

Beschäftigungspotentiale von Geringqualifizierten in Deutschland und Möglichkeiten zu deren Erschließung unter besonderer Berücksichtigung der fiskalischen Auswirkungen

Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades „Doktor der Politikwissenschaften“
(Dr. rer. pol.) am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften – Otto-Suhr-Institut für
Politikwissenschaften – der Freien Universität Berlin

vorgelegt von
Falk Goworek

Erstgutachter: Prof. Dr. Michael Bolle
Zweitgutachter: Prof. Dr. Günther Schmid
Tag der Disputation: 7. Juli 2003

1. Einleitung	6
1.1 Ziel und Konzeption der Arbeit	6
1.2 Problembeschreibung	10
2. Angebots- und Nachfrageseitiges Potential an Geringqualifizierten	17
2.1 Arbeitsangebotspotential Geringqualifizierter	17
2.1.1 Der Zusammenhang von „Niedriglohnssektor“ und Geringqualifizierten.....	17
2.1.2 Das qualitative Merkmal „geringqualifiziert“	17
2.1.3 Quantifizierung	19
2.1.3.1 Registrierte Arbeitslose	22
2.1.3.2 Stille Reserve.....	23
2.1.3.3 Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.....	25
2.1.3.4 Beschäftigungsfähige Sozialhilfeempfänger	26
2.1.4 Zusammenfassung.....	28
2.2 Arbeitsnachfragepotential Geringqualifizierter	30
2.2.1 Arbeitsplatzangebot für Geringqualifizierte.....	30
2.2.2 Sektoraler und funktionaler Strukturvergleich	34
2.2.3 Strukturvergleich innerhalb der Europäischen Union	35
2.2.3.1 Europäische Haushaltsbefragung (Labor force survey).....	35
2.2.3.2 Strukturvergleich Dienstleistungen	38
2.2.4 Strukturvergleich mit den USA.....	43
2.2.4.1 Einordnung des Strukturvergleichs mit den USA.....	43
2.2.4.2 Vorliegende Studien	44
2.2.4.2 Nachfragepotential im Vergleich zu den USA	47
2.2.5 Zusammenfassung.....	49
2.3 Zusammenfassung	51
3. Ökonomische und politische Ursachen für das Marktungleichgewicht und ihre Wechselwirkungen	55
3.1 Wegfall einfacher Tätigkeiten	55
3.2 Geringe Lohnspreizung	57
3.3 Abgabenbelastung des Faktors Arbeit	62
3.4 Beschäftigungspolitische Fehlanreize	68
3.4.1 „Mindestlohn“	69
3.4.2 Lohnabstand der Sozialhilfe.....	73
3.4.3 Die Transferentzugsrate als „Beschäftigungsfalle“	78
3.4.4 „Verschiebebahnhof“	81
3.5 Zusammenfassung	83

4. Maßnahmen zur Erschließung der Beschäftigungspotentiale - Förderung der Beschäftigung Geringqualifizierter.....	86
4.1 Direkte Subvention der Löhne und Personalkosten	87
4.1.1 Allgemeiner gestaffelter Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen.....	88
4.1.1.1 Konzeptionen.....	88
4.1.1.2 Untersuchungen zu den Beschäftigungseffekten und Kosten.....	90
4.1.1.3 Schlussfolgerungen.....	94
4.1.2 Beschränkte Zuschussmodelle	99
4.1.2.1 Konzeptionen.....	99
4.1.2.2 Beschäftigungseffekte und Kosten	110
4.1.2.3 Schlussfolgerungen.....	115
4.2 Alternative Maßnahmen	120
4.2.1 Negative Einkommensteuer, Bürgergeld, Beschäftigungsprämie	120
4.2.1.1 Internationale Erfahrungen	120
4.2.1.2 Theoretische Überlegungen	131
4.2.1.3 Schlussfolgerungen.....	140
4.2.2 Atypische (Geringfügige) Beschäftigungsverhältnisse	143
4.2.2.1 Bestehende Regelungen.....	143
4.2.2.2 Mögliche Auswirkungen einer Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze	147
4.2.2.3 Schlussfolgerungen.....	150
4.2.3 Sektorale Förderansätze	152
4.2.3.1 Ermäßigter Mehrwertsteuersatz.....	153
4.2.3.2 Subvention haushaltsnaher Dienstleistungen.....	157
4.3 Zusammenfassung	166
5. Abbau von beschäftigungspolitischen Fehlanreizen auf der Transferseite.....	171
5.1 Aktuelle Vorschläge.....	172
5.2 Beschäftigungsfreundliche Justierung der Sozialhilfe (bzw. „Arbeitslosengeld II“).....	174
5.2.1 Eckpunkte der Umgestaltung der Sozialhilfe	174
5.2.2 Verfassungsrechtlicher Rahmen für eine Reform	176
5.3 Vorschlag einer beschäftigungswirksamen Neujustierung der Sozialhilfe.....	178
5.3.1 Absenkung der „Mindestlohnschwelle“	178
5.3.2 Abbau der „Beschäftigungsfalle“	179
5.3.3 Beschäftigung für Hilfeempfänger	184
5.4 Beschäftigungseffekte	188
5.4.1 Betroffener Personenkreis	188
5.4.2 Theoretische Untersuchungen	188
5.4.3 Annahmen zu den Beschäftigungseffekten	191

