

## 7. Schlussfolgerungen – Maßnahmenpaket für den Niedriglohnsektor

### 7.1 Maßnahmenpaket zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte

Die in den Abschnitten 5 und 6 entwickelten Vorschläge zielen darauf, die Rahmenbedingungen für die Beschäftigung der Geringqualifizierten zu verbessern. Auch wenn beide Vorschläge dem gleichen Ziel dienen, setzen sie an verschiedenen Ursachen an und beziehen sich zum Teil auch auf verschiedenen Personengruppen.

Mit der vorgeschlagenen und im Vergleich zu anderen aktuell diskutierten Konzepten eher moderaten Reform des Grundsicherungssystems sollen wichtige Fehlanreize im Abgaben-Transfer-System abgebaut und zusätzliche Anreize zur Arbeitsaufnahme geschaffen werden.

Diese, auf die Zielgruppe der Transferempfänger gerichteten Maßnahmen, deren Wirkung über die faktische Öffnung des Marktlohnspektrums aber hinausgeht, wird durch den zweiten Vorschlag, der an dem Problem der enormen Abgabenbelastung des Faktors Arbeit ansetzt, ergänzt, in dem die Abgabenbelastung im unteren Einkommenssegment zum Teil deutlich gesenkt wird.

Beide Vorschläge stehen in einem engen Zusammenhang und verstärken die gegenseitige Wirkung. Gleichzeitig wird zumindest die vorgeschlagene Lohnsubvention erst im Verbund mit der Reform der Sozialhilfe und den daraus resultierenden Wirkungen gesamtwirtschaftlich vertretbar.

#### 7.1.1 Wechselwirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen

Die Sozialhilfereform unterstützt die Wirkung der Lohnsubvention in zwei Richtungen. Erstens wird der Adressatenkreis erweitert, da eine reine Lohnsubvention an den Sozialhilfeempfängern systembedingt weitgehend vorbeigeht. Und zweitens schafft die mit der Sozialhilfereform verbundene Absenkung der Anspruchs- bzw. Mindestlöhne den Spielraum für das Entstehen von neuen Beschäftigungsverhältnissen in einem Lohnsegment, in dem Beschäftigung bisher praktisch durch das bestehende Anreizsystem verhindert wurde. Damit erhöhen sich die Beschäftigungsmöglichkeiten von Personen, deren Arbeitsproduktivität keinen Lohn oberhalb der bisherigen sozialhilfebestimmten Anspruchslöhne und im Bereich bestehender Marktlöhne zuließ.

Ohne die ergänzende Sozialhilfereform wäre eine flächendeckende Lohnsubvention ökonomisch nicht vertretbar. Sowohl die vorliegenden Studien zu Bewertung flächendeckender Lohnsubventionsmodelle (siehe 4.1.1), als auch die eigenen Berechnungen zeigen, dass die fiskalischen Aufwendungen einer isolierten Lohnsubvention in keinem angemessenen Verhältnis zum Nutzen in Form von neu geschaffenen Arbeitsplätzen steht. Für das vorgeschlagene Lohnsubventionsmodell wurde auf der Grundlage vorliegender Schätzungen ein Beschäftigungseffekt von 150.000 unterstellt, der auf die isolierte Lohnsubvention zurückzuführen ist. Nach Maßgabe der Annahmen, die der fiskalischen Bewertung des Subventionsmodells zu Grunde liegen (siehe 6.4), betragen die Nettogesamtkosten bei einem Beschäf-

tigungseffekt von 150.000 rund 2,96 Mrd. € im Jahr. Damit liegen die jährlichen Nettokosten je zusätzlichem Beschäftigungsverhältnis mit 19.758 € mehr als doppelt so hoch, wie die Nettokosten in Höhe von 8.887 €, die unter Berücksichtigung der durch die Sozialhilfereform zusätzlich induzierten Beschäftigungswirkung erwartet werden können.

Berücksichtigt man dazu noch die fiskalischen Einsparungen innerhalb der Sozialhilfe selbst in Höhe von etwa 742 Mio. € im Jahr, so reduzieren sich die rechnerisch auf jeden zusätzlichen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplatz entfallenden fiskalischen Nettokosten auf 5.919 € im Jahr.

Obwohl die vorgeschlagene Sozialhilfereform wegen ihrer Entlastungswirkung aus rein ökonomischen Erwägungen auch ohne eine ergänzende Lohnsubvention umgesetzt werden könnte, erhöht die vorgeschlagene Lohnsubvention die Wirkung der Sozialhilfereform, da die gewährte Subvention nicht auf die Sozialhilfe angerechnet werden soll und somit zusätzlich die Arbeitsanreize stärkt.

Zugleich wird die Einkommenssituation der Betroffenen verbessert, so dass die Lohnsubvention auch dazu beiträgt, die Wirkungen der Sozialhilfereform sozial abzufedern. Insofern trägt die Lohnsubvention auch dazu bei, die politische Akzeptanz für den sehr sensiblen Vorschlag einer anreizwirksamen Umgestaltung des Systems der sozialen Grundsicherung zu erhöhen.

Mit der Lohnsubvention in Kombination mit der abgesenkten Transferentzugsrate sinken auch die wegen der Fehlanreize in der Sozialhilfe besonders ausgeprägten Anreize zur „Schwarzarbeit“ für Leistungsempfänger, da die Schere von Bruttoerwerbseinkommen und verfügbarem Nettoeinkommen bei gleichzeitiger sozialversicherungsrechtlicher Absicherung deutlich reduziert wird.

Die vorgeschlagene Lohnsubvention erhöht die Wirkung der Sozialhilfereform auch dadurch, dass die Arbeitsnachfrage durch die Bezuschussung der Arbeitgeberbeiträge stimuliert wird, so dass die Aussichten zur Absorption des zusätzlichen Arbeitsangebotes aus der Sozialhilfe nicht nur in Folge der zu erwartenden Absenkung des „Mindestlohniveaus“ sondern auch durch die arbeitgeberseitige Subvention verbessert werden.

### 7.1.2 Fiskalische Auswirkungen des Gesamtpakets

Die bisherigen Betrachtungen der fiskalischen Auswirkungen haben die Effekte der Sozialhilfereform und der Lohnsubvention getrennt voneinander untersucht, auch wenn bei der Abschätzung der Beschäftigungseffekte die Paketwirkung bereits berücksichtigt wurde. Unter der Prämisse, dass die Vorschläge aus ökonomischer und politischer Sicht nur im Paket umsetzbar sind, muss auch die Betrachtung der gesamtfiskalischen Auswirkungen beide Effekte berücksichtigen.

Die fiskalischen Effekte der Sozialhilfereform wurden im Abschnitt 5.5 abgeschätzt. Durch die vorgeschlagene Regelsatzhalbierung, die Absenkung der Transferentzugsrate und die Gewährung eines Beschäftigungsanspruches für die Hilfeempfänger gegenüber dem Träger der Leistungen entstehen ge-

geschätzte Kosten von etwa 1.189 Mio. € im Jahr, die aus der Absenkung der Transferentzugsrate und der Realisierung des Beschäftigungsanspruches resultieren. Diesen Kosten stehen Einsparungen durch den induzierten Beschäftigungseffekt und die Leistungsabsenkung in Höhe von geschätzten 1.931 Mio. € im Jahr gegenüber. Per Saldo ergibt sich damit eine rechnerische Einsparung von etwa 742 Mio. € im Jahr.

Die fiskalischen Effekte der vorgeschlagenen Bezuschussung der Arbeitnehmer- und Arbeitgebersozialversicherungsbeiträge wurden im Abschnitt 6.4 abgeschätzt. Die Bruttogesamtkosten werden auf 6,39 Mrd. € beziffert. Die Einsparungen betragen unter Berücksichtigung von Nettoeffekten und den Entlastungen durch die zusätzliche Beschäftigung (ohne die Einsparungen innerhalb der Sozialhilfe) etwa 4,17 Mrd. €, so dass sich die jährlichen Nettokosten in einer Größenordnung von insgesamt 2,22 Mrd. € bewegen.

Bei den vorliegenden Berechnungen wurden die Effekte, die sich auf die Sozialhilfe selbst ergeben und die Effekte, die auf die Lohnsubvention zurückzuführen sind, getrennt untersucht. Die bei der Aktivierung der 100.000 ehemaligen Sozialhilfeempfänger entstehenden Einsparungen im Bereich der Sozialhilfe wurden bei der Ermittlung der Effekte der Lohnsubvention gesondert betrachtet und dort nur nachrichtlich ausgewiesen. Insofern besteht keine Schnittmenge zwischen den Effekten, die sich aus der vorgeschlagenen Sozialhilfereform und der Lohnsubvention ergeben.

Damit sind die Voraussetzungen für die Abschätzung der Auswirkungen des Maßnahmenpakets auf die öffentlichen Haushalte insgesamt gegeben und die Einsparungen innerhalb der Sozialhilfe können mit den Nettokosten der Lohnsubvention verrechnet werden. Damit ergibt sich für die rechnerische jährliche Gesamtbelastung der öffentlichen Haushalte folgendes Bild.

Tabelle 7.1 Gesamtüberblick über die fiskalischen Auswirkungen des Maßnahmenpakets in € / Jahr

Lohnsubvention	
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) <sup>660</sup>	2.256.506.031
Gesamtkosten Lohnsubvention (Nettokosten)	2.221.863.569
Sozialhilfereform	
Mehrausgaben (Absenkung der Transferentzugsrate und den Beschäftigungsanspruch)	1.189.387.090
Minderausgaben (Halbierung Regelsatz)	1.931.457.024
Gesamtentlastung Sozialhilfereform	742.069.934
Gesamtkosten Maßnahmenpaket (Nettokosten)	1.479.793.635

Die Gesamtbelastung aller öffentlichen Haushalte liegt demnach bei etwa 1,48 Mrd. € im Jahr. Bezieht man diese Kosten auf die Zahl der zusätzlichen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhält-

<sup>660</sup> D.h. ohne die Einsparungen bei den Sozialhilfeleistungen für die 100.000 ehemaligen Sozialhilfeempfänger, die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgenommen haben.

nisse, so ergibt sich ein rechnerischer jährlicher Aufwand von 5.919 € je neuem Arbeitsplatz. Dies entspricht einem monatlichen Aufwand von etwa 493 €. <sup>661</sup>

Vergleicht man diesen Wert mit den jährlichen Kosten, die das IAB unter Berücksichtigung aller Mehrausgaben und Mindereinnahmen für einen Arbeitslosen im Durchschnitt auf 18.276 € beziffert, <sup>662</sup> so bleiben die Kosten des Maßnahmenpakets, die letztlich dem gleichen Zweck dienen, Menschen in Arbeit zu bringen, vergleichsweise gering, auch wenn sie eine breitere Zielgruppe ansprechen und daher ein Vergleich nicht ohne weiteres zulässig ist.

Auch im Vergleich zur anderen großen Transferleistung, der Sozialhilfe mit einer jahresdurchschnittlichen Nettoleistung von etwa 4.548 €, die den Bedarfsgemeinschaften im Rahmen der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt gewährt werden, <sup>663</sup> erscheint der Aufwand vertretbar. Im Unterschied zur klassischen Sozialhilfe wird im Rahmen des Maßnahmenpakets aber die Aufnahme einer Arbeit unterstützt und nicht das „Nichtstun“.

### 7.1.3 Auswirkungen auf die verschiedenen öffentlichen Haushalte

Die Verteilung der Be- und Entlastungen auf die verschiedenen öffentlichen Haushalte ist aus gesamtwirtschaftlicher und beschäftigungspolitischer Sicht kaum von Bedeutung. Allerdings spielt diese Frage für die Beurteilung der politischen Realisierbarkeit eine gewisse Rolle. Dabei kommt es nicht nur auf die absolute Be- und Entlastung an, sondern auch darauf, wie diese sich auf die Haushalte verteilen und damit ggf. das sehr sensible Finanzgefüge tangieren.

Betrachtet man die Verteilung auf die Mehrausgaben und -einnahmen sowie der Minderausgaben und -einnahmen so wird deutlich, dass die verschiedenen öffentlichen Haushalte sehr unterschiedlich belastet werden.

Die nachfolgende Graphik verdeutlicht die sehr unterschiedliche Verteilung der Kosten auf der einen Seite und der Entlastungen auf der anderen Seite.

---

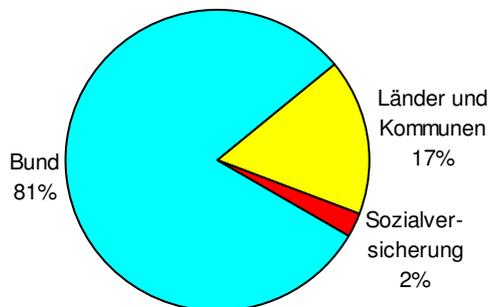
<sup>661</sup> Bei diesem rein rechnerischen Wert muss allerdings beachtet werden, dass die fiskalischen Wirkungen innerhalb der Sozialhilfe nur zum Teil auf die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zurückzuführen sind, da die vorgeschlagenen Maßnahmen grundsätzlich alle erwerbsfähigen Hilfeempfänger treffen, aber nach den getroffenen Annahmen nur etwa ein Achtel der Hilfeempfänger entsprechend in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen. Insofern ist der Bezug zwischen den gesamten Einsparungen innerhalb der Sozialhilfe und dem Beschäftigungseffekt (sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse) nur mittelbar.

