

4. Maßnahmen zur Erschließung der Beschäftigungspotentiale - Förderung der Beschäftigung Geringqualifizierter

Ein nachhaltiger Abbau des angebotsseitigen Überhangs von rd. drei Mio. Geringqualifizierten lässt sich nur durch die massive Ausweitung der Beschäftigung in niedrigproduktiven und entsprechend gering entlohnten Tätigkeiten, d.h. im sogenannten Niedriglohnsektor erreichen. Dabei muss es in erster Linie darum gehen, die Beschäftigungschancen Geringqualifizierter im privatwirtschaftlich organisierten ersten Arbeitsmarkt durch eine Ausweitung wirtschaftlich rentabler Beschäftigung zu verbessern.

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

Auch dem Weg, Geringqualifizierten über eine Qualifizierung den Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt zu ebnet, sind Grenzen gesetzt, da Geringqualifizierte nicht beliebig qualifizierbar sind.²⁵⁵ Hinzu kommt, dass die Wirksamkeit von Qualifizierungsmaßnahmen außerhalb des Arbeitsprozesses häufig gering ist.²⁵⁶ Aussichtsreicher erscheint eine Qualifizierung durch die laufende Beschäftigung an sich („learning on the job“). Die Erfahrungen der Bundesanstalt für Arbeit zeigen, dass gerade bei Geringqualifizierten der Erwerb beruflicher Qualifikation außerhalb der Arbeitsprozesses häufig wenig Erfolg verspricht. Für diese Zielgruppe kommt es zunächst vor allem darauf an, sie überhaupt in Beschäftigung zu bringen. Daran anknüpfend können dann unter Umständen ergänzende Maßnahmen der berufsbegleitenden Qualifikation ansetzen.²⁵⁷

Unter Berücksichtigung der Potentialanalyse, nach der vor allem im Bereich der einfachen Dienste ein nachfrageseitiges Beschäftigungspotential von etwa 1 Mio. besteht, erscheint es plausibel, Wege zu suchen, wie Arbeitsangebot- und Arbeitsnachfrage speziell in diesem Bereich gestärkt werden können.

Ausgehend von den vorrangig als Ursachen herausgearbeiteten Problemfeldern einer zu geringen Lohnspreizung, zu hohen Lohnnebenkosten (Abgabenkeil) sowie den bestehenden Fehlanreizen im Abgaben-Transfer-System (Mindestlohnschwelle und Beschäftigungsfalle) bieten sich verschiedene wirtschaftspolitische Ansätze zur Erschließung der Potentiale an.

Die Diskussion um die Erschließung von Beschäftigungspotentialen hat sowohl in der Wirtschaftswissenschaft wie auch in der Politik in den letzten Jahren einen erheblichen Aufschwung erhalten. Im Kern der aktuellen Diskussion stehen dabei die Bemühungen, den Abgabenkeil durch verschiedene theoretisch diskutierte aber auch und praktisch erprobte Modelle zur Subvention der Sozialversicherungsbeiträge in verschiedenen Konstellationen zu verringern und die Lohnspreizung damit sozialverträglich auszuweiten.

²⁵⁵ Fels [1999] S. 15

²⁵⁶ siehe u.a. Schmidt, Zimmermann et al. [2001], Schmid et al. [1999], Schneider, H. et al. [2000] und Hagen, Steiner [2000], Fitzenberger, Hujer [2002], Fels, Heinze, Pfarr, Streeck [1999]

Neben allgemeinen Subventionsmodellen, die in erster Linie auf den Abbau des Abgabenkeils und eine Erweiterung der Lohnspreizung nach unten gerichtet sind, werden auch noch eine Reihe von spezifischen, auf die Zielgruppe der Sozialhilfeempfänger bzw. die Arbeitslosen beschränkte Modelle diskutiert und erprobt, die in erster Linie darauf gerichtet sind, die negativen Wirkungen des Abgaben-Transfer-Systems und hier insbesondere die hohen Transferentzugsraten abzuschwächen.

Daneben bieten sich theoretisch aber auch noch weitere Möglichkeiten zur Erschließung der Beschäftigungspotentiale. 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).

Allen ernsthaft zu diskutierenden Vorschläge gemeinsam ist der Grundgedanke, dass die Erschließung der Beschäftigungspotentiale so ausgestaltet werden muss, dass die sozialen Belange der Zielgruppe beachtet werden und eine einseitige Schlechterstellung der materiellen Lebenssituation vermieden wird. Die Schaffung eines Niedriglohnsektors muss vom Grundgedanken des Sozialstaats getragen werden und darf nicht einhergehen mit einer Zunahme des „working poor“ Phänomens.

4.1 Direkte Subvention der Löhne und Personalkosten

Das in Deutschland am häufigsten diskutierte Instrument zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten Geringqualifizierter ist die direkte Subvention der Löhne bzw. Personalkosten, meist in Form von Zuschüssen zu den Sozialversicherungsbeiträgen. Je nach konkreter Ausgestaltung des Subventionsarrangements werden damit die Probleme, die sich für Geringqualifizierte aus der vergleichsweise geringen Lohnspreizung (siehe 3.2) und der hohen Abgabenbelastung des Faktors Arbeit (siehe 3.3) ergeben, abgemildert. Unter Umständen werden mit den Subventionsmodellen auch die negativen beschäftigungspolitischen Wirkungen des sozialen Sicherungssystems (siehe 3.4) abgeschwächt.

Derzeit werden zahllose Varianten von Subventionsmodellen in der Wissenschaft diskutiert und in der Praxis erprobt. Aus theoretischer Sicht lassen sich die Subventionsmodelle nach folgenden Kriterien ausgestalten:

Empfänger der Subvention:

- Arbeitnehmer (i.d.R. als „Kombilohn“ bezeichnet)
- Arbeitgeber (i.d.R. als Lohnkostenzuschuss bezeichnet)
- Arbeitnehmer und Arbeitgeber

²⁵⁷ Koch et al. [2002a] S. 42

Höhe der Subvention

- Bezuschussung aller Sozialversicherungsbeiträge oder Zuschuss zu den einzelnen Zweigen
- Bezugsgröße: Stunden- Monats- oder Jahresvergütung
- Lineare oder degressiv gestaffelte Förderung
- zusätzliche kindbezogene Komponenten

Zeitliche Gewährung

- Befristet oder unbefristet je Einzelfall
- Befristete oder unbefristete Gesamtmaßnahme

Zielgruppe

- alle Beschäftigten einer Einkommensgruppe
- Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger
- Neueinstellungen
- Sektoren
- Regionen

Finanzierung des Subventionsbedarfes

- durch Steuererhöhungen oder nichtlineare Erhöhungen der SV-Beiträge
- Einsparungen im Haushalt (nichtsachbezogene Einsparungen)
- ohne direkte Gegenfinanzierung (d.h. Kreditfinanzierung)

Für die Beurteilung der Wirksamkeit der Maßnahmen sind neben den reinen, in der Regel auf der Grundlage mikroökonomischer Modelle errechneten Beschäftigungseffekten auch die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen zu betrachten.

Diese wiederum hängen zum einen von den fiskalischen Auswirkungen, d.h. den Kosten sowie der Finanzierung dieser Kosten ab und zum anderen von den ggf. bestehenden Wechselwirkungen in Folge der Begünstigung einzelner Branchen oder Personengruppen. Im folgenden werden die wichtigsten aktuellen Konzeptionen kurz näher beleuchtet und bewertet.

4.1.1 Allgemeiner gestaffelter Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen

4.1.1.1 Konzeptionen

Als wesentliche Vorlage für die aktuelle Diskussion zu verschiedenen Subventionsmodellen für den Niedriglohnsektor haben die 1994 vorgestellten Vorschläge von Prof. Scharpf gedient, der eine degressive Subventionierung der Stundenentgelte zugunsten von Arbeitnehmern bis zu einem Stundenlohn von 7,67 € vorgeschlagen hatte.²⁵⁸ Dieser Vorschlag wurde 1998 von der Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung unter Mitwirkung von Prof. Scharpf aufgegriffen und zu einer degressi-

ven Subventionierung der Sozialabgaben von Arbeitgebern und Arbeitnehmern weiterentwickelt (sog. „FES-Modell“).²⁵⁹ Die Bundestagsfraktion der SPD hatte die Konzeption aufgegriffen und einen Vorschlag entwickelt, der vorsah, in Modellversuchen die Sozialversicherungsbeiträge unterhalb eines Stundenlohns von 9,20 € degressiv gestaffelt zu subventionieren.²⁶⁰

Das mit verschiedenen Wissenschaftlern²⁶¹ besetzte „Benchmarking Committee“ des „Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ griff die Vorschläge auf und entwickelte 1999 verschiedene Varianten eines eigenen Subventionsmodells. Bei Vollzeitbeschäftigungen von mindestens 35 Wochenstunden sollen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge bis zu einem Betrag von 639,11 bzw. 766,93 € voll und dann bis 1.278,23 bzw. 1.533,88 € degressiv auf Null abnehmend, subventioniert werden.²⁶² Ferner ist in dem Konzept ein gesetzlicher Mindestlohn von 4,09 € vorgesehen. Bei einer geringeren wöchentlichen Arbeitszeit soll sich der Zuschuss proportional zur Arbeitszeit vermindern. Auch die Gewährung von Kindergeldzuschlägen wurde diskutiert.

Während das von der SPD-Bundestagsfraktion vorgeschlagene Konzept eine Stundlohnsubvention vorsieht, beabsichtigt das gleichzeitig entwickelte „Mainzer Modell“ (siehe 4.1.2.1) die Bezuschussung niedriger Monatsentgelte unabhängig von der Arbeitszeit, d.h. hochbezahlte Teilzeitarbeit wird gefördert. In der Konzeption, die im „Benchmarking Committee“ diskutiert wurde, werden beide Ansätze miteinander kombiniert.

Inzwischen wurden weitere Modelvarianten einer allgemeinen Lohnsubvention entwickelt und diskutiert. So hatte das nordrhein-westfälische Arbeitsministerium 2002 verschiedene Optionen einer Lohnsubvention oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze untersuchen lassen.²⁶³ Auch das sächsische Wirtschafts- und Arbeitsministerium hat 2002 die Wirkung von Lohnsubventionsmodellen in unterschiedlichen Variationen prüfen lassen.²⁶⁴

Ein etwas abweichender Vorschlag wurde 2002 an der Otto-von-Guericke Universität Magdeburg als „Magdeburger Alternative“ entwickelt.²⁶⁵ Danach sollen die Arbeitgeber, die Arbeitslosenhilfe- oder Sozialhilfeempfänger einstellen, eine Lohnsubvention in Höhe der gesamten Sozialversicherungsbeiträge erhalten. Die Förderung knüpft an die unterste tarifliche Lohngruppe an. Gleichzeitig soll den Grundsicherungsempfängern die Hilfeleistung gekürzt oder ganz gestrichen werden, wenn eine zumutbare Arbeit abgelehnt wird. Um sicherzustellen, dass die Förderung ehemaliger Hilfeempfänger nicht zu einer Verdrängung unsubventionierter Arbeit führt, wird die Subvention an die Bedingung geknüpft, dass die Gesamtzahl der in der untersten Lohngruppe Beschäftigten über eine zu einem bestimmten Stichtag festgelegte Anzahl hinausgeht.

²⁵⁸ Scharpf [1994] S. 111 ff.

²⁵⁹ Zukunftskommission der Frierich-Ebert-Stiftung [1998] S. 266 ff.

²⁶⁰ Deutscher Bundestag [1998] S. 8/9

²⁶¹ Wolfgang Streeck, Rolf G. Heinze, Gerhard Fels, Heide Pfarr

²⁶² Die Förderung sollte erst ab einer Bagatellgrenze von 153,39 € einsetzen.

²⁶³ Schneider ,H., Zimmermann et al. [2002]

²⁶⁴ Miegel, Wahl [2002]

4.1.1.2 Untersuchungen zu den Beschäftigungseffekten und Kosten

Auf der Grundlage der diskutierten Modelle wurden eine Reihe von mikroökonomischen Schätzungen zu den Beschäftigungseffekten und den fiskalischen Auswirkungen durchgeführt, deren Ergebnisse bei aller Verschiedenheit im Detail, die ihre Ursachen sowohl im zugrundegelegten Datenmaterial als auch der verwandten Methode und hier insbesondere den verwendeten Angebots- und Nachfrageelastizitäten haben, im Hinblick auf die wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen überwiegend vergleichbar sind.

Das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung in Mannheim (ZEW) hat auf der Grundlage des SOEP und einer Stichprobe der Beschäftigtenstatistik die Arbeitsmarkteffekte einer degressiv ausgestalteten Arbeitgeber-Subvention untersucht, die auch als Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge aufgefasst werden kann.²⁶⁶

Dabei wurden Bruttostundenlöhne bis 5,11 € mit 2,05 € bezuschusst. Mit zunehmenden Stundenlöhnen wurde der Zuschuss dann bis 9,20 € linear auf Null abgesenkt. Auf der Grundlage einer Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage (Eigenpreiselastizität) von -0,65 bei geringqualifizierten Männern und -0,17 bei geringqualifizierten Frauen²⁶⁷, wurde bei konstanten Löhnen eine zusätzliche Nachfrage von 280.000, bei Beschränkung auf die regelmäßig Beschäftigten etwa 250.000 errechnet. Dies entspricht aber nur bei einem vollkommen elastischen Arbeitsangebot dem zusätzlichen Beschäftigungseffekt. Im Rahmen eines Partialmodells des Arbeitsmarktes mit vollständiger Konkurrenz ergibt sich unter Berücksichtigung der unterstellten Angebotselastizitäten ein Anstieg der Beschäftigung um etwa 55.000. Werden ausschließlich die regelmäßig Beschäftigten als Ausgangspunkt der Berechnungen herangezogen, beträgt der Anstieg etwa 45.000 Personen. Der stärkste Anstieg zeigt sich auf Grund der relativ hohen Arbeitsangebotselastizität bei den Frauen.

Unter Berücksichtigung von im Modell nicht erfassten Arbeitsmarktrestriktionen und geringerer Lohnsteigerungen in Folge der Subventionen werden im Ergebnis zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse in einer Größenordnung von 100.000 erwartet. Mit diesem Modell wären erhebliche Kosten verbunden, die nicht annähernd durch zu erwartende Mehreinnahmen und Minderausgaben des Staates kompensiert werden können. Nach einer überschlägigen Schätzung betragen die Nettokosten etwa 3,58 Mrd. €. Bezogen auf die unterstellten Beschäftigungseffekte ergibt sich ein rechnerischer jährlicher Subventionsbedarf je zusätzlich Beschäftigten von etwa 35.790 €. An anderer Stelle werden für das gleiche Modell als Angebotseffekt 280.000 ausgewiesen und ein Beschäftigungseffekt von 55.000 bis 100.000 geschätzt.²⁶⁸

²⁶⁵ Schöb, Weinmann [2002]

²⁶⁶ Buslei, Steiner [1999]

²⁶⁷ D.h. ein Anstieg des Reallohns um 10 % reduziert die Arbeitsnachfrage, gemessen in Beschäftigten, bezogen auf die Qualifikationsgruppe der Geringqualifizierten, um 6,5 % bzw. 1,7 %.

²⁶⁸ Buslei, Steiner [2000]

In einer weiteren Simulationsstudie des ZEW zu den Beschäftigungseffekten des „FES-Modells“ (siehe 4.1.1.1) wurde unter Berücksichtigung von Lohnanpassungsprozessen ein Anstieg der Beschäftigung um etwa 42.000 Personen ermittelt. Die fiskalischen Nettosubventionskosten werden auf jährlich 6,14 Mrd. € veranschlagt. Damit belaufen sich die Kosten je neu entstehenden Arbeitsverhältnis auf rd. 146.000 €. Für das Modell wurde unterstellt, dass bei einer Vollzeitbeschäftigung bis zu einem Einkommen von 715,81 € die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer vollständig und bis 1.431,62 € degressiv auf Null absinkend subventioniert werden.²⁶⁹

Das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) hat in einer Simulationsrechnung u.a. auch den Vorschlag von Scharpf in modifizierter Form, bezogen auf die neuen Länder bewertet.²⁷⁰ In der Modellrechnung wurden Nettostundenlöhne von 2,04 € bis 5,11 € degressiv gestaffelt bezuschusst. Bei einem Stundenlohn von 2,04 € beträgt der Zuschuss 1,53 €, bei einem Stundlohn von 5,11 € nur noch 0,26 €. Im günstigsten Fall kommt es durch die Subventionen zu einer Ausweitung des Arbeitsangebotes in den neuen Ländern von etwa 19.430. Die Nettogesamtkosten der Subvention werden auf 1,36 Mrd. € geschätzt. Vorausgesetzt, das zusätzliche Arbeitsangebot wird vollständig vom Arbeitsmarkt absorbiert, beträgt der Subventionsaufwand je zusätzlichem Arbeitsplatz rein rechnerisch 70.150 €.²⁷¹

Das vom „Benchmarking Committee“ entwickelte Subventionsmodell wurde von verschiedenen Wissenschaftlern in unterschiedlichen Modifikationen untersucht. Der freiberufliche Politikberater Kaltenborn berechnete auf der Grundlage der Individualdaten des SOEP mit Hilfe eines von ihm entwickelten Simulationsmodells²⁷² die Beschäftigungseffekte und die fiskalischen Effekte der vom „Benchmarking Committee“ diskutierten Vorschläge.²⁷³ Im für realistisch gehaltenen mittleren Szenario wird für die 1.533,88 €-Variante eine Veränderung des Arbeitsangebotes um 163.300 (ohne Kindergeldzuschlag) und eine Anpassung der Arbeitsnachfrage um 45.400 errechnet. Der prognostizierte Beschäftigungseffekt liegt für das mittlere Szenario letztlich bei 142.000 Personen. Der erforderliche Nettoaufwand beträgt 5,2 Mrd. €. In der 1.278,23 €-Variante liegt die Veränderung des Arbeitsangebotes bei 74.900 und der Nachfrage bei 1.000. Der errechnete Beschäftigungseffekt liegt bei 62.000. Die dafür erforderlichen Nettokosten belaufen sich auf 2,5 Mrd. €. Die Kosten je zusätzlich Beschäftigten liegen damit bei 35.800 bzw. 40.900 €.

Das IAB hat für das Modell des „Benchmarking Committee“ die Kosten auf der Basis der Individualdaten der Beschäftigtenstichprobe ermittelt.²⁷⁴ Dabei wurde unterstellt, dass für Vollzeitbeschäftigte (mindestens 35 Wochenstunden) die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge bis zu einem Monatseinkommen von 766,94 € voll und bis 1.533,88 € linear auf Null absinkend subventioniert werden. Für Teilzeitbeschäftigte wird der Zuschuss anteilig im Verhältnis der gearbeiteten Stunden zur Vollzeitar-

²⁶⁹ Steiner [2001]

²⁷⁰ Schneider, H. et al. [2000] S. 168 ff., Schneider, H. [2002b]

²⁷¹ Zu den weiteren Ergebnissen der Studie siehe 4.1.2.2, 4.2.1.2 und 5.2.4

²⁷² SIMTRANS: Modell zur Mikrosimulation des deutschen Abgaben-Transfer-Systems

²⁷³ Kaltenborn [1999a]

²⁷⁴ Bender, Rudolph [1999]

beit berechnet. Ferner wurde ein Mindestlohn von 4,09 € unterstellt. Alternativ wurde das gleiche Modell auf der Basis der Betragsgrenzen 639,11 bzw. 1.278,23 € gerechnet (siehe auch zu 4.1.1.1).

Nach den Simulationsrechnungen würde der sich der Subventionsaufwand in der 1.533,88 €-Variante auf 9,3 Mio. Beschäftigungsfälle, in der 1.278,23-€-Variante auf 5,96 Mio. Fälle beziehen. Die Subventionskosten werden in der mittleren Variante auf 10,18 Mrd. € bzw. 4,93 Mrd. € (ohne Einbeziehung der Auszubildenden) geschätzt. Aussagen zu den zusätzlichen Beschäftigungseffekten werden allerdings nicht gemacht.

Das DIW hat die fiskalischen Wirkungen der mittleren Variante der Konzeptes des „Benchmarking Committee“, die dem Modell der Friedrich-Ebert-Stiftung entspricht, näher untersucht.²⁷⁵ In der mittleren Variante werden die Sozialversicherungsbeiträge bis 715,81 € voll und dann bis 1.431,62 € linear auf Null auslaufend bezuschusst.

In Anlehnung an die Untersuchungsergebnisse des ZEW und des IAB ging das Institut ohne eigene Berechnungen von einem zusätzlichen Beschäftigungseffekt von 150.000 aus, davon 79.500 aus der Arbeitslosigkeit und 70.500 aus der Stillen Reserve. Die Kosten für die Subvention bereits bestehender Beschäftigungsverhältnisse wurden auf 7,34 Mrd. € veranschlagt.

Für die zusätzlichen 150.000 Arbeitsplätze kämen noch einmal Kosten für die Subvention der Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von 259 Mio. € hinzu. Auf der anderen Seite kommt es durch den Abbau der Arbeitslosigkeit (-80.000) zu Einsparungen beim Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe und beim Unterhaltsgeld für Fortbildung und Umschulung in Höhe von 402 Mio. €. Als Mehreinnahmen fallen an zusätzlichem Beitragsaufkommen für die Sozialversicherung 403 Mio. € und bei der Lohn- und Mehrwertsteuer 211,89 Mio. € an, so dass durch die zusätzliche Beschäftigung insgesamt eine Entlastung von 749 Mio. € entsteht. Diese Einsparung steht aber in keinem Verhältnis zu den Kosten der Subvention bereits bestehender Beschäftigungsverhältnisse (7,34 Mrd. €). Per Saldo beläuft sich die Gesamtbelastung nach den Berechnungen des DIW auf 6,6 Mrd. €. Damit beträgt der Subventionsaufwand je zusätzlichem Arbeitsplatz knapp 44.000 € im Jahr.

Auch das IZA hat den Vorschlag des „Benchmarking Committee“ aufgegriffen und bewertet.²⁷⁶ Bei der Modellkonstruktion wurde die Subvention allerdings vollständig an die Arbeitgeberseite gezahlt, da die hohe Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter eine Stärkung der Arbeitsnachfrageseite erfordere. Bis zu einem Monatseinkommen von 766,94 € werden die Sozialversicherungsbeiträge voll und dann bis 1.533,88 € linear auf Null abgesenkt, subventioniert. Bei einer mittleren Nachfrageelastizität werden gut 251.000 Vollzeitstellen und gut 40.000 Teilzeitstellen geschaffen. Weitere 400.000 Stellen können aus der dem Bereich der vormals sozialversicherungsfreien Beschäftigungsverhältnisse entstehen, so dass rd. 690.000 neue Stellen, d.h. etwa 406.000 Vollzeitarbeitsplätze geschaffen werden könnten. Insgesamt würden etwa 8,9 Mio. Personen unter die Förderung fallen.

²⁷⁵ Schupp et al. [1999]

²⁷⁶ Riphon, Zimmermann [1999]

Der Gesamtzuschussbedarf bei Programmeinführung wird auf brutto 10,92 Mrd. € geschätzt. Unter Berücksichtigung der Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse zum 1. April 1999 werden Steuermehreinnahmen in Höhe von 2,97 Mrd. € erwartet. Die Einsparungen bei der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe werden auf 0,68 Mrd. € beziffert, so dass die Nettobelastung der Gebietskörperschaften etwa 7,27 Mrd. € beträgt. In der Sozialversicherung ergibt sich eine Nettoentlastung von 6,47 Mrd. €. Die gesamtfiskalische Belastung liegt damit nach den Berechnungen des IZA bei knapp 0,8 Mrd. €. Die Kosten für die Implementierung betragen rechnerisch für jede neue Vollzeitstelle fast 27.000 €. Unter Berücksichtigung der Nettoeffekte ergibt sich auf der Grundlage der vergleichsweise hohen prognostizierten Beschäftigungseffekte und der recht pauschal erscheinenden Annahmen zu den fiskalischen Auswirkungen ein Zuschussbedarf je neuem Arbeitsplatz von lediglich 1.963 €.

Die errechneten Beschäftigungswirkungen liegen allerdings weit über den Ergebnissen der anderen Studien und beruhen auf eher unrealistischen Annahmen, die davon ausgehen, dass keinerlei Engpässe auf Seiten des Arbeitsangebots bestehen. Dies deckt sich nicht mit den praktischen Erfahrungen aus den laufenden Modellversuchen (siehe 4.1.2.2).²⁷⁷ Der angenommene fixe Tariflohn im Niedriglohnbereich, der sich auf Grund der Lohnsubvention nicht ändert, erscheint wenig realistisch. Die Arbeitsangebotselastizität in diesem Bereich ist auf Grund der geltenden Transferentzugsraten in diesem Bereich gering, so dass viel niedrigere Beschäftigungsraten zu erwarten sind. Die Ergebnisse der IZA-Studie beruhen also auf unrealistischen Annahmen bezüglich der Reaktion der Löhne auf die Gewährung der Subventionen.²⁷⁸

In einem weiteren Gutachten hat das IZA im Auftrag des nordrhein-westfälischen Arbeitsministeriums verschiedene Varianten einer allgemeinen Lohnsubvention bewertet.²⁷⁹ In dem Gutachten wurden degressive Zuschussmodelle zu den Arbeitnehmer- und Arbeitgeber-Sozialversicherungsbeiträgen ab der bis Ende 2002 geltenden Geringverdienergrenze von 325 € in vier Varianten geprüft:

- A – degressiv linearer Zuschuss bis 920 €
- B – Volle Subvention bis 510 € und dann linear sinkender Zuschuss bis 920 €.
- C – Volle Subvention bis 510 € und dann linear sinkender Zuschuss bis 1.280 €.
- D – Keine Arbeitgeberförderung. Arbeitgeber leisten Pauschalbeitrag zur SV bis 920 € in Höhe von 22 %. Die Arbeitnehmerbeiträge werden linear sinkend bis 920 € bezuschusst.

Die auf der Grundlage von Daten des SOEP errechneten Beschäftigungseffekte sind in allen Varianten - die jeweils noch einmal in der Variation Anrechnung oder Nichtanrechnung der Förderung auf andere Sozialtransfers unterschieden wurden - bescheiden. Der höchste angebotsseitige Effekt wird erwartungsgemäß in der Variante C (104.000 Beschäftigte) prognostiziert. Die nachfrageseitigen Effekte liegen (mit Ausnahme der Variante D, wo die Arbeitsnachfrage nicht stimuliert wird) jeweils leicht über dem Angebotseffekt. Dabei ist zu beachten, dass auf Grund der Modellkonstruktion (Subvention

²⁷⁷ Weinkopf [2002] S. 28

²⁷⁸ Hagen, Steiner [2000] S. 213 f.

auf Monateinkommensbasis) ein starker Anreiz besteht, Vollzeit- in Teilzeitarbeitsplätze aufzuspalten, so dass das geleistete Arbeitsvolumen sogar sinkt.

Wegen der geringen zusätzlichen Beschäftigungseffekte, den Anreizen zur Aufspaltung von Vollzeit-arbeitsverhältnissen und der gleichzeitigen Förderung bereits bestehender Beschäftigungsverhältnisse sind die errechneten fiskalischen Nettobelastungen erheblich. In der Variante C (ohne Anrechnung der Förderung auf die Sozialtransfers), der Variante mit den höchsten Beschäftigungseffekten, beträgt der Aufwand (Subventionskosten, Mehrausgaben und Mindereinnahmen in der SV und bei den Steuern) auf der Angebots- und Nachfrageseite zusammen 7,3 Mrd. €. Der Subventionsaufwand je zusätzlichem Beschäftigungsverhältnis liegt damit bei rd. 73.000 € im Jahr.

In einem vom Institut für Wirtschaft und Gesellschaft in Bonn (IWG) für das sächsische Wirtschafts- und Arbeitsministerium erstellten Gutachten wurden die Wirkungen verschiedener Zuschussmodelle in zwei Variationen geprüft.²⁸⁰ In der ersten Variante wird eine vollständige Arbeitgeber- und Arbeitnehmersubvention bis zu einem Monatslohn von 625 € und dann bis 1.250 € degressiv abnehmend untersucht. In der zweiten Variante werden die Beträge auf 835 € bzw. 1.670 € angehoben. In einer Spezifikation werden alle Sozialversicherungsbeiträge subventioniert und in einer zweiten nur die Beiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung und zur Arbeitslosenversicherung. Der Subventionsaufwand für die bereits bestehenden Beschäftigungsverhältnisse wird auf 13 Mrd. € bzw. 28,3 Mrd. € beziffert, wobei die Beschäftigungswirkungen für die erste Variante als so gering eingeschätzt werden, dass dieses Modell im Gutachten nicht weiter verfolgt wurde.

Auf der Grundlage relativ einfacher Annahmen werden für die zweite Variante drei verschiedene Beschäftigungseffekte (1/4, 1/2 und 1 Mio.) unterstellt. In der mittleren Variante (500.000, davon die Hälfte aus der Stillen Reserve) reduziert sich der Aufwand durch Minderausgaben und Mehreinnahmen von 28,3 Mrd. € auf etwa 24,3 Mrd. €. Damit würde jeder zusätzliche Arbeitsplatz mit etwa 49.000 € im Jahr subventioniert.

4.1.1.3 Schlussfolgerungen

Die vorliegenden Untersuchungen zum Modell der Friedrich Ebert-Stiftung und zum daraus entwickelten Modell des „Benchmarking Committee“ sowie weiterer Subventionsmodelle vergleichbarer Art zeigen unabhängig von den zum Teil beträchtlichen Abweichungen im Detail, dass eine flächendeckende Subvention des Niedriglohnssektors nur mit bescheidenen Beschäftigungseffekten verbunden ist, gleichzeitig aber enorme finanzielle Aufwendungen erfordert, so dass eine isolierte flächendeckende Subvention eines Niedriglohnssektors unabhängig vom konkreten Design der Maßnahme gesamtwirtschaftlich fragwürdig ist.

