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

Beschäftigungspotenziale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich

Gutachten des Instituts zur Zukunft der Arbeit (IZA)
im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie
des Landes Nordrhein-Westfalen

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 nordrheinwestfälische Landesregierung einen Modellvorschlag untersucht, der im Sinne eines dualen Konzepts eine Stimulierung sowohl der Angebots- als auch der Nachfrageseite des Arbeitsmarkts vorsieht *(H. Schneider/K. F. Zimmermann/H. Bonin/K. Brenke/J. Haisken-DeNew/W. Kempe, Beschäftigungspotenziale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich, IZA Research Report No. 5)*. Insofern unterscheidet sich dieses Konzept von den derzeit in der Diskussion oder Erprobung befindlichen Kombilohnvorschlägen. 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 zusammengenommen 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%) 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.