<sup>662</sup> Tabelle 7.1 der Zahlen-Fibel des IAB, veröffentlicht unter [www.iab.de/asp/fibel/default.asp](http://www.iab.de/asp/fibel/default.asp)

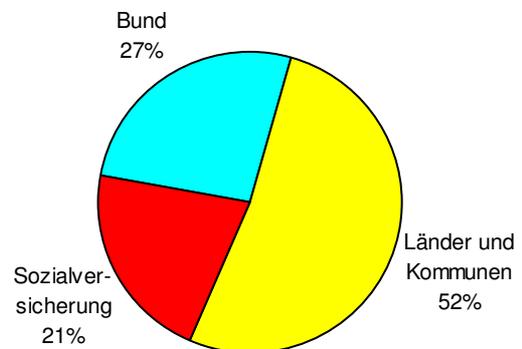
<sup>663</sup> Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik, Bestand 2001 (Tabelle B.12.1)

Graphik 7.1

**Verteilung der Kosten (Mehrausgaben und Mindereinnahmen) der Lohnsubvention und Sozialhilfereform**



**Verteilung der Entlastungen (Mehreinnahmen und Minderausgaben) der Lohnsubvention und Sozialhilfereform**



Von den Gesamtkosten in Höhe von 7,58 Mrd. € trägt der Bund allein 6,13 Mrd. €. Der Hauptteil dieser Kosten besteht aus den Zuschüssen zu den Arbeitnehmer- und Arbeitgebersozialversicherungsbeiträgen in Höhe von jährlich rund 6,07 Mrd. €. Die Länder und Kommunen sind auf der Kostenseite vor allem bei der Realisierung des Beschäftigungsanspruches für erwerbsfähige Hilfeempfänger sowie durch die abgesenkte Transferentzugsrate für bereits beschäftigte Hilfeempfänger betroffen.

Während der Bund per Saldo mit 4,5 Mrd. € die finanzielle Hauptlasten trägt, profitieren die Gebietskörperschaften im Verhältnis ihres Aufkommensanteils an der Einkommensteuer und der Mehrwertsteuer von den zusätzlichen Beschäftigungseffekten etwa zu gleichen Teilen. Im Ergebnis werden die Länder und Kommunen per Saldo um 1,91 Mrd. € im Jahr entlastet.

Der Sozialversicherung fließen durch die zusätzliche Beschäftigung per Saldo etwa 1,12 Mrd. € im Jahr in die Kassen, so dass sich deren Finanzierungsbasis verbreitert. Die diesen Mehreinnahmen gegenüberstehenden Ansprüche dürften wesentlich geringer sein und treten überwiegend auch erst später ein. In der Gesetzlichen Krankenversicherung fallen zusätzliche Kosten nur dann an, wenn die entsprechende Person vorher nicht versichert war. Bei den ehemaligen Beziehern von SGB III-Leistungen sowie den meisten Sozialhilfeempfängern besteht bereits eine Krankenversicherungsverhältnis. Viele Personen in der Stillen Reserve sind ebenfalls bereits beitragsfrei mitversichert, so dass für diesen Kreis nur die Krankengeldkomponente betroffen ist. In der Gesetzlichen Rentenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung fallen die Kosten ohnehin erst später an. Gleiches gilt grundsätzlich auch für die Arbeitslosenversicherung.

Im Ergebnis würde die Umsetzung des Maßnahmenpakets zu einer deutlichen Verschiebung der Einnahmen und Ausgaben zwischen dem Bund, den Ländern und Kommunen sowie der Sozialversicherung führen. Die nachfolgende Tabelle verdeutlicht die Effekte.

Tabelle 7.2 Verteilung der Kosten und Entlastungen auf die öffentlichen Haushalte in €

	Lohnsubvention	Sozialhilfereform	Gesamt
<b>Gesamt</b>			
Kosten	-6.387.249.205	-1.189.387.090	-7.576.636.295
Entlastungen	4.165.385.636	1.931.457.024	6.096.842.660
Saldo	-2.221.863.569	742.069.934	-1.479.793.635
<b>Bund</b>			
Kosten	-6.130.608.238	0	-6.130.608.238
Entlastungen	1.620.480.866	0	1.620.480.866
Saldo	-4.510.127.372	0	-4.510.127.372
<b>Länder und Gemeinden</b>			
Kosten	-74.369.035	-1.189.387.090	-1.263.756.125
Entlastungen	1.245.924.802	1.931.457.024	3.177.381.826
Saldo	1.171.555.767	742.069.934	1.913.625.701
<b>Sozialversicherung</b>			
Kosten	-182.271.933	0	-182.271.933
Entlastungen	1.298.979.969	0	1.298.979.969
Saldo	1.116.708.036	0	1.116.708.036

Während der Bund per Saldo mit Kosten in Höhe von 4,51 Mrd. € belastet wird, werden die Haushalte der Länder und Kommunen um rund 1,92 Mrd. € und die Sozialversicherung um rund 1,12 Mrd. € entlastet.

Das Verhältnis der Kosten und Einnahmen zwischen dem Bund, den Ländern und Kommunen sowie der Sozialversicherung ändert sich auch dann kaum, wenn die Beschäftigung weiter zunehmen würde. Von einer zunehmenden Beschäftigung würden vor allem die Sozialversicherung profitieren, während der Bund per Saldo deutlich schwächer entlastet würde. Selbst an dem Punkt, der rechnerisch als fiskalischer „Break even point“ ermittelt wurde, würde der Bund mit 4,27 Mrd. € die alleinige Last des Maßnahmenpakets tragen, während der Länder und Kommunen mit 2,16 Mrd. € und die Sozialversicherung mit 2,85 Mrd. € im Jahr entlastet würden.

Betrachtet man die enormen Beschäftigungsprobleme Geringqualifizierter als gesamtgesellschaftliche Aufgabe, so erscheint es grundsätzlich richtig, dass der Bund die finanzielle Hauptverantwortung für die Finanzierung eines solchen Maßnahmenpakets trägt. Gleichwohl dürfte die Tatsache, dass der Bund mit 4 ½ Mrd. € belastet wird, während gleichzeitig die Länder und Kommunen sowie die Sozialversicherung mit knapp zwei bzw. gut einer Mrd. € entlastet werden, dazu führen, dass Forderungen nach Kompensationsregelungen zu erwarten sind, die eine beschäftigungspolitisch sinnvolle Regelung erschweren kann.

## 7.2 Gesamtwirtschaftliche Wirkungen

### 7.2.1 Gegenfinanzierung der Kosten

Unabhängig von der Verteilung der Be- und Entlastungen auf die öffentlichen Haushalte verbleibt nach den getroffenen Annahmen ein Nettofinanzierungsbedarf in Höhe von rund 2 ¼ Mrd. Mrd. €. Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen werden auch von der Art der Gegenfinanzierung dieser fiskalischen Kosten mitbestimmt. Untersuchungen des IAB zur Gegenfinanzierung der Senkung von Sozialversicherungsbeiträgen auf der Grundlage eines makroökonomischen Modells haben gezeigt, dass die Art der Mittelaufbringung einen wesentlichen Einfluss auf den Gesamteffekt ausübt.

Auch wenn geeignete makroökonomische Modelle für eine detaillierte Analyse der kreislaufwirtschaftlichen Effekte bisher kaum vorliegen,<sup>664</sup> bestätigen vorliegende Untersuchungsergebnisse<sup>665</sup> die theoretischen Überlegungen, dass die Aufbringung der Mittel durch Haushaltseinsparungen im konsumtiven Teil die geringsten negativen Effekte nach sich zieht. Erfolgen Einsparungen im investiven Teil, können negative Wirkungen in den von den Kürzungen betroffenen Wirtschaftszweigen entstehen. Wird der Finanzbedarf durch zusätzliche Steuern finanziert, überwiegen generell ebenfalls die negativen Beschäftigungseffekte, wobei die genauen Belastungswirkungen von der Art der Steuererhöhung abhängen und daher im Einzelfall unterschiedlich sein können. Gleiches gilt auch für die Kreditfinanzierung, auch wenn die Effekte mit größerer zeitlicher Verzögerung über zinssteigernde Wirkungen und die Belastung zukünftiger Haushalte eintreten.

Das IAB hat auf der Basis eines makroökonomischen Modells<sup>666</sup> verschiedene Szenarien für die Gegenfinanzierung der Senkung der Sozialversicherungsbeiträge, dort allerdings linear, simuliert (siehe 4.1.1.3).<sup>667</sup>

Als Möglichkeiten der Gegenfinanzierung wurden verschiedene Arten von Einnahmeerhöhungen (Erhöhung Einkommensteuer, Mehrwertsteuer und Mineralölsteuer) und Ausgabensenkungen (Investitionen, Konsumtive Ausgaben, Subventionen und Transferzahlungen an private Haushalte) simuliert.

Auf der Einnahmeseite wäre eine Gegenfinanzierung über die Anhebung der Mineralölsteuer am vorteilhaftesten, da im Vergleich zur Mehrwertsteuer die Verbraucherpreise nur leicht ansteigen.<sup>668</sup> Bezogen auf den Nettofinanzierungsbedarf von etwa 2 ¼ Mrd. € müsste die Mineralölsteuer auf Kraftstoffe um etwa 3 Cent erhöht werden. Will man die Kosten des Bundes in Höhe von 6,13 Mrd. € gegenfi-

---

<sup>664</sup> Schupp et al.[1999] S. 504

<sup>665</sup> Klauder, Schnur, Zika [1997], Zika [1997], Bender, Rudolph [1999]

<sup>666</sup> IAB/Westphal-Version des SYSIFO-Modells mit rd. 1.350 Gleichungen und 2.200 Zeitreihen auf Quartalsbasis

<sup>667</sup> Zika [1997], Klauder, Schnur, Zika [1998],

<sup>668</sup> Zika [1997] S. 6, 10

nanzieren, so müsste die Mineralölsteuer auf Kraftstoffe, deren Aufkommen dem Bund zufließt, um knapp 8 Cent erhöht werden.<sup>669</sup>

Auf der Ausgabenseite würde eine Gegenfinanzierung durch eine Reduzierung der staatlichen Investitionen stark negative Wirkungen auf die Beschäftigung entfalten. Eine Senkung der Sachausgaben wirkt dagegen nur kurzfristig negativ. Mittel- und langfristig bestehen jedoch keine Auswirkungen auf die Beschäftigung.<sup>670</sup> Insofern bietet sich für eine Gegenfinanzierung der Abbau konsumtiver Ausgaben an. Nimmt man vereinfachend an, dass die Ausgaben des Bundes, die in den Hauptgruppen 5 und 6<sup>671</sup> etatisiert werden, vorrangig als konsumtive Ausgaben anzusehen sind, so betragen die Gesamtausgaben im Jahre 2002 198,2 Mrd. €. Gemessen an diesem Volumen erscheint eine Gegenfinanzierung zumindest eines Teils der Nettokosten über Einsparungen im konsumtiven Bereich möglich zu sein. Unterstellt man, dass die Wirkungen des vorgeschlagenen Pakets eintreten, erhöht sich z.B. der Spielraum zur Absenkung des Bundeszuschusses an die Bundesanstalt für Arbeit, der im Jahre 2002 immerhin rund 5,6 Mrd. € betragen hat.

Die Gegenfinanzierung des Maßnahmenpakets sollte aus beschäftigungspolitischer Sicht über Einsparungen im konsumtiven Bereich erfolgen, da die negativen Beschäftigungswirkungen dann eher gering sind. Steuerhöhung zur Finanzierung von beschäftigungspolitischen Maßnahmen sind demgegenüber eher problematisch, da sie in der gegenwärtigen, von einer anhaltenden Wachstumsschwäche gekennzeichneten Lage, ein falsches Signal aussenden.

Wenn auf eine ergänzende Gegenfinanzierung durch Steuererhöhungen dennoch nicht verzichtet werden soll, dann legen makroökonomische Berechnungen den Schluss nahe, dass die Mineralölsteuererhöhung aus beschäftigungspolitischer Sicht die geringsten negativen Wirkungen entfaltet. Insofern wäre diese Art der Gegenfinanzierung im Grunde eine Fortsetzung der Konzeption der ökologischen Steuerreform und der damit verbundenen doppelten Dividende in Form des Bundeszuschusses an die Gesetzliche Rentenversicherung zur allgemeinen Senkung der Lohnnebenkosten und in Form steigender Anreize zur Energieeinsparungen.

