher Höhe von Unternehmen und Arbeitnehmer getragen wird, führt zu einer weiteren Reduktion der Arbeitsnachfrage von A_5 auf A_1 , denn der von der Firma zu tragende Lohnsatz beträgt jetzt $(1+s)w_0$. Das Arbeitsangebot schränkt sich ebenfalls von A_4 auf A_2 ein, da sich der Nettolohn des Arbeitnehmers auf $(1-s)w_0$ reduziert. Dabei hängt es im allgemeinen von der Lage der Kurven ab, ob die Arbeitslosigkeit sich ausweitet, gleich bleibt oder zurückgeht. Es wird klar, daß in einer solchen Marktsituation die Arbeitsnachfrage und nicht das Arbeitsangebot den Schlüssel für die Beschäftigung darstellt.

Mit Abb. 4 kann die Konsistenz der vorgeschlagenen Maßnahmen überprüft werden. Wie bereits Abschnitt 2.1. gezeigt hat, liegt der Schwerpunkt beider Vorschläge auf der Arbeitsangebotsseite und sieht eine Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer vor. Übernimmt der Staat s für den Arbeitnehmer, dann egalisieren sich der Brutto- und Nettolohn zu w_0 .

Folglich wirkt die vorgeschlagene Maßnahme wie eine effektive Lohn-erhöhung und das Arbeitsangebot der Arbeitnehmer steigt von A_2 auf A_4 . Da die Arbeitsnachfrage als die entscheidende Marktseite identifiziert worden ist und die vorgeschlagene Maßnahme die Arbeitsnachfrage nicht beeinflusst, bleibt die Beschäftigung unverändert. Infolgedessen kann bereits bei dieser vereinfachten Analyse festgestellt werden, daß die vorgeschlagene Maßnahme kontraproduktiv ist, da sich infolge des zusätzlichen Arbeitsangebots die Arbeitslosigkeit nicht verringert, sondern möglicherweise sogar erhöht. Die später im Gutachten vorgestellten Berechnungen gehen von einer weiteren Vereinfachung des theoretischen Konzepts aus. Wie Abschnitt 2.3. zeigen wird, ist die Reaktion des Arbeitsangebots auf Lohnsatzänderungen sehr gering. Es ist deshalb angemessen, den Zusammenhang schematisch wie in Abb. 5 zu modellieren. Diese Darstellung verdeutlicht nochmals, daß eine Veränderung des Lohnsatzes das Arbeitsangebot unbeeinflusst läßt.

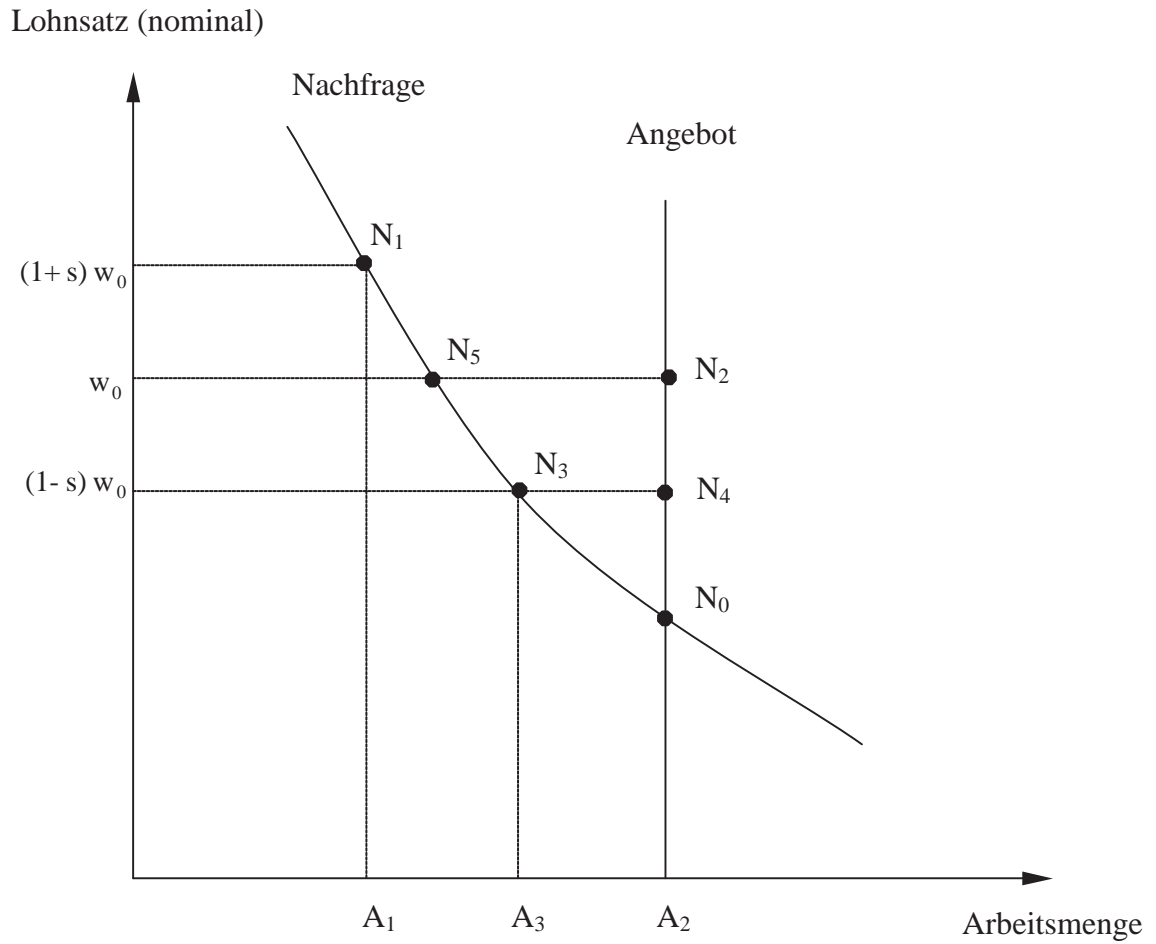
Zusammenfassend kann gesagt werden: Hat ein Modellvorschlag in einer Situation hoher Arbeitslosigkeit zum Ziel, im Niedriglohnbereich das Arbeitsangebot auszuweiten, so wird er nichts oder sogar Unheil bei der Arbeitslosigkeit anrichten. Würde sich ein Modellvorschlag dagegen auf die wirksame Marktseite, d.h. auf die Arbeitsnachfrage konzentrieren, und somit zu einer Absenkung der effektiven Lohnkosten beitragen, dann und nur dann könnte eine Reduktion der Arbeitslosigkeit bewirkt werden.

