

6. Subvention des Niedriglohnsektors

Die im Abschnitt 5 vorgeschlagenen Maßnahmen zum Abbau beschäftigungspolitischer Fehlanreize im Abgaben-Transfer-System sollen die Arbeitsanreize von erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern bzw. von Beziehern der neuen einheitlichen Leistung „Arbeitslosengeld II“ stärken. Damit wird aber nur ein, wenn auch sehr bedeutsamer Ursachenkomplex für die Beschäftigungsprobleme Geringqualifizierter angegangen. Es reicht allerdings nicht aus, allein die Fehlanreize, die sich aus dem System der Sozialhilfe ergeben, abzubauen, da damit nur ein Teil der Ursachen für das enorme Arbeitsmarktungleichgewicht in diesem Segment angegangen wird.

Überdies gehen die auf den Kreis der Transferleistungsempfänger bezogenen Maßnahmen an einem großen Teil des Arbeitsangebotspotentials vorbei, da damit nur die etwa 0,95 Mio. erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger, von denen etwa 0,8 Mio. dem Potential der Geringqualifizierten zugerechnet werden können (siehe 2.1.3.4), erfasst werden. Das arbeitsangebotsseitige Gesamtpotential an Geringqualifizierten wird aber insgesamt auf gut 3 Mio. geschätzt (siehe 2.1).

Neben den Fehlanreizen im Bereich des Abgaben-Transfer-Systems ist die hohe Abgabenbelastung des Faktors Arbeit an sich und der damit verbundene Keil zwischen den die Arbeitsnachfrage bestimmenden betrieblichen Arbeitskosten auf der einen Seite und dem das Arbeitsangebot bestimmenden Nettoeinkommen auf der anderen Seite eine große Belastung für den Arbeitsmarkt.

Wegen der komplexen Wechselwirkung des Abgaben-Transfer-Systems wirkt sich der hohe Abgabenkeil für Arbeitskräfte mit relativ geringer Produktivität besonders belastend aus. Mit dem zunehmenden Auseinanderklaffen von Netto- und Bruttoeinkommen erhöht sich bei einem im Grunde gegebenen Grundsicherungsniveau das erforderliche Bruttoeinkommen, das erforderlich ist, um ein Nettoerwerbseinkommen zu erzielen, das anreizwirksam über dem sich aus der Sozialhilfe ergebenden „Mindest- bzw. Anspruchslohn“ liegt. In dem Maße, wie die Abgabenbelastung steigt, sinken damit „automatisch“ die Anreize für Geringqualifizierte, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen, da die Möglichkeiten der parallelen Produktivitätssteigerung begrenzt sind. Ein steigender Abgabenkeil erhöht damit die ohnehin nur schwer überwindbare „Beschäftigungsschwelle“ für Geringqualifizierte. Auch wenn im Abschnitt 5 ein Vorschlag entwickelt wurde, mit dem die negativen Wirkungen des Grundsicherungssystems abgeschwächt werden können, bleibt die grundsätzliche Wirkungsweise auch zukünftig erhalten.

6.1 Theoretische Überlegungen

Im unteren Einkommensbereich wird der Abgabenkeil in erster Linie durch die Sozialversicherungsbeiträge und nur unwesentlich durch die Einkommensteuerbelastung gekennzeichnet (siehe 3.4). Um die Beschäftigungschancen Geringqualifizierter auch über die Gruppe der bisherigen Sozialhilfeempfänger hinaus zu verbessern und gleichzeitig wiederum die Wirkung der im fünften Abschnitt vorge-

schlagenen Maßnahmen zu erhöhen, müssen die Sozialversicherungsbeiträge im Niedriglohnbereich abgesenkt werden.

Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung sind trotz der angestrebten Strukturreformen in den Zweigen der Sozialversicherung die Potentiale zur Senkung der Sozialversicherungsbeiträge unter der Maßgabe, dass die Sozialversicherung auch in Zukunft eine wesentliche Rolle bei der sozialen Absicherung der verschiedenen versicherten Lebensrisiken spielen, eher begrenzt (siehe auch 3.3).

Um die besonders problematische Wirkung der hohen Abgabenbelastung für den Niedriglohnsektor abzuschwächen, muss über eine selektive Reduzierung des Abgabenkeils für die unteren Einkommensgruppen nachgedacht werden. Dabei bieten sich aus theoretischer Sicht zwei Wege. Einerseits können die Sozialversicherungsbeiträge nichtlinear gestaffelt werden. Der zweite denkbare Weg liegt darin, die Sozialversicherungsbelastung der unteren Einkommensgruppen zu subventionieren.

Eine nichtlineare Staffelung der Sozialversicherungsbeiträge, etwa nach dem Vorbild der progressiven Einkommensteuerbelastung ließe sich theoretisch aus dem auch für Einkommensteuerbelastung geltenden Leistungsfähigkeitsprinzip herleiten, da mit jedem zusätzlichen € der Grenznutzen des zusätzlichen Einkommens sinkt.

Im Unterschied zur Steuer besteht bei den Beiträgen zur Sozialversicherung aber ein unmittelbar aus den Beiträgen resultierender, zum Teil eigentumsrechtlich geschützter Anspruch auf eine Gegenleistung, d.h. ein Versicherungsanspruch, dessen konkrete Ausgestaltung in vielen Fällen auch unmittelbar von der Beitragshöhe abhängt. Die Gesetzliche Rentenversicherung und die Arbeitslosenversicherung für den passiven Teil der Leistungen folgt im Grundsatz dem Äquivalenzprinzip. Auch wenn bei der Gesetzlichen Krankenversicherung das Solidarprinzip dominiert, spielt auch hier das Äquivalenzprinzip in Form des Krankengeldes eine gewisse Rolle. Eine nichtlineare Staffelung der Beitragssätze auf der Einnahmeseite ohne eine entsprechende Berücksichtigung auf der Leistungsseite ließe sich möglicherweise zwar sozialpolitisch begründen, würde aber den Charakter der Sozialversicherungszweige als Versicherung in Frage stellen. Damit würde sich dann auch die Frage eines generellen Übergangs hin zu einer Steuerfinanzierung dieser Leistungen mit gewaltigen Konsequenzen stellen, die über die eigentliche Zielsetzung, den Niedriglohnsektor zu stärken, hinausgehen.

Unabhängig von den systematischen Problemen, die mit einer nichtlinearen Beitragssatzgestaltung verbunden sind, führt eine solche Beitragssatzstaffelung, d.h. eine Absenkung der Beiträge im unteren Einkommensbereich dazu, dass sich der Abgabenkeil für höhere Einkommensschichten erhöht. Auch wenn dies sozialpolitisch möglicherweise zu rechtfertigen wäre, sind die beschäftigungspolitischen Wirkungen problematisch. Die Gesamtbelastung des Faktors Arbeit würde nicht verringert sondern lediglich anders verteilt werden. Unabhängig davon, in welchem Verhältnis die zu erwartenden Beschäftigungsgewinne im unteren Einkommenssegment zu den Beschäftigungsverlusten im Bereich der höherqualifizierten Arbeit stehen, macht es wenig Sinn, die Beschäftigungschancen Geringqualifizierter zu Lasten anderer Qualifikations- und Einkommensgruppen verbessern zu wollen.

Gleichwohl ist mit Beginn des Jahres 2003 mit dem „Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“⁵⁸⁵ ein erster Schritt in Richtung einer arbeitnehmerseitigen nichtlinearen Gestaltung der Sozialversicherungsbeiträge eingeleitet worden, in dem oberhalb der neuen Geringfügigkeitsgrenze von 400 € eine Gleitzone eingerichtet wurde, in der ab dem 1. April 2003 die Arbeitnehmersozialversicherungsbeiträge bis 800 € von etwa 4 % auf den vollen Beitrag ansteigen. Die in diesem Einkommenssegment Beschäftigten sind voll sozialversicherungsrechtlich abgesichert. Lediglich bei der Gesetzlichen Rentenversicherung werden entsprechend reduzierte Ansprüche erworben, die durch ein freiwillige Aufstockung des Arbeitnehmeranteils entsprechend aufgestockt werden können (siehe auch 4.2.2). Im Ergebnis dieser Regelung sinken die Einnahmen der Sozialversicherung, ohne dass es zu einer entsprechenden Senkung der Ausgaben kommt. Dies führt ceteris paribus mittelfristig dazu, dass die Beitragssätze zur Sozialversicherung angehoben werden müssen, um die Einnahmeausfälle zu kompensieren, so dass die abgesenkten Sozialversicherungsbeiträge im Einkommenssegment von 401 bis 800 € durch steigende Beitragssätze mit den entsprechenden negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung insgesamt kompensiert werden müssen.

Der zweite denkbare Weg liegt darin, die Sozialversicherungsbelastung der unteren Einkommensgruppen abzusenken, ohne die Sozialversicherung zu belasten, in dem die Absenkung subventioniert wird. Die Einnahmeausfälle der Sozialversicherung werden damit aus allgemeinen Steuermitteln kompensiert. Zwar führt auch dies zu einer weiteren Durchbrechung des Äquivalenzprinzips, aber sie bleibt auf den subventionierten Bereich beschränkt und die Gesamtbeiträge bleiben unverändert, so dass die Akzeptanz der Sozialversicherung insgesamt weniger geschwächt werden dürfte.

Begreift man die Beschäftigungsmisere von Geringqualifizierten als gesamtgesellschaftliche sozial- und beschäftigungspolitische Aufgabe, so erscheint es überdies vertretbar, alle Steuerzahler an der Finanzierung dieser Aufgabe zu beteiligen und die Lasten nicht einseitig den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aufzubürden.

6.2 Ausgestaltung des Subventionsmodells

Im Abschnitt 4 wurden verschiedene theoretisch untersuchte und praktisch erprobte Varianten einer Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge beleuchtet. Aus theoretischer Sicht besteht eine Vielzahl von Gestaltungsmöglichkeiten für ein Subventionsmodell (siehe 4.1), bei dem die Sozialversicherungsbeiträge im Rahmen einer sozialversicherungspflichtigen abhängigen Beschäftigung bezuschusst werden.

Die Subvention kann, bezogen auf den Einzelfall oder als Gesamtmaßnahme zeitlich befristet oder unbefristet ausgestaltet werden. Die auf den Einzelfall bezogene zeitliche Befristung kann mit einem degressiv gestaffelten Auslaufen der Förderung verbunden sein. Ferner ist eine Begrenzung der Sub-

⁵⁸⁵ BGBl. I S. 4621

vention auf eine Marktseite wie auch auf bestimmte Zielgruppen möglich. Darüber hinaus kann die konkrete Leistung unterschiedlich konzipiert werden, in dem z.B. Stunden, Monats- oder Jahresverdienste zur Bemessungsgrundlage für den Zuschuss herangezogen werden. Denkbar ist auch die Berücksichtigung der Einkommenssituation des Haushalts, in dem der Arbeitnehmer lebt. Möglich ist auch die Einführung zusätzlicher Komponenten der Förderung, um bestimmte Zielgruppen, z.B. Familien mit Kindern oder bisherige Transferempfänger besonders zu unterstützen.

6.2.1 Empfänger der Subvention

Die Bestimmung des Empfängerkreises kann nach verschiedenen Kriterien erfolgen. Zum einen muss entschieden werden, ob nur eine oder beide Marktseiten, d.h. Arbeitgeber oder Arbeitnehmer oder beide begünstigt werden. Zum anderen besteht auch die Möglichkeit, aus beschäftigungs- oder sozialpolitischen Erwägungen nur bestimmte Personengruppen zu subventionieren. Darüber hinaus ist es auch denkbar, die Höhe der Zuschüsse nach bestimmten Zielgruppen zu differenzieren. Grundsätzlich sollten aber nur die Sozialversicherungsbeiträge aus einem abhängigen Beschäftigungsverhältnis bezuschusst werden, d.h. z.B. freiwillig versicherte Selbständige werden nicht subventioniert. Die Subvention sollte unabhängig davon, ob es sich um ein befristetes oder unbefristetes Beschäftigungsverhältnis handelt, erfolgen. Ausgenommen davon bleiben die Ausbildungsverhältnisse.

Neben der absoluten Höhe der Subvention werden die Beschäftigungseffekte und die Kosten der Subvention allem auch von der Frage bestimmt, ob Arbeitnehmer- oder Arbeitgeber oder beide bezuschusst werden sollen. In einem von Lohnrigiditäten freiem Arbeitsmarkt ist es grundsätzlich unerheblich, an wen die Subventionen gezahlt werden, da ein entsprechender Ausgleich des Subventionseffektes schnell eintritt. Damit ist zumindest theoretisch automatisch sichergestellt, dass Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage auch bei einer einseitigen Subvention gleichermaßen stimuliert werden.

Ein solcher Arbeitsmarktausgleich ist in einem von Lohnrigiditäten gekennzeichneten Arbeitsmarkt allerdings nicht ohne weiteres zu erwarten. Entsprechend weisen eine Reihe der im 4. Abschnitt erwähnten Studien eine ungleichgewichtige Stimulierung von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage in Folge einer einseitigen Begünstigung auf (siehe 4.1.1.2 und 4.1.2.2). Die gegebenen Lohnrigiditäten führen dazu, dass bei einer einseitigen Bezuschussung von Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerbeiträgen beide Marktseiten zumindest kurzfristig unterschiedlich stark reagieren, so dass allenfalls über längerfristige Lohnanpassungsprozesse ein Ausgleich stattfindet. Aus diesem Grund spricht einiges dafür, beide Marktseiten durch einen Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen zu stimulieren.

Eine aus beschäftigungs- und finanzpolitischer Sicht besonders wichtige Entscheidung liegt darin, ob alle oder nur neu geschaffene Beschäftigungsverhältnisse gefördert werden sollen. In letzterem Falle würden diese dann nur zeitlich befristet unterstützt. Die zahlreichen mikroökonomischen Studien zur Lohnsubvention zeigen einhellig, dass eine flächendeckende Förderung bestimmter Einkommens-

segment mit sehr hohen Einführungskosten verbunden ist, da die bereits bestehenden Beschäftigungsverhältnisse mit gefördert würden (siehe 4.1.1.2).

Nicht zuletzt wegen der großen fiskalischen Risiken war es daher auch folgerichtig, wenn parallel zur theoretischen Diskussion in der Praxis beschränkte Subventionsmodelle entwickelt und erprobt wurden (siehe 4.1.2). Die zahlreichen Modellversuche und Regelinstrumentarien sind sowohl im Hinblick auf den Empfängerkreis als auch zeitlich begrenzt. Allerdings deuten die ersten Ergebnisse dieser beschränkten Modelle darauf hin, dass die beschäftigungspolitischen Erfolge solcher Ansätze gering bleiben. Die Ursachen dafür sind vielfältig (siehe 4.1.2.3). Aus theoretischer Sicht weisen begrenzte Zuschussmodelle eine Reihe von Problemen auf, die eher dafür sprechen, ein Subventionsarrangement aufzulegen, das eine flächendeckende Subvention vorsieht. Dies erscheint insbesondere dann erforderlich, wenn die Ursachen für die Lohnsubvention, in diesem Falle die hohe Belastung des Faktors Arbeit, dauerhaft sind.

Mit einer auf bestimmte Personengruppen beschränkten Förderung ist die Gefahr von Verdrängungseffekten gegeben, die im Bereich der leicht substituierbaren geringqualifizierten Arbeit besonders hoch sein dürfte. Eine Beschränkung der Förderung auf Neueinstellungen könnte dazu führen, dass bestehende unsubventionierte Arbeitsverhältnisse aufgelöst und durch subventionierte ersetzt werden. Internationale Evaluationsstudien deuten darauf hin, dass eine Umverteilung der Arbeitsmarktchancen zwischen subventionierten und unsubventionierten Arbeitnehmern sehr wahrscheinlich ist.⁵⁸⁶ Auch aus betriebsklimatischer Sicht ist es nicht unproblematisch, wenn subventionierte und unsubventionierte Arbeitnehmer unter Umständen vergleichbare Tätigkeiten ausüben und damit die horizontale Gerechtigkeit innerhalb des Betriebes verletzt wird.⁵⁸⁷

Da eine auf neu geschaffene Beschäftigungsverhältnisse begrenzte Förderung auch mit einer zeitlichen Befristung verbunden ist, treten zu den Verdrängungseffekten dann noch die „Drehtüreffekte“ hinzu, so dass die Chancen auf nachhaltige Beschäftigungseffekte in Kombination beider Effekte eingeschränkt sind (siehe 6.2.2). Die darüber hinaus entstehenden klassischen Mitnahmeeffekte stellen allerdings im Vergleich zu in Bezug auf die Empfängergruppe unbegrenzten Subventionen keinen strukturellen Nachteil dar, da solche Effekte bei letzteren inhärent sind.

Um Verdrängungseffekte zu vermeiden und die Beschäftigungschancen im Niedriglohnssektor generell zu verbessern, sollten die Zuschüsse im subventionierten Einkommensbereich alle abhängigen Beschäftigungsverhältnisse, also auch die bereits bestehenden, erfassen. Ausgenommen werden sollten allerdings die Auszubildenden.

Für eine Differenzierung der Höhe der Förderung in Bezug auf bestimmte Zielgruppen, z.B. Familien bzw. Alleinerziehende oder Transferleistungsempfänger sprechen sowohl sozialpolitische aber auch beschäftigungspolitische Gründe, da verschiedene Personengruppen objektive Nachteile am Arbeits-

⁵⁸⁶ Hagen, Steiner [2000] S. 154

⁵⁸⁷ Miegel, Wahl [2002] S. 28

markt haben. Auf der anderen Seite führt eine Ausdifferenzierung des Subventionsmodells in Hinblick auf unterschiedliche Personengruppen dazu, dass die Transparenz sinkt und der bürokratische Aufwand zur Umsetzung steigt. Hinzu kommt, dass bestimmte strukturelle Nachteile, z.B. fehlende Kinderbetreuungseinrichtungen auch nicht durch eine höhere Lohnsubvention kompensiert werden können. Überdies wäre eine genaue Justierung der differenzierten Förderung in Hinblick auf die Personengruppen und dem Ausmaß der zusätzlichen Begünstigung, die andere Personengruppen nicht übermäßig benachteiligen darf, schwierig. Letztlich sollte bei der Lohnsubvention nicht das eigentliche Ziel, die Verbesserung der Beschäftigungschancen für Geringqualifizierte, durch die Verfolgung weiterer, vorrangig sozialpolitisch motivierter Ziele, überlagert werden, die wiederum durch geeignetere Maßnahmen außerhalb der Lohnsubvention besser verfolgt werden können. Insofern sollte keine Differenzierung der Förderung nach bestimmten Personengruppen erfolgen, auch wenn die sozialpolitisch möglicherweise wünschenswert wäre.