### 7.2.2 Auswirkungen auf Produktivität und Wachstum

Neben der für die Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen nicht ganz unwichtigen Fragen der fiskalischen Effekte, ergeben sich aus einem Anstieg der Beschäftigung im Niedriglohnsegment vielfältige makroökonomische Wirkungen, deren genaue Analyse den Rahmen der Arbeit aller-

---

<sup>669</sup> 1 Cent Mineralölsteuer pro Liter für Kraftstoffe (Diesel und Benzin) entspricht etwa einem jährlichen Aufkommen von 700 Mio. €.

<sup>670</sup> Zika [1997] S. 7

<sup>671</sup> Hauptgruppe 5: Sächliche Verwaltungsausgaben, Hauptgruppe 6: Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse, ausgenommen Investitionen.

dings sprengen würde. Einige denkbare Auswirkungen auf die Entwicklung der Preise, der Löhne, der Produktivität und des Wachstums sollen dennoch kurz skizziert werden.

Generell ist davon auszugehen, dass die makroökonomischen Wirkungen des vorgeschlagenen Maßnahmenpakets nicht besonders ausgeprägt sind. Für diese Annahme spricht allein der unterstellte Beschäftigungseffekt von einer Viertelmillionen im Verhältnis zur Gesamtbeschäftigung. Gemessen an der Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von etwa 27,5 Mio. steigt die Beschäftigung um weniger als 1 %.

Auf das Preisniveau dürfte die Umsetzung des vorgeschlagenen Maßnahmenpakets keine Auswirkungen haben. Auch wenn in Folge der Lohnreaktionen die Preise einiger ausgewählter Dienstleistungen sinken, wird damit das generelle Preisniveau kaum signifikant beeinflusst werden.

Während die Wirkungen auf das Preisniveau allenfalls marginal sind, ist damit zu rechnen, dass sich das Lohnspektrum in Folge der Maßnahmen im Bereich der Grundsicherung, aber auch im Ergebnis der vorgeschlagenen Lohnsubvention nach unten öffnen wird. Mit der Erweiterung der Lohnspreizung nach unten und der Beschäftigungsaufnahme von Geringqualifizierten im Niedriglohnsegment dürfte sich das Lohnniveau leicht absenken.

Die Erhöhung der Beschäftigung im unteren Lohnsegment führt statistisch wiederum dazu, dass die gesamtwirtschaftliche Produktivität sinkt, da die durchschnittliche Wertschöpfung je Beschäftigten geringer wird.<sup>672</sup> Dieser rein rechnerische Effekt der Senkung der Produktivität ist aber nicht mit gesamtwirtschaftlichen Wohlstandseinbußen verbunden, da er allein aus der zusätzlichen Beschäftigung Geringqualifizierter resultiert. Nach den getroffenen Annahmen führt die Erhöhung der Beschäftigung im unteren Lohnsegment nicht zu einer Verdrängung von Beschäftigung in anderen Einkommenssegmenten. Untersuchungen auf der Grundlage von Kreuzpreiselastizitäten haben gezeigt, dass die Substitutionseffekte zwischen qualifizierter und nichtqualifizierter Arbeit eher gering sind (siehe auch 4.1.1.3).<sup>673</sup>

Die niedrigere Arbeitsproduktivität führt wiederum dazu, dass eine an der trendmäßigen Entwicklung der Arbeitsproduktivität orientierte Lohnpolitik zu einem geringeren Anstieg der Reallöhne führen dürfte. Ohne die nachfragesteigernde Wirkung von Lohnerhöhungen zu unterschätzen, werden damit zumindest von der Angebots- bzw. Kostenseite her die Voraussetzungen für die einen Beschäftigungsaufbau positiv beeinflusst. Allerdings dürfen die möglichen Effekte in Anbetracht der vergleichsweise geringen Beschäftigungswirkung im Verhältnis zur Gesamtbeschäftigung nicht überschätzt werden.

Das vorgeschlagene Maßnahmenpaket kann auch über die Nachfrageseite positive Effekte entfalten. Zum einen erhöht die Arbeitnehmerlohnsubvention das verfügbare Einkommen von etwa 3,3 Mio. bereits Beschäftigten brutto um etwa 2,79 Mrd. €. Zum anderen resultieren auch aus der zusätzlichen Beschäftigungsaufnahme von 250.000 Personen Einkommenssteigerungen, die brutto etwa

---

<sup>672</sup> Miegel, Wahl [2002] S. 40

1,82 Mrd. € betragen.<sup>674</sup> Da Einkommensbezieher im unteren Einkommenssegment eine hohe Konsumquote haben, würde zumindest ein Teil des zusätzlichen Einkommens einen positiven Impuls für die Binnennachfrage leisten und damit einen geringen Beitrag zur positiven Beeinflussung der konjunkturellen Entwicklung leisten. Auch dieser Effekt darf nicht überschätzt werden, zumal immer nur ein Teil der gestiegenen Kaufkraft über die Nachfrage auch wirklich der inländischen Wertschöpfung zugute kommt.

### 7.3 Einbindung in weitergehende Reformen der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen

Die Wirkung des Maßnahmenpaktes hängt wesentlich von den Umständen ab, unter denen es umgesetzt wird. Auch wenn das Maßnahmenpaket auf eine Verbesserung der strukturellen Rahmenbedingungen für die Beschäftigung Geringqualifizierter gerichtet ist und insofern unabhängig von der aktuellen konjunkturellen Situation umgesetzt werden sollte, sind die Umsetzungschancen in einer Phase des konjunkturellen Aufschwungs eher größer, auch wenn der politische Handlungsdruck für Strukturformen am Arbeitsmarkt in einer solchen Phase tendenziell sinkt.

Unabhängig von der konjunkturellen Entwicklung können aber auch weitere flankierende Maßnahmen zur allgemeinen Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen dazu beitragen, die Wirkungen der auf den Niedriglohnsektor gerichteten Maßnahmen zu verstärken. Auch wenn das Ziel der Arbeit nicht darin besteht, Vorschläge zur Verbesserung der allgemeinen Rahmenbedingungen zu entwickeln, sollen einige Ansätze skizziert werden, die gezielt dazu beitragen können, die Wirkung der vorgeschlagenen, auf den Niedriglohnsektor gerichteten Maßnahmen zu erhöhen. Dabei sind die im folgenden angerissenen Problembereiche in vielen Facetten bereits ausgiebig diskutiert worden und daher nicht neu.

Gleichwohl kann eine behutsame Reform des kollektiven und individuellen Arbeitsrechts in Verbindung mit dem hier entwickelten Vorschlag zur Verbesserung der Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten auch dazu beitragen, das sich nicht nur die materiellen Rahmenbedingungen verbessern, sondern dass sich - gewissermaßen als Ergebnis einer Art konzertierter Aktion für mehr Beschäftigung - auch die Verhaltensmuster der Akteure (Erwerbslose, Arbeitgeber, private Haushalte sowie Tarifpartner insgesamt) ändern.

Gepaart mit einer entsprechenden Öffentlichkeitsarbeit, die sich an die Betroffenen (Arbeitsangebot), die Wirtschaft und die allgemeine Öffentlichkeit (Arbeitsnachfrage) richtet, könnte die Signalwirkung, die sich aus einem solchen Gesamtpaket ergibt, größer sein, als bei einer auf ein bestimmtes Arbeitsmarktsegment konzentrierten Regelung. Im Ergebnis kann sich die Arbeitsmarktwirkung der einzelnen Vorschläge, die für sich genommen als Einzelmaßnahmen schnell verpuffen können, verstärken. Da-

---

<sup>673</sup> Buslei, Steiner [1999] S. 89 f.

mit wären die Aussichten auf die Schaffung zahlreicher neuer Arbeitsplätze und die Hoffnung, dass diese dann auch besetzt werden, deutlich größer.

### 7.3.1 Kollektives Arbeitsrecht

Die beschäftigungspolitische Wirkung des Maßnahmenpakets hängt für den tarifgebundenen Bereich auch davon ab, ob die Tarifpartner bereit sind, den freigewordenen zusätzlichen Spielraum im unteren Lohnbereich auch tatsächlich zu nutzen, in dem sie das Lohngefüge entsprechend anpassen.

Der neue Spielraum entsteht zum einen durch die Absenkung des „Anspruchslohns“ und zum anderen durch die faktische Senkung der Lohnkosten für den Arbeitgeber und die Erhöhung der Nettolöhne der Arbeitgeber in Folge der Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge. Beides schafft neue Möglichkeiten zur Erweiterung des Tarifgefüges und zur Ausweitung der faktischen Lohnspreizung nach unten. Entscheidend dabei ist allerdings, dass die freiwerdenden Spielräume von den Tarifpartnern auch für neue Beschäftigung genutzt werden und nicht als „Beute“ von Arbeitnehmern und Arbeitgebern zur Einkommens- und Gewinnerhöhung aufgeteilt werden.

Eine behutsame Umgestaltung des kollektiven Arbeitsrechts mit dem Ziel einer weiteren Flexibilisierung des kollektiven Lohnfindungsprozesses kann in diesem Zusammenhang auch die Möglichkeiten zur Ausschöpfung der neuen Gestaltungsspielräume verbessern. Dabei geht es nicht darum, das insgesamt bewährte System der kollektiven Lohnfindung auszuhöhlen, dessen Vorteile unübersehbar sind (Konkurrentenschutz durch Lohndumping, Lohnauseinandersetzungen nicht auf Betriebsebene, Schutzfunktion für Arbeitnehmer wegen ihrer schwachen Marktposition usw.). Der Wettbewerb zwischen den Unternehmen sollte sich nicht darauf konzentrieren, sich durch die Umgehung von Tarifverträgen komparative Marktvorteile zulasten tarifgebundener Unternehmen zu verschaffen. Ziel einer Reform sollte die Erhöhung der Flexibilität und Anpassungsfähigkeit der Unternehmen innerhalb des tariflich vereinbarten Rahmens sein, in dem z.B. auch die sich aus dem vorgeschlagenen Maßnahmenpaket bietenden Möglichkeiten genutzt werden können.

Die deutsche Tariflandschaft ist wesentlich flexibler und differenzierter ausgestaltet ist, als dies häufig wahrgenommen wird. So bestanden Ende 2002 etwa 32.800 Verbandstarifverträge und 24.500 Firmentarifverträge. Dabei ist die Tariflandschaft ständig in Bewegung. Allein im Jahr 2002 wurden knapp 5.800 neue Tarifverträge abgeschlossen.<sup>675</sup>

Obwohl die bestehende Rechtslage grundsätzlich ausreichende Möglichkeiten für flexible Regelungen im Rahmen des bestehenden Tarifvertragssystems bietet (tarifvertraglich vereinbarte Öffnungsklauseln für betriebliche Lösungen oder Vereinbarung leistungs- und ertragsabhängiger Lohnkomponenten),

---

<sup>674</sup> Diesem Bruttowerwerbseinkommen steht aber für die ehemaligen Transferempfänger bisherige Transfereinkommen gegenüber, so dass der Nettoeinkommenszuwachs deutlich geringer ist.

<sup>675</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Tarifvertragliche Arbeitsbedingungen im Jahr 2002

umgehen vor allem in den neuen Ländern viele Unternehmen die Regelungen des Tarifvertragssystems dadurch, dass sie aus den Arbeitgeberverbänden austreten.

Darüber hinaus werden aber auch in tarifgebundenen Unternehmen Vereinbarungen mit dem Betriebsrat getroffen, die in den Branchentarifverträgen nicht vorgesehen sind (z.B. Standortsicherungsverträge, bei denen die Belegschaft für eine Arbeitsplatzgarantie einer längeren Wochenarbeitszeit zustimmt). Diese Vereinbarungen sind zwar rechtlich unzulässig, finden aber Anwendung.

Vor diesem Hintergrund werden verschiedene Konzepte zur Modernisierung des kollektiven Lohnfindungssystems diskutiert. Eine Reihe von Vorschlägen zur Reform des Tarifvertragsrechts und des Betriebsverfassungsgesetzes gehen allerdings so weit, dass dadurch das insgesamt bewährte Lohnfindungssystem in seiner Funktionsweise beeinträchtigt werden könnte. Dies gilt z.B. für die Forderung nach einer Modifikation der Regelungen des § 77 Absatz 3 Betriebsverfassungsgesetz, wie sie jüngst auch wieder der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 2002/2003 erhoben hat, in dem er eine Freistellung nichttarifgebundener Betriebe von dieser Regelung vorgeschlagen hat.<sup>676</sup>

Die Regelungen des § 77 Absatz 3 Betriebsverfassungsgesetz bestimmen, dass Tatbestände, die üblicherweise Gegenstand von Tarifverträgen sind, nicht Gegenstand einer Betriebsvereinbarung sein können. Eine Modifikation des § 77 Absatz 3 Betriebsverfassungsgesetz hätte weitreichende Folgen. Bisher schützt diese Regelung die Tarifautonomie, in dem verhindert wird, dass Unternehmen - unabhängig davon, ob sie tarifgebunden sind - keine Betriebsvereinbarungen zu Sachverhalten treffen, die den Tarifpartnern vorbehalten bleiben sollen. Lockert man diese Bestimmung, z.B. für nichttarifgebundene Unternehmen, besteht die Gefahr, dass das deutsche Tarifsysteem flächendeckend ausgehebelt werden kann, in dem Unternehmen aus den Arbeitgeberverbänden austreten und ihre Interessen gegen die im Vergleich zu den Gewerkschaften tendenziell schwächeren Betriebsräte durchsetzen. Ein solches Anliegen ist äußerst problematisch. Im übrigen bleibt es nichttarifgebundenen Unternehmen unbenommen, in einzelvertraglichen Vereinbarungen (Arbeitsvertrag) von Tarifverträgen abzuweichen.