5.5 Fiskalische Auswirkungen	194
5.5.1 Auswirkungen auf die Sozialhilfe ohne Beschäftigungswirkungen und Verhaltensanpassungen.....	194
5.5.1.1 Ausscheiden von Leistungsempfängern	194
5.5.1.2 Absenkung des Sozialhilfebedarfs.....	196
5.5.1.3 Mehraufwendungen durch die abgesenkte Transferentzugsrate	196
5.5.1.4 Gesamtwirkung.....	197
5.5.2 Auswirkungen der Beschäftigungseffekte und Verhaltensanpassungen	198
5.5.2.1 Zusätzliches Arbeitsangebot.....	199
5.5.2.2 Realisierung des „Beschäftigungsanspruches“	201
5.5.2.3 Freiwilliges Ausscheiden aus der Sozialhilfe	203
5.5.2.4 Gesamtwirkung.....	204
5.6 Zusammenfassung	205
6. Subvention des Niedriglohnssektors	210
6.1 Theoretische Überlegungen	210
6.2 Ausgestaltung des Subventionsmodells	212
6.2.1 Empfänger der Subvention.....	213
6.2.2 Zeitliche Dimension der Subvention	215
6.2.3 Bemessungsgrundlage für die Subvention	216
6.2.3 Höhe der Subvention.....	221
6.2.4 Verhältnis der Lohnsubvention zur Regelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, Abschaffung der Gleitzone und Anrechnung auf die steuerliche Förderung.....	225
6.2.5 Berücksichtigung der Lohnsubvention in der Sozialhilfe	226
6.2.6 Zusammenfassung des Subventionsmodells	227
6.3 Annahmen zu den Beschäftigungseffekten	228
6.3.1 Beschäftigungseffekte der Lohnsubvention	228
6.3.2 Beschäftigungseffekte des Maßnahmenpakets	230
6.3.3 Zeitliche Dimension der Beschäftigungseffekte.....	233
6.4 Fiskalische Auswirkungen der Lohnsubvention	233
6.4.1 Kosten der Bestandssubventionierung	235
6.4.2 Mehrausgaben, Mehreinnahmen und Minderausgaben durch die zusätzlichen Beschäftigungseffekte	237
6.4.2.1 Mehreinnahmen und Minderausgaben durch die Aktivierung von Sozialhilfeempfängern	239
6.4.2.2 Mehreinnahmen und Minderausgaben durch die Aktivierung von Arbeitslosen (ohne Sozialhilfeempfänger).....	241
6.4.2.3 Mehreinnahmen durch die zusätzliche Beschäftigung aus der Stillen Reserve (ohne Sozialhilfeempfänger).....	243
6.4.2.4 Fiskalischer Gesamteffekt der zusätzlichen Beschäftigung und der Lohnsubvention insgesamt	244
6.4.3 Bewertung der rechnerischen Ergebnisse.....	246
6.5 Zusammenfassung	247

7. Schlussfolgerungen – Maßnahmenpaket für den Niedriglohnsektor	253
7.1 Maßnahmenpaket zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte.....	253
7.1.1 Wechselwirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen	253
7.1.2 Fiskalische Auswirkungen des Gesamtpakets	254
7.1.3 Auswirkungen auf die verschiedenen öffentlichen Haushalte.....	256
7.2 Gesamtwirtschaftliche Wirkungen.....	259
7.2.1 Gegenfinanzierung der Kosten.....	259
7.2.2 Auswirkungen auf Produktivität und Wachstum.....	260
7.3 Einbindung in weitergehende Reformen der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen.....	262
7.3.1 Kollektives Arbeitsrecht.....	263
7.3.2 Individuelles Arbeitsrecht	266
7.4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen.....	269
Literaturverzeichnis.....	284
Anhang	302

Abkürzungsverzeichnis

Beirat	Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BGBI	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
CPS	Current Population Survey
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nürnberg
IAT	Institut Arbeit und Technik Gelsenkirchen
Ifo	Institut für Wirtschaftsforschung München
IWG	Institut für Wirtschaft und Gesellschaft Bonn
IZA	Institut zur Zukunft der Arbeit Bonn
LFS	Labour Force Survey
MittAB	Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung des IAB
Sachverständigenrat	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
SGB III	Sozialgesetzbuch Drittes Buch - Arbeitsförderung
SOEP	Sozioökonomisches Panel