In Bezug auf den Empfängerkreis der Subvention wird vorgeschlagen, die Zuschüsse zur Stimulierung von Arbeitsangebot- und nachfrage an beide Marktseiten zu gewähren und diese Zuschüsse auf alle im zu subventionierenden Einkommensbereich bestehenden Beschäftigungsverhältnisse zu erstrecken. Eine Differenzierung der Höhe der Zuschüsse nach bestimmten Zielgruppen wird nicht empfohlen.

6.2.2 Zeitliche Dimension der Subvention

Die Subvention kann in zeitlicher Hinsicht nach zwei Kriterien eingeschränkt werden. Zum einen kann das Subventionsprogramm, z.B. in Form eines Modellversuches insgesamt zeitlich befristet werden. Zum anderen ist die Frage zu entscheiden, ob die individuelle, fallbezogene Förderung befristet oder unbefristet ist. In ersterem Falle wäre dann noch darüber zu entscheiden, ob die Förderung abrupt oder gleitend ausläuft.

Für eine generelle Befristung der Lohnsubvention sprechen die enormen beschäftigungs- und finanzpolitische Risiken der vorgeschlagenen flächendeckenden Subvention. Andererseits führt eine Befristung auch dazu, dass die Arbeitsmarktakteure, die ohnehin eine gewisse Zeit benötigen, um sich auf die neuen Rahmenbedingungen einzustellen,⁵⁸⁸ ihre grundsätzlichen Verhaltensweisen kaum ändern dürften, so dass die Beschäftigungseffekte einer von vornherein befristeten Maßnahme eingeschränkt werden. Dies gilt um so mehr, als die Ursache für die erforderliche Subvention des Niedriglohnssektors, die hohen Lohnnebenkosten, selbst eher von dauerhafter Natur sind (siehe 3.3).

Wenn man die Beschäftigungschancen Geringqualifizierter dauerhaft verbessern will, muss auch die Förderung solange anhalten, wie eine der wesentlichen Ursachen für die strukturellen Beschäftigungsprobleme – die hohen Lohnnebenkosten - weiterbesteht. Insofern bietet sich ein auf Dauer angelegtes Lohnsubventionsprogramm eher an. Formal hat der Gesetzgeber ohnehin jederzeit die Möglichkeit,

⁵⁸⁸ Schneider [2002c] S. 9 f.

korrigierend einzugreifen, so dass eine faktische Befristungsmöglichkeit ohnehin besteht. Insofern sollte auf eine ausdrückliche Befristung verzichtet werden.

Auch für die Frage der fallbezogenen Befristung der Subvention stellt sich die Frage, ob die Gründe für die Notwendigkeit der Subvention nach Ablauf der Frist entfallen sind und damit ein nachhaltiger Beschäftigungseffekt entstehen kann. Eine nennenswerte Senkung der hohen Lohnnebenkosten ist kaum zu erwarten, so dass sich die allgemeinen Rahmenbedingungen im Hinblick auf den Aspekt Lohnnebenkosten nicht verbessern. Allerdings wäre eine zeitliche Befristung als eine Art Anschubfinanzierung dann sinnvoll, wenn zu erwarten ist, dass der Begünstigte in der Zeit der Subvention seine Produktivität so stark erhöht, dass ein Einkommenszuwachs in Folge der erhöhten Wertschöpfung erzielt werden kann, der den Einkommensrückgang wegen des abrupten oder sukzessiven Rückgangs der Lohnsubvention kompensiert.

Eine solche Produktivitätssteigerung ist zumindest für einen Teil der Geringqualifizierten, denen man den Weg in die Erwerbsarbeit ebnen möchte, sicher denkbar. Allerdings zeigen Untersuchungen zur Lohnmobilität, dass die Verbleibswahrscheinlichkeit im unteren Einkommensbereich überdurchschnittlich groß ist.⁵⁸⁹ Unterstellt man, dass der Lohn unter Marktbedingungen in einem engen Zusammenhang zur Produktivität des Beschäftigten steht, kann umgekehrt daraus geschlossen werden, dass die Chancen für Geringverdiener, durch eine Produktivitätssteigerung den Wegfall der Subvention zu kompensieren, eher gering sind (siehe 4.1.2.3). Unter diesen Umständen wären damit in Folge individuellen zeitlichen Befristung „Drehtüreffekte“ zu erwarten, d.h. die Beschäftigten, deren Produktivität unterhalb des Marktlohnes liegt, fallen nach Ablauf der Subvention wieder in die Beschäftigungslosigkeit zurück.⁵⁹⁰ Die ersten Erfahrungen mit verschiedenen Modellversuchen bestätigen, dass die Stabilität der geförderten Beschäftigungsverhältnisse tendenziell eher gering ist (siehe 4.1.2.2).⁵⁹¹

Diese „Drehtüreffekte“ würden durch die zu erwartenden Verdrängungseffekte, die aus dem Nebeneinanderbestehen von subventionierter und unsubventionierter Arbeit resultieren, noch verstärkt werden.

Eine nachhaltigen Beschäftigungsimpulse sind also nur dann zu erwarten, wenn das Lohnsubventionsprogramm insgesamt unbefristet ausgestaltet ist und auch die individuelle Förderung dauerhaft ist.

6.2.3 Bemessungsgrundlage für die Subvention

Anknüpfungspunkt für die Lohnsubvention kann sowohl das individuelle Erwerbseinkommen einer Person, als auch das Haushaltseinkommen insgesamt sein. Letzteres kommt vor allem dann in Frage, wenn die Lohnsubvention auch mit sozial- und verteilungspolitischen Zielen verbunden werden soll.

⁵⁸⁹ Kaltenborn, Klös [2002] S. 151 ff.

⁵⁹⁰ Sinn [2002a] S. 21

⁵⁹¹ Weinkopf [2002] S. 43

Simulationsrechnungen haben gezeigt, dass die Lohnsubvention ohne Einkommensprüfung zu verteilungspolitisch problematischen Effekten führen kann, da unter den bereits Beschäftigten nur ein geringer Teil der Begünstigten in einkommensarmen Haushalten lebt. Zwar profitieren einkommensarme Haushalte bei den bisher nicht beschäftigten Personen stärker. Diese machen aber nur einen kleinen Teil der Begünstigten aus, so dass auch die auf sie entfallende Gesamtsumme der Subventionen gering ist (siehe auch 4.1.1.3).⁵⁹²

Internationale Erfahrungen mit dem EITC in den USA und dem WFTC in Großbritannien (siehe 4.2.1.1) zeigen allerdings, dass eine Subvention auf Haushaltsbasis, d.h. unter Berücksichtigung der Gesamteinkommenssituation in bestimmten Konstellationen durch die Anpassung der individuellen Arbeitszeit an das Subventionsarrangement auch zu negativen Arbeitsanreizen geführt hat. So ist z.B. das Arbeitsvolumen verheirateter Männer in den USA und verheirateter Frauen von erwerbstätigen Partnern in Großbritannien in Folge der Subventionen zurückgegangen, so dass die Beschäftigungseffekte insgesamt nur leicht positiv waren.

Auch die nationalen Erfahrungen mit verschiedenen Fördermodellen bestätigen indirekt, dass die Subvention auf Monatseinkommensbasis Anreize zur Arbeitszeitverkürzung bieten. So bietet z.B. das „Mainzer Modell“ zwar keine eigentlichen Anreize zur Verkürzung der Arbeitszeit, da bestehende Arbeitsverhältnisse nicht gefördert werden (siehe 4.1.2.1), aber mehr als zwei Drittel der im Rahmen des „Mainzer Modells“ geförderten Beschäftigungsverhältnisse sind Teilzeitarbeitsverhältnisse.⁵⁹³ Das „Mainzer Modell“, bei dem sich die Einkommensgrenzen auf Monatseinkommensbasis beziehen, setzt somit offenbar von vornherein Anreize zur Limitierung des Arbeitsvolumens.

Theoretische, mikroökonomisch basierte Untersuchungen legen ebenfalls den Schluss nahe, dass auf Grund abweichender Angebotselastizitäten von Personen in Paarhaushalten und von Alleinstehenden Anpassungsreaktionen erwartet werden müssen,⁵⁹⁴ die bei einer Lohnsubvention auf der Basis von Haushaltseinkommen zu gegenläufigen Beschäftigungseffekten führen würden.

Auch wenn die verteilungspolitischen Effekte einer Subvention auf der Basis der individuellen Erwerbseinkommen problematisch sein können, sollte die beschäftigungspolitische Wirkung im Vordergrund der Lohnsubvention stehen, so dass unerwünschte Verteilungseffekte hingenommen werden sollten. Insofern ist eine Lohnsubvention auf der Basis der individuellen Erwerbseinkommen, also ohne Berücksichtigung der Einkommenssituation des Haushalts, in dem der Geförderte lebt, zu präferieren.

⁵⁹² Schupp et al. [1999] S. 508 f, Steiner, Jacobebbinghaus [2001] S. 20 ff.

⁵⁹³ Holleder et al. [2002] S. 36 ff. und 87 ff.

⁵⁹⁴ Buslei, Steiner [1999] S. 101-105, Kaltenborn [1999a] S. 51-53, Schneider [2002c] S. 6 ff.

Da die gewährten Lohnsubventionen der Einkommensteuerpflicht unterliegen⁵⁹⁵, werden die verteilungspolitisch problematischen Wirkungen, die möglicherweise in Paarhaushalten entstehen können, zumindest zum Teil über die der Einkommensbesteuerung innewohnende Progressionswirkung wieder kompensiert.

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, die individuelle Lohnsubvention an verschiedenen Bezugsgrößen anzuknüpfen. Denkbar ist z.B. nach dem Vorbild des EITC in den USA (siehe 4.2.1.1) ein Zuschuss auf der Basis des Jahreseinkommens. Dies hätte den Vorteil, dass der administrative Aufwand vergleichsweise gering wäre. Andererseits müsste dann wohl auch über monatliche Abschläge nachgedacht werden, da Beschäftigte im Niedriglohnsektor eher auf eine laufende Unterstützung angewiesen sind, so dass ein solches Verfahren letztlich wieder aufwendig wäre.

Als zweite, realistischere Möglichkeit bietet sich die Subvention auf der Basis des monatlichen Erwerbseinkommens. Dies bietet sich auch insofern an, weil auch die Sozialversicherungsbeiträge unabhängig von der Zahlweise des Lohnes bzw. Gehaltes monatlich vom Arbeitgeber abgeführt werden. Eine Subvention auf der Basis von Monatseinkommen hat aber auch Nachteile.

Zum einen führt eine Lohnsubvention auf der Basis monatlicher Erwerbseinkommen dazu, dass neben der eigentlichen Zielgruppe, den Geringqualifizierten, auch hochqualifizierte in geringerem Stundenumfang und damit mit einem geringeren Monatseinkommen ausgeübte Arbeit subventioniert wird. Damit würde die Zielerreichungsgrad eingeschränkt und die Effektivität und Effizienz der Subvention sinkt.

Zum anderen werden mit einer Lohnsubvention auf der Basis von Monatseinkommen in bestimmten Konstellationen negative Anreize zur Reduzierung der individuellen Arbeitszeit gesetzt, um von der Förderung zu profitieren.⁵⁹⁶ Modellrechnungen zeigen, dass die kontraktiven Effekte so stark sein können, dass die Lohnsubvention das Arbeitsangebot insgesamt sogar reduziert. Neu auf den Arbeitsmarkt tretende Arbeitskräfte fangen den mit dieser Verhaltensänderung verbundenen Rückgang des Arbeitsvolumens nicht auf, weil auch sie häufig keine Vollzeitbeschäftigung anstreben. Durch den Rückzug gut Verdienender aus der Vollzeitbeschäftigung entstehen wiederum Ausfälle bei den Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträgen, die durch die vergrößerte Zahl der Beschäftigten nicht aufgefangen werden.⁵⁹⁷ Dieser Effekt kann mit einer langen Degressionszone, in der die Förderung abgeschmolzen wird, zwar abgeschwächt aber in Bezug auf Paarhaushalte nicht völlig verhindert werden.

Diese negativen Angebotsreaktionen können verhindert werden, wenn die Bezugsbasis der Lohnsubvention nicht das Monatseinkommen, sondern der Stundenlohn ist. Mit einer Subvention auf Stunden-

⁵⁹⁵ Soweit die Höchstbeträge für den Sonderausgabenabzug/Vorwegabzug (§ 10 Absatz 3 EStG) nicht durch andere Versicherungsaufwendungen aufgefüllt werden, nehmen die steuerpflichtigen Einkünfte entsprechend der Arbeitgeberlohnsubvention zu.

⁵⁹⁶ Steiner [2000] S. 385

⁵⁹⁷ Schneider [2002c] S. 9

lohnbasis, die naturgemäß ebenfalls monatlich ausgezahlt werden sollte, wird verhindert, dass hochqualifizierte Teilzeitarbeit gefördert wird. Gleichzeitig werden die Anreize zur Reduzierung des Arbeitsvolumens beseitigt, da nicht mehr das arbeitszeitunabhängige Monatseinkommen maßgeblich ist. Mit einer Subvention auf Stundenlohnbasis ist sogar der umgekehrte Effekt denkbar, d.h. die Anreize zur Ausweitung des Arbeitsvolumens werden erhöht.

Eine Subvention auf Stundenbasis hat aber auch Nachteile. So ist insbesondere bei Angestellten die Ermittlung der Stundenlöhne unter Umständen problematisch. Auch kann der Missbrauch, etwa durch eine fiktive Anhebung der Arbeitszeit bei gleichem Bruttolohn⁵⁹⁸ nur mit hohem Kontrollaufwand verhindert werden. Allerdings sollte allein die Tatsache, dass ein Missbrauch, der ohnehin auch unter den gegebenen Bedingungen in anderen beitrags- und steuerrelevanten Aspekten des Arbeitsverhältnisses (z.B. Arbeitslohn) bereits möglich ist, nicht dazu führen, eine beschäftigungspolitisch sinnvolle Maßnahme von vornherein auszuschließen.

Auch wenn eine Subvention auf Stundenlohnbasis wegen des höheren Verwaltungs- und Kontrollaufwandes mit höheren administrativen Kosten verbunden ist, erscheint diese Form der Lohnsubvention im Hinblick auf die Zielsetzung, geringqualifizierte in Arbeit zu bringen, am wirksamsten.

Auch der von Prof. Scharpf entwickelte Vorschlag⁵⁹⁹ sieht eine Subvention auf Stundenlohnbasis für die Arbeitnehmer vor. Das auf der Grundlage dieses Vorschlags entwickelte Modell der Friedrich-Ebert-Stiftung⁶⁰⁰ sah im Ergebnis ebenfalls eine Subvention vor, die einer Zuschussung auf der Basis von Stundenlöhnen sehr nahe kommt.

Das mit verschiedenen Wissenschaftlern⁶⁰¹ besetzte „Benchmarking Committee“ des „Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ griff die Vorschläge auf und entwickelte verschiedene Varianten eines eigenen Subventionsmodells, die im Ergebnis ebenfalls auf eine Subvention auf Stundenbasis hinauslaufen, da nur bei einer Vollzeitbeschäftigung von mindestens 35 Wochenstunden die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge bis zu einem Betrag von 639,11 bzw. 766,93 € voll und dann bis 1.278,23 bzw. 1.533,88 € degressiv auf Null abnehmend, subventioniert werden sollten. Bei einer geringeren Arbeitszeit sollten sich die Zuschüsse proportional vermindern (siehe auch 4.1.1.1).⁶⁰²

Ein zumindest aus theoretischer Sicht bestehender weiterer Nachteil könnte darin gesehen werden, dass mit einer Stundenlohnsubvention Anreize für bereits Beschäftigte geboten werden, das Arbeitsvolumen, d.h. die Arbeitszeit auszuweiten. Damit käme zumindest ein Teil des Beschäftigungszuwachses nicht neuen Beschäftigungsverhältnissen zugute. Auch wenn dieser Effekt den Zielerreichungsgrad der Maßnahme, die darin besteht, die Zahl der beschäftigten Geringqualifizierten zu erhöhen, einschränken kann, ist die Ausweitung des Arbeitsvolumens bereits Beschäftigter bis zu gewissen Grenzen aus

⁵⁹⁸ Kaltenborn [1999a] S. 95 f.

⁵⁹⁹ Scharpf [1994]

⁶⁰⁰ Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung [1998], S. 266 ff.

⁶⁰¹ Wolfgang Streeck, Rolf G. Heinze, Gerhard Fels, Heide Pfarr

⁶⁰² Fels et al. [1999]

gesamtwirtschaftlicher Sicht sogar zu begrüßen. Ob dadurch automatisch die Beschäftigungschancen für erwerbslose Geringqualifizierte beeinträchtigt werden, ist dabei ohnehin nicht sicher. Um diesen Effekt dennoch zu begrenzen und möglichst keine zusätzlichen Anreize zur Leistung von Überstunden zu bieten, sollte die Höchstzahl der zu bezuschussenden Stunden auf die arbeitsvertraglich vereinbarte Stundenzahl und höchsten 40 Stunden in der Woche begrenzt werden. Überstunden werden nicht subventioniert.

Vorgeschlagen wird daher eine Subvention der Arbeitnehmer- und Arbeitgebersozialversicherungsbeiträge auf der Basis von Stundenlöhnen. Dabei werden keine Überstunden subventioniert, d.h. es werden nur die tatsächlich geleisteten, arbeitsvertraglich vereinbarten Regelarbeitsstunden und die dafür gezahlten Entgelte berücksichtigt. Die absolute Höchstzahl an wöchentlichen Stunden, die bezuschusst werden, sollte auf 40 begrenzt werden. Inwieweit moderne Formen der Arbeitszeitflexibilisierung, z.B. in Form Arbeitszeitkonten berücksichtigt werden sollen, müsste im Einzelfall geprüft werden.

Der Zuschuss sollte nicht auf der Basis der individuellen Beiträge sondern eines einheitlich zu bestimmenden Beitragssatz festgesetzt werden. Dieser Beitragssatz sollte der durchschnittlichen Belastung entsprechen. Eine jährliche Anpassung wäre möglich ist aber nicht erforderlich, da die Lohnsubvention nicht zwangsläufig der tatsächlichen Höhe der Beiträge folgen muss.