Das gleiche gilt im Grunde auch für die häufig erhobene Forderung, die Nachwirkungsfrist von Tarifverträgen für aus dem Arbeitgeberverband ausgetretene Unternehmen zu verkürzen, da auch dies im Ergebnis die Tariffucht beschleunigen würde. Tarifverträge gelten auch für ausgetretene Unternehmen gem. § 3 Absatz 3 Tarifvertragsgesetz bis der Tarifvertrag selbst endet. Darüber hinaus gelten die Rechtsnormen weiter, bis sie durch andere Abmachungen ersetzt werden (§ 4 Absatz 5 Tarifvertragsgesetz).

Ein Beitrag zur Verbesserung der Möglichkeiten, die neuen Spielräume in der Lohnpolitik kurzfristig und flexibel zu nutzen, könnte darin liegen, das sogenannte Günstigkeitsprinzip neu zu interpretieren. Das Günstigkeitsprinzip ist in § 4 Absatz 3 Tarifvertragsgesetz geregelt und bestimmt, dass Abmachungen auf Betriebs- und Einzelarbeitsvertragsebene nur zulässig sind, soweit sie durch den Tarifvertrag gestattet sind oder eine Regelung zugunsten des Arbeitnehmers aufweisen.

Bisher wird das Günstigkeitsprinzip in der Rechtsprechung der Arbeitsgerichte sehr eng ausgelegt indem ein „objektiver Sachgruppenvergleich“ vorgenommen wird, bei dem nur Löhne mit Löhnen, Arbeitszeit mit Arbeitszeit usw. verglichen werden. Eine ökonomisch weitergehende Auslegung des Prinzips, etwa zur Sicherung bedrohter Arbeitsplätze, hat es in der Rechtsprechung nicht gegeben.

Die sehr enge Auslegung des Günstigkeitsprinzips hat sich in verschiedenen Fällen als ein wesentliches Hemmnis für eine höhere betriebliche Flexibilität und für die Beschäftigungssicherung herausgestellt. So hatte z.B. im Fall Burda der Arbeitgeber mit seinen Arbeitnehmern und nach Absprache mit dem Betriebsrat vom Tarifvertrag abweichende Arbeitszeitregelungen vereinbart und im Gegenzug eine fast fünfjährige Beschäftigungsgarantie gewährt. 98,5 % der Belegschaft stimmten der Änderung ihrer Arbeitsverträge zu. Gleichwohl hat die klagende Gewerkschaft ihren Unterlassungsanspruch gegen die Vereinbarung vor Gericht erfolgreich durchgesetzt.

Überlegenswert ist eine moderate „Versubjektivierung“ des objektiven Sachgruppenvergleiches, in dem in die Günstigkeitsabwägung zukünftig auch die Sicherung bedrohter Arbeitsplätze einbezogen werden kann. Dies würde bedeuten, dass im Einzelfall auch der Erhalt bedrohter Arbeitsplätze als „Begünstigung“ bewertet wird. Damit würde den ohnehin häufig in der Praxis bereits gefundenen betrieblichen Lösungen Rechnung getragen.

Mit dem vorgeschlagenen Maßnahmenpaket würde sich z.B. Möglichkeit bieten, zumindest für die bereits im Niedriglohnsegment beschäftigten Arbeitnehmer des notleidenden Unternehmens eine konditionierte und auf die Sicherung des Arbeitsplatzes gerichtete einzelvertragliche Vereinbarung zu treffen, in deren Ergebnis die Arbeitgeber- und Arbeitnehmersubvention dazu genutzt wird, die Lohnkosten zu senken, ohne dass das Nettoeinkommen der Arbeitnehmer in gleichem Maße sinkt.

Die gesetzlichen Bestimmungen müssen allerdings sicherstellen, dass das Regel-Ausnahmeverhältnis zwischen Tarifvertrag und abweichender Regelung gewahrt bleibt. Es sollte sich um eine nachweisbar vorübergehende Notlage in einem Betrieb handeln, die durch ein befristetes Abweichen von tarifvertraglichen Bestimmungen dauerhaft behoben werden kann, ohne dass das Unternehmen wettbewerbsverzerrende Vorteile erlangt. Begriffe wie Beschäftigungsgarantie und Notlage müssen dabei genau definiert werden. Als Beschäftigungsgarantie kann z.B. der Verzicht des Arbeitgebers auf betriebsbedingte Kündigungen für einen Zeitraum von mindestens 3 Jahren angesehen werden. Als Notlage kann z.B. die drohende Insolvenz, die bevorstehende Stilllegung des Betriebs oder die geplante Verlagerung der Produktion an einen ausländischen Standort angesehen werden.

Als „Gegenleistung“ könnte eine zeitlich begrenzte Reduzierung des Arbeitsentgeltes z.B. um höchstens 10 % des Tarifentgeltes (auch durch Mehrarbeit ohne Lohnausgleich bzw. den Verzicht auf eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit) vereinbart werden, deren Wirkung mit der vorgeschlagenen Lohnsubvention für die im Niedriglohnbereich beschäftigten Arbeitnehmer abschwächt. Die Günstigkeits-

---

<sup>676</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [2002] S. 328, 408 ff.

bewertung sollte dadurch sichergestellt werden, dass dem Arbeitnehmer das Recht eingeräumt wird, von der Vereinbarung unter Einhaltung einer Ankündigungsfrist - beispielsweise im Umfang der gesetzlichen Kündigungsfrist - Abstand zu nehmen.

Ein zusätzliches Instrument zur Vermeidung von Missbräuchen kann darin bestehen, dass solche einzelvertraglichen Regelungen der vorherigen oder nachträglichen Zustimmung der Tarifpartner bedürfen, so dass deren Einfluss gewahrt bleibt. Die Erfahrungen im Fall Philipp Holzmann AG Ende 1999 zeigen, dass die Zustimmung der Tarifparteien (hier die Arbeitgeberseite) nicht automatisch erteilt wird. Der Zustimmungsvorbehalt der Tarifpartner hätte den Vorteil, dass der Gesetzgeber einen größeren Spielraum bei der gesetzlichen Neuinterpretation des Günstigkeitsprinzips zur Beschäftigungssicherung offen lassen könnte.

Eine behutsame gesetzliche Neuinterpretation des Günstigkeitsprinzips kann das insgesamt bewährte, verfassungsrechtlich geschützte kollektive Lohnfindungssystem modernisieren und letztlich stärken und damit die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit der Unternehmen erhöhen und deren internationale Wettbewerbsfähigkeit stärken. Damit würde auch ein Instrument bereitgestellt werden, das es ermöglicht, die vorgeschlagene Lohnsubvention unter bestimmten Voraussetzungen auch als Instrument zum Erhalt von Arbeitsplätzen zumindest für die Geringqualifizierten besser nutzen zu können.

### 7.3.2 Individuelles Arbeitsrecht

Unabhängig von den tariflichen Möglichkeiten zur Nutzung der im Ergebnis des vorgeschlagenen Maßnahmenpakets geschaffenen Möglichkeiten zur Begründung neuer Arbeitsverhältnisse im Niedriglohnbereich hängt die Frage der Schaffung neuer Arbeitsplätze letztlich davon ab, ob Arbeitgeber und Arbeitssuchender auf einzelvertraglicher Ebene zueinander finden. Dies wiederum hängt auch von den bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen für die Gestaltung des individuellen Arbeitsrechts ab.

Das individuelle Arbeitsrecht ist durch eine hohe Regelungsdichte geprägt. Im Zentrum der aktuellen Diskussion steht dabei das als sehr anspruchsvoll eingeschätzte deutsche Kündigungsschutzrecht. Da Geringqualifizierte überdurchschnittlich von Erwerbslosigkeit betroffen sind, liegt auf den ersten Blick die Vermutung nahe, dass das hohe Kündigungsschutzniveau, von dem in erster Linie die Arbeitsplatzinhaber profitieren, ein Hemmnis für die wirksame Verbesserung der Beschäftigungschancen Geringqualifizierter sein könnte. Die Schutzwirkungen des Kündigungsrechts sorgen wegen der hohen Entlassungskosten zwar für eine hohe Stabilität bestehender Beschäftigungsverhältnisse, behindern aber dadurch gleichzeitig die Chancen für die „Outsider“. Insofern könnte man glauben, dass eine Lockerung des materiellen Kündigungsschutzes für Arbeitnehmer die Erfolgsaussichten des vorgeschlagenen Maßnahmenpaktes weiter erhöhen kann, da damit zu den Kostenentlastungen der Lohnsubvention und dem neu gewonnenen Freiraum für die Herausbildung von Marktlöhnen am unteren Rand

auch noch die von den Unternehmen zu antizipierenden Kündigungsschutzkosten abgesenkt werden können.

Allerdings ist die makroökonomische Wirkung des Kündigungsschutzniveaus nicht eindeutig geklärt. Die zu dieser Frage bisher unternommenen empirischen Untersuchungen kommen zu teilweise unterschiedlichen Ergebnissen. Der Gesamteindruck ist jedoch, dass sich in diesen Studien ein verstärkender Einfluss des Kündigungsschutzes auf die Höhe der Arbeitslosigkeit nicht belegen lässt.<sup>677</sup> So bieten z.B. die Ergebnisse einer OECD-Studie auf der Grundlage eines internationalen Vergleichs keinen Hinweis auf signifikante Effekte der Beschäftigungsschutzbestimmungen auf das Niveau von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung, auch wenn gewisse Strukturwirkungen (Verteilung von Beschäftigungschancen und Arbeitslosigkeitsrisiken) erkennbar sind.<sup>678</sup>

Grundsätzlich führt eine geringer Kündigungsschutzstandart zwar dazu, dass die relativen Kosten der Anpassung an Schwankungen des Arbeitskräftebedarf niedrig sind und damit die Bereitschaft zur Einstellung von Arbeitskräften größer ist. Andererseits steht dem aber auch eine höhere Wahrscheinlichkeit gegenüber, dass Betriebe aufgrund der geringeren Entlassungskosten bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten und einem entsprechend geringeren Arbeitskräftebedarf nicht mehr benötigte Arbeitskräfte entlassen, so dass die Konjunkturabhängigkeit und die kontraktiven Wirkungen der Beschäftigung eher größer sind. Insofern bestehen aus theoretischer Sicht gegenläufige Effekte.

Da Geringqualifizierte tendenziell ohnehin häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen sind, aber nicht unbedingt länger (siehe 2.1.3.1), ist zu erwarten, dass die Einstellungs-, aber auch die Entlassungswahrscheinlichkeit größer wird.

Da es keine eindeutigen Hinweis auf die trendmäßigen Beschäftigungswirkungen eines hohen oder niedrigen Kündigungsschutzstandards vorliegen, bietet eine Reform des materiellen Kündigungsschutzes keine Gewähr dafür, dass die Wirkung des vorgeschlagenen Maßnahmenpakets durch einen Abbau von Kündigungsschutzrechten verbessert werden kann.

