



IZA Research Report No. 5

Beschäftigungspotenziale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich

Hilmar Schneider
Klaus F. Zimmermann
Holger Bonin
Karl Brenke
John Haisken-DeNew
Wolfram Kempe

May 2002

Hilmar Schneider · Klaus F. Zimmermann
Holger Bonin · Karl Brenke (DIW Berlin)
John Haisken-DeNew (DIW Berlin) · Wolfram Kempe

BESCHÄFTIGUNGSPOTENZIALE EINER DUALEN FÖRDERSTRATEGIE IM NIEDRIGLOHNBEREICH

**Gutachten im Auftrag des
Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie
des Landes Nordrhein-Westfalen**

Bonn · Mai 2002

Kurzfassung

Arbeitssuchende, die am Markt nur einen relativ geringen Lohn erzielen können, sehen sich zunehmenden Schwierigkeiten bei der Integration in den Arbeitsmarkt ausgesetzt. Vor allem gering Qualifizierte und Ältere weisen eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit auf. In Deutschland gelingt die Bewältigung dieses Problems bislang besonders schlecht. Häufig wird deshalb in der Förderung eines Niedriglohnbereichs die Chance gesehen, Arbeit und Erwerbseinkommen für die Problemgruppen bereit zu stellen.

Im Hinblick auf technischen Wandel und internationalen Wettbewerb sind die Arbeitskosten gering qualifizierter Arbeit tendenziell zu hoch. Den Tarifvertragsparteien scheint es nicht zu gelingen, auf diese Herausforderung hinreichend flexibel zu reagieren. Deren Spielraum wird zudem durch die starke Abgabenlast eingeengt. Dies führt nicht nur zu einer Schwäche der Nachfrage nach einfach substituierbarer Arbeit, sondern verhindert auch die Entwicklung und den Ausbau von Dienstleistungsbereichen, die geringer qualifizierten Beschäftigten Arbeit und Einkommen vermitteln. Eine Unterstützung der Nachfrageseite durch staatliche Hilfen kann dazu beitragen, Zeit für Anpassungsreaktionen zu gewinnen, so dass sich nach einer Übergangszeit ein Niedriglohnbereich etabliert, der auf Dauer rentabel ist und keiner Stützung mehr bedarf.

Als wichtiges Hemmnis für die Beschäftigungsfähigkeit von gering Qualifizierten und Älteren kann ebenso das System der sozialen Sicherung angesehen werden. Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ist für Personen relativ unattraktiv, deren am Markt erzielbare Löhne nicht hinreichend weit über ihrem Transferanspruch aus Arbeitslosenunterstützung oder Sozialhilfe liegen. Das verfügbare Einkommen steigt durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nur unwesentlich an, da das Erwerbseinkommen fast vollständig auf die Transferansprüche angerechnet wird. Eine gezielte staatliche Förderung wird als ein Weg betrachtet, die bei Erwerbsaufnahme geltenden hohen Anrechnungsregeln des Transfersystems zu modifizieren und deutliche Einkommenssteigerungen zu bewirken. Darüber hinaus kann auf diese Weise der Anreiz zur Ausübung von Schwarzarbeit reduziert werden.

Varianten des Modellvorschlags

Das IZA hat in einem Gutachten für die nordrhein-westfälische Landesregierung einen Modellvorschlag untersucht, der im Sinne eines dualen Konzepts eine Stimulierung sowohl der Angebots- als auch der Nachfrageseite des

Arbeitsmarkts vorsieht. Insofern unterscheidet sich dieses Konzept von den derzeit in der Diskussion oder Erprobung befindlichen Kombilohn-Vorschlägen. Zum einen sollen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage durch eine die Lohnnebenkosten senkende Förderung der Beiträge zur Sozialversicherung erhöht werden. Zum anderen ist eine spezielle Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen in Form steuerlicher Begünstigungen vorgesehen. Auch wenn der Vorschlag in erster Linie zur Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringverdiener gedacht ist, enthält er keine explizite Zielgruppenbindung. Somit ist prinzipiell jedes Arbeitsverhältnis in bestimmten unteren Einkommensbereichen förderfähig.

Konkret ist eine degressive Förderung der Sozialversicherungsbeiträge ab einem Bruttomonatsverdienst von 325 € vorgesehen, die entsprechend der Aufteilung in Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge in einer Förderung beider Marktseiten besteht. Insgesamt werden vier Varianten unterschieden. Variante A sieht eine degressiv lineare Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge bis zu einem Einkommen von 920 € vor. In Variante B erfolgt von 325 bis 510 € eine volle Entlastung von den Beiträgen, danach wird der Anteil der bezuschussten Sozialversicherungsbeiträge linear bis 920 € zurückgefahren. Variante C sieht die umfangreichste Förderung vor. Bis zu einer Einkommenshöhe von 510 € werden die Beiträge ebenfalls voll übernommen. Danach erfolgt jedoch eine langsamere Rückführung der Transfers bis zu einem Bruttoerwerbseinkommen von 1.280 €. Variante D beinhaltet eine Abweichung vom Prinzip der paritätischen Aufteilung der Sozialversicherungsbeiträge in einen Arbeitnehmer- und einen Arbeitgeberanteil. Die Arbeitgeberförderung entfällt ganz. Überdies werden die Arbeitgeber mit einem Anteil von 22% Pauschalbeiträgen über die Geringfügigkeitsgrenze hinaus bis 920 € zur Finanzierung der Sozialversicherungsbeiträge herangezogen. Dafür reduziert der Staat seinen maximalen Förderanteil auf der Arbeitnehmerseite von etwa 20,45% des Bruttoeinkommens auf 18,9%. Die Förderung sinkt linear degressiv bis zu einer Einkommensgrenze von 920 €.

Der Anreizeffekt der Vorschläge hängt allerdings nicht nur von der Höhe der Förderung, sondern auch von der Anrechnungspraxis ab. Grundsätzlich müssten die Förderbeträge auf der Arbeitnehmerseite auf die Transferansprüche angerechnet werden. Dies hätte jedoch zur Folge, dass sich das verfügbare Einkommen trotz Förderung kaum erhöht und somit auch die erhofften Anreizwirkungen auszubleiben drohen.

Hinsichtlich der vorgeschlagenen Förderung der Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen ist prinzipiell ein hohes Nachfragepotenzial zu

vermuten, da eine große Differenz zwischen der offiziellen Statistik und Haushaltsbefragungen zu beobachten ist. Dies deutet auf einen erheblichen Umfang von Schwarzarbeit in diesem Bereich hin.

Potenzial einer angebotsseitigen Förderung der Sozialversicherungsbeiträge

Die Schätzungen der Angebotsreaktionen auf die Modellvorschläge beruhen auf einem empirisch geschätzten Arbeitsangebotsmodell, das die Einkommenswirkungen der Vorschläge mit Hilfe eines Steuer- und Transfermoduls im Haushaltskontext berücksichtigt.

Obwohl die Verbesserung des Lohneinkommens gegenüber sozialstaatlichen Transferansprüchen die individuelle Erwerbsbereitschaft von niedrig produktiven Erwerbslosen grundsätzlich erhöht, bewegt eine Förderung der Sozialversicherungsbeiträge nur relativ wenige Personen zu einer Rückkehr auf den Arbeitsmarkt. Im Fall der Nichtanrechnung der Förderung auf andere Sozialtransfers beträgt der Partizipationseffekt netto rund 37.300 Personen in Variante A, rund 50.600 in Variante B und erreicht den maximalen Wert in Variante C mit 104.000 Personen (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1 Angebots- und Nachfrageeffekt in Personen

Modell- variante	Arbeitsnachfrage		Arbeitsangebot			
	325 – 1.280 €	Gesamt	Version	Frauen	Männer	Gesamt
Variante A	64.300	87.300	ohne Anrechnung	42.100	-4.800	37.300
			mit Anrechnung	22.200	8.700	30.900
Variante B	90.500	122.900	ohne Anrechnung	57.200	-6.600	50.600
			mit Anrechnung	29.300	11.700	41.000
Variante C	239.200	135.100	ohne Anrechnung	111.500	-7.500	104.000
			mit Anrechnung	59.600	21.200	80.800
Variante D	-17.300	-23.500	mit Anrechnung	23.100	8.700	31.800

Bei Paarhaushalten kommt es sogar zu Substitutionseffekten: nicht geförderte Personen (meist Männer) geben ihre Beschäftigung auf, während der Partner, der nun eine Förderung erhält (meist Frauen), eine Erwerbsarbeit aufnimmt. Frauen mit Kindern (insbesondere alleinerziehende Mütter) reagieren überdurchschnittlich positiv auf die Arbeitsanreize. Durch den Förderungsbereich steigt das Arbeitsangebot überwiegend bei Personen mit Stundenlöhnen unter 10 €, dort ist auch der Effekt bei den Männern in Paarhaushalten positiv. In Ostdeutschland ist die Reaktion etwas stärker als in Westdeutschland.

Wird der Einkommensvorteil der Förderung auf Steuerzahlung und Transferansprüche angerechnet, sinkt ihr geldwerter Vorteil. Gleichzeitig verschwindet aber auch der Substitutionseffekt. Der resultierende Partizipationseffekt ist somit nur wenig geringer als ohne Anrechnung: für Variante A beträgt er 30.900 Personen, bei B 41.000, bei C 80.800 sowie in Variante D 31.800 Personen.

Neben dem Partizipationseffekt geht von den Vorschlägen ein starker Teilzeitanreiz auf bisher Vollzeitbeschäftigte aus. Dieser ist so stark, dass insgesamt ein Rückgang des geleisteten Arbeitsvolumens eintritt. Das verursacht vor allem Ausfälle bei den Lohnsteuereinnahmen und den Sozialversicherungsbeiträgen.

Aufgrund des ermittelten geringen zusätzlichen Arbeitsangebots hat die Förderung aller Personen im Niedriglohnbereich hohe fiskalische Belastungen zur Folge. Den größten Teil der finanziellen Mittel erhalten Personen, die bereits Erwerbseinkommen in diesem Bereich erhalten bzw. dem Teilzeitanreiz folgend ihr Arbeitsangebot reduzieren. Dies kann zwar als eine generelle Entlastung der Geringverdiener von Steuer- und Versicherungslasten gerechtfertigt werden, verursacht jedoch sehr hohe Pro Kopf-Kosten bezogen auf die zusätzlich beschäftigten Personen. Es wurden deshalb Modifizierungen des Ausgangsmodells untersucht, die die unerwünschten Nebeneffekte verringern oder weniger kostenintensiv gestalten. Dabei offenbart sich ein Trade-off zwischen der Zielgenauigkeit der Förderung und dem potenziellen Beschäftigungseffekt.

Die zu erwartenden Gesamtkosten bewegen sich in den genannten Varianten zwischen 0,5 Mrd. € in Variante D (welche allerdings die Arbeitgeber mit zur Finanzierung heranzieht und deshalb auf der Nachfrageseite kontraktive Effekte auslöst) und 4,1 Mrd. € in Variante C ohne Anrechnung. Die Kosten enthalten neben der direkten Förderung auch die Auswirkungen auf Sozialversicherungs- und Steuerzahlungen sowie andere Sozialtransfers. Als Kriterium fiskalischer Effizienz wird der Aufwand ausgewiesen, der rechnerisch pro zusätzlicher Person auf dem Arbeitsmarkt zu leisten ist. Dieser Wert beträgt rund 40.000 - 45.000 € pro Jahr in den Fördervarianten ohne Anrechnung und sinkt auf 20.000 - 22.000 € pro Jahr bei Anrechnung.

Potenzial einer nachfrageseitigen Förderung der Sozialversicherungsbeiträge

Geht man vereinfachend davon aus, dass unterschiedliche Einkommenskategorien unterschiedliche Qualifikationstypen repräsentieren, dann stellt

eine Förderung von Sozialversicherungsbeiträgen in bestimmten Einkommenskategorien eine Veränderung der Faktorpreise gegenüber anderen Qualifikationstypen bzw. Lohnkostenkategorien dar. Die politikinduzierten Faktorpreisänderungen und die empirisch ermittelten Nachfrageelastizitäten dienen der Berechnung des Arbeitsvolumens in jeder Kategorie. Diese kann in eine Nachfrage nach Personen umgesetzt werden.

Die verschiedenen Modellvarianten verzeichnen – bis auf Variante D, die keine Nachfrageförderung enthält – jeweils eine Steigerung der Nachfrage, deren Größenordnung den Effekt der angebotsseitigen Förderung etwas übertrifft. Während in den direkt geförderten Einkommensbereichen teilweise deutlich mehr Personen nachgefragt werden, sinkt die Nachfrage in Bereichen, deren Faktorpreise in Relation zu den geförderten Bereichen steigen. Am deutlichsten tritt dieser Effekt bei Variante C zu Tage. Dort werden etwa 240.000 Personen zusätzlich nachgefragt, durch Substitution bleibt netto jedoch nur eine Nachfrage nach gut 135.000 Personen übrig. Die Varianten A und B generieren etwas geringere Nachfragezuwächse.

Die direkten nachfrageseitigen Kosten der Einführung der diversen Varianten lassen sich aus dem Umfang der Förderung in den einzelnen betroffenen Arbeitstypen ermitteln. In Analogie zum Umfang der Lohnkostensenkung steigen mit den Modellvarianten die Aufwendungen des Staates. So kostet Variante A absolut gerechnet 0,8 Mrd. € und Variante B rund 1,1 Mrd. € wohingegen in Variante C mit 3,3 Mrd. € zu rechnen ist. Werden die Kosten der Varianten in Relation zur neu geschaffenen Nachfrage nach Personen gesetzt, bleiben die Varianten A und B mit 9.100 bzw. 9.300 € pro zusätzlich nachgefragter Arbeitskraft noch am kostengünstigsten. Aufgrund stärkerer Substitutionswirkungen zwischen den geförderten und nicht geförderten Lohnkostenbereichen betragen die Zuschüsse in Variante C schon 24.500 € im Jahr.

Förderung beider Marktseiten ohne Zielgruppenbegrenzung nicht zu empfehlen

Die Bewertung der Effekte und der anfallenden Kosten der Förderung beider Marktseiten hängt von vielen Faktoren ab. Es bleibt ungewiss, ob zusätzliches Angebot und Nachfrage am Markt absorbiert werden. Im ungünstigsten Fall kommt es zu einem Mismatch, da Angebot und Nachfrage auf unterschiedlichen Teilmärkten entstehen. Im günstigsten Fall addieren sich die Effekte, da dem geschaffenen Angebot bereits latent eine Nachfrage gegenüberstand und das Angebot die beschränkende Marktseite war. Umgekehrt kann dies für die neu geschaffene Nachfrage auf einem anderen Teilarbeitsmarkt gelten.

Für den Fall, dass sich gefördertes Arbeitsangebot und geförderte Nachfrage treffen, lässt sich für Modellvariante C unterstellen, dass es zu einer zusätzlichen Beschäftigung von 100.000 Personen kommt. Dann betragen die jährlichen Gesamtkosten der Förderung auf beiden Marktseiten zusammengekommen 7,3 Mrd. €. Dies sind Kosten pro neuem geschaffenen Arbeitsplatz in Höhe von jährlich 73.000 €. Selbst wenn darin noch positive volkswirtschaftliche Kreislaufeffekte der zusätzlichen Beschäftigung einzurechnen sind, dürften die Gesamtkosten enorm hoch sein. Aus ökonomischer Sicht ist die Förderung von Löhnen und Lohnkosten in Form einer Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge ohne Zielgruppenbegrenzung deshalb nicht empfehlenswert.

Haushaltsnahe Dienstleistungen fördern

Privathaushalte stellen in Deutschland eine noch unterentwickelte Quelle für legale Beschäftigung dar. Die Abschätzung der derzeitigen Größenordnung der Zahl der Beschäftigungsverhältnisse ist naturgemäß mit großen Unsicherheiten behaftet. Während die amtliche Statistik die Zahl der Erwerbstätigen im unteren sechsstelligen Bereich sieht, deuten Befragungen von Haushalten eine wesentlich größere Zahl an. Das Sozio-oekonomische Panel von 2000 ermittelt hochgerechnet 3,3 Mio. Haushalte, die gelegentlich oder regelmäßig haushaltsnahe Dienstleistungen nachfragen.

Diese Datenbasis bildet den Ausgangspunkt für ein empirisch geschätztes Verhaltensmodell, das die Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen in Abhängigkeit von den mutmaßlichen Kosten abbildet. Die veränderte Haushaltsnachfrage nach privaten Dienstleistungen wird auf Grundlage einer Förderung der heutigen Marktlöhne um 10% bzw. 20% ermittelt. Unter der Annahme, dass jeder Haushalt im Durchschnitt Leistungen von 325 € pro Monat nachfragt, führt eine Kostenreduktion um 10% zu einer zusätzlichen Nachfrage von 351.703 Haushalten; bei 20% steigt sie auf 745.540 Haushalte (siehe Tabelle 2). Eine höhere Förderung lässt den Effekt überproportional wachsen. Gleichzeitig steigt die Intensität der nachgefragten Dienstleistungen.

Tabelle 2 **Kosten der Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen
und mögliche Entlastungen durch Arbeitsaufnahme**

	Fördermaßnahme	
	10%	20%
Modell (I)		
Neu angebotene Beschäftigungsverhältnisse	351.703	745.540
Förderung privater Haushalte, Mrd. € pro Jahr	1,4	3,1
Förderung pro neuem Beschäftigungsverhältnis, € pro Jahr	3.989	4.172
Modell (II)		
Vollzeitstellen	87.956	186.385
Förderung inkl. Arbeitgeberbeiträge der Agentur, Mrd. € pro Jahr	1,7	3,7
Entlastungswirkungen der Arbeitsaufnahme, Mrd. € pro Jahr		
- Arbeitslosenunterstützung	0,7	1,5
- Steuern	0,2	0,4
- Sozialversicherungsbeiträge	0,5	1,1

Der Ansatz erfordert allerdings zusätzliche politische und institutionelle Rahmenbedingungen. Konzeptionell wäre es sinnvoll, die Förderung über Dienstleistungsagenturen abzuwickeln. Sie könnten Teilfirmen der reformierten Bundesanstalt für Arbeit sein, öffentlich geförderte Agenturen oder private Leihfirmen. Die neue Institution übernimmt die Prüfung, Registrierung und Vermittlung der Haushaltshilfen. Durch die Registrierung wird der Markt erfasst und organisiert. Bedarfsschwankungen, Fluktuationen, Urlaub und Krankheitsvertretungen lassen sich leichter regeln. Ein wesentlicher Vorteil einer Dienstleistungsagentur besteht darin, dass sie geringfügige Beschäftigungsverhältnisse durch Vermittlung von mehreren Jobs an einzelne Arbeitnehmer in Vollzeitbeschäftigungen umwandeln kann.

Der Förderbedarf und mögliche Entlastungen lassen sich unter bestimmten Annahmen quantifizieren. Modell (I) unterstellt, dass sämtliche Tätigkeiten im Umfang von 325 Euro-Jobs entstehen und alle Personen aus der Stillen Reserve stammen. Bei 10% Lohnkostenreduktion wird eine Förderung von 1,4 Mrd. € pro Jahr fällig (bei 20%: 3,1 Mrd. €). Rechnerisch entstehen so Ausgaben von 3.989 € (20%: 4.172 €) pro Jahr für jeden zusätzlich nachfragenden Haushalt. Hierin sind die Kosten für die Förderung der bereits im Status quo Leistungen nachfragenden Haushalte enthalten, die als Aufwendungen zur Legalisierung des Sektors betrachtet werden können.

In Modell (II) wird die zusätzliche Nachfrage durch die Agenturen in knapp 90.000 (10%-Förderung) bzw. 190.000 (20%-Förderung) neue Vollzeitstellen zusammengefasst. Aufgrund dieser Bündelung entsteht bei den Agenturen die Pflicht zur Entrichtung von Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung.

Der Förderbedarf steigt deshalb auf 1,7 Mrd.€ (20%: 3,7 Mrd. €) pro Jahr an. Die zu erwartenden Entlastungen durch die Arbeitsaufnahme sind jedoch mit Unsicherheit behaftet, da über die Personen, die eine Vollzeitstelle aufnehmen, keine Informationen vorliegen. Gelingt es der Agentur, hierfür bisher Arbeitslose zu gewinnen, kann es zu erheblichen Entlastungswirkungen kommen. Infolge wegfallender Arbeitslosenunterstützung und der Entrichtung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen ist eine Entlastung in Höhe von 1,4 Mrd. € (10%-Förderung) bzw. 3,0 Mrd. € (20%-Förderung) zu erwarten, die annähernd den Umfang der notwendigen Bezuschussung erreicht.

Hinsichtlich der Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen fällt die Gesamtbewertung also günstiger aus als bei der Förderung der Sozialversicherungsbeiträge. Es können spürbare Beschäftigungseffekte erzielt werden. Die Maßnahme finanziert sich in dem Maße weitgehend selbst, in dem es der Agentur gelingt, aus zusätzlichen geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen Vollzeitstellen zu schaffen, für die bisher Arbeitslose eingestellt werden. Als Beitrag zur Erschließung und Legalisierung eines Sektors, der bislang stark von schattenwirtschaftlichen Aktivitäten geprägt ist, kann die vorgeschlagene Maßnahme deshalb als sinnvoll angesehen werden.

IZ A

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	1
2 Institutionelle Ursachen von Arbeitslosigkeit im Niedriglohnbereich und Förderstrategien zu ihrer Überwindung	4
2.1 Institutionelle Ursachen	4
2.2 Ansätze für mögliche Förderstrategien	9
3 Empirische Anhaltspunkte zum Umfang der Zielgruppe im Niedriglohnbereich	12
3.1 Sozialhilfeempfänger	12
3.2 Arbeitslose	17
4 Das Ausgangsmodell und seine Varianten	20
5 Das Beschäftigungspotenzial einer angebotsseitigen Förderung der Beiträge zur Sozialversicherung	27
5.1 Methodische Grundlagen	27
5.2 Datengrundlage	29
5.3 Schätzung des haushaltsspezifischen Arbeitsangebots	30
5.4 Arbeitsangebotseffekte	31
5.5 Fiskalische Wirkungen	35
5.6 Zusammenfassung	39
6 Das Beschäftigungspotenzial einer nachfrageseitigen Förderung der Sozialversicherungsbeiträge	40
6.1 Fördermodelle und das Konzept der Nachfrageanalyse	40
6.2 Datengrundlage und methodischer Ansatz	41
6.3 Politiksimulation: Wirkung auf die Zahl der Beschäftigten	43
6.4 Kosten- und Entlastungswirkungen	45
6.5 Zusammenfassung	47

7 Haushaltsnahe Dienstleistungen	47
7.1 Charakterisierung des Sektors	47
7.2 Datengrundlage und methodischer Ansatz	49
7.3 Der Beitrag von Dienstleistungsagenturen zu Marktorganisation und Beschäftigung	50
7.4 Zusammenfassung	54
8 Ergebnisse	55
9 Literaturverzeichnis	61



Tabellen und Abbildungen

Tabelle 3.1	Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen im Alter von 18 - 60 Jahren nach Gruppen und Begründungen zur Hilfefewährung	13
Tabelle 3.2	Sozialhilfeempfänger nach Haushaltstypen und nach der Fähigkeit zur Teilnahme an Fördermaßnahmen im Niedriglohnbereich	16
Tabelle 3.3	Registrierte Arbeitslose mit und ohne Berufsausbildung nach Dauer der Arbeitslosigkeit und ausgewählten Merkmalen	18
Tabelle 3.4	Registrierte Arbeitslose mit und ohne Berufsausbildung nach der Dauer ihrer Arbeitslosigkeit, ihrer Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme und nach ausgewählten Merkmalen	19
Tabelle 5.1	Veränderung in der Wahl der Arbeitszeitkategorien zwischen Status quo und Variante C des Modellvorschlags – in Haushalten	33
Tabelle 5.2	Partizipationseffekt der Varianten A - C in Personen	34
Tabelle 5.3	Bestandteile der Gesamtkosten der Varianten A - D in Mio. € pro Jahr	37
Tabelle 6.1	Geschätzte Beschäftigungselastizitäten und Wirkungen der Politikvarianten	43
Tabelle 6.2	Zusätzliche Nachfrage nach Personen	44
Tabelle 6.3	Kosten der Einführung der Modellvarianten pro Jahr	45
Tabelle 7.1	Simulation alternativer Kostenreduktionen auf die private Nachfrage nach Haushaltshilfen	50
Tabelle 7.2	Kosten der Förderung und mögliche Entlastungen durch Arbeitsaufnahme	53
Tabelle 7.3	Beispiele möglicher Entlastungswirkungen durch Arbeitsaufnahme	54

Abbildung 2.1	Arbeitsangebotsentscheidung im deutschen Steuer- und Transfersystem bei gegebenem Bruttolohnsatz	6
Abbildung 2.2	Arbeitsangebotsentscheidung im deutschen Steuer- und Transfersystem bei Unterschreiten des impliziten Mindestlohns	7
Abbildung 4.1	Abgabensätze im Status quo	21
Abbildung 4.2	Abgabensätze in den Varianten A - C	22
Abbildung 4.3	Abgabensätze in Variante D	23
Abbildung 4.4	Fördersätze der Arbeitnehmer in den Varianten A - D	24
Abbildung 4.5	Förderbeträge der Arbeitnehmer in den Varianten A - D	24
Abbildung 4.6	Verteilung der Arbeitnehmer nach Einkommensklassen	25
Abbildung 4.7	Arbeitsangebotsentscheidung in Variante C bei gegebenem Bruttostundenlohn	26
Abbildung 5.1	Verteilung der Bruttostundenlöhne	30
Abbildung 5.2	Partizipationseffekt der Varianten A - C	32
Abbildung 5.3	Partizipationseffekt der Varianten A - D bei Anrechnung	35
Abbildung 5.4	Gesamtkosten und Kosten für bereits bestehende Beschäftigungsverhältnisse, Varianten A - C	36
Abbildung 5.5	Fiskalische Effizienz je zusätzlichem Arbeitsanbieter	38



1 Einleitung

Arbeitssuchende, die am Markt nur einen relativ geringen Lohn erzielen können, sehen sich zunehmenden Schwierigkeiten bei der Integration in den Arbeitsmarkt ausgesetzt. Zu den Betroffenen gehören vor allem gering Qualifizierte und Ältere. Diese Gruppen weisen bereits heute eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit auf. Infolge von Änderungen der internationalen Arbeitsteilung und durch technologischen Wandel droht sich diese Tendenz zu verstärken. Dies ist Anlass, nach geeigneten Wegen zur arbeitsmarktpolitischen Bewältigung dieser Problematik zu suchen. Häufig wird in der Förderung eines Niedriglohnbereichs die Chance gesehen, Arbeit und Erwerbseinkommen bereit zu stellen.