Die pauschale Festlegung eines einheitlichen und damit fiktiven Beitragssatzes hat zwei Vorteile. Zum einen ist die administrative Umsetzung einfacher, da sonst der wegen der variierenden Krankenversicherungsbeiträge unterschiedliche Gesamtsozialversicherungsbeitrag individuell überprüft und unter Umständen sogar unterjährig angepasst werden müsste. Und zum anderen würde die Erstattung des individuellen Sozialversicherungsbeitrages dazu führen, dass die Beschäftigten im subventionierten Niedriglohnsektor dann keine Anreize mehr hätten, bei der Wahl der Gesetzlichen Krankenkasse auch die Beitragssatzhöhe in die Überlegungen mit einzubeziehen, so dass ein wettbewerbliches Element im Bereich der Krankenversicherung geschwächt werden würde.

Nach den Beitragssatzerhöhungen bei der Gesetzlichen Rentenversicherung von 19,1 auf 19,5 % zum 1. Januar 2003 und den durchschnittlichen Beitragssatzansteigerungen im Jahre 2002 bei den Gesetzlichen Krankenkassen auf durchschnittlich etwa 14,3 % betragen die Gesamtbeiträge einschließlich der Beiträge zur Sozialen Pflegeversicherung von 1,7 % und zur Arbeitslosenversicherung von 6,5 % insgesamt 42 %. Da die Krankenversicherungsbeiträge 2003 eingefroren bleiben und auch der Beitragssatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung zumindest für 2003 ausreichen dürfte, kann von einer durchschnittlichen Belastung von 42 % ausgegangen werden.

6.2.3 Höhe der Subvention

Die für den Erfolg der Maßnahme wohl wichtigste Frage ist die Höhe der Subvention. Aus der mikroökonomischen Perspektive sind die Angebots- und Nachfrageeffekte dann sehr groß, wenn die Subvention ein möglichst großes Einkommensspektrum erfasst und darüber hinaus durch eine großzügig bemessene Gleitzone negative Anreizwirkungen im Abschmelzbereich der Subvention verhindert werden.

Unter Berücksichtigung der makroökonomischen Effekte bestehen bei einem großzügig bemessenen Subventionsarrangement eine Reihe von Problemen. Zum einen sind die Wechselwirkungen zwischen der subventionierten und unsubventionierten Beschäftigung zu berücksichtigen⁶⁰³ und zum anderen sind die kreislaufwirtschaftlichen Effekte, die sich aus der notwendigen Gegenfinanzierung der Mittel ergeben, zu beachten.

Wechselwirkungen zwischen subventionierter und unsubventionierter Arbeit, d.h. in diesem Falle zwischen qualifizierter und nichtqualifizierter Arbeit sind auf direktem und indirektem Wege denkbar. Zum einen können auf indirektem Wege in Folge der sinkenden Lohnkosten die relativen Preise in den Branchen sinken, in denen der Beschäftigungsanteil von Geringqualifizierten vergleichsweise höher ist. Der gleiche Effekt ist auch zwischen generell arbeitsintensiven und kapitalintensiven Branchen denkbar. Die dadurch induzierten Nachfrageänderungen können dazu führen, dass einzelne Branchen besonders profitieren. Da die Subvention der Lohnkosten im Unterschied zu sektoralen Förderansätzen (siehe 4.2.3) aber grundsätzlich alle Sektoren erfassen, dürften sich mögliche Verdrängungseffekte zwischen einzelnen Sektoren in Grenzen halten. Treten diese wohl nur schwer messbaren Effekte dennoch ein, so sind sie aber letztlich Ergebnis der gewollten Förderung der beschäftigungspolitischen Problemgruppe der Geringqualifizierten und müssen in Hinblick auf das Politikziel hingenommen werden.

Zum anderen können aber auch branchenunabhängig direkte Substitutionseffekte zwischen qualifizierter und nichtqualifizierter Arbeit entstehen. Auf der Grundlage von auf Kreuzpreiselastizitäten basierenden Berechnungen kommt es durch Niedriglohnsubventionen und den damit verbundenen Lohnreduktionen zu einer Verschiebung der Arbeitsnachfrage nach Geringqualifizierten. So führt eine Lohnreduktion im Niedriglohnbereich um 10 % zu einem Nachfragerückgang nach qualifizierten Männern um 0,6 % und qualifizierten Frauen um 0,4 %. Die geringfügigen Substitutionseffekte zwischen qualifizierter und nichtqualifizierter Arbeit werden aber durch Ausgleichseffekte weitgehend kompensiert.⁶⁰⁴ Selbst wenn dieser Effekt zu Verschiebungen in der Arbeitsnachfrage zu Lasten höherqualifizierter Arbeit führt, wäre dies mit Blick auf die besonderen Probleme der geringqualifizierten vertretbar.

⁶⁰³ Hagen, Steiner [2000] S. 155

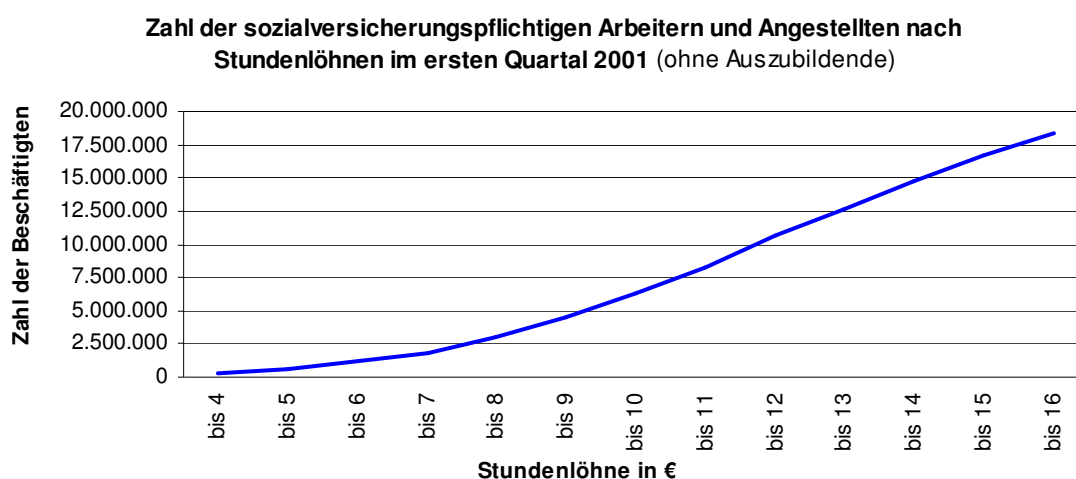
⁶⁰⁴ Buslei, Steiner [1999] S. 89, 90

Während die Wechselwirkungen zwischen subventionierter und unsubventionierter Arbeit gering sein dürften und darüber hinaus auch hinnehmbar wären, sind die kreislaufwirtschaftlichen Wirkungen, die sich aus der Gegenfinanzierung der für die Subvention der Sozialversicherungsbeiträge erforderlichen Mittel ergeben, nicht ohne weiteres zu vernachlässigen (siehe 4.1.1.3).

Grundsätzlich nehmen die negativen kreislaufwirtschaftlichen Effekte mit steigendem Mitteleinsatz zu. Insofern besteht ein Zielkonflikt zwischen einem möglichst wirksamen Beschäftigungseffekt auf der Mikroebene und einer möglichst geringen gesamtwirtschaftlichen Belastung durch die Finanzierung der Mittel. Da einerseits kaum geeignete makroökonomische Modelle vorliegen, die die Kreislaufwirkungen abbilden können⁶⁰⁵ und diese andererseits bisher auch nicht mit mikroökonomisch basierten Modellen kombiniert werden können, ist eine modelltheoretische Optimierung eines solchen Subventionsprogramms bisher nicht möglich.

Das vorgesehene Subventionsdesign sieht eine flächendeckende Subventionierung auch des Bestandes auf Stundenbasis vor. Unabhängig davon, mit welchem Subventionsprogramm der gesamtwirtschaftlich optimale Effekt erzielt wird, zeigt eine Auswertung des SOEP in Bezug auf die Schichtung der sozialversicherungspflichtigen Arbeiter und Angestellten nach Stundenlöhnen für das erste Quartal 2001, dass die Zahl der Beschäftigten mit jedem €, um den der Subventionsbereich ausgeweitet hat, sprunghaft ansteigt.⁶⁰⁶ Während lediglich rund 633.000 Beschäftigte einen Stundenlohn von weniger als 5 € erhalten, erzielen etwa 10 Mio. Beschäftigte einen Stundenlohn von bis zu 10 €. Die nachfolgende Graphik verdeutlicht die Verteilung.

Graphik 6.1⁶⁰⁷



Mit jedem zusätzlichen €, um den der subventionierte Stundenlohnbereich ausgeweitet wird, steigen die Kosten für die Bezuschussung bereits bestehender Beschäftigungsverhältnisse sprunghaft an. Auch

⁶⁰⁵ Schupp et al. [1999] S. 504

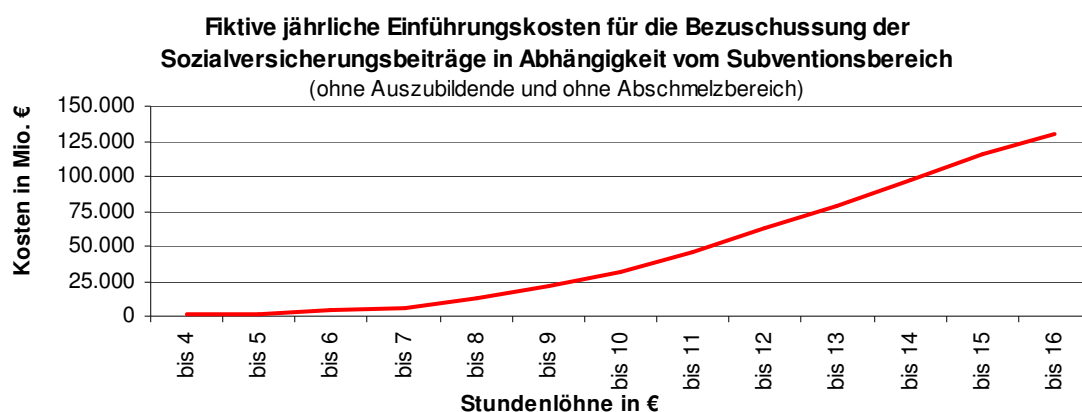
⁶⁰⁶ Datenbasis: SOEP, Berechnungen des DIW, Die Stichprobe besteht aus 9.234 Befragten, hochgerechnet auf 26,381 Mio. Beschäftigte. Die Stundenlöhne im ersten Quartal 2001 schließen etwaige Überstunden des letzten Monats ein.

⁶⁰⁷ SOEP, Berechnungen des DIW

wenn bei gegebenen Angebots- und Nachfrageelastizitäten die zusätzlichen Beschäftigungseffekte zunehmen, dürften die fiskalischen und gesamtwirtschaftlichen Risiken überproportional anwachsen.

Eine einfache Modellrechnung zeigt, wie schnell die Einführungskosten in Abhängigkeit vom subventionierten Einkommensbereich steigen. Unterstellt man zur Vereinfachung, dass keine Abschmelzzone der Stundenlohnsubvention eingerichtet wird, ergibt sich bei einer durchschnittlichen Wochenarbeitszeit von 28,25 Stunden⁶⁰⁸ und einer Beitragsbelastung von 42 % folgende Kostenbelastung in Abhängigkeit vom zu subventionierenden Stundenlohnspektrum.

Graphik 6.2⁶⁰⁹



Subventioniert man die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber mit einem Stundenlohn von bis zu 5 € vollständig, dann entstehen jährlich Kosten in Höhe von rund 1,74 Mrd. €. Erweitert man den Subventionsbereich um einen €, erhöht sich der Finanzierungsbedarf bereits um mehr als das Doppelte auf etwa 3,79 Mrd. €. Werden die Sozialversicherungsbeiträge von Beschäftigten mit Stundenlöhnen bis zu 8 € vollständig getragen, beträgt der jährliche Subventionsaufwand fast 12,55 Mrd. €. Damit erreicht allein die Bezuschussung bereits bestehender Beschäftigungsverhältnisse im unteren Einkommenssegment sehr schnell eine gesamtwirtschaftlich relevante und fiskalpolitisch im Hinblick auf den europäischen Stabilitätspakt nicht zu vernachlässigende Größenordnung.

Da geeignete Modelle für eine modelltheoretische Optimierung nicht vorliegen, orientiert sich das Subventionsdesign an den gegebenen Rahmenbedingungen der Arbeitsmarktordnung. In jedem Falle sollte die Subvention in Ergänzung der anreizstiftenden Reform der Sozialhilfe auf das untere Einkommenssegment beschränkt werden, um einerseits die Einführungskosten zu begrenzen und andererseits die Wirkungen der Reform der Grundsicherung zu verstärken. Neben der verstärkenden Wirkung auf die erwerbsfähigen Sozialhilfebezieher sollte die Lohnsubvention aber auch die beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen für diejenigen der etwa drei Mio. Geringqualifizierten verbessern, die

⁶⁰⁸ Statistisches Bundesamt, Arbeitskräfteerhebung 2002 (für 2000) Produzierendes Gewerbe und Dienstleistungen (Bereiche Handel, Gastgewerbe, Kredit- und Versicherungsgewerbe)

⁶⁰⁹ Eigene Berechnung, Datenbasis: SOEP (Stundenlöhne im ersten Quartal 2001). Berechnung ohne Abschmelzbereich. Für die jeweiligen Einkommensbereiche wurde der jeweilige Höchstwert des Stundenlohns berücksichtigt.

keine Transferleistungen erhalten und insofern auch nicht von den im 5. Abschnitt vorgeschlagenen Reformen betroffen sind.

Ein möglicher Anknüpfungspunkt für den gewählten Subventionsbereich ist die bestehende „Mini-Job-Regelung“. Bis zu einem Monatseinkommen von 400 € bleibt eine Beschäftigung sozialabgabenfrei, wenn die Beschäftigung regelmäßig 15 Stunden nicht übersteigt. Rein rechnerisch liegt damit der Stundenlohn bei Ausschöpfung der vollen Stundenzahl bei 6,15 €.

Oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze besteht seit dem 1. April 2003 eine Gleitzone, in der die Arbeitnehmersozialversicherungsbeiträge bis zu einem Arbeitsentgelt von 800 € auf 100 % anwachsen. Da die Bezugsbasis allerdings das monatliche Arbeitsentgelt bildet, ist eine adäquate Übertragung auf eine Stundenlohnsubvention nicht ohne weiteres möglich. Legt man die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit im Verarbeitenden Gewerbe von 30,8 Stunden zu Grunde, entspräche dies einem rechnerischen Stundenlohn von etwa 6 €, also dem gleichen Stundenlohn, wie er sich bei einem geringfügigen Beschäftigungsverhältnis unter Ausschöpfung der Verdienstgrenze und der maximalen wöchentlichen Stundenzahl ergibt. Bei einer Teilzeittätigkeit von 25 Wochenstunden liegt der rechnerische Stundenlohn bei einem Monatsarbeitsentgelt von 800 € bei etwa 7,38 €.

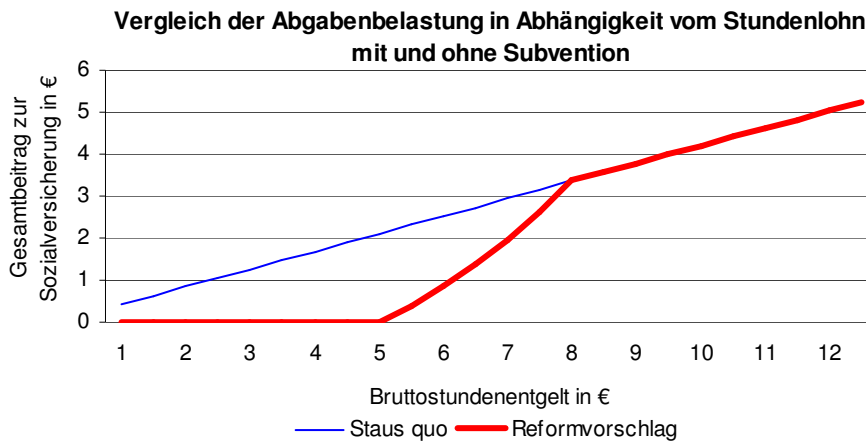
Um das Subventionsarrangement betraglich etwa auf die bereits bestehenden, inhaltlich allerdings völlig anders ausgestalteten Rahmenbedingungen der abgabenreduzierten bzw. befreiten Beschäftigung abzustimmen, bietet es sich daher an, die Lohnsubvention auf ein Stundenlohnspektrum von bis zu 8 € zu erstrecken. Damit würden auf der Grundlage der Daten des SOEP etwa 3,03 Mio. bereits bestehende sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse von der Lohnsubvention erfasst. Dies entspricht etwa 11,5 % der bestehenden sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse.⁶¹⁰

Zur Vermeidung negativer Anreize, die durch ein abrupten Wegfall der Förderung ab einem bestimmten Stundenlohn eintreten können, muss eine ausreichend dimensionierte Zone eingeführt werden, in der die Lohnsubvention linear abgeschmolzen werden. Um hohe marginale Grenzbelastungen in Bezug auf den Nettostundenlohn als Funktion des Bruttostundenlohn zu vermeiden, sollte die Progressionszone etwa 3 € betragen. Steigt der Beitragssatz zur Sozialversicherung innerhalb eines Stundenlohnspektrums von nur 2 € von 0 auf 21 %, führt der starke Rückgang der Subvention dazu, dass der Nettoeinkommenszuwachs innerhalb der letzten 0,5 € vor Auslaufen der Subvention so gut wie null ist. Dies hätte möglicherweise negative Auswirkungen auf die Lohnmobilität und der damit verbundenen Anreize zur Erhöhung der individuellen Arbeitsproduktivität, auch wenn Anpassungsreaktionen in Form von Stundenlohnanpassungen im Unterschied Arbeitszeitanpassung eher schwieriger realisierbar sind.

Daher wird vorgeschlagen, die Arbeitgeber- und Arbeitnehmersozialversicherungsbeiträge bis zu einem Stundenlohn von 5 € vollständig und dann bis 8 € linear auf Null auslaufend zu bezuschussen.

Damit schafft man eine ausreichend dimensionierte Zone, in der die Förderung ausläuft, ohne dass nennenswerte negative Anreize im Hinblick auf die Gestaltung der Stundenlöhne gesetzt werden. Die nachfolgende Graphik verdeutlicht die Wirkung der Lohnsubvention und des Abschmelzbereiches in Abhängigkeit vom Stundenlohn.