Abb. 4: Schematisches Modell des Niedriglohnsektors



w_0 : Tariflohn
 s : Sozialversicherungssatz

Abb. 5: Starres Arbeitsangebot



w_0 : Tariflohn
 s : Sozialversicherungssatz

2.3. Chancen und Risiken

Da sich beide Vorschläge auf die Arbeitnehmerseite konzentrieren, beschäftigt sich dieser Abschnitt in erster Linie mit den wahrscheinlichen Effekten des Programms auf das Arbeitsangebot und dem möglichen Arbeitsmarktgleichgewicht. Die Arbeitsnachfrage wird weitgehend vernachlässigt⁵. Der Abschnitt schließt mit einer Diskussion der Chancen und Risiken des Projekts.

Einen Überblick über die im Zusammenhang mit dem Arbeitsangebot relevanten Forschungsergebnisse geben Riphahn und Zimmermann (1999), wobei zwischen der Reaktion der Arbeitsstunden und der Partizipationswahrscheinlichkeit unterschieden wird. Bei den Determinanten wird zwischen Lohn- und Einkommenseffekten unterschieden. Die Effekte sind - insbesondere in neueren Studien - insgesamt eher klein. Für Männer sind die gemessenen Effekte der Löhne überwiegend Null, nur für Frauen gibt es eine gewisse Reagibilität. Dies ist auch die Schlußfolgerung aus der internationalen Literatur: Lohneffekten auf das Arbeitsangebot wird eine zu vernachlässigende Rolle beigemessen. Dies mag an ungeeigneten Schätzsituationen liegen oder an einer unangemessenen Repräsentation der institutionellen Verhältnisse. (Allerdings kommen die Studien, die institutionell komplex modellieren, eher zu schwachen Reaktionen.) Es mag sein, daß eine geeignete neue institutionelle Reform hohe Arbeitsanreize freilegt: Eine solche gab es in der Vergangenheit offensichtlich nicht, sonst würden die Untersuchungen zu anderen Ergebnissen kommen. Insoweit können wir aus der Vergangenheit für die Modellierung nicht viel positives lernen.

Dieser Befund ermutigt uns, in der in Abschnitt 2.2 beschriebenen Weise das Angebot als starr zu modellieren. Da die Arbeitsmärkte im Niedriglohnbereich keinesfalls als geräumt angesehen werden können, ist dies aber nicht restringierend. Im Gegenteil würden weitere Arbeitsanreize eventuell sogar zu einer höheren amtlich gemessenen Arbeitslosigkeit führen. Man mag hier argumentieren, es könnte für die Sozialkassen gut sein, einige Bezieher von Sozialhilfe zur Aufnahme von Arbeit zu bewegen. So sehr das auch richtig sein mag, diese Überlegung setzt voraus, daß die Nachfrage nach Arbeitskräften ausreichend hoch ist, um dieses zusätzliche Arbeitsangebot zu absorbieren. Die Überlegungen in Abschnitt 2.2 haben jedoch bereits verdeutlicht, daß die Arbeitsnachfrage in der gegenwärtigen ungleichgewichti-

⁵ Für eine Analyse der Nachfrageseite und für eine ausführlichere Analyse der Angebotsseite vergleiche Riphahn und Zimmermann (1999).

gen Situation am Arbeitsmarkt nicht einmal ausreicht, das bestehende Arbeitsangebot in Beschäftigung zu bringen. Weiterhin kann unter der hypothetischen Annahme, es würden tatsächlich neue Arbeitsplätze entstehen, diskutiert werden, welche Personen neu als Arbeitsanbieter auf den Arbeitsmarkt treten und sich dort durchsetzen würden. Um eine Entlastung der Gebietskörperschaften zu erreichen, müßten vor allem Empfänger von Sozial- oder Arbeitslosenhilfe zu einer Arbeitsaufnahme bewegt werden. Es erscheint jedoch zweifelhaft, daß sich diese Personen gegen neu motivierte Personen aus der stillen Reserve durchsetzen werden. Treten beispielsweise verstärkt Ehefrauen, deren Ehepartner einer regelmäßigen Erwerbstätigkeit nachgehen und die sich bisher in der stillen Reserve befunden haben, als Arbeitsanbieter auf, ändert sich an der Ausgabenbelastung der Gebietskörperschaften nichts.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß der Arbeitsmarktausgleich in ungleichgewichtigen, nicht neoklassisch operierenden Arbeitsmärkten nur schwer bewertet werden kann. Da jedoch das Arbeitsangebot als im wesentlichen nicht reagibel beurteilt wird, kann das Arbeitsangebot nichts zum Arbeitsmarktausgleich beitragen. Arbeitsmarktwirkungen kommen somit nur durch die Nachfrageseite zustande. Folglich gilt, daß das vorgeschlagene Programm eine falsche Zielrichtung erkennen läßt. Die in Sektion 2.1 diskutierte Beseitigung der "Armut- und Transferfalle" ist grundsätzlich wirtschafts- und sozialpolitisch sinnvoll, allerdings wird für die Beseitigung von Arbeitslosigkeit an der falschen Marktseite angesetzt, so daß diese Maßnahme als nicht zieleffizient einzustufen ist. Die bisherigen Ausführungen legen die Schlußfolgerungen nahe, daß das Programm weder Beschäftigungserfolge noch einen Abbau der Arbeitslosigkeit erwarten läßt und deshalb in erster Linie Kosten verursacht, so daß von einer Durchführung abzuraten ist. Dies gilt insbesondere, da von erheblichen Kosten ausgegangen werden muß, deren genaues Ausmaß Abschnitt 4 klären wird.