Auch wenn die prekäre Arbeitsmarktsituation von gering Qualifizierten nicht auf Deutschland beschränkt ist, scheint hierzulande bislang die Bewältigung besonders schlecht zu gelingen. Im internationalen Vergleich erreicht die deutsche Arbeitslosenquote der gering Qualifizierten ebenso Spitzenwerte wie die Arbeitslosenquote der über 50-Jährigen. Gleiches gilt für die Langzeitarbeitslosenquote. Politische Strategien zur Bekämpfung oder zumindest Linderung dieser Schwierigkeiten können prinzipiell sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes ansetzen oder Elemente beider Ansätze kombinieren. So ist grundsätzlich eine gezielte Subvention niedriger Einkommen von Arbeitnehmern ebenso nahe liegend wie ein an Unternehmen gezahlter Lohnkostenzuschuss im Falle der Beschäftigung von gering Qualifizierten. Ein alleiniger Nachfragestimulus könnte Gefahr laufen, aufgrund von transferbedingten Fehlanreizen auf der Angebotsseite zu verpuffen. Ein reiner Angebotsstimulus bleibt ebenfalls wirkungslos, wenn nicht hinreichend viele Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich zur Verfügung stehen. Dies könnte dafür sprechen, zugleich auf der Angebots- und Nachfrageseite aktiv zu werden, um Anreize zur Beschäftigungsaufnahme und zur Entstehung der notwendigen Arbeitsplätze zu schaffen.

Eine gängige Position sieht die Arbeitslosigkeit als Begleiterscheinung einer weltweiten Nachfrageschwäche nach geringer qualifizierter Arbeit.¹ Im Hinblick auf technischen Wandel und internationalen Wettbewerb sind die Arbeitskosten gering qualifizierter Arbeit tendenziell zu hoch. Den Tarifvertragsparteien scheint es nicht zu gelingen, auf diese Herausforderung hinreichend flexibel zu reagieren. Deren Spielraum wird zudem durch die starke Abgabenlast eingeengt. Es besteht ein Anreiz zum Personalabbau und zum

¹ Vgl. Riphahn et al. (1999).

rascheren Einsatz von arbeitssparenden Produktionstechnologien. Dies verhindert auch die Entwicklung und den Ausbau von Dienstleistungsbereichen, die geringer qualifizierten Beschäftigten Arbeit und Einkommen vermitteln. Eine Unterstützung der Nachfrageseite durch staatliche Hilfen kann dazu beitragen, Zeit für Anpassungsreaktionen zu gewinnen: Die Tarifvertragsparteien können über eine längere Zeit durch Lohnzurückhaltung zu einer positiven Entwicklung beitragen. Arbeitnehmer erhalten die Möglichkeit, sich adäquat weiterzubilden. Auch ergibt sich so eine Chance, dass sich ein Niedriglohnbereich etabliert, der auf Dauer rentabel ist und keiner Stützung mehr bedarf.

Als wichtiges Hemmnis für die Beschäftigungsaufnahme von gering Qualifizierten und Älteren wird auch das System der sozialen Sicherung angesehen.² Diese Position stützt sich auf die Beobachtung, dass die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit für Personen, deren am Markt erzielbare Löhne nicht hinreichend weit über ihrem Transferanspruch aus Arbeitslosenunterstützung oder Sozialhilfe liegen, relativ unattraktiv ist. Hier steigt das verfügbare Einkommen durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nur unwesentlich an, da das Erwerbseinkommen fast vollständig auf die Transferansprüche angerechnet wird. Es kommt zu Langzeitarbeitslosigkeit mit den bekannten negativen Begleiterscheinungen von Verlusten an Humankapital bis hin zur Einbuße sozialer Fähigkeiten. Eine anfänglich noch vorhandene Vermittlungsfähigkeit sinkt im Verlauf der Arbeitslosigkeit immer weiter ab. Darüber hinaus induziert das System einen starken Anreiz zur Ausübung von Schwarzarbeit.

Mit Hilfe von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen lassen sich strukturelle Fehlanreize entweder dadurch überwinden, dass die Teilnehmer – etwa durch eine Qualifizierungsmaßnahme – eine höhere Produktivität als zu Beginn der Arbeitslosigkeit erhalten oder indem der Staat dafür sorgt, dass Erwerbsarbeit für die betroffenen Personengruppen attraktiver wird als im Status quo. Das kann unter anderem mit Hilfe eines staatlichen Zuschlags auf niedrige Marktlöhne erreicht werden.

Im Vergleich zu Qualifizierungsmaßnahmen sind Strategien zur Förderung von Löhnen im Niedriglohnbereich relativ anspruchslos und erreichen einen größeren Kreis von Betroffenen. Die Wirksamkeit einer Qualifizierungsmaßnahme setzt dem gegenüber nicht nur die Qualifizierbarkeit der Teilnehmer voraus, sondern erfordert darüber hinaus eine sorgfältige Abstimmung auf den Bedarf der Unternehmen. Diesem Anspruch werden Qualifizierungs-

² Vgl. für eine vertiefende Darlegung Schneider et al. (2000).

maßnahmen in der Praxis offenbar nur unzureichend gerecht.³ Nicht selten beschränkt sich das Qualifizierungsziel auf die Wiederherstellung der prinzipiellen Arbeitsfähigkeit, die vielleicht im Zuge von Langzeitarbeitslosigkeit verloren gegangen ist. Unter solchen Bedingungen ist es nur eine Frage der Zeit, wann ein Maßnahmenteilnehmer erneut einer Maßnahme bedarf. Infolge dessen setzen die meisten der gegenwärtig diskutierten Fördermodelle an der Arbeitsangebotsseite an, indem bestimmten Personengruppen oder Geringverdienern ein Anspruch auf ergänzende Zahlungen bei Aufnahme bzw. Ausübung einer Erwerbstätigkeit eingeräumt wird.

Das Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen hat die Initiative ergriffen, verschiedene Modellvarianten für eine Förderung von Löhnen im Niedriglohnbereich hinsichtlich ihrer Kosten und Beschäftigungswirkung untersuchen zu lassen. Allen Varianten liegt die Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge zugrunde. Innerhalb bestimmter Einkommensgrenzen wird den Arbeitnehmern ein linear degressiv gestaffelter Nachlass auf die Sozialversicherungsbeiträge gewährt. Den Unternehmen wird eine Unterstützung in gleicher Höhe eingeräumt. Die Förderung soll flächendeckend erfolgen, d. h. es ist keine Begrenzung auf bestimmte Personengruppen vorgesehen. Darüber hinaus soll die Inanspruchnahme von haushaltsnahen Dienstleistungen durch steuerliche Begünstigung gefördert werden. Auch damit verbindet sich die Erwartung, dass dies in erster Linie zur Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringverdiener beiträgt.

Das Ziel des vorliegenden Gutachtens besteht darin, die potenziellen Effekte der Modellvarianten zu quantifizieren. Dabei sind nicht nur die zu erwartenden Reaktionen auf der Arbeitsangebots- und der Arbeitsnachfrageseite zu ermitteln, sondern soweit möglich auch die daraus resultierenden direkten fiskalischen Konsequenzen. Beides erfolgt mit Hilfe von Simulationsrechnungen auf der Basis von ökonometrischen Schätzmodellen. Die Berechnung wird dabei zunächst isoliert für die einzelnen Komponenten der Förderung vorgenommen. Die Arbeitsangebotsreaktion auf die Förderung der arbeitnehmerseitigen Sozialversicherungsbeiträge wird unabhängig von der Arbeitsnachfragereaktion auf die Förderung der arbeitgeberseitigen Sozialversicherungsbeiträge betrachtet. Analog wird in Bezug auf die Arbeitsnachfragereaktion verfahren. Die Ergebnisse lassen deshalb keine Aussage darüber zu, in welchem Umfang es zwischen dem zusätzlichen Arbeitsangebot und der zusätzlichen Arbeitsnachfrage tatsächlich zu einem Ausgleich kommt. Es ist nicht auszuschließen, dass die zusätzlich erwerbsbe-

³ Vgl. Schneider et al. (2000).

reiten Arbeitnehmer in der Realität möglicherweise nicht bereit oder in der Lage sind, genau die Stellen zu besetzen, die zusätzlich geschaffen werden. Insofern stellen die berechneten Werte lediglich Orientierungsgrößen für die zu erwartenden Reaktionen dar.

In Kapitel 2 werden zunächst die institutionellen Besonderheiten des deutschen Transfersystems erläutert, die für die schlechten Arbeitsmarktchancen von Geringverdienern verantwortlich gemacht werden können. Auf der Basis eines einfachen theoretischen Entscheidungsmodells wird zudem dargestellt, welche Reaktionen durch die Einführung einer Bezuschussung im Niedriglohnbereich zu erwarten sind. Anschließend wird in Kapitel 3 untersucht, wie groß der potenziell betroffene Personenkreis sein dürfte. Kapitel 4 stellt das der Untersuchung zugrunde gelegte Ausgangsmodell und seine Varianten vor. In Kapitel 5 werden die durch die Bezuschussung zu erwartenden Arbeitsangebotsreaktionen untersucht und die fiskalischen Wirkungen einer möglichen Beschäftigung dargelegt. Kapitel 6 fasst die Effekte der Varianten auf die Arbeitsnachfrage der Unternehmen zusammen. Kapitel 7 enthält eine gesonderte Betrachtung der Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen. Eine kurze Zusammenfassung der Ergebnisse findet sich in Kapitel 8.

2 Institutionelle Ursachen von Arbeitslosigkeit im Niedriglohnbereich und Förderstrategien zu ihrer Überwindung

2.1 Institutionelle Ursachen

Die Situation auf dem deutschen Arbeitsmarkt fordert die Frage nach den Ursachen anhaltend hoher Arbeitslosigkeit und der Bedeutung des bestehenden Transfersystems in diesem Zusammenhang heraus. Auf der Nachfrageseite sorgen verschiedene Faktoren für eine überdurchschnittliche Lohnkostenbelastung. Hohe Arbeitskosten wirken sich vorwiegend zu Lasten der am leichtesten substituierbaren Arbeitsplätze aus. Dies sind Arbeitsplätze, die für die Produktion handelbarer Güter benötigt werden und keine hohen Qualifikationsanforderungen stellen. Die Substitution erfolgt entweder in Form von Produktionsverlagerungen an kostengünstigere Standorte im Ausland oder in Form von Automatisierungsprozessen.

Neben den Auswirkungen der Entscheidungen der Tarifpartner ist als weiterer Faktor die hohe Abgabenlast aus direkten Steuern und Sozial-

versicherungsbeiträgen zu nennen, die im Durchschnitt über 40% der Arbeitskosten ausmacht. Hier wirken die vom Staat verordneten Abgaben wie ein Keil zwischen Netto- und Bruttolöhnen. Obwohl die als Arbeitskosten zu Buche schlagenden Bruttolöhne in den letzten Jahren real stetig gestiegen sind, sind die den Arbeitnehmern als Einkommen verbleibenden Nettolöhne real gesunken. Nicht zu vernachlässigen ist schließlich die starke Regulierung des Arbeitsmarktes, die sich ebenfalls als Kostenfaktor bemerkbar macht. Mit einer Politik, die auf eine Senkung der Arbeitskosten zielt, dürften sich die institutionell bedingten Hemmnisse der Arbeitsnachfrage tendenziell beseitigen lassen. Ebenso wie sich ein Anstieg der Arbeitskosten primär zu Lasten der Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich auswirkt, dürfte sich ein Gegensteuern durch Kostensenkung überdurchschnittlich günstig auf solche Arbeitsplätze auswirken.

Während sich der Effekt auf der Arbeitsnachfrageseite ökonomisch relativ einfach über Kostenentlastungen begründen lässt, sind auf der Arbeitsangebotsseite sozialstaatlich begründete Besonderheiten wirksam, die eine ausführlichere Darstellung erfordern. Der Einfluss des bestehenden Transfersystems auf die Angebotsseite lässt sich mit Hilfe eines einfachen statischen Entscheidungsmodells veranschaulichen. Dabei wird unterstellt, dass die Entscheidung, ob und in welchem Umfang eine Teilnahme am Erwerbsleben erfolgen soll, einem individuellen Optimierungskalkül unterliegt.⁴

Den Ausgangspunkt bildet die Annahme, dass jedes Individuum die ihm zur Verfügung stehende Zeit optimal zwischen Erwerbsarbeit (kurz: Arbeit) und Nichterwerbsarbeit (kurz: Freizeit) aufzuteilen sucht.⁵ Die Entscheidung hängt im Wesentlichen vom individuellen Lohnsatz und der individuellen Präferenzstruktur ab.⁶ Der Zusammenhang lässt sich beispielhaft anhand von Abbildung 2.1 darstellen.

Darin verkörpert die schwarze Linie das verfügbare Einkommen (Budgetfunktion) in Abhängigkeit von der angebotenen Arbeitszeit bei gegebenem Bruttolohnsatz. Kennzeichnend für das deutsche Sozialsystem ist ein staatlich garantiertes Existenzminimum in Form von Sozialhilfe, das ein vom Haushaltstyp abhängiges Mindesteinkommen auch bei Nichterwerbstätigkeit vorsieht.⁷ Typisch ist außerdem die nahezu vollständige Anrechnung von Erwerbseinkommen auf das Mindesteinkommen, sofern das Erwerbsein-

⁴ Vgl. Killingsworth (1983).

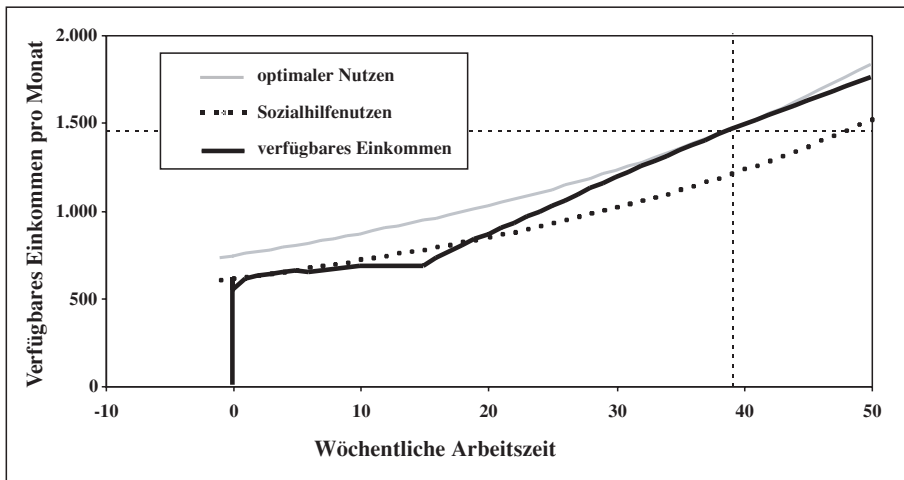
⁵ Zur Vereinfachung bleibt die Entscheidungssituation von Paaren hier zunächst außer Betracht.

⁶ Vgl. Franz (1999).

⁷ Der Einschnitt am Beginn der Budgetfunktion reflektiert Fixkosten der Arbeit, die im Beispiel mit 75 € pro Monat angesetzt wurden.

kommen das Mindesteinkommen unterschreitet. Deshalb verläuft die Budgetfunktion zu Beginn nahezu horizontal. Unterhalb des Mindesteinkommens lässt sich das verfügbare Einkommen durch eine Ausweitung der Arbeitszeit nicht erhöhen. Die Breite des Arbeitszeitbereichs, in dem das verfügbare Einkommen bei gegebenem Lohnersatzeinkommen weitgehend konstant bleibt, hängt vom individuellen Lohnsatz ab. Personen mit sehr geringem Lohnsatz können die Mindesteinkommensschwelle entweder gar nicht oder nur mit einem unrealistisch hohen zeitlichen Arbeitseinsatz überwinden. Oberhalb der Mindesteinkommensschwelle steigt das verfügbare Einkommen entsprechend dem Nettolohnsatz an.

Abbildung 2.1 Arbeitsangebotsentscheidung im deutschen Steuer- und Transfersystem bei gegebenem Bruttolohnsatz



Angenommener Bruttolohnsatz von 15 € (Alleinstehenden-Haushalt)

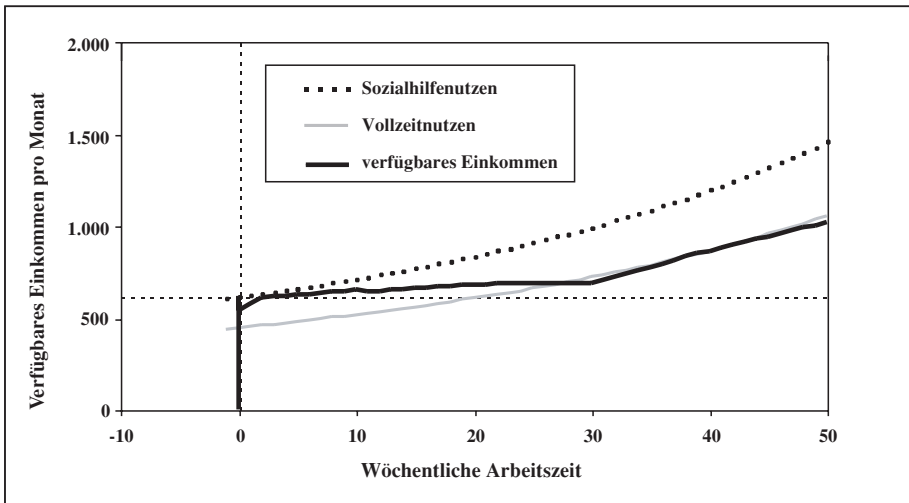
Für die Arbeitsangebotsentscheidung ist weiterhin das Verhältnis von Konsum- und Freizeitpräferenz eines Individuums relevant. Dies wird in der Grafik durch zwei sogenannte Indifferenzkurven zum Ausdruck gebracht, die durch eine gepunktete bzw. eine graue Linie dargestellt sind. Entlang einer Indifferenzkurve sind alle Kombinationen von Einkommen und Freizeit angeordnet, die für das betrachtete Individuum den gleichen Nutzen stiften. Zugleich verkörpern sie das Nutzenniveau, das mit der Realisierung eines bestimmten Stundenangebots verbunden ist.⁸ Das im vorliegenden Beispiel

⁸ In Abbildung 2.1 wurden die Modellparameter so gewählt, dass die optimale Arbeitsangebotsentscheidung für einen Durchschnittsverdiener bei etwa 40 Wochenstunden liegt. Die in Kapitel 5 präsentierten Simulationsergebnisse beruhen auf empirisch geschätzten Verläufen der hier dargestellten Indifferenzkurven.

höchstmögliche Nutzenniveau wird bei einem Arbeitsangebot von etwa 40 Stunden erreicht. Die gepunktete Linie stellt im Vergleich dazu das Nutzenniveau von Sozialhilfebezug bei Nichtarbeit dar. Da diese Kurve auf einem niedrigeren Niveau verläuft als die Kurve, die den Nutzen aus Vollzeittätigkeit darstellt, wird in der vorliegenden Konstellation die Alternative der Vollzeittätigkeit gewählt.

Anders sieht es hingegen aus, wenn der Bruttostundenlohn einen gewissen Schwellenwert unterschreitet. Dieser Schwellenwert hat den Charakter eines impliziten individuellen Mindestlohns und hängt von den Gegebenheiten des Transfersystems ab. Je höher der Lohnersatzanspruch, desto höher ist der daraus resultierende implizite Mindestlohn. In Abbildung 2.2 ist eine Konstellation dargestellt, die sich von der in Abbildung 2.1 wiedergegebenen Situation nur durch einen niedrigeren Bruttostundenlohnsatz unterscheidet. Statt von einem Bruttostundenlohn von 15 € wird hier von einem Bruttostundenlohn von 7,50 € ausgegangen.

Abbildung 2.2 Arbeitsangebotsentscheidung im deutschen Steuer- und Transfersystem bei Unterschreiten des impliziten Mindestlohns



Angenommener Bruttolohnsatz von 7,50 € (Alleinstehenden-Haushalt)

In dieser Situation ist der Bezug von Sozialhilfe offenbar mit einem höheren Nutzenniveau verbunden als die Ausübung einer Vollzeittätigkeit. Der Schwellenlohn liegt in der dargestellten Konstellation bei etwa 11 € pro Stunde. Oberhalb dieses Lohnsatzes ist es rational, eine Vollzeittätigkeit aufzunehmen, darunter ist es rational, Sozialhilfe zu beziehen. Diese Überlegun-

gen lassen sich prinzipiell auch auf den Bezug von Arbeitslosenhilfe oder Arbeitslosengeld übertragen. Allerdings sind hier zusätzlich Befristungsgesichtspunkte zu berücksichtigen.

Das Entscheidungskalkül kann auch auf die Bewertung einzelner eingehender Lohnangebote übertragen werden. Eine Lohnofferte wird abgelehnt, wenn das damit verbundene Nutzenniveau niedriger ist als der Nutzen des Transferbezugs. Wird eine Lohnofferte abgelehnt, setzt ein Individuum seine Suche fort und bezieht während dieser Zeit Lohnersatz Einkommen in Form von Transfers. Dies wird so lange fortgesetzt, bis eine Lohnofferte oberhalb des Schwellenwerts eingeht. Für Personen mit einem vergleichsweise niedrigen Marktlohn oder einem relativ hohen Lohnersatzanspruch kann der Suchprozess daher sehr lang werden, weil die Wahrscheinlichkeit des Eingangs eines akzeptablen Lohnangebots sehr gering ist.

Die impliziten Mindestlohnschwellen beeinflussen somit auch das Niveau der Arbeitslosigkeit. Je höher die Mindestlohnschwelle, desto größer die Wahrscheinlichkeit, dass Lohnofferten ausgeschlagen werden, um statt dessen Transferzahlungen in Anspruch zu nehmen. Dabei muss es nicht notwendig zu einem passiven Verharren in der Arbeitslosigkeit kommen. Eine nicht zu vernachlässigende Ausweichreaktion dürfte in der Ausübung von Schwarzarbeit liegen. Wenn auch mit einem gewissen Strafrisiko verbunden, bietet Schwarzarbeit eine Möglichkeit, den Anrechnungsregeln des Transfer-systems zu entgehen und das verfügbare Einkommen zu erhöhen.⁹

Überlegungen zur Förderung des Niedriglohnbereichs sind nicht nur für die Stärkung der Angebotsseite von Relevanz, sondern können auch den Abbau von Schwarzarbeit unterstützen. Beides dürfte potenziell einen wesentlichen Beitrag zur Entlastung der öffentlichen Haushalte darstellen.

Häufig wird eingewandt, der dargestellte Zusammenhang sei empirisch irrelevant, weil gemessen an der Zahl der offenen Stellen nur eine geringe Arbeitsnachfrage im Niedriglohnsegment bestehe.¹⁰ Bei dieser Argumentation wird jedoch übersehen, dass sich Mindestlohnschwellen auch auf das Verhalten von Unternehmen auswirken. Liegt der produktivitätsgerechte Lohn für eine bestimmte Tätigkeit unterhalb der Mindestlohnschwelle, wird sie weder von potenziellen Arbeitnehmern angeboten, noch von Unternehmen nachgefragt, denn Letztere müssten einen für sie unrentablen Lohn anbieten, um überhaupt jemanden für die betreffende Stelle zu finden. Die entspre-

⁹ Vgl. Lamnek et al. (2000).

¹⁰ Vgl. Adamy/Jacob (2001).

chende Arbeitsnachfrage wird durch Kapitaleinsatz substituiert oder verlagert sich an kostengünstigere Produktionsstandorte im Ausland oder auf den Schwarzarbeitsmarkt.

Das Modell macht auch deutlich, dass das sogenannte Lohnabstandsgebot keine hinreichende Bedingung für einen positiven Arbeitsanreiz darstellt.¹¹ Nach § 22 Absatz 4 BSHG sollen die Unterstützungsleistungen der Sozialhilfe unter den erzielten monatlichen durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelten unterer Lohn- und Gehaltsgruppen (einschließlich anteiliger einmaliger Zahlungen zuzüglich Kindergeld und Wohngeld in einem Einfamilienhaushalt mit zwei Erwachsenen und drei Kindern und einem allein verdienenden Vollzeitbeschäftigten) bleiben. Damit ist offensichtlich nur eine Mindestbedingung formuliert. Ökonomisch gesehen muss der Abstand zwischen dem unteren Marktlohn und dem Transfereinkommen hinreichend groß sein, um eine angemessene Kompensation für die entgangene Freizeit und somit einen positiven Arbeitsanreiz zu gewährleisten.