Graphik 6.3



Insgesamt werden damit die Sozialversicherungsbeiträge für etwa 0,63 Mio. bestehende sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse vollständig und für etwa 2,40 Mio. teilweise subventioniert.⁶¹¹

6.2.4 Verhältnis der Lohnsubvention zur Regelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, Abschaffung der Gleitzone und Anrechnung auf die steuerliche Förderung

Grundsätzlich können die Regelungen für die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse („Mini-Jobs“) und die Subvention der Arbeitnehmer- und Arbeitgebersozialversicherungsbeiträge nebeneinander gelten.

Mit der Lohnsubvention auf Stundenbasis entfallen in vielen Fällen die Anreize zur Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung, da bis zu einem Stundenlohn von 5 € keine und bis 8 € nur reduzierte Sozialversicherungsbeiträge anfallen, gleichzeitig aber ein voller Leistungsanspruch besteht.

Auch die Nachfrage nach „Mini-Jobs“ in diesem Stundenlohnsegment würde auf Grund der Arbeitgebersubvention der Sozialversicherungsbeiträge deutlich zurückgehen. Wegen der im Abschnitt 4.2.2 dargestellten eher skeptisch zu beurteilenden Wirkungen der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse auf die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung wäre ein Rückgang dieser Beschäftigungsform unproblematisch.

⁶¹⁰ ohne Auszubildende

⁶¹¹ Eigene Berechnung, Datenbasis: SOEP (Stundenlöhne im ersten Quartal 2001), ohne Auszubildende

In bestimmten Konstellationen würde sich aber auch zukünftig die Ausübung einer Tätigkeit als „Mini-Job“ lohnen, insbesondere dann, wenn höherqualifizierte Tätigkeiten mit einem Stundenlohn über 8 € in geringem Umfang ausgeübt werden. Auch für die sog. „Lohnsteuerklasse-V-Fälle“ kann die Aufnahme eines „Mini-Jobs“ trotz der Lohnsubvention im Rahmen eines regulären Beschäftigungsverhältnisses lohnend sein. Gleiches gilt in bestimmten Konstellationen für die Aufnahme einer Nebentätigkeit als „Mini-Job“.

Während die Regelungen zu den „Mini-Jobs“ und die Lohnsubvention grundsätzlich nebeneinander weiterbestehen können, müsste allerdings die seit dem 1. April 2003 eingeführte Gleitzone, nach der die Arbeitnehmersozialversicherungsbeiträge in einer monatlichen Einkommenszone von 401 bis 800 € sukzessive auf den vollen Beitragssatz ansteigen, entfallen. Diese Regelung steht im Widerspruch zum vorgeschlagenen Modell der Lohnsubvention, dessen Zweck nicht nur darin besteht, Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage zu stimulieren, sondern auch gleichzeitig auch sicherstellt, dass die Sozialversicherungsträger nicht belastet werden.

Damit werden die Wirkungen der eingeführten Gleitzone, die zu einseitigen Einnahmeausfällen bei den Sozialversicherungsträgern führt, die ceteris paribus zu steigenden Beitragssätzen führen, vermieden und die Sozialkassen werden gestärkt.

Mit dem „Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ wurde für Privathaushalte die Möglichkeit geschaffen, bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung eines Arbeitnehmers im Privathaushalt bis zu 12 % der Aufwendungen, maximal jedoch 2.400 € im Jahr von der Steuerschuld abzusetzen (siehe auch 4.2.3.2). Um eine Doppelförderung auszuschließen, sollten die in diesem Falle nach dem Vorschlag gewährten Zuschüsse zum Arbeitgebersozialversicherungsbeitrag mit der steuerlichen Förderung verrechnet werden.

6.2.5 Berücksichtigung der Lohnsubvention in der Sozialhilfe

Die Lohnsubvention ist so dimensioniert worden, dass sie den beschäftigungsfeindlichen Abgabenkeil am unteren Rand des Lohnspektrums verringern soll, um die Beschäftigungschancen für Geringqualifizierte zu verbessern. Gleichzeitig wurden im 5. Abschnitt Vorschläge entwickelt, die die beschäftigungspolitischen Fehlanreize des Abgaben-Transfer-Systems abbauen sollen.

Beide Maßnahmen zielen vorrangig auf die Gruppe der Geringqualifizierten. Um die anreizstiftende Wirkung beider Komponenten zu verstärken, müssen sie miteinander verzahnt werden. Dies bedeutet, dass die arbeitnehmerseitige Lohnsubvention bei der Bedarfsermittlung für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger unberücksichtigt bleiben sollte um einen gleitenden Übergang aus der Sozialhilfe in Erwerbsarbeit zu ermöglichen.

Bei der Berechnung des Sozialhilfeanspruchs sollte daher unterstellt werden, dass der erwerbstätige Sozialhilfeempfänger die anfallenden Sozialversicherungsbeiträge selbst trägt, da sich sonst das anzurechnende Erwerbseinkommen um den Arbeitnehmersubventionsteil erhöht, so dass sich damit der Sozialhilfebedarf und -anspruch entsprechend um die Subvention verringern würde. Die Arbeitnehmerlohnsubvention sollte das für die Bedarfsermittlung im Sinne von § 76 BSHG zu ermittelnde Einkommen nicht erhöhen.

Andernfalls würde die Lohnsubvention in ihrer Wirkung weitgehend an den Sozialhilfeempfängern vorbeigehen und lediglich die Arbeitsangebotsanreize für Personen außerhalb der Sozialhilfe, d.h. vor allem für Personen in der Stillen Reserve verbessern.⁶¹²

Die zusätzliche Arbeitsangebotswirkung für die rund 0,95 Mio. erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger würde sich so auf die vorgeschlagene Absenkung des Sozialhilfebedarfs in Kombination mit der abgesenkten Transferentzugsrate beschränken und der als Maßnahmenpaket konzipierte Vorschlag würde entwertet werden. Dies wiederum hätte Rückwirkungen auf den Erfolg der Lohnsubvention, da die Gesamtbeschäftigungswirkung wegen des dann beschränkten Adressatenkreises deutlich eingeschränkt wäre.

6.2.6 Zusammenfassung des Subventionsmodells

Unter Berücksichtigung der verschiedenen Erwägungen wird zusammenfassend folgendes Modell einer Lohnsubvention vorgeschlagen:

- Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf Stundenlohnbasis, wobei die Sozialversicherungsbeiträge bis zu einem Stundenlohn von 5 € vollständig getragen werden.
- Bei einem höheren Stundenlohn werden die Zuschüsse bis zu einem Stundenlohn von 8 € linear auf Null nach folgender Formel abgeschmolzen:

$$SZ = BSL \cdot (BS - ((BSL - AZA) \cdot (BS / (AZB - AZA))))$$

SZ = Stundenlohnzuschuss

BSL = Bruttostundenlohn (5 bis 8 €)

BS = Beitragssatz (0,42)

AZA = Stundenlohn, bei dem die Abschmelzzone beginnt (5 €)

AZB = Stundenlohn, bei dem die Abschmelzzone ausläuft (8 €)

- Der Zuschuss zum Sozialversicherungsbeitrag wird unabhängig von sonstigen Einnahmen des Beschäftigten oder seiner Haushaltsangehörigen gewährt. Die Zuschüsse unterliegen der Einkommensteuerpflicht.

⁶¹² Schnur, Walwei, Zika [1999] S. 13, Kaltenborn [1999a] S. 95

- Für beschäftigte Sozialhilfeempfänger wird der gewährte Arbeitnehmerzuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen bei der Bedarfsermittlung nicht berücksichtigt, d.h. es findet keine Anrechnung der Subvention auf den Sozialhilfeanspruch statt.
- Die Zahl der wöchentlich bezuschussten Arbeitsstunden wird auf höchstens 40 begrenzt. Überstunden werden nicht bezuschusst.
- Zuschussberechtigt sind alle sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer und deren Arbeitgeber, unabhängig davon, ob ein befristetes oder unbefristetes Arbeitsverhältnis vorliegt. Auszubildende sind von der Förderung ausgeschlossen.
- Der Zuschuss wird nicht auf der Basis des individuellen, sondern des durchschnittlichen Beitragssatzes für ein Kalenderjahr festgelegt. Für 2003 liegt der durchschnittliche Beitragssatz bei etwa 42 %.
- Die Lohnsubvention wird fallbezogen und insgesamt unbefristet gewährt.
- Die Regelungen zur bestehenden Gleitzone bei einem Monatsarbeitsentgelt von 401 € bis 800 €, in der die Arbeitnehmerbeiträge auf den vollen Beitragssatz anwachsen, müssten entfallen. Die steuerliche Förderung von Privathaushalten, die in ihrem Haushalt einen sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer beschäftigen, wird mit dem Arbeitgeberzuschuss zur Sozialversicherung verrechnet.

6.3 Annahmen zu den Beschäftigungseffekten

6.3.1 Beschäftigungseffekte der Lohnsubvention

Die bei den vorliegenden ökonometrischen Analysen zur Ermittlung von Beschäftigungseffekten einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge unterstellten Annahmen zu den relativen Elastizitäten von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage liegen teilweise sehr weit auseinander und erscheinen insgesamt so unscharf, dass ihre Differenz kaum erklärbar ist.⁶¹³ Insofern können für das vorgeschlagene Subventionsmodell keine plausiblen Schätzungen auf der Grundlage begründbarer Elastizitäten vorgenommen werden.

Im Abschnitt 4.1.1 wurden allerdings eine Reihe von Konzepten einer isolierten allgemeinen Lohnsubvention vorgestellt, die zum Teil in den Grundzügen mit dem hier vorgeschlagenen Modell übereinstimmen. Dies betrifft insbesondere das von Prof. Scharpf entwickelte Subventionsmodell, das eine degressive Subventionierung der Stundenentgelte zugunsten von Arbeitnehmern bis zu einem Stundenlohn von 7,67 € vorsieht,⁶¹⁴ sowie die Weiterentwicklung dieses Konzeptes durch die Zukunfts-

⁶¹³ Fels, Heinze, Pfarr, Streeck [1999] S. 29, Sinn, Holzner et al. [2002] S. 42

⁶¹⁴ Scharpf [1994] S. 111 ff.

kommission der Friedrich-Ebert-Stiftung in Form einer Bezuschussung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge⁶¹⁵ und durch die Bundestagsfraktion der SPD, die einen Vorschlag entwickelt hatte, in Modellversuchen die Sozialversicherungsbeiträge unterhalb eines Stundenlohns von 9,20 € degressiv gestaffelt zu subventionieren.⁶¹⁶

Das „Benchmarking Committee“ des „Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ griff die Vorschläge auf und entwickelte verschiedene Varianten eines eigenen Subventionsmodells, das zwar eine Subvention auf der Basis von Monatseinkommen vorsah, die Förderung aber auf Vollzeitbeschäftigungen von mindestens 35 Wochenstunden bezog. Danach sollten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge bis zu einem Betrag von 639,11 bzw. 766,93 € voll und dann bis 1.278,23 bzw. 1.533,88 € degressiv auf Null abnehmend, subventioniert werden.⁶¹⁷ Ferner ist in dem Konzept ein gesetzlicher Mindeststundenlohn von 4,09 € vorgesehen. Da die Förderung bei einer geringeren wöchentlichen Arbeitszeit proportional zur Arbeitszeit vermindert werden sollte, kommt auch dieses Modell, wie das der Friedrich-Ebert-Stiftung, einer Lohnsubvention auf Stundenlohnbasis sehr nahe.

Diese Konzepte wurden in verschiedenen mikroökonomisch basierten Gutachten auf ihre Beschäftigungseffekte hin untersucht. Die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchungen werden im Abschnitt 4.1.1.2 dargestellt. Die Ergebnisse weisen allerdings in Bezug auf die möglichen Beschäftigungseffekte vergleichbarer Modelle eine recht große Bandbreite in einer Größenordnung von etwa 50.000 bis 400.000.

Vor dem Hintergrund der großen Differenzen bei den Elastizitäten und im Hinblick auf die erheblichen Unterschiede bei den errechneten Beschäftigungseffekten vergleichbarer Subventionsmodelle besteht für die eigene Prognose ein großer Spielraum. Das DIW hat in seiner Untersuchung zu den fiskalischen Auswirkungen der Umsetzung des Modells des „Benchmarking Committee“ auf der Grundlage der verschiedenen vorliegenden mikroökonomisch basierten Untersuchungen und unter Berücksichtigung internationaler Erfahrungen in seinen Berechnungen einen Beschäftigungseffekt von 150.000 unterstellt.⁶¹⁸ Da das hier vorgeschlagene Modell dem vom DIW untersuchten Vorschlag in vielen Punkten sehr ähnlich ist, wird unter Berücksichtigung realistischer Annahmen zu den Arbeitsangebots- und Nachfrageelastizitäten ebenfalls von 150.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen ausgegangen. Die Schätzung liegt damit eher im unteren Bereich des sich auf der Grundlage der zahlreichen ökonomischen Analysen zu vergleichbaren Modellen bietenden Spielraumes.

Für die nachfolgenden Berechnungen wird unterstellt, dass durch die isolierte Einführung des Zuschusses zu den Arbeitgeber- und Arbeitnehmersozialversicherungsbeiträgen bis zu einem Stundenlohn von 8 € zusätzlich 150.000 neue Arbeitsplätze entstehen.

⁶¹⁵ Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung [1998] S. 266 ff.

⁶¹⁶ Deutscher Bundestag [1998] S. 8/9

⁶¹⁷ Die Förderung sollte erst ab einer Bagatellgrenze von 153,39 € einsetzen.

⁶¹⁸ Schupp et al. [1999] S. 501 f., siehe auch 4.1.1.2

6.3.2 Beschäftigungseffekte des Maßnahmenpakets

Die vorliegenden Studien haben jeweils nur eine isolierte Lohnsubvention ohne ergänzende Maßnahmen betrachtet. Systembedingt geht eine Subvention der Sozialversicherungsbeiträge an den Sozialhilfeempfängern vorbei, da die Abgabenbelastung für die Bedarfsbestimmung keine Rolle spielt. Höhere Sozialversicherungsbeiträge führen bei der Bestimmung des Sozialhilfebedarfes gemäß § 76 BSHG dazu, dass das auf die Sozialhilfe anzurechnende Einkommen entsprechend steigt und umgekehrt. Im Ergebnis ist es nicht verwunderlich, wenn sich nach den Ergebnissen mikroökonomisch basierter Schätzungen das Arbeitsangebotsverhalten der Sozialhilfeempfänger in Folge von Subventionen der Sozialversicherungsbeiträge kaum verändert.⁶¹⁹

Damit gehen isolierte Lohnsubventionen an einem beträchtlichen Teil der Zielgruppe der Geringqualifizierten vorbei. Von dem arbeitsangebotsseitigen Potential der etwa 3 Mio. Geringqualifizierten beziehen immerhin rund 0,8 Mio. auch Sozialhilfe (siehe 2.1.3.4). Nicht zuletzt auch deshalb haben die Untersuchungen fast einhellig zu dem Ergebnis geführt, dass eine allgemeine Lohnsubvention des Niedriglohnssektors wegen der sehr hohen Einführungskosten und der vergleichsweise geringen zusätzlichen Beschäftigungseffekte aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nicht zu empfehlen ist, da die fiskalischen Belastungen enorm sind und sich je zusätzlichem Beschäftigten in einer Größenordnung von 30.000 bis 70.000 € im Jahr bewegen.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wird eine flächendeckende Subvention des Niedriglohnssektors erst dann sinnvoll, wenn sie in weitere anreizstiftende Reformen eingebunden wird. Ein wesentliches Element sind die im fünften Abschnitt vorgeschlagenen Maßnahmen zum Abbau der beschäftigungspolitischen Fehlanreize und zur Verbesserung der Arbeitsanreize im Bereich der Sozialhilfe bzw. zukünftigen Grundsicherung des „Arbeitslosengeldes II“. Damit werden die Anreize zur Arbeitsaufnahme für die insgesamt 0,95 Mio. erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger gestärkt, von denen 0,8 Mio. dem Potential der Geringqualifizierten zugerechnet werden können.

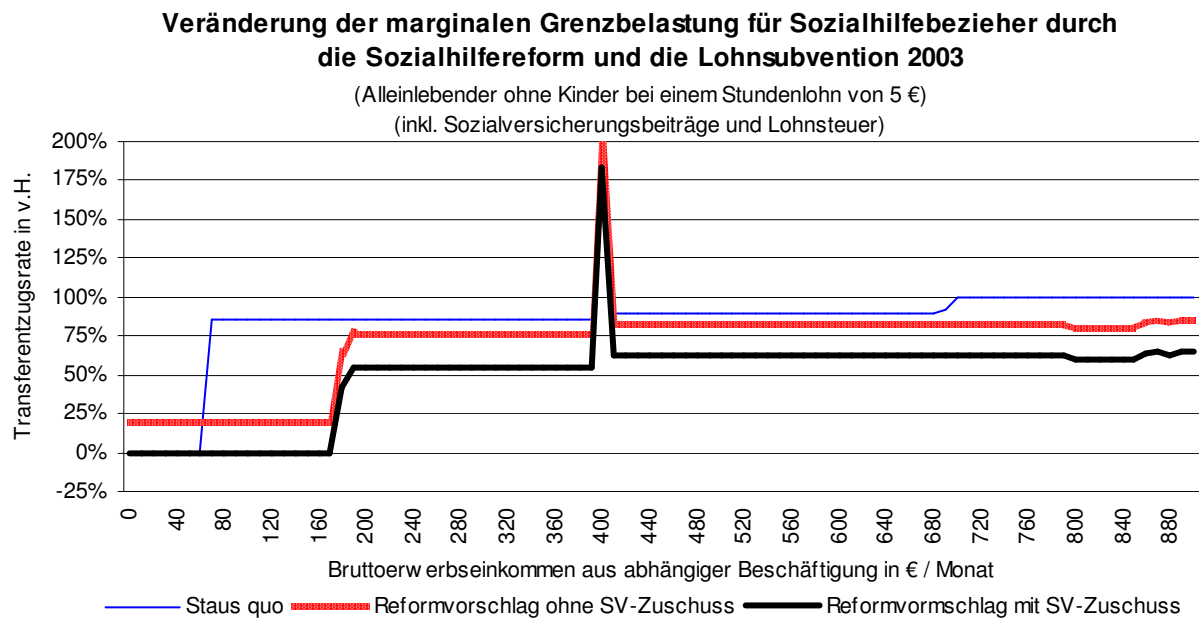
Gleichzeitig würde mit der Umsetzung der Vorschläge durch die Absenkung des Sozialhilfebedarfes in Höhe der Hälfte des Regelsatzes auch der faktische „Mindest- bzw. Anspruchslohn“ abgesenkt werden, so dass ein Freiraum für die Herausbildung von Marktlöhnen unterhalb der bisherigen, durch die Sozialhilfe begrenzten faktischen Mindestlöhne entsteht.