Bei der Bewertung des Programms müssen allerdings noch weitere Punkte berücksichtigt werden. So ist zu überlegen, ob das Programm nur temporär eingeführt werden soll, oder ob an eine dauerhafte Schaffung eines Niedriglohnsektors gedacht ist. Gegen letzteres sind ordnungspolitische Bedenken anzumelden. Andererseits stellt sich die Frage, ob eine temporär eingeführte Regelung überhaupt zu einer Erhöhung der Arbeitsnachfrage führt, da die Unternehmer auch nach Beendigung des Programms die zusätzlich eingestellten Arbeitnehmer weiter beschäftigen müssen. Auch verbleibt zur Diskussion, ob die Mitnahmeeffekte des Programms insgesamt nicht zu hoch ausfallen, da die Maßnahme nicht auf eine bestimmte Zielgruppe

begrenzt ist und folglich auch die bereits bestehenden Arbeitsverhältnisse gefördert werden. Da von der vorgeschlagenen Maßnahme keine Beschäftigungseffekte erwartet werden, sind die Mitnahmeeffekte dieses Programms somit maximal. Weiterhin steht zu befürchten, daß sich bei Maßnahmen, die sich nicht auf bestimmte Zielgruppen konzentrieren, die Personen mit den relativ besten Chancen auf dem Arbeitsmarkt durchsetzen werden, so daß Personen, deren Arbeitsmarktchancen sehr schlecht sind und die wohl prinzipiell von einer Förderung erfaßt werden sollten, beispielsweise ältere Langzeitarbeitslose, in der Arbeitslosigkeit verbleiben. Auch stellt sich die Frage, ob die faktische Anhebung der Nettolöhne nicht den Spielraum für die Unternehmen erweitert, die Löhne nach unten anzupassen.

Zumindest den Teilzeitmodellüberlegungen ist nicht eindeutig zu entnehmen, ob die Beitragspflicht zur Sozialversicherung unverändert erhalten bleibt. Werden die Beitragsausfälle der Sozialversicherungsträger nicht vom Bund ersetzt, droht angesichts der finanziellen Engpässe in der Rentenversicherung eine Anhebung der Beitragssätze und damit eine Erhöhung der Lohnnebenkosten. Dies würde die Nachfrage nach Arbeitskräften seitens der Unternehmen zusätzlich belasten, so daß von dieser Ausgestaltung abzuraten ist.

Problematisch erscheint darüber hinaus, daß Arbeitnehmer, die lediglich einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen, einen Zuschuß in derselben Höhe erhalten wie Personen mit einer Vollzeitbeschäftigung. Eine anteilige Gewährung des Zuschusses im Verhältnis zur Arbeitszeit ist nicht vorgesehen, so daß Beschäftigungsverhältnisse mit höchsten Stundenlöhnen ebenfalls subventioniert werden, solange die Arbeitszeit nur ausreichend gering ist. Dies kann aber nicht Sinn und Zweck einer Maßnahme sein, die auf die Erschließung von Beschäftigungspotentialen in den unteren Lohn- und Gehaltsgruppen zielt. Vielmehr kommt es bei derartigen Beschäftigungsverhältnissen zu reinen Mitnahmeeffekten, so daß die Einführung eines Teilzeitfaktors in Anlehnung an den in Riphahn und Zimmermann (1999) diskutierten Modellvorschlag dringend zu empfehlen ist.

Weiterhin sehen zumindest die Teilzeitmodellüberlegungen vor, daß nur Personen gefördert werden, die im bezuschußten Monat keiner weiteren Erwerbstätigkeit nachgehen. Aufgrund der relativ niedrigen Bemessungsgrenze dürfte es sich bei Nebenbeschäftigungen vor allem um 630 DM-Jobs handeln. Diese Form der Nebenbeschäftigung ist bereits im Zuge der Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung stark zurückgegangen, da seit April 1999 Nebenverdienste ab der ersten DM unter die Sozialver-

sicherungspflicht fallen. Folglich kann davon ausgegangen werden, daß sich die Anzahl an Mehrfachbeschäftigungen insgesamt stark reduziert hat⁶. In den Berechnungen zwischen Ein- und Mehrfachbeschäftigungen zu unterscheiden ist nahezu unmöglich, da keine der zur Verfügung stehenden Statistiken mehrere Beschäftigungen einer Person zuweist⁷. Insgesamt wird davon ausgegangen, daß die Begrenzung des Zuschusses auf Erwerbstätige, die nur einer Erwerbstätigkeit nachgehen, den potentiellen Teilnehmerkreis nur unwesentlich einschränkt, so daß dieser Umstand bei den Modellrechnungen in Abschnitt 3 und 4 nicht berücksichtigt wird.