2.2 Ansätze für mögliche Förderstrategien

Seit Mitte der 1990er Jahre sind in Deutschland von unterschiedlichen Seiten zahlreiche Vorschläge entwickelt worden, die auf eine Stärkung der Arbeitsanreize von Geringverdienern und Sozialtransferempfängern zielen.¹² Inspiriert wurde die Debatte durch positive Erfahrungen mit Lohnsubventionen in den USA und Großbritannien. Der Hintergrund für die Einführung war dort jedoch ein völlig anderer als der in Deutschland derzeit diskutierte. Angesichts eines relativ niedrigen Grundsicherungsniveaus bestand das Ziel darin, die Grundsicherung für diejenigen zu erhöhen, die zur Erwerbsaufnahme bereit sind, am Markt aber nur einen geringen Marktlohn erzielen können. Programme wie der EITC in den USA oder der Family Credit in Großbritannien sind also nicht darauf ausgerichtet, die Wirkung der in diesen Ländern praktisch nicht vorhandenen Transfersysteme zu bewerten, sondern sollen verhindern, dass eine solche Problematik entsteht.¹³

Die bisher in Deutschland in die Diskussion eingebrachten Konzepte sind sehr heterogen. Hinsichtlich der anspruchsberechtigten Personen kann die Förderung an den Erhalt eines Transfereinkommens (Sozial- bzw. Arbeitslosenhilfe) gekoppelt werden oder allen Erwerbstätigen im Niedrig-

¹¹ Vgl. Schneider/Kempe (2002).

¹² Eine systematische Übersicht findet sich in Kaltenborn (2001).

¹³ Einen informativen Überblick über die Programmausgestaltung und Erfahrungen der USA und Großbritanniens mit Modellen der Lohn- und Einkommenssubventionierung liefern Ochel (2002), Peter (2001), Schmidt et al. (2001) und Trabert (1999).

lohnbereich offen stehen. Während im ersten Fall auf eine Integration von klar abgegrenzten (Problem-)Gruppen in den ersten Arbeitsmarkt abgezielt wird, verfolgt die zweite Kategorie von Reformmodellen oftmals weiter gehende – meist sozialpolitische – Intentionen. Der Umfang der Förderung kann bei relativ eng begrenzten Zielgruppen unter fiskalischen Aspekten tendenziell großzügiger ausgestaltet werden als bei Einbeziehung aller Niedrigeinkommensbezieher.

Ein anderes Kriterium zur Systematisierung der Konzepte bildet die Berechnungsbasis für den Zuschuss. Die Förderung kann als Zuschlag auf den Stundenlohn oder das Monatseinkommen erfolgen, ein weiterer Weg ist die verminderte Anrechnung von Erwerbseinkommen auf einen staatlichen Transfer. Die letztgenannte Förderart schließt die engere Zielgruppenbindung mit ein. Hier sind als Beispiele vor allem der BMG-Vorschlag für Sozialhilfeempfänger¹⁴ und das „Einstiegsgeld für Langzeitarbeitslose“¹⁵ zu nennen. Der bekannteste Einkommenszuschlag für Transferempfänger ist die Regelung des § 18 Absatz 5 des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) für Sozialhilfeempfänger. Hier wurden bereits bestehende Möglichkeiten der Anreizsetzung durch die Sozialhilfeträger im August 1998 beträchtlich ausgedehnt.

Unter den auf alle Niedrigeinkommensbezieher zielenden Konzepten sehen einige eine Anhebung der Einkommen vor, andere setzen an den Stundenlöhnen an. Der Vorteil einer Förderung niedriger Stundenlohnsätze gegenüber der Förderung niedriger Einkommen liegt in der Neutralität gegenüber der Arbeitszeitpräferenz, während Einkommenssubventionen in der Regel mit einem starken Anreiz für Teilzeitarbeit verbunden sind. Ein bereits 1994 veröffentlichter Vorschlag¹⁶ sah eine degressive Förderung von Stundenlöhnen zwischen 5 und 15 DM vor. Der Verfasser vermutete vor allem im Bereich des Handwerks und bei personenbezogenen Dienstleistungen ein ausreichendes Potenzial zur Entstehung von Arbeitsplätzen bei entsprechend niedrigen Löhnen.

Das „Mainzer Modell“¹⁷ zielt als Einkommenssubvention in seiner ursprünglichen Version auf alle Niedrigeinkommensbezieher. Hier soll das verfügbare Monatseinkommen durch zwei familienorientierte Komponenten im Niedriglohnbereich gesteigert werden. Zum einen ist eine degressive

¹⁴ Vgl. Deutscher Bundesrat (1997).

¹⁵ Vgl. Spermann (1996).

¹⁶ Vgl. Scharpf (1994).

¹⁷ Vgl. Gerster/Deubel (1999).

Förderung der Sozialversicherungsbeiträge vorgesehen, wobei sich die Einkommensgrenzen analog zum Steuerrecht bei verheirateten Paaren verdoppeln, auch wenn nur ein Partner einer Erwerbstätigkeit nachgeht. Der Förderbereich reicht im Vorschlag bis 1.550 bzw. 3.100 DM (ca. 790 bzw. 1.580 €). Zum anderen wird Familien mit Kindern bei Erwerbstätigkeit von wenigstens einem Elternteil ein Zuschlag zum regulären Kindergeld gewährt. Die Berechtigung dafür orientiert sich an einem Einkommen, welches auch einen Wohngeldanspruch generieren würde.

In der seit dem 1. März 2002 bundesweit eingeführten Variante des „Mainzer Modells“ sind die Subventionszahlungen auf neue sozialversicherungs-pflichtige Beschäftigungsverhältnisse beschränkt. Der Förderungsanspruch ist auf maximal 36 Monate befristet. Der geförderte Einkommensbereich reicht von 325 bis 897 € (bzw. insgesamt 1.707 € bei Paaren und Alleinerziehenden). Der Förderbetrag wird nicht auf die Sozialhilfeleistungen gemäß § 77 Absatz 1 BSHG angerechnet.

Während das Mainzer Modell ausschließlich an der Arbeitsangebotsseite ansetzt, wird in anderen Reformvorschlägen stärkeres Gewicht auf eine Förderung der Nachfrageseite gelegt. Dies gilt beispielsweise für das sogenannte SGI-Modell¹⁸, aber auch die verschiedenen Reformvarianten, die von der sogenannten Benchmarking-Gruppe im Bündnis für Arbeit propagiert wurden. Hier ist vor allem das FES-Modell zu nennen, das im unteren Einkommensbereich eine Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitnehmern und Arbeitnehmern entsprechend der Beitragsparität vorsieht.¹⁹ In anderen Varianten fließt die Bezuschussung ausschließlich der Arbeitgeberseite zu.²⁰

Die im Folgenden untersuchten Modellvarianten setzen ebenfalls an einer Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge im Niedriglohnbereich an. Von einer Variante abgesehen sollen dabei sowohl Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber paritätisch gefördert werden. Das Konzept geht jedoch in einem Punkt über die bisherigen Modellvorschläge hinaus. Durch eine gezielte Förderung von haushaltsnahen Dienstleistungen sollen zusätzliche Impulse für die Entstehung von neuen Arbeitsplätzen hervorgerufen werden.

¹⁸ Vgl. Kaltenborn (2001).

¹⁹ Vgl. Schupp et al. (1999).

²⁰ Vgl. Riphahn et al. (1999).

3 Empirische Anhaltspunkte zum Umfang der Zielgruppe im Niedriglohnbereich

Auch wenn die hier betrachteten Vorschläge keine klar definierte Zielgruppenbindung beinhalten, zielen sie doch insbesondere auf die Integration erwerbsfähiger Transferempfänger ins Arbeitsleben. Von daher stellt sich die Frage, wie viele Transferempfänger potenziell in Modelle zur Förderung des Niedriglohnbereichs einbezogen werden können. Im Folgenden werden entsprechende Quantifizierungen für Sozialhilfeempfänger und Arbeitslose vorgenommen.

3.1 Sozialhilfeempfänger

Die Sozialhilfe lässt sich – abgesehen von besonderen Regelungen für Asylbewerber – in zwei Arten unterscheiden: der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt und der Hilfe in besonderen Lebenslagen. Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt, die den gesellschaftlich als grundlegend erachteten Bedarf zum Lebensunterhalt abdecken soll, erhalten Bedarfsgemeinschaften (zumeist Privathaushalte) sowie Personen in Einrichtungen (wie Heime oder Anstalten). Hilfe in besonderen Lebenslagen wird im Falle spezifischer Bedarfe ausgezahlt. In der Praxis handelt es sich dabei im Wesentlichen um Krankenhilfe, um Eingliederungshilfe für Behinderte und um Pflegehilfe. Hilfe in besonderen Lebenslagen können sowohl Personen beziehen, die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt bekommen, als auch solche, bei denen das nicht der Fall ist.

Diejenigen Personen, die Sozialhilfe allein als Hilfe in besonderen Lebenslagen beziehen, leben größtenteils in Einrichtungen. Bei den übrigen Personen dieser Gruppe handelt es sich durchweg um Behinderte, Pflegebedürftige oder Kranke in Privathaushalten. Weil die Personen in beiden dieser Fälle kaum eine Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt finden dürften, kommen sie als Zielgruppe für Strategien im Niedriglohnbereich nicht in Frage.

Näher in den Blick zu nehmen sind deshalb die Bezieher von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt. Auch hier dürften wiederum die in Heimen lebenden Personen für solche Programme ungeeignet sein. Demnach bleiben als Zielgruppe die Bezieher von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen übrig. Nach den Angaben der amtlichen Statistik belief sich deren Zahl Ende 2000 – dem Datum, für das gegenwärtig die zeitnächsten Informationen vorliegen – auf insgesamt fast 2,8 Millionen; davon

war etwa die Hälfte im erwerbsfähigen Alter zwischen 18 und 60 Jahren (siehe Tabelle 3.1).

Tabelle 3.1 Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen im Alter von 18 - 60 Jahren nach Gruppen und Begründungen zur Hilfestellung

	Insgesamt	davon gaben als besondere soziale Situation zur Hilfestellung an: ^a						
		familiäre Gründe ^b	Haft, Haftentlassung	stationäre Unterbringung eines Familienmitgliedes	Sucht-abhängigkeit	Überschuldung	keine eigene Wohnung	nichts davon
Vollzeitbeschäftigte	54.974	8.035	271	71	273	868	1.041	45.011
Teilzeitbeschäftigte	85.366	23.119	387	154	397	995	1.387	60.139
Arbeitslose mit Leistungen nach dem SGB III	218.992	25.141	1.552	209	2.220	2.746	4.494	184.964
in Aus- und Fortbildung	51.406	5.572	156	79	306	267	1.746	43.670
nicht erwerbsfähig wegen häuslicher Bindung	267.500	106.547	1.363	496	772	2.128	4.623	159.575
nicht erwerbsfähig wegen Krankheit, Behinderung, Arbeitsunfähigkeit	121.285	12.031	600	390	4.827	1.255	3.321	100.394
nicht erwerbsfähig aus Altersgründen	4.319	473	9	7	16	53	109	3.685
Arbeitslose ohne Leistungen nach dem SGB III	388.503	37.407	5.901	648	8.464	5.951	21.278	315.040
Sonstige	190.425	21.645	2.073	294	2.161	1.491	6.727	158.006
Gesamt	1.382.770	239.970	12.312	2.348	19.436	15.754	44.726	1.070.484

^a Maximal zwei Nennungen möglich – ^b Tod eines Familienmitglieds, Trennung oder Scheidung, Geburt eines Kindes

Quelle: Statistisches Bundesamt, IZA-Berechnungen

Die Sozialhilfestatistik enthält Informationen über den Erwerbsstatus und die soziale Situation der Hilfeempfänger sowie für einen kleinen Teil dieses Personenkreises zudem Angaben über den Anlass der Beantragung von Sozialhilfe. Nach den amtlichen Daten kann ein großer Teil der Sozialhilfeempfänger in das Erwerbsleben integriert werden. Das gilt für drei Gruppen:

- die nach der Klassifikation der amtlichen Statistik „aus sonstigen Gründen Nichterwerbstätigen“, also jene Personen, die nicht gesundheitlich eingeschränkt, nicht erwerbstätig und nicht arbeitslos gemeldet sind, und die auch nicht wegen häuslicher Verpflichtungen, der Teilnahme an einer Aus- oder Fortbildung oder wegen des Erreichens des Vorruhestands an der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gehindert sind. Das waren Ende des Jahres 2000 rund 190.000 Personen.
- diejenigen Arbeitslosen, die keine Leistungen nach dem SGB III erhalten, und die keine beschäftigungshemmenden Merkmale aufweisen. Unterstellt, dass sich unter diesen kaum Personen finden, die deshalb laufende Hilfe zum Lebensunterhalt beziehen, weil die ihnen zustehende Arbeitslosenunterstützung noch nicht gewährt wird²¹, belief sich die Zahl der Erwerbsfähigen in dieser Gruppe auf 388.000.
- die Bezieher von Arbeitslosenhilfe. Die amtliche Sozialhilfestatistik differenziert allerdings nicht zwischen Empfängern von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe, sondern weist nur Daten aus, in denen beide Gruppen zusammengefasst sind. Grob schätzen läßt sich deren jeweilige Größe allerdings anhand der Einkommensarten, die die Bedarfsgemeinschaften bezogen: 44.000 erhielten Arbeitslosengeld und 128.000 Arbeitslosenhilfe. Entsprechend dieses Verhältnisses dürften sich unter den Empfängern von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt bis zu 160.000 Personen finden lassen, die Arbeitslosenhilfe erhalten und die erwerbsfähig sind.

Insgesamt beläuft sich die auf diese Weise abgegrenzte Zahl von erwerbsfähigen, aber nicht erwerbstätigen Sozialhilfeempfängern auf 730.000 Personen. Darüber hinaus dürften weitere Personen zur Zielgruppe von Programmen zur Förderung des Niedriglohnbereichs zu zählen sein. Das gilt auf jeden Fall für die geringfügig Beschäftigten, die in der Sozialhilfestatistik der Gruppe der Erwerbstätigen zugeschlagen werden und deshalb nicht zu quantifizieren sind. Mit großer Wahrscheinlichkeit kommen darüber hinaus als Teilnehmer auch einige derjenigen Personen in Frage, die gemäß amtlicher Klassifikation „wegen häuslicher Bindung nicht erwerbsfähig“ sind. Die Einstufung in diese Kategorie, für die es keine allgemein verbindliche Definition gibt, wird von den jeweiligen Betreuern in den Sozialämtern vorgenommen. Gewiss dürften sie Alleinerziehende mit kleinen Kindern dieser Kategorie zuordnen, wohl mitunter aber auch Eltern oder Erziehungsberechtigte mit älteren Kindern, für die

²¹ Das dürfte seit einer entsprechenden Reform ab Mitte 1996 kaum noch der Fall sein (vgl. § 328 Abs. SGB III). Zudem sind lediglich 3% aller arbeitslosen Sozialhilfebezieher weniger als einen Monat arbeitslos.

in vielen Fällen eine Erwerbstätigkeit keine allzu große soziale Härte darstellen dürfte.

Grundsätzlich lässt sich die Zielgruppe für Lohnsubventionen auch mit Hilfe der Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) bestimmen. Das SOEP ist eine seit 1984 in Westdeutschland und seit 1990 in Ostdeutschland jährlich durchgeführte Wiederholungsbefragung.²² Es ist als Mehrzweckpanel angelegt, wobei Angaben zur Familiensituation, Erwerbsleben, Bildung, Einkommen und Eigentum, Freizeit, Wohnen und Lebenszufriedenheit erhoben werden. Die Verwendung von Umfragedaten ist für dieses Untersuchungsziel allerdings nicht unproblematisch. Zwar ist der Sozialhilfebezug in der Bundesrepublik weit verbreitet, wird aber gleichwohl als gesellschaftlich unerwünschter Zustand angesehen. Entsprechend dürfte sich ein großer Teil der Sozialhilfeempfänger stigmatisiert fühlen. Deshalb wird es vielen von ihnen unangenehm sein, an Umfragen teilzunehmen, bei denen sie gegenüber einem fremden Interviewer ihre gesellschaftlich wenig akzeptierte Position offenbaren müssen. Unter den Sozialhilfeempfängern dürfte es deshalb vergleichsweise viele Personen geben, die die Teilnahme an einer entsprechenden Erhebung verweigern. Bei Umfragen, die einen Querschnitt der gesamten Bevölkerung erfassen sollen, besteht deshalb immer die Gefahr, dass Sozialhilfeempfänger unterrepräsentiert sind. Für nur auf das Subsample „Sozialhilfeempfänger“ bezogene Auswertungen wäre die Untererfassung dann belanglos, wenn die erfassten Personen ein hinreichend getreues Abbild aller Sozialhilfeempfänger darstellen. Ob das der Fall ist, lässt sich allerdings nicht in hinreichendem Maße überprüfen.

Bei der SOEP-Erhebung des Jahres 2000 wurden 396 Personen im Alter von 18 bis unter 60 Jahren (ohne Asylbewerber)²³ befragt, die zum Zeitpunkt der Erhebung Sozialhilfe bezogen hatten. Nicht eindeutig zu identifizieren war, ob es sich dabei um Bezieher von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt oder um Bezieher von Hilfe in besonderen Lebenslagen handelt. Hilfsweise wurden zu deren Abgrenzung Informationen über die Art des Sozialhilfebezugs im vorhergehenden Kalenderjahr herangezogen. Danach waren es reichlich 90% aller Sozialhilfebezieher im SOEP, die laufende Unterstützung erhielten. Die Fallzahl von 360 lässt sich auf 970.000 Personen hochrechnen. Das ist in dieser Altersgruppe also eine deutlich geringere Zahl an Personen, als sie von

²² Vgl. Haisken-DeNew/Frick (2000).

²³ Das SOEP erfasst Personen mit dem Merkmal „Bewerbung um Asyl“ nur im Jahr des Zuzugs nach Deutschland. Generell erhielten Asylbewerber und Nicht-Asylberechtigte zum Zeitpunkt der Erhebung keine Arbeitserlaubnis in der Bundesrepublik. Als asylberechtigte Sozialhilfeempfänger wurden deshalb diejenigen wenigen Personen im Datensatz des SOEP gezählt, die arbeitslos gemeldet waren. Andere Gruppenzugehörige wie Erwerbstätige fanden sich darunter nicht.

der Sozialhilfestatistik für Ende des Jahres 2000 ausgewiesen wird. Wenn im Folgenden der Datensatz des SOEP genutzt wird, um den Personen-kreis zu quantifizieren, der in die Förderung des Niedriglohnbereichs einbezogen werden kann, muss dabei unterstellt werden, dass trotz der Untererfassung bei der Zahl der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt die Struktur dieser Gruppe weitgehend realitätsgerecht abgebildet wurde.

Vergleichsweise einfach lassen sich die vom SOEP Befragten nach Merkmalen wie Erwerbstätigkeit (und dabei auch nach dem Merkmal „geringfügig beschäftigt“), Teilnahme an Aus- und Weiterbildung, Bezug von Arbeitslosengeld oder -hilfe, Personen im Ruhestand, Bezug von Erziehungsgeld, Wehrpflichtigen bzw. Zivildienstleistenden oder Personen, die für die Pflege von Familienangehörigen sorgen, klassifizieren. Schwieriger wird es, wenn von der Untersuchungseinheit „Personen“ auf die Untersuchungseinheit „Haushalte“ gewechselt werden muss. Probleme bereiten dabei vor allem die Haushalte mit Kindern, in denen mehr als eine erwachsene Person wohnt. Um unter diesen Haushalten diejenigen Personen zu bestimmen, die eine Erwerbstätigkeit aufnehmen könnten, ist eine auf den Einzelfall bezogene entsprechende Zuordnung vorzunehmen. Danach werden diejenigen Personen in Haushalten mit Kindern im Alter von 6 Jahren und jünger zur Zielgruppe der Förderung gezählt, die nicht bereits erwerbstätig sind, die keine beschäftigungshemmenden Merkmale aufweisen, und bei denen für die Versorgung der Kinder andere Haushaltsmitglieder zur Verfügung stehen.

Die Berechnungen auf Basis der SOEP-Daten kommen zu ähnlichen Ergebnissen wie die amtliche Statistik: Rund die Hälfte aller Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt könnte eine Erwerbstätigkeit aufnehmen (siehe Tabelle 3.2).

Tabelle 3.2 Sozialhilfeempfänger nach Haushaltstypen und nach der Fähigkeit zur Teilnahme an Fördermaßnahmen im Niedriglohnbereich

Personen der Zielgruppe im Niedriglohnbereich	davon Haushalte ...			monatliches bedarfs-gewichtetes Einkommen	Anteil der Sozialhilfe am gesamten Haushalts-einkommen	
	Alle Haus-halte	mit Kindern bis zu 6 Jahren	mit Kindern älter als 6 Jahre			ohne Kinder
	Strukturen in %					in €
nicht zu zählen sind	49	81	42	42	621	31
zu zählen sind.	51	19	58	58	521	48
Gesamt	100	100	100	100	572	38

Quelle: Sozio-oekonomisches Panel, IZA-Berechnungen

Diese Personengruppe kommt, weil niemand Einkünfte aus Erwerbstätigkeit oder Arbeitslosengeld bezieht, im Durchschnitt auf vergleichsweise geringe bedarfsgewichtete Einkommen und einen relativ hohen Anteil von Sozialhilfeleistungen am gesamten Haushaltseinkommen. Im Hinblick auf den generellen formalen Qualifikationsstatus unterscheiden sie sich nicht von den übrigen Sozialhilfeempfängern: nur etwas mehr als die Hälfte kann eine abgeschlossene Berufsausbildung vorweisen. Wohl aber zeigen sich Differenzen in der ethnischen Zusammensetzung, denn unter denjenigen Sozialhilfeempfängern, die in eine Förderung des Niedriglohnbereichs einbezogen werden können, gibt es einen vergleichsweise großen Teil an Ausländern (ein Drittel).

3.2 Arbeitslose

Von den Arbeitslosen wären vor allem solche Personen in eine Förderung einbeziehbar, die wegen ihrer geringen Qualifikation nur geringe Markteinkommen zu erzielen vermögen. Zudem kommen Langzeitarbeitslose mit beruflicher Ausbildung für die Förderprogramme in Betracht. Eine lange Verweildauer in der Arbeitslosigkeit ist Ausdruck dafür, dass die angebotene Qualifikation zum verlangten Preis nicht auf dem Markt unterzubringen ist. Zudem spiegelt sich in Langzeitarbeitslosigkeit wider, dass (wie in Kapitel 2 dargestellt) vom sozialen Sicherungssystem Anreize ausgehen, die die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit unattraktiv machen. So lässt sich beispielsweise zeigen, dass das Anspruchslohniveau von Arbeitslosen sogar über dem zuletzt erzielten Lohnniveau liegt.²⁴ Dies steht in Einklang mit Befunden, die aufgrund einer modelltheoretischen Betrachtung des deutschen Steuer- und Transfersystems abgeleitet werden können.²⁵

Anhand amtlicher Daten lässt sich die Größenordnung der für die hier diskutierten Modelle in Frage kommenden Arbeitslosen grob umreißen. Nach der Strukturanalyse des Arbeitslosenbestandes von Ende September 2001 verfügten 37% der Arbeitslosen über keine Berufsausbildung.²⁶ Ein Drittel der Arbeitslosen war länger als ein Jahr erwerbslos. Dabei sind die Anteile der registrierten Langzeitarbeitslosen unter den Personen mit und unter den

²⁴ Vgl. Christensen (2002).

²⁵ Vgl. Schneider/Fuchs (2000).

²⁶ Anhand der Unterscheidung der Arbeitslosen danach, ob sie eine Berufsausbildung abgeschlossen haben oder nicht, lässt sich nur bedingt ableiten, ob sie für eine qualifizierte oder ob sie nur für eine wenig qualifizierte Beschäftigung zur Verfügung stehen. So hat etwa ein kleiner Teil der Arbeitslosen ohne Berufsausbildung (jeder Zwanzigste) im Laufe seines Berufslebens Fähigkeiten erworben, die der durch eine Berufsausbildung erworbenen Qualifikationen ähnlich sind. Von den Arbeitslosen mit abgeschlossener Berufsausbildung will eine erhebliche Zahl (reichlich ein Viertel) in erster Linie nur für eine Tätigkeit vermittelt werden, zu deren Ausübung es keiner Berufsausbildung bedarf. Insgesamt steht reichlich die Hälfte aller Arbeitslosen nur für einen Arbeitsplatz zur Vermittlung, zu dessen Besetzung keine Berufsausbildung erforderlich ist.

Personen ohne Berufsausbildung in etwa gleich. Insgesamt waren knapp 60% aller Arbeitslosen im September 2001 entweder länger als ein Jahr arbeitslos, ohne Berufsausbildung oder beides. Wird dieser Anteil auf die Zahl von fast 4 Millionen Arbeitslosen übertragen, mit denen im Jahresdurchschnitt 2002 zu rechnen ist, sind also mehr als 2 Mio. Arbeitslose genauer in den Blick zu nehmen, die als Adressaten für Fördermaßnahmen im Niedriglohnbereich prinzipiell in Frage kommen.