Gleichwohl besteht im Bereich des Kündigungsschutzrechtes Reformbedarf, der auch dazu genutzt werden könnte, die Wirksamkeit des Maßnahmenpakets durch eine Senkung der Kündigungsschutzkosten zu erhöhen. Das deutsche Arbeitsrecht und speziell das Kündigungsschutzrecht ist auf Grund vieler unbestimmter Rechtsbegriffe sehr stark durch die Rechtsprechung geprägt. Die große Bedeutung des Richterrechts führt zwar einerseits dazu, dass der Ermessensspielraum genutzt werden kann, um das Arbeitsrecht an die Veränderungen der Arbeitswelt anpassen zu können. Andererseits verursacht das Richterrecht aber auch immer Rechtsunsicherheit und Intransparenz.<sup>679</sup> Dies führt häufig dazu, dass die unterschiedlichen Interessen erst auf gerichtlichem Wege ausgeglichen werden können. Faktisch laufen die etwa 250.000 Kündigungsschutzprozesse inzwischen nicht mehr auf den Erhalt des

---

<sup>677</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [2002] S. 413

<sup>678</sup> OECD [1999]

<sup>679</sup> Walwei [2002c] S. 77

Arbeitsplatzes, sondern nahezu ausschließlich auf Abfindungszahlungen hinaus.<sup>680</sup> Das Kündigungsschutzrecht dient also häufig weniger seiner eigentlichen Zweckbestimmung, dem Schutz vor ungerechtfertigten Kündigungen und dem Erhalt eines Arbeitsplatzes, sondern ist häufig zu einer Art Abfindungshandel mit entsprechenden Kosten degeneriert.<sup>681</sup>

Als Ausweg wird häufig vorgeschlagen, den Geltungsbereich des Kündigungsschutzgesetzes einzuschränken, in dem die Beschäftigtenschwelle angehoben oder durch Gleitregelungen aufgeweicht wird. Bisher findet das Kündigungsschutzgesetz in Betrieben mit mehr als fünf Arbeitnehmern Anwendung.<sup>682</sup> Mit einer Anhebung dieser Schwelle wird zwar der Geltungsbereich der Regelungen eingeschränkt, die strukturellen Probleme bleiben jedoch weiter bestehen. Auch das Vorhaben, den Beschäftigten im Falle einer betriebsbedingten Kündigung die Wahl zwischen Klagerecht oder pauschaler Abfindung einzuräumen, dürfte wenig zielführend sein, da damit die Kündigungsschutzkosten nicht vermindert, sondern nur pauschaliert werden und gleichzeitig die materielle Schutzwirkung für den Arbeitnehmer eingeschränkt wird. Insofern dürfte die Ankündigung des Bundeskanzlers in seiner Regierungserklärung vom 14. März 2003 zur Reform des Kündigungsschutzes zumindest in diesen beiden Punkten nicht ausreichen.

Ein Ausweg kann darin liegen, dass der Gesetzgeber die zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffe durch die Formulierung klarer, antizipierbare Maßstäbe selbst ausfüllt und damit das unkalkulierbare Richterrecht einschränkt. Insbesondere bei den betriebsbedingten Kündigungen führen zwei Aspekte der Sozialauswahl in Kündigungsschutzprozessen immer wieder zu Problemen. Zum einen führt die Gewichtung der sozialen Gesichtspunkte und zum anderen die Bildung von Vergleichsgruppen häufig zu Konflikten.<sup>683</sup> Die Sozialauswahl ist so komplex, dass die Rechtsprechung für den Arbeitgeber nicht mehr berechenbar ist.

Um die Kündigungsschutzkosten zu reduzieren und damit auch die Bereitschaft zu erhöhen, Geringqualifizierte einzustellen, sollte darüber nachgedacht werden, die Unsicherheiten der Marktteilnehmer über die Rechtslage bei möglichen Kündigungen durch eine einfache und transparente Regelungen des Kündigungsschutzes abzubauen. Dabei geht es nicht primär darum, den materiellen Schutz zu reduzieren, sondern die Rechtslage zu vereinfachen. In seiner Regierungserklärung vom 14. März 2003 hat der Bundeskanzler inzwischen angekündigt, den Kündigungsschutz so umzugestalten, dass die Planungssicherheit für die Betriebe erhöht und damit die Hürde für Neueinstellungen gesenkt werden soll. Ein Instrument dazu soll in der Umgestaltung der Sozialauswahl liegen.

In dem Maße, wie das Kündigungsschutzrecht selbst an Berechenbarkeit und Transparenz gewinnt, sinkt gleichzeitig auch die Bedeutung von Beschäftigungsformen, bei denen der Kündigungsschutz nicht oder nur in geringerem Umfang besteht, wie z.B. im Bereich der befristeten Arbeitsverhältnisse,

---

<sup>680</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [2002] S. 412

<sup>681</sup> Franz [2002] S. 8

<sup>682</sup> § 23 Kündigungsschutzgesetz (Teilbeschäftigte werden anteilig berücksichtigt)

<sup>683</sup> Eger [2002] S. 60 f.

der Leiharbeit oder bei den Werkverträgen. Nicht zuletzt haben die Strukturprobleme im Bereich des gesetzlichen Kündigungsschutzes auch dazu beigetragen, dass die Bestrebungen, den Kündigungsschutz durch die Begründung solcher Beschäftigungsverhältnisse zu umgehen, zugenommen haben und parallel dazu und in Reaktion auf diesen Trend auch die Regelungsdichte in diesen Bereichen angestiegen ist.

Ein klares und transparentes Kündigungsschutzrecht kann dazu beitragen, die antizipierten Kündigungskosten zu senken und damit die Bereitschaft zu erhöhen, auch im Niedriglohnbereich neue Arbeitskräfte einzustellen, so dass die Wirkung des Maßnahmenpakets verstärkt werden kann.

#### 7.4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Neben dem globalen Arbeitsplatzdefizit, das 2002 unter Berücksichtigung der registrierten Arbeitslosigkeit und der Stillen Reserve etwa 6,59 Mio. betragen hat, ist der Arbeitsmarkt durch eine zunehmende Verfestigung von Strukturproblemen gekennzeichnet. Besonders betroffen davon sind die Geringqualifizierten, die im Vergleich zu den Gelernten eine dreimal höhere Arbeitslosenquote aufweisen. Während die qualifikationsspezifische Arbeitslosenquote Geringqualifizierter in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre noch stabil bei etwa 5 % lag, ist sie bis in die zweite Hälfte der neunziger Jahre soweit angestiegen, dass inzwischen etwa jeder vierte Ungelernte arbeitslos ist. Spiegelbildlich zur Arbeitslosenquote hat sich auch die absolute Zahl der Erwerbstätigen ohne Ausbildung in den letzten 25 Jahren von über 9 Mio. auf rund 4,6 Mio. fast halbiert, obwohl sich gleichzeitig die Zahl der Erwerbstätigen insgesamt um knapp 10 Mio. erhöht hat.

Auch in Zukunft ist nicht damit zurechnen, dass sich die besonderen Probleme der Geringqualifizierten verbessern werden, wenn nicht gezielt gegengesteuert wird. Erstens nimmt das Arbeitskräfteangebot zumindest bis 2010 weiter zu und bleibt dann bis 2015 etwa konstant und zweitens ist keineswegs sicher, dass sich mit dem demographisch bedingten Rückgang des Erwerbspersonenpotentials automatisch auch die Beschäftigungschancen Geringqualifizierter verbessern. Prognosen gehen eher davon aus, dass es zwar zu einem Mangel an qualifizierten Arbeitskräften kommen wird. Gleichzeitig wird aber auch in Zukunft das Angebot an Arbeitskräften ohne abgeschlossene Berufsausbildung deren Nachfrage übersteigen.

Das Ziel der Arbeit besteht darin, einige der Ursachen für die besonderen Beschäftigungsprobleme der Geringqualifizierten herauszuarbeiten und Lösungswege aufzuzeigen, die dazu beitragen können, die Beschäftigungschancen Geringqualifizierter nachhaltig zu verbessern. Dabei geht es nicht darum, einen Königsweg zur Lösung aller Probleme am Arbeitsmarkt, etwa durch ein umfassendes beschäftigungspolitisches Programm zu entwickeln, sondern Vorschläge herauszuarbeiten, die gezielt auf die Gruppe der Geringqualifizierten abstellen und deren Beschäftigungschancen verbessern können.

Um die beschäftigungspolitische Relevanz von gezielten Maßnahmen für Geringqualifizierte abschätzen zu können, wird zunächst im zweiten Abschnitt der Arbeit eine Abschätzung der arbeitsangebots- und arbeitsnachfrageseitigen Potentiale vorgenommen.

Für die quantitative Bestimmung des Arbeitsangebotspotentials wurden zur qualitativen Abgrenzung die Kriterien fehlende formale berufliche Ausbildung und für die registrierten Arbeitslosen zusätzlich die Dauer der Arbeitslosigkeit herangezogen. Das arbeitsangebotsseitige Potential an Geringqualifizierten wird auf insgesamt 3,03 Mio. geschätzt, darunter 2,26 Mio. registrierte Arbeitslose, 0,61 Mio. Menschen, die sich in der Stillen Reserve befinden und 0,16 Mio. Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Unter den mengenmäßig in der Potentialschätzung bereits enthaltenen Empfängern von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt im erwerbsfähigen Alter befinden sich etwa 0,8 Mio. Geringqualifizierte, für die keine sozialen Hinderungsgründe zur Arbeitsaufnahme bestehen.

Auf der Arbeitsnachfrageseite werden Beschäftigungspotentiale vor allem im Bereich der Dienstleistungen vermutet, da dort per Saldo auch in Zukunft das höchste Beschäftigungswachstum zu erwarten ist und die Möglichkeiten für Geringqualifizierte zum beruflichen Einstieg in einigen Teilbereichen des Dienstleistungssektors (haushalts-, freizeit- und gesellschaftsbezogene Dienste) am größten sind.

Ein Vergleich der Beschäftigungsstrukturen zwischen Deutschland und anderen hochentwickelten Volkswirtschaften führt auf Grund unterschiedlicher traditioneller Entwicklungsmuster, aber auch auf Grund besonderer Probleme beim Vergleich der Daten nur zu begrenzt aussagefähigen Ergebnissen. Dennoch zeigt sich, dass in Deutschland gegenüber Ländern, die generell eine bessere Beschäftigungsperformance aufweisen, auch bei den einfachen Dienstleistungen einen signifikanten Rückstand besteht.

Bei einer Betrachtung der sieben EU-Staaten, die eine höhere Erwerbstätigenquote aufweisen, als Deutschland, ergibt sich auf der Basis des Beschäftigtenbesatzes (Dichte) für die Dienstleistungsbereiche, in denen der berufliche Einstieg für Geringqualifizierte am ehesten möglich erscheint, eine rechnerische Lücke von etwa 1 Mio. Ein Vergleich mit den USA, die im Dienstleistungsbereich als besonders erfolgreich gelten, ist auf Grund fehlender vergleichbarer Daten besonders schwierig. Auch wenn vorliegende Untersuchungen aus diesem Grund zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen kommen, wird überwiegend das Bestehen einer „Dienstleistungslücke“ festgestellt, die rechnerisch noch größer ist, als im Vergleich zu den EU-Staaten. Wegen der größeren Nähe zu den europäischen Volkswirtschaften und auf Grund der unsicheren Datenlage für einen Vergleich mit den USA liegt es allerdings nahe, sich bei der Bestimmung des rechnerischen Potentials auf der Arbeitsnachfrageseite eher an einem Vergleich mit den EU-Staaten zu orientieren.

Gesamtwirtschaftlich geht es bei der Diskussion um die Schaffung von Beschäftigung für Geringqualifizierte letztlich um eine Größenordnung von etwa 3 Mio. Menschen auf der Arbeitsangebotsseite, für die es arbeitsnachfrageseitig unter Zugrundlegung von Strukturvergleichen mit anderen Volkswirt-

schaften bei veränderten konjunkturellen und strukturellen Rahmenbedingungen auch eine entsprechende Nachfrage geben dürfte.

Um zielgenaue Vorschläge zur Verbesserung der Beschäftigungssituation Geringqualifizierter herauszuarbeiten, werden im dritten Abschnitt mögliche ökonomische und wirtschafts- bzw. sozialpolitisch bestimmte Ursachen für das enorme Marktungleichgewicht in diesem Beschäftigungssegment untersucht. Auch wenn es für die überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter keine einfache, monokausale Erklärung gibt, haben sich verschiedene spezifische Ursachenkomplexe herauskristallisiert, die sowohl aus Angebots-, wie auch aus Nachfragesicht einen Erklärungsansatz für die Strukturprobleme bieten. Dabei stehen die herausgearbeiteten Ursachen nicht nebeneinander, sondern in enger Wechselwirkung zueinander und bedingen bzw. verstärken einander sogar.

Die rasante technische Entwicklung und der damit verbundene höhere Kapitaleinsatz haben in vielen Bereichen einfache Tätigkeiten schlichtweg überflüssig gemacht. Die zunehmende internationale Arbeitsteilung hat überdies dazu geführt, dass viele der verbliebenen Arbeitsplätze für Geringqualifizierte ins kostengünstigere Ausland verlagert wurden. Beide Faktoren wurden durch arbeitsmarkt- und sozialpolitische Rahmenbedingungen verstärkt, die das Entstehen legaler niedrigproduktiver und geringentlohnter Arbeitsplätze erschweren.