²⁷⁹ Schneider, H., Zimmermann et al. [2002]

²⁸⁰ Miegel, Wahl [2002]

Auf der anderen Seite verfügen allgemeine Zuschussmodelle gegenüber den auf bestimmte Zielgruppen begrenzten und zeitlich befristeten Subventionsmodellen auch über Vorteile, die insbesondere darin liegen, dass „Drehtür-“, und Verdrängungseffekte in Bezug auf gleichartige Beschäftigungsverhältnisse im Prinzip nicht möglich sind (siehe 4.1.2.3).

Die Ergebnisse weisen dennoch überwiegend nur sehr bescheidene Beschäftigungseffekte aus. Die geringen Arbeitsangebotseffekte resultieren aus gegenläufigen Reaktionen. Für Personen, die bisher keine Arbeit angeboten haben, bestehen durch lohnbezogene Subventionen grundsätzlich positive Anreize zur Arbeitsaufnahme. Auf der anderen Seite können bei bestimmten Subventionsarrangements auch Anreize zur Reduzierung des Arbeitsangebots, d.h. zur Reduzierung der Arbeitszeit entstehen.²⁸¹ Dieser Effekt ist insbesondere bei monatslohnbasierten Modellen zu erwarten. Der Gesamteffekt hängt zum einen von der konkreten Ausgestaltung der Förderung und zum anderen von den jeweiligen Anteilen der betroffenen Gruppen, d.h. insbesondere von der Zahl der Mehrpersonenhaushalte ab, die ihr Angebotsverhalten leicht auf das bestehende Subventionsarrangement einstellen können. Entsprechend weichen die Angebotselastizitäten von Personen in Paarhaushalten von denen Alleinstehender zum Teil deutlich voneinander ab.²⁸²

Lediglich bei Subventionsmodellen, die auf einen Zuschuss auf Stundenlohnbasis abstellen, kommen zumindest Anpassungsänderungen durch eine Reduzierung der Arbeitszeit kaum in Betracht. Dafür resultiert bei solchen Subventionen nur ein Teil des zusätzlichen Arbeitsangebots aus der zusätzlichen Aktivierung von Personen, da auch Anreize für bereits Beschäftigte entstehen, ihre Arbeitszeit bei konstanten Stundenlöhnen auszuweiten. Da auch die Arbeitsnachfrage relativ unelastisch reagiert, bleiben die Beschäftigungseffekte insgesamt gering.

Einen wesentlichen Einfluss auf die Veränderung des Arbeitsangebotsverhaltens in Folge einer Lohnsubvention übt auch die Wechselwirkung zum bestehenden Abgaben-Transfer-System aus. Insbesondere die Sozialhilfe und die Lohnersatzleistungen beeinflussen in Abhängigkeit vom Familien- und Haushaltstyp die Wirkung der Lohnsubvention auf das Angebotsverhalten. Da die untersuchten Vorschläge die beschäftigungspolitischen Fehlanreize des Abgaben-Transfer-Systems (siehe 3.4) kaum berühren, ist die Angebotswirkung in Bezug auf Transferempfänger deutlich geringer, als bei den übrigen Personengruppen. So sind die deutlichsten Änderungen in den Haushalten zu erwarten, die keine Sozialhilfe beanspruchen.²⁸³

Für eine ökonomische Bewertung müssen die auf Basis mikroökonomisch fundierter Schätzungen ermittelten Beschäftigungseffekte natürlich auch im Lichte der enormen fiskalischen Kosten bewertet werden, um die makroökonomische Wirkung dieser Programme und die damit verbundenen Kreis-

²⁸¹ Buslei, Steiner [1999] S. 22 ff.

²⁸² Buslei, Steiner [1999] S. 101-105, Kaltenborn [1999a] S. 51-53

²⁸³ Kaltenborn [1999a] S. 67 - 73, 95

laufwirkungen abschätzen zu können. Dies wiederum hängt letztlich von der Art der Finanzierung ab. Geeignete makroökonomische Modelle hierzu liegen jedoch bisher kaum vor.²⁸⁴

Werden die Mittel über Haushaltseinsparungen im konsumtiven Teil erbracht, ist zu erwarten, dass die Beschäftigungswirkungen eher neutral bleiben. Erfolgen Einsparungen im investiven Teil, ist tendenziell mit negativen Wirkungen in den Wirtschaftsbereichen zu rechnen, die vom Rückgang der Investitionstätigkeit betroffen sind. Entsprechend der Schwerpunktsetzung öffentlicher Investitionen dürfte dies insbesondere zu Lasten der Bauwirtschaft gehen. Wird der Finanzbedarf durch zusätzliche Steuern finanziert, sind generell ebenfalls überwiegend negative Beschäftigungseffekte zu erwarten, 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 Modells²⁸⁵ verschiedene Szenarien für die Gegenfinanzierung der Senkung der Sozialversicherungsbeiträge, dort allerdings linear, simuliert. Die lineare Absenkung der Sozialversicherungsbeiträge um 1 %-Punkt führt ohne Berücksichtigung der Effekte der Gegenfinanzierung nach fünf Jahren zu einer Erhöhung der Beschäftigung um rd. 120.000 Personen.²⁸⁶ Dieser Effekt ist unabhängig davon zu erwarten, in welchem Zweig der Sozialversicherung der Beitrag gesenkt wird.²⁸⁷

Wird die Beitragssenkung durch eine Absenkung der Ausgaben der Sozialversicherung kompensiert, d.h. durch Einsparungen bei den Sozialausgaben, kommt es tendenziell zu kontraktiven Wirkungen und die Zahl der Erwerbstätigen sinkt um 60.000.²⁸⁸ Als weitere 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 ist auf mittlere Sicht eine Anhebung der indirekten Steuern einer Erhöhung der direkten Steuern vorzuziehen. Allerdings zeigt auch die Erhöhung der Mehrwertsteuer vergleichbar negative Effekte, wie ein Anstieg der direkten Steuerbelastung. Aus Sicht der Beschäftigung am vorteilhaftesten wäre eine Gegenfinanzierung über die Anhebung der Mineralölsteuer, da im Vergleich zur Mehrwertsteuer die Verbraucherpreise nur leicht ansteigen. Der positive Beschäftigungseffekt würde in diesem Falle per Saldo nach 6 Jahren bei etwa 50.000 liegen.²⁸⁹

²⁸⁴ Schupp et al.[1999] S. 504

²⁸⁵ IAB/Westphal-Version des SYSIFO-Modells mit rd. 1.350 Gleichungen und 2.200 Zeitreihen auf Quartalsbasis

²⁸⁶ Zika [1997] S. 3

²⁸⁷ Klauder, Schnur, Zika [1996] S. 21

²⁸⁸ ebenda S. 23

²⁸⁹ Zika [1997] S. 6, 10

Auf der Ausgabenseite würde eine Gegenfinanzierung durch eine Reduzierung der staatlichen Investitionen stark negative Wirkungen auf die Beschäftigung entfalten. Nach 6 Jahren sinkt die Beschäftigung nach den Berechnungen des IAB per Saldo um fast 130.000. Eine Senkung der Sachausgaben wirkt kurzfristig negativ, mittel- und langfristig bestehen jedoch keine Auswirkungen auf die Beschäftigung. Demgegenüber wirkt sich die Reduzierung der staatlichen Transfers an private Haushalte mittelfristig wegen des zurückgehenden Konsums negativ aus, allerdings bleiben die Beschäftigungseffekte insgesamt noch leicht positiv. Auch bei einer Gegenfinanzierung durch den Abbau von Subventionen ergeben sich per Saldo leicht positive Beschäftigungseffekte.²⁹⁰

Unabhängig von der Finanzierungswirkung ist aber noch ein weiterer kreislaufwirtschaftlicher Aspekt zu beachten. Die Zuschüsse führen zu einer Veränderung der relativen Preise von arbeitsintensiven und kapitalintensiven Produkten und Leistungen. Durch die daraus resultierenden Nachfrageänderungen könnten sich weitere negative Beschäftigungseffekte dadurch ergeben, dass unsubventionierte Beschäftigung in anderen Sektoren verdrängt wird.²⁹¹ Im Unterschied zu sektoralen Förderansätzen (siehe 4.2.3) dürften diese Effekte bei einer nicht auf bestimmte Branchen bezogenen Subvention vergleichsweise gering bleiben. Verschiebungen der Nachfrage könnten allenfalls dadurch entstehen, dass bestimmte Sektoren, in denen der Anteil an Geringverdienern vergleichsweise hoch ist, besonders von der Förderung profitieren. Aus beschäftigungspolitischer Sicht wäre dies sogar ein gewollter Effekt.

Substitutionseffekte können auch zwischen Qualifizierter und Nichtqualifizierter Arbeit entstehen. Auf der Grundlage von auf Kreuzpreiselastizitäten basierenden Berechnungen kommt es durch Niedriglohnsубventionen und den damit verbundenen Lohnreduktionen zu einer Verschiebung der Arbeitsnachfrage nach Geringqualifizierten. So führt eine Lohnreduktion im Niedriglohnbereich um 10 % zu einem Nachfragerückgang nach qualifizierten Männern um 0,6 % und qualifizierten Frauen um 0,4 %. Die geringfügigen Substitutionseffekte zwischen qualifizierter und nichtqualifizierter Arbeit werden aber durch Ausgleichseffekte weitgehend kompensiert, so dass der Effekt wohl vernachlässigt werden kann.²⁹²

In Anbetracht von Kosten für einen zusätzlichen Arbeitsplatz in einem Bereich von etwa 30.000 bis 70.000 € im Jahr²⁹³ dürften die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen insgesamt eher negativ sein, auch wenn die kreislaufwirtschaftlichen Wechselwirkungen nicht präzise abgebildet werden können.

Unabhängig von den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen sind auch die Verteilungswirkungen einer isolierten flächendeckenden Subvention problematisch, da die Subventionen ohne Einkommensprü-

²⁹⁰ ebenda S. 7

²⁹¹ Hagen, Steiner [2000] S. 155, Fels, Heinze, Pfarr, Streeck [1999] S. 36

²⁹² Buslei, Steiner [1999] S. 89 f.

²⁹³ Im Extremfall sogar bei 146.000 € (Steiner [2001]). Die von Riphan, Zimmermann [1999] ermittelte gesamtfiskalische Belastung je neuem Vollzeitarbeitsplatz von lediglich 1.963 € scheint unrealistisch niedrig zu sein (siehe auch zu 4.1.1.2), zumal das gleiche Institut in einem späteren Gutachten [Schneider, H., Zimmermann et al. 2002] bei ähnlichen Modellen zu Ergebnissen kommt, die auf der Linie der übrigen vorliegenden Untersuchungen liegt.

fung der Haushalte gewährt werden sollen.²⁹⁴ Simulationsrechnungen haben ergeben, dass unter den bereits Beschäftigten nur ein geringer Teil der Begünstigten in einkommensarmen Haushalten lebt. Stärker profitieren einkommensarme Haushalte bei den bisher nicht beschäftigten Personen. Diese machen aber nur einen kleinen Teil der Begünstigten aus, so dass auch die auf sie entfallende Gesamtsumme der Subventionen gering ist.

Bei den bereits Beschäftigten würden nur 8 bis 9 % aller einkommensarmen Haushalte²⁹⁵ in den Genuss einer Subvention kommen. Weitere 29 bis 31 % der Mittel fließen in den Niedrigeinkommensbereich²⁹⁶. Auf der anderen Seite fließen 29 bis 33 % der Mittel an Arbeitnehmer, die in Haushalten oberhalb des Durchschnittseinkommens leben. Bei der zahlenmäßig vergleichsweise geringen Gruppe der Neubeschäftigten würden allerdings fast 80 % bis 84 % der Bezuschussung in einkommensarme oder einkommensschwache Haushalte fließen.²⁹⁷

Hinzu kommt, dass Subventionen im Niedriglohnsektor unter Umständen Aufstiegsbestrebungen der Beschäftigten behindern und damit deren Aus- und Weiterbildungsaktivitäten tendenziell einschränken („Sperrklinkeneffekt“),²⁹⁸ wenn die Gestaltung der Subventionen, etwa durch eine geringe Degressionszone, Anreize bietet, im subventionierten Einkommensbereich zu verharren. Die Ausgestaltung des „FES-Modells“ und der im „Benchmarking Committee“ diskutierten Variationen weisen diese Schwächen allerdings eher nicht auf.

Überdies besteht die Gefahr, dass Arbeitgebersubventionen als Bestandteil des Verhandlungsspielraumes bei Lohnverhandlungen angesehen werden und damit die Löhne stärker ansteigen, so dass der Nachfrageeffekt (teilweise) aufgezehrt wird.²⁹⁹

Ein besonderes Problem besteht darin, dass die negativen Anreizwirkungen aus der Mindestlohnwirkung der Sozialhilfe (siehe 3.4.1) und der „Beschäftigungsfalle“ (siehe 3.4.3) im bestehenden Abgaben-Transfer-System weitgehend unberührt, so dass eine wesentliche Ursache für die Beschäftigungsprobleme im Niedriglohnbereich mit einer einseitigen Subventionslösung nicht angegangen wird und die Subventionen damit an einer wichtigen Zielgruppe der Maßnahme vorbei geht. Lohnsubventionen ohne die Absenkung des sich aus der Mindestlohnwirkung der Sozialhilfe ergebenden Anspruchslohns können nach den vorliegenden Erfahrungen und Simulationsrechnungen zu vertretbaren Kosten keine nennenswerten Beschäftigungseffekte generieren.³⁰⁰

²⁹⁴ Die Gewährung der Subvention an eine Einkommensprüfung der Haushalte zu knüpfen, wäre wegen des dann entstehenden enormen bürokratischen Aufwandes nicht zu empfehlen.

²⁹⁵ Haushalt mit weniger als 50 % des Durchschnittseinkommens

²⁹⁶ Haushalt mit 50 bis 75 % des Durchschnittseinkommens

²⁹⁷ Schupp et al. [1999] S. 508 f, Steiner, Jacobebbinghaus [2001] S. 20 ff.

²⁹⁸ Walwei [1999] S. 526, Walwei [2002a] S. 88, Ochel [2002a] S. 138, Ochel [2001b] S. 19

²⁹⁹ Buslei, Steiner [1999] S. 148, 163

³⁰⁰ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [2002] S. 383

Im Ergebnis ist eine flächendeckende Subvention des Niedriglohnbereiches aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wegen der hohen Kosten und bescheidenen Beschäftigungseffekte nicht zu empfehlen und verteilungspolitisch zudem fragwürdig.

Ein weiteres Problem einer Subvention der Sozialversicherungsbeiträge könnte darin liegen, dass mit der Einführung einer Subventionszone das Versicherungs- bzw. Äquivalenzprinzip für einzelne Zweige der Sozialversicherung in unterschiedlichem Maße weiter ausgehöhlt wird, so dass die Akzeptanz weiter sinken könnte.³⁰¹

4.1.2 Beschränkte Zuschussmodelle

4.1.2.1 Konzeptionen

Nicht zuletzt wegen der großen fiskalischen Risiken wurden parallel zu den Vorstellungen zur allgemeinen Subvention der Sozialversicherungsbeiträge (siehe 4.1.1.1) Überlegungen zur beschränkten Förderung des Niedriglohnsektor entwickelt. Die Beschränkungen beziehen sich dabei sowohl auf die Personengruppen (Geringqualifizierte allgemein, Sozialhilfeempfänger, Arbeitslose oder weitere besondere Personengruppen, wie Alleinstehende) als auch die Förderdauer.

In der Praxis werden derzeit eine nur schwer zu überschaubare Fülle an Modellen zur Förderung des Niedriglohnsektors in den unterschiedlichsten Variationen erprobt. Systematisch basieren die verschiedenen Modelle auf Regelungen des SGB III (Regelförderung und Freie Förderung), des BSHG (Arbeitnehmerzuschuss) sowie auf der Grundlage von Sonderprogrammen von Bund und Ländern. Sie sehen sowohl Arbeitnehmerzuschüsse („Kombilohn“) als auch Arbeitgeberzuschüsse vor, die ggf. auch mit Leistungen an Arbeitnehmer verbunden sind. Im folgenden wird ein grober Überblick über einige Modellversuche gegeben.

A. Arbeitnehmerhilfe nach dem SGB III

Seit Ende der 90er Jahre hat der Anteil von Lohnkostenzuschüssen an den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik deutlich zugenommen.³⁰² Neben dem Eingliederungszuschuss, dem Eingliederungsvertrag, dem Einstellungszuschuss bei Neugründungen und den Strukturanpassungsmaßnahmen Ost für Wirtschaftsunternehmen (SAM OfW) als Formen der betrieblichen Einstellungshilfe wurde Ende 1996 als bundesweite Form des Kombilohns eine Arbeitnehmerhilfe als Regelinstrument im SGB III³⁰³ eingeführt. Danach können Arbeitslosenhilfebezieher bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit von mindestens 15 Wochenstunden eine Hilfe von 13 € für jeden Arbeitstag mit mindestens 6 Arbeitsstunden erhalten. Die Förderung ist auf drei Monate begrenzt. Nach einer

³⁰¹ Fels, Heinze, Pfarr, Streeck [1999] S. 8

³⁰² Jaenichen [2002] S. 328

Sonderregelung³⁰⁴ konnten auch Bezieher von Arbeitslosengeld bis Ende 2002 gefördert werden, wenn sie bereits 6 Monate Arbeitslosengeld bezogen haben.

B. Sonderprogramm des Bundes: „Mainzer Modell“

In Rheinland-Pfalz wurde 1999 ein Modell entwickelt, das zunächst auf Landesebene erprobt wurde und in der Anfangsphase eine degressiv gestaffelte Zuschussung der Arbeitnehmerbeiträge bis zum 2 ½-fachen der Geringfügigkeitsgrenze (damals 317 €), d.h. 792,50 € vorsah. Bei Verheirateten wurden die Arbeitnehmerbeiträge auf der Grundlage des gemeinsamen Einkommens bis zu einer Höhe von 634 € voll und dann bis 1.585 € degressiv gestaffelt bezuschusst. Darüber hinaus wurde ein Kindergeldzuschlag in Höhe von maximal 76,69 € gewährt, wenn das Bruttojahreseinkommen des Haushalts 7.608,02 € (bzw. 3.804,01 € bei Alleinstehenden) nicht übersteigt.³⁰⁵ Die Förderung beschränkte sich auf neue Beschäftigungsverhältnisse und war zunächst auf 18 Monate beschränkt.

Im 4. Spitzengespräch des „Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ am 12. Dezember 1999 einigten sich die Beteiligten darauf, das „Mainzer Modell“ gemeinsam mit dem Modell der Saar-Gemeinschaftsinitiative (siehe unten) regional und zeitlich befristet zu erproben. Im Rahmen des Sonderprogramms der Bundesregierung „Chancen und Anreize zur Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten“ (CAST) wurden die beiden Modelle in jeweils zwei Bundesländern ab dem 1. Juli 2000 erprobt.³⁰⁶ Ab dem 1. Mai 2001 wurden wegen der schwachen Nachfrage die Förderbedingungen erweitert und insbesondere die maximale Förderdauer für beide Modelle von 18 auf 36 Monate erhöht.³⁰⁷

Zum 1. März 2002 wurde das „Mainzer Modell“ auf Beschluss der Bundesregierung bundesweit ausgeweitet, wobei die Möglichkeit von Neueintritten um ein Jahr bis Ende 2003 verlängert wurde, so dass das Modell bis 2006 läuft. Gleichzeitig wurden Neueintritte in das SGI-Modell nicht mehr möglich, so dass dieses Modell sukzessive ausläuft. Für 2002 wurden im Bundeshaushalt 45,6 Mio. € für die Durchführung veranschlagt.³⁰⁸ Mit der bundesweiten Einführung Modells wurden die Förderkonditionen erneut verbessert und zugleich vereinfacht.

Das „Mainzer Modell“ ist nicht auf besondere Zielgruppen beschränkt, d.h. steht allen Personen offen. Alleinstehende erhalten einen Zuschuss, wenn sie eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von mindestens 15 Stunden aufnehmen und das monatliche Arbeitseinkommen 810 € nicht übersteigt. Für Paare liegt das gemeinsame monatliche Einkommen bei höchstens 1.620 €. Die Förderung bereits

³⁰³ §§ 56, 363 SGB III

³⁰⁴ § 421b SGB III

³⁰⁵ Gerster, Deubel [1999]

³⁰⁶ Mainzer Modell in Rheinland-Pfalz (Arbeitsamtsbezirke Mayen, Montabaur, Neuwied, ab 1. Januar 2001 ganz Rheinland-Pfalz) und Brandenburg (Arbeitsamtsbezirke Neuruppin und Eberswalde), SGI im Saarland und in Sachsen (Arbeitsamtsbezirk Chemnitz und später Zwickau)

³⁰⁷ Holleder, Rudolph [2001b]

bestehender Arbeitsverhältnisse ist nicht möglich.³⁰⁹ Die Entlohnung muss den tariflichen bzw. ortsüblichen Bedingungen entsprechen. Zusätzlich gibt es für Kleinverdiener-Familien und allein Erziehende einen Zuschlag zum Kindergeld. Die meisten der Geförderten erhalten beide Förderkomponenten.

Die Förderbeträge beim Sozialversicherungszuschuss und beim Kindergeldzuschlag wurden pauschaliert. Der Kindergeldzuschlag beträgt je nach Verdienst 25, 50 bzw. 75 € pro Kind.³¹⁰ Die Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen betragen in der höchsten Stufe (Einkommen 325 €) für Ledige 66,28 € und bei Paaren bzw. Alleinerziehenden (Einkommen 650 €) 132,57 € und verringern sich dann stufenweise auf bis zu 20 €. Bei einem Einkommen von mehr als 810 € für Ledige bzw. 1.620 € für Paare und Alleinerziehende läuft die Förderung aus.³¹¹

Bei Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfebeziehern (60 % aller Fälle) wird auf die Einkommensprüfung verzichtet und auch die Kofinanzierung durch die Länder entfällt. Für Sozialhilfeempfänger wurde generell auf eine Anrechnung der Zuschüsse auf die Sozialhilfe verzichtet.³¹² Die maximale Förderdauer bleibt unverändert bei 36 Monaten. Gefördert werden nur neue aufgenommene Beschäftigungsverhältnisse. Die Zuschüsse nach dem „Mainzer Modell“ sind mit einigen anderen Leistungen kombinierbar. So können z.B. Arbeitgeber einen Eingliederungszuschuss bei Einarbeitung für maximal sechs Monate bekommen.

Durch die im Zuge der Umsetzung der Vorschläge der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ eingeführte Gleitzone, in der der Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung im Einkommensbereich von 400 bis 800 € auf den vollen Betrag ansteigt, ist das „Mainzer Modell“ weitgehend entbehrlich geworden, so dass es zum 31. März 2003 beendet wird. Bestehende Beschäftigungen nach dem „Mainzer Modell“ sind davon nicht berührt, so dass das Modellprojekt in drei Jahren ausläuft. Seit der bundesweiten Ausdehnung haben 11.300 Arbeitnehmer eine derart geförderte Beschäftigung aufgenommen.

C. Freie Förderung im Rahmen des SGB III

Zu Beginn des Jahres 1998 wurde den Arbeitsämtern mit der „Freien Förderung“ die Möglichkeit eingeräumt, bis zu 10 % der im Eingliederungstitel enthaltenen Mittel für Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung zur Erweiterung der gesetzlichen Leistungen zu verwenden. Haushaltsansatz des Eingliederungstitels umfasst für 2002 14,2 Mrd. €. Im Jahre 2001 wurden für die Freie Förderung 612,1 Mio. € ausgegeben.

³⁰⁸ Einzelpan 11, Kapitel 1112, Titelgruppe 05. Darin sind auch die Mittel für die Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe(MoZArT) enthalten

³⁰⁹ Auszubildende und Studenten sowie Arbeitsverhältnisse nach § 19 BSHG werden nicht gefördert.

³¹⁰ Bei einem Kind bis 1.100 € Kindergeldzuschlag 75 €, 1.100 bis 1.420 € Kindergeldzuschlag 50 € und 1.420 bis 1.740 € 25 € Kindergeldzuschlag. Für jedes weitere Kind erhöhen sich die Einkommensgrenzen geringfügig.

³¹¹ Holleder et al. [2002] S. 15 f.

Im Rahmen dieser Möglichkeit werden auch verschiedene Kombilohnmodelle umgesetzt, so z.B. in den Arbeitsämtern Duisburg und Köln das sog. „PLUSLohn“ Modell. Vom Arbeitsamt Bremen wurde in Kooperation mit der Stadt Bremen ein Kombilohnmodell im Rahmen der freien Förderung umgesetzt. Die im Rahmen der Freien Förderung als Kombilöhne gewährten Leistungen unterliegen nicht der Einkommensbesteuerung, aber dem Progressionsvorbehalt.

PLUSLohn Duisburg:

Das PLUSLohn-Konzept wurde seit September 1998 im Geschäftsstellenbezirk Rheinhausen und ab April 1999 im gesamten Arbeitsamtsbezirk Duisburg eingeführt. Das Arbeitsamt wählt dazu schwerpunktmäßig Bezieher von Arbeitslosengeld und -hilfe mit einem Leistungsbezug von unter rd. 615 € im Monat aus. Bezuschusst wird die Aufnahme einer unbefristeten tariflich bzw. ortsüblich entlohnten Vollzeitbeschäftigung mit einem Stundenlohn von mindestens 6,90 €. Die Förderung besteht aus einer einmaligen Starthilfe in Höhe von rd. 255 € und dem eigentlichen „PLUSLohn“ in Höhe von bis zu 255 € im Monat, mit dem das Nettoentgelt des Beschäftigten für bis zu einem Jahr auf das frühere Nettoentgelt aufgestockt werden soll (höchstens bis auf rd. 1.278 €). Eine parallele Arbeitgeberförderung ist ausgeschlossen.³¹³

PLUSLohn Köln:

Im Arbeitsamtsbereich Köln wird der „PLUSLohn“ seit dem 1. Juli 2000 angeboten. Der „PLUSLohn Köln“ orientiert sich am Duisburger Konzept und läuft zunächst bis Juni 2003. Gefördert werden geringqualifizierte Arbeitslose und Langzeitarbeitslose, die Lohnersatzleistungen beziehen, wenn eine Tätigkeit in der Gebäudereinigung und im Hotel- und Gaststättengewerbe aufgenommen wird und das Nettoentgelt das zuletzt bezogene Nettoentgelt unterschreitet und mindestens 6,64 € beträgt.

Die Förderung besteht aus einmaligen Leistungen (Starthilfe rd. 204 €, Motivationsprämie nach 6 Monaten rd. 255 € und Erfolgsprämie nach 15 Monaten in Höhe von rd. 255 €)) und dem eigentlichen „PLUSLohn“ von bis zu 255 € im Monat, der das Nettoentgelt auf bis zu 1.022 € im Monat aufstockt. Die laufende Förderung wird bis zu einem Jahr gewährt. Bei einer Teilzeitbeschäftigung reduzieren sich die Beträge anteilmäßig. Der Kölner „PLUSLohn“ kann mit anderen Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung kombiniert werden.

Hamburger Modell

Das Arbeitsamt Hamburg hat gemeinsam mit dem Land seit dem 1. März 2002 ein Modellversuch umgesetzt, der ergänzend zum „Mainzer Modell“ zusätzliche Arbeitsplätze im Niedriglohnsektor

³¹² Bis dahin wurde die Anrechnung der Zuschüsse uneinheitlich gehandhabt.

durch die unbürokratische Gewährung von Lohnkostenzuschüssen an Arbeitgeber und Arbeitnehmer schaffen soll.

Zielgruppe des „Hamburger Modells“ sind Langzeitarbeitslose, von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohte sowie Arbeitslose ohne bzw. ohne verwertbaren Berufsabschluss, die Arbeitslosenunterstützung oder Sozialhilfe beziehen. Gefördert werden sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse mit einem Bruttoarbeitsentgelt von höchstens 1.400 €. Die Förderung wird höchstens 10 Monate gewährt und beträgt monatlich je 250 € für den Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Bei Teilzeitarbeit halbiert sich der Zuschuss. Zusätzlich erhält der Arbeitgeber einen Gutschein im Wert von bis zu 2.000 € für die Qualifizierung des eingestellten Arbeitnehmers. Die Förderung ist steuerfrei und wird nicht auf die Sozialhilfe angerechnet.

Kombilohn Bremen:

Seit Oktober 2000 wird in Bremen ein „Modellversuch zur Beschäftigung von Arbeitslosen mit geringer oder veralteter Qualifikation“ erprobt, bei dem das Arbeitsamt und das Sozialamt zusammenarbeiten. Das Arbeitsamt fördert Arbeitslose aus Mitteln der Freien Förderung, das Sozialamt im Rahmen des Arbeitnehmerzuschusses nach dem BSHG³¹⁴ (siehe folgender Abschnitt). Förderfähig sind sozialversicherungspflichtige unbefristete Beschäftigungen, deren Bruttoarbeitsentgelt 1.329 € im Monat nicht übersteigt. Der Zuschuss wird zu den Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung in gestaffelter Form gewährt. Bis zu einem Monatseinkommen bei Vollzeitbeschäftigung von 1.246 € werden die Beiträge voll übernommen. Danach sinkt der Zuschuss in drei Stufen auf 230 € bis zur Fördergrenze (Monatseinkommen bis 1.329 €). Eine Kombination mit anderen Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist möglich. Die Zuschüsse werden nicht auf die Sozialhilfe angerechnet.

D. Förderung nach dem BSHG

Im Unterschied zum relativ stark reglementierten Instrumentarium der Arbeitsförderung im SGB III bietet das BSHG ein hohes Maß an Flexibilität. Im Rahmen der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt bestehen methodisch zwei Arten von Kombilöhnen. Zum einen wenden einige Träger der Sozialhilfe andere Anrechnungsregelungen von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe an (Transferentzugsrate). Zum anderen bietet das Sozialhilferecht die Möglichkeit eines „klassischen“ Kombilohns in Form des Arbeitnehmerzuschusses.