Das ist wiederum anhand der Daten des SOEP möglich. Mit den Daten der Erhebung des Jahres 2000 lassen sich sogar recht differenzierte Auswertungen vornehmen, denn es wurden reichlich 1.500 Personen erfasst, die arbeitslos registriert waren.²⁷ Zunächst lässt sich feststellen, dass ein kleiner Anteil der registrierten Arbeitslosen einer regelmäßigen Erwerbstätigkeit nachgeht. Unter den gering Qualifizierten und den Langzeitarbeitslosen trifft das für jeden Zwanzigsten zu. Weil es sich bei den regulär erwerbstätigen Arbeitslosen zumeist um Personen mit einer geringfügigen Beschäftigung handelt, kommen sie in der Regel für Lohnsubventionen in Betracht.

Nicht zur Zielgruppe zu zählen wären allein nur diejenigen Arbeitslosen, die wegen einer körperlichen Behinderung in ihrem Arbeitsvermögen stark eingeschränkt oder die wegen vorübergehender Krankheit nicht erwerbsfähig sind. Nach den Daten des SOEP weist unter den Langzeitarbeitslosen und den gering qualifizierten Arbeitslosen im Jahr 2000 immerhin ein Sechstel solche Merkmale auf (siehe Tabelle 3.3).

Tabelle 3.3 Registrierte Arbeitslose mit und ohne Berufsausbildung nach Dauer der Arbeitslosigkeit und ausgewählten Merkmalen

	ohne Berufsausbildung und länger als ein Jahr arbeitslos	mit Berufsausbildung und weniger als ein Jahr arbeitslos
Ohne gesundheitliche Einschränkungen und jünger als 50 Jahre	54%	58%
50 Jahre und älter	29%	31%
Mit gesundheitlichen Einschränkungen	17%	11%

Quelle: Sozio-oekonomisches Panel, IZA-Berechnungen

²⁷ Wie bei den Sozialhilfeempfängern stellt sich bei der ebenfalls gesellschaftlich wenig anerkannten Gruppe der Arbeitslosen das Problem, dass sie zur Verweigerung der Teilnahme an Umfragen neigen, in denen ihr Status thematisiert wird. Die Arbeitslosen sind im SOEP ebenfalls unterrepräsentiert, allerdings längst nicht in dem Maße, wie das bei den Sozialhilfeempfängern der Fall ist. Um die Untererfassung auszugleichen, wurden auf der Basis der SOEP-Hochrechnungsfaktoren mit Hilfe amtlicher Daten Randanpassungen vorgenommen. Die dadurch erzielten Ergebnisse unterschieden sich bei einer Reihe der hier vorgenommenen Auswertungen (etwa denen zur Erwerbsneigung) allerdings kaum von den Ergebnissen, die sich bei Berechnungen allein anhand der SOEP-Hochrechnungsfaktoren einstellen. Das spricht dafür, dass die Untererfassung wenig von Bedeutung ist.

Unter den gesunden Arbeitslosen dieser Gruppe finden sich zudem recht viele ältere Personen. Nur etwas mehr als die Hälfte der als Zielgruppe in Frage kommenden Arbeitslosen ist jünger als 50 Jahre und gesundheitlich nicht eingeschränkt. Doch spricht generell nichts dagegen, gesunde ältere Arbeitnehmer bei solchen Maßnahmen ebenfalls zu berücksichtigen. Zwar zeigt ein großer Teil von ihnen keine Bereitschaft zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Nur etwa vier von zehn älteren Arbeitslosen wünschen sich eine Reintegration ins Erwerbsleben (siehe Tabelle 3.4).²⁸

Tabelle 3.4 Registrierte Arbeitslose mit und ohne Berufsausbildung nach der Dauer ihrer Arbeitslosigkeit, ihrer Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme und nach ausgewählten Merkmalen

Merkmale	ohne Berufsausbildung und bzw. oder länger als ein Jahr arbeitslos			mit Berufsausbildung und weniger als ein Jahr arbeitslos		
	Nicht-erwerbstätige (Anteil in %)	darunter (in %): sofortige Arbeitsaufnahme ...		Nicht-erwerbstätige (Anteil in %)	darunter (in %): sofortige Arbeitsaufnahme ...	
		gewünscht	bereit dazu		gewünscht	bereit dazu
50 Jahre und älter	96	38	42	88	37	43
55 Jahre und älter	97	34	37	95	31	36
mit gesundheitlichen Einschränkungen	97	35	36	98	41	44
unter 50 Jahre und ohne gesundheitliche Einschränkungen	93	73	85	92	80	92
Gesamt	95	59	67	91	64	73

Quelle: Sozio-oekonomisches Panel, IZA-Berechnungen

Die unzureichende Arbeitsneigung ist freilich rational, da gerade ältere Personen bei den Unterstützungszahlungen begünstigt werden, denn sie können länger Arbeitslosengeld beziehen als jüngere Arbeitnehmer. Für viele ältere Personen stellt die Arbeitslosigkeit deshalb eine Brücke in den Ruhestand dar. Doch auch unter den jüngeren Arbeitslosen finden sich nicht

²⁸ Um die Arbeitsbereitschaft zu messen, wurden zwei Indikatoren verwendet. Zum einen wurden die befragten Arbeitslosen in solche unterschieden, die „möglichst sofort“ eine Erwerbstätigkeit aufnehmen wollen, die dieses erst später – sei es im folgenden Jahr oder noch später – wollen, und die überhaupt keine Erwerbstätigkeit mehr anstreben. Dabei dürften die jeweiligen Antworten die Wünsche der Befragten hinsichtlich ihrer Erwerbsperspektive wiedergeben. Als zweites Abgrenzungskriterium wurden die Antworten auf die Frage verwendet, ob in dem spekulativen Fall, wenn den Befragten eine passende Stelle angeboten werden würde, sie diese Stelle innerhalb von zwei Wochen übernehmen würden. Wegen der Filterstellungen in dem Erhebungsbogen mussten diejenigen Erwerbslosen, die zuvor schon angegeben hatten, überhaupt keine Erwerbstätigkeit aufnehmen zu wollen, diese Frage nicht beantworten. Mit dieser scheinbar „härter“ formulierten Frage wird die Bereitschaft erfasst, unter bestimmten Bedingungen – etwa wenn die geforderten Löhne gezahlt werden – in die Erwerbstätigkeit zu wechseln.

wenige, die nicht zu einer raschen Aufnahme einer Beschäftigung neigen. Auch das belegt, dass Teile der Arbeitslosen von der sozialen Sicherung Signale empfangen, die einen Wechsel in die Erwerbstätigkeit behindern.

Insgesamt gibt es ein durchaus beträchtliches Potenzial, das als Zielgruppe für die diskutierten Modelle zur Förderung des Niedriglohnbereichs in Frage kommt. Unter den Empfängern laufender Hilfe zum Lebensunterhalt handelt es sich um 730.000 Personen, hinzu kommen etwa 1,7 Millionen Arbeitslose. Abzüglich der Schnittmenge verbleibt eine beachtlich große Zielgruppe von knapp 2 Millionen Personen.

4 Das Ausgangsmodell und seine Varianten

Im Vergleich zu anderen in der Diskussion befindlichen Vorschlägen zur Förderung des Niedriglohnbereichs besteht die Besonderheit des hier als Berechnungsgrundlage dienenden Modells darin, dass es sowohl angebotsseitige als auch nachfrageseitige Stimuli enthält. In diesem Sinne ist der Vorschlag als duales Konzept zu betrachten. Zum einen sollen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage durch eine die Lohnnebenkosten senkende Förderung der Beiträge zur Sozialversicherung erhöht werden. Zum anderen ist eine spezielle Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen in Form steuerlicher Begünstigungen vorgesehen. Auch wenn dieses Modell in erster Linie auf die Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringverdiener ausgerichtet ist, enthält es keine explizite Zielgruppenbindung. Somit ist prinzipiell jedes Arbeitsverhältnis in bestimmten unteren Einkommensbereichen förderfähig.

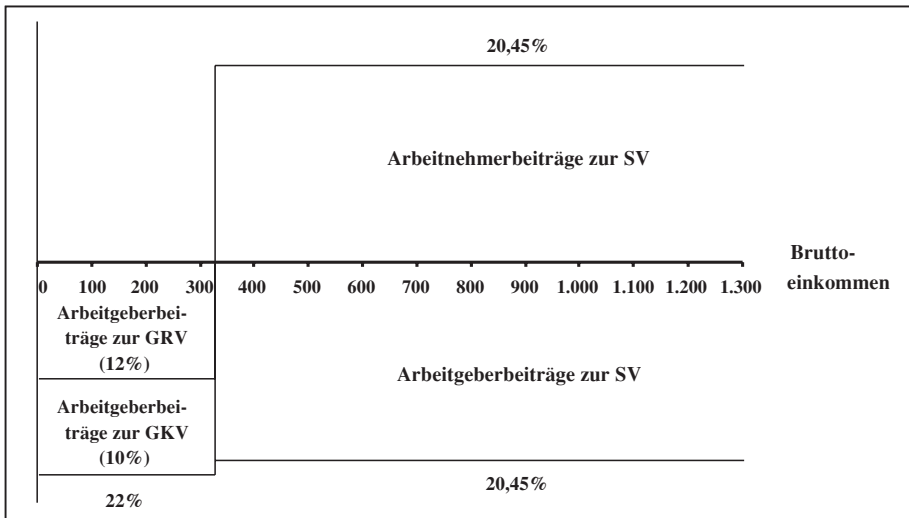
Im Status quo werden ab einem Bruttomonatsverdienst von 325 € Beiträge zur Sozialversicherung (SV) in Höhe von 20,45% jeweils für Arbeitnehmer und für Arbeitgeber fällig.²⁹ Unterhalb der Einkommensgrenze von 325 € ist die Arbeitgeberseite einseitig zur Abführung von Beiträgen zur Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) in Höhe von 12% und von Beiträgen zur Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) in Höhe von 10% des Bruttoeinkommens verpflichtet (siehe Abbildung 4.1).

Konkret wird eine degressiv gestaffelte Förderung der Sozialversicherungsbeiträge ab einem Bruttomonatsverdienst von 325 € vorgesehen. Der bislang

²⁹ Der Beitragssatz ergibt sich unter der Annahme eines durchschnittlichen Beitragssatzes zur GKV in Höhe von 6,8 Prozent.

unterhalb dieser Grenze von den Arbeitgebern erhobene Beitragssatz von 22% wird dagegen unverändert beibehalten.

Abbildung 4.1 Abgabensätze im Status quo

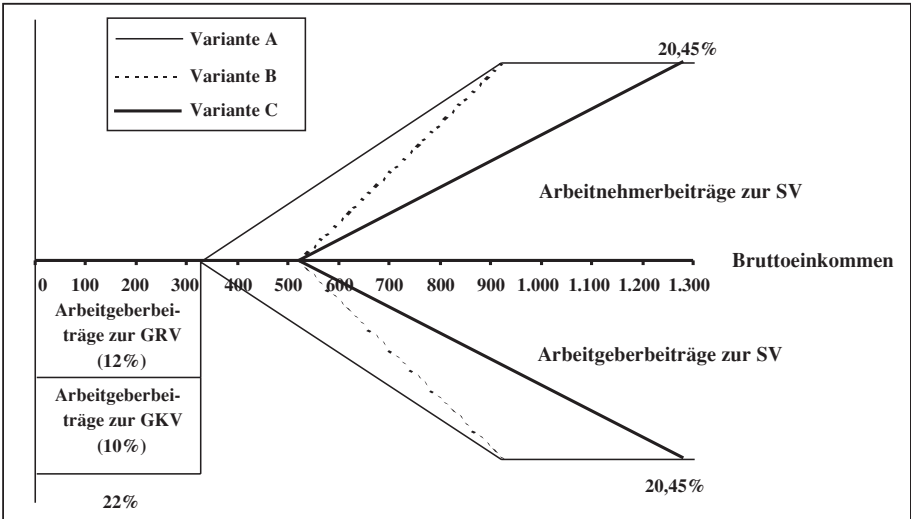


Insgesamt werden vier Varianten unterschieden. Variante A sieht eine degressiv lineare Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge bis 920 € vor. In Variante B erfolgt von 325 bis 510 € eine volle Entlastung von Sozialversicherungsbeiträgen, danach wird der Anteil der geförderten Beiträge linear bis 920 € zurückgefahren. Variante C sieht die umfangreichsten Unterstützungszahlungen vor. Wie in Variante B werden die SV-Beiträge bis 510 € voll übernommen. Danach erfolgt jedoch eine langsamere Rückführung der Transfers, so dass Bruttoeinkommen von bis zu 1.280 € in den geförderten Bereich fallen. Die Unterschiede verdeutlicht Abbildung 4.2.

Unter praktischen Gesichtspunkten ist die Frage relevant, ob der Staat die Beitragsätze in dem genannten Umfang erlässt, ob er die Differenz zum Status quo durch ergänzende Zahlungen an die Sozialversicherungsträger ausgleicht oder ob die Beiträge zunächst in gewohnter Weise abgeführt und den Beteiligten nachträglich erstattet werden. Das gewählte Verfahren hat unter anderem Konsequenzen für die daraus erwachsenden Ansprüche gegenüber der Sozialversicherung. Diese Fragen sind im Rahmen des vorliegenden Gutachtens jedoch von untergeordneter Bedeutung. Hier geht es in erster Linie um die von der Förderung ausgehenden Auswirkungen auf die Erwerbsbereitschaft von Arbeitnehmern bzw. die Bereitschaft zur Schaffung von

Arbeitsplätzen durch die Arbeitgeber. Intertemporale Aspekte der Veränderung von Sozialversicherungsansprüchen bleiben dabei unberücksichtigt.

Abbildung 4.2 Abgabensätze in den Varianten A - C

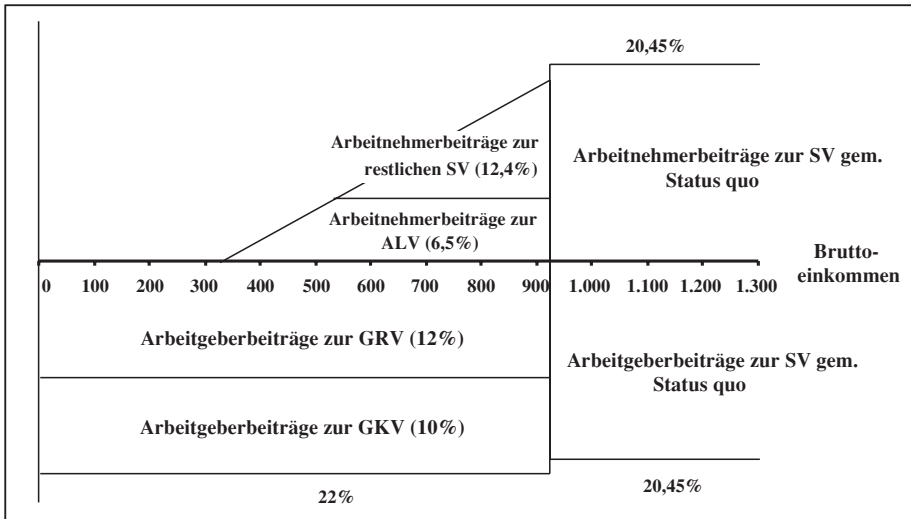


Variante D beinhaltet eine Abweichung vom Prinzip der paritätischen Aufteilung der Sozialversicherungsbeiträge in einen Arbeitnehmer- und einen Arbeitgeberanteil. Die Arbeitgebersubvention entfällt ganz. Überdies werden die Arbeitgeber mit einem Anteil von 22% statt derzeit 20,45% zur Finanzierung der Sozialversicherungsbeiträge herangezogen. Dies entspricht der Höhe der bis zur Geringfügigkeitsgrenze von 325 € erhobenen Pauschalsteuer. Dafür reduziert der Staat seine Förderung von bis zu 20,45% des Bruttoeinkommens auf maximal 18,9%. Die Differenz entspricht exakt der Mehrbelastung der Arbeitgeberseite. Im Übrigen orientiert sich Variante D an den Einkommensgrenzen, die auch für Variante A gelten (siehe Abbildung 4.3).

Aufgrund der speziellen Aufteilung der Beiträge zur Sozialversicherung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern ist eine sequenzielle Bedienung der verschiedenen Sozialversicherungsträger vorgesehen, auch wenn dies nicht zwingend erforderlich wäre. Aus den arbeitgeberseitigen Beitragszahlungen werden die Gesetzliche Rentenversicherung und die Gesetzliche Krankenversicherung bestritten. Von den oberhalb eines Bruttoeinkommens von 325 € fälligen Arbeitnehmerbeiträgen werden zunächst die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung gezahlt, bis die volle Beitragssatzhöhe von 6,5% erreicht ist. Danach werden die übrigen Beiträge an die Pflegeversicherung

abgeführt und die Beitragssätze zu den übrigen Sozialversicherungsträgern aufgefüllt, bis sie die im Status quo geltende Beitragssatzhöhe erreichen. Bei einem Bruttoeinkommen oberhalb von 920 € erfolgt der Übergang zum bisherigen Abgabenschema einer paritätischen Beitragserhebung.

Abbildung 4.3 Abgabensätze in Variante D



Abbildungen 4.4 und 4.5 verdeutlichen die Anreizmechanismen für die Arbeitnehmer oberhalb der 325 €-Schwelle. Mit dem durch die Reformvarianten verzögerten oder weichen Einstieg in die Sozialversicherungspflicht entstehen nicht nur Anreize zur Schaffung bzw. Aufnahme neuer Arbeitsplätze; auch die bestehenden Beschäftigungshindernisse an der Schwelle zur Sozialversicherungspflicht werden partiell beseitigt.³⁰

³⁰ Vgl. Fuest et al. (1999).

Abbildung 4.4 Fördersatz der Arbeitnehmer in den Varianten A - D

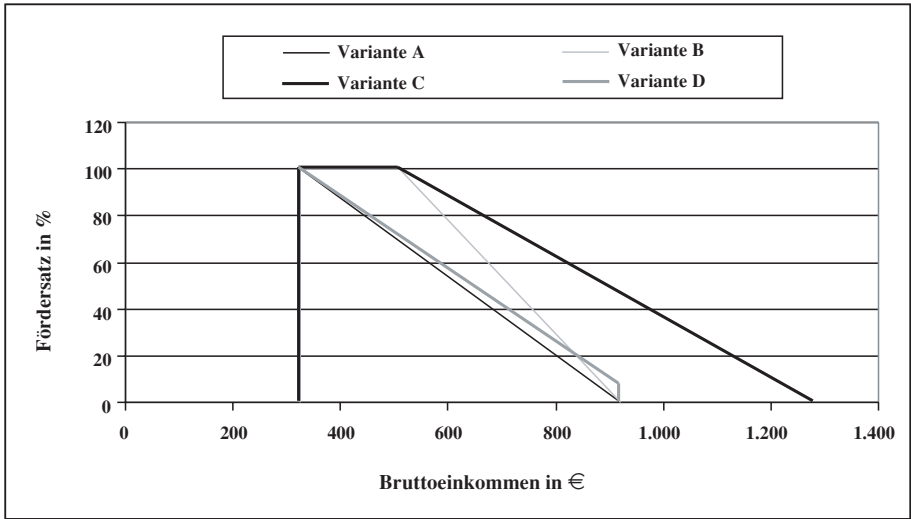
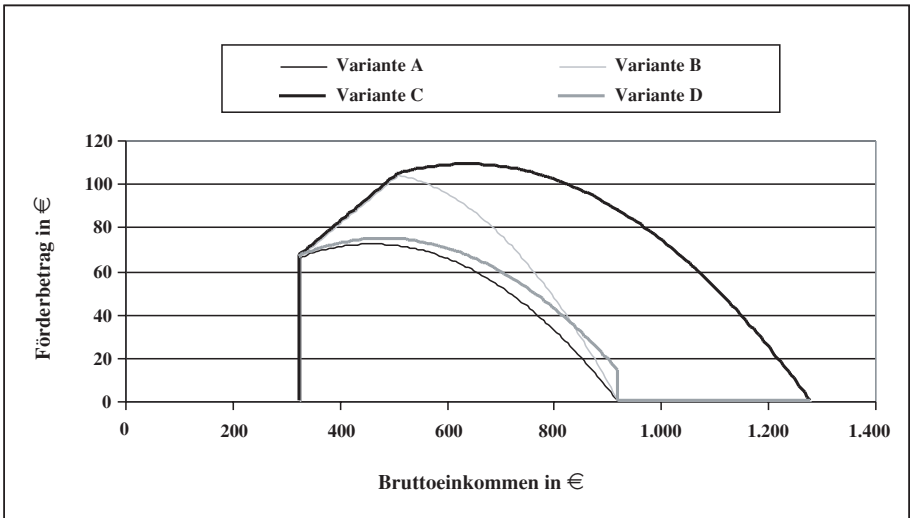


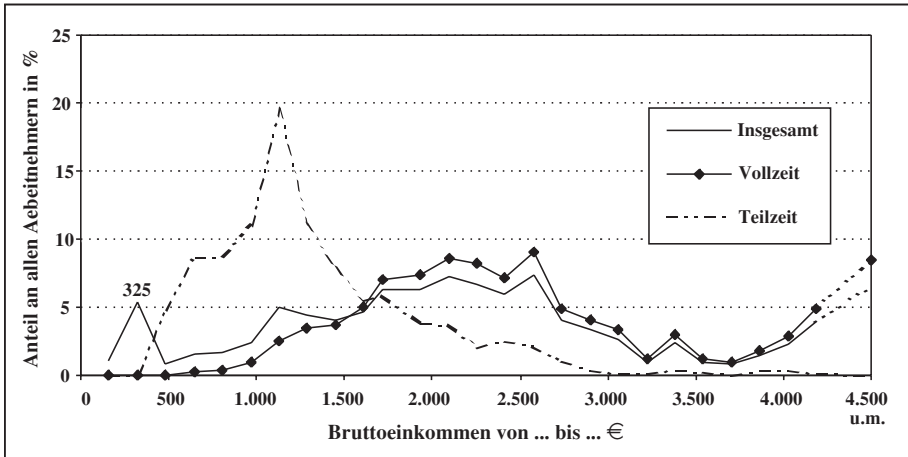
Abbildung 4.5 Förderbeträge der Arbeitnehmer in den Varianten A - D



Diese Fehlanreize sind dafür verantwortlich, dass in einem Bruttoeinkommensbereich zwischen 325 € und etwa 1.000 € derzeit kaum Arbeitsverhältnisse beobachtet werden (siehe Abbildung 4.6). Bei denjenigen, die dort zu finden sind, handelt es sich im wesentlichen um Teilzeitbeschäftigte. Auch in den darauf folgenden Einkommensgruppen bis ca. 1.400 € finden sich vor

allem Teilzeitarbeitnehmer. Erst ab darüber liegenden Einkommenshöhen gibt es in nennenswertem Umfang Vollzeitarbeitsplätze. Nur etwa 10% der vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmer verdienen weniger als 1.400 €.

Abbildung 4.6 Verteilung der Arbeitnehmer nach Einkommensklassen

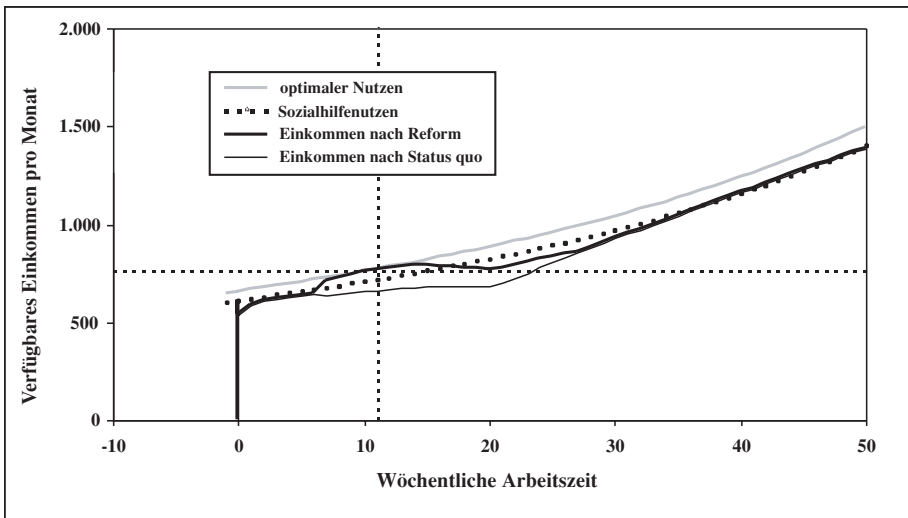


Ohne Personen in beruflicher Ausbildung und ohne Personen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
DM-Angaben in € umgerechnet

Quelle: Sozio-oekonomisches Panel, IZA-Berechnungen

Die Wirkung der Förderung auf das Verhalten der Arbeitnehmer verdeutlicht Abbildung 4.7 exemplarisch für die großzügigste Variante C. In der Darstellung wird ein Schwellenlohn von 11 € zugrunde gelegt, bei dem im Status quo eine Indifferenz zwischen Transferbezug und Erwerbsarbeit besteht (siehe Kapitel 2). Durch die mit der Förderung verbundene Einkommens-erhöhung kommt es zu einem positiven Arbeitsanreiz. Während sich die Erwerbساufnahme im Status quo in der dargestellten Konstellation bei einem Bruttostundenlohn von weniger als 11 € nicht lohnt, führt die Förderung ab einem Bruttostundenlohn von etwa 7,70 € aufwärts zu einem positiven Arbeitsanreiz. Allerdings handelt es sich um einen starken Anreiz zur Teilzeittätigkeit. Das optimale Arbeitsangebot beträgt hier 11 Wochenstunden. Dabei ist zu beachten, dass dieser Anreiz nicht nur auf diejenigen wirkt, die im Status quo nicht erwerbstätig sind, sondern auch auf diejenigen, die im Status quo einer Vollzeittätigkeit nachgehen. Für Letztere ergibt sich ein Anreiz, die Vollzeittätigkeit einzuschränken. Im vorliegenden Beispiel reduzieren Personen mit einem Bruttostundenlohn zwischen 11 und 12,10 € ihr Arbeitsangebot von Vollzeit auf Teilzeit.