2.4. Die Begleitmaßnahmen

In diesem Abschnitt werden die Begleitmaßnahmen des Mainzer Modells diskutiert. Hier sind eine Neuregelung der 630 DM-Jobs und ein erhöhtes Kindergeld für Erwerbstätige mit niedrigem Erwerbseinkommen vorgesehen.

Eine Neuregelung der 630 DM-Jobs, die weitgehend den Vorschlägen des Mainzer Modells entspricht, ist bereits seit April 1999 in Kraft. So beinhaltet die gesetzliche Neuregelung beispielsweise ebenfalls eine Abschaffung der Pauschalsteuer und die Einführung der Sozialversicherungspflicht für die Arbeitgeber. Ebenso sehen die neuen gesetzlichen Regelungen für Nebenverdienste eine Sozialversicherungspflicht ab der ersten DM vor. In Bezug auf eine Bewertung der Neuregelung stellt sich das Problem, daß zum einen große Unklarheiten darüber herrschen, wieviele Beschäftigungsverhältnisse im vormals sozialversicherungsfreien Bereich überhaupt existiert haben. Neuere Untersuchungen erwähnen Zahlen zwischen ca. 2 und 5,6 solcher Beschäftigungsverhältnisse⁸. Weiterhin werden vor allem diejenigen Beschäftigungsverhältnisse weggefallen sein, bei denen es sich um vormals sozialversicherungsfreie Neben- oder Mehrfachbeschäftigungen gehandelt hat, da Personen, die eine sozialversicherungsfreie Beschäftigung im Nebenberuf ausübten oder in mehreren solcher Beschäftigungsverhältnisse arbeiteten, für diese Einkünfte jetzt sowohl Sozialversicherungsbeiträge als auch Lohnsteuer bezahlen müssen. Zum anderen ist unklar, wie hoch der Anteil der geringfügigen Alleinbeschäftigungsverhältnisse an allen vordem

⁶ Für genauere Ausführungen vergleiche die Diskussion der Begleitmaßnahmen.

⁷ Der Mikrozensus erfaßt auf der einen Seite auch Nebenbeschäftigungen, weist auf der anderen Seite aber nur Nettogehälter aus, so daß diese Datenquelle ebenfalls nicht für die Berechnungen herangezogen werden kann.

⁸ Bogai und Classen (1998) beispielsweise geben einen Überblick.

sozialversicherungsfreien Beschäftigungsverhältnissen gewesen ist. Nach verschiedenen Schätzungen betrug dieser Anteil zwischen 75 und 83 Prozent, so daß der Bestand an geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen um circa ein Viertel reduziert worden ist (vergleiche z.B. Bogai und Classen, 1998).

Eine Erhöhung des Kindergeldes verursacht in Bezug auf das Arbeitsangebot einen Einkommenseffekt, dessen Wirkung getrennt für zwei Situationen untersucht werden muß. Wenn die betroffene Person bereits arbeitet, dann erhält sie die Transferzahlung ohnehin. Da der Einkommenseffekt auf das Arbeitsangebot negativ ist, werden bereits arbeitende Arbeitnehmer mit Familien und einem geringem Einkommen ihr Arbeitsangebot tendenziell einschränken. Folglich kann die vorgeschlagene Begleitmaßnahme zu einer Reduktion von Arbeitslosigkeit beitragen, da möglicherweise Arbeitsvolumen für andere Arbeitnehmer entsteht. Dies entspricht dem traditionellen Konzept, daß eine Familienförderung entlastende Wirkungen für den Arbeitsmarkt haben kann. Allerdings werden sich aufgrund der Kindergelderhöhung eher Frauen ihre Arbeitsmarktbeteiligung einschränken. Es erscheint fraglich, ob diese Intention hinter dem Modellvorschlag steht.

Zum zweiten muß die Situation einer Person, die keiner Erwerbstätigkeit nachgeht, untersucht werden. Dann wird der Transfer nur gewährt, wenn tatsächlich eine Arbeit aufgenommen wird. Es besteht deshalb ein positiver Anreiz zur Arbeitsaufnahme. Insoweit entspricht diese Reaktion der Zielrichtung des Vorschlages. Es bleibt aber offen, ob diese Personen tatsächlich einen Arbeitsplatz finden können. In diesem Zusammenhang finden dieselben Argumente wie in Abschnitt 2.3 Anwendung: Zusätzliche Beschäftigung kann nur entstehen, wenn dem zusätzlichen Arbeitsangebot eine ausreichend hohe Nachfrage seitens der Unternehmen gegenüber steht und nicht bereits ein Angebotsüberhang an Arbeitswilligen vorliegt. Weiterhin ist zu berücksichtigen, daß infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts im nächsten Jahr mit einer deutlich verbesserten Einkommenssteuersituation für Familien mit Kindern zu rechnen ist. Unter den bisher unterstellten Rahmenbedingungen ist der Kindergeldvorschlag daher widersprüchlich und tendenziell kontraproduktiv. Er wird deshalb bei unseren Modellrechnungen in den Abschnitten 3 und 4 nicht berücksichtigt.

3. Abschätzung des potentiellen Teilnehmerkreises

In einem ersten Schritt wird die existierende Bruttoeinkommensverteilung simuliert. Anschließend wird auf der Grundlage dieser Verteilung der sich in dem relevanten Bereich befindliche Personenbestand abgeleitet. Im darauffolgenden Abschnitt wird die Reaktion des Arbeitsangebots und das für eine Beschäftigungsausweitung Verfügung stehende Erwerbspersonenpotential thematisiert. Da sich die Maßnahme ausschließlich auf die Angebotsseite konzentriert, bleibt die Arbeitsnachfrage unbeeinflusst, so daß eine Analyse dieser Marktseite unterbleibt. Abschließend werden die Gesamteffekte und ihre Problematik bewertet. Wie die bisherige Analyse gezeigt hat, sind die Überlegungen zum Teilzeitmodell im Kern äquivalent, so daß beide Vorschläge gemeinsam evaluiert werden.