³¹³ Arbeitsamt Duisburg [2000]

³¹⁴ § 18 Absatz 5 BSHG

D.1 Modifizierte Transferenzugsrate (nach § 76 Absatz 2a BSHG):

Die Anrechnung von Erwerbseinkommen beruht gegenwärtig auf einer Empfehlung des „Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge“. Danach bleibt ein Nettoeinkommen in Höhe von $\frac{1}{4}$ des Eckregelsatzes (Durchschnitt West rd. 292 €) anrechnungsfrei (d.h. 73 €). Darüber hinausgehendes Einkommen wird zu 85 % auf die Sozialhilfe angerechnet, d.h. von jedem hinzuverdienten € verbleibt dem Beschäftigten 0,15 €. Der größtmögliche, dem Sozialhilfeempfänger verbleibende Hinzuverdienst ist auf die Hälfte des Eckregelsatzes begrenzt, d.h. der Sozialhilfeempfänger kann höchstens 146 € zur Sozialhilfe hinzuverdienen (im Einzelnen siehe auch 3.4.3).

Einzelne Sozialhilfeträger weichen im Rahmen von Modellversuchen von diesen Regelungen ab, in dem die einzelnen Werte in unterschiedlichen Varianten leicht verändert wurden. So besteht in Baden-Württemberg für Alleinerziehende die Möglichkeit, ein Nettoerwerbseinkommen in Höhe von einem Drittel des Eckregelsatzes anrechnungsfrei hinzuverdienen, d.h. der mögliche anrechnungsfreie Hinzuverdienst steigt von 73 auf 97,33 €. Übersteigendes Nettoerwerbseinkommen bleibt zu 25 % anrechnungsfrei (Regelfall 15 %), bis der Anrechnungsfreibetrag insgesamt zwei Drittel des Eckregelsatzes erreicht (Regelfall 50 %), d.h. der maximale Hinzuverdienst beträgt für Alleinerziehende an Stelle von bisher 146 € nun 194,66 €.

In Hessen bestehen keine landesweit einheitlichen Regelungen. So bleibt z.B. in Rüsselsheim das den Freibetrag von $\frac{1}{4}$ übersteigende Einkommen zu 20 % anrechnungsfrei bis der Freibetrag zwei Drittel des Eckregelsatzes erreicht hat. Übersteigendes Einkommen wird voll auf die Sozialhilfe angerechnet. Die Stadt Kassel verfährt wie Rüsselsheim, ist jedoch bei Alleinerziehenden und Elternpaaren großzügiger. Hier bleibt ein Nettoerwerbseinkommen in Höhe von einem Drittel des Eckregelsatzes anrechnungsfrei. Übersteigendes Nettoeinkommen wird zu 75 % angerechnet bis der Freibetrag 75 % des Eckregelsatzes erreicht hat. Der maximale Hinzuverdienst beträgt damit für einen erwerbstätigen Alleinerziehenden bzw. Ehepartner mit Kind 219 €. Der Kreis Bergstraße wiederum reduziert die Transferenzugsrate für ein Nettoerwerbseinkommen, dass $\frac{1}{4}$ des Regelsatzes übersteigt, von 85 auf 80 %.

D.2 Arbeitnehmerzuschuss (nach § 18 Absatz 5 BSHG):

Seit dem 1. August 1996 besteht die Möglichkeit, Hilfeempfängern gemäß § 18 Absatz 5 BSHG bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit einen Zuschuss in Höhe des Regelsatzes für die Dauer von ursprünglich sechs, seit dem 12. August 1998 zwölf Monaten zu gewähren. Auf Grund einer Sonderregelung kann bis zum 30. Juni 2005 im Einzelfall von diesen Bestimmungen abgewichen werden (siehe auch 3.4.3). Einige Träger der Sozialhilfe versuchen die bestehenden Gestaltungsspielräume für besondere Kombilohninitiativen zur Mobilisierung von Sozialhilfeempfängern zu nutzen. Am bekanntesten sind dabei die Erprobungen des „NRW-Kombilohns“ in Köln, im Rhein-Sieg-Kreis, in Bremen (siehe Abschnitt Freie Förderung im Rahmen des SGB III), das baden-württembergische „Einstiegsgeld“, der „Hessische Kombilohn“ und das „Bergsträßer Modell“.

„NRW-Kombilohn“:

Zu dem im Rahmen des „Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit Nordrhein-Westfalen“ entwickelten Konzept des „NRW-Kombilohns“ gehören auch die für drei Jahre befristeten Modellprojekte in Köln und im Rhein-Sieg-Kreis, die seit Mai 2000 die Gewährung von Arbeitnehmerzuschüssen vorsehen.³¹⁵

Die Träger fördern neben der Zielgruppe des Modellprojekts, den langzeitarbeitslosen Sozialhilfeempfängern auch andere beschäftigungsfähige Sozialhilfeempfänger. Gefördert wird die Aufnahme einer tariflich bzw. ortsüblich entlohnten Beschäftigung. Die Förderung hängt vom Einzelfall ab und kann bis zu 511 € im Monat betragen. Eine Kumulierung mit anderen Leistungen der Arbeitsmarktpolitik ist möglich. Eine Anrechnung des Zuschusses auf die Sozialhilfe erfolgt nicht. Die Zuschüsse unterliegen auch nicht der Einkommensbesteuerung. Das Land finanziert die Overheadkosten und die wissenschaftliche Begleitung, die Kommunen die Arbeitnehmerzuschüsse.

„Einstiegsgeld in Baden-Württemberg“:

Auf Initiative des Sozialministeriums Baden-Württemberg wurde eine vom Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung in Tübingen (IAW) entwickelte Konzeption³¹⁶ eines „Einstiegsgeld in Baden-Württemberg“ im Verlauf des Jahres 1999 in verschiedenen Modellkreisen eingeführt. Seit Ende 1999 bzw. Anfang 2000 setzen die Stadtkreise Karlsruhe, Freiburg und Mannheim und die Landkreise Alb-Donau, Böblingen, Esslingen, Rhein-Neckar und Waldshut ihre Einstiegsgeldkonzeptionen um. Anfang 2001 ist noch der Landkreis Tübingen hinzugekommen. Der Modellversuch ist zum 31. August 2002 ausgelaufen.

Die genaue Ausgestaltung lag im Ermessen der Sozialhilfeträger. Entsprechend vielfältig waren die Varianten des „Einstiegsgeldes“ sowohl im Hinblick auf die Zielgruppe als auch bezogen auf die Förderkonditionen.³¹⁷ Zur Zielgruppe bei allen gehörten langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger. Darüber hinaus wurden in verschiedenen Kreisen auch Alleinerziehende oder Jugendliche besonders gefördert.

Das baden-württembergische Einstiegsgeld sah vor, langzeitarbeitslosen Sozialhilfeempfängern, die auf eigene Initiative eine Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt aufnehmen, einen auf ein Jahr befristeten Zuschuss zu gewähren.

Die Bestimmungen zum Zuschuss wurden in den Kommunen zum Teil abweichend geregelt. Im Landkreis Böblingen und im Alb-Donau-Kreis und betrug das Einstiegsgeld 50 % des Nettoentgelts, in den Städten Mannheim und Freiburg und im Rhein-Neckar-Kreis 50 % des Bruttoentgelts. In Mannheim war die Förderung auf maximal 767 € monatlich begrenzt. In Freiburg war die 50 %-

³¹⁵ Czommer, Weinkopf [2002]

³¹⁶ geht zurück auf Spermann [1996]

Bemessung auf ein Bruttoentgelt bis zum durchschnittlichen Bedarf begrenzt (d.h. 292 €), bei übersteigendem Bruttoentgelt wurde das Einstiegsgeld sukzessive reduziert. Im Landkreis Esslingen betrug das Einstiegsgeld 255 € für Alleinstehende und 358 € in Mehrpersonenhaushalten, höchstens jedoch ein Betrag in Höhe des Nettoentgelts. Die Landkreise Tübingen und Waldshut sowie die Stadt Karlsruhe sahen eine in zeitlich degressive Förderung vor. Im Landkreis Tübingen sank das zusätzlich zum Absetzbetrag gewährte Einstiegsgeld von 30 % auf 10 % des Nettoentgelts. Die Stadt Karlsruhe gewährte anfangs ein Einstiegsgeld in Höhe von 70 % des Nettoentgelts, um es anschließend sukzessive auf 40 % zu senken. Im Landkreis Waldshut sank das Einstiegsgeld von zunächst 50 % auf 20 % des Bruttoentgelts. Alle Kommunen gewährten als Einstiegsgeld mindestens einen Betrag in Höhe des bisherigen Absetzbetrages.

Die Förderung erfolgte für ein Jahr. Da es sich stets um eine selbst gesuchte Beschäftigung handeln musste, dürfte regelmäßig die Kombination mit anderweitigen Förderinstrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht in Betracht kommen. Bei Einkommensänderungen wurde das Einstiegsgeld entsprechend angepasst. Eine Anrechnung auf die Sozialhilfe erfolgte nicht. Auch unterlag das Einstiegsgeld nicht der Einkommensbesteuerung. Die Kosten der Zuschüsse haben die Kommunen selbst getragen, die wissenschaftliche Begleitung wurde vom Land finanziert.

Die Konzeption des „Einstiegsgeldes“ ist in einem Vorschlag inzwischen zu einem „Einstiegsgeld Plus“ weiterentwickelt worden, das im Zusammenhang mit der geplanten Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für beschäftigungsfähige Sozialhilfeempfänger als Bindeglied zwischen dem befristeten Arbeitslosengeld und der traditionellen Sozialhilfe dienen und auf ein Jahr befristet werden soll.³¹⁸

„Hessischer Kombilohn“:

Der „Hessische Kombilohn“ orientiert sich an der Konzeption des baden-württembergischen „Einstiegsgeldes“ und hat auf Initiative des Landes in sieben Kommunen im Zeitraum zwischen Juni und August 2000 begonnen. Es nehmen die Landkreise Fulda und Kassel, der Odenwaldkreis sowie die Städte Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach und Rüsselsheim teil.

Die Modellversuche wurden vorzeitig durch das Kasseler Modell Kombilohn (KAMOKO) abgelöst. Zum Teil werden die Modellversuche im Rahmen des Hessischen Aktionsprogramms „Regionale Arbeitsmarktpolitik“ (HARA), Programmteil "Experimente" umgesetzt, die bis Ende 2003 laufen.³¹⁹

Wie in Baden-Württemberg variieren auch in Hessen die Modelle sowohl im Hinblick auf die Zielgruppen als auch die Förderkonditionen. Gefördert werden entweder alle arbeitsfähigen Sozialhilfe-

³¹⁷ Dann, Kirchmann, Spermann, Volkert [2001] S. 36/37, [2002a] S. 32/33

³¹⁸ Spermann [2002]

³¹⁹ Hessisches Sozialministerium [2002]

empfänger oder vorrangig bestimmte Personengruppen (z.B. Alleinerziehende, Akademiker, bestimmte Altersgruppen).

Zuschüsse können nur Sozialhilfeempfänger erhalten, die selbst eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung suchen. Das "Kasseler Modell Kombilohn" sieht allerdings auch die Weiterbildung und Vermittlung als Paket im Zusammenhang mit einem Kombilohn vor.

Wie beim baden-württembergischen Einstiegsgeld ist auch in Hessen die Bemessung der Förderung sehr unterschiedlich geregelt.³²⁰ Bis auf den Landkreis Fulda sehen alle Kommunen eine zeitlich degressive Förderung vor. Lediglich in den Städten Offenbach und Rüsselsheim wird der „Hessische Kombilohn“ ohne explizite Obergrenze und anstelle des Absetzbetrages gewährt; nur in diesen Städten wie auch bei Familien mit Kindern in der Stadt Frankfurt am Main kann die Förderung den Eckregelsatz überschreiten. In Offenbach beträgt der Kombilohn anfangs 40 % und später 30 % des Bruttoentgelts. In Rüsselsheim sinkt der Kombilohn im Zeitablauf sukzessive von 60 % auf 40 % des Nettoentgelts; mindestens wird ein Betrag in Höhe des Absetzbetrages gezahlt. In den Landkreisen Fulda und Kassel, dem Odenwaldkreis und der Stadt Frankfurt am Main beträgt der zusätzlich zum Absetzbetrag maximal gewährte Kombilohn dem Eckregelsatz, in Frankfurt am Main erhöht sich dieser Betrag noch um 46 € monatlich je Kind.

Der Kombilohn wird für ein Jahr gewährt, in den Städten Frankfurt am Main, Offenbach und Rüsselsheim beträgt die Förderdauer 18 Monate. In Offenbach ist darüber hinaus eine Verlängerung um weitere sechs Monate möglich.

Da es sich stets um eine selbst gesuchte Beschäftigung handeln muss, dürfte regelmäßig die Kombination mit anderweitigen Förderinstrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht möglich sein. Bei Einkommensänderungen wird der Förderbetrag entsprechend angepasst. Eine Anrechnung auf die Sozialhilfe erfolgt nicht. Darüber hinaus unterliegt die Förderung auch nicht der Einkommensbesteuerung.

„Bergsträßer Modell“:

Der Modellversuch im Kreis Bergstraße wurde im Oktober 2000 gestartet und sah einen monatlichen Arbeitnehmerzuschuss in Höhe von bis zu einem Regelsatz in Kombination mit einer Arbeitgeberförderung vor. Zielgruppe des „Bergsträßer Modells“ waren Sozialhilfeempfänger, die mindestens sechs Monate Sozialhilfe bezogen haben. Für Alleinerziehende Sozialhilfeempfänger galt diese Bedingung nicht.

Die Höhe des Arbeitnehmerzuschuss nach § 18 Absatz 5 BSHG errechnete sich nach den Regelungen zur Anrechnung von Einkommen auf die Sozialhilfe³²¹ (siehe auch 3.4.3). Das Nettoeinkommen blieb

³²⁰ Dann, Kirchmann, Spermann, Volkert [2001] S. 95

³²¹ § 76 Absatz 2a BSHG

bis zu ¼ des Eckregelsatzes anrechnungsfrei. Das übersteigende Nettoeinkommen blieb zu 80 % anrechnungsfrei, bis der Freibetrag die Höhe des Eckregelsatzes erreicht hat. Das darüber liegende Einkommen wurde voll auf die Sozialhilfe angerechnet.

Der Arbeitgeber konnte einen Zuschuss nach § 18 Absatz 4 BSHG bekommen, wenn ein zusätzliches sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis geschaffen wurde. Die Förderung betrug bei einer Vollzeitbeschäftigung 511 € monatlich, höchstens jedoch die zuletzt gewährte laufende Hilfe zum Lebensunterhalt für den Haushalt des Geförderten und nicht mehr als die Lohnnebenkosten (Sozialabgaben) des Arbeitgebers. Bei Teilzeitbeschäftigungen sollte sich die Förderung anteilmäßig vermindern.

Leistungen wurden längstens für ein Jahr gewährt. Bei befristeten Beschäftigungen erfolgte eine Förderung des Arbeitgebers höchstens für zwei Drittel der Dauer der Befristung. Die Leistungen an die Beschäftigten waren einkommensteuerfrei, der Arbeitgeber hingegen musste die erhaltenen Leistungen versteuern. Die Finanzierung einschließlich der wissenschaftlichen Begleitung erfolgte durch den Kreis Bergstraße. Das „Bergsträßer Modell“ wurde wegen der geringen Akzeptanz im März 2002 nach zwei Dritteln der geplanten Laufzeit abgebrochen.

E. Arbeitgeberförderung

Neben den Kombilohnmodellen setzen verschiedene Instrumente auch auf der Arbeitsnachfrageseite an. Im Regelwerk des SGB III sind zahlreiche Arbeitnehmerzuschüsse für die unterschiedlichsten Zwecke vorgesehen. So können z.B. Eingliederungszuschüsse, die auf die Vermittlung schwer vermittelbarer Arbeitsloser zielen, gewährt werden.³²² Daneben besteht die Möglichkeit, einen Einstellungszuschuss bei Neueinstellungen³²³ oder eine Beschäftigungshilfe für Langzeitarbeitslose³²⁴ zu gewähren. Ferner bestehen zahlreiche Möglichkeiten, dem Arbeitgeber Zuschüsse aus unterschiedlichen Anlässen zu gewähren, z.B. bei betrieblicher Weiterbildung von Arbeitnehmern³²⁵, für Arbeitshilfen behinderter Menschen³²⁶ und deren Probebeschäftigung.³²⁷ Auch im Rahmen von Struktur Anpassungsmaßnahmen kann der Arbeitgeber Zuschüsse erhalten.³²⁸

Neben dem Regelinstrumentarium werden aber auch weitere Modellversuche diskutiert und erprobt, die auf eine Stimulierung der Arbeitsnachfrage gerichtet sind. Das bekannteste dieser Modellversuche beruht auf einem Vorschlag der Gemeinschaftsinitiative Saar (SGI). Daneben wird ein Modellprojekt „Zusätzliche Arbeitsplätze für Geringqualifizierte“, das auch als „Elmshorner Modell“ bekannt ist, erprobt.

³²² §§ 217 bis 224 SGB III

³²³ §§ 225 bis 228 SGB III

³²⁴ Sonderprogramm der Bundesregierung

³²⁵ § 235c SGB III

³²⁶ § 237 SGB III

³²⁷ §§ 237, 238 SGB III

Gemeinschaftsinitiative Saar:

Der von der Gemeinschaftsinitiative Saar (SGI) entwickelte Modellversuch wurde auf Beschluss der Beteiligten des 4. Spitzengespräch im „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ am 12. Dezember 1999 zusammen mit dem „Mainzer Modell“ (siehe oben) regional und zeitlich befristet erprobt. Im Rahmen des Sonderprogramms der Bundesregierung „Chancen und Anreize zur Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten“ (CAST) wurde das SGI-Modell ab dem 1. Juli 2000 im gesamten Saarland und in den sächsischen Arbeitsamtsbezirken Chemnitz und später Zwickau erprobt.

Förderfähig waren ursprünglich nur Personen, die entweder keinen Berufsabschluss hatten oder mindestens sechs Jahre nicht ausbildungsadäquat beschäftigt waren, sowie Langzeitarbeitslose. Wegen der schwachen Nachfrage sind diese Bedingungen ab dem 1. Mai 2001 entfallen. Gleichzeitig wurde die maximale Förderdauer von 18 auf 36 Monate erhöht.

Die Förderung erfolgt in Form eines pauschalen Zuschusses zu den Arbeitgebersozialversicherungsbeiträgen. Der Zuschuss wird bis zu einem Stundenlohn von 5,11 € voll und bis 9,20 € linear auslaufend gewährt. Auf der Arbeitnehmerseite werden an Stelle von Zuschüssen Qualifizierungsgutscheine gewährt, wobei diese bisher nur in etwa einem Fünftel der Fälle genutzt wurden.³²⁹ Die Förderung ist auf zusätzliche Arbeitsverhältnisse beschränkt. Eine Kombination mit bestehenden Fördermöglichkeiten des Arbeitsförderungsrechts ist nur begrenzt möglich.

Mit der von der Bundesregierung beschlossenen bundesweiten Ausweitung des „Mainzer Modells“ zum 1. März 2002 wurde gleichzeitig beschlossen, das SGI-Modell auslaufen zu lassen. Neueintritte in das SGI-Modell sind nicht mehr möglich, so dass dieses Modell sukzessive auslaufen wird.³³⁰

Elmshorner Modell:

Das Modellprojekt „Zusätzliche Arbeitsplätze für Geringqualifizierte“, häufig auch als „Elmshorner Modell“ bezeichnet, wurde in weiten Teilen des Arbeitsamtsbezirks Elmshorn in der Zeit von Ende 1998 bis Mitte 2001 umgesetzt. Die Förderung erfolgte durch das Arbeitsamt im Rahmen der Freien Förderung und durch die Sozialämter insbesondere im Rahmen von § 18 Absatz 4 BSHG, der die Gewährung von Lohnkostenzuschüssen an Arbeitgeber ermöglicht. Die Durchführung wird weitgehend von einer externen Koordinierungsstelle, dem Überbetrieblichen Ausbildungszentrum in Itzehoe, übernommen.

Gefördert werden gering qualifizierte Bezieher von Arbeitslosengeld und -hilfe sowie von Sozialhilfe. Für diese Zielgruppe wurden zunächst zusätzliche, tariflich bzw. ortsüblich vergütete sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze, insbesondere bei kleinen und mittleren Betrieben akquiriert und Bewer-

³²⁸ § 415 SGB III

³²⁹ Holleder et al. [2002] S. 128 ff., 140

bern aus dem Kreis der Zielgruppe dorthin vermittelt. Im Fall der Einstellung werden dem Arbeitgeber für ein Jahr die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung erstattet, soweit sie sich auf ein Bruttoentgelt in Höhe von bis zu 1.789 € monatlich beziehen. Daraus resultiert ein Förderhöchstbetrag in Höhe von etwa 367 € monatlich, der im Förderverlauf nicht an veränderte Entgelte angepasst wird. Eine Kombination mit weiteren Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist grundsätzlich ausgeschlossen.

Die Finanzierung der Lohnkostenzuschüsse erfolgt durch die Bundesanstalt für Arbeit bzw. die Sozialhilfeträger. Das Land finanziert die Koordinierungsstelle und die wissenschaftliche Begleitung. Im Juli 2001 wurde das Elmshorner Modell auf Schleswig-Holstein ausgedehnt.

4.1.2.2 Beschäftigungseffekte und Kosten

Die Ermittlung der tatsächlichen Beschäftigungseffekte der verschiedenen Maßnahmen kann über die Inanspruchnahme der verschiedenen Maßnahmen nur zum Teil abgebildet werden, da die Inanspruchnahme einer solchen Förderung keine Auskunft darüber gibt, ob das Beschäftigungsverhältnis nicht auch ohne Förderung zustande gekommen wäre (Mitnahmeeffekt).

Ebenso bleiben mögliche Verdrängungseffekte in Bezug auf ungeforderte Arbeitsplätze unberücksichtigt. Für die Bewertung ist auch von Bedeutung, ob die Beschäftigungsverhältnisse nach Auslaufen der Förderung weiter bestanden haben, oder ob es häufig zu klassischen „Drehtüreffekten“ kommt.

Darüber hinaus müssen für eine Beurteilung der Beschäftigungseffekte auch die kreislaufwirtschaftlichen Zusammenhänge beachtet werden, die sich durch die Finanzierung und die Aufbringung der dafür erforderlichen Mittel ergeben (siehe auch 4.1.1.3).

Theoretische Untersuchungen

Insbesondere in Bezug auf das „Mainzer Modell“ wurden aus theoretischer Sicht bereits in einem sehr frühen Stadium Untersuchungen über mögliche Beschäftigungseffekte angestellt. Kaltenborn errechnete für das „Mainzer Modell“ ein zusätzliches Arbeitsangebot von 4.200. Die Beschäftigungswirkung wurde auf 3.000 bei Nettokosten in Höhe von 685 Mio. € geschätzt. Dabei wurde unterstellt, dass die Arbeitnehmerbeiträge bis 644,22 € voll und bis 1.610,57 € degressiv auf Null auslaufend bezuschusst werden.³³¹

Das IWH errechnete für das „Mainzer Modell“ für die neuen Länder ein zusätzliches Arbeitsangebot von 9.160 bei denjenigen, die bereits einen Transferanspruch realisieren.³³² Unterstellt man, dass nur

³³⁰ Holleder et al. [2002] S. 98 ff.

³³¹ Kaltenborn [1999b]

³³² Schneider, H. et al. [2000] S. 169 f., Schneider, H. [2002b]

ein Teil der Berechtigten ihre Transferansprüche auch realisieren, steigt der Arbeitsangebotseffekt auf 18.260. Die Nettokosten belaufen sich auf 410 Mio. € bzw. 777 Mio. €. ³³³

Für Deutschland insgesamt hat das IWH eine Simulationsstudie für das „Einstiegsgeld“ (siehe auch 4.2.2.2), den Zuschuss nach § 18 Absatz 5 BSHG und das „Mainzer Modell“ auf der Grundlage der ersten Welle des Niedrigeinkommens-Panel (NIEP) ³³⁴ durchgeführt. ³³⁵ Für das „Einstiegsgeld“ und den Zuschuss nach § 18 Absatz 5 BSHG ³³⁶ errechnete das IWH einen Partizipationseffekt von jeweils etwa 110.000 als Obergrenze. Dabei wurde aus technischen Gründen unterstellt, dass die Subvention zeitlich unbefristet gewährt wird, obwohl sie in der Praxis nur bis zu ein Jahr gewährt wird. Der für das „Mainzer Modell“ errechnete Partizipationseffekt ist mit lediglich 3.300 äußerst bescheiden. In allen Fällen übersteigen die Transferseinsparungen die Subventionskosten. Für das „Einstiegsgeld“ und den Zuschuss nach § 18 Absatz 5 BSHG werden Einsparungen von 540 Mio. bzw. 613 Mio. € ausgewiesen. Beim „Mainzer Modell“ liegen die Einsparungen bei knapp 28 Mio. €.

Das IZA hat die theoretischen Beschäftigungswirkungen des „Mainzer Modells“ näher untersucht und ist zu dem Ergebnis gekommen, dass das „Mainzer Modell“ auf der falschen Marktseite ansetzt. ³³⁷ In Anbetracht hoher Arbeitslosigkeit führt eine Subvention der Arbeitsangebotsseite sogar zu negativen Effekten. So werden im Gutachten lediglich Mitnahmeeffekte ermittelt, deren Kosten knapp auf etwa 298 Mio. € veranschlagt werden.

Am ZEW wurden allgemein die Arbeitsangebotseffekte einer Reduzierung der Transferentzugsrate, wie sie in der Praxis in verschiedenen Varianten erprobt werden (siehe Punkt D unter 4.1.2.1), auf der Grundlage des SOEP näher untersucht. ³³⁸ Dabei wurden drei verschiedene Alternativvarianten berücksichtigt, die sich in der absoluten Höhe des möglichen Hinzuverdienstes sowie in einer unterschiedlichen Berücksichtigung des Haushaltszusammenhangs unterscheiden. Nach den Simulationsergebnissen, die sich von vorhergehenden Untersuchungen durch die Berücksichtigung des Haushaltszusammenhangs unterscheiden, ist der Gesamteffekt bei zwei Alternativen, bei denen die Transferentzugsrate oberhalb des Freibetrages (1/4 des Regelsatzes) von 85 % auf 70 % reduziert wurde, leicht positiv (5.000 bzw. 10.000), bei einer Alternative ergibt sich sogar ein negativer Effekt von gut 20.000. Dieser ist vor allem durch den relativ starken Rückgang des Arbeitsangebots von in Paarhaushalten lebenden Männern in den alten Ländern bedingt. Auch für die Arbeitslosenhilfe wurden die Effekte einer verbesserten Hinzuverdienstmöglichkeit untersucht, in dem z. B. die geltende Stundenbegrenzung

³³³ Zu den weiteren Ergebnissen der Studie siehe 4.1.1.2, 4.2.1.2 und 5.2.4.

³³⁴ Seit Frühjahr 1998 durch Infratest Burke durchgeführte Befragung von 2.000 Haushalten im unteren Einkommensbereich in sechs halbjährlich durchgeführten Befragungswellen

³³⁵ Kempe, Schneider, H. [2001], Schneider, H. [2002a] S. 154 ff., Schneider, H. [2001a] S. 180 ff.

³³⁶ Genaugenommen ist auch das vom IWH gesondert untersuchte „Einstiegsgeld“ auch ein Arbeitnehmerzuschuss auf der Grundlage des § 18 Absatz 5 BSHG.

³³⁷ Thalmaier, Zimmermann [1999]

³³⁸ Buslei, Steiner [1999] S. 127 - 136, 149 - 152, Steiner [2000] S 392 f.

aufgehoben wurde. Die Simulationsergebnisse weisen ein zusätzliches Arbeitsangebot von ca. 8.100 aus. Die tatsächlichen Beschäftigungseffekte dürften allerdings geringer sein.³³⁹

Kaltenborn hat auf der Grundlage von Daten des SOEP den Vorschlag der Bundesregierung vom Juni 1998 zur Absenkung der Transferentzugsrate auf der Grundlage des von ihm entwickelten Mikrosimulationsmodells SIMTRANS (siehe auch 4.1.1.2) untersucht.³⁴⁰ Der Verordnungsentwurf zu § 76 BSHG (siehe 3.4.3) sah vor, neben dem bisherigen Freibetrag von 15 % des Eckregelsatzes einen weiteren Freibetrag von 15 % für Einkommen aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zu gewähren, der sich mit jedem Kind um weiter 4 % erhöhen sollte. Übersteigendes Nettoeinkommen sollte dann zunächst zu 90 % und dann zu 100 % angerechnet werden. Der Vorschlag ist damals am Widerstand der Länder gescheitert. Die errechneten Beschäftigungseffekte sind mit 900 bis 1.000 äußerst bescheiden. Die fiskalischen Kosten werden auf 204 Mio. € beziffert.³⁴¹

Praktische Erfahrungen

Die theoretischen Analysen weisen, gemessen an der Zielgruppe einhellig nur äußerst geringe Beschäftigungseffekte aus. Dieser Befund deckt sich auch mit den bisherigen Erfahrungen zu den zahlreichen Modellversuchen und Regelinstrumentarien der Förderung Geringqualifizierter, deren Beschäftigungswirkungen bescheiden und zumeist auch unter den Erwartungen der Beteiligten geblieben sind.³⁴²

Die Arbeitnehmerhilfe nach dem SGB III verzeichnete 2001 einen Zugang von 7.805 Personen.³⁴³ Von den regional begrenzten Förderkonzepten hatten bis Ende 2001 nur der PLUSLohn Duisburg und das „Einstiegsgeld Baden-Württemberg“ deutlich mehr als 100 Förderfälle aufzuweisen.³⁴⁴

Das inzwischen bundesweit erprobte „Mainzer Modell“ konnte in der Phase der regionalen Erprobung bis Ende Februar 2002 insgesamt 1.190 Förderzugänge verzeichnen. Seit der bundesweiten Ausdehnung wurden bis zum 26. August 2002 bundesweit weiter 3.492 Förderungen bewilligt.³⁴⁵ Insgesamt bleibt die Inanspruchnahme des bekanntesten deutschen Kombilohnmodells deutlich hinter den Erwartungen zurück.