Bei einem Vergleich insbesondere mit angelsächsischen Staaten fällt auf, dass die Lohnspreizung in Deutschland nach unten relativ gering ist. Damit sind auch die Möglichkeiten, Arbeitsplätze für Personen mit niedriger Produktivität im unteren Lohnsegment bereitzustellen, eher beschränkt. Im Kern prägt das bestehende Sozialleistungssystem die Lohnstruktur wesentlich mit. Daneben spielen aber auch andere Gründe eine wichtige Rolle. So trägt die vergleichsweise geringe Lohndifferenzierung zwischen dem Verarbeitenden Gewerbe und dem Dienstleistungssektor in Anbetracht der unterschiedlichen Möglichkeiten zur Produktivitätssteigerung dazu bei, dass die relativen Preise für Dienstleistungen stärker angestiegen sind, so dass sich im Ergebnis die Nachfrage bei unterstellter hoher Preiselastizität relativ von Dienstleistungen hin zu Industriegütern verschoben hat. Damit haben sich auch die Beschäftigungsmöglichkeiten Geringqualifizierter verschlechtert, da diese vorrangig im Dienstleistungsbereich zu suchen sind. Auch die Arbeitszeitpolitik behinderte in der Vergangenheit eine stärkere Lohnspreizung. Mit der Verkürzung der Wochenarbeitszeit verbunden war ein überproportionaler Lohnausgleich in den unteren Lohngruppen, so dass sich die Beschäftigungschancen Geringqualifizierter weiter verschlechtert haben.

Ein weiterer wichtiger Grund für das Wegbrechen von einfachen Arbeitsplätzen liegt in der hohen Abgabenbelastung der Arbeit und dem daraus resultierenden hohen Abgabenkeil. Deutschland nimmt bei der Abgabenbelastung im internationalen Vergleich eine Spitzenposition ein. Die Hauptbelastung geht von den Beiträgen zu den Zweigen der Sozialversicherung aus. Hier ist die Belastung seit Jahren kontinuierlich gestiegen und liegt 2003 bei durchschnittlich etwa 42 %. Auf Grund der demographischen Entwicklung ist selbst bei Ausschöpfung der erheblichen Effizienzreserven in den einzelnen

Zweigen der Sozialversicherung nicht mit einer nennenswerten Entlastung zu rechnen. Allein die hohen Sozialversicherungsbeiträge führen dazu, dass die lohnbezogenen Arbeitskosten des Arbeitgebers das verbleibende Nettoeinkommen des Arbeitnehmers um mehr als die Hälfte übersteigen. Der hohe Abgabenkeil verringert die Möglichkeiten zur Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte innerhalb des gegebenen Lohnspektrums weiter. Die Produktivität Geringqualifizierter und die damit verbundene Wertschöpfung reichen häufig nicht aus, um unter den gegebenen Marktbedingungen einen Bruttolohn zu rechtfertigen, der innerhalb des bestehenden Lohngefüges angesiedelt ist.

Auch das Sozialleistungssystem an sich beeinflusst mit seinen komplexen Wechselwirkungen die Rahmenbedingungen für die Beschäftigung Geringqualifizierter maßgeblich. So bildet die Sozialhilfe als „Auffangnetz“ mit dem durchschnittlichen Bedarf im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen faktisch eine Lohnuntergrenze, d.h. das Niveau der Sozialhilfe definiert eine Art „Anspruchslohn“ bzw. einen „Mindestlohn“, unterhalb dessen sich kaum Marktlöhne herausbilden können.

Die Ausgestaltung der Sozialhilfe führt nicht nur zur Herausbildung einer faktischen Mindestlohnschwelle, sondern sie wirkt wegen der prohibitiv wirkenden Regelungen zur Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe auch noch wie eine „Beschäftigungs- bzw. Armutsfalle“, die einen gleitenden Übergang aus der Sozialhilfe in legale Erwerbsarbeit kaum möglich macht, auch wenn das Sozialhilferecht verschiedene Möglichkeiten der beruflichen Wiedereingliederung vorsieht. Hinzu kommt, dass die extremen Transferentzugsraten neben der hohen Abgabenbelastung auch zum hohen Anteil der „Schwarzarbeit“ beitragen.

Zusammenfassend lässt sich zu den Ursachen sagen, dass sich vor allem die Fehlanreize im Sozialleistungssystem (Mindestlohnschwelle und Beschäftigungsfalle) als strukturelle Beschäftigungsbremse herauskristallisiert haben, die wiederum auch das Lohngefüge maßgeblich beeinflussen. Diese Fehlanreize haben, gepaart mit der hohen Abgabenbelastung des Faktors Arbeit, dazu geführt, dass die Anreize zur ohnehin vorhandenen Tendenz der Substitution von Arbeit durch Kapital sowie zur Verlagerung einfacher Tätigkeiten in sogenannte „Billiglohnländer“ verstärkt werden und dass damit Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage in diesem Bereich zumindest auf legalem Wege nicht mehr in befriedigendem Maße zusammenfinden.

Im vierten Abschnitt werden verschiedene theoretisch diskutierte und praktisch erprobte Ansätze zur Erschließung der Beschäftigungspotentiale untersucht und bewertet. Ein nachhaltiger Abbau des angebotsseitigen Überhangs von mehr als drei Mio. Geringqualifizierten lässt sich letztlich nur durch die massive Ausweitung der Beschäftigung im sogenannten Niedriglohnsektor selbst erreichen, da die Möglichkeiten, arbeitslosen Geringqualifizierten durch Qualifizierung den direkten Arbeitsmarkteinstieg in höherbezahlte Tätigkeiten zu öffnen, sind begrenzt sind.

Dabei muss es in erster Linie darum gehen, die Beschäftigungschancen Geringqualifizierter im privatwirtschaftlich organisierten ersten Arbeitsmarkt durch eine Ausweitung wirtschaftlich rentabler

Beschäftigung zu verbessern, da einer Erschließung der Beschäftigungspotentiale über den öffentlich geförderten zweiten Arbeitsmarkt in Anbetracht der Dimension des Problems schon aus fiskalischen Gründen, aber auch aus gesamtwirtschaftlichen Erwägungen Grenzen gesetzt sind.

Ausgehend von den im dritten Abschnitt herausgearbeiteten wesentlichen Ursachen für die hohe Unterbeschäftigung Geringqualifizierter bieten sich unter Berücksichtigung des Sozialstaatscharakters aus theoretischer Sicht verschiedene denkbare Wege zur Schaffung rentabler Arbeitsplätze auf dem ersten Arbeitsmarkt. In der wissenschaftlichen Diskussion haben sich dabei unterschiedliche Ansätze herausgebildet, die mehr oder weniger stark an den Ursachen der Strukturprobleme ansetzen. Parallel dazu werden in der Praxis zahlreiche Versuche unternommen, die Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte und hier insbesondere für Empfänger von Transferleistungen zu verbessern. Dabei unterscheiden sich die Ansätze sowohl in ihrer Zielrichtung, bezogen auf die Adressaten, aber vor allem auch im Hinblick auf das Ausmaß und der damit verbundenen fiskalischen und gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen erheblich.

Neben allgemeinen Lohnsubventionsmodellen und spezifischen, auf die Zielgruppe der Transferleistungsempfänger beschränkten Modellen werden auch weitere Möglichkeiten zur Erschließung der Beschäftigungspotentiale diskutiert, die sowohl auf der Nachfrage- als auch auf der Angebotsseite Wirkung entfalten sollen. Dazu gehören z.B. die direkte Förderung der Beschäftigung durch steuerliche Prämien (z.B. negative Einkommensteuer), die Ausgestaltung besonderer Beschäftigungsverhältnisse (z.B. geringfügige Beschäftigung) und die indirekte Förderung der Beschäftigung durch sektorale Steuervergünstigungen (z.B. ermäßigter Steuersatz, Förderung von haushaltsbezogenen Dienstleistungen).

Die Analyse im vierten Abschnitt zeigt, dass keiner der aufgezeigten Wege für sich genommen geeignet erscheint, einen nennenswerten Beitrag zur Lösung der Beschäftigungsprobleme für Geringqualifizierte zu leisten. Eine flächendeckende, unbefristete Subvention der Sozialversicherungsbeiträge im Niedriglohnssektor ist wegen der Finanzierung bereits bestehender Beschäftigungsverhältnisse mit hohen Kosten verbunden, die durch die vergleichsweise geringe Zunahme der Beschäftigung nicht zu rechtfertigen sind.

Aber auch der vor dem Hintergrund dieser Erkenntnis in der Praxis gewählte Weg, Zuschüsse auf Zielgruppen und zeitlich zu begrenzen, scheint wenig erfolgversprechend zu sein. Dafür sprechen sowohl theoretische Untersuchungen zu den Beschäftigungseffekten und Kosten, wie auch die zahlreichen Erfahrungen aus den verschiedenen Modellprojekten. Auch wenn viele dieser Modellversuche noch laufen und eine abschließende Evaluierung selbst bei den abgeschlossenen Projekten überwiegend noch nicht vorliegt, deuten die Zwischenergebnisse an, dass selbst bei isolierter Betrachtung der Maßnahme ohne Berücksichtigung von möglichen Mitnahme-, „Drehtür-“, und Verdrängungseffekten die Beschäftigungswirkungen bescheiden bleiben.

Aber auch alternative Konzepte, wie das negative Einkommensteuerkonzept, das auf den ersten Blick eine Reihe von Vorzügen aufweist, scheint als rein beschäftigungspolitisches Instrument kaum geeignet, selbst wenn damit die bestehenden Fehlanreize des Abgaben-Transfer-Systems wirksam angegangen werden. Internationale Erfahrungen und mikroökonomische Untersuchungen zeigen, dass die Beschäftigungswirkungen auf Grund von Anpassungsänderungen im Erwerbsverhalten unterschiedlicher Haushaltstypen ambivalent sind. Zudem sind hohe Mitnahmeeffekte zu erwarten. Vor dem Hintergrund der hohen fiskalischen Kosten einer negativen Einkommensteuerlösung, sind die allenfalls leicht positiven Beschäftigungswirkungen kaum zu rechtfertigen.

Ob von atypischen Beschäftigungsverhältnissen und hier insbesondere von den geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen ein nennenswerter Beitrag zur Verbesserung der Beschäftigungschancen Geringverdiener erwartet werden kann, muss ebenfalls bezweifelt werden, da die Anhebung der Geringverdienergrenze aus theoretischer Sicht zu gegenläufigen Effekten führt. Selbst wenn per Saldo durch die zum 1. April 2003 erfolgte Anhebung der Geringverdienergrenze auf 400 € mehr Menschen in Arbeit gebracht werden, dürfte das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen durch die Anpassungseffekte eher rückläufig sein. Im Ergebnis werden Beschäftigungseffekte lediglich dadurch erkauft, dass ein größerer Teil der Beschäftigten aus der vollen sozialen Absicherung herausgelöst wird.

Eine weitere Möglichkeit, Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte zu erschließen, besteht darin, gezielt Branchen zu fördern, in denen hohe Beschäftigungspotentiale vermutet werden. Als sektorale Förderansätze werden dabei vor allem die Möglichkeiten eines ermäßigten Mehrwertsteuersatzes und die gezielte Förderung von haushaltsnahen Dienstleistungen diskutiert. Aus theoretischer Sicht spricht zwar einiges dafür, dass ein ermäßigter Mehrwertsteuersatz auf arbeitintensive Leistungen per Saldo unter bestimmten Bedingungen positive Beschäftigungseffekte bewirken kann. Allerdings haben die seit Anfang 2000 laufenden Modellversuche mit ermäßigten Mehrwertsteuersätzen in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union bisher keine eindeutig positiven Effekte hervorgebracht.

Aber auch die praktischen Erfahrungen bei der gezielten Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen waren bisher bescheiden. Dies gilt sowohl für den Versuch, haushaltsnahe Dienstleistungen über die Nachfrage durch einkommenssteuerliche Anreize zu stimulieren, als auch für die Versuche, über subventionierte Dienstleistungsagenturen zu mehr regulären Beschäftigungsverhältnissen in diesem Segment zu kommen.

Aus den Betrachtungen wird insgesamt deutlich, dass jede der diskutierten Maßnahmen für sich genommen nicht geeignet ist, einen nennenswerten Beitrag zur Verbesserung der Beschäftigung zu leisten. Dies liegt vor allem daran, dass die einzelnen Maßnahmen die eigentlichen Ursachen für die Beschäftigungsprobleme kaum tangieren. Die isolierten Ansätze zur Lösung von Strukturproblemen, die nur auf einseitige Subventionen setzten und z.B. das gegebene „Mindestlohnniveau“ in unveränderter Form hinnehmen, reichen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nicht aus, um die Beschäftigungsmöglich-

keiten für Geringqualifizierte nachhaltig zu verbessern. Es wird deutlich, dass nur ein mehrdimensionaler Ansatz zielführend sein kann, der darauf gerichtet ist, verschiedene der herausgearbeiteten Ursachen für die Beschäftigungsprobleme in ihrer Wirkung zumindest abzuschwächen.

Im fünften Abschnitt wird ein Vorschlag entwickelt, der die Fehlanreize innerhalb des Systems der Sozialhilfe abschwächen und die Arbeitsanreize stärken soll und der im Zusammenwirken mit dem im sechsten Abschnitt vorgestellten Konzept einer Subvention des Niedriglohnssektors ein sozial verträgliches, beschäftigungspolitisch wirkungsvolles und fiskalpolitisch vertretbares Maßnahmenpaket zur Verbesserung der Beschäftigungschancen Geringqualifizierter bilden kann.