3.1. Die existierende Bruttoeinkommensverteilung

Die Berechnungen, die in diesem Abschnitt durchgeführt werden, stützen sich auf die Gehalts- und Lohnstrukturerhebung des Statistischen Bundesamtes von 1995, die mit zusätzlichen Informationen zur Bruttoeinkommensverteilung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus dem Jahre 1994 kombiniert und auf den Stand von 1998 hochgerechnet wird⁹.

Da die Statistik der Sozialversicherungsträger keine Angaben zur Verteilung der Jahreseinkommen unter 28.000 DM enthält, wird der Anteil der Erwerbstätigen mit einem Jahreseinkommen unter 28.800 DM an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten berechnet¹⁰. Mit diesem Anteil werden die in der Gehalts- und Lohnstrukturerhebung enthaltenen unteren Einkommensgruppen gewichtet, da diese Statistik zwar einerseits eine feinere Unterteilung der unteren Einkommensgruppen enthält, aber andererseits diese Einkommensgruppen unterrepräsentiert erfaßt. Aus diesen Berechnungen resultiert eine sich auf diese unteren Einkommensgruppen erstreckende Verteilung der Bruttojahresverdienste für die gesamte sozialversicherungspflichtige und ganzjährig beschäftigte Bevölkerung für 1994 mit 5 17,4 Millionen Vollzeit- und 5,1 Millionen Teilzeitbeschäftigten. Nicht abgebildet bleiben zunächst ca. 8 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigte,

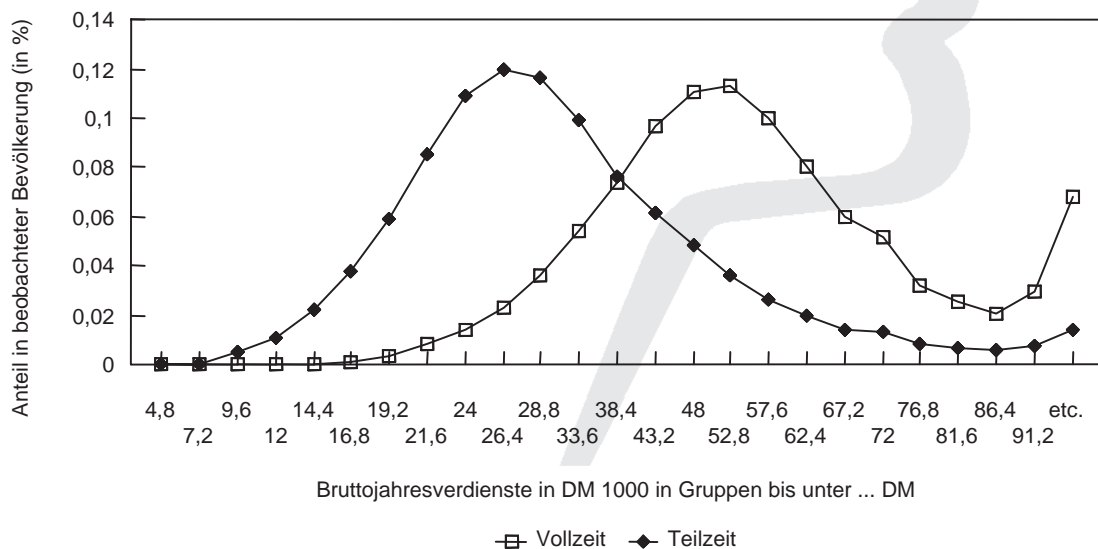
⁹ Für eine Begründung der Verwendung dieser Datenquelle und für die genauere Vorgehensweise vergleiche Riphahn und Zimmermann (1999), S. 18.

¹⁰ Andere Beschäftigte sind für die Problemlage - Zuschuß zum Sozialversicherungsbeitrag - nicht relevant.

die nicht ganzjährig einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen. Abb. 6 beschreibt die Verteilung der Bruttoeinkommen auf Einkommensgruppen als Anteil an den beobachteten Erwerbstätigen, wie sie sich aus den bisher dargelegten Überlegungen ergeben.