Auch wenn man berücksichtigt, dass die unterschiedliche Laufzeit und Größe der Arbeitsmarktregionen einen direkten Vergleich nicht möglich macht, ergibt auch eine Hochrechnung für Deutschland insgesamt einen Beschäftigungseffekt von höchstens einigen zehntausend Fällen.³⁴⁶ Im Höchsthalle

³³⁹ siehe auch 4.2.1.2 und 5.2.4

³⁴⁰ Kaltenborn [2000a] S. 76, Kaltenborn [2000b] S. 160, 180

³⁴¹ siehe auch 4.2.1.2 und 5.2.4

³⁴² Weinkopf [2002] S. 45

³⁴³ Bundesanstalt für Arbeit [2002] S. 112

³⁴⁴ Kaltenborn [2001] S. 49

³⁴⁵ Holleder et al. [2002] S. 136

³⁴⁶ Kaltenborn [2001] S. 54

würden rein rechnerisch bei einer bundesweiten Ausdehnung des PLUSLohn Konzeptes aus Duisburg knapp 50.000 neue Beschäftigungsverhältnisse entstehen.

Auch die Erfolge der Modellversuche, die auf eine Stimulierung der Arbeitsnachfrage setzen, sind bescheiden. Im Rahmen des SGI-Modells konnten nach eineinhalbjähriger Laufzeit 386 Förderzugänge registriert werden.³⁴⁷ In den Arbeitsamtsbezirken der neuen Länder, in denen das Modell erprobt wurde³⁴⁸ konnten trotz Verbesserung der Förderbedingungen ab dem 1. Mai 2001 nur ganze 22 Zugänge registriert werden.³⁴⁹ Folgerichtig wurde beschlossen, das SGI-Modell ab dem 1. März 2002 auslaufen zu lassen. Auch die Erfolge des „Elmshorner Modells“, sind bescheiden geblieben. Ende Februar 2001 konnte ein Stellenpool von 190 Arbeitsplätze akquiriert werden. Davon waren zum Zeitpunkt des Abschlussberichtes allerdings nur 82 besetzt.³⁵⁰

Der Aktivierungsgrad, gemessen an der Zielgruppe ist, soweit bekannt, bescheiden. Beim inzwischen abgeschlossenen Modellprojekt „Einstiegsgeld“ Baden-Württemberg haben seit Beginn des Modellversuches im Oktober 1999 bis zum 31. Mai 2002 761 Personen an der Maßnahme teilgenommen, das entspricht einem Anteil an der Zielgruppe von 13 %. Der Weiterbeschäftigungsanteil nach Abschluss der Maßnahme lag bei 51 %. Damit waren etwa 5 % der Zielgruppe nach dem Ausscheiden aus der Maßnahme noch in Beschäftigung.³⁵¹ Von den weiterbeschäftigten Modellteilnehmern sind knapp 45 % aufgrund ihrer Einkommenssteigerung letztlich aus der Sozialhilfe ausgeschieden, d.h. rd. 2,3 % der Zielgruppe bezogen nach dem individuellem Abschluss der Maßnahme keine Sozialhilfe mehr.³⁵²

Dabei muss auch berücksichtigt werden, dass verschiedene Teilnehmer sicher auch ohne die Teilnahme an der Maßnahme den Weg aus der Sozialhilfe gefunden hätten. Für diese These spricht das Ergebnis des Kontrollgruppenvergleichs in den Städten Mannheim und Freiburg. Ein Vergleich zwischen Kontroll- und Programmgruppe hat gezeigt, dass die Teilnehmer an der Maßnahme in Mannheim eine nur um 5,4 % höhere Wahrscheinlichkeit hatten, in Beschäftigung zu kommen, als Personen, die sich in der nicht geförderten Kontrollgruppe befanden. Für Freiburg konnten keine signifikanten Vorteile der Maßnahmeteilnehmer gegenüber der Kontrollgruppe festgestellt werden.³⁵³

Darüber hinaus reicht es für die Bewertung nicht aus, die Inanspruchnahme, d.h. Teilnahme an Fördermaßnahmen an sich zu betrachten. Diese lässt noch keinen Aussage darüber zu, ob eine nachhaltige, d.h. dauerhafte Integration in den Arbeitsmarkt gelungen ist und welchen Anteil die Maßnahme daran hatte. Dazu ist eine Evaluation auf der Basis von Kontrollgruppen erforderlich. Da die meisten Modellversuche erst beginnend ab 1999 erprobt werden, liegen hierüber trotz wissenschaftlicher Be-

³⁴⁷ Holleder et al. [2002] S. 111 (Stichtag 26. August 2002)

³⁴⁸ Arbeitsamtsbezirke Chemnitz und Zwickau

³⁴⁹ Holleder et al. [2002] S. 111 (Stichtag 26. August 2002)

³⁵⁰ Warich [2001] S. 19

³⁵¹ Stichtag 31. Mai 2002. Unterstellt man eine gleichbleibende Weiterbeschäftigungsquote für die zu diesem Zeitpunkt noch an der Maßnahme teilnehmenden Personen, so erhöht sich der Anteil auf etwa 7 %.

³⁵² Dann, Kirchmann, Spermann, Volkert [2002a] S. 38 ff., 49 ff.

³⁵³ ebenda S. 60 ff., 68 ff.

gleitung der Versuche kaum Aussagen vor. Es spricht jedoch einiges dafür, dass die Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse tendenziell eher gering ist.³⁵⁴

Erste Hinweise deuten an, dass die ökonomischen Anreize dieser Modellversuche nicht ausreichen, um dauerhafte Beschäftigung in nennenswertem Umfang zu stimulieren. So zeigt eine Analyse verschiedener Lohnkostenzuschüsse des SGB III, dass sich zumindest bei den schwächer zielorientierten Förderarten die positiven Wirkungen in mehreren Fällen bereits nach 12 Monaten nicht mehr signifikant von der nicht geförderten Vergleichsgruppe unterscheiden. Bei der Analyse der Förderart Strukturanpassungsmaßnahmen Ost für Wirtschaftsunternehmen (SAM OfW) als Form der betrieblichen Einstellungshilfe fällt z.B. auf, dass viele Beschäftigungsverhältnisse unmittelbar nach Ablauf der Förderung wieder aufgelöst werden. Dies deutet darauf hin, dass ein relativ hoher Anteil von durch dieses Instrument geförderten Arbeitsplätzen ohne Subventionierung unrentabel ist, so dass es zu „Drehtüreffekten“ kommt und eine dauerhafte Integration nicht gelingt.³⁵⁵

Von den bis März 2001 ausgeschiedenen Modellteilnehmern des „Einstieggeldes Baden-Württemberg“ ist weniger als einem Viertel der Sprung aus der Sozialhilfe durch die Steigerung des Erwerbseinkommen gelungen.³⁵⁶ Von den im Rahmen des PLUSLohn Duisburg geförderten Teilnehmern befanden sich nach 6 Monaten bereits 2/3, nach 12 Monaten sogar gut 70 % wieder im Leistungsbezug, d.h. waren arbeitslos.³⁵⁷

Eine Befragung von Personen, die durch das „Mainzer Modell“ gefördert wurden,³⁵⁸ hat ergeben, dass zum Zeitpunkt der Befragung³⁵⁹ bei knapp der Hälfte der geförderten Männer und bei knapp einem Drittel der geförderten Frauen das Beschäftigungsverhältnis bereits wieder beendet war. Diese Werte weichen nur geringfügig von denen der nicht nach dem „Mainzer Model“ geförderten Vergleichsgruppe ab.³⁶⁰

Zur Struktur der entstandenen Beschäftigungsverhältnisse lässt sich feststellen, dass diese überwiegend im Dienstleistungsbereich mit einer Häufung im Handel, in der Gastronomie und im Reinigungsbereich entstanden sind. Nach den bisherigen Erfahrungen profitieren vor allem Frauen von den Kombilohnmodellen, wobei vor allem Teilzeitjobs entstanden sind.³⁶¹

Gemessen an einem Potential von etwa 3 Mio. Geringqualifizierten sind die praktischen Erfolge der zahlreichen Fördermodelle verschwindend gering, zumal nur die Inanspruchnahme und nicht die echten Beschäftigungseffekte gemessen werden (Mitnahme-, Verdrängungs-, „Drehtür-“ und Finanzierungseffekte, siehe 4.1.2.3 und 4.1.1.3). Angaben zu den Kosten bzw. fiskalischen Auswirkungen lie-

³⁵⁴ Weinkopf [2002] S. 43

³⁵⁵ Jaenichen [2002] S. 344

³⁵⁶ Dann, Rosemann [2002] S. 17

³⁵⁷ Arbeitsamt Duisburg [2000] S. 14, Weinkopf [2002] S. 35

³⁵⁸ Förderzugänge seit Anfang 2001 bis März 2002

³⁵⁹ Ende der Befragung 15. Juli 2002

³⁶⁰ Holleder et al. [2002] S. 48, 59 ff., 138

³⁶¹ Weinkopf [2002] S. 42 ff., Holleder et al. [2002] S. 37, 90 f., 137

gen für die einzelnen Maßnahmen nicht vor. Im Schlussbericht zum „Einstiegsgehalt Baden-Württemberg“ wird lediglich darauf verwiesen, dass man tendenziell von Einsparungen ausgehen kann.³⁶²

Damit konnte zumindest bisher kein empirischer Beleg dafür erbracht werden, dass der bundesweite Einsatz beschränkter Subventionsmodelle einen nennenswerten Beitrag zur Lösung der Beschäftigungsprobleme Geringqualifizierter leisten kann.

4.1.2.3 Schlussfolgerungen

Vor dem Hintergrund der Ergebnisse mikroökonomisch basierter Untersuchungen zur Subvention von Sozialversicherungsbeiträgen im Niedriglohnsegment, die überwiegend zu dem Ergebnis kommen, dass die Beschäftigungseffekte, gemessen am Potential, gering sind und gleichzeitig hohe Kosten verursachen, ist es nachvollziehbar, wenn sich die aktuellen Überlegungen zur Förderung von Geringqualifizierten eher auf eng begrenzte Subventionsmodelle beschränken.

Auch wenn eine aussagefähige Evaluierung der laufenden Modellprojekte noch nicht möglich ist und eine Evaluation der abgeschlossenen bzw. eingestellten Projekte überwiegend erst noch aussteht,³⁶³ deuten erste Ergebnisse an, dass die beschäftigungspolitischen Erfolge solcher beschränkter Subventionsmodelle bescheiden bleiben werden. Insgesamt konnte bisher kein empirischer Beleg erbracht werden, dass ein Kombilohn in Deutschland zu einem nennenswerten Aufbau von Beschäftigung führen kann.³⁶⁴ Im Grunde ist die kaum noch zu überschauende Vielzahl an verschiedenen Modellprojekten, die sich oft nur in Nuancen voneinander unterscheiden, an sich schon ein Indiz dafür, dass ein beschäftigungspolitischer Durchbruch mit eng begrenzten Subventionsmodellen nicht zu erwarten ist.

Ein Grund für den geringen Erfolg der beschränkten Kombilohn- und Arbeitgeberzuschussmodelle liegt darin, dass wesentliche Ursachen für die Beschäftigungsprobleme Geringqualifizierter kaum abgebaut werden.

So mildern die auf die Sozialhilfeempfänger fokussierten Kombilohnmodelle (siehe Abschnitt E in 4.1.2.1) zwar die hohe Transferentzugsrate ab. Diese Regelungen bleiben aber, bezogen auf den möglichen absoluten Hinzuverdienst, relativ eng begrenzt. Gemessen an der für viele beschäftigungsfähige Hilfeempfänger bestehenden Alternative „Schwarzarbeit“, bieten diese Modelle offenbar nur einen geringen Anreiz zur regulären Arbeitsaufnahme. Theoretische Analysen und die praktischen Erfahrungen zeigen, dass die begrenzte Arbeitnehmerförderung damit allenfalls zu bescheidenen Anreizen auf der Arbeitsangebotsseite führt.

Da die faktische Mindestlohnwirkung der Sozialhilfe bei diesen Kombilohnmodellen unverändert bleibt und die Hinzuverdienstmöglichkeiten (d.h. „Zuschüsse“) auf dem bestehenden Niveau der Sozi-

³⁶² Dann, Kirchmann, Spermann, Volkert [2002a] S. 70

³⁶³ Fitzenberger, Hujer [2002] S. 14-15

alhilfe aufsetzen, ist auch nicht damit zu rechnen, dass nennenswerte Effekte auf der Arbeitsnachfrage Seite zu erwarten sind, da das Lohnniveau in Folge der Arbeitnehmersubvention aus Arbeitgeber-sicht ceteris paribus nicht ohne weiteres sinkt. So ist es auch nicht verwunderlich, wenn die Zurückhaltung der Arbeitgeber beim „Mainzer Modell“ damit begründet wird, dass für die Arbeitgeber keine Vorteile bei einer Einstellung von geförderten Geringqualifizierten bestehen.³⁶⁵ Allerdings ist seit der bundesweiten Ausdehnung des „Mainzer Modells“ auch die Kombination mit einem Eingliederungszuschuss bei Einarbeitung möglich.³⁶⁶ Dieser wird allerdings nur bei 6 % der Bewilligungen genutzt.³⁶⁷ An der zurückhaltenden Reaktion der Arbeitgeber konnten allerdings auch die wenigen Modelle nichts ändern, die auf der Arbeitgeberseite ansetzen. Das bekannteste darunter, das SGI-Modell läuft wegen Erfolglosigkeit seit dem 1. März 2002 sukzessive aus.

Bei den bisherigen Modellversuchen fehlt alles in allem die konsistente Verzahnung mit dem bestehenden Abgaben-Transfer-System. Eine Lösung „aus einem Guss“ ist nicht erkennbar.³⁶⁸ Zielgruppenspezifische Ansätze lassen eine nennenswerte Nachfrage nach geringqualifizierter Arbeit allenfalls langfristig und nach umständlichen Anpassungseffekten erwarten.³⁶⁹

Ein weiteres Indiz für die fehlende Abstimmung mit dem bestehenden Abgaben-Transfersystem liegt in „Konstruktionsfehlern“, die einige Modelle aufweisen. So bestehen z.B. in den Einkommensbereichen beim „Mainzer Modell“, in denen der Zuschuss einschließlich der Kindergeldkomponente abgeschmolzen wird, negative Grenzbelastungen. Bei einem Alleinverdienerehepaar mit zwei Kindern liegt die Grenzbelastung im Bereich einer Wertschöpfung von etwa 750 € bis 1.500 € bei 110 %, punktuell sogar noch darüber, d.h. in diesem Bereich sinkt das Nettoeinkommen mit jedem zusätzlich verdienten € um 0,1 €. ³⁷⁰

Das Scheitern des SGI-Modells bietet einen weiteren Hinweis auf mögliche Ursachen für die bescheidenen Erfolge der bisherigen Ansätze. Die niedrigen Fallzahlen beim SGI-Modell werden u.a. auch darauf zurückgeführt, dass die Förderung nach dem SGI-Modell in Konkurrenz zu anderen, regulären Lohnkostenzuschüssen des SGB III stehen.³⁷¹ D.h. die Modelle sind nicht konsistent auf das bereits bestehende, breit gefächerte Instrumentarium der Arbeitsförderung abgestimmt. Die Modelle überschneiden sich mit vorhandenen Regelinstrumenten der Arbeitsförderung und machen sich teilweise Konkurrenz oder konterkarieren einander sogar.³⁷² So besteht die Gefahr, dass selbst für sich gesehen anreizwirksame Förderinstrumente keine Chance haben, aus dem „Förderdschungel“ der zahlreichen konkurrierenden Instrumente hervorzutreten.

³⁶⁴ Kaltenborn [2003a] S. 131

³⁶⁵ Vanselow, Kaltenborn [2002] S. 9

³⁶⁶ Gemäß § 218 Absatz 1 Nr. 1 SGB III. Der Lohnkostenzuschuss beträgt höchstens 30 % und wird für längstens 6 Monate gewährt.

³⁶⁷ Holleder et al. [2002] S. 138

³⁶⁸ Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi [2002a] S.34

³⁶⁹ Sinn, Holzner et al. [2002] S. 24

³⁷⁰ Sinn [2002a] S. 22-23, Sinn, Holzner et al. [2002] S. 13-14

³⁷¹ Bittner, Vanselow, Weinkopf [2001] S. 11, Weinkopf [2002] S. 39 f., Holleder et al. [2002] S. 135

³⁷² Miegel, Wahl [2002] S. 20, Sinn, Holzner et al. [2002] S. 15

Die beschränkten Subventionsmodelle sind überwiegend auf Transferempfänger, d.h. Arbeitslose mit Bezug von Arbeitslosengeld bzw. -hilfe und Empfänger von Sozialhilfe bezogen. Auch wenn diese Zielgruppe aus rein fiskalischer Sicht besonders interessant ist, bleibt eine aus beschäftigungspolitischer Perspektive nicht zu vernachlässigende Zielgruppe, die Stille Reserve, überwiegend unberücksichtigt. Mit Ausnahme des „Mainzer Modells“ bieten die beschränkten Subventionsmodelle keine Anreize für Personen in der Stillen Reserve. Damit gehen die Ansätze an den etwa 2 ½ Mio. Personen vorbei, die unter anderen Bedingungen des Arbeitsmarktes ihre Arbeitskraft wieder anbieten würden. Immerhin sind mindestens 609.000 davon dem Potential der Geringqualifizierten zuzurechnen (siehe 2.1.3.2).

Ein weiter Grund für die bisher bescheidenen Erfolge liegt möglicherweise in der Ausgestaltung der zeitlichen Befristung der Förderung bei allen Modellen. Die Förderung im Rahmen des „Mainzer Modell“ ist bis zu drei Jahren möglich. Bei den anderen Konzepten ist in der Regel eine Unterstützung von bis zu einem Jahr vorgesehenen. Die Arbeitnehmerhilfe (SGB III) ist sogar nur für 3 Monate möglich.

Eine Befristung macht dann Sinn, wenn der geförderte Arbeitnehmer seine Produktivität während der Subventionsphase erhöht, so dass er nach Wegfall der Subvention einen entsprechenden Marktlohn erzielen kann, der den Wegfall der Subvention zumindest teilweise kompensiert. Dies setzt häufig voraus, dass der Arbeitnehmer während der Subventionsphase in formale Weiterbildung investiert. Eine formale Weiterbildung schränkt aber die Verfügbarkeit des Arbeitnehmers während der kurzen Zeit der Subvention ein, so dass auch aus dieser Sicht der Anreiz des Arbeitgebers, ein solches Beschäftigungsverhältnis einzugehen, beschränkt bleibt. Auch ein „learning on the job“ während der relativ kurzen Zeit der Subventionierung dürfte nur in wenigen Fällen ausreichen, um einen Marktlohn zu erzielen, der den Wegfall der Subvention innerhalb einer relativ kurzen Zeit kompensieren könnte.

Untersuchungen zur Lohnmobilität in den alten Ländern zeigen, dass die Verbleibswahrscheinlichkeit im unteren Einkommensbereich überdurchschnittlich groß ist. Je weiter der unterste Einkommensbereich abgesteckt wird, umso geringer fällt die Lohnmobilität der Geringverdienenden aus. Teilt man die Einkommen in Einkommensquintile auf, so ist es nach einer Untersuchung auf Basis von Daten des SOEP in den vier untersuchten Dreijahreszeiträumen³⁷³ nur 23 bis 29 % der Beschäftigten im untersten Einkommensquintil gelungen, innerhalb dieser drei Jahre in das höhere Einkommensquintil aufzusteigen.³⁷⁴

Unterstellt man, dass der Lohn unter Marktbedingungen ein wichtiger Indikator für die Produktivität des Beschäftigten ist (siehe 2.1.1), so kann im Umkehrschluss aus der vergleichsweise geringen Lohnmobilität in einem Zeitraum von jeweils drei Jahren geschlossen werden, dass es dem überwiegenden Teil der im Niedrigeinkommenssegment beschäftigten Personen nicht gelingt, innerhalb des

³⁷³ 1984-87, 1987-90, 1990-93, 1993-97

³⁷⁴ Kaltenborn, Klös [2002] S. 151 ff.

Zeitraumes, in dem die Subvention gewährt wird, aus dem subventionierten Einkommensbereich aufzusteigen.

Die Folge ist, dass ein großer Teil der geförderten Geringqualifizierten nach dem Auslaufen der Zuschüsse auf Grund der bestehenden Anreize im Abgaben-Transfer-System tendenziell wieder in den Transferbezug ohne Beschäftigung zurückfällt, so dass klassische „Drehtüreffekte“ vorprogrammiert sind.³⁷⁵ Zumindest für den Teil der Geringqualifizierten, deren Produktivität dauerhaft nur einen Marktlohn rechtfertigt, der unterhalb der faktischen Mindestlohnschwelle liegt, führt eine befristete Subvention nicht zu einer dauerhaften regulären Beschäftigung. Die ersten Erfahrungen aus den Modellversuchen und Evaluationsergebnisse des Regelinstrumentariums der aktiven Arbeitsmarktpolitik bestätigen die theoretischen Überlegungen (siehe 4.1.2.2).

Ein weiterer wichtiger Aspekt einer auf bestimmte Zielgruppen beschränkten Förderung liegt in der Gefahr von Verdrängungseffekten auf dem Arbeitsmarkt. Gerade im Bereich einfacher Tätigkeiten ist die Substitution von Arbeitskräften nach einer kurzen Einarbeitungsphase relativ leicht möglich. Die Beschränkung der Förderung auf Neueinstellungen kann dazu führen, dass unsubventionierte durch subventionierte Arbeitnehmer ausgetauscht werden. Auch wenn es wegen der geringen Fallzahlen und kurzen Laufzeit der Modelle keine empirischen Anhaltspunkte für einen solchen Effekt gibt, spricht einiges dafür, dass eine flächendeckende beschränkte Förderung von Neueinstellungen auch zu Verdrängungseffekten führen kann, so dass positive Beschäftigungseffekte schnell wieder aufgebraucht werden können. Für diese These sprechen Erfahrungen von internationalen Evaluationsstudien, die darauf hindeuten, dass es zu einer Umverteilung von Arbeitsmarktchancen zwischen subventionierten und unsubventionierten Arbeitnehmern kommt.³⁷⁶

Auch aus betriebsklimatischer Sicht ist es nicht unproblematisch, wenn subventionierte und unsubventionierte Arbeitnehmer unter Umständen vergleichbare Tätigkeiten ausüben und damit die horizontale Gerechtigkeit innerhalb des Betriebes verletzt wird.³⁷⁷

Zu den „Drehtür-“ und Verdrängungseffekten treten dann noch mögliche Mitnahmeeffekte auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite hinzu. Die ersten Erfahrungen sprechen dafür, dass ein Teil der mit Hilfe der Kombilohnmodelle besetzten Arbeitsplätze bereits vorhanden war und im Rahmen normaler Fluktuation lediglich unter Innspruchnahme der Förderung neu besetzt wurden.³⁷⁸ So wurde z.B. in manchen Fällen die Förderung beim „Mainzer Modell“ erst bewilligt, nachdem die Stelle bereits besetzt war und die Besetzung nach Angabe der Betriebe auch keine Probleme bereitet hatte.³⁷⁹ Auch verschiedene internationale Erfahrungen deuten darauf hin, dass Lohnsubventionen mit hohen Mitnahmeeffekten einhergehen. So haben Untersuchungen in Australien, Belgien, Irland und Niederlan-

³⁷⁵ Sinn [2002a] S. 21

³⁷⁶ Hagen, Steiner [2000] S. 154

³⁷⁷ Miegel, Wahl [2002] S. 28

³⁷⁸ Weinkopf [2002] S. 39, 41

³⁷⁹ Holleder et al. [2002] S. 96

den gezeigt, dass 90 % der dort subventionierten Beschäftigungsverhältnisse mit reinen Mitnahme- bzw. Substitutionseffekten verbunden waren³⁸⁰

Treten „Drehtür-“, Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte dann auch noch gleichzeitig auf, so verstärken sich die negativen Arbeitsmarktwirkungen der Subventionen weiter.

Die meisten der diskutierten Förderinstrumente sind nicht nur pro Fall zeitlich begrenzt, sondern als Maßnahmen auf Grund ihres Erprobungscharakters insgesamt zeitlich befristet. Wegen der ungewissen Wirkung dieser Instrumentarien war es zunächst auch richtig, die Modellversuche zeitlich zu befristen. Der Nachteil einer solchen Befristung liegt allerdings darin, dass damit auch kein grundsätzlicher Verhaltenswandel der Akteure des Arbeitsmarktes verbunden ist. Weder Arbeitgeber noch Arbeitnehmer werden ihre grundsätzlichen Einstellungen dauerhaft ändern, wenn die gesetzten Anreize nur befristet wirken, so dass es auch aus dieser Sicht wenig verwunderlich ist, dass die bisherigen Erfahrungen zu den Modellversuchen unbefriedigend bleiben. Gerade die Arbeitsnachfrageseite benötigt eine gewisse Zeit, um sich auf die vermehrte Präsenz von aktiv suchenden Geringqualifizierten einzustellen und mit entsprechenden Arbeitsplätzen zu reagieren.³⁸¹

Im Ergebnis sprechen eine Reihe von Gründen dafür, dass auch beschränkte Zuschussmodelle, unabhängig davon, ob sie nur erprobt werden oder zum Regelwerk der Arbeitsförderung gehören, keinen nennenswerten Beitrag zu Lösung der Strukturprobleme leisten können. Die bisherigen praktischen Erfahrungen bestätigen die theoretischen Untersuchungen bisher eindeutig.

Keines der begrenzten Zuschussmodelle setzt an einer der wesentlichen Ursache für die hohe Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter an, in dem das bestehende faktische „Mindestlohniveau“ unangetastet bleibt. Das Lohnniveau kann sich damit nicht nach unten öffnen, so dass sich die Beschäftigungschancen von Menschen mit geringer Produktivität kaum dauerhaft verbessern. Hinzu kommt, dass die einzelnen Instrumente im fast unüberschaubaren Gestrüpp von unterschiedlichen, zum Teil konkurrierenden Instrumenten untergehen und sich so kaum entfalten können.

Aufgrund der zeitlichen Befristung der Einzelfallförderung sind klassische „Drehtüreffekte“ vorprogrammiert, da nur ein geringer Teil der Geförderten seine Produktivität in der kurzen Zeit der Förderung soweit steigern dürfte, dass der Subventionswegfall durch ein höheres Einkommen kompensiert werden kann, so dass viele Beschäftigte nach dem Auslaufen der Förderung häufig wieder ausscheiden. In Kombination mit Verdrängungseffekten subventionierter durch unsubventionierte Arbeit werden die positiven Beschäftigungseffekte so schnell wieder aufgezehrt.

Auch die Konstruktion vieler beschränkter Zuschussmodelle als befristete Modellversuche trägt dazu bei, dass ein grundsätzliche Verhaltensänderung der Arbeitsmarktakteure kaum zu erwarten ist.

³⁸⁰ Martin [2000] S. 97

³⁸¹ Schneider, H. [2002c] S. 13

4.2 Alternative Maßnahmen

Die theoretischen Studien und die praktischen Erfahrungen zur allgemeinen Bezuschussung des Niedriglohnssektors und zur beschränkten Subvention von Erwerbstätigkeit im Niedriglohnsegment zeigen, dass weder eine großzügig bemessene, flächendeckende und unbefristete Subvention der Sozialversicherungsbeiträge im unteren Einkommenssegment, noch die zielgruppenbezogene und/oder zeitlich befristete Subvention zu den erhofften Beschäftigungseffekten führt. Neben der direkten Bezuschussung der Lohnkosten bestehen aber auch andere denkbare Wege zur Förderung des Niedriglohnsektors.

Dazu zählen insbesondere Modelle einer negativen Einkommensteuer und Ansätze, die auf eine Förderung von Beschäftigung in bestimmten Tätigkeitsbereichen bzw. Sektoren gerichtet sind.

4.2.1 Negative Einkommensteuer, Bürgergeld, Beschäftigungsprämie

Eine immer wieder diskutierte und den Kombilohnkonzepten im Grunde verwandte Alternative zur Verbesserung der Beschäftigungschancen Geringqualifizierter besteht in der Einführung einer allgemeinen steuerlichen Förderung in Form einer „negativen Einkommensteuer“, die oft auch als „Bürgergeld“ oder „Beschäftigungsprämie“ bezeichnet wird.³⁸² Aus ökonomischer Sicht handelt es sich letztlich um staatliche Transfers an Arbeitnehmer, so dass diese Konzeptionen trotz verschiedener systematischer Unterschiede den Kombilohnkonzepten ähnlich sind.

Grundlage der Diskussion sind sowohl theoretische Überlegungen aus dem wissenschaftlichen Raum, als auch bestehende Erfahrungen in anderen Ländern, die mit dem Konzept einer „negativen Einkommensteuer“ bereits Erfahrungen gesammelt haben. Im folgenden werden einige der wichtigsten bestehenden Programme anderer Länder kurz skizziert und anschließend in Hinblick auf eine mögliche Übertragung der Konzepte auf die nationalen Verhältnisse bewertet.