Abbildung 4.7 Arbeitsangebotsentscheidung in Variante C bei gegebenem Bruttostundenlohn



Angenommener Bruttolohnsatz von 11 € (Alleinstehenden-Haushalt)
Fördervariante ohne Anrechnung

Der Anreizeffekt hängt nicht nur von der Höhe der Förderung, sondern auch von der Anrechnungspraxis ab. Wird die Subvention ausgezahlt oder erstattet, müssten die Beträge im Grunde auf die Transferansprüche angerechnet werden. Dies hätte allerdings zur Folge, dass sich das verfügbare Einkommen trotz Förderung kaum erhöht und somit auch die erhofften Anreizwirkungen ausbleiben. Im Rahmen der Modellversuche zum Mainzer Modell hat sich daher ein Teil der Sozialämter dazu bereit erklärt, auf die Anrechnung der Förderung auf den Sozialhilfeanspruch zu verzichten.³¹ Die im nachfolgenden Abschnitt präsentierten Simulationsrechnungen unterscheiden daher zumindest für die Varianten A bis C jeweils ein Szenario mit und ohne Anrechnung. Lediglich Variante D wird aufgrund ihrer Besonderheiten nur mit Anrechnung betrachtet.

Die Anreizmechanismen auf der Arbeitgeberseite sind nicht unbedingt mit denen auf der Arbeitnehmerseite identisch. Ein Unterschied beruht darauf, dass der 22-prozentige Arbeitgeberbeitrag unterhalb eines Bruttoeinkommens von 325 € beibehalten wird. Daraus ergibt sich ein starker Anreiz, Arbeitsverhältnisse, die im Status quo mit einem vereinbarten Einkommen von bis zu 325 € einhergehen, künftig in einen Einkommensbereich von mehr als 325 €

³¹ Vgl. Kaltenborn (2001).

mit einem entsprechend höheren Stundenvolumen zu verlagern. Im Extremfall könnte sich die zusätzliche Arbeitsnachfrage aufgrund der Senkung der Beitragssätze ausschließlich in einer Ausweitung des Stundenumfangs der bestehenden Beschäftigungsverhältnisse niederschlagen. Es würden dann keine neuen Arbeitsplätze geschaffen. Ein weiterer Unterschied zu den Anreizmechanismen auf der Arbeitnehmerseite besteht bei Variante D. Sie ist für die Arbeitgeber mit einer Kostensteigerung gegenüber dem Status quo verbunden. Hier ist daher eher mit einem Rückgang der Arbeitsnachfrage zu rechnen.

Hinsichtlich des Ausbaus haushaltsnaher Dienstleistungen sieht das der Untersuchung zu Grunde liegende Modell vor, die Inanspruchnahme von Tätigkeiten, wie sie in der Ausbildungsverordnung für Hauswirtschaftler/Hauswirtschaftlerinnen beschrieben sind, steuerlich zu begünstigen oder alternativ durch die Einführung einer Zulage zu fördern. Würde die Erbringung der Leistung generell im Rahmen von Unternehmen wie beispielsweise Dienstleistungsagenturen erfolgen, könnte die steuerliche Begünstigung in Form eines reduzierten Mehrwertsteuersatzes erfolgen. In der Praxis dürften entsprechende Leistungen aber auch von Einzelpersonen erbracht werden, die nicht mehrwertsteuerpflichtig sind und damit auch nicht von der Förderung profitieren könnten. Folglich würde es zu einer Ungleichbehandlung haushaltsnaher Dienstleistungen in Abhängigkeit von der jeweiligen Organisationsform kommen. Dieses Problem könnte durch eine entsprechende steuerliche Abschreibungsmöglichkeit umgangen werden. Dabei würde allerdings das Problem entstehen, dass der Steuervorteil vom jeweiligen Grenzsteuersatz eines Haushaltes abhängig wäre. Dies wäre gleichbedeutend mit einem Steuerprivileg für besser Verdienende. Um derartige Probleme umgehen zu können, wird in den dazu präsentierten Simulationen von einem vom Steuersystem unabhängigen einheitlichen Fördersatz für haushaltsnahe Dienstleistungen ausgegangen.

5 Das Beschäftigungspotenzial einer angebotsseitigen Förderung der Beiträge zur Sozialversicherung

5.1 Methodische Grundlagen

Um die möglichen Reaktionen der Arbeitsanbieter auf die Förderung der Sozialversicherungsbeiträge abbilden zu können, wird auf den von van Soest (1995) vorgeschlagenen Ansatz zurückgegriffen. Dieser beruht auf dem von

McFadden (1974) entwickelten Conditional-Logit-Modell. Der Ansatz zeichnet sich dadurch aus, dass Arbeitsangebotsentscheidungen in Mehrpersonenhaushalten als gemeinsames Optimierungsproblem betrachtet werden und nicht als eine Summe voneinander unabhängiger Entscheidungen.³² Die Spezifikation trägt überdies dem Umstand Rechnung, dass viele Sozialtransfers haushalts- und nicht individualbezogen gewährt werden.

Allgemein wird ein nutzenmaximierendes Verhalten der Haushalte unterstellt. Der Nutzen bestimmt sich in Abhängigkeit vom Nettoeinkommen und der Freizeit der einzelnen Haushaltsmitglieder. Darüber hinaus werden soziodemographische Merkmale wie Alter, Geschlecht, Zahl und Alter der Kinder im Haushalt, Gesundheitszustand und pflegebedürftige Angehörige berücksichtigt. Die Schätzung der Modellparameter mit Hilfe des Maximum-Likelihood-Verfahrens beruht auf der Annahme, dass jeder Haushalt die für ihn nutzenoptimale Arbeitsangebotslösung auch realisiert. Auf diese Weise lässt sich die zu beobachtende Arbeitszeitverteilung als Verteilung des optimalen Arbeitsangebots interpretieren.

Modellgemäß kann jedes Individuum zwischen sechs vorgegebenen Arbeitszeitkategorien wählen. Neben der Kategorie 0-5 Stunden besteht die Auswahl aus den Intervallen 6-15 Stunden, 16-25 Stunden, 26-35 Stunden, 36-45 Stunden und mehr als 45 Stunden pro Woche. Bei Paarhaushalten ergeben sich daraus 36 mögliche Arbeitszeitkombinationen. Die Entscheidung für eine Kategorie impliziert jeweils ein bestimmtes Einkommens- und Freizeitniveau. Mit Hilfe dieses Modells lassen sich die haushaltsindividuellen Wahrscheinlichkeiten für die Wahl jeder Arbeitszeitkategorie berechnen. Mit der Förderung der Sozialversicherungsbeiträge steigen die Nettoeinkommen der Haushalte in bestimmten Arbeitszeitkategorien gegenüber dem Status quo. Damit verändert sich der Erwartungswert des Arbeitsangebotes. Aus einem Vergleich mit dem Erwartungswert im Status quo resultieren die mutmaßlichen Arbeitangebotseffekte des Reformvorschlags.

Damit das skizzierte Verfahren implementiert werden kann, ist eine Abschätzung des Haushaltsnettoeinkommens erforderlich. Dazu sind mehrere Schritte notwendig: Zunächst ist der Bruttostundenlohnsatz für jedes Haushaltsmitglied zu bestimmen. Während diese Variable für den Kreis der Erwerbstätigen aus den erfassten Daten hervorgeht, muss sie bei den Nichterwerbstätigen geschätzt werden. Zu diesem Zweck erfolgt die Schätzung einer Lohnfunktion auf Basis der für die Beschäftigten beobachteten Löhne.

³² Empirische Anwendungen für Deutschland finden sich in Steiner (2000) sowie Schneider et al. (2002).

Dabei wird die Selektionskorrektur nach Heckman (1979) berücksichtigt. Auf diese Weise lässt sich eine unverzerrte Schätzung der hypothetisch erzielbaren Löhne der Nichterwerbstätigen erreichen. Auf Basis der tatsächlichen bzw. hypothetischen Löhne lassen sich die Erwerbseinkommen pro Arbeitszeitkategorie für alle Haushalte ableiten. Um vom Erwerbseinkommen zum Nettoeinkommen zu gelangen, müssen Steuern, Abgaben und mögliche Transfers in Rechnung gestellt werden. Zur Berechnung des Nettoeinkommens jedes Haushaltes in jeder Arbeitszeitkategorie wird ein Modell des deutschen Steuer- und Transfersystems zugrunde gelegt.

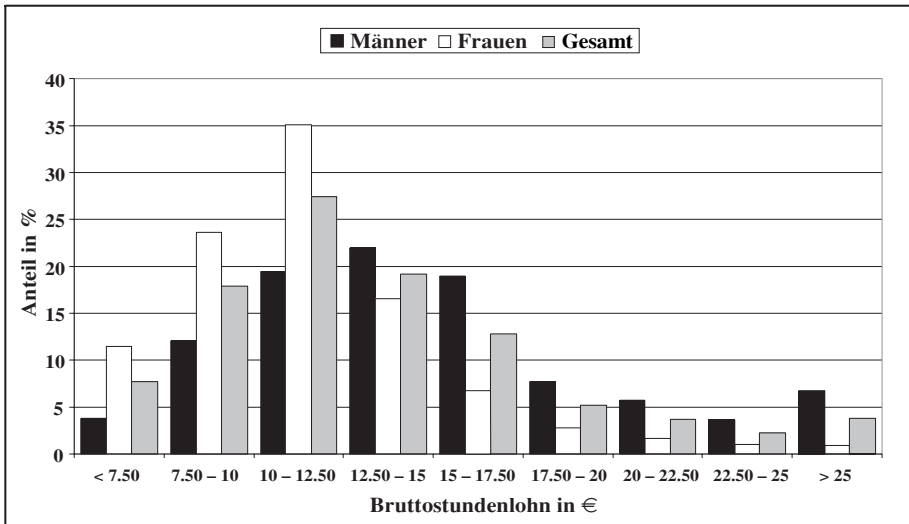
5.2 Datengrundlage

Um die notwendigen mikroökonomischen Abschätzungen durchführen zu können, wird ein Datensatz mit Individualinformationen zu Lohnbildung und Haushaltszusammenhang benötigt. Da die amtliche Statistik keine solchen Daten bereitstellt, wird auf die aktuelle Welle des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) aus dem Jahr 2000 zurückgegriffen. Die Zahl der Befragten beträgt insgesamt 24.586 Personen über 16 Jahre in 13.258 Haushalten.

Die Lohnschätzung wie auch die Arbeitsangebotsschätzung basieren auf den Angaben von Personen in einem Kernerwerbsalter von 18 bis 60 Jahren. Innerhalb dieser Altersabgrenzung bleiben alle Personen unberücksichtigt, die dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen. Dazu zählen Personen, die sich noch in der Ausbildung befinden (Schüler, Studenten, Lehrlinge) oder bereits Rente bzw. Vorruhestandsgelder beziehen. Darüber hinaus betrifft dies Wehr- und Zivildienstleistende, Beamte, Selbständige und Personen im Mutterschafts- beziehungsweise Erziehungsurlaub.

Das SOEP wird zunächst zur Ermittlung einer Lohnschätzung verwendet, die unverzerrte Bruttostundenlöhne für Personen ohne aktuell beobachtetes positives Arbeitsangebot generiert. Die Gesamtverteilung der beobachteten bzw. geschätzten Stundenlöhne ist Abbildung 5.1 zu entnehmen. Die für beide Geschlechter linkssteile Verteilung weist für Frauen einen im Durchschnitt geringeren Stundenlohn auf als für Männer. Etwa 35% der Frauen und 16% der Männer verfügen über Marktlöhne von unter 10 € pro Stunde.

Abbildung 5.1 Verteilung der Bruttostundenlöhne



Quelle: Sozio-oekonomisches Panel, IZA-Berechnungen

Die Bestimmung des Arbeitsangebots erfolgt auf der Haushaltsebene. Dazu werden Personen in Paarhaushalten, deren Partner aufgrund von Ausbildung, Rente, Verbeamtung, Selbständigkeit, Wehrdienst oder Erziehungsurlaub ausgeschieden sind, aus dem Datensatz entfernt. Es bleiben noch 6.306 Beobachtungen im Datensatz, die 25,5 Mio. Personen repräsentieren.

5.3 Schätzung des haushaltsspezifischen Arbeitsangebots

Mit Hilfe der tatsächlichen bzw. geschätzten Bruttostundenlöhne und des Steuer- und Transfermodells wird das verfügbare Einkommen der Haushalte in jeder einzelnen Arbeitszeitkategorie bestimmt. Jede dieser Stundenkategorien ist mit einem hypothetischen Nutzenniveau verbunden, wobei unterstellt wird, dass ein Haushalt diejenige wählt, die für ihn den größtmöglichen Nutzen stiftet. Die beobachtete Wahl einer Arbeitszeitkategorie des Haushaltes bildet die abhängige Variable der Conditional-Logit-Regression.

Die geschätzten Modellparameter dienen zur Vorhersage der Wahl der Stundenkombinationen. Die aus der Schätzung heraus ermittelte Verteilung gilt für das Jahr 2000. Da zwischen 2000 und 2002 einkommenswirksame Veränderungen des Steuer- und Transfersystems stattgefunden haben, wird die hypothetische Verteilung der Stichprobenbevölkerung im Jahr 2002 auf die Wochenarbeitszeiten berechnet. Ausgehend von dieser Basis werden die

Effekte der Modellvorschläge ermittelt. Alle Zahlen werden mit Hilfe der Hochrechnungsfaktoren des SOEP auf die Gesamtbevölkerung bezogen.

Die Simulation spiegelt die beobachtete Struktur der Arbeitszeitwahl im Wesentlichen wider. Es kommt allerdings zu einer Unterschätzung der Wahl von Nichtarbeit und einer Überschätzung von Teilzeit. Dadurch werden auch die Kosten der direkten Förderung überschätzt, da der Ausgangsbestand der Personen im betrachteten Einkommensbereich zu hoch ausgewiesen wird.

5.4 Arbeitsangebotseffekte

Ein erwünschter Arbeitsangebotseffekt der Förderung des Niedriglohnbereichs besteht in der zusätzlichen Erwerbsaufnahme bisheriger Transferbezieher. Dieser Partizipationseffekt beträgt bei einer Förderung der Sozialversicherungsbeiträge ohne Anrechnung auf andere Transfers rund 37.300 Personen in Variante A, rund 50.600 in der Variante B und erreicht den maximalen Wert in Variante C mit 104.000 Personen (siehe Abbildung 5.2). Der wachsende Partizipationseffekt korrespondiert zur Höhe der Förderung in der jeweiligen Variante.³³ Disaggregiert man die Ergebnisse nach dem Geschlecht, werden große Unterschiede sichtbar. Streben in Variante C nur etwa 0,6 Promille der männlichen Singles, die im Status quo nicht erwerbstätig sind, eine Erwerbstätigkeit an, so sind es unter den alleinerziehenden bzw. alleinlebenden Frauen 8,4 Promille. Drei Ursachen sind im Wesentlichen für die geschlechtsspezifischen Unterschiede verantwortlich: Erstens weisen Frauen eine höhere Einkommenselastizität des Arbeitsangebots auf als Männer. Zweitens liegen die Erwerbseinkommen von Frauen aufgrund ihrer im Durchschnitt geringeren Stundenlöhne häufiger im geförderten Einkommensbereich. Drittens haben Frauen eine höhere Priorität für Teilzeitarbeit. Einkommen unter 920 € bzw. 1280 € sind häufig Ergebnis einer Teilzeitbeschäftigung.

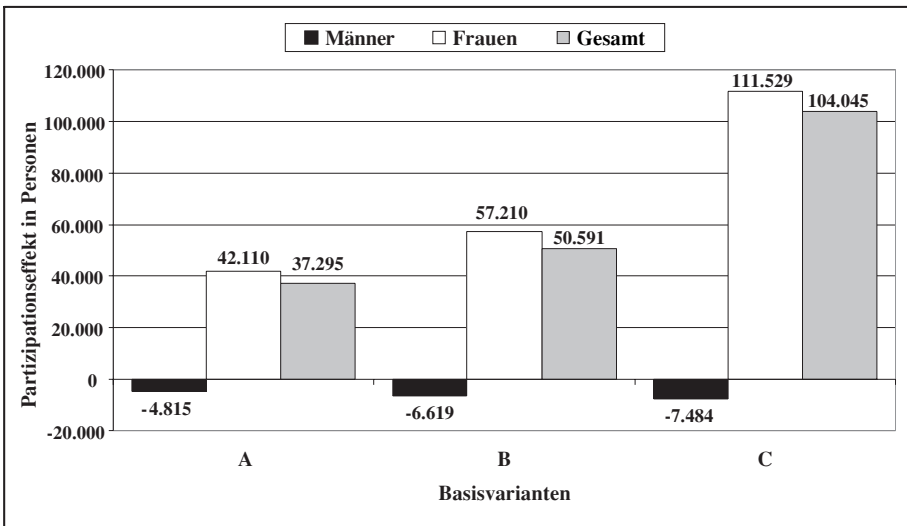
Bei Paarhaushalten kommt es sogar zu gegenläufigen Partizipationseffekten. Es gibt eine bedeutende Anzahl von Haushalten, in denen die Frau bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit eine Förderung erhält, der bisher erwerbstätige Mann aber keine Förderberechtigung erlangt. Der Haushalt substituiert in diesem Fall sein Arbeitsangebot zwischen den Partnern. Die Frau nimmt eine geförderte Erwerbstätigkeit auf, der Mann gibt seine Stelle auf (Variante C: Frauen +8,8 Promille, Männer -1,3 Promille). Dieser negative Partizi-

³³ Variante D bleibt hier außer Betracht, da bei ihr ausschließlich eine Anrechnung der Subventionszahlungen auf Transferansprüche unterstellt wird, während hier zunächst von einer Nicht-Anrechnung ausgegangen wird.

pationseffekt ist so stark, dass insgesamt weniger Männer Arbeit anbieten. Das zusätzliche Arbeitsangebot der Frauen aufgrund der Förderung liegt sogar noch über dem Gesamteffekt (siehe Abbildung 5.2).

Bei Betrachtung von Altersklassen zeigt sich, dass die jüngsten und die ältesten Frauen am stärksten auf die zusätzlichen Transfers in Form geförderter Sozialversicherungsbeiträge reagieren. Bei den Männern verstärkt sich der negative Effekt mit zunehmendem Alter. Frauen mit Kindern (insbesondere alleinerziehende Frauen) reagieren überdurchschnittlich positiv. Aufgrund der Förderung steigt das Arbeitsangebot überwiegend bei Personen mit Stundenlöhnen unter 10 €, dort ist auch der Effekt bei den Männern in Paarhaushalten positiv. In Ostdeutschland ist die Reaktion etwas stärker als in Westdeutschland.

Abbildung 5.2 Partizipationseffekt der Varianten A - C



Quelle: Sozio-oekonomisches Panel, IZA-Berechnungen

Durch die diskutierten Politikmaßnahmen wird nicht nur die Teilnahme am Arbeitsmarkt beeinflusst. Auch das Stundenvolumen der bereits Erwerbstätigen erfährt eine Veränderung. Neben dem angestrebten Effekt der Ausweitung des Arbeitsangebots durch die bisher Nichterwerbstätigen gibt es auch hier einen entgegengesetzten Effekt. Dieser wird durch Personen hervorgerufen, die im Status quo ein Einkommen oberhalb des Förderbereichs realisieren und durch eine Reduzierung ihrer wöchentlichen Arbeitszeit die Förderberechtigung erlangen können. Das kann je nach individueller Präferenz dann eine optimale Entscheidung sein, wenn einem relativ geringen

Einkommensverlust durch teilweise Kompensation in Form der Förderung ein deutlicher Freizeitgewinn gegenüber steht. Tabelle 5.1 enthält die Veränderungen in der Wahl der Arbeitszeitkategorien zwischen dem Status quo und Variante C des hier zu Grunde liegenden Modells. So reduziert sich die Zahl von Paarhaushalten, in denen keiner der Partner erwerbstätig ist, um etwa 23.800 zugunsten von Kategorien, in denen mindestens ein Partner eine Erwerbstätigkeit ausübt. Gleichzeitig reduziert sich aber auch die Zahl der Haushalte, in denen beide Partner einer Vollzeittätigkeit nachgehen, um 37.800. Die Zahl der Haushalte, in denen nur ein Partner eine Vollzeittätigkeit ausübt, geht ebenfalls zurück. Die Rückgänge erfolgen zugunsten der Teilzeitkategorien. Dies gilt analog auch für die Haushalte von Allein-stehenden.

Tabelle 5.1 Veränderung in der Wahl der Arbeitszeitkategorien zwischen Status quo und Variante C des Modellvorschlages – in Haushalten

Wochenarbeitszeit der Männer	Paarhaushalte				Alleinlebende/Alleinerziehende	
	Wochenarbeitszeit der Frauen			Gesamt	Wochenarbeitszeit	
	Nichtarbeit	Teilzeit bis 25 Stunden	Vollzeit über 25 Stunden			Nichtarbeit
Nichtarbeit	-23.794	39.772	-5.704	10.274	Nichtarbeit	-43.634
Teilzeit bis 25 Stunden	4.107	5.129	4.278	13.514	Teilzeit bis 25 Stunden	85.994
Vollzeit über 25 Stunden	-51.000	65.004	-37.792	-23.788	Vollzeit über 25 Stunden	-42.360
Gesamt	-70.687	109.905	-39.218	0	Gesamt	0

Quelle: Sozio-oekonomisches Panel, IZA-Berechnungen

Betrachtet man die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden in dieser Modellrechnung, geht das Arbeitsvolumen der Volkswirtschaft zurück. Die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit je Beschäftigtem sinkt um 0,33% (Variante A), 0,45% (B) bzw. 0,70% (C). Als Folge der Steuerprogression sind dadurch überproportional hohe Verluste bei den Lohnsteuereinnahmen zu erwarten. Auch die eingezahlten Beiträge zu den Sozialversicherungen dürften schrumpfen.

Um die hohen Kosten zu vermeiden, die sich durch die Arbeitszeitreduzierung von bisher vollerwerbstätigen Personen ergeben, sind Modifikationen der Konzepte denkbar. So könnte die Förderung auf Vollzeittätigkeiten von mehr als 25 Stunden pro Woche beschränkt werden. Eine andere Möglichkeit zur Vermeidung von besonderen Teilzeitanreizen besteht in einer Förderung, die auf Personen mit einem Bruttostundenlohn unterhalb einer bestimmten Grenze beschränkt wird. Exemplarisch wird hier als Grenzwert ein Bruttostundenlohnsatz von unter 10 € betrachtet.

Mit der Vollzeit einschränkung wird dem Rückgang des Arbeitsvolumens wie auch der zurückgehenden Partizipation der Männer in Paarhaushalten wirksam begegnet. Allerdings verringert sich auch der gewünschte Teilnahmeeffekt der Nichterwerbstätigen auf einen Bruchteil, da sich im Ausgangsmodell für Teilzeitstellen im Durchschnitt die höchste Förderung ergibt (siehe Tabelle 5.2).

Tabelle 5.2 Partizipationseffekt der Varianten A - C in Personen

	Politikvariante	Frauen	Männer	Gesamt
Variante A	Basisvariante	42.110	-4.815	37.295
	nur Vollzeit	4.677	1.012	5.689
	nur Löhne <10 €	29.368	-2.741	26.627
Variante B	Basisvariante	57.210	-6.619	50.591
	nur Vollzeit	6.545	1.374	7.919
	nur Löhne <10 €	39.139	-3.591	35.548
Variante C	Basisvariante	111.529	-7.484	104.045
	nur Vollzeit	24.541	6.498	31.039
	nur Löhne <10 €	69.164	-530	68.634

Quelle: Sozio-oekonomisches Panel, IZA-Berechnungen

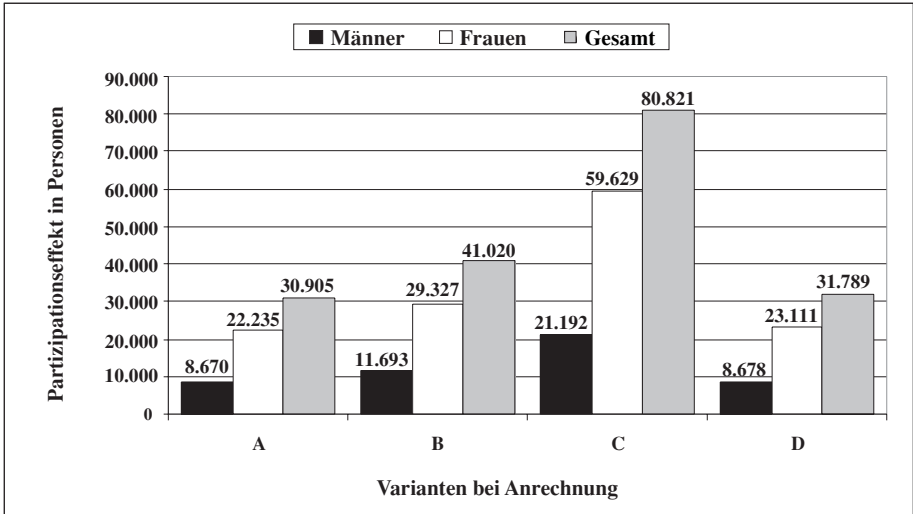
Bei der Stundenlohnbeschränkung sinkt der Gesamtpartizipationseffekt nicht so stark, da die Förderberechtigten auch in den Ausgangsvarianten überwiegend in dieser Gruppe zu finden sind. Die kontraktiven Effekte lassen sich zwar nicht verhindern, immerhin aber verringern.