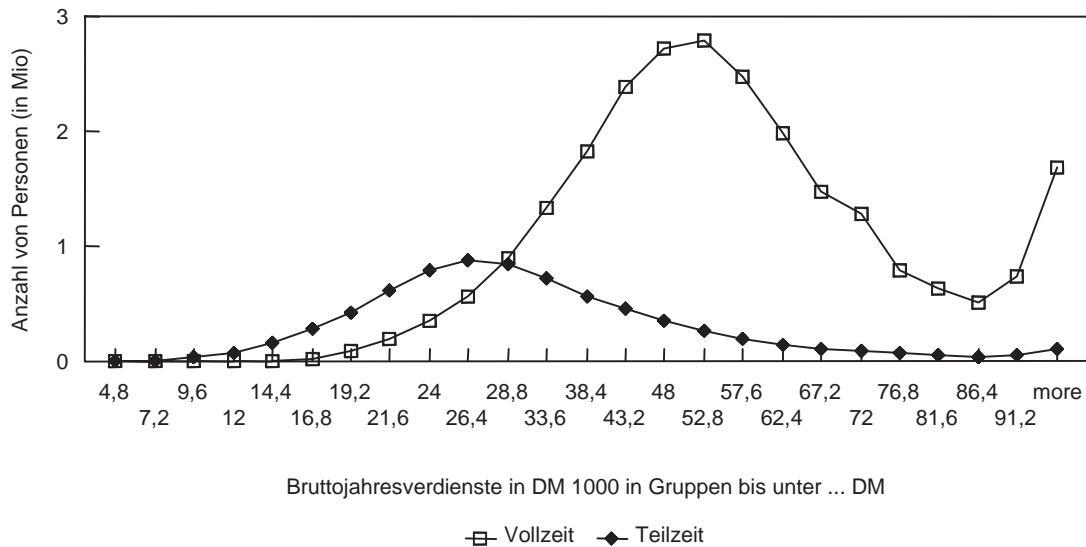
Da keine aktuellen Informationen über die Gehalts- und Lohnstruktur verfügbar sind, werden die Daten auf den aktuellen Rand hochgerechnet und auf alle Arbeitsverhältnisse ausgedehnt. Dazu wird ein Beschäftigungs-Hochrechnungsfaktor einbezogen: Die vorhandenen Daten decken für 1994 22,495 Millionen ganzjährig sozialversicherungspflichtig beschäftigte Personen ab. Laut neuesten Angaben des Statistischen Bundesamtes (1999) waren 1994 32,677 Millionen Arbeitnehmer als Angestellte oder Arbeiter beschäftigt und 1998 32,001 Millionen. Unter den Annahmen, daß erstens die in der verwendeten Statistik nicht abgebildeten Beschäftigungsverhältnisse dieselbe Struktur der Jahreseinkommen aufweisen wie die ganzjährig sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die in der Erhebung erfaßt worden sind, sowie zweitens, daß sich die Verteilung über Einkommensgruppen zwischen 1994 und 1998 nicht geändert hat, wird ein einheitlicher Beschäftigungs-Hochrechnungsfaktor von 1,422 (= 32,001/22,495) verwendet. Abb. 7 beschreibt nun die auf das Jahr 1998 hochgerechnete Verteilung der Bruttoeinkommen aller Beschäftigter auf die verwendeten Einkommensgruppen.

Abb. 6: Struktur der Bruttovollzeit- und -teilzeiteinkommen



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IZA

Abb. 7: Für 1998 hochgerechnete Verteilung der Anzahl der Bruttovollzeit- und -teilzeiteinkommen



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IZA

3.2. Ableitung des relevanten Personenbestandes

Bemessungsgrundlage für die Förderung stellt das Monatsentgelt dar. Die Förderung soll nur für Monate gewährt werden, in denen das Monatsentgelt unterhalb der Bemessungsgrenze von 1.575 DM liegt. Sonderzahlungen sollen ebenfalls berücksichtigt werden, sobald sie das 1,5fache des durchschnittlichen Monatsentgelts übersteigen. Da die verfügbaren Statistiken nur Bruttojahreseinkommen ausweisen, wird eine Einkommensgrenze von 21.262,5 DM ($1.575 \cdot 13,5$) verwendet, so daß Sonderzahlungen erst ab dem 1,5fachen des durchschnittlichen Monatsentgelts durch monatliche Verteilung auf das laufende Kalenderjahr in die Bemessungsgrundlage einbezogen werden. Die Modellannahmen zu den Einkommensgrenzen beziehen sich auf 1999, während die zur Wirkungsabschätzung verwendete Einkommensverteilung in 1994er Einkommensgruppen vorliegt. Daher werden die relevanten Einkommensgruppen wie folgt umgerechnet:

Tabelle 2: Deflationierung der 1999er Einkommensgrenze

Jahr	1999	1994	1994
Teilzuschußgrenze	21.263 p.a.	19.987 p.a.	19.200 p.a.
Preisindex (1991 = 100)	120,0	112,8	
Beschreibung:	vorgegebene Originalwerte	umgerechnete Werte	verfügbare und verwendete Kategorien

Im nächsten Schritt erfolgt die Auszählung der Beschäftigten, deren Bruttojahreseinkommen unterhalb der Bemessungsgrenze liegt. Auf Basis der zuvor berechneten Verteilung ergibt sich folgende Zahl¹¹.

Tabelle 3: Auszählung der Beschäftigten innerhalb der Bemessungsgrenze

Bruttoeinkommensbereich	Sozialversicherungspflichtige Beschäftigte
Hochgerechnete Zahlen für 1999:	
unter 19.200 p.a.	1.079.704

Weiterhin sollen die Auszubildenden von der Förderung ausgeschlossen werden. Allerdings sind die Auszubildenden in der Lohn- und Gehaltsstrukturerhebung nicht eingeschlossen, so daß obige Angaben die Gesamtheit aller sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten ohne Auszubildende repräsentieren und folglich keine zusätzlichen Berechnungen durchgeführt werden müssen.

3.3. Reaktion des Arbeitsangebots und Arbeitskräftepotential

Die Analyse im Rahmen von Kapitel 2 hat ergeben, daß die vorgeschlagene Maßnahme keinerlei Änderung der Beschäftigung bewirkt, da die Arbeitsnachfrage als die entscheidende Marktseite identifiziert worden ist und diese durch die Programme nicht beeinflußt wird. Wird jedoch Abb. 4 unterstellt, kann es dennoch zu einer Auswirkung auf das Arbeitsangebot kommen: Durch die teilweise Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge durch den Staat bewegt man sich von N2 in Richtung N4, so daß es zu einer Ausweitung des Arbeitsangebots von A2 auf A4 kommen könnte. Folglich wirken die gestaffelten Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen wie eine Lohnerhöhung, das Arbeitsangebot dehnt sich aus. Allerdings stehen dem gestiegenen Erwerbspotential keine zusätzlichen Arbeitsplätze gegenüber, so daß es sogar zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit kommen kann. Folglich wird eine Berechnung des für eine Beschäftigungsausweitung bereitstehenden Erwerbspotentials unternommen, um die Angebotsseite in die Betrachtung miteinzubeziehen wird. Dazu wird der neueste Stand von 1995 berücksichtigt, wobei verschiedene Personengruppen unterschieden werden:

¹¹ Da die Förderung nicht zwischen Voll- und Teilzeitbeschäftigten unterscheidet, werden auch die Erwerbstätigen nicht länger getrennt ausgewiesen.