4.2.1.1 Internationale Erfahrungen

Vor allem in englischsprachigen Ländern bestehen zum Teil bereits langjährige Erfahrungen mit Negativsteuerkonzepten zur Unterstützung von Geringverdienern. Das bekannteste Konzept einer negativen Einkommensteuer stellt der „Earned Income Tax Credit“ (EITC) in den USA dar. Daneben bestehen in Großbritannien mit dem Familiengeld „Working Families’ Tax Credit“ (WFTC), in Irland mit dem „Family Income Supplement“, dass um verschiedene lohnbezogenen Transferleistungen ergänzt wird³⁸³, in Kanada mit dem „Child Tax Credit“, in Australien mit dem „Employment Entry Payment“

³⁸² Im folgenden werden diese Begriffe synonym verwendet.

³⁸³ „Back to Work Allowance“ (Weiterbezug von Arbeitslosenunterstützung nach Beschäftigungsaufnahme), „Continued Child Payment“ (Weitergewährung von kindbezogenen Transfers nach Arbeitsaufnahme) und „Part Time Job Incentive“ (kompensation des Wegfalls von Arbeitslosenunterstützung bei Teilzeitarbeit)

und „Special Employment Advance“ und in Neuseeland mit dem „Family Tax Credit“ und dem „Earned Income Tax Credit“ verschiedene Formen von Steuergutschriften, die teilweise um lohnbezogene Transfers ergänzt werden.³⁸⁴

Außerhalb des englischsprachigen Raums finden negative Einkommensteuerkonzepte bisher nur in Finnland und Frankreich Anwendung. In Finnland wurde ein „Earned Income Tax Credit“ eingeführt, der allerdings weniger großzügig ausgestaltet ist, als die vergleichbaren Systeme in den USA und in Großbritannien.³⁸⁵ Mit der Beschäftigungsprämie „Prime Pour l'Emploi“ (PPE) hat Frankreich im Jahre 2000 ein bedeutendes steuerliches Konzept aufgelegt.

Im folgenden werden exemplarisch die Konzepte des Earned Income Tax Credit in den USA, des „Working Families' Tax Credit“ in Großbritannien und der „Prime Pour l'Emploi“ in Frankreich kurz beleuchtet.

Earned Income Tax Credit in den USA

Der nach verschiedenen regional begrenzten Experimenten 1975 eingeführte und 1986, 1990 und 1993 erweiterte Earned Income Tax Credit (EITC) ist mit einem Fördervolumen von 30 Mrd. US-Dollar im Jahre 1999³⁸⁶ das bedeutendste Transferprogramm für Arbeitnehmer in den USA. Insgesamt wurden 1999 an 19 Mio. Personen im Durchschnitt 1.632 US-Dollar gezahlt.³⁸⁷

Der EITC ist eine Art Steuerzuschuss, d.h. Steuerrückerstattung zur Förderung von Arbeit im Niedriglohnbereich. Die zuständige Behörde, das Finanzamt, gewährt automatisch einen Zuschuss im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung, sofern der Betreffende einer Erwerbstätigkeit nachgeht, d.h. der EITC ist ein Anreizinstrument zur Arbeitsaufnahme („Making Work Pay“). Dabei ist es unerheblich, ob diese als abhängige oder selbständige Tätigkeit ausgeübt wird. Die Förderung ist unbefristet.

Der EITC unterscheidet drei Fallgruppen, deren Förderanspruch unterschiedlich berechnet wird: Kinderlose, Eltern mit einem Kind sowie Eltern mit mindestens zwei Kindern. Grundlage der Einkommensberechnung ist das jährliche Bruttoerwerbseinkommen. Ggf. wird das Einkommen beider Ehepartner gemeinsam berücksichtigt. Eine Förderung ist ausgeschlossen, wenn das Kapitaleinkommen 2.450 US-Dollar jährlich übersteigt.

Es lassen sich drei Phasen der Förderung unterscheiden, die sich an der Höhe des jährlichen Bruttoerwerbseinkommens des Geförderten und ggf. seines Ehepartners orientieren und in denen die Berechnung der Förderhöhe jeweils unterschiedlich ausgestaltet ist. In Phase 1 nimmt der Zuschuss als vom Hundert-Anteil mit zunehmendem Bruttoerwerbseinkommen zu. In Phase 2 bleibt der jährliche Zuschussbetrag bei steigendem Bruttoerwerbseinkommen konstant. In Phase 3 wird die Förderung mit

³⁸⁴ Ochel [2000] S. 13-14; Ochel [2001b], Ochel [2002a] S. 120-140, Kaltenborn, Pilz [2002]

³⁸⁵ Ochel [2000] S. 16-17

³⁸⁶ Werner [1999]

³⁸⁷ Ochel [2001a] S. 8, Sinn, Holzner et al. [2002] S. 17

zunehmendem Bruttoerwerbseinkommen sukzessive bis auf null reduziert, in dem das übersteigende Bruttoerwerbseinkommen mit einem vom-Hundert-Satz auf den Förderbetrag angerechnet wird (sog. „Phase-out-Rate“).

Die Förderung ist weder einkommensteuer- noch sozialversicherungspflichtig. 15 Bundesstaaten haben eigene negative Einkommensteuern, die auf den Bundestarifen basieren und zusätzliche Arbeitsanreize schaffen können.³⁸⁸

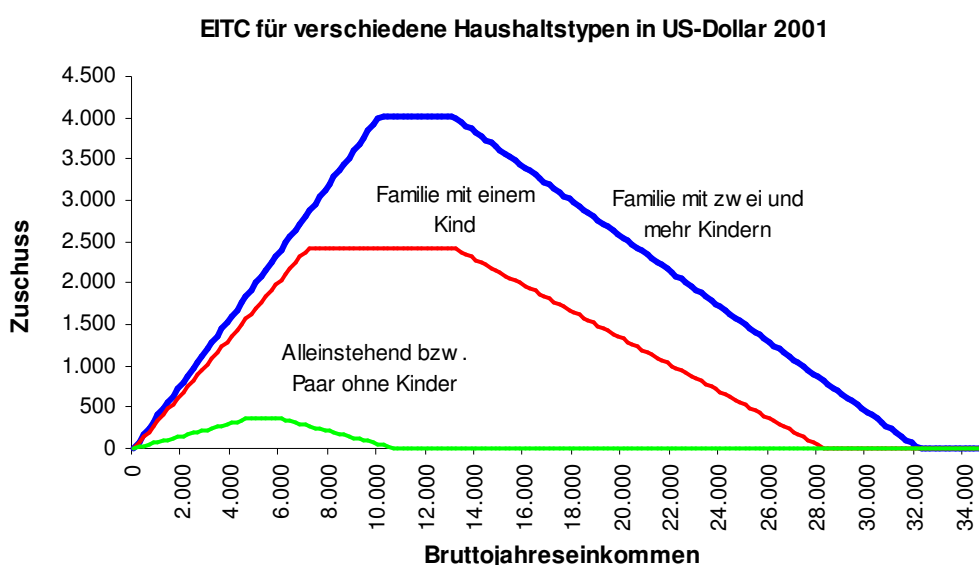
Tabelle 4.1³⁸⁹

Regelungen zum Earned Income Tax Credit 2001

	Phase 1		Phase 2		Phase 3	
	Einkommen in US-\$	Zuschuss in v.H.	Einkommen in US-\$	Zuschuss in US-\$	Einkommen in US-\$	Anrechnungssatz
Alleinstehende und Ehepaare ohne Kinder	bis 4.758	7,65	4.759 - 5.949	364	5.950 - 10.710	7,65
Familie mit einem Kind	bis 7.141	34,0	7.142 - 13.099	2.428	13.100 - 28.281	16,0
Familie mit mindestens zwei Kindern	bis 10.020	40,0	10.021 - 13.099	4.008	13.100 - 32.121	21,1

Die nachfolgende Graphik veranschaulicht die Entwicklung der Zuschüsse in Abhängigkeit vom Haushaltstyp und dem Bruttohaushaltseinkommen. Da in der dritten Phase, also im Abschmelzbereich, auch die positive Einkommensteuerpflicht einsetzt, beträgt die marginale Entzugrate in diesem Bereich rd. 50 %.³⁹⁰ Berücksichtigt man in diesem Bereich auch noch den Rückgang weiterer einkommensabhängiger Transfers (z.B. Lebensmittelhilfe), so ergeben sich Grenzbelastungen von bis zu 75 %.³⁹¹

Graphik 4.1



³⁸⁸ Berthold, Berchem [2001] S. 633

³⁸⁹ Kaltenborn, Pilz [2002] S. 11, Ochel [2002b] S. 40 (dort z.T. mit geringfügig abweichenden Beträgen)

³⁹⁰ Ochel [2001a] S. 8

Der EITC ist ein wesentliches Element des „Workfare-Systems“, das gemeinsam mit der Sozialhilfeform von 1996 und der damit verbundenen stärkeren Betonung von „in-work-benefits“ und dem gesetzlichen Mindestlohn Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bieten soll. Letzterer soll nicht nur eine Schutzfunktion für die Arbeitnehmer wahrnehmen, sondern dient auch dazu, die fiskalischen Belastungen zu begrenzen.³⁹²

Mit der 1996 im Rahmen des Welfare Reform Act eingeführten und seit dem 1. Juli 1997 geltenden Sozialhilfe „Temporary Assistance for Needy Families“ (TANF), die den individuellen Sozialhilfeanspruch explizit abgeschafft hat und den Leistungsbezug mit einer Beschäftigungsaufgabe in Bezug auf definierte Arbeitsaktivitäten verbunden hat, wurde der EITC um ein weiteres Instrument im Sinne der Grundphilosophie „from welfare to workfare“ ergänzt. Dabei wurde die Gewährung der Sozialhilfe nicht nur an zeitlich und inhaltlich definierte Bedingungen zur Beschäftigungsaufnahme geknüpft, sondern es sind Bargeldtransfers zugunsten von Subventionen für arbeitsplatzbezogene Dienstleistungen reduziert worden. Nach zwei Monaten Hilfeempfang muss der Leistungsempfänger eine gemeinnützige Arbeit aufnehmen oder an einer Arbeitsvorbereitungsmaßnahme teilnehmen und gleichzeitig aktiv nach Arbeit suchen. Spätestens nach zwei Jahren muss der Leistungsempfänger mindestens 20 Stunden in der Woche arbeiten. Ausgenommen von der Arbeitspflicht sind lediglich Mütter mit Kindern unter einem Jahr.³⁹³ TANF-Leistungen können, zumindest aus Bundesmitteln, nur insgesamt fünf Jahre im Leben bezogen werden. Danach obliegt es den Bundesstaaten, die Sozialhilfe aus eigenen Mitteln weiter zu zahlen.³⁹⁴ Der Bund stellt jährlich eine feste Summe von 16,5 Mrd. US-Dollar zuzüglich eines erfolgsabhängigen Bonus von rd. 0,5 Mrd. US-Dollar pauschal zur Verfügung.³⁹⁵

Die Sozialhilfereform hat deutliche Wirkungen entfaltet und ihr Ziel, die Sozialhilfeabhängigkeit zu verringern und die Erwerbstätigkeit zu fördern, erreicht.³⁹⁶ So ist die Zahl der Sozialhilfeempfänger von 1993 mit über 14 Mio. auf rund 5,5 Mio. zu Beginn des Jahres 2001 gefallen. Seit 1996 hat sich die Zahl der Familien, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, mehr als halbiert. Auch wenn ein Teil dieser Entwicklung sicher auch auf den ökonomischen Aufschwung zurückzuführen ist, der in den USA in den neunziger Jahren stattgefunden hat, werden immerhin rund ein Drittel des Rückganges der Sozialhilfezahlen zwischen 1996 und 1998 allein auf die Sozialhilfereform zurückgeführt.³⁹⁷ Selbst der ab März 2001 eingetretene Wirtschaftsabschwung hat diesen Erfolg bisher nicht umgekehrt.³⁹⁸ Wie hoch der Druck zu Arbeitsaufnahme geworden ist, wird z.B. daran deutlich, dass eine alleinerziehende Mutter mit zwei Kindern 1988 noch einen Transferanspruch ohne Erwerbsarbeit von 8.612 US-Dollar hatte, während das Erwerbseinkommen bei einer Ganztagsbeschäftigung zum gesetzlichen Mindest-

³⁹¹ Ochel [2000] S. 15, Berthold, Berchem [2001] S. 636

³⁹² Schelkle [2002] S. 109, Berthold, Berchem [2001] S. 633

³⁹³ Peter [1998] S. 43

³⁹⁴ Schelkle [2002] S. 106-107

³⁹⁵ Berthold, Berchem [2001] S. 632

³⁹⁶ Peter [2003] S. 38

³⁹⁷ Peter [2001] S. 14, Berthold, Berchem [2001] S. 634-635

³⁹⁸ Peter [2003] S. 39

lohn 10.937 US-Dollar betrug. 1999 ergaben sich für den selben Fall 7.967 und 15.018 US-Dollar. Der Lohnabstand hat sich damit in zehn Jahren von 2.325 auf 7.051 US-Dollar vergrößert.³⁹⁹

In einigen Bundesstaaten werden die Sozialhilfeleistungen in Kombination mit dem EITC zur Reintegration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt eingesetzt. Das in Deutschland bekannteste Beispiel ist das im Bundesstaat Wisconsin seit 1997 umgesetzte Modell „Wisconsin works“.

„Wisconsin works“ beinhaltet vier verschiedene Programmkomponenten, die auf spezielle Problemgruppen zugeschnitten sind und die Dauer und den Erfolg der Arbeitssuche berücksichtigen. Von den vier unterschiedlichen Programmen können die Arbeitslosen bei Erfüllung der Förderkriterien auch nacheinander in einer Art Beschäftigungsleiter profitieren.

Im Falle von Arbeitslosigkeit wird die betroffene Person in einem „Job-Center“ betreut, das dem Betroffenen bei der Suche nach einer Arbeitsstelle unterstützt. Generell besteht die Verpflichtung des Geförderten, eine angebotene Arbeit anzunehmen, um Anspruch auf weitere Leistungen im Rahmen von „Wisconsin Works“ (z.B. Essensmarken, Krankenversicherung für Kinder) erhalten zu können.

Bei schwer vermittelbaren Personen werden bezuschusste Arbeitsplätze in der Privatwirtschaft auf Mindestlohniveau angeboten („Trial Job“), zu deren Annahme die Arbeitslosen verpflichtet sind. Der Arbeitgeber erhält dann für 3 bis 6 Monate einen staatlichen Zuschuss von bis zu 80% des Lohnes (höchstens 300 US-Dollar). Zuschussberechtigt sind alle Arbeitsstellen mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von bis zu 40 Stunden. Der Bezug von EITC ist in dieser Phase möglich. Der Zuschuss kann auch nach Auslaufen der Beschäftigung im Rahmen einer anderen Stelle gewährt werden, solange die Förderzeit von insgesamt 24 Monaten nicht überschritten wird.

Sollte trotz der Zuschussberechtigung keine Arbeitsstelle gefunden werden, bietet der Bundesstaat eine Beschäftigungsmöglichkeit von 40 Stunden wöchentlich (10 Stunden davon werden für Aus- und Fortbildung verwendet) im öffentlichen Dienst (CSJ) mit einem Gehalt von 673 US-Dollar monatlich an. Hier besteht jedoch kein Anspruch auf eine zusätzliche Förderung durch den EITC.

Für spezielle Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt sind Drogenentzugs- und Reintegrationsprogramme vorgesehen (W-2 Transition), wobei hier auch der öffentliche Dienst, wie im CSJ-Programm den Arbeitsplatz bereitstellt. Hier wird ein monatliches Entgelt von 628 US-Dollar gezahlt. Die wöchentliche Arbeitszeit beträgt maximal 28 Stunden, ergänzt um bis zu 12 Stunden für Aus- und Fortbildung.

Grundsätzlich sind in den einzelnen Programmen maximal 24 Monate Verweildauer vorgesehen. Nach Ablauf dieser Frist endet die Förderung des jeweiligen Programms. Ausgenommen von der grundsätzlichen Beschränkung der Leistungen auf fünf Jahre während der gesamten Lebensdauer bleiben Leis-

³⁹⁹ Berthold, Berchem [2002] S. 100

tungen im Rahmen des „Trial Job“-Programms ebenso wie Leistungen bis zum vollendeten 18. Lebensjahr.⁴⁰⁰

Seit dem „Wisconsin works“ umgesetzt wird, hat sich die Zahl der Sozialhilfeempfänger von 184.000 im Jahr 1996 auf gut 37.000 im Jahr 2000 verringert.⁴⁰¹ 70 % der ehemaligen Leistungsempfänger in Wisconsin fanden einen regulären Arbeitsplatz,⁴⁰²

Die Zielrichtung des „Workfare-Systems“ insgesamt und auch des EITC besteht weniger darin, die Arbeitslosigkeit an sich, sondern vor allem die Armut zu bekämpfen. Gleichwohl weist insbesondere das Kernstück der „make-work-pay“-Politik, die negative Einkommensteuer EITC nennenswerte Arbeitsmarktwirkungen auf, die allerdings nicht immer eindeutig positiv sind.

Bereits die Ausweitung des EITC im Jahre 1986 führte zu einer signifikanten Ausweitung des individuellen Arbeitsangebots.⁴⁰³ Bei genauerer Betrachtung bietet der EITC allerdings sowohl Anreize als auch Hemmnisse für die Arbeitsaufnahme.⁴⁰⁴

Bei bereits Beschäftigten führt die Gewährung der Steuergutschrift tendenziell zu einem Rückgang des Arbeitsvolumens, da die vergleichsweise hohen Anrechnungsraten negative Anreize ausüben.⁴⁰⁵ Die stärksten negativen Effekte ergeben sich dabei für verheiratete Frauen mit Kindern, da wegen der relativ hohen Transferenzugsrate in der Phase 3 des EITC (siehe oben) Erwerbsarbeit für einen Partner unattraktiv wird und die Kindererziehung bei der individuellen Nutzenabwägung an Gewicht gewinnt.⁴⁰⁶ Auch das Arbeitsvolumen verheirateter Männer ist zurückgegangen, was dafür spricht, dass die individuelle Arbeitszeit an das Subventionsarrangement angepasst wird.

Bei noch nicht Beschäftigten ergeben sich dagegen eindeutig positive Beschäftigungseffekte, d.h. der EITC bietet spürbare Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit.⁴⁰⁷ Besonders stark sind die Anreize zur Erwerbsaufnahme für alleinerziehende Frauen.⁴⁰⁸ So schätzt man, dass die Ausweitung des EITC ungefähr 60 % des Beschäftigungswachstums in dieser Gruppe bewirkt hat.⁴⁰⁹ Unterstützt wurde hier die Wirkung des EITC durch die Sozialhilfereform, die insbesondere die Anreize für alleinerziehende Mütter verbessert hat. Im Ergebnis hat sich die Teilnahme von Frauen am Arbeitsmarkt innerhalb relativ kurzer Zeit von 1994 mit 63,6 % auf 71,5 % im Jahre 1999 erhöht. Beim ärmsten Quintil von Frauen mit Kindern ist das Einkommen von 7.920 US-Dollar 1996 auf 8.867 US-Dollar 2001 angestiegen, wobei sich der Transferanteil am Einkommen von 53 % auf 37 % verringert hat.⁴¹⁰

⁴⁰⁰ Ochel [2001a] S. 10-13, Ochel [2002b] S. 40-41, Kaltenborn, Pilz [2002] S. 13-14

⁴⁰¹ Peter [2002] S. 55

⁴⁰² Sinn, Holzner et al. [2002] S. 17

⁴⁰³ Schmidt, Zimmermann et al. [2001] S. 96

⁴⁰⁴ Werner [1999] S. 3

⁴⁰⁵ Gern [1999] S. 262 f., Hagen, Steiner [2000] S. 161

⁴⁰⁶ Buslei, Steiner [1999] S. 80

⁴⁰⁷ Ochel [2001a] S. 9-10

⁴⁰⁸ Ochel [2000] S. 20, Hagen, Steiner [2000] S. 162

⁴⁰⁹ Berthold, Berchem [2001] S. 633

⁴¹⁰ Feist [2002] S. 120

Per Saldo wird überwiegend ein leicht positiver Effekt verzeichnet. Die Beschäftigungsquote hat sich durch den EITC leicht erhöht und das Stundenangebot ist leicht zurückgegangen.⁴¹¹ Zusammengekommen ist die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden in Folge der Wirkung des ausgeweiteten EITC in einer Größenordnung von 1,4 % angestiegen.⁴¹²

Working Families' Tax Credit in Großbritannien

In Großbritannien hat 1999 der Working Families' Tax Credit (WFTC) den bis dahin bestehenden Family Credit (FC) abgelöst. Beim WFTC handelt es sich wie beim EITC um eine steuerliche Förderung, d.h. die Förderung wird mit der Einkommensteuer verrechnet und ggf. ausgezahlt. Die Förderung ist unbefristet.

Der WFTC ist für Eltern von Kindern bis 18 Jahre vorgesehen. Zumindest ein Elternteil muss eine Erwerbstätigkeit mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von mindestens 16 Stunden ausüben. Nicht gefördert werden Familien mit einem Kapitalvermögen von mehr als 8.000 Pfund. Die Förderhöhe ist abhängig von Zahl und Alter der Kinder, der wöchentlichen Arbeitszeit und dem Nettoeinkommen, welches das Nettoerwerbseinkommen, Lohnersatzleistungen, Renten und teilweise das Einkommen aus Kapitalvermögen einschließt. Bei Ehepaaren und nichtehelichen Lebensgemeinschaften wird das Einkommen beider Partner berücksichtigt.

Die Förderprämie setzt sich aus mehreren Komponenten zusammen. Sie besteht aus einer Grundförderung, ggf. einem Zuschlag für eine Erwerbstätigkeit mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von mindestens 30 Stunden, unterschiedlichen Kinderzuschlägen für Kinder bis 15 Jahre und Kinder im Alter von 16 bis 18 Jahren sowie Zuschüssen zu Betreuungskosten für Kinder bis 14 Jahre. Die Betreuungskostenzuschüsse (Childcare Tax Credit) werden nur unter bestimmten Voraussetzungen gewährt.

Bis zu einem Nettoeinkommen der Geförderten von 94,50 Pfund wöchentlich werden nachfolgende Förderkomponenten in voller Höhe gewährt.

⁴¹¹ Ochel [2001a] S. 9-10, Ochel [2000] S. 20-21

⁴¹² Schelkle [2002] S.117

Tabelle 4.2⁴¹³

Förderkomponenten des WFTC

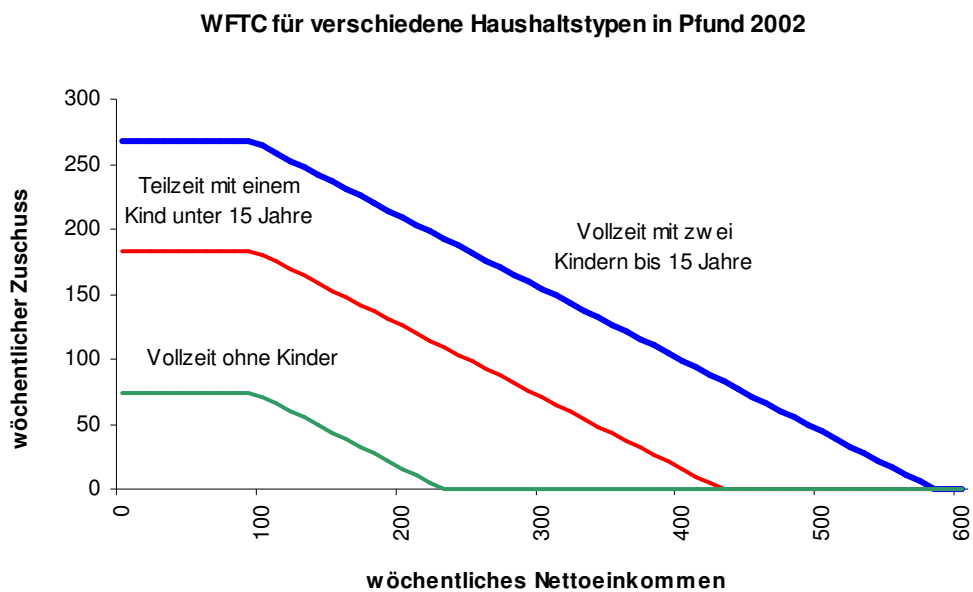
Förderkomponente	Wöchentliche Leistung in Pfund
Grundförderung	62,50
30 Stunden Zuschlag ^a	11,65
Kinderzuschlag bis 15 Jahre	26,45
Kinderzuschlag 16 bis 18 Jahre ^b	27,70
Kinderbetreuungskosten für ein Kind bis 14 Jahre	94,50
Kinderbetreuungskosten für mindestens zwei Kinder bis 14 Jahre	140,00

^a Erwerbstätigkeit mindestens 30 Stunden in der Woche

^b Nur für Kinder in Vollzeitausbildung

Übersteigendes Nettoeinkommen wird zu 55% auf die Förderung insgesamt angerechnet. Die Obergrenze des förderfähigen Nettoeinkommens liegt für eine Familie mit zwei betreuten Kinder bis 14 Jahre, in der eine Person eine Vollzeittätigkeit ausübt, bei einem Nettoeinkommen von etwa 575 Pfund wöchentlich. Nachfolgende Graphik verdeutlicht den Verlauf der Förderung in Abhängigkeit vom Nettoeinkommen für drei verschiedene Haushaltstypen.

Graphik 4.2



Aufgrund der von der Zahl der Erwachsenen unabhängigen (Grund-) Förderung und der Berücksichtigung der Einkommen beider Partner kann eine Heirat die Förderung reduzieren oder sogar zu deren Wegfall führen. Die WFTC-Förderung ist weder einkommensteuer- noch sozialversicherungspflichtig.

Ergänzend zu den WFTC-Leistungen gibt es für bestimmte Personengruppen, deren Anspruch auf Sozialhilfe oder einkommensabhängige Arbeitslosenunterstützung aufgrund der Aufnahme oder Ausweitung einer Beschäftigung entfallen ist, verschiedene kurzfristige oder einmalige Leistungen.

⁴¹³ Kaltenborn, Pilz [2002] S. 19

Der WFTC übt einen großen Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit aus. Lediglich bei verheirateten Frauen mit erwerbstätigen Partnern ist eine gegenteilige Wirkung zu verzeichnen. Besonders hoch ist der Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit mit einer Arbeitszeit von mehr als 16 Stunden.⁴¹⁴ Es wird geschätzt, dass die Erwerbsbeteiligung durch den WFTC um insgesamt 30.000 zugenommen hat. Andererseits übt die hohe Grenzbelastung der Einkommen im Abschmelzbereich der Förderung einen hohen Anreiz aus, die Arbeitszeit zu reduzieren, so dass letztlich wie beim EITC sowohl positive wie auch negative Anreizwirkungen bestehen. Der Gesamteffekt des WFTC wurde bisher noch nicht abgeschätzt.⁴¹⁵

„Prime Pour l’Emploi“ in Frankreich

Mit der im Jahre 2000 eingeführten Beschäftigungsprämie Prime Pour l’Emploi (PPE) hat Frankreich eine Art negativer Einkommensteuer zur Förderung der Beschäftigung im Niedriglohnsektor eingeführt. Von Beginn an war eine sukzessiv großzügigere Ausgestaltung in jährlichem Turnus vorgesehen. Die unbefristete Förderung wird mit der Einkommensteuer verrechnet. Die Verrechnung bzw. Auszahlung erfolgt jeweils im Folgejahr.

Maßgeblich für die Förderung sind die Arbeitszeit, der Familienstand, die Anzahl der Kinder, das steuerpflichtige Einkommen der Familie, d.h. das Bruttoerwerbseinkommen, Kapitaleinkommen oberhalb eines Freibetrages und Krankengeld. Lohnersatzleistungen werden bei der Einkommensberechnung nicht berücksichtigt.

Die Beschäftigungsprämie wird nur gewährt, wenn das gemeinsame steuerpflichtige Einkommen der Familie für jeden Erwachsenen 11.722 € jährlich und für jedes Kind 3.253 € jährlich nicht übersteigt. Kinder von allein Erziehenden zählen dabei doppelt.⁴¹⁶

Die individuelle Förderung besteht aus verschiedenen Komponenten und besteht aus einer Grundförderung und einem Ehepartnerzuschlag sowie Kinderzuschlägen für minderjährige Kinder. Fördervoraussetzung ist jeweils ein individuelles Bruttoeinkommen von mindestens 3.187 € jährlich (30 % des Mindestlohns SMIC⁴¹⁷).

⁴¹⁴ Gern [1999] S. 264

⁴¹⁵ Ochel [2000] S. 20-21

⁴¹⁶ Die Angaben gelten für die im Jahr 2002 ausgezahlte Förderung, die anhand der Verhältnisse des Jahres 2001 gewährt wurde.

⁴¹⁷ Salaire minimum interprofessionel de croissance

Tabelle 4.3⁴¹⁸

Förderkomponenten der französischen Beschäftigungsprämie 2002 (jährliche Beträge)

Familientyp	Förderhöhe ^a	Einkommensanrechnung ab individuellem Bruttoeinkommen	Anrechnungssatz	Ende der Förderung ab individuellen Bruttoeinkommen
Grundförderung				
alle	4,4 % des individuellen Bruttoeinkommens (max. 467,41 €)	10.623 € (100 % des SMIC)	11 %	14.872 € (140 % des SMIC)
Ehepartnerzuschlag				
Alleinverdiener Ehepaar ^b	78 €	21.246 € (200 % des SMIC)	5,5 %	22.654 €
Doppelverdiener Ehepaar ^c	0	-	-	-
Kinderzuschlag: 1. Kind				
Alleinerziehend	62 €	22.654 €	-	22.654 €
Alleinverdiener Ehepaar ^b	31 €	22.654 €	-	22.654 €
Doppelverdiener Ehepaar ^c	31 €	14.872 € (140 % des SMIC)	-	14.872 € (140 % des SMIC)
Kinderzuschlag jedes weitere Kind				
alle	31 €	14.872 € (140 % des SMIC)	-	14.872 € (140 % des SMIC)

^a Förderhöhe bis zum Erreichen der in der folgenden Spalte dargestellten Einkommensgrenze.