Der Vorschlag bezieht sich auf das derzeit noch geltende System der Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt). Die Grundprinzipien des Reformvorschlages, d.h. die moderate Absenkung der „Mindestlohnschwelle“ und eine fiskalisch vertretbare Absenkung der Transferentzugsrate gelten auch für die neue Leistung, in der zukünftig die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger zusammengefasst werden sollen („Arbeitslosengeld II“).

Unter Berücksichtigung verschiedener, die Reformoptionen einschränkender Bedingungen wird ein aus drei Komponenten bestehendes Konzept zur Umgestaltung der Grundsicherung für erwerbsfähige Sozialhilfebezieher vorgeschlagen.

1. Absenkung der „Mindestlohnschwelle“ durch eine Reduzierung des sozialhilferechtlichen Bedarfs für erwerbsfähige Leistungsempfänger, in dem der monatliche Regelsatz für diese Personen halbiert, d.h. um 146 € reduziert wird. Alle übrigen Bestandteile der Hilfe zum Lebensunterhalt bleiben unberührt, so dass der Bedarf in Abhängigkeit vom Bedarfstyp auf rund 77 bis 90 % abgesenkt wird. Damit wird die „Mindeststundenlohnschwelle“ theoretisch bei einer monatlichen Arbeitszeit von 150 Stunden um knapp einen € abgesenkt und die Sozialhilfe wird für erwerbsfähige Sozialhilfebezieher deutlich unattraktiver.
2. Um die Chancen für beschäftigungsfähige Hilfeempfänger, sich durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit aus der Transferabhängigkeit sukzessive zu befreien, zu verbessern, wird vorgeschlagen, die bisher prohibitiv wirkende Transferentzugsrate und damit die marginale Grenzbelastung mit einem zweistufigen „Tarif“ abzusenken. In der ersten Zone ist ein Anrechnungssatz in Höhe des 2002 und 2003 geltenden Eingangssteuersatzes von 19,9 % vorgesehen, der bis zu einem Nettoerwerbseinkommen von 182,27 € Anwendung finden soll, so dass die von der Regelsatzkürzung betroffenen Hilfeempfänger die Möglichkeit haben, die „Einkommenskürzung“ in Höhe von 146 € im Monat mit einem relativ geringen Arbeitseinsatz wieder zu kompensieren. Da sich die Zahl der Hilfeempfänger im Ergebnis der Reform nicht ausweiten soll, muss der Anrechnungssatz, der auf das übersteigende Einkommen Anwendung findet, so bemessen sein, dass der Sozialhilfebedarf für einen Alleinlebenden wie bisher bei einem Nettoerwerbseinkommen von 1.040 € im Monat ausläuft. Danach ist in der zweiten „Tarifzone“ ein Anrechnungssatz von 76 % notwendig. Im Vergleich zur geltenden Regelung, wo die Transferentzugsrate ab einem Er-

werbseinkommen von 73 € auf 85 % und dann ab einem Bruttoeinkommen von 710 € sogar auf 100 % steigt, liegt eine signifikante Absenkung vor, so dass die Wirkung der „Armut- und Beschäftigungsfalle“ deutlich abgebaut und die Arbeitsanreize damit gestärkt werden.

3. Die Hilfeempfänger, denen es aus eigener Kraft nicht gelingt, die Regelsatzkürzung durch eine Erwerbsaufnahme zu kompensieren, sollen einen staatlichen „Beschäftigungsanspruch“ gegenüber dem Träger der Leistung erhalten, der die Kompensation der Regelsatzkürzung im Wege einer Erwerbstätigkeit ermöglicht. Damit wird die bereits nach geltendem Recht bestehende Verpflichtung zum Einsatz des Arbeitsvermögens, die mit entsprechenden Sanktionsinstrumenten verknüpft ist, weiterentwickelt.

Aus einer anderen Perspektive betrachtet, bedeutet dies im Grunde, dass zukünftig ein geringer Teil der Sozialhilfe konditioniert wird, in dem der erwerbsfähige Hilfeempfänger diesen Teil der Leistung nur erhält, wenn er bereit ist, notfalls eine durch den Träger der Leistung angebotene oder vermittelte Arbeit anzunehmen. Damit wird im Ergebnis ein geringer Teil der bisherigen Sozialhilfe von einer Entgelersatz- in eine Entgelergänzungsleistung umgewandelt.

In Bezug auf die erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger sind verschiedene Reaktionen zu erwarten. Erstens führt die Regelsatzkürzung und die Absenkung der Transferenzugsrate an sich zu einem veränderten Arbeitsangebotsverhalten der Hilfeempfänger. Bisher nicht erwerbstätige Leistungsempfänger bieten ihre Arbeitskraft zusätzlich an. Zur Größenordnung der möglichen Effekte bieten vorliegende mikroökonomisch basierte Schätzungen einige Anhaltspunkte. Unterstellt man, dass sich die Anreize im Zusammenwirken mit den anderen das Arbeitsangebot und die Arbeitsnachfrage stimulierenden Maßnahmen des Pakets verstärken, kann erwartet werden, dass ein zusätzliches Arbeitsangebot von etwa 100.000 bisher nicht erwerbstätigen Sozialhilfeempfängern entsteht, die eine reguläre Arbeit außerhalb der Sozialhilfe, d.h. im ersten Arbeitsmarkt suchen und nach den getroffenen Annahmen auch finden werden.

Darüber hinaus übt auch der „Beschäftigungsanspruch“ gegenüber dem Träger der Leistung eine gewisse zusätzliche aktivierende Wirkung auf einen Teil der Hilfeempfänger aus. Dabei wird angenommen, dass die grundsätzliche Bereitschaft von Hilfeempfängern, sich im Rahmen von Maßnahmen der Träger der Sozialhilfe zu engagieren, auch unter den neuen Bedingungen ein vergleichbares Ausmaß annimmt, wie bisher im Rahmen der Maßnahmen zur Hilfe zur Arbeit nach dem BSHG. Es wird daher unterstellt, dass 400.000 betroffene Hilfeempfänger von der Möglichkeit Gebrauch machen werden, die Regelsatzhalbierung durch eine vom Träger der Leistung bereitgestellte oder vermittelte Arbeit zu kompensieren.

Neben den Effekten, die bei den Hilfeempfänger unmittelbar zu erwarten sind, werden darüber hinaus zwei weitere Wirkungen erwartet, die langfristig bedeutsamer sein dürften, als die Kurzfristeffekte beim Bestand der Hilfeempfänger. Zum einen ist zu erwarten, dass die Sozialhilfe bzw. auch die neue, aus Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe gebildete gemeinsame bedarfsabhängige Grundsicherungsleis-

tung („Arbeitslosengeld II“) deutlich an Attraktivität für bisherige Nichtleistungsempfänger verlieren würde. Damit steigen auch die Anreize, sich im Falle einer Notlage schneller und intensiver als bisher um die Erschließung neuer Einnahmequellen, im günstigsten Falle durch die Aufnahme einer regulären Beschäftigung, zu bemühen, so dass neue „Sozialhilfekarrieren“ von vornherein vermieden werden und das Arbeitsangebot auch außerhalb der bisherigen Sozialhilfeempfänger gestärkt wird.

Eine weitere positive gesamtwirtschaftliche Beschäftigungswirkung ist dadurch zu erwarten, dass sich das Lohnspektrum in Folge der abgesenkten „Mindestlohnschwelle“ und des verstärkten Arbeitsangebotes an Geringqualifizierten zumindest auf mittlere Sicht nach unten öffnen dürfte und somit zusätzliche Impulse von der Arbeitsnachfrageseite entstehen.

Die Umsetzung des Reformvorschlags würde zu erheblichen fiskalischen Auswirkungen innerhalb der Sozialhilfe führen. Dabei muss einerseits zwischen den Wirkungen unterschieden werden, die ohne Beschäftigungseffekte und Verhaltensänderungen allein durch die Absenkung der Regelsätze und der Transferentzugsrate auf den Bestand entstehen. Und andererseits resultieren aus den unterstellten Beschäftigungswirkungen und Verhaltensänderungen selbst zusätzliche fiskalische Effekte.

Unter Zugrundelegung der vorhandenen Daten und verschiedener plausibler Annahmen ist zu erwarten, dass durch die Einführung der Reform ohne Berücksichtigung von Beschäftigungs- und Verhaltensänderungen jährliche Einsparungen in einer Größenordnung von netto etwa 1,18 Mrd. € erwartet werden können, die daraus resultieren, dass durch die Absenkung des Sozialhilfebedarfes automatisch etwa 355.00 Bedarfsgemeinschaften aus dem Leistungsbezug ausscheiden und das sich für die im Leistungsbezug verbleibenden Bedarfsgemeinschaften mit erwerbsfähigen Hilfeempfängern der Bedarf um jeweils 146 € im Monat verringert. Berücksichtigt wurde auch, dass sich die Hinzuverdienstmöglichkeiten für die bereits beschäftigten 142.000 Sozialhilfeempfänger „automatisch“ verbessern würden, so dass dadurch Mehrkosten entstehen.

Aus den unterstellten Beschäftigungseffekten und Verhaltensänderungen resultieren allerdings per Saldo wegen der kostspieligen Realisierung des „Beschäftigungsanspruches“, welcher die Einsparereffekte aus der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt und dem freiwilligen Ausscheiden aus dem Leistungsbezug überwiegt, jährliche Zusatzkosten von etwa 0,44 Mrd. €. Nach den getroffenen Annahmen ist zu erwarten, dass das System der Sozialhilfe insgesamt jährlich im Ergebnis der Reform in einer Größenordnung von 0,74 Mrd. € entlastet wird.

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 (0,8 Mio. erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger) erreicht wird und darüber hinaus die Anreizwirkungen für sich genommen auch nicht ausreichen, um nennenswerte Effekte zu erzielen, da die marginale Grenzbelastung für die Leistungsbezieher trotz der abgesenkten Transferentzugsrate immer noch hoch ist.

Die Ursachenanalyse hat deutlich gemacht, dass neben den Fehlanreizen des Grundsicherungssystems vor allem die hohe Abgabenbelastung auf den Faktor Arbeit wesentlich dazu beiträgt, dass viele Personen mit einer geringen Arbeitsproduktivität unter den gegebenen Arbeitsmarktbedingungen keine produktivitätsgerecht entlohnte Arbeit finden. Im sechsten Abschnitt wird daher ein Vorschlag entwickelt, der dazu dienen soll, den Abgabenkeil im unteren Einkommenssegment, der dort fast ausschließlich durch die Sozialversicherungsbeiträge von derzeit rund 42 % bestimmt wird, abzusenken, um die Beschäftigungschancen Geringqualifizierter nachhaltig zu verbessern und die Wirkung der vorgeschlagenen Sozialhilfe reform zu erhöhen.

Da der Spielraum für eine allgemeine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge trotz aller Reformanstrengungen allein schon aus demographischen Gründen begrenzt ist, kann ein Weg für eine gezielte Stärkung des Niedriglohnsektors 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“ ab dem 1. April 2003 eingeführten arbeitnehmerseitigen Gleitzone, in der der Beitragssatz zwischen 401 und 800 € auf den vollen Betrag ansteigt, würde die vorgeschlagene 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.

Vorgeschlagen wird daher eine steuerfinanzierte nichtlineare Absenkung der Belastung des Faktors Arbeit. 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 durchaus rechtfertigen.

Von entscheidender Bedeutung für die Wirksamkeit dieser fiskalpolitisch und gesamtwirtschaftlich riskanten Maßnahme ist die Justierung eines solchen Konzeptes zur Subvention des Niedriglohnsektors. Theoretisch bieten sich eine Vielzahl von Möglichkeiten zur Ausgestaltung des Subventionsdesigns. 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, die in diesem Einkommenssegment allerdings marginal ist.

- 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 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 seit dem 1. April 2003 geltende Regelung 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.

Unter Zugrundelegung vorliegender mikroökonomischer Studien zu ähnlichen Subventionsmodellen erscheint die Erwartung von 150.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen, die bei isolierter Betrachtung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmersubvention entstehen können, nicht unrealistisch. Berücksichtigt man zusätzlich die Wirkung der vorgeschlagenen Reform der Sozialhilfe, die selbst den Spielraum für die Wirksamkeit der Lohnsubvention öffnet, dürfte sich die Beschäftigungswirkung insgesamt deutlich erhöhen.

Da sich die Schätzungen der Beschäftigungseffekte isoliert auf zwei unterschiedliche Maßnahmen und im Grunde auch auf zwei unterschiedliche Adressatenkreise beziehen, d.h. Transfer- und Nichttransferempfänger, 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 und der Sozialhilfereform ein zusätzlicher Beschäftigungseffekt von insgesamt 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.

Nach Maßgabe der zugrundegelegten Annahmen ergibt sich auf der Grundlage der Daten zur Stundenlohnschichtung der sozialversicherungspflichtigen Arbeiter und Angestellten (SOEP) für die Zuschussung 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 3,99 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 abgeschätzt wurde.