Die Variante D des zu Grunde liegenden Modells unterscheidet sich konzeptionell von den bisher beschriebenen Varianten (siehe Kapitel 4). Die sukzessive Einführung der Sozialversicherungsbeiträge führt dazu, dass die Einkommensvorteile beim Steuer- und Transfersystem angerechnet werden. So werden geringere Vorsorgeaufwendungen geltend gemacht, und der Einkommensvorteil bleibt nicht steuerfrei, ebenso werden Wohngeld und Sozialhilfe gekürzt. Die letztlich wirksame Einkommenserhöhung fällt wesentlich geringer aus als in den bisher präsentierten Varianten A - C. Um eine Vergleichbarkeit mit den Varianten A, B und C herzustellen, werden auch deren Effekte für den Fall einer Anrechnung der gewährten Förderung auf Steuerpflicht und Transferzahlungen berechnet. In diesem Fall erfolgt also keine Förderung des verfügbaren Nettoeinkommens in Höhe der Sozialversicherungsbeiträge, sondern eine Absenkung der vom Bruttoeinkommen abzuziehenden Sozialversicherungsbeiträge.

Trotz der deutlich geringeren Einkommenserhöhung liegt der gesamte Partizipationseffekt nur um rund 20% unter den Effekten, die für den Fall der Nicht-

anrechnung ermittelt werden (siehe Abbildung 5.2). Für Variante A betragen sie 30.900 Personen, bei B 41.000 und bei C 80.800 Personen (siehe Abbildung 5.3).

Abbildung 5.3 Partizipationseffekt der Varianten A - D bei Anrechnung



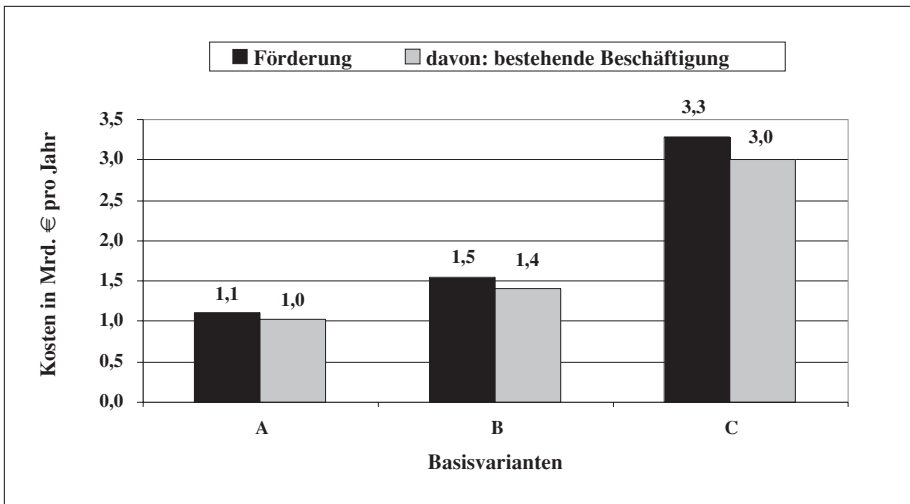
Quelle: Sozio-oekonomisches Panel, IZA-Berechnungen

Variante D beinhaltet eine Einkommensverbesserung, die annähernd in der Größenordnung von Variante A liegt. Daher ist auch das zusätzliche Arbeitsangebot ähnlich groß. Die Abschätzung ergibt 31.800 Personen. Der vergleichsweise hohe Effekt ist mit dem Verschwinden des negativen Partizipationseffekts der Männer aus Partnerhaushalten zu erklären. Während sich die zusätzliche Teilnahme am Arbeitsmarkt bei den Frauen halbiert, wird der entsprechende Effekt bei den Männern positiv, wenn auch deutlich weniger als bei den Frauen. Auch das Phänomen der Arbeitszeitverringerung von Vollzeit auf Teilzeit reduziert sich stark, so dass die Ausfälle bei Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen geringer sind als beim Verzicht der Anrechnung.

5.5 Fiskalische Wirkungen

Da die Subvention nicht auf bisher nichterwerbstätige Transferempfänger beschränkt wird und aufgrund des geringen zusätzlichen Arbeitsangebots in allen untersuchten Varianten, werden über 90% der Fördermittel an Personen gezahlt, die bereits im Status quo Erwerbseinkommen im nun geförderten Bereich erhalten oder ihr Arbeitsangebot unerwünscht reduzieren. Es ist demnach mit hohen Kosten für bereits bestehende Beschäftigungsverhältnisse zu rechnen.

Abbildung 5.4 Gesamtkosten und Kosten für bereits bestehende Beschäftigungsverhältnisse, Varianten A - C



Quelle: Sozio-oekonomisches Panel, IZA-Berechnungen

Die zu erwartenden Kosten der Förderung sind Abbildung 5.4 zu entnehmen. Zusätzlich werden die durch die Förderung auch bereits bestehender Beschäftigungsverhältnisse verursachten Kosten angeführt. Es wird deutlich, dass diese den Hauptanteil der Belastung verursachen. Die ausgewiesenen Kosten umfassen nur die Arbeitnehmeranteile zur Sozialversicherung. Aufgrund der Überschätzung der Personen im Verdienstbereich von 325 bis 920 € werden die Kosten insgesamt etwas zu hoch veranschlagt.

Die Arbeitsangebotseffekte haben neben den direkten Kosten auch Auswirkungen auf die Lohnsteuereinnahmen, die Sozialversicherungsbeiträge sowie Zahlungen von Sozialtransfers. Diese zusätzlichen Kostenbestandteile werden für alle untersuchten Varianten in Tabelle 5.3 aufgeführt. Gesamtkosten von 4,15 Mrd. € pro Jahr entstehen in der Basisform der großzügigsten Variante C bei einem Partizipationseffekt von 104.000 Personen. Die höchsten Kosten (3,28 Mrd. €) werden durch die unmittelbare Förderung ausgelöst. Einsparungen ergeben sich in sehr geringem Umfang bei den Sozialtransfers mit etwa 9 Mio. € im Jahr. Stärker fallen die durch die kontraktiven Stundeneffekte ausgelösten Ausfälle an Lohnsteuereinnahmen (428 Mio. €) und Sozialversicherungsbeiträgen (445 Mio. €) ins Gewicht.

Tabelle 5.3 Bestandteile der Gesamtkosten der Varianten A - D in Mio. € pro Jahr

		SV-Beiträge	Steuern	Transfers	Förderung	Gesamtkosten
Variante A	Basisvariante	199	269	106	1.103	1.677
	nur Vollzeit	33	-24	-23	119	105
	nur Löhne <10 €	89	77	27	697	889
	mit Anrechnung	1.057	33	-455	0	634
Variante B	Basisvariante	263	370	144	1.543	2.320
	nur Vollzeit	33	-31	-31	174	145
	nur Löhne <10 €	103	93	29	949	1.175
	mit Anrechnung	1.457	27	-629	0	855
Variante C	Basisvariante	428	445	-9	3.284	4.148
	nur Vollzeit	20	-147	-160	855	569
	nur Löhne <10 €	124	14	-101	1.955	1.991
	mit Anrechnung	3.099	-80	-1.220	0	1.799
Variante D		972	-10	-502	0	461

Quelle: Sozio-oekonomisches Panel, IZA-Berechnungen

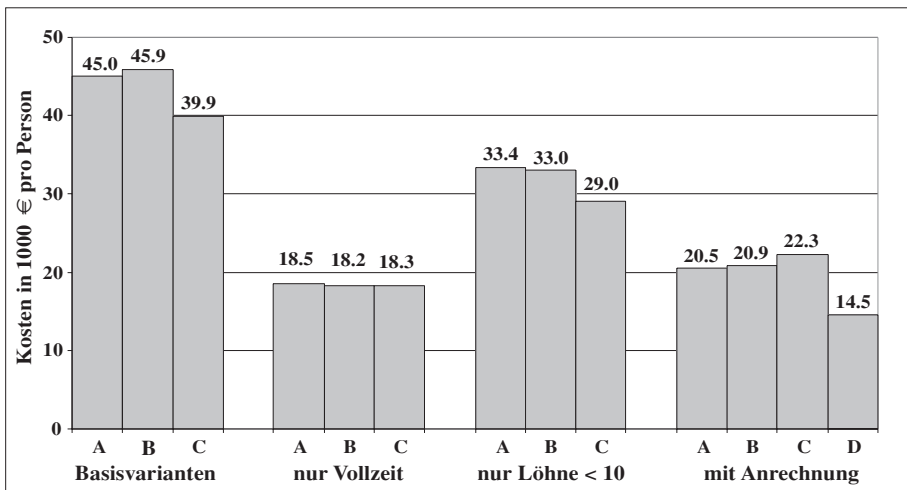
Für die Modellvarianten bei Anrechnung der Förderung fällt die Bilanz günstiger aus. Da bei dieser Konstruktion ein Teil der abgesenkten Beiträge durch das Steuer- und Transfersystem wieder zurück fließt, sind die Kosten geringer. Aufgrund der geringen kontraktiven Effekte im Arbeitsumfang der bereits Erwerbstätigen entfallen auch die Steuerausfälle. Variante D bezieht die Arbeitgeber in geringem Umfang mit in die Finanzierung der Förderung ein, da diese hier statt durchschnittlich 20,45% im Status quo nun 22% der Lohnkosten an Sozialversicherungsbeiträgen abzuführen haben.³⁴ Die gleitende Einführung der Beitragspflicht führt zwar zu Ausfällen in den Sozialversicherungen, diese Kosten sind jedoch verhältnismäßig gering. Zusätzlich werden die positiven Partizipationseffekte nicht mehr von kontraktiven Stundenwirkungen überkompensiert. Per Saldo verbleiben bei Einführung der Variante D Gesamtkosten von 461 Mio. € pro Jahr. Auch für die Varianten A - C fällt die fiskalische Bilanz bei Anrechnung der Subventionszahlung auf Transferansprüche weniger kostspielig aus als im Fall ohne Anrechnung. Hier kommen die kontraktiven Effekte ebenfalls kaum zum Tragen. Es entstehen je nach Großzügigkeit der Regelung dennoch höhere Ausgaben als in Variante D.

Als Kriterium fiskalischer Effizienz der verschiedenen untersuchten Varianten wird der Aufwand ausgewiesen, der rechnerisch pro zusätzlicher Person

³⁴ Die Inzidenz der Beitragszahlungen bleibt von dieser Regelung unberührt. Langfristig ist mit einer Anpassung der Bruttolöhne zu rechnen, deren Ausmaß sich im Bereich der zusätzlichen Kosten bewegen dürfte.

auf dem Arbeitsmarkt zu leisten ist. Dieser Betrag ist jedoch nicht als Aufwand für die jeweilige Person zu werten. Die hohen Zahlen resultieren zum überwiegenden Teil aus den Wirkungen auf bereits bestehende Beschäftigungsverhältnisse und den kontraktiven Stundeneffekten, die die Fördermodelle mit sich bringen. Wie aus Abbildung 5.5 ersichtlich wird, stellt sich die untersuchte Basisvariante trotz der umfangreichsten Partizipationseffekte als vergleichsweise kostspielig heraus, da die eben erwähnten unerwünschten Nebeneffekte voll wirken. Die Verbindung der Förderung mit der Aufnahme einer Vollzeitätigkeit (mehr als 25 Stunden wöchentliche Arbeitszeit) ist im Rahmen der hier untersuchten Varianten zwar die „günstigste“, allerdings sind hier die Partizipationseffekte gering.

Abbildung 5.5 Fiskalische Effizienz je zusätzlichem Arbeitsanbieter



Quelle: Sozio-oekonomisches Panel, IZA-Berechnungen

Die Beschränkung der Förderung auf Personen mit Beschäftigungsverhältnissen unter 10 € Stundenlohn muss in jeder Hinsicht als mittlere Lösung angesehen werden. Es wird ein Teil der unerwünschten kontraktiven Effekte verhindert, und die Partizipationseffekte wie auch die Kosten pro Person liegen im mittleren Bereich der untersuchten Varianten.

Eine ähnlich hohe Effizienz wie die Vollzeitvarianten weisen die Anrechnungsvarianten auf – hier insbesondere die gleitende Einführung der Sozialversicherungsbeiträge gemäß Variante D. Diese bezieht jedoch die Arbeitgeber mit in die Finanzierung ein und dürfte kontraktive Wirkungen auf der Nachfrageseite nach sich ziehen.

Wie bereits erwähnt, enthalten die Anrechnungsvarianten A - C nur die Kosten der Arbeitnehmerförderung. Unter Berücksichtigung der gleichzeitig vorgesehenen Arbeitgeberförderung im identischen Umfang treten wesentlich höhere Kosten auf. Der Partizipationseffekt wächst dadurch nicht; es wird eventuell nur eine zusätzliche Nachfrage geschaffen. Findet sich dafür kein zusätzlicher erwerbsbereiter Arbeitnehmer, vergrößert sich der Förderaufwand je zusätzlicher Person auf rund 55.000 bis 60.000 € pro Jahr.

5.6 Zusammenfassung

Obwohl die Verbesserung des Lohneinkommens gegenüber sozialstaatlichen Transferansprüchen die individuelle Erwerbsbereitschaft von niedrig produktiven Erwerbslosen grundsätzlich erhöht, bewegt die Förderung der Sozialversicherungsbeiträge im Niedriglohnbereich nur relativ wenige Personen zu einer Rückkehr auf den Arbeitsmarkt. Dagegen geht von der Förderung ein Anreiz zur Reduzierung des Arbeitsangebots bereits Erwerbstätiger aus. Aus dieser Konstellation erwachsen erhebliche fiskalische Belastungen, die in einem ungünstigen Verhältnis zu den möglichen Beschäftigungseffekten stehen. Versuche, die kontraktiven Wirkungen durch Modifikationen der Förderstrategie zu beheben, führen zu einem Trade-off zwischen Angebotseffekt und Kosten. Die fiskalische Effizienz steigt, wenn sich die Zahl der Personen verringert, die zur Rückkehr auf den Arbeitsmarkt bereit sind.

Die in diesem Kapitel dargestellten Untersuchungsergebnisse lassen aus ökonomischer Sicht die Förderung von Beziehern niedriger Markteinkommen im Rahmen des analysierten Modellvorschlags nur eingeschränkt empfehlenswert erscheinen. Das bestehende System der sozialen Sicherung und die damit verbundenen Transferleistungen würden die Förderung von Löhnen über einen Einkommensbereich hinweg erfordern, der bis in mittlere Einkommensschichten reicht, um nennenswerte Beschäftigungseffekte zu erzielen. Eine derartige Ausweitung der Förderung verlangt eine klare Zielgruppenbindung, um die Kosten in vertretbarem Rahmen zu halten.³⁵ Auch in diesem Fall lassen sich freilich keine großen Beschäftigungseffekte erzielen.

³⁵ Vgl. Schneider et al. (2002).

6 Das Beschäftigungspotenzial einer nachfrageseitigen Förderung der Sozialversicherungsbeiträge

6.1 Fördermodelle und das Konzept der Nachfrageanalyse

Wie zuvor im Hinblick auf die Angebotsseite wird im Folgenden bei der Untersuchung der Nachfrageseite von einem partialanalytischen Ansatz ausgegangen. Die vorgesehenen Politikmaßnahmen greifen in den unternehmerischen Entscheidungsrahmen ein. Die Firmen kalkulieren die für sie optimale Arbeitsnachfrage neu. Um dies abzubilden, werden zunächst die quantitativen Zusammenhänge der Entscheidungen der Unternehmen aus beobachteten Verhaltensweisen ermittelt und dann die Politikwirkung simuliert. Das Ergebnis misst allerdings nur die zusätzliche Nachfrage nach Arbeit. Ob sich diese Nachfrage aufgrund der Angebotsverhältnisse regional und sektoral tatsächlich in Beschäftigung umsetzt, wird nicht näher untersucht. Insoweit wird nur ein Beschäftigungspotenzial von der Nachfrageseite her abgeleitet. Besteht ein hinreichendes Angebot an Arbeit zur Bedienung der geschaffenen Nachfrage, können die Einführungskosten der Politikmaßnahme auf der Nachfrageseite abgeschätzt werden.

Orientiert an den Förderkonzepten kann die Arbeitsnachfrage der Unternehmen in fünf Bereichen des Bruttoeinkommens des Arbeitnehmers betrachtet werden – Einkommenskategorie 1: bis einschließlich 325 €, Kategorie 2a: über 325 bis 510 €, Kategorie 2b: über 510 bis 920 €, Kategorie 3: über 920 bis 1.280 € und Einkommenskategorie 4: über 1.280 €. Da Einkommenskategorie 2a nur spärlich besetzt ist, wird sie in der folgenden Analyse mit Kategorie 2b zusammengefasst. Dabei wird dennoch berücksichtigt, dass die betrachteten Politikvarianten in unterschiedlicher Weise auf beide Kategorien zugreifen. Unterstellt wird die Wahl des Unternehmens zwischen vier Arten von Arbeit, die mit geringfügiger Arbeit, einer unteren, einer mittleren und einer höheren Einkommenskategorie erfasst werden. Der Niedrigeinkommensbereich ist demnach mit drei Kategorien vertreten, wobei Einkommenskategorie 2 die besondere Aufmerksamkeit der Politik gilt.

Die Konsequenzen der verschiedenen hier untersuchten Fördervarianten (A - D) im Niedriglohnbereich für die Unternehmen wurden in Kapitel 4 graphisch dargestellt (Abbildungen 4.2 und 4.3). Bei allen Politikvarianten ist für geringfügige Beschäftigung unverändert der Pauschalsatz von 22% an die Sozialversicherungen zu zahlen, danach gilt der Arbeitgeberbeitrag von 20,45%, soweit nicht eine Förderung greift. Variante A führt im Gesamtbereich der Einkommenskategorien 2a und 2b durchgehend Sozialver-

sicherungsbeiträge linear-progressiv ein. Variante B übernimmt in Kategorie 2a voll den Arbeitgeberanteil und führt die Sozialversicherungsbeiträge in Kategorie 2b linear-progressiv ein. Variante C übernimmt in Einkommenskategorie 2a voll den Arbeitgeberanteil und führt den Sozialversicherungsbeitrag über die Kategorien 2b und 3 linear-progressiv ein. Variante D weitet den 22%-Pauschalsatz aus Einkommenskategorie 1 auf die Kategorien 2a und 2b aus (Von der Nachfrageseite betrachtet bewirkt Variante D keine Förderung, sondern eine Anhebung der Arbeitgeberbeiträge zur Finanzierung der angebotsseitigen Förderung.)

Zusätzlich zu den vorgenannten Varianten wird zu Vergleichszwecken geprüft, wie sich eine globale Förderung des Niedrigeinkommensbereichs auswirkt. Dazu wird eine generelle Senkung der Arbeitskosten pro eingesetzter Stunde für den Einkommensbereich von 0 - 1.280 € um 10% unterstellt (Variante E).

Durch die kategorienspezifische Förderung verändern sich die relativen Kosten des Arbeitseinsatzes zwischen den unterschiedlichen Einkommenskategorien. Arbeitnehmer in nicht geförderten Einkommensbereichen werden deshalb für die Unternehmen relativ teurer.

6.2 Datengrundlage und methodischer Ansatz

Konzeptionell gründet sich jede Analyse des Unternehmensverhaltens auf eine Zusammenfassung von Beschäftigungsverhältnissen auf individueller oder aggregierter Firmenebene. Auf der Firmenseite existieren allerdings keine Daten, die den Niedriglohnbereich hinreichend gut abdecken. Unter der Annahme, dass sich die Arbeitsnachfrage durch eine Arbeitnehmerbefragung erfassen lässt, liefert das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) das für die hier vorgesehenen Zwecke beste Datenmaterial. Für diese Wahl spricht auch die Aktualität des verfügbaren Mikrodatensatzes (SOEP 2000), die für diese Untersuchung essenzielle gute Abbildung der geringfügigen Beschäftigung und die direkte Vergleichbarkeit des Datenmaterials mit dem des Angebotsteils dieses Gutachtens. Der hier verwendete Datensatz enthält 8.859 individuelle Beschäftigungsverhältnisse in den vier in Abschnitt 6.1 genannten Einkommenskategorien. Alle Beobachtungen wurden so gewichtet, dass sie für Deutschland insgesamt repräsentativ sind.

Für die Schätzung des produktionstheoretischen Zusammenhangs stehen prinzipiell verschiedene Modelle zur Verfügung. Hier wird der Ansatz der Translog-Kostenfunktion³⁶ gewählt, der eine sehr flexible Basis zur Untersuchung des Unternehmensverhaltens darstellt. Die Grundlage der Analyse bildet die Berechnung der Kostenanteile der Produktionsfaktoren und der dazugehörigen Faktorpreise. Für die Analysezwecke stellen die vier in Abschnitt 6.1 erläuterten Einkommenskategorien die Produktionsfaktoren dar. Die vier Kategorien sind nicht nur vom Einkommen her ansteigend, sondern repräsentieren auch ein tendenziell ansteigendes Qualifikationsniveau, sieht man einmal davon ab, dass hier auch Teilzeiteffekte eine Rolle spielen. Für die Einkommenskategorien werden aus den SOEP-Daten die Kostenanteile und die Stundenlöhne auf regional differenzierter Ebene berechnet.

Aus dem Translog-Kostenmodell ergibt sich ein System von Schätzgleichungen, bei dem für jede Arbeitskategorie eine Gleichung formuliert wird, bei der der Kostenanteil eine lineare Funktion der logarithmierten Faktorpreise darstellt. Da über die Gleichungen hinweg diverse produktionstheoretische Restriktionen eingehalten werden müssen, erfordert die ökonometrische Analyse ein besonderes Schätzverfahren.³⁷ Dessen Ergebnisse bilden die Grundlage für die folgenden Untersuchungen.

Aus den Modellschätzungen können die Wirkungsreaktionen bezüglich der Arbeitsnachfrage der Unternehmen abgeleitet werden. Tabelle 6.1 enthält eine Zusammenstellung der Elastizitäten, die die Stärke und Richtung der Wirkungen von prozentualen Veränderungen der Arbeitskosten je Stunde auf das nachgefragte Arbeitsvolumen in Stunden in den verschiedenen Einkommenskategorien erfassen. Die Elastizitäten haben plausible Vorzeichen und Größenordnungen. Zunächst sind die direkten Preiseffekte negativ: So steigt das nachgefragte Stundenvolumen in einer Arbeitsart, wenn die dazugehörigen Kosten sinken; die Effekte sind dabei größer, wenn es sich um weniger qualifizierte Arbeit handelt. Konkret sinkt die Arbeitsnachfrage in Stunden für geringer entlohnte Beschäftigung um 2%, wenn die Arbeitskosten je Stunde in dieser Kategorie um 1% steigen. Auch die Kreuzpreiseffekte sind plausibel. So hat ein Anstieg der Arbeitskosten für geringfügige Beschäftigte keinen nennenswerten Einfluß auf die Nachfrage nach Kategorie 4, der höher entlohnten Arbeit.

³⁶ Vgl. Greene (2000).

³⁷ Es wurde die SUR-Methode angewendet. Vgl. Greene (2000) für eine Darlegung der Schätzmethode.

Tabelle 6.1 Geschätzte Beschäftigungselastizitäten und Wirkungen der Politikvarianten

(a) Elastizitäten		Arbeitskosten je Stunde in den Kategorien			
Arbeitsnachfrage in Stunden in den Arbeitskategorien	1 (< 325 €)	2 (325 - 920 €)	3 (920 - 1.280 €)	4 (> 1.280 €)	
1	-2,04	-0,83	3,21	-0,34	
2	-0,14	-1,14	0,46	0,82	
3	0,18	0,16	-1,39	1,05	
4	-0,002	0,03	0,09	-0,11	

(b) Durchschnittliche Reduktion der Arbeitskosten in den Arbeitskategorien (%)				
A	0	-4,79	0	0
B	0	-6,73	0	0
C	0	-11,51	-3,10	0
D	0	1,29	0	0
E	-10,00	-10,00	-10,00	0

Quelle: Sozio-oekonomisches Panel, IZA-Berechnungen

Tabelle 6.1 enthält ferner eine Quantifizierung der Politikvarianten. So impliziert Variante A eine Reduktion der Arbeitskosten für die Einkommenskategorie 2 von durchschnittlich 4,79%. Für Variante B beträgt der Wert 6,73%. Variante C senkt die Arbeitskosten in den Kategorien 2 und 3 um 11,51% bzw. 3,1%. Variante D erhöht die Arbeitskosten in Kategorie 2 um 1,29% und kann deshalb die Nachfrage im Niedriglohnbereich nicht stimulieren. Variante E reduziert die Arbeitskosten in den Einkommenskategorien 1, 2 und 3 um 10%. Die Varianten C und E sollten deshalb die größten Effekte bei der Mobilisierung der Arbeitsnachfrage im Niedriglohnbereich haben.