Dieser Spielraum würde bei der vorgeschlagenen Regelsatzhalbierung und einer Vollzeitbeschäftigung Stundenlöhne von etwa 1 € unter dem bisherigen Mindeststundenlohn zulassen, um den alten Lohnabstand zur neuen Sozialhilfe wiederherzustellen. Damit könnten eine Reihe von Geringqualifizierten eine Arbeit zu den nun etwas niedrigeren Stundenlöhnen finden, bei denen die Grenzproduktivität der Arbeit bisher unterhalb der alten „Marktstundenlöhne“ lag.

Wenn dann noch beide Maßnahmen miteinander sinnvoll verzahnt werden, in dem die gewährten Lohnsubventionen bei der Bedarfsbestimmung in der Sozialhilfe keine Rolle mehr spielen, verstärken

sich die Anreizwirkung auf die Sozialhilfeempfänger erheblich, da sowohl die Halbierung der Regelsätze in Verbindung mit der abgesenkten Transferentzugsrate zur Erhöhung der Arbeitsanreize führt als auch die Subvention der Sozialversicherungsbeiträge, die das verfügbare Nettoeinkommen des Hilfeempfängers deutlich erhöht. Die nachfolgende Graphik verdeutlicht diesen Effekt durch den Vergleich der marginalen Grenzbelastung für einen erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger bei einem Stundenlohn von 5 €.

Graphik 6.4



Bedingt durch die Subvention der Sozialversicherungsbeiträge liegt die marginale Grenzbelastung im dargestellten Fall noch einmal um 21 Prozentpunkte unter der in Folge der Sozialhilfereform bereits abgesenkten Grenzbelastung. Bis zu einem Erwerbseinkommen von 182,27 € ist die Grenzbelastung sogar leicht negativ, d.h. das Nettoeinkommen steigt wegen des Zuschusses zu den Sozialversicherungsbeiträgen, die nicht auf die Sozialhilfe angerechnet werden, schneller als das Erwerbseinkommen. Damit liegt die Grenzbelastung in diesem Fall über den gesamten Einkommensbereich des geringverdienenden Sozialhilfeempfängers unter Ausschöpfung der höchstmöglichen Förderung (40 Wochenstunden) zum Teil erheblich unter der Grenzbelastung eines Durchschnittsverdieners, die bei etwa 65 % liegt.⁶²⁰

Aber auch bei einem höheren Stundenlohn, z.B. 7 € und einer entsprechend abgesenkten Subvention der Sozialversicherungsbeiträge liegt die marginale Grenzbelastung immer noch 7 Prozentpunkte unter der bereits durch die Sozialhilfereform abgesenkten Grenzbelastung und damit weit entfernt von der in großen Teilen prohibitiv wirkenden Grenzbelastung im System der bestehenden Sozialhilfe.

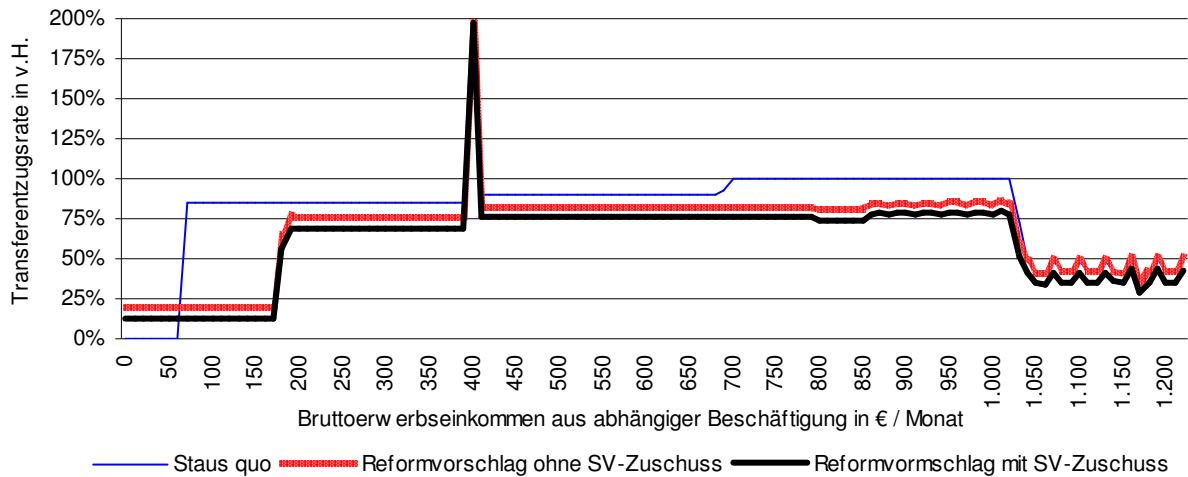
⁶¹⁹ Kaltenborn [1999a] S. 95

⁶²⁰ Sinn, Holzner et al. [2002] S. 39, Sinn [2002b] S. 18, 29

Graphik 6.5

Veränderung der marginalen Grenzbelastung für Sozialhilfebezieher durch die Sozialhilfereform und die Lohnsubvention 2003

(Alleinlebender ohne Kinder bei einem Stundenlohn von 7 €)
(inkl. Sozialversicherungsbeiträge und Lohnsteuer)



In dem Maße, wie die Lohnsubvention auch die bisherigen Transferempfänger erreicht, wird der Gesamtbeschäftigungseffekt größer und die Wirksamkeit der Lohnsubvention selbst verstärkt sich. Da die Lohnsubvention auch die 0,95 Mio. erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger erreicht, dürfte der Gesamteffekt der zusätzlichen Beschäftigung über die auf der Grundlage vorliegender mikroökonomisch basierter Berechnungen einer isolierten Lohnsubvention geschätzten 150.000 hinausgehen.

Im Abschnitt 5.2.4.3 wurde der Beschäftigungseffekt der vorgeschlagenen Sozialhilfereform auf der Grundlage von Studien zu vergleichbaren Vorschlägen auf 100.000 Hilfeempfängern geschätzt. Bei der Annahme dieses Wertes wurde unter Berücksichtigung des Kombinationscharakters von Regelsatzkürzung und abgesenkter Transferenzugsrate aus dem vorliegenden Spektrum der Schätzungen bereits ein am oberen Rand liegender Wert gewählt. Dabei wurde auch die zusätzliche Wirkung der Subvention der Sozialversicherungsbeiträge mit berücksichtigt. In den weiteren Betrachtungen wird unterstellt, dass die 100.000 ehemaligen Sozialhilfeempfänger zumindest in der Phase des beruflichen Wiedereinstiegs eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im subventionierten Lohnsegment finden werden.

Da sich die Schätzungen der Beschäftigungseffekte isoliert auf zwei unterschiedliche Maßnahmen und im Grunde auch auf zwei unterschiedliche Adressatenkreise bezogen haben, d.h. Transfer- und Nichttransferempfänger, können die Beschäftigungseffekte der Lohnsubvention einerseits und der Sozialhilfereform andererseits kumuliert werden, wobei bei letzterer in Bezug auf den Beschäftigungseffekt die verstärkende Wirkung der Lohnsubvention bereits berücksichtigt wurde.

Damit wird unterstellt, dass in Folge der vorgeschlagenen Sozialhilfereform und der Subvention der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung ein zusätzlicher Beschäftigungseffekt von insgesamt 250.000 entsteht.

6.3.3 Zeitliche Dimension der Beschäftigungseffekte

Für die Bewertung der fiskalischen Auswirkungen und damit auch die Abschätzung der gesamtwirtschaftlichen Vertretbarkeit des Konzeptes von wichtiger Bedeutung ist die Frage, in welchem Zeitraum diese zusätzlichen Beschäftigungseffekte eintreten. Mit der vorgeschlagenen flächendeckenden Subvention entstehen durch die Bezuschussung bereits bestehender Beschäftigungsverhältnisse sofort Kosten in erheblichem Umfang, während die Selbstfinanzierungseffekte, die sich aus der zusätzlichen Beschäftigung in Form von Minderausgaben und Mehreinnahmen ergeben und damit die Gesamtbilanz entlasten, erst in dem Maße eintreten, wie die erwarteten zusätzlichen Arbeitsplätze entstehen.

Die Entstehung neuer Arbeitsplätze im Ergebnis veränderter Rahmenbedingungen braucht allerdings eine gewisse Zeit. Die Unternehmen müssen neue Arbeitsplätze erst einrichten. Auch die Nachfrage privater Haushalte nach personenbezogenen oder Haushaltsdiensten muss sich erst entwickeln, so dass die Absorption des zusätzlichen Arbeitsangebotes erst mit zeitlicher Verzögerung und sukzessive zu erwarten ist.⁶²¹ Andererseits zeigen Simulationsergebnisse des IAB auf der Basis des makroökonomischen SYSIFO-Modells,⁶²² dass die Beschäftigungseffekte im Ergebnis veränderter Rahmenbedingungen relativ schnell eintreten und dann ceteris paribus auch relativ stabil bleiben.⁶²³

Alternativ dazu wäre es rein rechnerisch möglich, den sukzessiven Beschäftigungsaufbau durch eine Betrachtung von Zeitreihen darzustellen. Da die vorliegenden mikroökonomischen Untersuchungen zu vergleichbaren Subventionsmodellen aber keine Aussagen zur zeitlichen Dimension der Effekte treffen, müsste sich eine entsprechende Analyse allerdings auf vage Schätzungen stützen, so dass die Ergebnisse wenig aussagekräftig wären.

Insofern wird vereinfachend unterstellt, dass die Beschäftigungseffekte in Höhe von 250.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen in dem Jahr entstehen, für das die nachfolgenden Berechnungen zu den fiskalischen Auswirkungen des Maßnahmenpakets vorgenommen worden sind.

6.4 Fiskalische Auswirkungen der Lohnsubvention

Für die Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen des vorgeschlagenen Maßnahmenpakets ist die Abschätzung der fiskalischen Effekte von entscheidender Bedeutung. Unabhängig davon, auf welchem Wege die erforderlichen Mittel für die nichtlineare Absenkung der Lohnnebenkosten im Niedriglohnbereich gegenfinanziert werden, ist dabei zunächst die Ermittlung der Höhe des Mittelbedarfes von Bedeutung. Neben der Bruttokosten für die Subvention sind dabei auch die Effekte zu berücksichtigen, die zu Entlastungen führen. Die verbleibende Nettobelastung muss dann im Lichte des realistischerweise zu erwartenden Beschäftigungseffekt betrachtet und bewertet werden. Ein entschei-

⁶²¹ Schneider, H. [2002c] S. 13, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [2002] S. 22 f.

⁶²² zum Modell siehe auch 4.1.1.3

⁶²³ Schnur, Walwei, Zika [1999]

dender Indikator sind dabei die Nettokosten, die rechnerisch auf jeden zusätzlichen Arbeitsplatz entfallen.

Bei der Betrachtung der fiskalischen Wirkungen muss methodisch zwischen den Wirkungen unterschieden werden, die aus der vorgeschlagenen Lohnsubvention im engeren Sinne resultieren und den Wirkungen, die sich aus dem Gesamtpaket unter Einschluss der vorgeschlagenen Sozialhilfereform ergeben. Da sowohl im Hinblick auf die Beschäftigungswirkung als auch auf die fiskalischen Implikationen eine enge Wechselwirkung besteht, kommt es zu Überschneidungen von Effekten, die sowohl der Lohnsubvention als auch der Sozialhilfereform zugerechnet werden können. Bei der Ermittlung der Effekte aus der Lohnsubvention sind daher die überlagernden Effekte entsprechend zu isolieren.

Im Abschnitt 5 wurden die fiskalischen Auswirkungen der vorgeschlagenen Sozialhilfereform auf das System der Sozialhilfe selbst abgeschätzt. Für die 100.000 aus der Sozialhilfe aktivierten Beschäftigten wurden somit die Einsparungen in der Sozialhilfe bereits im Abschnitt 5 abgebildet, während die Mehrausgaben, Mehreinnahmen und sonstigen Minderausgaben für diese Gruppe im Rahmen der Bewertung der Lohnsubvention ermittelt werden.

Die Einführung einer degressiv gestaffelten Zone, in der bestehende und neu geschaffene Beschäftigungsverhältnisse subventioniert werden, ist mit sehr komplexen Wirkungen auf die verschiedenen Fiskal verbundene. Auf der Ausgabenseite treten zu den erheblichen Mehrausgaben zur Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer auch Minderausgaben in nennenswertem Umfang hinzu. Auf der Einnahmenseite sind insbesondere durch die zusätzliche Beschäftigung Mehreinnahmen zu erwarten, denen aber auch Mindereinnahmen durch Anpassungseffekte gegenüberstehen.

Für die Quantifizierung der Wirkungen müssen die sich aus der Bezuschussung der bereits bestehenden Beschäftigungsverhältnisse resultierenden Effekte von denen, die sich aus der zusätzlichen Beschäftigung ergeben, getrennt betrachtet werden. Zur Abschätzung der Wirkungen wurde das im Anhang als Tabellensatz dargestellte Modell entwickelt, mit dem es unter Zugrundelegung der dort getroffenen Annahmen möglich ist, die fiskalischen Effekte in Abhängigkeit vom Beschäftigungseffekt abzubilden.⁶²⁴ Die Ergebnisse dieser Berechnungen werden in den folgenden Abschnitten erläutert.

Keine Berücksichtigung findet die seit dem 1. April 2003 geltende Gleitzone, obwohl sie bei der Ermittlung der Mehreinnahmen in der Sozialversicherung eine gewisse Rolle spielen kann, da die Mehreinnahmen im Vergleich zum dort abgesenkten Arbeitnehmersozialversicherungsbeitrag entsprechend höher sind. Da derzeit keine Daten über den tatsächlichen Bestand an Beschäftigungsverhältnissen im Einkommensbereich von 401 bis 800 € vorliegen, die gleichzeitig auch einen Stundenlohn im zu subventionierenden Einkommenssegment erzielen, ist eine Quantifizierung nicht möglich.

⁶²⁴ Auf Basis von Excel.

Auch die Effekte der zu erwartenden Umwandlungen von „Minijobs“ in subventionierte sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse können in Ermangelung von nutzbaren Daten nicht abgeschätzt werden.

Neben den fiskalischen Effekten, die unter bestimmten Modellannahmen plausibel abgeschätzt werden können, sind aus volkswirtschaftlicher Sicht eine Reihe von positiven Wirkungen zu erwarten, die nur schwer quantifizierbar sind, gleichwohl aber die Bilanz positiv beeinflussen.

Zu den externen Effekten gehört die Annahme, dass der subventionierte Bereich für viele neu Beschäftigte eine Durchgangstation hin zu beruflichen Positionen sein kann, in dem dann auch höhere fiskalische Nettoeffekte erwartet werden können. Ein weiterer Effekt liegt darin, dass das für den Arbeitgeber bei der Einarbeitung verbundene Risiko eines schnellen Wechsels des Arbeitnehmers nach Abschluss der meist kostenintensiven Einarbeitungszeit durch den Arbeitgeberanteil an der Subvention abgedeckt wird. Darüber hinaus kann damit gerechnet werden, dass - bedingt durch die gestiegenen Arbeitsanreize - die Suchkosten der beiden Marktseiten in Folge einer intensiveren Arbeitssuche geringer werden. Nicht vernachlässigt werden sollte auch, dass sich mit der Beschäftigungsaufnahme häufig auch die familiäre Situation der Betroffenen stabilisiert und das Umfeld für die heranwachsende Kinder verbessert. Damit werden langfristige Fehlorientierungen auch im Hinblick auf die Erwerbsneigung verhindert und die möglichen Folgekosten reduziert.⁶²⁵

6.4.1 Kosten der Bestandssubventionierung

Um Verdrängungs- und Drehtüreffekte zu vermeiden und nachhaltige Beschäftigungswirkungen zu erzielen, sieht das Modell eine Bezuschussung aller Beschäftigungsverhältnisse bis zu einem Stundenlohn von 8 € vor. Damit verbunden sind erhebliche Kosten, die bei der Einführung eines solchen Modells allein durch die Bezuschussung von in diesem Einkommensbereich bereits bestehenden Beschäftigungsverhältnissen entstehen (Einführungskosten).

Darüber hinaus entstehen mit der Einführung einer Zone subventionierter Löhne insbesondere auf Arbeitgeberseite Anreize, Löhne oberhalb der Subventionszone so anzupassen, dass sie in den subventionierten Bereich fallen. Auch wenn diese Anreize durch die vorgesehenen Gleitzone relativ gering sind und Lohnanpassungen nach unten nicht ohne weiteres möglich sind, wird im Modell unterstellt, dass sich das Lohngefüge auch in Anbetracht des zu erwartenden zusätzlichen Arbeitsangebot an Geringqualifizierten in der Weise anpassen wird, dass ein Fünftel der Beschäftigten im Einkommenssegment bis zu einem € oberhalb des subventionierten Bereiches, also zwischen 8 und 9 €, künftig einen Stundenlohn zwischen 7 und 8 € erzielen wird.

Dies bedeutet nicht, dass Lohnsenkungen für den Einzelnen zu erwarten sind, sondern dass sich die Lohnstruktur tendenziell, z.B. im Zuge der Neubesetzung freigewordener Stellen anpassen wird, so

dass ein Mitnahmeeffekt zu erwarten ist, der losgelöst vom zu erwartenden Beschäftigungszuwachs eintreten kann.

Legt man die durchschnittliche monatliche Arbeitszeit eines Beschäftigten von 122,4 Stunden zu Grunde,⁶²⁶ so ergeben sich auf der Grundlage der Daten des SOEP über die Schichtung der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeiter und Angestellten nach Stundenlöhnen jährliche Kosten für die Subvention der Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Sozialversicherungsbeiträge bei den 3.033.815 in diesem Einkommenssegment bereits bestehenden Beschäftigungsverhältnissen⁶²⁷ von etwa 5.358 Mio. €.