Tabelle 4: Arbeitskräftepotential

Beschreibung	ABL	NBL	D	Quelle
Registrierte Arbeitslose	2.565.000	1.047.000	3.612.000	1,2
Stille Reserve in Maßnahmen	549.000	667.000	1.216.000	1,2
Stille Reserve im engen Sinne	1.722.000	250.000	1.972.000	3,2
Summe	4.836.000	1.964.000	6.800.000	

Quelle 1: Fuchs (1998); 2: Autorengemeinschaft (1996); 3: Thon und Bach (1998).

Hinweise: Stille Reserve im engen Sinne umfaßt nicht arbeitslos gemeldete Arbeitssuchende, Personen die wegen aktuell fehlender Arbeitsnachfrage keine Stelle suchen (discouraged workers), auf einen Eintritt vorübergehend verzichtet haben und vorzeitig Ausgeschiedene (ältere Personen). ABL: Alte Bundesländer; NBL: Neue Bundesländer; D: Gesamtdeutschland.

Die prozentualen Anteile der verschiedenen Gruppen, die dem Arbeitsmarkt nahe stehen, werden wie folgt geschätzt:

Tabelle 5: Anteile an Personen, die dem Arbeitsmarkt nahestehen

Beschreibung	Anteil (in Prozent)
Registrierte Arbeitslose	0,67
Stille Reserve in Maßnahmen	1,00
Stille Reserve im engen Sinne	0,33

Daraus ergeben sich die Zahlen der Personen in den verschiedenen Gruppen, die dem Arbeitsmarkt nahe stehen, als Produkt aus den geschätzten Anteilen und dem Arbeitskräftepotential wie folgt:

Tabelle 6: Personen, die dem Arbeitsmarkt nahestehen

Beschreibung	ABL	NBL	D
Registrierte Arbeitslose	1.718.550	701.490	2.420.040
Stille Reserve in Maßnahmen	549.000	667.000	1.216.000
Stille Reserve im engen Sinne	568.260	82.500	650.760
Summe	2.835.810	1.450.990	4.286.800

Hinweis: ABL = Alte Bundesländer; NBL = Neue Bundesländer; D = Gesamtdeutschland.

Folglich stehen dem Arbeitsmarkt insgesamt über 4 Mio. Personen als zusätzliche Arbeitskräfte zur Verfügung. Da in der amtlichen Arbeitslosenstatistik nur registrierte Arbeitslose erfaßt werden, ist für einen Anstieg der Arbeitslosigkeit entscheidend, wieviele Personen sich infolge der Maßnahme zusätzlich arbeitslos melden. Es erscheint jedoch unwahrscheinlich, daß sich eine größere Anzahl arbeitslos meldet, da mit der Meldung an sich keine Ansprüche auf Arbeitslosengeld oder -unterstützung verbunden sind. Vielmehr ist davon auszugehen, daß Personen, die Ansprüche auf Transferleistungen besitzen, bereits arbeitslos gemeldet sind. So wird davon ausgegangen, daß die Gesamtzahl an Arbeitslosen durch die Maßnahme weitgehend unbeeinflußt bleibt.

3.4. Gesamteffekt und Diskussion

Wie bereits die Diskussion in Abschnitt 2 gezeigt hat, sind mit der vorgeschlagenen Maßnahme keinerlei Auswirkungen auf die Höhe der Beschäftigung verbunden. Folglich wurde lediglich der Bestand an sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen, der unter die Förderung fällt, berechnet. Dieser beläuft sich auf 1.079.704 Arbeitnehmer. Auswirkungen auf die Höhe der Arbeitslosigkeit werden nicht erwartet.

4. Abschätzung der fiskalischen Effekte

Dieser Abschnitt beschäftigt sich mit der Abschätzung der fiskalischen Brutto- und Nettoeffekte getrennt nach Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträgern. Da mit der vorgeschlagenen Maßnahme keinerlei Beschäftigungseffekte verbunden sind, verursacht die Maßnahme in erster Linie Kosten. Das Teilzeitmodell trifft keine eindeutige Aussage in Hinblick darauf, ob die Sozialversicherungspflicht weiterhin in voller Höhe bestehen bleibt oder ob die gewährten Zuschüsse Einnahmeausfälle für die Sozialversicherungsträger darstellen. In Anlehnung an die Überlegungen in Abschnitt 2 wird unterstellt, daß die Einnahmeausfälle der Sozialversicherungsträger beispielsweise vom Bund erstattet werden und folglich eine Belastung der Gebietskörperschaften darstellen. Da die Programme keine zusätzliche Beschäftigung generieren, kommt es weder zu Steuerentlastungen noch zu Einsparungsfällen bei der Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Infolgedessen sind für die Gebietskörperschaften mit den vorgeschlagenen Maßnahmen keinerlei finanzielle Entlastungen, sondern lediglich Kosten in Höhe der Zuschußbeträge zur Sozialversicherung verbunden. Da die Maßnahmen keine zusätzlichen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse generieren, kann es auch zu keinen Entlastungseffekten bei den Sozialversicherungsträgern kommen. Ebenfalls kommt es zu keinen Einsparungen von Transferleistungen seitens der Bundesanstalt für Arbeit, da die vorgeschlagene Maßnahme es nicht schafft, Personen aus der Arbeitslosigkeit in neue Beschäftigungsverhältnisse zu bringen, so daß die finanzielle Situation für die Sozialversicherungsträger unverändert bleibt.