^b Nur einer der beiden Ehepartner verfügt über ein eigenes Bruttoeinkommen von mindestens 3.187 • jährlich.

^c Beide Ehepartner verfügen jeweils über ein eigenes Bruttoeinkommen von mindestens 3.187 • jährlich. Bei Doppelverdiener-Ehepaaren können jeweils beide Ehepartner eine Förderung erhalten.

Die Grundförderung nimmt zunächst bis zum Erreichen des Mindestlohns SMIC zu, um dann degressiv auszulaufen. Bei einem individuellen Einkommen zwischen 3.187 € (30 % des SMIC) und 10.632 € beträgt die Grundförderung 4,4 % des Bruttoeinkommens, so dass sich ein Höchstbetrag der Förderung von 467,41 € im Jahr ergibt. Auf diesen Höchstbetrag wird das individuelle Bruttoeinkommen, das den Mindestlohn übersteigt, zu 11 % angerechnet, so dass die Grundförderung bei einem individuellen Bruttoeinkommen von 14.872 € (140 % des SMIC) ausläuft.

Alleinverdiener Ehepaare können einen jährlichen Zuschlag von 78 € erhalten. Soweit das individuelle Bruttoeinkommen des Alleinverdieners 21.246 € im Jahr (200 % des SMIC) übersteigt, wird es zu 5,5 % auf den Ehepartnerzuschlag angerechnet. Entsprechend läuft der Ehepartnerzuschlag bei einem Bruttoeinkommen von 22.654 € jährlich aus.

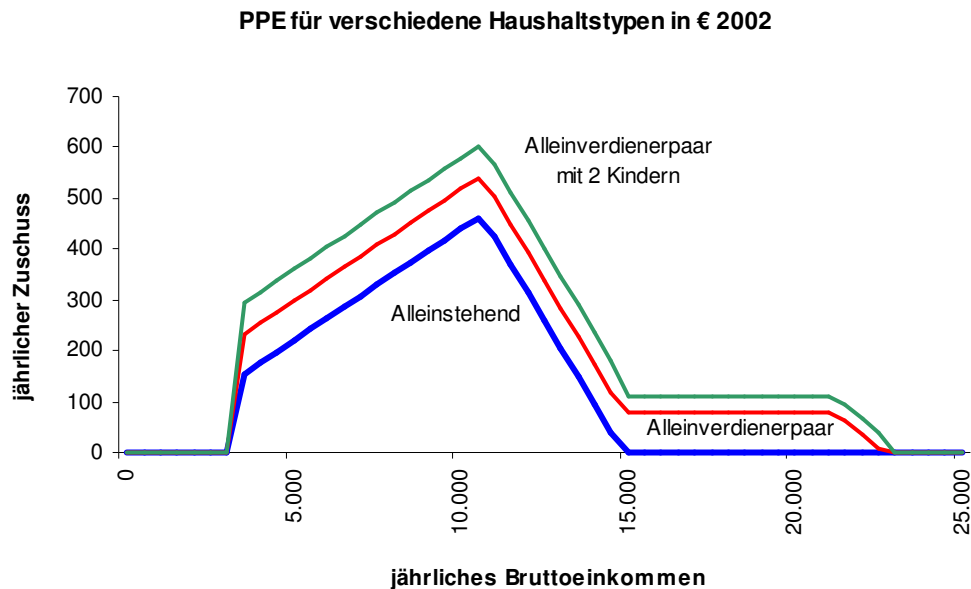
Für das erste Kind erhalten Alleinerziehende einen Kinderzuschlag in Höhe von 62 € im Jahr wenn ihr Jahresbruttoeinkommen 22.654 € nicht übersteigt. Bei Alleinverdiener-Ehepaaren beträgt der Kinderzuschlag für das erste Kind innerhalb der gleichen Einkommensgrenzen lediglich 31 €. Entsprechendes gilt auch für Doppelverdiener-Ehepaare, allerdings wird der Kinderzuschlag für das erste Kind nur gewährt, wenn das individuelle Jahresbruttoeinkommen 14.872 € (140% des SMIC) nicht übersteigt.

⁴¹⁸ Kaltenborn, Pilz [2002] S. 16

Für jedes weitere Kind wird ein Kinderzuschlag in Höhe von 31 € im Jahr gewährt, wenn das individuelle Bruttoeinkommen 14.872 € jährlich (140% des SMIC) nicht übersteigt.

Die Förderung ist weder einkommensteuer- noch sozialversicherungspflichtig.

Graphik 4.3



Bei Teilzeittätigkeiten, unterjährigen Änderungen des Erwerbsumfangs und Erwerbsunterbrechungen ermäßigen sich die genannten Einkommensgrenzen und Förderbeträge anteilig entsprechend der Jahresarbeitszeit. Eine Ermäßigung des erforderlichen Mindesteinkommens von 30 % des Mindestlohns erfolgt nicht. Ergibt sich nach dieser Berechnung ein Zuschussbetrag von weniger als 25 € jährlich, so wird kein Zuschuss gewährt.

Im Ergebnis belaufen sich die maximalen monatlichen Förderbeträge bei Alleinstehenden auf 38,95 €, bei Alleinverdiener-Ehepaaren ohne Kinder auf 45,45 €, bei allein Erziehenden mit einem Kind auf 44,11 € und bei Alleinverdiener-Ehepaaren mit einem Kind auf 48,03 €. Für jedes weitere Kind werden (maximal) 2,58 € monatlich zusätzlich gewährt.

Bereits bei Einführung dieses Kombilohns war mittelfristig eine sukzessiv großzügigere Ausgestaltung der Förderung vorgesehen. Jährlich wird der als Berechnungsgrundlage der Einkommensgrenzen dienende Mindestlohn entsprechend der Inflationsrate und indirekt damit auch der Höchstbetrag für die Grundförderung angepasst. Darüber hinaus soll die Grundförderung ab dem Veranlagungsjahr 2002 von maximal 4,4 % auf maximal 6,6 % des Mindestlohns erhöht werden. Entsprechend wird Bruttoeinkommen, soweit es den Mindestlohn übersteigt, anstelle von 11% zu 16,5 % auf den Förderhöchstbetrag der Grundförderung angerechnet werden. Die Grundförderung läuft damit weiterhin bei einem Bruttoeinkommen in Höhe von 140% des Mindestlohns aus.

Parallel zur Arbeitnehmerförderung werden auf Antrag des Arbeitgebers die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung reduziert, wenn das jährliche Bruttoentgelt höchstens 180% des SMIC beträgt.

Im Jahre 2001 wurden an 8,1 Mio. Haushalte Beschäftigungsprämien von zusammen 1,2 Mrd. € gezahlt. Daraus ergibt sich für jeden geförderten Haushalt im Jahr 2001 ein durchschnittlicher Förderbetrag von 150 € jährlich.⁴¹⁹

Zu den unmittelbaren Beschäftigungseffekten der erst 2000 auf niedrigem Niveau eingeführten französischen Beschäftigungsprämie liegen bisher keine Erkenntnisse vor. Die Steuergutschriften wurden erstmals zum Steuertermin am 15. September 2001 ausgegeben, so dass eine grundlegende Verhaltensänderung der Marktteilnehmer auch wegen des geringen Fördervolumens, das in den Folgejahren sukzessive angehoben wird, erst mit größerer Zeitverzögerung zu erwarten ist.

Es ist aber davon auszugehen, dass keine von den Erfahrungen in anderen Ländern abweichende Effekte eintreten werden. Auf der einen Seite werden positive Anreize zur Beschäftigungsaufnahme durch eine Erhöhung der Nettoeinkommen in Form von Steuergutschriften gewährt. Auf der anderen Seite bestehen im Bereich der Abschmelzung der Steuergutschrift Anreize zur Reduzierung des Arbeitsvolumens. Da das fallbezogene Fördervolumen im Augenblick aber noch vergleichsweise gering ist (durchschnittlicher Förderbetrag etwa 150 € im Jahr), dürften sich positiven und negativen die Arbeitsmarkteffekte der Beschäftigungsprämie im Augenblick in Grenzen halten.

4.2.1.2 Theoretische Überlegungen

Theoretische Alternativen einer negativen Einkommensteuer

Die wissenschaftlichen Diskussion um die Chancen und Risiken einer negativen Einkommensteuer reichen im Vergleich zu den erst Ende der 90er Jahre forcierten Überlegungen zur direkten Subvention der Beschäftigung weiter zurück. Zuletzt hat das Ifo-Institut im Zusammenhang mit der Konzeption einer grundlegenden Reform der Sozialhilfe (siehe 5.1) auch die Einführung einer flächendeckenden negativen Einkommensteuer nach dem Vorbild des EITC in den USA vorgeschlagen. Danach soll bei einem Bruttoarbeitseinkommen bis 200 € im Monat eine Steuergutschrift von 20 % (sowie die Arbeitnehmersozialversicherungsbeiträge) gewährt werden. Bei einem Arbeitseinkommen von 200 bis 400 € im Monat bleibt die Lohnsteuergutschrift konstant (allerdings entfällt die Subvention der Sozialversicherungsbeiträge) und wird dann bei darüber hinausgehenden Arbeitseinkommen mit einer Rate von 50 % abgeschmolzen. In Mehrverdienerhaushalten werden die Betragsgrenzen um 80 % erhöht.⁴²⁰

Auf den ersten Blick scheint die negative Einkommensteuer eine Reihe von Vorzügen aufzuweisen, insbesondere dann, wenn es damit gelingen würde, das Steuer-Abgaben-System, d.h. im Grunde das bestehende System der sozialen Sicherung in das Konzept einzubeziehen.

Die theoretischen Vorteile einer solchen Lösung liegen auf der Hand. Zum einen wäre damit eine Vereinfachung des inzwischen sehr stark ausdifferenzierten sozialen Sicherungssystems möglich, zum

⁴¹⁹ Kaltenborn, Pilz [2002]

⁴²⁰ Sinn, Holzner et al. [2002] S. 32 ff.

anderen könnten damit wichtige beschäftigungspolitische Fehlanreize des bestehenden Abgaben-Transfer-Systems, wie die „Mindestlohnwirkung“ und die „Beschäftigungsfalle“ der Sozialhilfe abgebaut werden (siehe 3.4).

Überdies hätte eine negative Einkommensteuer gegenüber einer Subvention der Sozialversicherungsbeiträge den Vorteil, dass die auf das Haushaltseinkommen bezogene Steuergutschrift das Einkommen des Ehepartners mit berücksichtigt und damit die Förderung von Haushalten mit hohem Gesamteinkommen ausschließt. Bei einer auf das individuelle Arbeitsverhältnis bezogenen Subvention der Sozialversicherungsbeiträge würde diese verteilungspolitische Komponente grundsätzlich unberücksichtigt bleiben.

Das Grundproblem bei der Bewertung der negativen Einkommensteuer liegt in den Zielen und dem Anspruch, den man mit einem solchem System verbindet und dem daraus resultierenden Design. Dabei bieten sich aus theoretischer Sicht unabhängig von der konkreten steuerlichen Umsetzung im Grunde zwei abstrakte Alternativen in Form einer „Minimal-“, bzw. „Maximallösung“, auch wenn zwischen diesen beiden Polen beliebig viele weitere Konstellationen denkbar sind.

Zum einen kann die negative Einkommensteuer bzw. das Bürgergeld als „Maximallösung“ so bemessen werden, dass es sich tatsächlich als zentrales sozialpolitisches Instrument eignet und damit zumindest einen großen Teil des bisherigen sozialen Sicherungssystems einschließlich deren Administration ersetzt. In Anbetracht der Tatsache, dass das System der sozialen Sicherung mit etwa neunzig verschiedenartigen Leistungen von vierzig verschiedenen Behörden verwaltet wird,⁴²¹ ist dieser Aspekt nicht gering zu schätzen.

Zum anderen besteht die Möglichkeit, die negative Einkommensteuer als steuerpolitische „Minimallösung“ in das bestehende Tarifgefüge einzubauen, so dass das bestehende Sozialleistungs- und Steuersystem weitgehend unangetastet bleiben.

Aus beschäftigungspolitischer Sicht besteht unabhängig von der tarifären Ausgestaltung der negativen Einkommensteuer ferner die Möglichkeit, diese auf Erwerbstätige zu beschränken. Dies kann zum einen dadurch erreicht werden, dass Nichterwerbstätige keinen Anspruch auf ein Bürgergeld haben oder dass mit Ausnahme des Lohneinkommens alle anderen Einkommensarten voll auf das Bürgergeld angerechnet werden, so dass vom Grundgedanken der synthetischen Einkommensteuer abgerückt werden müsste. Die mit einer solchen beschränkten steuerlichen Lösung verbundenen Sonderregelungen bergen allerdings Gleichbehandlungsprobleme in sich.⁴²² Hinzu kommt, dass mit einer solchen Lösung für erwerbsfähige, aber erwerbsunwillige Transferempfänger keine Anreize zur Erwerbsaufnahme entstehen, da das bestehende Leistungssystem für Nichterwerbstätige unverändert bliebe.

Eine großzügige, auf die Integration eines großen Teils der bestehenden sozialen Sicherungsleistungen zielende Lösung setzt voraus, dass der Höchstbetrag der steuerlichen Grundsicherung der Höhe des

⁴²¹ Scharpf [1994] S. 111

verfassungsrechtlich abgesicherten Existenzminimums entspricht, also etwa auf dem Niveau der Sozialhilfe liegt. Eine Steuergutschrift, die aus steuersystematischen Gründen wohl ohne Bedürftigkeitsprüfung oder zumindest eine im Vergleich zur Sozialhilfe „abgespeckten“ Bedürftigkeitsprüfung ausbezahlt würde, hätte eine Ausweitung des Kreises der Leistungsempfänger zu Folge, da der Grundsatz der Nachrangigkeit der Leistungen aufgegeben werden müsste und zum Beispiel Unterhaltsverpflichtungen Dritter unberücksichtigt bleiben würden. Die Zahl der Leistungsempfänger würde damit „automatisch“ steigen. Rentner, Versorgungsempfänger und Personen, die bisher nicht zur Lohn- bzw. Einkommensteuer veranlagt wurden (z.B. geringfügige Beschäftigte), kämen in den Genuss einer Steuergutschrift, sofern ihr Einkommen unter den Freibetrag fällt (Mitnahmeeffekt).

Als positiver Nebeneffekt könnte es zu einer Verminderung der „Schwarzarbeit“ kommen, sofern sie im Niedrigeinkommensbereich ausgeübt wird. Die Steuergutschrift würde zumindest einen Teil der sonstigen Lohnnebenkosten einer regulären Beschäftigung, d.h. vor allem der Arbeitnehmersozialversicherungsbeiträge, abdecken, so dass die Anreize zur Aufnahme einer „Schwarzarbeit“ sinken. Immerhin wird der Anteil der Schattenwirtschaft am BIP für 2002 auf 16,49 % geschätzt. Hochgerechnet auf Vollzeitstellen waren 1997/1998 etwa 7 bis 9 Mio. Personen in der Schattenwirtschaft tätig.⁴²³

Der Gedanke der Subsidiarität öffentlicher Leistungen, der das bisherige System der sozialen Sicherung prägt, würde mit einer weitgehend unkonditionierten Steuergutschrift allerdings in den Hintergrund treten. Eine Beschränkung auf Erwerbstätige ist bei diesem integrativen Ansatz ohnehin nicht möglich.

Allein aus Anreizgesichtspunkten setzt eine sinnvolle Bürgergeldlösung auch voraus, dass es im Abschmelzungsbereich keine unverträglich hohen Grenzbelastungen gibt, d.h. der Anrechnungssatz von Einkommen auf das Bürgergeld sollte nicht über 60 % steigen, da sonst schnell die negative Wirkung der traditionellen Sozialhilfe mit ihrer „Armut- und Beschäftigungsfalle“ aufleben würde (siehe 3.4.3).

Dies wiederum hätte zur Folge, dass der Bürgergeldanspruch erst in einem Einkommensbereich ausläuft, in dem bisher üblicherweise kein Anspruch auf Transferleistungen besteht, so dass es auch durch diese Wirkung zu einer Ausweitung der Zahl der Transferempfänger mit den damit verbundenen negativen Anreizen kommen würde. Damit würde automatisch auch die Grenzbelastung durch die Abschmelzung des Steuergutschrift in dem bisher unsubventionierten Bereichen ansteigen. Damit würden die Anreize, etwa durch den Rückzug eines Familienmitglieds aus dem Erwerbsleben oder durch die Reduzierung des Arbeitsvolumens eine höhere Transferleistung zu generieren, tendenziell ausgeweitet.

Nimmt man als Maßstab für das Existenzminimum auf Individualebene den durchschnittlichen Bedarf im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt für eine alleinlebende, kinderlose Personen als Maßstab, würde das Existenzminimum für 2002 mit 642 € im Monat zu veranschlagen sein. Bei einem häufig

⁴²² Experten-Kommission „Alternative Steuer-Transfer-Systeme“ S. 16

⁴²³ Schneider, F. [2002], S. 19 f.

diskutierten Anrechnungssatz von 50 %⁴²⁴ würde damit der Anspruch auf eine Steuergutschrift erst bei einem monatlichen Individualeinkommen von 1.284 € auslaufen.

Eine positive Einkommensteuer würde also erst bei einem Jahreseinkommen von mehr als 15.408 € anfallen, so dass die Einkommensteuer als tragende Einnahmequelle entweder faktisch ausfallen würde oder aber tariflich so umgestaltet werden müsste, dass höhere Einkommen extrem belastet werden müssten. Allein die faktische Anhebung des Grundfreibetrages für 2002 von 7.235 € auf 15.408 € würde zu einem Einkommensteuerausfall einschließlich Solidaritätszuschlag von 54,9 Mrd. € führen.⁴²⁵ Hinzu kämen dann noch die steuerlichen Auszahlungen, d.h. die negative Einkommensteuer für die Haushalte, deren Einkommen unterhalb des faktischen Grundfreibetrages liegen würde

Eine negative Einkommensteuer, die an die Stelle der meisten bestehenden sozialen Leistungen treten soll, ist unabhängig von den Problemen, die sich aus der föderalen Struktur in Deutschland ergeben, vor allem wegen der erheblichen finanziellen Risiken kaum umsetzbar. Zudem ist es ohnehin schwierig, die mehrdimensionalen Ziele der Sozialpolitik auf ein „einfaches“ System der steuerlichen Förderung zu übertragen.

Auch die internationalen Erfahrungen zeigen, dass eine negative Einkommensteuer das soziale Sicherungssystem allenfalls ergänzen, nicht aber ersetzen kann, auch wenn sie, wie z.B. in den USA ein zentrales Element der Beschäftigungs- bzw. Sozialpolitik ist, so dass eine große Lösung unrealistisch erscheint.

Die zweite theoretische Alternative bestünde darin, als steuerpolitische Minimallösung die negative Einkommensteuer in das bestehende Tarifgefüge einzubauen. Dies könnte beispielsweise dadurch erreicht werden, dass der Eingangsteuersatz auf die Differenz zwischen Grundfreibetrag und Einkommen angewendet wird, solange das Einkommen den Grundfreibetrag nicht übersteigt. Bei einem jährlichen Grundfreibetrag ab 2005 von 7.664 € und einem Eingangsteuersatz von 15 % würde dies bedeuten, dass Personen ohne Einkommen ein Bürgergeldanspruch von 1.149,60 € hätten.

Eine solche Lösung hätte den Vorteil, dass sie sich nahtlos in das System der Einkommensbesteuerung einfügen würde. Aber auch hier würde sich die Zahl der Transferempfänger wegen der fehlenden oder im Vergleich zur Sozialhilfe zumindest „abgespeckten“ Bedürftigkeitsprüfung, wenn auch in geringerem Umfang, ausweiten, ohne dass dem erkennbare Vorteile gegenüber stehen würden.

Überträgt man EITC der USA als „kleine Lösung“ eins zu eins auf die deutschen Verhältnisse,⁴²⁶ ergäbe sich auf der Grundlage der Zahl der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen mit Erwerbseinkommen einschließlich der Lohnersatzleistungen⁴²⁷ ein Zahl von etwa 5,4 Mio.⁴²⁸ anspruchsberechtig-

⁴²⁴ Spermann [1996] S. 241

⁴²⁵ Berechnet auf der Grundlage der nach 2002 fortgeschriebenen Daten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik.

⁴²⁶ Unterstellt wird eine Parität von US-Dollar und €.

⁴²⁷ Grundlage für die Berechnung ist die Schichtung der Steuerpflichtigen mit Erwerbseinkommen nach der für 2002 fortgeschriebenen Lohn- und Einkommensteuerstatistik (ohne Rentner und Pensionäre).

ten Haushalten.⁴²⁹ Diese Haushalte hätten nach den für 2001 geltenden Förderbeträgen des EITC einen Förderanspruch von etwa 4,38 Mrd. €, d.h. jeder Haushalt würde mit etwa 811 € im Jahr subventioniert werden. Diese Zahl dürfte tendenziell den unteren Rand des tatsächlichen Subventionsaufwandes abbilden, da z.B. die 4,2 Mio. ausschließlich geringfügig Beschäftigten weitgehend unberücksichtigt bleiben.⁴³⁰

Der große Nachteil einer solchen „Minimallösung“ besteht vor allem darin, dass das bestehende System der sozialen Sicherung nicht ersetzt, sondern nur ergänzt wird, da die Steuergutschrift nur einen Bruchteil des Existenzminimums abdeckt. Damit bleiben auch die negativen Beschäftigungsanreize grundsätzlich weiter bestehen, so dass eine solche Lösung zumindest an dem Teil der Zielgruppe vorbeigeht, der bereits jetzt Transferleistungen empfängt (siehe 3.4).

Hinzu kommt, dass für bereits zu Niedriglöhnen Beschäftigte eine höhere Grenzbelastung entsteht, wenn ihr Einkommen im Abschmelzbereich des Bürgergeldes liegt. Im Ergebnis stünden den Mehrausgaben⁴³¹ keine erkennbaren positiven Beschäftigungseffekte gegenüber.

Aus beschäftigungspolitischer Sicht ist allenfalls in der ersten Alternative auf mikroökonomischer Ebene mit zusätzlichen Anreizen zur Beschäftigungsaufnahme zu rechnen, obwohl auch bei einer solchen Lösung negative Anreize im Abschmelzbereich gesetzt werden.⁴³² Dies gilt vor allem für Haushalte, die bereits ein Erwerbseinkommen erzielen und nun „Bürgergeldberechtigter“ wären.⁴³³ Mit einer Anrechnungsrate des Erwerbseinkommens von beispielsweise 50 % auf die Steuergutschrift erhöht sich faktisch die Grenzbelastung für Niedrigeinkommensbezieher, deren steuerliche Grenzbelastung im unteren Einkommensteuerebereich bei einem Eingangsteuersatz von 19,9 % (bei Überschreiten des Grundfreibetrages von 7.235 €) liegt.

So ergibt sich z.B. beim Vorschlag des Ifo-Instituts oberhalb eines Monatseinkommens von 400 € durch den dann einsetzenden Anrechnungssatz von 50 % eine Grenzbelastung des Bruttoeinkommens

⁴²⁸ In den Fallzahlen sind allerdings auch etwa 600.000 Einkommensteuerepflichtige enthalten, die ausschließlich über Einkünfte aus Kapitalvermögen und aus Vermietung und Verpachtung verfügen. Diese wären nach dem Vorbild der USA nicht anspruchsberechtigt.

⁴²⁹ Die Schichtung erfolgte in 1.000-€-Schritten, wobei für den jeweiligen Einkommensbereich die Steuererstattung für den Endwert des Bereiches berücksichtigt wurde. Da die Förderzonen ansteigende (Phase 1) gleichbleibende (Phase 2) und absinkende (Phase 3) Beträge vorsehen, dürften sich die schichtungsbedingten Verzerrungen gegenseitig weitgehend aufheben.

⁴³⁰ Sie wurden in der Berechnung nicht berücksichtigt, auch wenn der überwiegende Teil dieser Personen in der Lohn- und Einkommensteuerstatistik nicht enthalten sein dürfte. Eine pauschale Berücksichtigung würde das Ergebnis verzerren, da ein Teil der ausschließlich geringfügig Beschäftigten in Haushalten lebt, die selbst Einkommensteuerepflichtig sind, so dass diese geringfügig Beschäftigten nach der Systematik des EITC einen eigenen Anspruch auf einen Steuerzuschuss nur in Abhängigkeit vom Einkommen des gesamten Haushaltes hätten. Dies kann in einzelnen Fällen sogar dazu führen, dass der Förderanspruch des Haushaltes wegen des zusätzlichen Einkommens aus geringfügiger Beschäftigung sinkt. Dieser Effekt dürfte aber kaum ins Gewicht fallen, da ein großer Teil der geringfügig Beschäftigten eigene originäre Ansprüche auf eine Steuerrückzahlung haben dürfte.

⁴³¹ Bzw. Steuermindererinnahmen, da die Steuergutschrift ähnlich wie das Kindergeld wohl aus dem Einkommensteueraufkommen zu finanzieren wäre.

⁴³² Expertenkommission, „Alternative Steuer-Transfer-Systeme“ [1996] S. 49

⁴³³ ebenda S. 118 f.

von rund 70 %.⁴³⁴ In diesem Einkommensbereich besteht nach geltender Rechtslage keine Einkommensteuerbelastung, so dass die Grenzbelastung für abhängig beschäftigte Arbeitnehmer auf Grund der Sozialversicherungsbeiträge bei gut 20,5 % liegt. Damit ergeben sich nach diesem Vorschlag für bereits Beschäftigte im Abschmelzungsbereich der Steuergutschrift tendenziell negative Anreize.

Selbst wenn auf mikroökonomischer Ebene möglicherweise geringfügig positive Effekte überwiegen, dürften diese unter Berücksichtigung der makroökonomischen Kreislaufwirkungen, die maßgeblich von der Gegenfinanzierung abhängen, schnell wieder aufgebraucht werden (siehe auch 4.1.1.3).

Mit der Beschränkung des Bürgergeldes auf Erwerbstätige könnten zwar die Mitnahmeeffekte reduziert werden. Positive Beschäftigungseffekte dürften aber auch dann wegen der gegenläufigen Wirkung der Anreize auf bereits Beschäftigte einerseits und Transferempfänger andererseits gering bleiben. Da das bestehende Abgaben-Transfer-System bei einer solchen Lösung überwiegend erhalten bleiben würde, ändern sich die Anreizstrukturen für erwerbsfähige, aber unwillige Transferempfänger zudem kaum.

Abschließend muss auch erwähnt werden, dass sich die Anreizwirkungen ceteris paribus zunächst nur auf die Arbeitsangebotsseite auswirken. Selbst wenn die Anreize auf der Angebotsseite per Saldo eine positive Wirkung entfalten, stellt sich die entsprechende Nachfrage erst dann ein, wenn die Steuergutschriften auf der Arbeitnehmerseite auch zu einer Absenkung der Lohnkosten auf Unternehmerseite führen, d.h. wenn diese Subventionen bei der Lohnverhandlung „geteilt“ werden. Zumindest in den tarifgebundenen Bereichen ist damit nicht ohne weiteres zu rechnen.

Studien zur negativen Einkommensteuer

Die vorliegenden Untersuchungen bewerten zum Teil sehr unterschiedliche Konzepte der negativen Einkommensteuer. Das DIW hat in verschiedenen Studien auf der Grundlage des SOEP und der Lohnsteuerstatistik die Konsequenzen unterschiedlicher Varianten des Bürgergeldes bzw. der negativen Einkommensteuer bewertet.

Für das Jahr 1995 hat das DIW fünf verschiedene Varianten einer negativen Einkommensteuer im Hinblick auf die fiskalischen Konsequenzen bewertet.⁴³⁵ In allen Varianten wird von einem Existenzminimum für einen Alleinlebenden bzw. Haushaltsvorstand von 6.135,50 €, für den Ehepartner von 3.067,75 € und jedes Kind 2.454,20 € im Jahr ausgegangen. Die fünf Varianten unterscheiden sich in der Höhe der Anrechnungssätze und der steuerlichen Grundfreibeträge. Die fiskalischen Nettobelastungen belaufen sich auf 33,1 Mrd. € in der „billigsten“ Variante, die allerdings mit einem Anrechnungssatz von 75 % eine sehr hohe Grenzbelastung aufweist. In der großzügigsten Variante mit hohen

⁴³⁴ Sinn, Holzner et al. [2002] S. 32

⁴³⁵ Meinhardt, Teichmann, Wagner [1994]

Grundfreibeträgen und einem Anrechnungssatz von 50 % steigen die Nettobelastungen auf 88,4 Mrd. €.

Auf der Grundlage eines Auftrags der vom Bundesminister der Finanzen eingesetzten Expertenkommission „Alternative Steuer-Transfer-Systeme“, dessen Gutachten im Mai 1996 vorgelegt wurde⁴³⁶, hat das DIW die Kosten der Einführung eines Bürgergeldes auf der Grundlage des Steuertarifes 1996 neu berechnet.⁴³⁷ Grundlage für die Berechnungen waren acht verschiedene Varianten, die sich jeweils durch verschiedene Anrechnungssätze, die zwischen 40 und 70 % schwankten und durch die Höhe des Existenzminimums für den Ehepartner unterscheiden. Die Extremwerte der Kosten schwanken netto zwischen 137,7 Mrd. € bei einem Anrechnungssatz von 40 % und einem Existenzminimum für Ehepartner von 100 % (verschobener Tarif⁴³⁸) und 30,6 Mrd. € bei einem Anrechnungssatz von 70 % und einem Existenzminimum für Ehepartner von 80 % (abgeschnittener Tarif⁴³⁹). Da das DIW davon ausgeht, dass die Beschäftigungseffekte des Bürgergeldsystems relativ bescheiden bleiben, stehen den hohen Kosten faktisch keine positiven Wirkungen gegenüber.