Hinzu treten noch die Kosten, die in Folge der Anpassung des Lohngefüges bei den bestehenden Arbeitsplätzen entstehen. Unterstellt man, dass ein Fünftel der Beschäftigungsverhältnisse - nach den Daten des SOEP entspricht dies etwa 295.467 Beschäftigungsverhältnissen - im Stundenlohnbereich von 8 bis 9 € in ein solches von 7 bis 8 € umgewandelt werden, entstehen zusätzliche jährliche Kosten von etwa 228 Mio. €. Damit betragen die Bruttokosten der Subvention der Sozialversicherungsbeiträge für die 3.329.282 bereits bestehenden Beschäftigungsverhältnisse etwa 5.586 Mio. € im Jahr.

Zu den Kosten für die Subvention treten aber noch Mindereinnahmen hinzu, die aus dem Rückgang des Einkommens für die Beschäftigungsverhältnisse resultiert, deren Stundenlöhne angepasst werden. Die Mindereinnahmen in der Einkommensteuer, bei der Sozialversicherung⁶²⁸ und bei der Mehrwertsteuer werden in der Summe jährlich auf etwa 321 Mio. € beziffert. Damit betragen die Gesamtbruttokosten, bezogen auf die bereits bestehenden Beschäftigungsverhältnisse 5.907 Mio. €.

Diesen Bruttokosten stehen Selbstfinanzierungseffekte gegenüber, die auch ohne das Eintreten zusätzlicher Beschäftigungseffekte entstehen und die die Kosten der Subvention bestehender Beschäftigungsverhältnisse vermindern. Mit der Subvention der Sozialversicherungsbeiträge sind Nettoeinkommenszuwächse auf der Seite der bereits beschäftigten Arbeitnehmer und ceteris paribus Gewinnzuwächse auf der Seite der Unternehmen von jeweils etwa 2.793 Mio. € im Jahr verbunden. Die jährlichen Mehreinnahmen bei der Einkommensteuer werden auf 590 Mio. € und bei der Mehrwertsteuer auf 238 Mio. € veranschlagt. Die zusätzlichen Steuern auf der Unternehmensseite (Einkommens- bzw. Körperschaftsteuer sowie Gewerbesteuer) werden mit 1.079 Mio. € veranschlagt, so dass die steuerliche Entlastung nach Maßgabe der getroffenen Annahmen insgesamt etwa 1.908 Mio. € beträgt.

⁶²⁵ Sinn, Holzner et al. [2002] S. 25

⁶²⁶ Statistisches Bundesamt Arbeitskräfteerhebung 2002 (für 2000) Produzierendes Gewerbe und Dienstleistungen (Bereiche Handel, Gastgewerbe, Kredit- und Versicherungsgewerbe).

⁶²⁷ Das DIW hat bei der Ermittlung der fiskalischen Auswirkungen des von der Friedrich-Ebert-Stiftung entwickelten und vom „Benchmarking Committee“ diskutierten Modells, dem ein vergleichbares Einkommenssegment zugrunde liegt, 4,80 Mio. bestehende Beschäftigungsverhältnisse ermittelt. (Schupp et al. [1999]). Da beide Annahmen auf SOEP-Daten beruhen, könnte eine Erklärung für die Abweichung darin liegen, dass sich die Lohnstruktur zwischen 1997 (Erhebung DIW) und 2001 stark verändert hat, so dass die Zahl der in diesem Einkommensbereich Beschäftigten innerhalb von vier Jahren um etwa ein Drittel zurückgegangen ist.

⁶²⁸ Den Mindereinnahmen stehen auf Grund des Versicherungscharakters keine oder in der Gesetzlichen Rentenversicherung und beim Krankengeld nur sehr mittelbar eintretende Minderausgaben gegenüber, so dass die Sozialversicherung per Saldo belastet wird.

Damit reduzieren sich die Einführungs- und Mitnahmekosten rechnerisch auf 3.998 Mio. €. Die Kosten für die Subvention bestehender Beschäftigungsverhältnisse beläuft sich damit auf jährlich etwa 4 Mrd. €.

Tabelle 6.1 Jährliche Kosten der Subventionierung bestehender Beschäftigungsverhältnisse in €⁶²⁹

Zuschuss zu den SV-Beiträgen bereits bestehender Beschäftigungsverhältnisse im Einkommensbereich bis 8 € / Stunde (Einführungskosten)	5.358.306.601
Zuschuss zu den SV-Beiträgen der angepassten bereits bestehenden Beschäftigungsverhältnisse (Mitnahmeeffekte)	227.839.916
Mindereinnahmen Einkommen- und Mehrwertsteuer sowie Sozialversicherung durch Lohnanpassung bestehender Beschäftigungsverhältnisse	321.077.688
Bruttogesamtkosten der Bezuschussung der SV-Beiträge für bestehende Beschäftigungsverhältnisse	5.907.224.205
Mehreinnahmen durch höheres Einkommen in Folge Arbeitnehmer SV-Zuschuss (Einkommen- und Mehrwertsteuer)	829.356.791
Mehreinnahmen durch höhere Unternehmensgewinne in Folge Arbeitgeber SV-Subvention (Einkommen-, Körperschafts- und Gewerbesteuer)	1.079.522.815
Mehreinnahmen gesamt	1.908.879.605
Nettogesamtkosten der Bezuschussung der SV-Beiträge für bestehende Beschäftigungsverhältnisse	3.998.344.600

Der Betrag von knapp 4 Mrd. € stellt zugleich die theoretische Obergrenze der Kosten des vorgeschlagenen Maßnahmenpakets dar. Diese Kosten würden dann entstehen, wenn das Maßnahmenpaket keine zusätzliche Beschäftigungswirkung induziert.

6.4.2 Mehrausgaben, Mehreinnahmen und Minderausgaben durch die zusätzlichen Beschäftigungseffekte

Zu den Subventionskosten für die bestehenden 3,329 Mio. Beschäftigungsverhältnisse treten die Kosten für die Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge der 250.000 neu geschaffenen Beschäftigungsverhältnisse hinzu. Unterstellt man, dass ein Fünftel der neu geschaffenen Beschäftigungsverhältnisse bis zu einem Stundenlohn von 4 € entsteht und sich die übrigen 200.000 Beschäftigungsverhältnisse auf den darüber liegenden subventionierten Einkommensbereich gleich verteilen, ergibt sich ein jährlicher Subventionsaufwand von etwa 480 Mio. €. Dabei wurde unterstellt, dass die Beschäftigungsaufnahme mit einer im Mittel leicht unterdurchschnittlichen Arbeitszeit von 25 Stunden in der Woche erfolgt, da zu erwarten ist, dass der berufliche Einstieg überwiegend über eine Teilzeitarbeit erfolgt.⁶³⁰ Damit belaufen sich die Bruttokosten, die durch die Subvention der Sozialversicherungsbeiträge entstehen, auf insgesamt 6,387 Mrd. € im Jahr.

Für die Abschätzung der aus der zusätzlichen Beschäftigung resultierenden Mehreinnahmen und Minderausgaben müssen verschiedene Annahmen darüber getroffen werden, aus welchem Personenkreis sich die zusätzliche Beschäftigung rekrutiert. Für das Verhältnis der aus der registrierten Arbeitslosigkeit

⁶²⁹ Die ausführlichen Berechnungen sind aus dem Blatt II und III: im Anhang ersichtlich.

keit und der Stillen Reserve kommenden Beschäftigten wurde die Quote verwendet, die auch das DIW in seiner Analyse der Auswirkungen des von der Friedrich-Ebert-Stiftung entwickelten Subventionsmodells angewendet hat.⁶³¹ Danach kommen bei den Neueinstellungen 53 % aus der Arbeitslosigkeit und 47 % aus der Stillen Reserve.⁶³²

Unabhängig davon sind auch Annahmen zum Kreis der aktivierten Sozialhilfeempfänger zu treffen, die sowohl aus dem Kreis der registrierten Arbeitslosen kommen als auch aus der Stillen Reserve, so dass überlappende Schnittmengen bestehen. Für die ehemaligen Sozialhilfeempfänger wurde pauschal ein Verhältnis von 40 % aus Arbeitslosigkeit und 60 % aus der Stillen Reserve kommend gewählt. Dies entspricht etwa dem Anteil der arbeitslos gemeldeten Sozialhilfeempfänger an den erwerbsfähigen Hilfeempfängern ohne die bereits in Teil- oder Vollzeit Beschäftigten. Für die Zerlegung des unterstellten Beschäftigungseffektes ergibt sich damit folgendes Bild.

Tabelle 6.2 Herkunft der zusätzliche Beschäftigten⁶³³

Gesamtbeschäftigungseffekt	250.000
aus Arbeitslosigkeit (53 %)	132.500
aus Arbeitslosigkeit ohne Sozialhilfeempfänger mit SGB III-Leistungen	92.500
Bezieher von Arbeitslosengeld (20 %)	18.500
Bezieher von Arbeitslosenhilfe (50 %)	46.250
Nichtleistungsbezieher (30 %)	27.750
aus Stiller Reserve (47 %) ⁶³⁴	117.500
aus Stiller Reserve ohne sonstige Sozialhilfebezieher	57.500
aus Sozialhilfe	100.000
Bezieher von SGB III-Leistungen (40 %)	40.000
sonstige Sozialhilfebezieher (Stille Reserve) ⁶³⁵	60.000

Die Betrachtung der Mehreinnahmen und Minderausgaben erfolgt getrennt für die Personengruppen, die aus der Sozialhilfe, der Arbeitslosigkeit und der Stillen Reserve kommen, da die Effekte im Einzelnen sehr unterschiedlich sind. Um die gegenseitigen Schnittmengen zu bereinigen, werden die 100.000 Sozialhilfeempfänger sowie die Personen aus der Arbeitslosigkeit und der Stillen Reserve, die vorher keine Sozialhilfeleistungen bezogen haben, gesondert betrachtet.

Die möglichen Wirkungen der Arbeitgebersubvention in Bezug auf höhere Einnahmen auf der Unternehmenssteuerseite bleiben unberücksichtigt, da diese kaum quantifizierbar sind. Im Unterschied zur Subvention des Bestandes, wo ceteris paribus der Gewinn und damit die daran anknüpfenden Steuereinnahmen in Höhe des gewährten Arbeitgeberanteils an der Subvention steigen, kann bei der Neueinstellung eines Geringqualifizierten nicht ohne weiteres von steigenden Gewinnen in Höhe der Subventionen ausgegangen werden, wenn der Lohn tendenziell der Grenzproduktivität der Arbeit entspricht

⁶³⁰ Die durchschnittliche Arbeitszeit liegt bei etwa 28,25 Wochenstunden (Statistisches Bundesamt Arbeitskräfteerhebung 2002 (für 2000) Produzierendes Gewerbe und Dienstleistungen (Bereiche Handel, Gastgewerbe, Kredit- und Versicherungsgewerbe)).

⁶³¹ siehe 4.1.1.2

⁶³² Schupp et al. [1999] S. 501

⁶³³ siehe auch Blatt I (Annahmen) im Anhang

⁶³⁴ Für die Berechnungen wurde die Stille Reserve nicht in die beiden Teile „Stille Reserve in Maßnahmen“ und „echte Stille Reserve“ zerlegt.

⁶³⁵ Die sonstigen Sozialhilfebezieher werden pauschal der Stillen Reserve zugeordnet, auch wenn sich darunter registrierte Arbeitslose ohne Leistungsbezug befinden können.

und die Subvention bei der Einstellung des Beschäftigten dabei bereits berücksichtigt wurde. Für die Abschätzung der Mehreinnahmen bleiben die Auswirkungen der Arbeitgebersubvention daher unberücksichtigt.

Ebenfalls unberücksichtigt bleiben die fiktiven Mehreinnahmen bei der Einkommensteuer, die sich daraus ergeben, dass die mit dem „Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ eingeführte steuerliche Förderung von Privathaushalten, die einen Arbeitnehmer im Privathaushalt sozialversicherungspflichtig beschäftigen⁶³⁶, mit dem Arbeitgeberzuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen verrechnet werden sollte, um eine Doppelförderung zu vermeiden. Die Quantifizierung dieses Effektes ist erst möglich, wenn die Daten über die Inanspruchnahme dieses neuen Förderinstrumentes vorliegen.

6.4.2.1 Mehreinnahmen und Minderausgaben durch die Aktivierung von Sozialhilfeempfängern

Für die 100.000 Sozialhilfeempfänger stellt das Erwerbseinkommen aus steuerlicher Sicht ein zusätzliches Einkommen dar, da die bisher bezogenen Transfers nicht der Einkommensbesteuerung unterlagen.⁶³⁷ Ausgehend von einem Gesamterwerbseinkommen von 728 Mio. € im Jahr ergibt sich unter Zugrundlegung des Modellsteuersatzes ein zusätzliches Einkommensteueraufkommen von etwa 109 Mio. € im Jahr. Auf die Ermittlung zusätzlicher Mehrwertsteuereinnahmen wurde verzichtet, da der Einkommenszuwachs für die Sozialhilfeempfänger, bedingt durch den gleichzeitigen Wegfall von Transferansprüchen eher gering ist und damit auch die zusätzliche mehrwertsteuerrelevante Nachfrage kaum steigt.

Für die Sozialversicherung ergibt sich ein zusätzliches Bruttoaufkommen von 306 Mio. €. Auch wenn dieses Aufkommen zu einem großen Teil durch Zuschüsse subventioniert wird, handelt es sich bei einer Bruttobetrachtung um effektive Mehreinnahmen in der Sozialversicherung, denen allerdings auf der Kostenseite ein entsprechender Subventionsbetrag gegenübersteht. Diese zusätzlichen Bruttoeinnahmen in der Sozialversicherung müssen allerdings um die Beträge bereinigt werden, die für die Sozialhilfeempfänger vor der Beschäftigungsaufnahme bereits geleistet wurden.

Zum einen wurden für die Sozialhilfeempfänger, die gleichzeitig Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe bezogen haben von der Bundesanstalt für Arbeit bzw. vom Bund entsprechend Beiträge an die Sozialversicherung geleistet, die unter Zugrundlegung der Durchschnittsätze der Leistungen und des Verhältnisses aus Brutto- und Nettoleistung auf 154 Mio. € im Jahr veranschlagt werden.

Zum anderen werden für etwa 80 % der übrigen Hilfeempfänger durch die Träger der Sozialhilfe die Mindestbeiträge zur Gesetzlichen Krankenversicherung erbracht. Bezogen auf die aktivierten Sozial-

⁶³⁶ Bis zu 12 % der Aufwendungen, maximal jedoch 2.400 € im Jahr sind von der Steuerschuld absetzbar (siehe 4.2.3.2).

hilfeempfänger ohne vorherigen Bezug von SGB III-Leistungen entspricht dies einem jährlichen Betrag von 63 Mio. €. Damit betragen die effektiven zusätzlichen Einnahmen in der Sozialversicherung per Saldo rund 89 Mio. €.

Zu den Mehreinnahmen treten aber auch noch verschiedene Arten von Minderausgaben hinzu. Zum einen entfallen die bisherigen Sozialhilfeausgaben für die aktivierten Hilfeempfänger vollständig, da unterstellt wurde, dass mit der Arbeitsaufnahme der Restanspruch auf Sozialhilfe vollständig entfällt (siehe 5.5.2.1). Zum anderen können erhebliche Mittel im Bereich der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik eingespart werden.

Die Einsparungen innerhalb der Sozialhilfe wurden bereits im 5. Abschnitt abgeschätzt und dort erfasst, so dass sie hier nur nachrichtlich aufgeführt werden. Von den 100.000 aktivierten Hilfeempfängern verlieren 20.000 ihren Sozialhilfeanspruch bereits durch die vorgeschlagene Absenkung der Regelsätze.⁶³⁸ Das Anteilige Einsparvolumen liegt bei knapp 23 Mio. €. Für die übrigen 80.000 Hilfeempfänger, die auch nach der Regelsatzhalbierung noch über einen Restanspruch verfügen, ergibt sich eine jährliche Einsparung von 207 Mio. €.

Für die 40.000 Sozialhilfeempfänger, die gleichzeitig SGB III-Leistungen bezogen haben, entfallen in Folge der Beschäftigungsaufnahme auch diese Leistungen. Bei einem durchschnittlichen Bruttoleistungsbezug von 865,44 € im Monat⁶³⁹ ergibt sich eine Einsparung von 415 Mio. € im Jahr.

Hinzu kommen noch die rechnerischen Einsparungen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Dabei wurde unterstellt, dass sich die Ausgaben für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik proportional mit dem Rückgang der Arbeitslosigkeit verringern. Die Ist-Ausgaben für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik betragen 2002 rund 22,1 Mrd. €.⁶⁴⁰ Der durchschnittliche Bestand an Arbeitslosen 2002 lag bei 4.060.300. Daraus ergeben sich rein rechnerisch Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik von rund 5.443 € je Arbeitslosen im Jahr.⁶⁴¹ Daraus ergibt sich eine rechnerische jährliche Einsparung von knapp 218 Mio. €.⁶⁴²

⁶³⁷ Die unter Umständen ergänzend bezogenen Leistungen Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe unterliegen nicht der Einkommensbesteuerung aber dem Progressionsvorbehalt. Dieser Effekt wurde aber nicht berücksichtigt, da mit Durchschnittsbelastungen gerechnet wird.

⁶³⁸ Durch die im Abschnitt 5 vorgeschlagene Sozialhilfereform verlieren insgesamt 355.211 Bedarfsgemeinschaften ihren Anspruch auf Sozialhilfe, da deren Nettobedarf unterhalb des Kürzungsbetrages liegt (siehe 5.5.1.1).

⁶³⁹ Durchschnittlicher Zahlbetrag auf der Grundlage der Daten der 25 %-Stichprobe der Sozialhilfestatistik 2000 des Statistischen Bundesamtes (auf 2001 hochgerechnet) und Berechnungen des IAB (veröffentlicht als Tabelle 7.1 der Zahlen-Fibel des IAB).

⁶⁴⁰ Bundesanstalt für Arbeit [2003b] S. 6

⁶⁴¹ Da für die Nichtleistungsempfänger nur ein sehr beschränktes Spektrum an Leistungen zur Verfügung steht, verteilt sich das Volumen ungleich, d.h. die auf die Bezieher passiver Leistungen entfallenden durchschnittlichen Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik liegen eher über dem hier berücksichtigten arithmetischen Mittel, so dass auch die Einsparungen noch höher sein könnten.

⁶⁴² Für die arbeitslos gemeldeten Sozialhilfeempfänger, die keine ergänzenden SGB III-Leistungen bezogen haben, werden keine Einsparungen berücksichtigt, da für diesen Personenkreis nur ein sehr eingeschränktes Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt für Arbeit zur Verfügung steht.