4.1. Berechnung der Zuschußbeträge zur Sozialversicherung

In diesem Abschnitt geht es um die Belastung der Gebietskörperschaften. Da keine zusätzliche Beschäftigung entsteht, werden lediglich die bereits bestehenden sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse bezuschußt, so daß als Folge maximale Mitnahmeeffekte entstehen.

Aufgrund der Berechnungen in Abschnitt 3 kennen wir die bestehende Verteilung der Beschäftigungsverhältnisse über die verwendeten Jahreseinkommenskategorien. Bis zu einem Bruttojahreseinkommen von 19.200 DM werden degressiv abnehmende Anteile der Sozialversicherungsbeiträge übernommen. Unter Verwendung der angegebenen Zuschußformel ergeben sich exemplarisch die in Tabelle 7 zur Veranschaulichung eingetragenen Werte:

Tabelle 7: Zuschußberechnung für bestehende sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse

Bruttoeinkommen (bis DM p.a.)	Beschäftigte (in 1.000)	Zuschuß pro Monat (in DM)	Zuschußbetrag (in Mio. DM)
4.800	0,000	0,00	0,00
7.200	0,000	0,00	0,00
9.600	37,300	115,19	51,561
12.000	76,380	91,48	83,851
14.400	162,540	67,78	132,196
16.800	295,750	44,07	156,419
19.200	507,730	20,37	124,112
21.600	813,990	0,00	0,00
24.000	1134,280	0,00	0,00
(...)			
Summe			548,140 (583,128)

Hinweis: Beträge in Werten von 1994, in Klammern Werte von 1999.

4.2. Zusammenfassung der Kosten- und Entlastungsimplikationen

Tabelle 9 enthält eine Zusammenfassung der mit der Maßnahme verbundenen Zuschüsse und Entlastungen, die einen direkten Vergleich mit den Ergebnissen des in Riphahn und Zimmermann (1999) untersuchten Modellvorschlag ermöglicht (Tabelle 20). Dabei ergibt sich als zentrales Ergebnis, daß mit der Maßnahme je nach Modellannahme ein **Mitnahmeeffekt von 583,128 Mio. DM** verbunden ist, der zugleich dem direkten Zuschußbedarf entspricht.

Tabelle 8: Zusammenfassung der finanziellen Implikationen

Beträge (in Mio. DM)	
Gebietskörperschaften:	
Zuschußbeträge zur Sozialversicherung	
Zuschüsse für bestehende svpf. BV ("Mitnahmeeffekt")	583,128
Zuschüsse für neu entstehende svpf. BV	0,000
Zusätzliche Steuereinnahmen	0,000
Einsparungsfälle Arbeitslosen- und Sozialhilfe	0,000
Nettobelastung Gebietskörperschaften	583,128
Sozialversicherungen:	
Zusätzliche Beitragseinnahmen	0,000
Einsparungen Bundesanstalt für Arbeit	0,000
Nettoentlastung Sozialversicherungen	0,000



Literaturverzeichnis

- Atkinson, A. B. und G. V. Mogensen (Hrsg.), 1993, *Welfare and Work Incentives: A North European Perspective*, Oxford University Press, Oxford.
- Autorengemeinschaft, 1996, *Der Arbeitsmarkt 1995 und 1996 in der Bundesrepublik Deutschland*, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 29(1), 7-26.
- Bogai, D. und M. Classen, 1998, *Abschaffung der Sozialversicherungsfreiheit für geringfügige Beschäftigung?*, *Sozialer Fortschritt* 47(5), 112-117.
- Bundesanstalt für Arbeit, 1998, *Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit - Juni 1998, Sondernummer: Arbeitsmarkt 1997*, Nürnberg.
- Buslei, H., V. Steiner, F. Brosius, P. Jacobebbinghaus und R. Martin, 1999, *Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich*, ZEW-Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Mannheim.
- Fuchs, J., 1998, *Umfang und Struktur der Stillen Reserve in den neuen Bundesländern*, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 31(1), 58-78.
- Riphahn, R. T. und K. F. Zimmermann, 1999, *Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte*, Gutachterliche Stellungnahme im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, IZA, Bonn.
- Statistisches Bundesamt, 1999, *Sozialhilfe in Deutschland: Entwicklungen und Strukturen*, Presseexemplar Sozialleistungen, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt, 1999, *Pressemitteilung vom 28.4.1999: Neuberechnung ergibt höhere Erwerbstätigenzahlen*, WWW-Seiten des STBA.
- Statistisches Bundesamt, 1999, *Fachserie 1 Reihe 4.2.2 Entgelte und Beschäftigungsdauer der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten 1993*.

Statistisches Bundesamt, 1998, *Gehalts- und Lohnstrukturerhebung 1995*, Fachserie 16 Heft 1.

Thon, Manfred und Hans-Uwe Bach, 1998, Die Schätzung von Potential-Erwerbsquoten, Stiller Reserve und Erwerbspersonenpotential für die alten Bundesländer 1970-1995, *IAB Werkstattbericht Nr. 8*.

Trabert, L., C. Dreger, W. Kempe und J. Kolb, 1998, Gutachten des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), in: Kombilohn in Sachsen-Anhalt, Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt, *Forschungsbeiträge zum Arbeitsmarkt in Sachsen-Anhalt* 12.

Zimmermann, Klaus F., 1993, Labour Responses to Taxes and Benefits in Germany, in: A. B. Atkinson und G. Viby Mogensen (Hrsg.), *Welfare and Work Incentives: A North European Perspective*, Oxford University Press, 1993, 192-240.