Stellt man diese Einsparungen den Nettokosten aus der Bestandssubventionierung gegenüber, so ergeben sich für die Lohnsubvention insgesamt Nettokosten 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 einen neuen Arbeitsplatz.

Die im fünften und sechsten Abschnitt vorgeschlagenen Maßnahmen sind für sich genommen grundsätzlich nicht neu. Sowohl Lohnsubventionen als auch Reformen der Sozialhilfe wurden zum Teil bereits ausgiebig theoretisch diskutiert und in verschiedenen Modellversuchen teilweise auch schon praktisch erprobt. Das neue an dem Vorschlag liegt, abgesehen von einzelnen Details in der Justierung der Vorschläge, vor allem darin, die Sozialhilfereform und eine arbeitgeber- und arbeitsnehmerseitige Lohnsubvention miteinander zu kombinieren und sie in ein sinnvolles, sich im Hinblick auf die Wirkung gegenseitig verstärkendes Verhältnis zueinander zu stellen.

Für die Gesamtbeurteilung ist letztlich die Betrachtung des Subventionsmodells in Kombination mit der vorgeschlagenen Sozialhilfereform ausschlaggebend, da nur so die Wirkungen erzielt werden können, die eine flächendeckende und unbefristete Lohnsubvention als geeignetes Instrument erscheinen lassen. Die Sozialhilfereform unterstützt die Wirkung der Lohnsubvention in zwei Richtungen. Erstens wird der Adressatenkreis erweitert, da eine reine Lohnsubvention an den Sozialhilfeempfängern systembedingt weitgehend vorbeigeht. Zweitens schafft die mit der Sozialhilfereform verbundene Absenkung der Anspruchs- bzw. Mindestlöhne den Spielraum für das Entstehen von neuen Beschäftigungsverhältnissen in einem Lohnsegment, in dem Beschäftigung bisher praktisch durch das bestehende Anreizsystem verhindert wurde. Damit erhöhen sich die Beschäftigungsmöglichkeiten von Personen, deren Arbeitsproduktivität unter den gegebenen Marktbedingungen keinen Lohn oberhalb der bisheri-

gen sozialhilfebestimmten „Mindest- bzw. Anspruchslöhne“ zulässt. Eine Absenkung der Reallöhne im unteren Bereich, also eine Ausweitung der Lohnspreizung nach unten, erhöht die Arbeitskräfte-nachfrage nach Geringqualifizierten. Bei einer unterstellten hohen Preiselastizität der Nachfrage nach einfachen und arbeitsintensiven Dienstleistungen führen Kosten- und damit Preissenkungen zu einer erhöhten Nachfrage nach diesen Leistungen und damit zu einer erhöhten Nachfrage nach einfachen Tätigkeiten mit geringen Qualifikationsanforderungen.

Ohne die ergänzende Sozialhilfereform wäre eine flächendeckende Lohnsubvention ökonomisch nicht vertretbar. Nach Maßgabe der Annahmen, die der fiskalischen Bewertung des Subventionsmodells zu Grunde liegen, betragen die Nettogesamtkosten bei einer isolierten Lohnsubvention ohne ergänzende Sozialhilfereform bei einem dann unterstellten Beschäftigungseffekt von 150.000 rund 2,96 Mrd. € im Jahr. Damit liegen der jährlichen Nettokosten je zusätzlichem Beschäftigungsverhältnis mit 19.758 € mehr als doppelt so hoch, wie die Nettokosten in Höhe von 8.887 €, die unter Berücksichtigung der durch die Sozialhilfereform zusätzlich induzierten Beschäftigungswirkung erwartet werden können.

Obwohl die vorgeschlagene Sozialhilfereform wegen ihrer Entlastungswirkung aus rein ökonomischen Erwägungen auch ohne eine ergänzende Lohnsubvention umgesetzt werden kann, erhöht die vorgeschlagene Lohnsubvention auch die Wirkung der Sozialhilfereform, da die gewährte Subvention nicht auf die Sozialhilfe angerechnet werden soll und somit zusätzlich die Arbeitsanreize der Hilfeempfänger stärkt. Zugleich wird die Einkommenssituation der Betroffenen verbessert, so dass die Lohnsubvention auch dazu beiträgt, die Wirkungen der Sozialhilfereform sozial abzufedern. Insofern trägt die Lohnsubvention auch dazu bei, die politische Akzeptanz für den sehr sensiblen Vorschlag einer anreizwirksamen Umgestaltung des Systems der sozialen Grundsicherung zu erhöhen. Die vorgeschlagene Lohnsubvention erhöht die Wirkung der Sozialhilfereform auch dadurch, dass die Arbeitsnachfrage durch die Bezuschussung der Arbeitgeberbeiträge stimuliert wird, so dass sich die Aussichten zur Absorption des zusätzlichen Arbeitsangebotes aus der Sozialhilfe verbessern, in dem neue Arbeitsplätze angeboten werden.

Bei der Betrachtungen der fiskalischen Auswirkungen wurden die Sozialhilfereform und die Lohnkostensubvention getrennt voneinander untersucht. Dabei wurden gemeinsame Schnittmengen im Bereich der Aktivierung von Sozialhilfeempfängern bereinigt, so dass die Ergebnisse zusammengeführt werden können. Während sich aus der Lohnsubvention insgesamt eine rechnerische jährliche Nettobelastung von 2,22 Mrd. € ergibt, werden die öffentlichen Haushalte durch die vorgeschlagene Reform der Sozialhilfe per Saldo jährlich um etwa 0,74 Mrd. € entlastet, so dass sich eine Gesamtbelastung durch die Umsetzung des Maßnahmenpakets von knapp 1,48 Mrd. € ergibt. Bezieht man diese Kosten auf die Zahl der zusätzlichen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse, so ergibt sich ein rechnerischer jährlicher Aufwand von 5.919 € je neuem Arbeitsplatz. Dies entspricht einem monatlichen Aufwand von etwa 493 €.

Auch wenn die Verteilung der Be- und Entlastungen auf die verschiedenen öffentlichen Haushalte aus gesamtwirtschaftlicher und beschäftigungspolitischer Sicht kaum von Bedeutung ist, spielt diese Frage bei einer möglichen Umsetzung des Konzeptes aus politischer Sicht eine nicht zu unterschätzende Rolle. Eine Analyse der Verteilungswirkung zeigt, dass der Bund per Saldo mit etwa 4,50 Mrd. € die Hauptlast des Maßnahmenpakets tragen würde, während die Länder und Gemeinden jährlich mit etwa 1,92 Mrd. € und die Sozialversicherung mit 1,11 Mrd. € entlastet werden. Damit würde die Umsetzung des Maßnahmenpakets zu einer recht deutlichen Verschiebung des Finanzgefüges führen, so dass zusätzlich zu den beschäftigungspolitisch relevanten Maßnahmen möglicherweise auch noch Wege für eine entsprechende Kompensation der ungleichen Lastenverteilung gesucht werden müssten. Betrachtet man die enormen Beschäftigungsprobleme Geringqualifizierter als gesamtgesellschaftliche Aufgabe der Wirtschafts- und Sozialpolitik, so erscheint es gleichwohl grundsätzlich richtig, dass der Bund die finanzielle Hauptverantwortung für die Finanzierung eines solchen Maßnahmenpakets trägt.

Eine umfassende Analyse der vielfältigen makroökonomischen Wirkungen, die aus der Umsetzung des vorgeschlagenen Maßnahmenpaktes resultieren können, hätte den Umfang der Arbeit gesprengt. Generell ist zu erwarten, dass die makroökonomischen Wirkungen des vorgeschlagenen Maßnahmenpakets für sich genommen eher gering sein werden. Dafür spricht allein der zu erwartende Beschäftigungseffekt von 250.000, der im Verhältnis zur Gesamtbeschäftigung kaum ins Gewicht fällt. Bei einer Gesamtbeschäftigung von knapp 38,7 Mio. nimmt diese damit nur um etwa 0,64 % zu. Auch in Relation zu den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten liegt der relative Beschäftigungseffekt bei unter einem Prozent.

Dennoch wurden einige mögliche Wirkungen aufgezeigt, um deutlich zu machen, dass das Maßnahmenpaket durchaus geeignet ist, von der Nachfrage- und der Angebotsseite her einige positive gesamtwirtschaftliche Impulse zu liefern, die für sich genommen zwar nicht ausreichen, die anhaltende Wachstums- und Beschäftigungsschwäche zu überwinden, die aber zumindest die strukturellen Rahmenbedingungen für einen beschäftigungswirksamen Aufschwung verbessern können.

Während das Maßnahmenpaket auf das Preisniveau keine oder allenfalls marginale Auswirkungen ausübt, öffnet sich die Lohnstruktur nach unten. Damit wird letztlich *ceteris paribus* auch das Lohnniveau leicht absenkt.

Die Erhöhung der Beschäftigung im unteren Lohnsegment führt statistisch wiederum dazu, dass die gesamtwirtschaftliche Produktivität rein rechnerisch sinkt, da die durchschnittliche Wertschöpfung je Beschäftigten geringer wird. Die niedrigere Arbeitsproduktivität führt wiederum dazu, dass eine an der trendmäßigen Entwicklung der Arbeitsproduktivität orientierte Lohnpolitik zu einem geringeren Anstieg der Reallöhne führen dürfte. Ohne die nachfragesteigernde Wirkung von Lohnerhöhungen zu unterschätzen, werden damit zumindest von der Angebots- bzw. Kostenseite her die Voraussetzungen für einen Beschäftigungsaufbau positiv beeinflusst.

Das vorgeschlagene Maßnahmenpaket wirkt aber auch über die Nachfrageseite positiv. Zum einen erhöht die Arbeitnehmerlohnsubvention das verfügbare Einkommen von etwa 3,3 Mio. bereits Beschäftigten. Zum anderen treten die Einkommenssteigerungen für die 250.000 Personen hinzu, die zusätzlich eine reguläre sozialversicherungspflichtige Arbeit aufnehmen, so dass auch ein positiver Impuls für die Binnennachfrage erwartet und damit die konjunkturelle Entwicklung positiv beeinflusst werden kann. Allerdings darf dieser Effekt nicht überschätzt werden, zumal immer nur ein Teil der gestiegenen Kaufkraft über die Nachfrage auch wirklich der inländischen Wertschöpfung zugute kommt.

Abschließend werden an zwei Beispielen aus den Bereichen des kollektiven und individuellen Arbeitsrechts denkbare Wege aufgezeigt, wie die Wirkung des Maßnahmenpakets durch ergänzende Reformen verstärkt werden kann, wenn es den Marktteilnehmern durch behutsame Reformen erleichtert wird, die durch die Sozialhilfereform und die Lohnsubvention gewonnenen Spielräume flexibler nutzen zu können.

Zum einen wird eine gesetzliche Neuinterpretation des sogenannten Günstigkeitsprinzips vorgeschlagen, in dessen Ergebnis die Flexibilität der Unternehmen zur Sicherung von Arbeitsplätzen auch unter Ausnutzung der neuen Freiräume im Lohnspektrum erhöht werden kann. Und zum anderen wird zur Erhöhung der Einstellungsbereitschaft von Unternehmen als Voraussetzung für die Schaffung neuer Arbeitsplätze für Geringqualifizierte eine Reform des Kündigungsschutzrechtes vorgeschlagen. Dabei geht es nicht darum, den materiellen Kündigungsschutz einzuschränken, sondern die antizipierten Kündigungsschutzkosten durch eine für die Marktteilnehmer klare und transparente Regelung des Kündigungsschutzes zu senken.

Auch wenn die materiellen Wirkungen des vorgeschlagenen Maßnahmenpakets mit einer prognostizierten Beschäftigungswirkung von 250.000 im Verhältnis zum Potential der über 3 Mio. Geringqualifizierten, die mehr oder weniger aktiv einen Arbeitsplatz suchen, eher gering ist, könnte der Vorschlag dennoch einen nicht unmaßgeblichen Beitrag zur Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen insgesamt leisten.

Dabei ist neben der unmittelbaren materiellen Wirkung eines solchen Pakets im Hinblick auf die Stärkung der Anreize auf der Arbeitsangebots- und Arbeitsnachfrageseite die Signalwirkung nicht zu vernachlässigen, die von einem solchen, dauerhaft angelegten Maßnahmenpaket an die Marktteilnehmer ausgeht. Im Kontext der im Ergebnis der Empfehlungen der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ derzeit laufenden umfassenden Reformen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitsverwaltung könnte das vorgeschlagene Maßnahmenpaket als ein weiterer Baustein dazu beitragen, den Arbeitsmarkt soweit zu reformieren, dass der seit dreißig Jahren anhaltende Trend einer steigenden Arbeitslosigkeit mit einer zunehmenden verfestigten Komponente gebrochen wird und die Arbeitslosigkeit in Phasen des konjunkturellen Aufschwungs wieder nachhaltig gesenkt werden kann.