Bezogen auf der Mehreinnahmen und Minderausgaben der ehemaligen Sozialhilfeempfänger ergibt sich damit folgendes Bild.

Tabelle 6.3 Jährliche Mehreinnahmen und Minderausgaben durch die Beschäftigung von Sozialhilfeempfängern in € ⁶⁴³

Aktivierete Sozialhilfeempfänger	100.000
darunter Bezieher von SGB III-Leistungen	40.000
darunter sonstige Leistungsbezieher	60.000
Mehreinnahmen	
Einkommensteuer	109.200.000
Sozialversicherung (netto)	88.858.192
Minderausgaben	
Sozialhilfe (nachrichtlich)	230.235.440
Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe	415.409.092
Aktive Arbeitsmarktpolitik	217.720.000
Gesamtentlastung (nachrichtlich)	863.364.532
Gesamtentlastung (ohne Sozialhilfe)	633.129.092

Die Gesamteinsparungen für die 100.000 Beschäftigten ehemaligen Sozialhilfeempfänger belaufen sich auf rund 863 Mio. €. Da die Einsparungen, die innerhalb der Sozialhilfe entstehen, bereits bei den fiskalischen Auswirkungen der Sozialhilfereform Berücksichtigung fanden (5.2.5.1 und 5.2.5.2), betragen die auf die Wirkung der Lohnsubvention im engeren Sinne bezogenen Mehreinnahmen und Minderausgaben etwa 633 Mio. € im Jahr.

6.4.2.2 Mehreinnahmen und Minderausgaben durch die Aktivierung von Arbeitslosen (ohne Sozialhilfeempfänger)

Entsprechend der getroffenen Annahmen wird unterstellt, dass von den 250.000 Personen, die eine Erwerbstätigkeit aufnehmen 132.500 aus der Arbeitslosigkeit kommen. Da davon 40.000 ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt bezogen haben, wurden die auf diese Personen bezogenen Mehreinnahmen und Minderausgaben bereits im Zusammenhang mit den Effekten aus der Aktivierung der Sozialhilfeempfänger berücksichtigt (6.4.2.1), so dass in diesem Abschnitt nur die Effekte abgeschätzt werden, die sich aus der Beschäftigungsaufnahme von 92.500 bisher arbeitslos gemeldeten Personen ergibt, die keine ergänzenden Sozialhilfeleistungen bezogen haben. Dabei wurde unterstellt, dass 20 % der Arbeitslosen bisher Arbeitslosengeld und 50 % Arbeitslosenhilfe bezogen haben. 30 % der Arbeitslosen haben vorher keine passiven Leistungen erhalten.

Da das Arbeitslosengeld und die Arbeitslosenhilfe nicht der Einkommensbesteuerung unterliegen,⁶⁴⁴ stellt das Erwerbseinkommen der vormals arbeitslosen Beschäftigten aus einkommenssteuerlicher Sicht ein zusätzliches Einkommen dar. Auch für die Nichtleistungsbezieher wird unterstellt, dass das Erwerbseinkommen in voller Höhe zu einer Erhöhung des steuerpflichtigen Einkommen führt. Unter

⁶⁴³ Die ausführlichen Berechnungen sind aus dem Blatt IV.A im Anhang ersichtlich.

⁶⁴⁴ Die Wirkung des Progressionsvorbehaltes wird vernachlässigt, da dieser Effekt nur unter Zuhilfenahme von nicht vorhandenen Mikrodaten quantifizierbar wäre.

Zugrundelegung des Modellsteuersatzes ergibt sich ein zusätzliches Einkommensteueraufkommen von rund 101 Mio. € im Jahr.

Mehrwertsteuermehreinnahmen sind nur für den Teil der ehemals Arbeitslosen zu erwarten, die vorher keine Leistungen des Arbeitsamtes erhalten haben, da der Einkommenszuwachs und damit der Zuwachs an mehrwertsteuerrelevanten Umsätzen bei den vormaligen Leistungsbeziehern eher gering sein dürfte. Für die Nichtleistungsempfänger wurde unterstellt, dass das Erwerbseinkommen das verfügbare Einkommen vollständig erhöht. Unter Zugrundelegung einer an der durchschnittlichen gesamtwirtschaftlichen Sparquote orientierten Konsumquote⁶⁴⁵ und des gewichteten Mehrwertsteuersatzes von 12,033 %⁶⁴⁶ ergeben sich bei proportionaler Verteilung des zusätzlichen Erwerbseinkommens auf Leistungs- und Nichtleistungsempfänger zusätzliche jährliche Mehrwertsteuereinnahmen in Höhe von rund 13 Mio. €.

Für die Sozialversicherung betragen die Bruttomehreinnahmen auf Grund der Beschäftigung der ehemaligen Arbeitslosen rund 283 Mio. €. Wie bei den Sozialhilfeempfängern wurden auch für den Teil der Arbeitslosen, die Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe bezogen haben, Beiträge von der Bundesanstalt für Arbeit bzw. dem Bund entrichtet.⁶⁴⁷ Um die tatsächlichen Mehreinnahmen der Sozialversicherung zu ermitteln, müssen die bisher für die 64.750 ehemaligen Bezieher von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe entrichteten Beiträge in Höhe von rund 217 Mio. €, die unter Zugrundelegung der Brutto- und Nettodurchschnittssätze für das Arbeitslosengeld und die Arbeitslosenhilfe ermittelt wurden,⁶⁴⁸ gegengerechnet werden. Damit ergeben sich rechnerische Nettomehreinnahmen in der Sozialversicherung von etwa 66 Mio. € im Jahr.

Minderausgaben entstehen durch Einsparungen beim Arbeitslosengeld und der Arbeitslosenhilfe sowie bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Unter Zugrundelegung der durchschnittlichen Bruttoleistungen für die Leistungsbezieher ergeben sich jährliche Einsparungen bei den passiven Leistungen in Höhe von 626 Mio. €. Für die aktive Arbeitsmarktpolitik ergeben sich nach Maßgabe der im vorigen Abschnitt dargestellten Annahmen Einsparungen in Höhe von 352 Mio. €, wobei auch hier nur die Bezieher von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe berücksichtigt wurden, da für die Nichtleistungsempfänger nur ein eingeschränktes Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung steht. Im Ergebnis stellen sich die rechnerischen Mehreinnahmen und Minderausgaben wie folgt dar.

⁶⁴⁵ Die Sparquote lag 2002 bei 10,3 % (Statistisches Bundesamt 2003, Fachserie 18, Reihe 1). Als Konsumquote wurde 90 % angenommen.

⁶⁴⁶ Statistisches Bundesamt 2002, Fachserie 14, Reihe 8

⁶⁴⁷ Die Beiträge für die sonstigen Leistungsempfänger bleiben unberücksichtigt.

⁶⁴⁸ Berechnungen des IAB (veröffentlicht als Tabelle 7.1 der Zahlen-Fibel des IAB)

Tabelle 6.4 Jährliche Mehreinnahmen und Minderausgaben durch die Aktivierung von Arbeitslosen (ohne Sozialhilfeempfänger) in € ⁶⁴⁹

Aktivierte Arbeitslose	132.500
Aktivierte Arbeitslose (ohne Sozialhilfeempfänger)	92.500
darunter Bezieher von Arbeitslosengeld	18.500
darunter Bezieher von Arbeitslosenhilfe	46.250
darunter Nichtleistungsempfänger	27.750
Mehreinnahmen	
Einkommensteuer	101.010.000
Mehrwertsteuer	13.448.882
Sozialversicherung (netto)	66.418.669
Minderausgaben	
Arbeitslosengeld	268.960.040
Arbeitslosenhilfe	356.577.854
Aktive Arbeitsmarktpolitik	352.434.250
Gesamterlastung	1.158.849.695

Die jährliche Gesamteinsparungen, die aus der Erwerbstätigkeit der 92.500 ehemaligen Arbeitslosen resultiert, die gleichzeitig keine Sozialhilfe bezogen haben, belaufen sich auf rund 1.158 Mio. €.

6.4.2.3 Mehreinnahmen durch die zusätzliche Beschäftigung aus der Stillen Reserve (ohne Sozialhilfeempfänger)

Durch die Beschäftigungsaufnahme von Personen aus dem Reservoir der Stillen Reserve sind, soweit es sich nicht um Sozialhilfeempfänger handelt, im Prinzip vor allem Mehreinnahmen aber keine Minderausgaben zu erwarten. Die Einkommenssteigerung in den betroffenen Haushalten kann lediglich dazu führen, dass sich bestehende Wohngeldansprüche reduzieren. Eine sinnvolle Quantifizierung dieses Effektes setzt allerdings voraus, dass auf der Grundlage von Mikrodaten Abschätzungen darüber vorgenommen werden, wie hoch der Anteil von ehemaligen Wohngeldempfängern unter den aktivierten Personen ist und wie sich deren Anspruch durchschnittlich reduziert.⁶⁵⁰ In Ermangelung sicherer Daten wird aber auf die Abschätzung des möglichen Einspareffekts beim Wohngeld verzichtet.

Mehreinnahmen aus der Aktivierung der 57.500 Personen aus der Stillen Reserve, die keine Sozialhilfe erhalten, entstehen bei der Einkommen- und Mehrwertsteuer sowie in der Sozialversicherung. Unter Zugrundelegung einer leicht unterdurchschnittlichen Wochenarbeitszeit von 25 Stunden und des Modellsteuersatzes sowie bei Gleichverteilung der zusätzlichen Beschäftigung auf die Einkommensbereiche entsteht ein jährliches zusätzliches Einkommensteueraufkommen von rund 63 Mio. €.

Für die Ermittlung des Mehrwertsteueraufkommens wurde unterstellt, dass das Erwerbseinkommen das verfügbare Einkommen vollständig erhöht, also keine anderen Einkommensarten substituiert. Unter Zugrundelegung der Modellkonsumquote und des gewichteten Mehrwertsteuersatzes ergibt sich damit ein jährliches zusätzliches Mehrwertsteueraufkommen von knapp 28 Mio. €.

⁶⁴⁹ Die ausführlichen Berechnungen sind aus dem Blatt IV.B im Anhang ersichtlich.

⁶⁵⁰ Gleiches gilt im Grundsatz auch für die Arbeitslosen, die keine ergänzende Sozialhilfe erhalten.

Die zusätzlichen Sozialversicherungsbeiträge betragen rund 176 Mio. € im Jahr. Da für diesen Teil der zusätzlich Beschäftigten im Unterschied zu den Sozialhilfeempfängern und den Beziehern von Arbeitslosengeld und -hilfe vorher keine Beiträge entrichtet wurden, erhöhen sich die Einnahmen der Sozialversicherung um diesen Betrag. Allerdings stehen diesen zusätzlichen Einnahmen auch entsprechende Ansprüche gegenüber,⁶⁵¹ die allerdings nur schwer quantifizierbar sind und überwiegend erst später eintreten.

Für die zusätzliche Beschäftigung aus der Stillen Reserve ohne Sozialhilfebezieher ergibt sich damit folgendes Bild.

Tabelle 6.5 Jährliche Mehreinnahmen durch die Aktivierung Personen aus der Stillen Reserve (ohne Sozialhilfeempfänger) in €⁶⁵²

Aktivierte Stille Reserve	117.500
Aktivierte Stille Reserve (ohne Sozialhilfeempfänger)	57.500
Mehreinnahmen	
Einkommensteuer	62.790.000
Mehrwertsteuer	27.867.053
Sozialversicherung	175.812.000
Gesamtentlastung	266.469.053

Die rechnerischen Mehreinnahmen aus der Aktivierung der Stillen Reserve ohne Sozialhilfeempfänger betragen rund 266 Mio. € im Jahr.

6.4.2.4 Fiskalischer Gesamteffekt der zusätzlichen Beschäftigung und der Lohnsubvention insgesamt

Den jährlichen Kosten für die Bezuschussung der 250.000 zusätzlichen Beschäftigungsverhältnisse belaufen sich auf rund 480 Mio. €. Diesem Betrag stehen erhebliche Mehreinnahmen und Minderausgaben in Höhe von insgesamt 2.487 Mio. € (ohne Einsparung in der Sozialhilfe 2.257 Mio. €) gegenüber, so dass die Bilanz, bezogen auf die zusätzlichen Beschäftigungsverhältnisse insgesamt positiv ist. Für die Gesamtbetrachtung der Mehrausgaben sowie der Mehreinnahmen und Minderausgaben ergibt sich folgendes Bild.

⁶⁵¹ In der Gesetzlichen Krankenversicherung nur, soweit die Personen vorher nicht beitragsfrei mitversichert waren. In der Gesetzlichen Rentenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung fallen die Kosten erst später an. Gleiches gilt grundsätzlich auch für die Arbeitslosenversicherung.

⁶⁵² Die ausführlichen Berechnungen sind aus dem Blatt IV.C im Anhang ersichtlich.

Tabelle 6.6 Jährlicher fiskalischer Gesamteffekt der zusätzlichen Beschäftigung in €

Mehrausgaben	480.025.000
Mehreinnahmen gesamt	645.404.795
Einkommensteuer	273.000.000
Mehrwertsteuer	41.315.934
Sozialversicherung	331.088.860
Minderausgaben gesamt (ohne Sozialhilfe)	1.611.101.236
Minderausgaben gesamt	1.841.336.676
Arbeitslosengeld	397.736.859
Arbeitslosenhilfe	643.210.128
aktive Arbeitsmarktpolitik	570.154.250
Sozialhilfe (nachrichtlich)	230.235.440
Einsparungen gesamt (ohne Sozialhilfe)	1.776.481.031
Einsparungen gesamt	2.006.716.471

Ohne Berücksichtigung der Einsparungen innerhalb der Sozialhilfe, die im Abschnitt 5 bereits erfasst wurden, resultiert aus dem zusätzlichen Beschäftigungseffekt nach Maßgabe der getroffenen Annahmen ein jährlicher rechnerischer Beschäftigungseffekt von 1.776 Mio. €.

Damit reduzieren sich die Gesamtkosten der Subvention der Sozialversicherungsbeiträge von 3.998 Mio. € für die Bestandssubventionierung auf etwa 2.221 Mio. € im Jahr. Im Einzelnen sieht das Gesamtbild folgendermaßen aus.

Tabelle 6.7 Jährlicher fiskalischer Gesamteffekt der Lohnsubvention -ingesamt-

Bruttokosten für die Subventionierung bestehender Beschäftigungsverhältnisse	5.907.224.205
Bruttokosten für die Subventionierung neuer Beschäftigungsverhältnisse	480.025.000
Mehreinnahmen durch Subvention bestehender Beschäftigungsverhältnisse	1.908.879.605
Mehreinnahmen und Minderausgaben neue Beschäftigung (ohne Sozialhilfeeffect) ⁶⁵³	2.256.506.031
<i>Mehreinnahmen und Minderausgaben neue Beschäftigung</i>	<i>2.486.741.471</i>
Nettogesamtkosten (ohne Sozialhilfeeffect)	2.221.863.569
<i>Nettogesamtkosten</i>	<i>1.991.628.129</i>

Rein rechnerisch entfallen damit auf jeden neu entstandenen Arbeitsplatz jährliche Kosten in Höhe von 8.887 €. Dies entspricht einem monatlichen Aufwand von knapp 741 €.

Vergleicht man damit die jährlichen Kosten, die das IAB unter Berücksichtigung aller Mehrausgaben und Mindereinnahmen für einen Arbeitslosen im Durchschnitt auf 18.276,35 € beziffert,⁶⁵⁴ so bleiben die Kosten in einem vertretbaren Rahmen.

Auch im Vergleich zu den durchschnittlichen Nettoleistungen von jährlich etwa 4.548 €, die den Bedarfsgemeinschaften im Rahmen der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt gewährt werden,⁶⁵⁵ erscheint der Aufwand unter der Maßgabe, dass im Falle der Lohnsubvention Beschäftigung subventioniert wird, während die Sozialhilfe im Grunde für „Nichtstun“ gewährt wird, ökonomisch und sozialpolitisch vertretbar. Betrachtet man die Gesamtausgaben für die Sozialhilfe in Relation zur Zahl der

⁶⁵³ D.h. ohne die Einsparungen bei den Sozialhilfeleistungen für die 100.000 ehemaligen Sozialhilfeempfänger, die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgenommen haben.

⁶⁵⁴ Tabelle 7.1 der Zahlen-Fibel des IAB, veröffentlicht unter www.iab.de/asp/fibel/default.asp

Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt, so betragen die jährlichen Sozialhilfekosten je Empfänger sogar rund 7.860 €.

6.4.3 Bewertung der rechnerischen Ergebnisse

Die ausgewiesenen Werte wurden unter der Maßgabe von zahlreichen Annahmen ermittelt. Auch wenn die Werte als rechnerische Ergebnisse bis zum € genau ausgewiesen werden, bieten sie insgesamt allenfalls eine grobe Orientierung für die Größenordnung der Effekte.

Das Modell beruht auf Annahmen, die auf empirischen Durchschnittswerten bzw. plausibel erscheinenden eigenen Annahmen basieren. Die für die Beurteilung der fiskalischen Auswirkungen wichtigsten Werte sind die Annahmen zum zusätzlichen Beschäftigungseffekt, der aus der Lohnsubvention in Kombination mit der Sozialhilfereform entstehen kann und zum bestehenden Beschäftigungsbestand im subventionierten Stundenlohnbereich.

Für die Schätzungen zum Beschäftigungseffekt wurde auf der Grundlage vorliegender Studien zu einzelnen Elementen des Maßnahmenpaktes ein realistischer Wert angenommen, der sich an Ergebnissen orientiert, die für vergleichbare Modelle berücksichtigt wurden (siehe 5.4.3 und 6.3). Auch wenn einiges dafür spricht, dass die Schätzung eher den unteren Rand möglicher zusätzlicher Beschäftigungseffekte abbildet, da der Paketcharakter des Maßnahmebündels die auf Einzeleffekten beruhende Schätzung der Effekte verstärken kann,⁶⁵⁶ beinhaltet diese Schätzung in beide Richtungen ein gewisses Prognoserisiko. Da die Annahmen zu den Beschäftigungseffekten auf mikroökonomisch basierten Schätzungen beruhen und diese die entsprechenden Angebots- und Nachfragerreaktionen nur zu einem bestimmten Zeitpunkt abbilden, können auch entsprechende Langfristreaktionen nicht abgebildet werden, so dass auch die Folgeberechnungen nur auf ein Kalenderjahr bezogen sind.