6.3 Politiksimulation: Wirkung auf die Zahl der Beschäftigten

Die Verknüpfung der politikinduzierten Veränderungen der Faktorpreise mit den empirisch ermittelten Substitutionsbeziehungen liefert die Veränderungen der Nachfrage nach Arbeit in Stunden. Diese Änderungen können mit Hilfe der durchschnittlichen Arbeitszeit in den einzelnen Einkommenskategorien in eine Nachfrage nach Personen umgesetzt werden. In Tabelle 6.2 sind die entsprechenden Werte zusammengefasst. Für die Politikvarianten A - E findet sich hier die entsprechende zusätzliche Personennachfrage in den vier verschiedenen Einkommenskategorien, der gesamte Beschäftigungseffekt und der Effekt für die Kategorien 2 und 3.

Variante D hat nicht das direkte Ziel, die Nachfrage nach Arbeit zu stimulieren. Vielmehr soll sie Mittel zur Stimulierung des Arbeitsangebots bereit

stellen. Der Preis ist ein Nachfragerückgang von über 22.000 Personen in der Einkommenskategorie 2 und ein weiterer Rückgang an Nachfrage nach geringfügiger Beschäftigung von knapp 12.000 Personen. Die durch Variante D auf der Angebotsseite geschaffene Arbeitsbereitschaft wird durch einen Rückgang der Arbeitsnachfrage konterkariert.

Tabelle 6.2 Zusätzliche Nachfrage nach Personen

Variante	Kategorie				Gesamt	2 und 3
	1 (< 325 €)	2 (325 - 920 €)	3 (920 - 1.280 €)	4 (> 1.280 €)		
A	43.781	83.139	-18.814	-20.760	87.346	64.325
B	61.579	116.938	-26.463	-29.200	122.854	90.475
C	-4.825	178.359	60.818	-99.248	135.104	239.177
D	-11.771	-22.353	5.059	5.582	-23.483	-17.294
E	-37.991	124.645	257.438	-199.374	144.718	382.083

Quelle: Sozio-oekonomisches Panel, IZA-Berechnungen

Die Politikvarianten A - C und E führen zu einem Zuwachs der Arbeitsnachfrage in einer Größenordnung von insgesamt 100.000 Personen. Die Varianten C und E kommen dabei auf etwa 140.000, Variante A nur auf knapp 90.000 Personen, während Variante B einen Nachfragezuwachs von gut 120.000 Personen erzielt. Bei allen Varianten kommt es zu einem Anstieg des nachgefragten Arbeitsvolumens in Stunden; für Variante C beträgt er 0,3%.

Bemerkenswert sind die Strukturverschiebungen in der Nachfrage nach den einzelnen Arbeitsarten. Hat man primär die Einkommenskategorie 2 im Auge, so ist Politikvariante C am wirkungsvollsten. Hier entsteht allein eine zusätzliche Nachfrage nach 180.000 Personen. Variante C dominiert diesbezüglich die Varianten A und B, bei denen eine starke Nachfrage nach geringfügiger Beschäftigung entsteht. Variante C schafft mit knapp 61.000 Personen eine beachtliche zusätzliche Nachfrage nach Arbeit in Einkommenskategorie 3, wohingegen die Varianten A und B hier knapp 19.000 bzw. gut 26.000 Personen weniger ausweisen. Insgesamt wird mit Variante C im Einkommensbereich von 325 - 1.280 € eine Nachfrage von etwa 240.000 Personen erzielt, Variante B erreicht nur 90.000, Variante A nur 64.000 Personen. Die Politikvariante C wird in dieser Hinsicht durch die Kontrollvariante E übertroffen: sie schafft in den Kategorien 2 und 3 zusammengefasst eine zusätzliche Nachfrage nach etwa 400.000 Personen.

Alle Varianten verursachen allerdings einen substanziellen Rückgang der Nachfrage in Einkommenskategorie 4. Dies ist eine Konsequenz des Allokationsmechanismus der relativen Arbeitskosten, der den Unternehmen

einen Abbau von Beschäftigung in der durch die jeweilige Maßnahme relativ teurer gewordenen Arbeitsart nahe legt. Bei Variante A sind das gut 20.000, bei B knapp 30.000, bei C knapp 100.000 und bei E knapp 200.000 Personen, die im oberen Einkommensbereich weniger nachgefragt werden.

6.4 Kosten- und Entlastungswirkungen

Die direkten nachfrageseitigen Kosten der Einführung der diversen Fördervarianten auf der Nachfrageseite lassen sich aus den Lohnsubventionen in den einzelnen betroffenen Arbeitstypen ermitteln. Tabelle 6.3 enthält in Spalte 1 die entsprechenden Berechnungen auf Jahresbasis in Mrd. €. Absolut betrachtet erscheinen die Varianten A und B günstig im Vergleich zu C und E. So kostet Variante A nur 0,8 Mrd. €, während bei C mit 3,3 Mrd. € und bei Variante E mit etwa 6,6 Mrd. € zu kalkulieren ist.

Wie Tabelle 6.2 allerdings bereits gezeigt hat, erbringen die Varianten C und E etwas höhere Beschäftigungseffekte. Eine Möglichkeit zur Relativierung der Kosten ergibt sich, wenn die Einführungskosten der Programme auf die neu generierte Nachfrage nach Personen bezogen werden. Tabelle 6.3 stellt dies für die drei Varianten einer zusätzlichen Nachfrage nach Personen in der Zielkategorie (siehe Spalte 2), in den Einkommenskategorien 2 und 3 gemeinsam (siehe Spalte 3), sowie dem Gesamteffekt in allen Einkommenskategorien (siehe Spalte 4) dar. In dieser Betrachtung weist Variante A in allen Bewertungskategorien die günstigsten Zahlen auf.

Tabelle 6.3 Kosten der Einführung der Modellvarianten pro Jahr

Variante	Förderung in Mrd. €	Kosten pro zusätzlicher Personennachfrage in €		
		in der Zielkategorie	325 - 1.280 € Bruttolohn	insgesamt
A	0,795	9.568 2 ^a	12.367	9.107
B	1,142	9.769 2 ^a	12.627	9.299
C	3,306	13.824 2,3 ^a	13.824	24.472
E	6,580	19.123 1,2,3 ^a	17.222	45.469

^a Zielkategorien der jeweiligen Politik

Quelle: Sozio-oekonomisches Panel, IZA-Berechnungen

Die Bewertung der Gesamtlasten einer Maßnahme ist allerdings äußerst komplex und nur unter Berücksichtigung der tatsächlich erfolgenden Einstellungen möglich. Zunächst einmal hängen die weiteren Wirkungen davon ab,

in welchem Angebotssegment die zusätzliche Beschäftigung entsteht. Kommt sie aus der Stillen Reserve, dann entfallen keine Zahlungen (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe, Wohngeld etc.), die ansonsten entlastend in Rechnung zu stellen sind. Dagegen erhöhen sich die Kosten, wenn beschäftigte Arbeitnehmer beim Rückgang der Arbeitsnachfrage in einzelnen Segmenten entlassen und dann entweder arbeitslos werden oder andere Beschäftigte z. B. im Niedrigeinkommensbereich aus der Beschäftigung in Arbeitslosigkeit verdrängen. Diese Effekte lassen sich ohne ein komplexes gesamtwirtschaftliches Modell nicht zufriedenstellend abbilden. Ein solches Modell wäre auch nötig, um die makroökonomischen Rückwirkungen abzubilden, wenn aufgrund der Neueinstellungen beispielsweise die Konsumnachfrage steigt.

Anhand Variante C sollen die möglichen Gesamteffekte exemplarisch näher betrachtet werden. Die diversen Entlastungswirkungen (und neuen Belastungen), die bei der Umsetzung der auf der Nachfrageseite mobilisierten Potenziale in Beschäftigung nur dann realisiert werden, wenn zusätzliches Arbeitsangebot entsteht, können durch eine Zusammenführung der hier vorgestellten Resultate mit denen der Angebotsseite aus Kapitel 5 ermittelt werden. Für Variante E müsste durch besondere Maßnahmen auf der Angebotsseite sichergestellt werden, dass arbeitsbereite Personen im ausreichenden Umfang vorhanden sind. Die monetären Konsequenzen können dann nur im Zusammenhang mit dieser Maßnahmenkonfiguration evaluiert werden.

Wenn die Maßnahmen wegen ihrer Beschäftigungswirkungen erwogen werden sollen, stellt sich die Frage, ob sie durch eine veränderte Programmgestaltung kostengünstiger realisiert werden können. Gemäß dem dualen Förderkonzept sind die Kosten der nachfrageseitigen Förderung untrennbar mit den Kosten und den Verhaltensreaktionen der angebotsseitigen Förderung verbunden. Beispielsweise tritt bei Variante C neben der zusätzlichen Arbeitsnachfrage von 135.000 Personen ein zusätzliches Arbeitsangebot von gut 100.000 Personen auf. Unterstellt man, dass faktisch 100.000 Personen Beschäftigung finden, so betragen die jährlichen Gesamtkosten der Förderung auf beiden Marktseiten zusammengenommen 7,3 Mrd. €. Pro neuem geschaffenen Arbeitsplatz sind dies Kosten in Höhe von jährlich 72.940 €. Würde die zusätzliche Arbeitsnachfrage auch ohne Angebotsförderung am Markt realisiert, könnte hierauf verzichtet werden. Gelänge die Realisierung aus der Gruppe der Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger (z. B. durch eine Verpflichtung zur Arbeitsaufnahme), so fallen allein Entlastungen aus wegfallender Sozialhilfe und Arbeitslosenunterstützung von rund 1,35 Mrd. € an. Hinzu kommen (geringe) Steuerzahlungen, Beiträge zu den Sozialver-

sicherungen, etc. Da hier nur Kosten auf der Nachfrageseite von 3,3 Mrd. € auftreten, könnten sich die effektiven Gesamtkosten für die Modelleinführung auf ca. 1,8 Mrd. € reduzieren. Aber auch hier sind die Kosten mit 13.452 € pro Kopf hoch – schließlich bezieht eine Person aus der Gruppe der Bezieher von Arbeitslosenunterstützung oder Sozialhilfe nur rund 10.000 € jährlich.

6.5 Zusammenfassung

Die Nachfrage nach Arbeitskräften durch die Unternehmen ist anreizreagibel. Durch die Förderung hervorgerufene Lohnkostensenkungen wirken sich deutlich auf die Nachfrage nach den betroffenen Arbeitsarten aus. Allerdings haben solche politisch ausgelösten Impulse immer auch Konsequenzen für alle anderen Arten von Arbeit. Dies muss bedacht werden, um die Praktikabilität der diskutierten Modelle richtig einzuschätzen. So bedeutet eine Förderung der Niedrigeinkommensgruppen immer auch eine relative Verteuerung der Gruppe der höheren Einkommensbezieher für die Unternehmen. Folglich werden sie die Nachfrage nach diesen Personen einschränken. Grundsätzlich kommt es bei einigen der untersuchten Varianten zu einer starken Ausweitung der Nachfrage im Zielbereich, d. h. für die Kategorie 325 - 920 € bzw. 920 - 1.280 €, jedoch auch zu einem starken Rückgang in der Kategorie über 1.280 €. Im günstigsten Fall ist mit einer Ausweitung der Arbeitsnachfrage um ca. 140.000 Personen zu rechnen. Gemessen in Stunden steigt das nachgefragte Arbeitsvolumen um 0,3%. Mit den Modellvarianten sind merkliche Umstrukturierungen der Nachfrage verbunden; für ihre Realisierung sind allerdings erhebliche Mittel aufzubringen.

7 Haushaltsnahe Dienstleistungen

7.1 Charakterisierung des Sektors

Privathaushalte stellen in Deutschland eine noch unterentwickelte Quelle für Beschäftigung dar. Die Nachfrage nach privaten Dienstleistungen könnte deshalb einen Beitrag zum Aufbau des Niedriglohnbereichs liefern. Dies hängt einerseits mit einem großen Potenzial für die Legalisierung von bereits vorhandenen Beschäftigungsverhältnissen zusammen. Zum anderen könnten durch eine staatliche Förderung neue Arbeitsplätze entstehen. Um die Größenordnung dieser Effekte beurteilen zu können, ist eine Abschätzung darüber erforderlich, wie sensibel die private Nachfrage nach haushaltsnahen

Dienstleistungen auf monetäre Anreize reagiert. In diesem Kapitel wird deshalb zunächst die statistische Basis für die Analyse dieses Sektors dargelegt. Danach wird die Reaktionsstärke der Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen auf monetäre Anreize geschätzt und zur Simulation möglicher Fördermaßnahmen verwendet. Den Abschluss bildet eine Analyse der fiskalischen Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte und die Sozialversicherungssysteme.

Die statistischen Grundlagen zur Erfassung des Sektors Haushaltsnahe Dienstleistungen sind wenig präzise.³⁸ In der amtlichen Statistik ist von einer systematischen, gravierenden Untererfassung von Beschäftigungsverhältnissen in Privathaushalten auszugehen, die insbesondere mit der Schattenwirtschaft zu tun hat. Ein erster Ansatz zur Ermittlung einer Größenordnung bietet die von der Bundesanstalt für Arbeit erhobene Beschäftigtenstatistik. Sie basiert auf der Verpflichtung der privaten Haushalte, bei Beschäftigung von Haushaltshilfen wie andere Arbeitgeber eine Betriebsnummer beim Arbeitsamt zu beantragen. Nach der Beschäftigtenstatistik wurden auf dieser Grundlage für Juni 2000 bundesweit 39.800 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Privathaushalten gezählt.

Eine alternative Erfassung bietet der Mikrozensus, der allerdings nur die Beschäftigung in einer Berichtswoche erfasst und ebenfalls mit großer Wahrscheinlichkeit die schattenwirtschaftlichen Verhältnisse unterschätzt. Dennoch gibt es nach dem Mikrozensus vom Mai 2000 137.000 Beschäftigte in Privathaushalten. Anhaltspunkte kann auch die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung bieten. Sie stellt ein Jahreskonzept dar, das auch Einpendler aus dem Ausland einbezieht. Für das Jahr 2000 finden sich in dieser Statistik 501.000 Erwerbstätige in haushaltsnahen Dienstleistungen.

Schließlich gibt es das Konzept der direkten Befragungen. Das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) hat für 1997 1,115 Millionen sozialversicherungsfrei Beschäftigte in Privathaushalten ermittelt.³⁹ 980.000 waren dabei in ihrer Haupttätigkeit beschäftigt. 75% aller erfassten Personen nahmen nur eine Tätigkeit wahr. Nach dem Sozio-oekonomischen Panel des DIW Berlin lassen sich für 2000 bundesweit 35,1 Millionen private Haushalte ermitteln, von denen 1,174 Millionen gelegentlich und 2,106 Millionen regelmäßig Hilfe in Anspruch nehmen. Nach dem SOEP ergeben sich somit in Privathaushalten 3,280 Millionen mögliche Beschäftigungsverhältnisse. Diese Tätigkeiten sind überwiegend nicht in der amtlichen Statistik abgebil-

³⁸ Ein Überblick findet sich bei Schupp (2001).

³⁹ Vgl. Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (1999).

det und verweisen auf ein beträchtliches Potenzial legalisierungsfähiger Beschäftigungen.

7.2 Datengrundlage und methodischer Ansatz

Obwohl das SOEP haushaltsnahe Dienstleistungen nur recht unscharf erfasst, stellt es aufgrund der Vielfalt seiner haushaltsspezifischen Informationen eine gute Grundlage zur Abschätzung der Nachfrage nach diesen Dienstleistungen dar. Im übrigen verbessert die unscharfe Abfrage der Art der Dienstleistung und die fehlende Erhebung der Dienstleistungspreise die Antwortbereitschaft auch über Tätigkeiten, die der Schattenwirtschaft zuzuordnen sind.

Der Gestaltung der Untersuchung liegt ein haushaltsökonomischer Denkrahmen zugrunde. Der private Haushalt verhält sich ökonomisch rational und betrachtet haushaltsnahe Dienstleistungen als Teil seiner gesamten Nachfrageentscheidungen über Güter und Dienstleistungen. Dies bedeutet, dass die Nachfrage nach Haushaltsdienstleistungen in einen quantifizierbaren Zusammenhang mit messbaren ökonomischen Größen gebracht werden kann. Die wichtigsten Faktoren dabei sind das Nettoeinkommen des Haushalts und der Preis der haushaltsnahen Dienstleistungen. Darüber hinaus werden die Art des Haushalts und seine Zusammensetzung sowie andere Faktoren berücksichtigt.

Da die Erfassung der haushaltsbezogenen Dienstleistungen im SOEP nur in den drei Kategorien „keine“, „gelegentlich“ oder „regelmäßig“ erfolgt, stellt der Rückschluss auf quantitative Dimensionen eine methodische Herausforderung dar. Hier wird ein „Weighted Ordinal Probit“-Modell verwendet, das die Wahrscheinlichkeit der Haushalte erfasst, aufgrund der gemessenen Faktoren eine bestimmte Nachfrage auszuüben. Die fehlenden Angaben über die Dienstleistungspreise werden aufgrund von Auswertungen des Mikrozensus 1997 ergänzt. Dabei werden aus den Nettoeinkommen der im Sektor Beschäftigten und ihren Arbeitszeiten die Bruttolöhne ökonometrisch ermittelt und auf regional differenzierter Ebene den SOEP-Daten zugeordnet.

Aufgrund des so geschätzten Verhaltensmodells werden Wirkungsparameter ermittelt, die auch den Einfluss der Kostenvariablen quantitativ abbilden. Die Schätzungen erweisen sich als robust und die zentralen Parameter als statistisch gut gesichert. Um den Einfluss der Kostenvariablen auf die Haushaltsnachfrage nach privaten Dienstleistungen zu simulieren, wird der Preis der Dienstleistungen um 10, 20, 30 und 40% abgesenkt. Die sich daraus ergebende Anzahl an zusätzlichen Haushalten, die Nachfrage äußern, sind in Tabelle

7.1 zusammengestellt. Bei einer Reduktion um 10% entscheiden sich 351.703 Haushalte erstmals, eine Haushaltsdienstleistung nachzufragen. Bei kräftigeren Anreizen steigt die Wirkung an, bei einer Reduktion von 40% würden 1,7 Millionen Haushalte zusätzlich in diesen Markt eintreten. Dies zeigt, dass die Nachfrage mit sinkenden Kosten überproportional zunimmt.

Tabelle 7.1 Simulation alternativer Kostenreduktionen auf die private Nachfrage nach Haushaltshilfen

	Reduzierung der Kosten um ...			
	10%	20%	30%	40%
Keine Hilfe	-351.703 (-1,03%)	-745.540 (-2,19%)	-1.183.867 (-3,48%)	-1.668.738 (-4,91%)
Gelegentlich	128.309 (+0,38%)	266.468 (+0,78%)	413.955 (+1,22%)	570.002 (+1,68%)
Regelmäßig	223.395 (+0,65)	479.071 (+1,41%)	769.912 (+2,26%)	1.098.736 (+3,23%)

Zahl der Haushalte, die zusätzliche Nachfrage nach Haushaltsleistungen ausüben
In Klammern: prozentuale Veränderungen

Quelle: Sozio-oekonomisches Panel, IZA-Berechnungen

7.3 Der Beitrag von Dienstleistungsagenturen zu Marktorganisation und Beschäftigung

Was sind die politischen und institutionellen Rahmenbedingungen, unter denen sich diese zusätzliche Nachfrage in Beschäftigung umsetzen könnte? Konzeptionell sinnvoll wäre es, die Förderung über neu zu schaffende Dienstleistungsagenturen abzuwickeln.⁴⁰ Sie könnten Teilfirmen der reformierten Bundesanstalt für Arbeit sein und sich somit eines bundesweiten Netzes bedienen, öffentlich geförderte oder private Agenturen. Die in dieser flächendeckend operierenden Form neue Institution übernimmt die Prüfung, Registrierung und Vermittlung der Haushaltshilfen. Daraus ergeben sich für alle Seiten wesentliche Vorteile. Durch die Registrierung wird der Markt erfasst und organisiert. Die nachfragenden Haushalte erhalten zuverlässige Arbeitnehmer. Bedarfsschwankungen, Fluktuationen, Urlaub und Krankheitsvertretungen lassen sich leichter regeln. Für die Haushaltshilfen, die bei der Agentur angestellt sind, entstehen daraus sichere Beschäftigungsverhältnisse, für die auch Arbeitnehmerrechte organisiert werden können. Ein wesentlicher Vorteil einer Dienstleistungsagentur besteht darin, dass sie geringfügige Beschäftigungsverhältnisse in einzelnen privaten Haushalten

⁴⁰ Für eine Übersicht zu den bisher gesammelten Erfahrungen mit Dienstleistungsagenturen vgl. z. B. Bittner et al. (1999).

(Nachfrageseite) durch Vermittlung von mehreren Jobs an einzelne Arbeitnehmer in Vollzeitbeschäftigungen umwandeln kann. Dies wird nicht sofort bei Einführung der Agentur gelingen, kann aber auf Dauer ein wichtiger Beitrag zu Gewinnung existenzbegründender Beschäftigung sein. Allerdings sollten Vorkehrungen getroffen werden, die verhindern, dass eine Agentur eine marktdominante Position erhält.

Zur Anwendung der Modellrechnung in Tabelle 7.1 wird in der Folge unterstellt, dass jeder Haushalt, der eine von der Agentur vermittelte Dienstleistung in Anspruch nimmt, eine prozentuale Förderung der entstehenden Kosten erhält. Es wird weiterhin angenommen, dass die Agentur bei ihrer Tätigkeit von der Mehrwertsteuer befreit ist und für 325 €-Jobs keine Sozialversicherungsbeiträge (22%-Regelung) abführen muss. Die Betriebskosten einer solchen Dienstleistungsagentur werden hier nicht ermittelt. Gelingt es der Agentur, Mehrfachbeschäftigungen an einzelne Arbeitnehmer zu vermitteln, so fallen die üblichen Beiträge zu den Sozialversicherungen an. Der Arbeitnehmerbeitrag kann wie üblich aus dem Einkommen des Arbeitnehmers erfolgen. Der Arbeitgeberbeitrag sollte von der Agentur übernommen werden; hier erhöht sich die Förderung entsprechend.

Für die politische Umsetzung sind Abschätzungen der Größenordnung der Förderung und mögliche Entlastungswirkungen von Bedeutung. Bei einer solchen Einordnung ist insbesondere unsicher, in welchem Umfang die „alten“ Beschäftigungen institutionell legalisiert werden, d. h. wie groß die Mitnahmeeffekte durch die Förderung des bereits vorhandenen Bestandes sind. Im Folgenden wird unterstellt, dass die vorhandenen Tätigkeiten im großen Umfang geringfügige Beschäftigung (überwiegend 325 €-Jobs) darstellen und zur Erfassung gelangen. Dies könnte gegenüber der Realität eher eine Überschätzung darstellen; insofern sind die hier diskutierten Resultate eher als Obergrenzen zu werten.

Zur Einschätzung des Förderbedarfs müssen einige vereinfachende Annahmen gemacht werden.⁴¹ Es wird unterstellt, dass alle Beschäftigungsverhältnisse an die Dienstleistungsagentur gemeldet und von den privaten Haushalten durchweg als 325 €-Tätigkeiten nachgefragt werden. Dies beinhaltet, dass auch bereits bestehende Beschäftigungsverhältnisse gefördert werden. Für die beiden alternativen Fördervarianten (10% bzw. 20%

⁴¹ Die Berechnungen sind anhand der früheren 630 DM-Regelungen vorgenommen worden. Für eine einheitliche Darstellung wurden die Werte in Euro-Beträge umgerechnet. Da mit der Umwandlung der 630 DM-Jobs in 325 €-Tätigkeiten eine Leistungserhöhung verbunden ist, ergeben sich geringfügige Leistungsdifferenzen.

Preisreduktion) aus Tabelle 7.1 wird dann geprüft, welche Kosten und mögliche Entlastungen es impliziert, wenn die hier berechnete Nachfrage auch auf ein geeignetes Angebot stößt. Dieses Angebot kann von der Dienstleistungsagentur in „Vollzeitstellen“ umgewandelt werden. Fasst man vier 325 €-Tätigkeiten zu einem Stundenlohn von rund 7,70 € für einen Arbeitnehmer zusammen, so entspricht das einem Bruttojahreseinkommen von etwa 15.500 €. Die zusätzliche Nachfrage der privaten Haushalte aufgrund der Förderung würde dann also – von der Agentur organisiert – durch ein Viertel an Personen erledigt, die aufgrund der Förderung eingestellt werden können. Für 10% sind dies knapp 90.000, für 20% knapp 190.000 Personen.⁴² Dabei wird in einem Modell (I) unterstellt, dass die zusätzlichen Arbeitskräfte aus der Stillen Reserve stammen und nur 325 €-Tätigkeiten übernehmen. In Modell (II) stammen sie aus dem Bestand der Arbeitslosen. Ihnen werden zu „Vollzeitstellen“ zusammengefasste Tätigkeiten angeboten. In diesem Modell muss dann die Dienstleistungsagentur die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung für die vermittelten neuen Vollzeit-Jobs entrichten. Hier ergibt sich ein zusätzlicher Förderbedarf, der aber gleichzeitig die Kassen der Sozialversicherungen entlastet. Die „Vollzeit-Dienstleistungsarbeiter“ wiederum unterliegen daneben grundsätzlich der Verpflichtung, Steuern und Sozialabgaben zu entrichten. Außerdem tritt eine Entlastung der Bundesanstalt für Arbeit bzw. des Bundes durch Wegfall von Arbeitslosengeld- bzw. Arbeitslosenhilfefzahlungen ein.