Sesselmeier, Klopffleisch und Setzer haben drei verschiedene Varianten einer negativen Einkommenssteuer untersucht, die einen gleichen Eingangssteuersatz von 30 % und unterschiedliche Transferentzugsraten (50, 53 und 55 %) aufweisen.⁴⁴⁰ Der Bedarf für die erste Person liegt bei 6.135,50 €, für die zweite bei 4.294,85 € und für jede weitere bei 3.067,75 €. Die steuerliche Subvention läuft damit bei einem Einpersonenhaushalt und einem Anrechnungssatz von 50 % bei 12.271,00 € aus.

Als mögliche Beschäftigungseffekte weisen die Autoren unabhängig von den untersuchten Varianten auf der Grundlage eines Strukturvergleiches mit den USA pauschal einen Effekt von ca. 2,5 Mio. Personen aus, wobei es sich nicht um eine ökonometrisch basierte Schätzung, sondern lediglich um eine Berechnung auf der Grundlage von Dichtekennziffern und Hochrechnungen handelt, die vorliegende Untersuchungen zu Angebots- und Nachfrageelastizitäten unberücksichtigt lassen.

Die gesamtfiskalischen Nettobelastungen liegen zwischen 41,5 Mrd. € bei einer Transferentzugsrate von 55 % und 64,6 Mrd. € bei einem Anrechnungssatz von 50 %. In der mittleren Variante (Transferentzugsrate 53 %) betragen die Nettokosten 52,8 Mrd. €.

Auf der Grundlage von anonymisierten Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 1988 hat Becker 1995 Berechnungen zur Dimension des Bürgergeldvolumens vorgenommen, die zu etwas abweichenden Ergebnissen geführt haben.⁴⁴¹ Wie in anderen Studien wurde ein Anrechnungssatz von 50 % (alternativ 66 %) angenommen. Dabei wurde unterstellt, dass die Transfersysteme Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe, Wohngeld, Erziehungsgeld, Kindergeld und Ausbildungsförderung ersetzt werden sollten. Unter Berücksichtigung der Einsparungen bei den bestehenden Transfersystemen be-

⁴³⁶ Experten-Kommission „Alternative Steuer-Transfer-Systeme“ [1996] S. 60

⁴³⁷ Meinhardt, Svindland, Teichmann, Wagner [1996]

⁴³⁸ D.h. der Einkommensteuertarif wurde parallel verschoben.

⁴³⁹ D.h. der Einkommensteuertarif wurde bei dem neuen Existenzminimum abgeschnitten.

⁴⁴⁰ Sesselmeier, Klopffleisch, Setzer [1996]

laufen sich die Nettokosten bei einer Anrechnungsrate von 50 % auf rd. 32,8 Mrd. €. Bei einer Anrechnungsrate von 66 % reduzieren sich die Nettokosten auf rd. 8,6 Mrd. €.

Hüther untersuchte 1990 die fiskalischen Konsequenzen unterschiedlicher Modellvarianten für die alten Länder, in denen verschiedene Sozialleistungen bzw. Sozialversicherungsbeiträge ersetzt werden sollten.⁴⁴² Die Ergebnisse verdeutlichen, wie stark die Kosten von der jeweiligen Zielsetzung abhängen, die mit der negativen Einkommensteuer verbunden werden. Konzepte, die dem Leitbild „Sozialstaat“ folgen, sind erwartungsgemäß wesentlich teurer als Konzepte, die vom Leitbild „Leistungsgesellschaft“ geprägt werden. So schwankt das Ergebnis fiskalischen Auswirkungen der acht verschiedenen Variationen innerhalb der Extermwerte von 162,6 Mrd. € an zusätzlichen Kosten auf der einen und Einsparungen von 26,0 Mrd. € auf der andern Seite.

Auf der Grundlage der steuer- und sozialrechtlichen Regelungen von 1996 hat Gern verschiedene Varianten des Bürgergeldes näher analysiert und nicht nur die fiskalischen Auswirkungen, sondern auch die Arbeitsmarkteffekte in die Untersuchungen einbezogen.⁴⁴³ Die Varianten unterscheiden sich in der Höhe des festgelegten Existenzminimums, das zum einen auf dem Niveau des sozialhilferechtlichen Mindesteinkommenstandard und zum anderen auf einem um ein Drittel darunter liegenden Niveau festgelegt wurde sowie im Anrechnungssatz (50, 60 oder 70 %). Ferner wurden diese Varianten alternativ mit und ohne Bedürftigkeitsprüfung bewertet. Die Kosten für die Einführung eines Bürgergeldes ohne Bedürftigkeitsprüfung verursacht Kosten in einer Spannbreite von 130,9 Mrd. € und 16,9 Mrd. €. Wird die Gewährung des Bürgergeldes von der Bedürftigkeit abhängig gemacht, betragen die Kosten im Höchstfall 77,4 Mrd. €. Für den Fall, dass das Mindesteinkommen deutlich unter dem Niveau der Sozialhilfe festgelegt wird, ergeben sich sogar Einsparungen von bis zu 9,7 Mrd. €.

Die Beschäftigungswirkungen wurden nur bezogen auf die Bürgergeldvarianten mit Bedürftigkeitsprüfung untersucht, da die Varianten ohne Bedürftigkeitsprüfung wegen der hohen Kosten keine realistische Optionen darstellen. Bei einem Bürgergeld in Höhe des Sozialhilfeniveaus ergibt sich regelmäßig, dass die Zahl der Haushalte, bei denen die Grenzbelastung steigt und damit die Anreize zur Verminderung des Arbeitsangebots wachsen, größer ist, als die Zahl der Haushalte, bei denen die Grenzbelastung sinkt und bei denen entsprechend mit einer Ausweitung des Arbeitsangebots zu rechnen ist, so dass per Saldo keine positiven Beschäftigungseffekte zu erwarten wären. Besonders negative Wirkungen entstehen naturgemäß bei den Varianten mit hohen Anrechnungsraten. Im Extremfall sind 16 Mio. Haushalte von einer gestiegenen Grenzbelastung betroffen. Lediglich bei den Varianten, die mit einer Mindestsicherung auf niedrigem Niveau verbunden sind, überwiegt per Saldo die Zahl der Haushalte, in denen die positiven Arbeitsanreize steigen.

Während die fiskalischen Konsequenzen in zahlreichen Gutachten eingehend beleuchtet wurden, liegen zu den konkreten Auswirkungen auf das Arbeitsangebot und die Beschäftigung bisher nur wenige

⁴⁴¹ Becker [1995]

⁴⁴² Hüther [1990]

fundierte empirische Analysen vor. Die Ergebnisse von Gern werden durch die Berechnungen von Kaltenborn, der die Effekte einer negativen Einkommensteuer untersucht, bei der der Anrechnungssatz 50 % beträgt und eine Bedürftigkeitsprüfung durchgeführt wird, in der Grundaussage bestätigt.⁴⁴⁴ Nach den Berechnungen auf der Grundlage von Daten des SOEP ergibt sich für das Jahr 1996 ein negativer Arbeitsmarkteffekt von 99.600. Dies resultiert vor allem aus einem unerwünschten Effekt bei Frauen mit erwerbstätigem Partner, einem Personenkreis, der sowohl quantitativ bedeutsam ist als auch besonders empfindlich auf das Abgaben-Transfer-System reagiert.

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt eine Untersuchung der OECD zu den Beschäftigungseffekten einer negativen Einkommensteuer.⁴⁴⁵ Dabei wurde die Wirkung einer nach dem Vorbild des EITC in den USA ausgestalteten negativen Einkommensteuer im Rahmen eines allgemeinen Gleichgewichtsmodells mit geschätzten Arbeitsangebotselastizitäten und Substitutionselastizitäten untersucht. Bei einem Einkommen, das 60 % des Durchschnittseinkommens nicht übersteigt, wird ein 10 %-iger Zuschuss gewährt. Im Bereich eines Einkommens von 60 bis 90 % des Durchschnittseinkommens wird der Zuschuss mit einer Rate von 20 % wieder abgeschmolzen. Der Zuschuss soll durch eine Erhöhung der Einkommensteuerbelastung oberhalb des subventionierten Bereiches gegenfinanziert werden.

Nach den Ergebnisse nimmt zwar die Beschäftigung geringfügig zu (0,33 %), dieser Effekt wird aber durch die Reduktion der Arbeitszeit weitgehend kompensiert, so dass per Saldo nur eine geringe Wirkung auf das Arbeitsangebot festgestellt werden kann.

Aus Sicht der Anreizwirkung ist auch die Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten für Transferempfänger mit einem negativen Einkommensteuerkonzept vergleichbar,⁴⁴⁶ auch wenn der Adressatenkreis wesentlich stärker begrenzt bleibt. Wegen der Ähnlichkeiten in Bezug auf die Anreizwirkungen bieten daher auch Studien Anhaltspunkte für mögliche Beschäftigungswirkungen einer negativen Einkommensteuer, die die Wirkung einer Absenkung der Transferentzugsrate in der Sozial- bzw. Arbeitslosenhilfe untersucht haben.

Das IWH hat den relativ großzügigen Vorschlag eines „Einstiegs geldes“ von Spermann⁴⁴⁷ aufgenommen und die Beschäftigungswirkung einer veränderten Anrechnungsrate von Einkommen auf die Sozialhilfe bzw. Arbeitslosenhilfe in verschiedenen Studien untersucht. In einer ersten Stufe können Transferempfänger 50 % des Erwerbseinkommens ohne Anrechnung auf die Transferleistung behalten. Nach 12 Monaten soll der 50 %-ige Zuschuss als Darlehen unbefristet weitergewährt werden.⁴⁴⁸

⁴⁴³ Gern [1999]

⁴⁴⁴ Kaltenborn [2000a, 2000b]

⁴⁴⁵ Bassanini, Rasmussen, Scarpetta [1999]

⁴⁴⁶ Walwei [2002b] S. 12

⁴⁴⁷ Spermann [1996]

⁴⁴⁸ Es bleibt bei dem Spermann-Vorschlag allerdings unklar, wann und zu welchen Konditionen das Darlehen zurückgezahlt werden soll.

Bezogen auf die neuen Länder wurde ein Arbeitsangebotseffekt von 11.480 errechnet.⁴⁴⁹ Für das gesamte Bundesgebiet kommt das IWH in einer weiteren Studie⁴⁵⁰, bezogen auf den Vorschlag des „Einstiegs geldes“ zu einem Partizipationseffekt von 106.400.

Die am ZEW vorgenommenen Untersuchungen zu den Arbeitsangebotseffekten einer Reduzierung der Transferentzugsrate weisen selbst in der großzügigsten, allerdings auch nur sehr moderaten Variante lediglich einen geringfügig positiven Effekt von 10.000 Personen aus. Auch für die Arbeitslosenhilfe wurden die Effekte einer verbesserten Hinzuverdienstmöglichkeit untersucht. Die Simulationsergebnisse weisen ein zusätzliches Arbeitsangebot von ca. 8.100 aus. Die tatsächlichen Beschäftigungseffekte dürften allerdings geringer sein.⁴⁵¹

Kaltenborn hat für den von der Bundesregierung im Juni 1998 eingebrachten Vorschlag einer moderaten Absenkung der Transferentzugsrate (siehe auch 4.1.2.2) einen bescheidenen Beschäftigungseffekte von ganzen 900 bis 1.000 errechnet.⁴⁵²

Die theoretischen Beschäftigungseffekte einer Absenkung der Transferentzugsrate für Transferempfänger sind nur bei dem großzügig bemessenen „Spermann-Vorschlag“ bedeutsam und können in den anderen Fällen faktisch vernachlässigt werden. Berücksichtigt man, dass zu diesen, auf die Transferempfänger beschränkten Effekte im Falle einer negativen Einkommensteuer auch noch überlagernde Wirkungen durch veränderte Anreizstrukturen für Nichttransferempfänger hinzutreten, dürften die Gesamtbeschäftigungseffekte noch geringer ausfallen, da sich, wie bereits dargestellt, für beschäftigte Nichttransferempfänger in Folge der neuen Anrechnungssätze die marginale Grenzbelastung erhöht und negative Beschäftigungsanreize entstehen.

Damit führen die auf Transferempfänger beschränkten Untersuchungen zu den Beschäftigungswirkungen zu keinem Ergebnis, das von den wenigen Untersuchungen, die sich unmittelbar auf die negative Einkommensteuer selbst beziehen, abweichen. Betrachtet man die praktischen Erfahrungen zur Beschäftigungswirkung des EITC in den USA und des WFTC in Großbritannien, wo ebenfalls ambivalente Beschäftigungswirkungen erkennbar sind, verdichtet sich das Bild zu der These, dass die negative Einkommensteuer unabhängig von den fiskalischen Belastungen keine nennenswert positiven Auswirkungen auf die Beschäftigung hat.

4.2.1.3 Schlussfolgerungen

Auf den ersten Blick weist die negative Einkommensteuer eine Reihe von denkbaren Vorzügen auf. Erstens bestünde die Chance, das stark ausdifferenzierte System der sozialen Leistungen zu bündeln und effizient umzugestalten. Zweitens bestünde die Möglichkeit, beschäftigungspolitische Fehlanreize

⁴⁴⁹ Schneider, H. et al. [2000] S. 166 ff., Schneider, H. [1999], zu weiteren Ergebnissen der beiden IWH-Studien siehe auch Abschnitt 4.1.1.2 und 5.2.4

⁴⁵⁰ Kempe, Schneider, H. [2001], Schneider, H. [2001a, 2002a]

⁴⁵¹ Buslei, Steiner [199] S.127 - 136, 149 – 152, Steiner [2000] S. 392 f., siehe auch 4.1.2.2 und 5.2.4

abzubauen. Und drittens hätte die Förderung des Niedriglohnssektors über eine negative Einkommensteuer den Vorteil, dass unerwünschte Verteilungseffekte, die z.B. durch eine Subvention der Sozialversicherungsbeiträge auf individueller Ebene, die naturgemäß ohne Bedürftigkeitsprüfung erfolgen würde, weitgehend vermieden werden könnten.

Der Gedanke, Sozialleistungen, die dem Bedürftigkeitsprinzip folgen, mit der Einkommensteuer, die dem Leistungsfähigkeitsprinzip folgt, zu verknüpfen, wirft allerdings eine Reihe von systematischen Problemen auf. Unabhängig davon wäre es aber auch im Hinblick auf die föderalen Gegebenheiten schwierig, ein solches System umzusetzen. Zudem wäre ein solcher grundsätzlicher Wandel im von vielen unterschiedlichen Interessen geprägten System der sozialen Sicherung ohnehin politisch nur schwer umsetzbar.

Abgesehen von diesen eher formalen Erwägungen sprechen aber auch aus beschäftigungspolitischer Sicht eine Reihe von Gründen dafür, dass eine negative Einkommensteuer keinen nennenswert positiven Beitrag zur Verbesserung der Chancen für Geringqualifizierte liefern kann.

Ausgehend von der jeweiligen Zielsetzung bieten sich abstrakt zwei Alternativen einer negativen Einkommensteuer. Bei einer „Minimallösung“, die sich in das bestehende Steuersystem harmonisch einfügt, bleibt das bestehende Sozialleistungssystem weitgehend unberührt. Eine „Maximallösung“ würde darauf hinauslaufen, große Teile des Sozialleistungssystems zu integrieren. Unabhängig davon bietet sich bei allen Varianten auch die Möglichkeit, die Zahlung des Bürgergeldes nur auf Erwerbstätige zu beschränken.

Bei einer „Minimallösung“ bleiben die bestehenden Fehlanreize des bestehenden Abgaben-Transfer-Systems weitgehend bestehen. Gleichzeitig erweitert man im unteren Einkommenssegment den Kreis der Transferempfänger um Personen, deren Einkommen auch ohne bisherige Sozialleistungen im Tarifbereich der negativen Einkommensteuer liegt. Von einem solchen klassischen Mitnahmeeffekt würden z.B. Rentner, Versorgungsempfänger aber auch Beschäftigte (z.B. geringfügig Beschäftigte) profitieren. Für die bereits Beschäftigten entstehen im Abschmelzbereich der Förderung zudem negative Beschäftigungsanreize, da der Anrechnungssatz der negativen Einkommensteuer regelmäßig über der bestehenden steuerlichen Grenzbelastung liegen dürfte. Damit stehen bei einer „kleinen“ Lösung den zusätzlich Kosten durch die Mitnahmeeffekte kaum positive Beschäftigungseffekte gegenüber.

Bei einer großen Lösung besteht die Möglichkeit, negative Beschäftigungsanreize des bestehenden Abgaben-Transfer-Systems abzubauen. Allerdings kommt es auch hier zu ähnlichen Mitnahmeeffekte, wie bei einer „kleinen“ Lösung. Diese Mitnahmeeffekte werden aber in Folge der Berücksichtigung des Existenzminimums und damit eines vergleichsweise hohen Bürgergeldes dadurch verstärkt, dass die Förderung im Abschmelzbereich in einem Einkommensbereich hineinragt, in dem bisher kaum Ansprüche auf staatliche Transfers bestanden und in dem sich damit die Grenzbelastung erhöht.

⁴⁵² Kaltenborn [2000a] S. 76, Kaltenborn [2000b] S. 160, 180

Gleichzeitig werden die positiven Beschäftigungsanreize für bisherige Transferempfänger durch einen verringerten Anrechnungssatz durch negative Anreize für bereits Beschäftigte überlagert, da sich deren Grenzbelastung im Abschmelzbereich erhöht. Selbst wenn die Wirkung auf das Arbeitsangebotsverhalten per Saldo positiv ist, bleibt immer noch offen, ob das zusätzliche Angebot arbeitsnachfrage-seitig auch absorbiert werden kann.

Mit der Beschränkung des Bürgergeldes auf Erwerbstätige könnten zwar die Mitnahmeeffekte reduziert werden. Positive Beschäftigungseffekte dürften aber auch dann wegen der gegenläufigen Wirkung der Anreize eher gering bleiben. Da das bestehende Abgaben-Transfer-System bei einer solchen Lösung überwiegend erhalten bleiben würde, ändern sich zudem die Anreizstrukturen für erwerbsfähige, aber unwillige Transferempfänger kaum.

Die vorliegenden theoretischen Untersuchungen, aber auch die praktischen Erfahrungen mit der negativen Einkommensteuer in den USA und Großbritannien zeigen, dass allenfalls ein leichter positiver Beschäftigungseffekt erwartet werden kann.

Berücksichtigt man aber die enormen fiskalischen Belastungen einer solchen „großen“ Lösung, so stehen die unsicheren positiven Beschäftigungseffekte in keinem Verhältnis zu dem dafür erforderlichen Aufwand. Unter Berücksichtigung der kreislaufwirtschaftlichen Effekte einer notwendigen Gegenfinanzierung ist davon auszugehen, dass die negativen Wirkungen deutlich überwiegen. Nicht zuletzt auch wegen der erheblichen fiskalischen Risiken hat die Expertenkommission „Alternative Steuer-Transfer-Systeme“ eindringlich von einer Einführung einer negativen Einkommensteuer gewarnt.⁴⁵³

Das Konzept der negativen Einkommensteuer ist als Instrument zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte selbst dann kaum geeignet, wenn wesentliche Beschäftigungshemmnisse des Abgaben-Transfer-Systems für einen Teil der betroffenen Personengruppe abgemildert werden. Die negative Einkommensteuer erscheint daher als ein zielgerichtetes Konzept zur Schaffung eines Niedriglohnsektors kaum geeignet. Die Beschäftigungseffekte bleiben gering, während die fiskalischen Kosten erheblich wären. Auch die internationalen Erfahrungen zeigen, dass negative Einkommensteuerkonzepte nur geringe beschäftigungspolitische Wirkungen entfalten. Das Hauptziel der negativen Einkommensteuerkonzepte liegt dort vor allem in der Bekämpfung von „working poor“, die Konzepte sind also vor allem sozialpolitisch und weniger beschäftigungspolitisch orientiert.

⁴⁵³ Expertenkommission „Alternative Steuer-Transfer-Systeme“ [1996] S. 128 f.

4.2.2 Atypische (Geringfügige) Beschäftigungsverhältnisse

4.2.2.1 Bestehende Regelungen

Eine weitere Möglichkeit zur Erschließung von Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte besteht in der Einrichtung bzw. Ausweitung von besonderen Beschäftigungsformen außerhalb der regulären, sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Eine „atypische“ Beschäftigungsform stellen die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse dar.

Daneben ist im Zuge der Umsetzung der Vorschläge der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ mit der sogenannten „Ich AG“ bzw. „Familien AG“ zu Beginn des Jahres 2003 eine weitere bis 2005 befristete Form eines besonderen Beschäftigungsverhältnisses geschaffen worden, mit der ein neuer Weg in dauerhafte Beschäftigung eröffnet werden soll. Vormalige Bezieher von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Beschäftigte in Arbeitsbeschaffungs- bzw. Strukturangepasungsmaßnahmen können einen Existenzgründungszuschuss bei der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit erhalten. Dieser Zuschuss wird in abnehmender Höhe für bis zu drei Jahre gewährt, solange das Jahreseinkommen 25.000 € nicht überschreitet.⁴⁵⁴ Die Bundesregierung beabsichtigt, einen Gesetzentwurf für Kleingewerbetreibende und Gründer einer „Ich AG“ vorzulegen, die vereinfachte Regelungen zur Besteuerung, zur Buchführungspflicht und zur Handwerksordnung vorsieht („Small Business Act“).

Die Hauptform atypischer Beschäftigung, die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, wurden mit Wirkung zum 1. April 1999 neu gestaltet. Ziel des sog. „630-DM-Gesetzes“ war es ursprünglich, die Erosion der regulären sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse einzuschränken und die Ausweitung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse mittelfristig einzudämmen. Gleichzeitig sollte diese Beschäftigungsform in die Versicherungspflicht einbezogen werden, damit die Finanzgrundlage der beitragsfinanzierten Sozialkassen gesichert wird. Zum 1. Januar 2002 wurde die Geringfügigkeitsgrenze von 630 DM auf 325 € leicht angehoben.

Die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ hat die Überlegungen aufgegriffen, die Beschäftigungschancen Geringqualifizierter durch eine Ausweitung der Geringfügigkeitsgrenze verbessern zu wollen und damit gleichzeitig Wege aus der „Schwarzarbeit“ zu eröffnen. So hat sie vorgeschlagen, sogenannte „Mini-Jobs“ im Bereich der privaten Haushalte zu schaffen, für die die Geringfügigkeitsgrenze auf 500 € angehoben werden sollte.⁴⁵⁵

Mit dem zum 1. Januar 2003 in Kraft getretenen „Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“⁴⁵⁶ wurde die Geringfügigkeitsgrenze im Rahmen der Einführung der sogenannten „Minijobs“ ab dem 1. April 2003 auf 400 € monatlich angehoben. Damit ist der Gesetzgeber über die Vorschläge der Kommission insofern hinausgegangen, als die Anhebung der Grenze nicht auf Tätigkeiten

⁴⁵⁴ § 421 I SGB III

⁴⁵⁵ Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ [2002] S. 30, 169 ff.

⁴⁵⁶ BGBl. I S. 4621

in Privathaushalten begrenzt wurde. Dafür wurde die Grenze aber nicht, wie vorgeschlagen, auf 500 sondern nur auf 400 € angehoben.

Eine geringfügige Beschäftigung nach § 8 Absatz 1 Nr. 1 SGB IV liegt vor, wenn die Beschäftigung regelmäßig weniger als 15 Wochenstunden ausgeübt wird und ein monatliches Arbeitsentgelt von 400 € nicht übersteigt. Auch eine kurzfristige Beschäftigung fällt unter die Regelung, wenn sie gemäß § 8 Absatz 1 Nr. 2 SGB IV im Verlauf des Jahres nicht mehr als 2 Monate oder insgesamt 50 Arbeitstage ausgeübt wird und ihr Entgelt 400 € im Monat nicht übersteigt. Mehrere Beschäftigungsverhältnisse sind zusammenzurechnen. Eine geringfügige Beschäftigung liegt dann nicht mehr vor, wenn durch die Zusammenrechnung die Betragsgrenzen überschritten werden. Allerdings kann nach der Neuregelung nun wieder eine geringfügige Beschäftigung neben einem vollwertigem Beschäftigungsverhältnis ausgeübt werden.

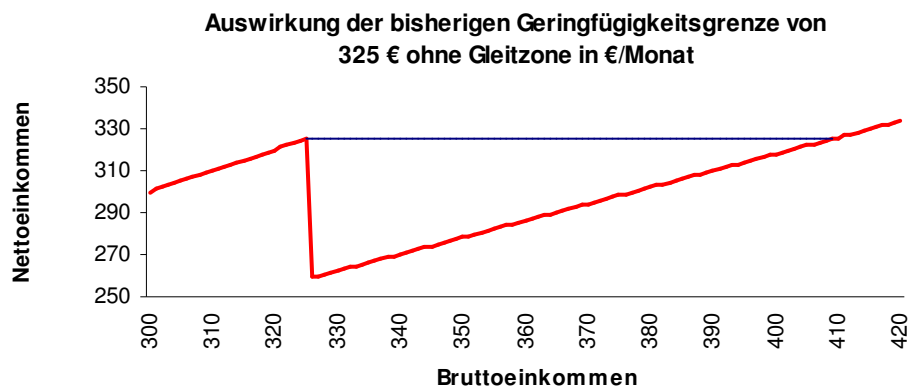
An die Stelle der bis dahin pauschal abzuführenden 10 % des Arbeitsentgeltes an die Gesetzliche Krankenversicherung und 12 % an die Gesetzliche Rentenversicherung zahlt der Arbeitgeber eine Pauschalabgabe von 25 %.⁴⁵⁷ Ansprüche des Beschäftigten an die Gesetzliche Rentenversicherung entstehen allerdings erst dann, wenn der Arbeitnehmer den Arbeitgeberbeitrag freiwillig aufstockt. Werden geringfügige Beschäftigungsverhältnisse ausschließlich in Privathaushalten ausgeübt, beträgt die Höhe der Pauschalabgaben nur 12 %.⁴⁵⁸ Der Arbeitnehmer zahlt für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse bis 400 € keine Abgaben, auch dann nicht, wenn er diese als Nebentätigkeit neben einer sozialversicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung ausübt.

Mit der oberhalb der neuen Geringfügigkeitsgrenze geschaffenen Gleitzone von 401 bis 800 €, in der Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung von etwa 4 % auf den vollen Beitrag steigt, werden die bisher bestehenden Fehlanreize durch Brüche bei der Belastungswirkung vermieden. Bisher sank Nettoeinkommen aufgrund der einsetzenden Abgabenbelastung oberhalb der bisherigen Geringfügigkeitsgrenze unter 325 €. Bei einem Einkommen von 326 € sank das Nettoeinkommen um 65,83 € auf 259,17 €. Erst ab einem Einkommen von etwa 410 € überstieg das Nettoeinkommen den Betrag von 325 €, so dass sich eine Beschäftigungsaufnahme erst lohnte, wenn das Einkommen deutlich über 410 € stieg. Damit wurden Beschäftigungsmöglichkeiten in einem bestimmten Einkommenssegment bisher praktisch verhindert. Die nachfolgende Graphik verdeutlicht diesen Effekt.

⁴⁵⁷ Davon gehen 12 % an die Gesetzliche Rentenversicherung, 11% an die Krankenversicherung und 2 % als Pauschalsteuer mit Abgeltungswirkung. Die Pauschalbeiträge und die Pauschalsteuer werden an eine gemeinsame Einzugsstelle bei der Bundesknappschaft gezahlt.

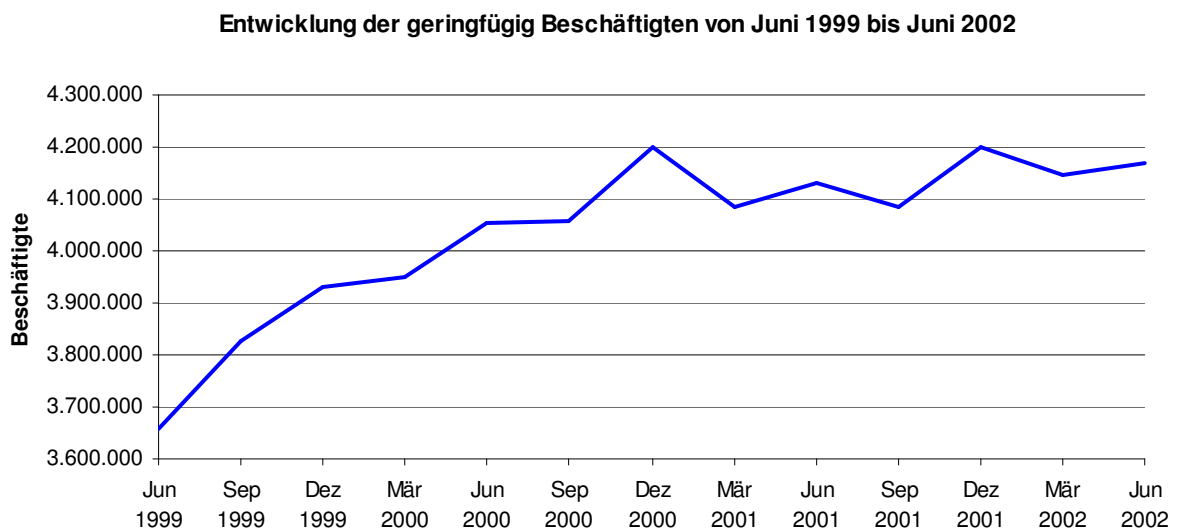
⁴⁵⁸ Davon gehen je 5 % an die Gesetzliche Rentenversicherung und die Krankenversicherung und 2 % als Pauschalsteuer mit Abgeltungswirkung.