Auch die auf der Grundlage der Daten des SOEP ermittelten Werte zum Bestand der Beschäftigten im subventionierten Einkommenssegment beinhalten Schätzfehler, die einer Stichprobenerhebung naturgemäß innewohnen.

Neben den Annahmen zum Beschäftigungsbestand und Beschäftigungseffekt bestehen eine Reihe weiterer wichtiger Stellschrauben, die einen großen Einfluss auf das Ergebnis haben. Dazu gehören insbesondere die Annahmen zur jeweiligen Arbeitszeit, zur Verteilung der gegebenen Beschäftigung auf die Einkommensgruppen, die Herkunft der Personen, die eine zusätzliche Beschäftigung aufnehmen, zu den durchschnittlichen Steuersätzen sowie die Annahmen zu den durchschnittlichen Leistungen, die die ehemaligen Transferempfänger vorher erhalten haben und die nun entsprechend weggefal-

⁶⁵⁵ Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik, Bestand 2001 (Tabelle B.12.1)

⁶⁵⁶ So weist das DIW (Steiner [2003] S. 313) als Ergebnis einer Simulation eines zwar nicht direkt vergleichbaren, aber auch kombinierten Modells aus Sozialhilfereform und Lohnsubvention einen Beschäftigungseffekt von etwa 320.000 aus. Dabei wird die Lohnsubvention aber nur auf die Hilfeempfänger beschränkt (siehe 5.4.2).

len sind. Selbst wenn diese Werte auf der Grundlage mikroökonomischer Analysen ermittelt werden könnten, bleiben immer gewisse Unsicherheiten bestehen, die sich aus der Hochrechnung ergeben.

Da das den Berechnungen zugrundeliegende Modell so gestaltet wurde, dass praktisch alle relevanten Annahmen beliebig verändert werden können, sind Sensitivitätsanalysen möglich. An einigen Beispielen soll verdeutlicht werden, wie stark die Ergebnisse von den jeweiligen Annahmen abhängen. Allein die Erhöhung der verschiedenen Annahmen zu den durchschnittlichen Wochenarbeitszeiten um jeweils 1 Stunde führt dazu, dass sich die Gesamtkosten der Lohnsubvention um mehr als 117 Mio. € im Jahr erhöhen. Steigt der Sozialversicherungsbeitrag um ein Prozentpunkt, erhöht sich der jährliche Nettofinanzierungsbedarf um mehr als 209 Mio. €.

Die Abhängigkeit der Ergebnisse vom zusätzlichen Beschäftigungseffekt sind naturgemäß noch größer. So beträgt der Nettofinanzierungsaufwand ohne die Wirkung der ergänzenden Sozialhilfereform, die nach den getroffenen Annahmen zum Gesamtbeschäftigungseffekt einen Beitrag von 100.000 leistet, rund 2.963 Mio. € im Jahr. Damit läge der rechnerische Aufwand einer isolierten Lohnsubvention um fast 742 Mio. € höher als in der Kombination mit der Sozialhilfereform, wobei die Einsparungen innerhalb des Systems der Sozialhilfe noch gar nicht berücksichtigt wurden. Die Nettokosten je zusätzlichem Beschäftigten würden sich von 8.887 € auf 19.758 € im Jahr weit mehr als verdoppeln und damit eine gesamtwirtschaftlich nicht mehr tragbare Größenordnung erreichen.

Unter den getroffenen Annahmen liegt der rein rechnerische fiskalische „Break even point“ für die Lohnsubvention bei einem zusätzlichen Beschäftigungseffekt von insgesamt gut einer halben Million neuer Stellen⁶⁵⁷ einschließlich der 100.000 aus der Sozialhilfe kommenden Beschäftigten. Dabei sind allerdings die Einsparungen, die innerhalb der Sozialhilfe entstehen, nicht berücksichtigt worden. D.h. die Lohnsubvention würde sich per Saldo dann selbst finanzieren, wenn gut eine halbe Millionen neuer Stellen in Folge der anreizstiftenden Wirkung entstünden. Ein solcher, allein auf die Wirkung der Lohnsubvention zurückzuführender Beschäftigungseffekt ist jedoch unrealistisch.

6.5 Zusammenfassung

Um die Beschäftigungsmöglichkeiten und vor allem die Einstiegschancen in den Arbeitsmarkt für Geringqualifizierte zu verbessern, reicht es nicht aus, die Fehlanreize des Abgaben-Transfer-Systems durch eine Reform der Grundsicherung abzubauen, da damit nur ein Teil der Zielgruppe erreicht wird und darüber hinaus die Anreizwirkungen für sich genommen auch nicht ausreichen, um nennenswerte Effekte zu erzielen.

Neben den Fehlanreizen des Abgaben-Transfer-Systems trägt vor allem die hohe Abgabenbelastung auf den Faktor Arbeit wesentlich dazu bei, dass Personen mit einer geringen Arbeitsproduktivität unter den gegebenen Arbeitsmarktbedingungen keine produktivitätsgerecht entlohnte Arbeit finden. Der

Keil zwischen den die Arbeitsnachfrage bestimmenden betrieblichen Arbeitskosten auf der einen Seite und dem das Arbeitsangebot bestimmenden Nettoeinkommen auf der anderen Seite ist so groß, dass beide Marktseiten in Anbetracht der auch durch die Sozialhilfe mitbestimmten Lohnrigiditäten nur unzureichend zusammenfinden. Die produktivitätsgerechten Bruttolöhne liegen für viele Geringqualifizierte unterhalb oder nur unzureichend oberhalb der durch das System der Grundsicherung bestimmten faktischen „Mindest- bzw. Anspruchslöhne“, so dass sich aus individueller Sicht eine Arbeitsaufnahme erst bei einem Einkommen lohnen würde, dass der Produktivität der Arbeit nicht entspricht.

Im unteren Einkommenssegment wird der Abgabenkeil fast ausschließlich durch die Sozialversicherungsbeiträge von derzeit rund 42 % geprägt. Um die Beschäftigungschancen Geringqualifizierter nachhaltig zu verbessern und die Wirkung der vorgeschlagenen Sozialhilfereform zu erhöhen, müssen die Sozialversicherungsbeiträge im unteren Einkommenssegment verringert werden. Da der Spielraum für eine allgemeine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge trotz aller Reformanstrengungen allein schon aus demographischen Gründen begrenzt ist, könnte ein Weg für eine gezielte Stärkung des Niedriglohnssektors darin liegen, die Beitragslast nichtlinear zu senken, ohne die Beitragsbelastung im oberen Einkommensbereich zu erhöhen. Im Unterschied zur mit dem „Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“⁶⁵⁸ ab dem 1. April 2003 eingeführten arbeitnehmerseitigen Gleitzone, in der der Beitragssatz zwischen 401 und 800 € auf den vollen Betrag ansteigt, sollte eine nichtlineare Absenkung nicht dazu führen, dass die Sozialversicherung selbst die Einnahmeausfälle einer solchen Beitragsabsenkung kompensieren muss, da dies ceteris paribus zu weiter steigenden Beitragssätzen für die übrigen Beschäftigten führen würde.

Daher könnte in einer steuerfinanzierten nichtlinearen Absenkung der Belastung des Faktors Arbeit ein gesamtwirtschaftlich und sozialpolitisch vertretbarer Beitrag zum Abbau eines der größten strukturellen Probleme des Arbeitsmarktes liegen. Auch wenn die steuerfinanzierte Subvention der Sozialversicherungsbeiträge zu einer weiteren Durchbrechung des an vielen Stellen ohnehin bereits eingeschränkten Versicherungsprinzips führt, dürfte die Beschäftigungsmisere als gesamtgesellschaftliche sozial- und beschäftigungspolitische Aufgabe eine Beteiligung aller Steuerzahler an der Finanzierung dieser Aufgabe rechtfertigen.

Von entscheidender Bedeutung für die Wirksamkeit dieser fiskalpolitisch und gesamtwirtschaftlich riskanten Maßnahme ist die Justierung eines solchen Konzeptes zur Subvention des Niedriglohnssektors. Theoretisch bieten sich eine Vielzahl von Möglichkeiten zur Ausgestaltung des Subventionsdesigns. Die Subvention kann, bezogen auf den Einzelfall oder als Gesamtmaßnahme zeitlich befristet oder unbefristet ausgestaltet werden. Die auf den Einzelfall bezogene zeitliche Befristung kann mit einem degressiv gestaffelten Auslaufen der Förderung verbunden sein. Ferner ist eine Begrenzung der Subvention auf eine Marktseite wie auch auf bestimmte Zielgruppen möglich. Darüber hinaus kann die konkrete Leistung unterschiedlich konzipiert werden, in dem z.B. Stunden-, Monats- oder Jahres-

⁶⁵⁷ nachrichtlich: rein rechnerisch genau 572.107

verdienste zur Bemessungsgrundlage für den Zuschuss herangezogen werden. Denkbar ist auch die Berücksichtigung der Einkommenssituation des Haushalts, in dem der Arbeitnehmer lebt. Möglich ist auch die Einführung zusätzlicher Komponenten der Förderung, um bestimmte Zielgruppen, z.B. Familien mit Kindern oder bisherige Transferempfänger besonders zu unterstützen.

Unter Berücksichtigung zahlreicher Aspekte einer differenzierten Ausgestaltung des Subventionsdesigns wird zusammenfassend folgendes Modell einer Lohnsubvention vorgeschlagen:

- Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf Stundenlohnbasis, wobei die Sozialversicherungsbeiträge bis zu einem Stundenlohn von 5 € vollständig getragen werden.
- Bei einem höheren Stundenlohn werden die Zuschüsse bis zu einem Stundenlohn von 8 € linear auf Null abgeschmolzen.
- Der Zuschuss zum Sozialversicherungsbeitrag wird unabhängig von sonstigen Einnahmen des Beschäftigten oder seiner Haushaltsangehörigen gewährt. Die Zuschüsse unterliegen der Einkommensteuerpflicht.
- Für beschäftigte Sozialhilfeempfänger wird der gewährte Arbeitnehmerzuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen bei der Bedarfsermittlung nicht berücksichtigt, d.h. es findet keine Anrechnung der Subvention auf den Sozialhilfeanspruch statt.
- Die Zahl der wöchentlich bezuschussten Arbeitsstunden je Beschäftigten wird auf 40 begrenzt.
- Zuschussberechtigt sind alle sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer und deren Arbeitgeber, unabhängig davon, ob ein befristetes oder unbefristetes Arbeitsverhältnis vorliegt. Auszubildende sind von der Förderung ausgeschlossen.
- Der Zuschuss wird nicht auf der Basis des individuellen, sondern des durchschnittlichen Beitragssatzes für ein Kalenderjahr festgelegt. Für 2003 liegt der durchschnittliche Beitragssatz bei etwa 42 %.
- Die Lohnsubvention wird fallbezogen und insgesamt unbefristet gewährt.
- Die seit dem 1. April 2003 geltende Regelungen zur bestehenden Gleitzone bei einem Monatsarbeitsentgelt von 401 € bis 800 €, in der die Arbeitnehmerbeiträge auf den vollen Beitragssatz anwachsen, müsste entfallen. Die steuerliche Förderung von Privathaushalten, die in ihrem Haushalt einen sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer beschäftigen, wird mit dem Arbeitgeberzuschuss zur Sozialversicherung verrechnet.

Vorliegende Studien zu vergleichbaren Subventionsmodellen weisen auf der Grundlage von zum Teil sehr stark differierenden Annahmen zur Angebots- und Nachfrageelastizität eine große Spannweite

⁶⁵⁸ BGBl. I S. 4621

von möglichen Beschäftigungseffekten auf. Bezogen auf die isolierte Wirkung des Subventionsmodells erscheint die Erwartung von 150.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen, die durch die Arbeitgeber- und Arbeitnehmersubvention entstehen können, nicht unrealistisch.

Unter Berücksichtigung des Paketcharakters, d.h. der Kombination des Subventionsmodells mit der im 5. Abschnitt vorgeschlagenen Reform der Sozialhilfe, die selbst den Spielraum für die Wirksamkeit der Lohnsubvention öffnet, in dem der Adressatenkreis der Lohnsubvention auch auf die Sozialhilfeempfänger ausgedehnt wird und in dem das Marktlohnspektrum moderat nach unten geöffnet wird, dürfte sich die Beschäftigungswirkung insgesamt deutlich erhöhen.

Unter Zugrundelegung mikroökonomisch basierter Studien zu den Auswirkungen anreizstiftender Reformen in der Sozialhilfe erscheint es daher nicht unrealistisch, dass die Sozialhilfereform in Kombination mit der Subvention der Sozialversicherungsbeiträge im unteren Einkommenssegment zu einer Aktivierung von 100.000 Sozialhilfeempfängern führt, die zusätzlich zu den 150.000 Arbeitsplätzen, die bei einer isolierten Lohnsubvention entstehen, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen.

Da sich die Schätzungen der Beschäftigungseffekte isoliert auf zwei unterschiedliche Maßnahmen und im Grunde auch auf zwei unterschiedliche Adressatenkreise bezogen haben, d.h. Transfer- und Nicht-transferempfänger, können die Beschäftigungseffekte der Lohnsubvention einerseits und der Sozialhilfereform andererseits kumuliert werden, wobei bei letzterer die verstärkende Wirkung der Lohnsubvention bereits berücksichtigt wurde.

Damit wird unterstellt, dass in Folge der vorgeschlagenen Subvention der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung ein zusätzlicher Beschäftigungseffekt von 250.000 entsteht.

Für die Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen des vorgeschlagenen Subventionsmodells als Teil des Maßnahmenpakets aus Sozialhilfereform und Lohnkostenzuschuss ist die Frage der fiskalischen Auswirkungen von besonderer Bedeutung. Die mit der Lohnsubvention verbundenen Auswirkungen auf die betroffenen Fiskal sind vielfältig, da mit der Subvention eine Vielzahl Mehr- und Minderausgaben sowie Mehr- und Mindereinnahmen verbunden sind.

Um die Dimension der fiskalischen Wirkungen abschätzen zu können, müssen die Kosten und Entlastungseffekte für die Bestandssubventionierung und für die zusätzliche Beschäftigung getrennt untersucht werden. Bei der Neubeschäftigung muss in Bezug auf die fiskalischen Wirkungen danach unterschieden werden, woher die Personen kommen, die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgenommen haben. Den Berechnungen liegen eine Vielzahl von Daten zu Grunde, die auf empirischen Durchschnittswerten oder plausibel erscheinenden Annahmen beruhen. Die Daten zur Stunden-

lohnschichtung der sozialversicherungspflichtigen Arbeiter und Angestellten beruhen auf einer Auswertung des SOEP für das erste Quartal 2001.⁶⁵⁹

Nach Maßgabe der zugrundegelegten Annahmen ergibt sich für die Bezuschussung der rund 3,3 Mio. im zu subventionierenden Einkommenssegment bereits bestehenden Beschäftigungsverhältnisse unter Berücksichtigung von zu erwartenden Anpassungseffekten ein jährlicher Bruttosubventionsbedarf von 5,91 Mrd. €, der sich durch steuerliche Selbstfinanzierungseffekte auf knapp 4 Mrd. € verringert.

Bezogen auf die 250.000 zusätzlichen Beschäftigungsverhältnisse wurde unterstellt, dass 100.000 aus der Sozialhilfe, 92.500 aus der Arbeitslosigkeit (ohne Personen mit ergänzendem Sozialhilfebezug) und 57.500 aus der Stillen Reserve (ohne Personen mit Sozialhilfebezug) rekrutiert werden.

Die Bruttosubventionskosten für die zusätzlichen Beschäftigungsverhältnisse belaufen sich auf etwa 0,48 Mrd. € im Jahr. Dem stehen allerdings Mehreinnahmen und Minderausgaben in Höhe von rund 2,26 Mrd. € gegenüber, so dass sich aus der zusätzlichen Beschäftigung eine jährliche Nettoentlastung von 1,78 Mrd. € ergibt. In diesem rechnerischen Wert wurden die Einsparungen, die sich innerhalb der Sozialhilfe durch die Aktivierung der 100.000 Sozialhilfeempfänger ergeben, nicht berücksichtigt, da dieser Effekt bereits im Abschnitt 5 gesondert abgeschätzt wurde.

Stellt man diese Einsparungen den Nettokosten aus der Bestandssubventionierung gegenüber, so ergeben sich für die Lohnsubvention Kosten von etwa 2,22 Mrd. € im Jahr. Legt man diese Kosten auf die neu entstanden Arbeitsplätze um, so ergibt sich bei isolierter Betrachtung der Lohnsubvention ein rechnerischer Subventionsbedarf von etwa 8.887 € im Jahr für jeden neu geschaffenen Arbeitsplatz. Vergleicht man damit die jährlichen Kosten, die für einen Arbeitslosen im Durchschnitt auf 18.276 € beziffert werden, so bleiben die Kosten in einem vertretbaren Rahmen. Auch im Vergleich zu den durchschnittlichen Nettoleistungen von jährlich etwa 4.548 €, die den Bedarfsgemeinschaften im Rahmen der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt gewährt werden, erscheint der Aufwand unter der Maßgabe, dass im Falle der Lohnsubvention Beschäftigung subventioniert wird, während die Sozialhilfe im Grunde für „Nichtstun“ gewährt wird, ökonomisch und sozialpolitisch vertretbar.

Dabei muss auch berücksichtigt werden, dass die durch die vorgeschlagene Sozialhilfereform entstehenden Einsparungen innerhalb der Sozialhilfe, die auf jährlich etwa 0,74 Mrd. € geschätzt werden, in die Kostenbilanz noch nicht einbezogen wurden, obwohl ein beträchtlicher Teil des für Lohnsubvention prognostizierten Beschäftigungseffektes auf die vorgeschlagene Sozialhilfereform zurückgeführt wird.

Für die Gesamtbeurteilung ausschlaggebend ist letztlich die Betrachtung des Subventionsmodells in Kombination mit der vorgeschlagenen Sozialhilfereform, da nur so die Wirkungen erzielt werden können, die eine flächendeckende und unbefristete Lohnsubvention, die bei isolierter Einführung zu

⁶⁵⁹ Die Stichprobe besteht aus 9.234 Befragten, hochgerechnet auf 26,381 Mio. Beschäftigte. Die Stundenlöhne im ersten Quartal 2001 schließen etwaige Überstunden des letzten Monats ein.

unvertretbar hoher fiskalischer und damit gesamtwirtschaftlicher Belastungen führen würde, als geeignetes Instrument erscheinen lassen.