Tabelle 7.2 fasst die Kosten der Förderung und die möglichen Entlastungen durch Arbeitsaufnahme für beide Modelle (I und II) zusammen. Werden alle Beschäftigungsverhältnisse gemeldet und realisiert sich die zusätzliche Nachfrage der privaten Haushalte, entstehen im Rahmen von Modell (I) bei 10% Preisreduktion Kosten in Höhe von 1,4 Mrd. € pro Jahr (bei 20%: 3,1 Mrd. €). Für jeden zusätzlich nachfragenden Haushalt entstehen so Ausgaben von 3.989 € (bei 20%: 4.172 €). Dies liegt über den Kosten einer direkten vollen Finanzierung der gesamten Kosten der zusätzlich nachfragenden Haushalte (3.865 €).⁴³

⁴² Nach Berechnungen mit dem SOEP sind bis zu 100.000 arbeitswillige Personen unter Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger mit Berufsprofilen vorhanden, die haushaltsnah sind. Preisreduktionen über 20% werden in der Folge nicht behandelt, da die implizierten Kosten sehr hoch sind und die mögliche Mobilisierbarkeit von Arbeitskräften zumindest problematisierbar ist.

⁴³ Dies entspricht zwölf Monatszahlungen der alten 630 DM-Regelung.

Tabelle 7.2 Kosten der Förderung und mögliche Entlastungen durch Arbeitsaufnahme

	Fördermaßnahme	
	10%	20%
Modell (I)		
Neu angebotene Beschäftigungsverhältnisse	351.703	745.540
Förderung privater Haushalte, Mrd. € pro Jahr	1,4	3,1
Förderung pro neuem Beschäftigungsverhältnis, € pro Jahr	3.989	4.172
Modell (II)		
Vollzeitstellen	87.956	186.385
Förderung inkl. Arbeitgeberbeiträge der Agentur, Mrd. € pro Jahr	1,7	3,7
Entlastungswirkungen der Arbeitsaufnahme, Mrd. € pro Jahr		
- Arbeitslosenunterstützung	0,7	1,5
- Steuern	0,2	0,4
- Sozialversicherungsbeiträge	0,5	1,1

Es wird unterstellt, dass alle privaten Beschäftigungsverhältnisse gemeldet und als 325 €-Tätigkeiten angetreten werden. Neue Arbeitsplätze werden bei Modell (I) aus der Stillen Reserve heraus besetzt. Bei Modell (II) werden von der Agentur 87.956 (10%-Förderung) bzw. 186.385 Arbeitslose (20%-Förderung) in je vier 325 €-Tätigkeiten vermittelt und die entsprechenden Sozialversicherungsbeiträge getätigt.

Quelle: Sozio-oekonomisches Panel, IZA-Berechnungen

Tabelle 7.2 zeigt auch die Situation für Modell (II), wobei als Hintergrundinformation Tabelle 7.3 die Fallbeispiele möglicher Entlastungswirkungen durch Arbeitsaufnahme veranschaulicht. Bei Modell (II) steigt der Förderbedarf durch die zu tragenden Arbeitgeberbeiträge an die Sozialversicherungen an (1,7 Mrd. € für 10%; 3,7 Mrd. € für 20%). Für die Arbeitslosenversicherung tritt eine merkbliche Entlastung ein (0,7 Mrd. € bei 10% und 1,5 Mrd. € bei 20%). Die Steuerzahlungen in diesem Einkommensbereich sind marginal, wesentliche Entlastungen kommen hier nicht zustande. Die Sozialversicherungen erhalten an Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen bei der 10%-Förderung insgesamt 0,5 Mrd. € pro Jahr an zusätzlichen Einnahmen (1,1 Mrd. € bei 20%-Förderung). Dem Förderbedarf von insgesamt 1,7 Mrd. € (3,7 Mrd. € bei 20%) steht also eine Entlastungswirkung von 1,4 Mrd. € (3,0 Mrd. € bei 20%) entgegen. Die Agentur finanziert sich in dieser Variante demnach weitgehend selbst.

Tabelle 7.3 Beispiele möglicher Entlastungswirkungen durch Arbeitsaufnahme von 50.000 Arbeitslosen

	Alleinstehende	Familie mit 2 Kindern	Alleinstehende	Familie mit 2 Kindern
Arbeitslosengeld	0,3	0,5	-	-
Arbeitslosenhilfe	-	-	0,3	0,4
Steuern	0,1	0,0	0,1	0,0
Sozialversicherungen	0,3	0,3	0,3	0,3

In Mrd. €. Unterstellt wird, dass 50.000 Arbeitslose in Arbeit kommen. Sie erhalten 15.462 € brutto, das entspricht etwa vier 325 €-Jobs zu einem Stundenlohn von 7,67 € (= 15 DM). Bei der Berechnung von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe wird unterstellt, dass auch vor Eintritt in die Arbeitslosigkeit ein Arbeitsverhältnis zu diesen Bedingungen bestand. Sozialversicherungen: Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge.

Quelle: Sozio-oekonomisches Panel, IZA-Berechnungen

7.4 Zusammenfassung

Der Sektor der haushaltsnahen Dienstleistungen reagiert mit seiner Nachfrage sehr sensibel auf monetäre Anreize. Im Sektor steckt ein hohes Potenzial an mobilisierbaren Beschäftigungsverhältnissen. Eine Dienstleistungsagentur könnte Wesentliches zur Organisation des Marktes beitragen. Der Sektor benötigt allerdings auf absehbare Zeit Unterstützung. Die Belastung reduziert sich wesentlich, wenn es der Agentur gelingt, aus Nachfrage nach geringfügiger Beschäftigung durch die privaten Haushalte mittels Vermittlung von Mehrfachbeschäftigung an Arbeitnehmer marktfähige und existenzsichernde „Vollzeitstellen“ zu schaffen. In diesem Fall können Arbeitslosen und arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern überzeugende Beschäftigungsangebote gemacht und möglicherweise kostspielige und gesellschaftlich unproduktive Transferzahlungen abgebaut werden.

8 Ergebnisse

Das Ziel der vorliegenden Untersuchung besteht darin, die Beschäftigungspotenziale einer dualen Strategie zur Förderung der Sozialversicherungsbeiträge im Niedriglohnbereich zu quantifizieren. Mit einer solchen Politik kann der Staat sowohl auf der Arbeitsangebotsseite als auch auf der Arbeitsnachfrageseite finanzielle Anreize setzen, die zum einen die Attraktivität der Erwerbsaufnahme erhöhen und zum anderen die Arbeitskosten senken. Der Ansatz wird als eine Möglichkeit gesehen, Personengruppen mit einem geringen Marktlohnsatz in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Die Arbeitssuche ist in den letzten Jahren insbesondere für gering Qualifizierte und Ältere zunehmend schwieriger geworden; die Unternehmen substituieren den Arbeitskräftebedarf im unteren Lohnbereich durch Arbeitsplatzverlagerung und Automatisierungsprozesse. Das Tarifsystem und eine hohe Abgabenbelastung wirken sich ebenfalls einseitig zu Lasten von Geringverdienern aus, weil sie in der Regel am leichtesten substituierbar sind. Die genannten Bedingungen bewirken außerdem Ausweichreaktionen in die Schwarzarbeit.

Konsequenz dieser Entwicklung ist eine gestiegene Belastung öffentlicher Haushalte aus Zahlungsverpflichtungen für Transferansprüche wie Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe. Diese Studie untersucht, in welchem Umfang sich die geschilderten Probleme mit Hilfe einer Förderung der Sozialversicherungsbeiträge sowie einer spezifischen Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen beseitigen lassen.

Aus einer rein deskriptiven Betrachtung lässt sich der Schluss ziehen, dass die Zahl der von der Problematik betroffenen Transferempfänger bei knapp 2 Millionen Personen liegt, darunter allein 1,7 Mio. registrierte Arbeitslose. Angesichts einer Gesamtzahl von gegenwärtig rund 4 Millionen registrierten Arbeitslosen ergibt sich somit ein durchaus beträchtliches Potenzial für eine Politik, die spezifisch darauf ausgerichtet ist, Personen mit einem geringen Marktlohn in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Die gezielte Förderung von Geringverdienern bedeutet allerdings zwangsläufig eine Verschiebung der relativen Preise für Arbeit. Die betrachteten Vorschläge sehen eine Förderung der Sozialversicherungsbeiträge innerhalb bestimmter unterer Einkommensgrenzen vor. Von daher ist zu erwarten, dass die Maßnahme nicht nur zusätzliche Anreize in diesen Bereichen schafft, sondern zugleich auch Substitutionsprozesse auslöst.

So ist auf der Arbeitsangebotsseite nicht nur zu berücksichtigen, dass die Erwerbsaufnahme für Arbeitnehmer durch die Förderung attraktiver wird, sondern auch, dass bereits erwerbstätige Arbeitnehmer einen Anreiz zur Einschränkung ihres Arbeitsangebots erhalten. Auf der Arbeitsnachfrageseite sind ähnliche Reaktionen zu erwarten. Die Förderung sorgt zwar für mehr Nachfrage nach einfacher Arbeit, zugleich aber auch für einen Anreiz, bestehende Arbeitsplätze so umzuwandeln, dass sie förderfähig werden. In der Gesamtbeurteilung ist daher besonderes Augenmerk auf den Nettoeffekt zu legen.

Die Reaktion auf der Arbeitsangebotsseite führt im günstigsten Fall zu einem zusätzlichen Arbeitsangebot von gut 100.000 Personen. Dies ergibt sich in einer Modellvariante, die bis zu einem Bruttoeinkommen von 510 € eine vollständige Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge vorsieht und bis zu einem Bruttoeinkommen von 1.280 € eine linear degressive Bezuschussung vornimmt. Eine solche Politikstrategie übt einen starken Teilzeitanreiz aus. Die überwiegende Mehrheit der zusätzlich in den Arbeitsmarkt eintretenden Personen entscheidet sich für eine Teilzeittätigkeit. Der Teilzeitanreiz wirkt aber auch auf diejenigen, die im Status quo bereits erwerbstätig sind. Bilanziert man ein sich so realisierendes gesamtwirtschaftliches Arbeitsvolumen in Stunden, kommt es insgesamt zu einem Rückgang.

In fiskalischer Hinsicht sind in der beschriebenen Modellvariante Gesamtkosten von gut 4 Mrd. € pro Jahr zu erwarten, wobei die arbeitgeberseitige Förderung noch nicht eingerechnet ist. 3,3 Mrd. € entstehen als direkte Kosten auf der Arbeitnehmerseite. 90 Prozent dieser Kosten resultieren aus der Förderung bereits bestehender Beschäftigungsverhältnisse. Neben den direkten Kosten entstehen Kosten durch die Arbeitszeitreduktion bereits Erwerbstätiger. Dies erzeugt Einnahmeausfälle bei der Lohnsteuer und den Sozialversicherungsbeiträgen. Unter der Annahme, dass das zusätzliche Arbeitsangebot vollständig vom Arbeitsmarkt absorbiert wird, treten Einsparungen auf, die allerdings vergleichsweise gering ausfallen. Im Durchschnitt fallen in dieser Variante pro zusätzlichem Arbeitsanbieter Nettokosten von knapp 40.000 € pro Jahr an.

Auf der Arbeitsnachfrageseite sind nach den Modellrechnungen insgesamt etwas höhere Effekte zu erwarten, bei der das nachgefragte Arbeitsvolumen in Stunden um 0,3% steigt. Die mit 135.000 Personen größte Netto-Arbeitsnachfrage tritt in der bereits geschilderten Fördervariante auf. Aber auch hier spielen Substitutionsprozesse eine starke Rolle. Während sich die Arbeitsnachfrage in der Zieleinkommenskategorie um insgesamt 240.000

Personen erhöht, kommt es in den benachbarten Einkommenskategorien zu einem Rückgang von knapp 105.000 Personen. Dieser Effekt ist analog zu dem Teilzeiteffekt bei der angebotsseitigen Förderung zu betrachten. Die geschätzten Kosten belaufen sich auf 3,3 Mrd. € pro Jahr, wobei hier Förderung eingerechnet ist. Dies entspricht einem Betrag von 24.500 € pro zusätzlich nachgefragtem Arbeitsplatz. Kommen wegen der Restriktionen auf der Angebotsseite nur 100.000 Personen tatsächlich neu in Arbeit, so entstehen Gesamtkosten durch die Förderung beider Marktseiten in Höhe von rund 73.000 € pro besetztem Arbeitsplatz.

Im Bereich der Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen wird fiktiv angenommen, dass der Staat die Kosten mit einem vorgegebenen Prozentsatz fördert. Unterstellt man eine Kostensenkung um 10%, steigt die Zahl der privaten Haushalte, die solche Dienstleistungen nachfragen, um gut 350.000 gegenüber 3,3 Mio. im Status quo. Bei einer Kostensenkung um 20% steigt die Zahl der nachfragenden Haushalte um 745.000. Bei der Berechnung der Subventionskosten wird mangels vorhandener Informationen vereinfachend unterstellt, es handle sich pro nachfragendem Haushalt um ein Beschäftigungsverhältnis auf 325 €-Basis. Da dies gegenüber der Realität eher eine Überschätzung darstellen dürfte, sind die ermittelten Größenordnungen als Obergrenze zu verstehen.

Die direkten Kosten belaufen sich unter den gewählten Annahmen bei einer Förderung in Höhe von 10% auf 1,4 Mrd. € pro Jahr. Dabei wird außerdem unterstellt, dass die zusätzliche Nachfrage ausschließlich aus der Stillen Reserve kommt. Wird dagegen unterstellt, dass die zusätzliche Nachfrage durch Arbeitslose gedeckt wird, sind Einsparungen bei der Arbeitslosenunterstützung zu erwarten. Da Arbeitslose allerdings eher an Vollzeitstellen interessiert sind, müssen zusätzliche Anreize geschaffen werden. Zu diesem Zweck wird angenommen, dass jeweils vier 325 €-Stellen zu einer Vollzeitstelle zusammengefasst werden können. Aus organisatorischen Gründen legt dies die Schaffung von Dienstleistungsagenturen nahe. Durch die Zusammenlegung entsteht zusätzlicher Förderbedarf, da die Agentur Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung leisten muss. Entlastungen resultieren daraus, dass der Arbeitnehmer Steuern und Sozialversicherungsbeiträge entrichtet. Der Förderbedarf der Agentur liegt bei 1,7 Mrd. €, dem Entlastungswirkungen von 1,4 Mrd. € entgegenstehen. Somit finanziert sich das Modell in dieser Variante weitgehend selbst.

Insgesamt sind die zu erwartenden Arbeitsmarktreaktionen der hier untersuchten Modellvarianten der Sozialversicherungsbeiträge als gering einzu-

stufen. Die Größenordnung deckt nur einen relativ geringen Teil derjenigen ab, die grundsätzlich mit einer entsprechenden Strategie erreicht werden sollten. Gleichzeitig entstehen beträchtliche Kosten pro zusätzlichem Arbeitsplatz bzw. pro zusätzlichem Arbeitsanbieter, was die Sinnhaftigkeit der Förderung eher in Frage stellt. Die Kosten treten in jedem Falle auf, selbst wenn sich die zusätzliche Arbeitsnachfrage im günstigsten Fall mit dem zusätzlichen Arbeitsangebot deckt.

Mit einer Erhöhung der Förderung dürfte sich die Problematik nicht beheben lassen. Das Grundproblem resultiert aus hohen Kosten aufgrund der flächendeckenden Förderung. Die kritische Wertung muss deshalb nicht für alle denkbaren Modelle zur Förderung von Löhnen im Niedriglohnbereich gelten. So kann die Bewertung zeitlich befristeter Wiedereingliederungszuschüsse an Sozialhilfeempfänger oder Problemgruppen unter den Arbeitslosen anders ausfallen. Regelungen, die die Bezieher von Unterstützungsleistungen zu einem bestimmten Zeitpunkt verpflichten, dafür eine reguläre Tätigkeit anzunehmen, benötigen die teure, aber ineffektive monetäre Förderung der Arbeitsanreize nicht. Dies setzt jedoch einen Systemwechsel voraus, bei dem sich die Auswirkungen nicht allein auf den Niedriglohnbereich beschränken lassen. Fehlen die Arbeitsplätze, könnte sich dafür auch eine Förderung als sinnvoll erweisen.

Hinsichtlich der Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen fällt die Gesamtbewertung günstiger aus. Es können spürbare Beschäftigungseffekte erzielt werden. Die Maßnahme finanziert sich in dem Maße weitgehend selbst, in dem es gelingt, aus den zusätzlichen geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen Vollzeitstellen zu schaffen, für die zuvor Arbeitslose eingestellt werden. Als Beitrag zur Erschließung und Legalisierung eines Sektors, der bislang stark von schattenwirtschaftlichen Aktivitäten geprägt ist, kann die vorgeschlagene Maßnahme daher als sinnvoll angesehen werden.

IZ A



Literaturverzeichnis

Adamy, W./J. Jacob (2001): Lohnt sich Arbeit für Sozialhilfeempfänger?, in: Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, 4/2000.

Bittner, S./S. Strauß/C. Weinkopf (1999): Erfahrungen von Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen. Institut Arbeit und Technik. Gelsenkirchen.

Christensen, B. (2002): Reservation Wages, Offered Wages, and Unemployment Duration – New Empirical Evidence. Kiel Working Paper No. 1095 (Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel).

Deutscher Bundesrat (1997): Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des § 76 des Bundessozialhilfegesetzes, Bundesratsdrucksache 1039/97.

Franz, W. (1999): Arbeitsmarktökonomik. Berlin.

Fuest, C./B. Huber/R. Riphahn (1999): Geringfügige Beschäftigung: Arbeitsmarktwirkungen und Reformoptionen, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaft, 3/99, S. 213-229.

Gerster, F./I. Deubel (1999): Arbeit muss sich lohnen! Das Mainzer Modell für Beschäftigung und Familienförderung. Wirtschaftsdienst, Nr.1, S. 39-43.

Greene, W. H. (2000), *Econometric Analysis* (4th ed.). Prentice-Hall, New Jersey.

Haisken-DeNew, J. P./J. R. Frick (eds.) (2001): Desktop Companion to the German Socio-Economic Panel Study (GSOEP), Version 5.0, November 2001, Updated to Wave 17 (Q), DIW Berlin.

Heckman, J. J. (1979): Sample Selection Bias as a Specification Error. *Econometrica*, Vol. 47, S. 153-161.

Institut zur Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) (1997): Sozialversicherungsfreie Beschäftigung. 2. Wiederholungsuntersuchung 1997. Köln.

Kaltenborn, B. (2001): Kombilöhne in Deutschland – Eine systematische Übersicht. IAB-Werkstattbericht, Nr. 14/2001.

Kaltenborn, B. (2000): Reformkonzepte für die Sozialhilfe: Finanzbedarf und Arbeitsmarkteffekte. Baden-Baden.

Killingsworth, M. R. (1983): *Labor Supply*. New York.

Lamnek, S./O. Olbrich/W. J. Schäfer (2000): Tatort Sozialstaat – Schwarzarbeit, Leistungsmisbrauch, Steuerhinterziehung und ihre (Hinter)Gründe. Opladen.

McFadden, D. (1974): Conditional Logit Analysis of Qualitative Choice Behavior, in: Zarembka, P. (ed.): *Frontiers in Econometrics*. New York, S. 105-142.

- Ochel, W.* (2002): Welfare to Work – Das Beispiel Wisconsin, in: ifo-Schnelldienst, 3/2002, S. 39-41.
- Riphahn, R./A. Thalmeier/K. F. Zimmermann* (1999): Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte. Gutachterliche Stellungnahme im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1999 (IZA Research Report No. 2).
- Scharpf, F. W.* (1994): Für eine Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 3, S. 111-114.
- Schmidt, C. M./K. F. Zimmermann/M. Fertig/J. Kluve* (2001): Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik – Internationaler Vergleich und Empfehlungen für Deutschland. Berlin/Heidelberg/New York.
- Schneider, H./A. Bergemann/O. Fuchs/W. Kempel/J. Kolb et. al.* (2000): Die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern – Eine Bilanz der Vergangenheit und Ansätze für künftige Reformen, in: IWH-Sonderheft 3/2000. Halle.
- Schneider, H./O. Fuchs* (2000): Anreizwirkungen der Arbeitslosenunterstützung auf die Arbeitssuche, in: Wirtschaft im Wandel, 11/2000, S. 312-317.
- Schneider, H./W. Kempe* (2002): Lohnabstandsgebot kein hinreichendes Kriterium für positive Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich, in: Wirtschaft im Wandel, 4/2002, S. 85-91.
- Schneider, H./C. Lang/M. T. W. Rosenfeld/W. Kempe* (2002): Anreizwirkungen der Sozialhilfe auf das Arbeitsangebot im Niedriglohnbereich. Baden-Baden (im Erscheinen).
- Schupp, J.* (2001): Quantitative Verbreitung von Erwerbstätigkeit in privaten Haushalten Deutschlands, mimeo., DIW Berlin.
- Schupp J./J. Volz J./G. G. Wagner/R. Zwiener* (1999): Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen im Niedriglohnbereich – Wenig zielgerichtet und teuer, in: DIW-Wochenbericht 27/99, S. 499-509.
- Spermann, A.* (1996): Das „Einstiegsgeld“ für Langzeitarbeitslose, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 5, S. 240-246.
- Steiner, V.* (2000): Können durch einkommensbezogene Transfers an Arbeitnehmer die Arbeitsanreize gestärkt werden? Eine ökonomische Analyse für Deutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 3/2000, S. 385-395.
- Trabert, L.* (1999): „Make Work Pay“ – Kombilohnkonzepte in den USA und Großbritannien. Ein Literatursurvey. IWH-Forschungsreihe, Nr. 7, Halle, S. 81-115.
- Van Soest, A.* (1995): Structural Models of Family Labor Supply. A Discrete Choice Approach, in: Journal of Human Resources, 25, Nr. 3, S. 517-558.

IZ A

Job seekers who only achieve low wages in the labor market increasingly face difficulties in becoming integrated in the labor market. This mainly affects low-skilled and older workers. Unemployment rates for these groups are already above average. Although the labor market dilemma of low-skilled workers is common to many countries, Germany in particular has failed to adopt appropriate remedial policies. A potential approach considered by policy-makers is the subsidization of the low-wage sector to generate jobs and earned income for these problem groups.

In this study IZA analyzes a policy proposal that seeks to stimulate both the supply and the demand side of the labor market. The concept aims at boosting labor supply and demand by lowering non-wage labor costs through subsidized social security contributions. The study concludes, that the proposed form of subsidizing the low-wage sector cannot be recommended, because the costs are high and the expected employment effects are small.

A subsidization of household-related services is also analyzed in the study. In this aspect the overall evaluation is more favorable. Substantial employment effects can be reached. If newly established service agencies succeed in creating full-time employment from additional low-wage jobs and fill these jobs with unemployed workers, the program practically requires no subsidies. It can thus be considered a useful tool to legalize employment that is still taking place largely in the shadow economy.



Arbeitssuchende, die am Markt nur einen relativ geringen Lohn erzielen können, sehen sich zunehmenden Schwierigkeiten bei der Integration in den Arbeitsmarkt ausgesetzt. Vor allem gering Qualifizierte und Ältere weisen eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit auf. In Deutschland gelingt die Bewältigung dieses Problems bislang besonders schlecht. Häufig wird deshalb in der gezielten Förderung eines Niedriglohnbereichs die Chance gesehen, Arbeit und Erwerbseinkommen für die Problemgruppen bereit zu stellen.

Das IZA hat in der vorliegenden Studie einen Modellvorschlag untersucht, der im Sinne eines dualen Konzepts eine Stimulierung sowohl der Angebots- als auch der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes vorsieht. Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage sollen durch eine die Lohnnebenkosten senkende Förderung der Beiträge zur Sozialversicherung erhöht werden. Die Studie gelangt zu dem Ergebnis, dass die vorgeschlagene Form der Subvention eines Niedriglohnbereichs aufgrund der damit verbundenen hohen Kosten und geringen Beschäftigungseffekte nicht empfehlenswert ist.

Darüber hinaus beschäftigt sich die Untersuchung mit den Möglichkeiten einer Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen. Hier fällt die Gesamtbewertung günstiger aus: Es können spürbare Beschäftigungseffekte erzielt werden. Die Maßnahme finanziert sich zudem weitgehend selbst, falls es neu zu schaffenden Dienstleistungsagenturen gelingt, aus zusätzlichen geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen Vollzeitstellen für bislang Arbeitslose zu schaffen. Auch als Beitrag zur Erschließung und Legalisierung eines Sektors, der bislang stark von schattenwirtschaftlichen Aktivitäten geprägt ist, erscheint diese Politikmaßnahme sinnvoll.

Correspondence address:

Dr. Hilmar Schneider

IZA

P.O. Box 7240

D- 53072 Bonn

Germany