Graphik 4.4⁴⁵⁹



Die ursprünglichen Befürchtungen, der Bereich der geringfügigen Beschäftigung würde durch die Neuregelung von 1999 wegbrechen, hatten sich nicht bestätigt. Bereits wenige Monate nach Inkrafttreten der Neuregelung setzte nach einer ausgeprägten Kündigungswelle seitens der geringfügig Beschäftigten ein Kompensierungs- und Normalisierungsprozess ein.⁴⁶⁰ Auch wenn eine präzise Statistik erst mit der Neuregelung möglich ist und lange Reihen daher nicht verfügbar sind, zeigt sich, dass die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten seit Juni 1999 stetig angestiegen ist.⁴⁶¹ Waren zu Beginn der Erfassung rd. 3,66 Mio. Personen geringfügig beschäftigt, betrug dieser Wert im Juni 2002 rund 4,17 Mio.

Graphik 4.5⁴⁶²



⁴⁵⁹ Aufgrund des Grundfreibetrages bei der Einkommensteuer besteht in diesem Bereich noch keine Steuerbelastung, so dass nur die Sozialversicherungsbeiträge berücksichtigt werden.

⁴⁶⁰ Apel et al. [1999] S. 3, 21/22

⁴⁶¹ Angaben aus der Zeit davor beruhen auf verschiedenen Stichproben mit entsprechender Streubreite. Für 1999 hat z.B. der Mikrozensus 2,472 Mio. geringfügig Beschäftigte ausgewiesen, während auf SOEP-Basis 4,1 und auf Basis einer ISG-Erhebung 5,1 Mio. Personen geringfügig beschäftigt waren.

⁴⁶² Statistik der Bundesanstalt für Arbeit zu den geringfügig entlohnten Beschäftigten

Allerdings hatte die Neuregelung von 1999 zu deutlichen Strukturverschiebungen innerhalb der verschiedenen Formen der geringfügigen Beschäftigung geführt. Die Zahl der geringfügig Nebenerwerbstätigen ist auf Grund der Regelung, dass das Nebeneinkommens zum Einkommen aus dem Hauptberuf hinzugerechnet wurden, deutlich zurückgegangen, da sich das Nettoeinkommen aus dem Zweitjob damit deutlich verringert hatte. Die Anzahl der geringfügig Nebenerwerbstätigen hatte sich nach den Ergebnissen des SOEP von 1998 bis 2000 entsprechend um rd. 800.000 auf 2,2 Mio. verringert.

Gleichzeitig ist aber die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten im selben Zeitraum um rd. 300.000 auf etwa 4,7 Mio.⁴⁶³ angestiegen.⁴⁶⁴ Durch die Möglichkeit der Freistellung von der Lohnsteuer und der Nichtanrechnung der Arbeitseinkommen des Ehepartners profitierten dabei vor allem Ehefrauen von der Regelung (sogenannte Steuerklasse-V-Fälle), die auch die größte Gruppe unter den geringfügig Beschäftigten ausmacht. Für sie stiegen die Anreize, entweder eine geringfügige Beschäftigung aufzunehmen oder die Arbeitszeit soweit zu reduzieren, dass sie unter die Regelung für geringfügige Beschäftigung fallen.⁴⁶⁵ Aus Arbeitgebersicht ist die Beschäftigung von Personen, die nicht gesetzlich krankenversichert sind, besonders attraktiv, da bei diesen der pauschale Krankenversicherungsbeitrag von 10 % entfällt. Häufig dürfte dies gerade bei „Steuerklasse-V-Fällen“ der Fall sein.

Von dem positiven Beschäftigungseffekt bei den ausschließlich geringfügig Beschäftigten⁴⁶⁶ haben auch die Sozialkassen profitiert. Die Mehreinnahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung beliefen sich 2000 auf etwa 1,51 Mrd. € und 2001 auf etwa 1,52 Mrd. €, die Mehreinnahmen in der Gesetzlichen Krankenversicherung betragen 2000 etwa 1,17 Mrd. € und 2001 etwa 1,16 Mrd. €.

Offensichtlich besteht mit dem Bereich der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse ein gut funktionierendes Beschäftigungssegment im unteren Einkommensbereich. Daher erscheint die Überlegung, den Niedriglohnsektor durch die Einführung der „Minijobs“ mit einer Geringfügigkeitsgrenze von 400 € zu stärken, verständlich, zumal sich die Beschäftigung vorrangig auf die für Geringqualifizierte besonders geeigneten Dienstleistungsbereiche Handel, Gaststättengewerbe sowie soziale und wirtschaftsnahe Dienste konzentriert.⁴⁶⁷

Es wäre allerdings falsch, diesen Bereich pauschal mit dem Niedriglohnsektor bzw. Bereich der geringqualifizierten Tätigkeiten gleichzusetzen, da hierunter auch hochqualifizierte und gut bezahlte Tätigkeiten fallen können, die dann allerdings nur in geringem Umfang ausgeübt werden.

⁴⁶³ Die Daten des SOEP zur absoluten geringfügigen Beschäftigung weichen von den Ergebnissen der Statistik der Bundesanstalt für Arbeit, die für Dezember 2000 knapp 4,2 Mio. geringfügige Beschäftigte ausweist, ab.

⁴⁶⁴ Heineck, Schwarze [2001a] S. 324

⁴⁶⁵ Heineck, Schwarze [2001b] S. 315

⁴⁶⁶ Die geringfügig Nebentätigen werden nicht gesondert erfasst.

⁴⁶⁷ Mavgas [2001a]

4.2.2.2 Mögliche Auswirkungen einer Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze

Bisher liegen keine theoretischen Untersuchungen zu den möglichen Auswirkungen einer Ausweitung der Geringverdienergrenze auf Beschäftigung und auf die öffentlichen Haushalte vor. Da die Geringverdienergrenze in der Vergangenheit auch vor der Neuregelung zum 1. April 1999 immer nur moderat angehoben wurde (Inflationsanpassung), liegen auch keine praktischen Erfahrungen zu den möglichen Wirkungen einer solchen Maßnahme vor. Insofern bleiben die Auswirkungen der ersten deutlichen Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze seit dem 1. April 2003 auf den Arbeitsmarkt ungewiss.

Aus ökonomischer Sicht ist die Anhebung der Geringverdienergrenze in gewisser Weise in ihren Wirkungen mit der Subvention der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung vergleichbar, da die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmerseite praktisch entfallen. Anders als bei der Subvention der Sozialversicherungsbeiträge erwerben die geringfügig Beschäftigten damit aber auch keine Ansprüche auf Leistungen der Sozialversicherungszweige.⁴⁶⁸

Wegen der „Entlastung“ auf der Arbeitnehmerseite sind Anpassungseffekte bei der Arbeitsnachfrage in Folge einer Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze wahrscheinlich. Ob dies auch zu Beschäftigungswirkungen führt, hängt aber auch von der Reaktion auf der Nachfrageseite ab. Diese wiederum wird maßgeblich davon bestimmt, welchen Einfluss eine Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze auf die Entwicklung der betrieblichen Lohnkosten hat. Aus Arbeitgebersicht führt eine Ausweitung der Geringfügigkeitsgrenze an sich nur im Falle Beschäftigung in Privathaushalten zu einer Kostenentlastung, da ansonsten an die Stelle des Arbeitgeberanteils zur Sozialversicherung von derzeit etwa 21 % die Pauschalabgabe von 25 % tritt. Damit steigt die arbeitgeberseitige Belastung gegenüber der bisherigen Regelung sogar um 3 Prozentpunkte an. Lediglich bei einer Beschäftigung in Privathaushalten kommt es gegenüber der regulären sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, die in diesem Segment allerdings kaum anzutreffen ist (siehe 4.2.3), zu einer deutlichen Entlastung, da die Pauschalabgabe in diesem Fall nur 12 % beträgt.

Inwieweit die Nachfrage tatsächlich beeinflusst wird, hängt vor allem von Lohnanpassungsprozessen ab, d.h. von der Frage, ob der Arbeitgeber einen Teil der Pauschalabgabe auf den dann geringfügig beschäftigten Arbeitnehmer überwälzen kann. Die Tatsache, dass im derzeitigen Bereich der geringfügigen Beschäftigung immerhin mehr als 4 Mio. ausschließlich geringfügig Beschäftigte tätig sind, obwohl diese Beschäftigungsform unter Kostenaspekten für den Arbeitgeber im Grunde kaum attraktiv ist, legt die Vermutung nahe, dass es zur Überwälzung eines Teils der Arbeitgeberpauschalabgabe kommt. Es spricht also einiges dafür, dass viele Arbeitnehmer „bereit sind“, den Nettoeinkommensgewinn durch die wegfallenden Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung mit dem Arbeitgeber

⁴⁶⁸ Geringfügig Beschäftigte können durch eigene freiwillige Beiträge (in Höhe der Differenz aus der Arbeitgeberpauschale von 12 % und dem aktuellen Beitragssatz) zur Gesetzlichen Rentenversicherung Rentenansprüche erwerben. Davon machten 2001 aber nur etwa 140.000 Personen, d.h. rund 3,3 % der geringfügig Beschäftigten Gebrauch.

„zu teilen“.⁴⁶⁹ Insofern kann unterstellt werden, dass ein zusätzliches Arbeitsangebot in Folge der Anhebung der Geringverdienergrenze zumindest zum Teil auch auf eine entsprechende Nachfrage stoßen wird.

Aus Arbeitsangebotssicht steigen mit der Anhebung der Geringverdienergrenze die Anreize, eine geringfügige Beschäftigung aufzunehmen. Wegen der nunmehr wieder bestehenden Möglichkeit, neben dem Hauptberuf eine geringfügige Nebenbeschäftigung aufzunehmen, ohne dass die Einnahmen aus der Nebentätigkeit auf das Einkommen aus der sozialversicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung angerechnet werden, steigen auch die Anreize, geringfügige Nebentätigkeiten wieder aufzunehmen.

Neue geringfügige Beschäftigungsverhältnisse können zusätzlich oder durch die Umwandlung bereits bestehender sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse entstehen.

Idealerweise führt die Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze dazu, neue und zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen, die durch aktivierte bisher nichterwerbstätige Personen besetzt werden. In diesem Falle steigt sowohl die Beschäftigung als auch das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen. Wegen der besonderen Anreizwirkung für die sogenannten „Steuerklasse-V-Fälle“ ist zu vermuten, dass sich die zusätzliche Beschäftigung vor allem aus der Stillen Reserve rekrutieren dürfte. Diese Personengruppe reagiert ohnehin besonders empfindlich auf Änderungen im Abgaben-Transfer-System.⁴⁷⁰

Darüber hinaus wird ein Teil der neuen und zusätzlichen geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse auch dadurch entstehen, dass bereits beschäftigte Arbeitnehmer eine Nebentätigkeit aufnehmen. In diesem Falle nimmt zwar das Arbeitsvolumen, nicht aber die Beschäftigung zu.

Für Arbeitslose, die in der Regel eine Stelle mit einem Einkommen oberhalb des möglichen Bezugs von Arbeitslosenhilfe oder Arbeitslosengeld suchen, dürften die zusätzliche Anreize nur dann entstehen, wenn gleichzeitig auch die Hinzuverdienstmöglichkeiten ausgeweitet werden (siehe 3.4.3). Gleiches gilt im Grunde auch für Sozialhilfeempfänger. Aus dieser Sicht steigt zwar die Beschäftigung, die registrierte Arbeitslosigkeit wird davon aber eher nicht berührt.

Der zweite Weg für die Zunahme geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse in Folge der Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze besteht darin, dass bestehende vollwertige, also sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt werden. Im Ergebnis entwickeln sich das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen und die Beschäftigung unterschiedlich, d.h. die Beschäftigung verteilt sich anders. Aus theoretischer Sicht bestehen drei Möglichkeiten der Umwandlung.

Erstens fallen je nach Ausmaß der Ausweitung der Geringfügigkeitsgrenze bestehende Beschäftigungsverhältnisse „automatisch“ unter die neue Grenze, sofern keine individuelle Anpassung erfolgt (Ausweitung der Arbeitszeit oder Anpassung der Löhne). Zweitens ist es denkbar, dass bestehende Beschäftigungsverhältnisse durch eine Reduzierung der Arbeitszeit oder des Lohnes angepasst wer-

⁴⁶⁹ Koch et al. [2002a] S. 16

⁴⁷⁰ Kaltenborn [2000a] S. 76, Kaltenborn [2000b] S. 153

den, um unter die neue Grenze zu fallen und drittens besteht die Möglichkeit, vollwertige Beschäftigungsverhältnisse in mehrere geringfügige zu zerlegen.

Mit der Ausweitung der Geringverdienergrenze fallen zunächst all jene Beschäftigungsverhältnisse „automatisch“ unter die Regelung, deren Einkommen zwischen der alten 325-€-Grenze und der neuen 400 € Grenze liegen. Die Zahl der in diesem Einkommenssegment bisher bestehenden regulären Beschäftigungsverhältnisse, die von der Anhebung der Grenze betroffen sind, dürfte aber wegen der bisher bestehenden „Bruchwirkung“ oberhalb der 325-€-Grenze verschwindend gering sein.

Die zweite Möglichkeit einer Umwandlung von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen in geringfügige ergibt sich aus den gestiegenen Anreizen zur Reduzierung der Arbeitszeit oder auch des Lohnes insbesondere für die Steuerklasse-V-Fälle.⁴⁷¹ Damit wäre zwar kein Rückgang der Beschäftigung, aber ein Rückgang des Arbeitsvolumens verbunden. Mit dem nach dem neuen Teilzeit- und Befristungsgesetz gegebenen faktischen Teilzeitanspruch, dem der Arbeitgeber nur betriebliche Gründe entgegenstellen kann, werden solche Anpassungsreaktionen erleichtert. Paradoxerweise würde im betroffenen Bereich auf den ersten Blick in bestimmten Konstellationen sogar eine Lohnsenkung bei gleichem Arbeitseinsatz zu einer Erhöhung des Nettoeinkommens führen. Allerdings würde der Arbeitnehmer damit auf ein hohes Maß an sozialer Absicherung verzichten. Ob vorrangig der Arbeitnehmer oder der Arbeitgeber über die Anpassung entscheidet, hängt vor allem von der aktuellen Arbeitsmarktsituation im betroffenen Bereich ab. Mit der eingeführten Gleitzone von 401 bis 800 € sind allerdings die Anreize zur Arbeitszeit- bzw. Lohnreduzierung im Vergleich zur bisherigen Regelung deutlich abgeschwächt worden, so dass sich diese Anpassungsreaktion weitgehend auf die „Steuerklasse-V-Fälle“ beschränken dürfte.

Beschäftigungspolitisch problematischer ist die dritte Variante der Umwandlung, die darin besteht, dass bestehende sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse atomisiert werden. Für eine solche Entwicklung besteht eine anekdotische Evidenz.⁴⁷² Je höher die Geringverdienergrenze liegt, um so größer sind auch die Anreize, reguläre Beschäftigungsverhältnisse in solche „atypischen“ aufzuspalten.

Dabei ist gar nicht sicher, dass in Folge der „Aufspaltung“ von Arbeitsplätzen auch mehr Menschen in Arbeit gelangen. Wenn die Aufspaltung regulärer Arbeitsplätze einhergeht mit der Besetzung der dadurch geschaffenen geringfügigen Arbeitsplätze durch bereits Beschäftigte, die eine Nebentätigkeit aufnehmen, dann führt dies ceteris paribus sogar zu einem Beschäftigungsrückgang, auch wenn das Arbeitsvolumen per Saldo konstant bleibt.

Aber selbst wenn möglicherweise mehr Menschen in Beschäftigung gelangen, in dem sich auch bisher nicht beschäftigte Personen einen vormals versicherungspflichtigen Arbeitsplatz „teilen“, sind die sozialpolitischen und fiskalischen Wirkungen überwiegend negativ.

⁴⁷¹ Heineck, Schwarze S.315

⁴⁷² Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi [2002a] S. 29

Sozialpolitisch ist diese Wirkung deshalb bedenklich, weil aus sozialversicherungsrechtlich abgesicherten Arbeitsplätzen dann überwiegend Beschäftigungsverhältnisse mit nur geringer sozialer Absicherung entstehen würden.⁴⁷³ Empirische Befunde belegen, dass von der Mehrzahl der geringfügig Beschäftigten ein höheres Nettoeinkommen gegenüber der mit der Sozialversicherungspflicht verbundenen sozialen Absicherung präferiert wird,⁴⁷⁴ d.h. der „Gegenwartsnutzen“ wird höher eingeschätzt, als die langfristige Absicherung verschiedener Risiken.

Aus gesamtfiskalischer Sicht wären mit einer solchen Entwicklung Mindereinnahmen in den Haushalten der Sozialversicherung ohne einen entsprechenden Rückgang auf der Ausgabenseite verbunden und soweit die Beschäftigungsverhältnisse zuvor steuerpflichtig waren, auch Mindereinnahmen bei der Einkommenssteuer, die bei einer Umwandlung von „Steuerklasse-V-Fällen“ erheblich sein können.

Unabhängig davon, ob das Arbeitsvolumen sinkt oder nicht, sind die Wirkungen der Anpassung eher negativ zu bewerten, da weitere vollwertige Beschäftigungsverhältnisse in „atypische“ umgewandelt würden und die Beschäftigten damit ein hohes Maß an sozialer Absicherung einbüßen. Hinzu kämen Einnahmeeinbußen in der Sozialversicherung und bei der Einkommensteuer.

4.2.2.3 Schlussfolgerungen

Da mit dem Bereich der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse ein gut funktionierender flexibler und legaler Arbeitsmarkt im unteren Einkommensbereich besteht, erscheint es plausibel, den Niedriglohnsektor auf relativ einfache Weise durch eine Anhebung der 325-€-Grenze auf 400 € stärken zu wollen. Auf Grund fehlender theoretischer Untersuchungen und praktischer Erfahrungen sind die möglichen Wirkungen einer Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze, d.h. der Ausweitung einer Form atypischer Beschäftigung allerdings ungewiss.

Es spricht aus theoretischer Sicht aber einiges dafür, dass die negativen Effekte überwiegen. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass bereits bestehende Beschäftigungsverhältnisse angepasst bzw. umgewandelt werden, in dem vermehrt bestehende Arbeitsplätze aufgespalten werden bzw. die Arbeitszeiten/Löhne reduziert werden, um das Einkommen an die neuen, nunmehr attraktiveren Grenzen anzupassen. Im Ergebnis gehen damit viele sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse verloren, so dass die Anhebung der Geringverdienergrenze zu sozialpolitisch fragwürdigen Effekten führen kann. Letztlich werden positive Beschäftigungseffekte, soweit sie per Saldo überhaupt entstehen, damit erkaufte, dass Beschäftigungsverhältnisse aus der regulären sozialen Sicherung herausgelöst werden.

⁴⁷³ Sofern sie nicht als Nebentätigkeit entstehen.

⁴⁷⁴ Koch et al. [2002a] S. 17

Das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen dürfte durch die Anpassungseffekte eher rückläufig sein, auch wenn insbesondere durch die Aufspaltung von sozialversicherungspflichtigen Vollzeitstellen in geringfügige Beschäftigungspositionen unter Umständen mehr Menschen in Beschäftigung kommen. Gleichzeitig wären Einnahmeausfälle in der Sozialversicherung ohne adäquate Einsparungen auf der Ausgabenseite sowie Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer zu erwarten.

Die Einnahmeausfälle bei der Sozialversicherung werden noch dadurch erhöht, dass Arbeitnehmer mit einem Einkommen von 401 bis 800 € einen reduzierten Beitrag zur Sozialversicherung entrichten, ohne dass dies zu entsprechenden Kompensationseffekten auf der Ausgabenseite bei den Trägern der Sozialversicherung führt.⁴⁷⁵ Im Ergebnis führt dies ceteris paribus dazu, dass die Beitragssätze zur Sozialversicherung ansteigen. Damit steigen die Lohnnebenkosten und die Aussichten zur Überwindung der Beschäftigungsprobleme nicht nur für den Niedriglohnbereich werden schlechter.

Gleichwohl ist in Folge der Ausweitung der Geringfügigkeitsgrenze auch mit der Schaffung zusätzlicher Beschäftigungsverhältnisse zu rechnen. Dabei steigen die Anreize vor allem für Personen aus der Stillen Reserve und hier insbesondere für verheiratete Ehefrauen, eine steuer- und sozialabgabenfreie geringfügige Beschäftigung aufzunehmen. Damit profitieren von der Regelung vor allem Personen, die aus sozialpolitischer Sicht eher nicht zur Zielgruppe anreizwirksamer Maßnahmen gehören.⁴⁷⁶

Für bisherige Transferempfänger entstehen allerdings kaum zusätzliche Anreize zur Beschäftigungsaufnahme, so dass die Beschäftigung zwar steigt, die registrierte Arbeitslosigkeit aber kaum sinkt. Mit der Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze auf 400 € werden zumindest für geringqualifizierte Menschen, die bisher keinen Arbeitsplatz haben und eine Erwerbstätigkeit suchen, mit dessen Einkommen sie ihren Lebensunterhalt bestreiten wollen, keine Perspektiven für ein Leben ohne Transfers geboten. Hinzu kommt, dass sich mit der Wiederherstellung der Möglichkeit, geringfügige Nebentätigkeiten neben dem Hauptberuf aufzunehmen, ohnehin die Beschäftigungschancen für arbeitslose Geringqualifizierte weiter verschlechtern dürften, da diese bei der Suche nach freien Stellen dieser Art in Konkurrenz zum Arbeitsangebot aus den Reihen bereits Beschäftigter treten.

Fraglich bleibt auch, ob die aus der Stillen Reserve auf den Arbeitsmarkt drängenden Personen zusätzlich geschaffene Stellen besetzen oder ob das zusätzliche Arbeitsangebot nicht auch dazu beiträgt, vollwertige Beschäftigungsverhältnisse zu zerlegen.

Selbst wenn per Saldo positive Beschäftigungseffekte entstehen sollten, werden sie lediglich dadurch erreicht, dass ein größerer Teil der Beschäftigten als bisher durch eine atypische Beschäftigungsform aus dem Sozialversicherungssystem herauslöst und damit für diese Beschäftigten den Abgabenkeil verringert wird. Wegen der zu kompensierenden Einnahmeausfälle in der Sozialversicherung und der

⁴⁷⁵ Lediglich in der Gesetzlichen Rentenversicherung führen die reduzierten Beiträge gem. § 163 Absatz 10 SGB VI zu einem reduzierten Erwerb von Entgeltpunkten. Allerdings stehen den sofortigen Einnahmeausfällen Minderausgaben erst dann gegenüber, wenn der Betroffene in Rente geht. Von der auch für diese Personengruppe bestehenden Möglichkeit der freiwilligen Beitragsaufstockung dürften nach den bisherigen Erfahrungen nur wenige Gebrauch machen.

damit *certeris paribus* notwendigerweise verbundenen Erhöhung der Lohnnebenkosten für vollwertige, sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse dürften die Beschäftigungseffekte insgesamt langfristig aber eher negativ sein.

Unabhängig davon, in welchem Ausmaß die beschriebenen Effekte eintreten und in welchem Verhältnis sie zueinander stehen, ist von der Ausweitung der Geringfügigkeitsgrenze kein entscheidender Beitrag zur Lösung der enormen Strukturprobleme im Bereich der Geringqualifizierten zu erwarten, da die Ursachen für die Beschäftigungsprobleme nicht gelöst, sondern im Gegenteil mittelfristig sogar verschärft werden, in dem reguläre Arbeit zusätzlich belastet wird. Mit der Einführung der „Minijobs“ wird eher kurzfristig an Symptomen kuriert, ohne das ein ordnungspolitisch durchdachtes Konzept erkennbar ist.

Gesamtwirtschaftlich wird die Bedeutung der geringfügigen Beschäftigung ohnehin zum Teil überschätzt. Auch wenn rund 13 % aller Arbeitnehmer geringfügig beschäftigt sind, entfielen im Jahresdurchschnitt 2000 lediglich rd. 4 % des gesamten Arbeitsvolumens auf diese Form der Beschäftigung.⁴⁷⁷ Die Ausweitung geringfügiger Beschäftigung dürfte an diesem Gewicht kaum etwas verändern.

4.2.3 Sektorale Förderansätze

Eine weitere Möglichkeit zur Förderung der Beschäftigungschancen für Geringqualifizierte besteht darin, die Sektoren bzw. Branchen besonders zu unterstützen, in denen vorrangig Beschäftigungsmöglichkeiten für die Zielgruppe vermutet werden. In der wirtschaftspolitischen Diskussion spielen dabei vor allem zwei Ansätze eine Rolle. Zum einen wird von verschiedener Seite, insbesondere vom Handwerk die Einführung einer ermäßigten Mehrwertsteuer für arbeitsintensive Dienstleistungen gefordert und zum anderen werden Konzepte zur Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen diskutiert und erprobt.

Im Bereich der privaten Haushalte werden besonders hohe Beschäftigungspotentiale für Geringqualifizierte vermutet. Zum einen beschäftigen bereits heute knapp 3 Mio. Haushalte regelmäßig eine Putz- oder Haushaltshilfe, obwohl offiziell nur knapp 40.000 Erwerbstätige in diesem Bereich einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen, so dass in diesem, bisher vorrangig durch „Schwarzarbeit“ bestimmten Marktsegment zahlreiche neue reguläre Beschäftigungsverhältnisse entstehen könnten.⁴⁷⁸

Zum anderen ist damit zurechnen, dass sich der Bedarf an Dienstleistungen im Bereich der privaten Haushalte in Zukunft deutlich erhöhen wird. Dafür sprechen die zunehmende Alterung der Bevölke-

⁴⁷⁶ Wissenschaftlicher Beirat beim BMWA [2002b] S. 13

⁴⁷⁷ Mavgas [2001a] S. 2, Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi [2002a] S. 28

⁴⁷⁸ Schupp [2001] S. 201, 204 f., Schupp [2002] S. 2, 7, 13, 20, Bittner, Weinkopf [2002] S. 19

rung, die zunehmende Zahl von Ein-Personen-Haushalten und die tendenziell weiter steigende Erwerbsorientierung von Frauen, vor allem in Paar-Haushalten.⁴⁷⁹ (siehe auch 2.2.1).

Hinzu kommt, dass die Erwerbstätigenproduktivität im Dienstleistungsbereich vergleichsweise gering ist. Im Umkehrschluss legt dies die Vermutung nahe, dass die sogenannte Beschäftigungsschwelle, d.h. der Wert des gesamtwirtschaftlichen Wachstums, ab dem auch die Beschäftigung zunimmt, in diesem Bereich niedriger ist, als z.B. im Produzierenden Gewerbe. Während die Produktivität⁴⁸⁰ im Produzierenden Gewerbe im Zeitraum 1993 bis 2001 um 2,8 % stieg, stagnierte sie im Bereich der öffentlichen und privaten Dienstleister.⁴⁸¹

In besonderem Maße gilt dies für die haushaltsnahen Dienste. Während die Bruttowertschöpfung je Beschäftigten im Durchschnitt aller Wirtschaftsbereiche von 1995 bis 2000 um 7,6 % auf 48,49 € je Stunde anstieg, sank sie bei den häuslichen Diensten um 1,8 % auf 4,66 € je Stunde.⁴⁸²

Die geringe Beschäftigungsschwelle in Verbindung mit der hohen Preisreagibilität privater Haushalte als Nachfrager haushaltsnaher Dienste⁴⁸³ (siehe auch 3.2), legen daher Überlegungen nahe, diesen Sektor besonders in den Fokus beschäftigungspolitischer Überlegungen zu nehmen.

4.2.3.1 Ermäßigter Mehrwertsteuersatz

Theoretische Wirkungen einer Mehrwertsteuersenkung

Die Senkung des Mehrwertsteuersatzes wirkt über die daraus resultierenden Nachfragesteigerungen kurz- und mittelfristig positiv auf die Beschäftigung. Berechnungen auf der Grundlage makroökonomischer Modelle bescheinigen einer Mehrwertsteuersenkung im Vergleich zu anderen Entlastungsoptionen im Hinblick auf die Beschäftigungsentwicklung eine besonders positive Wirkung.

Das IAB hat in einem makroökonomischen Modell⁴⁸⁴ verschiedene Optionen fiskal- und sozialpolitischer Maßnahmen im Hinblick auf deren Beschäftigungseffekte berechnet.⁴⁸⁵ Ausgehend von einem für alle Optionen gleich hohen Mitteleinsatz von 32,7 Mrd. €, über 8 Jahre verteilt, wurden verschiedene Alternativen geprüft. Die zusätzlichen Mittel erhöhen im Modell das staatliche Defizit, d.h. werden kreditfinanziert. Refinanzierungseffekte in Folge der zunehmenden Beschäftigung werden im Modell berücksichtigt.

⁴⁷⁹ Schupp [2001] S. 205, Schupp [2002] S. 8 f., 13, Brück, Haisken-De New, Zimmermann [2002] S. 367

⁴⁸⁰ Stundenproduktivität, d.h. Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen je Stunde

⁴⁸¹ Logeay [2002]

⁴⁸² Schupp [2002] S. 22 (Tabelle 3)

⁴⁸³ Brück, Haisken-De New, Zimmermann [2002] S. 363, 367, Schneider, H., Zimmermann et al. [2002] S. 63

⁴⁸⁴ IAB/Westphal-Version des SYSIFO-Modells (siehe auch Anmerkung zu 4.1.1.3)

⁴⁸⁵ Schnur, Walwei, Zika [1999]

Folgende Optionen für die Verwendung der 32,7 Mrd. € wurden bewertet:

- Senkung des Beitragsatzes zur Sozialversicherung um 1 %-Punkt
- Senkung der Mehrwertsteuer um 1,3 %-Punkte
- Senkung der Mineralölsteuer um 10,86 €
- Senkung der Körperschaftssteuer um 17,8 %-Punkte auf einbehaltene bzw. 11,9 %-Punkte auf ausgeschüttete Gewinne
- Erhöhung des Grundfreibetrages in der Einkommensteuer um 761,82 €.

Die Beschäftigungswirkungen weichen im Zeitverlauf bei gleichem Mitteleinsatz deutlich voneinander ab. Unter Beschäftigungsaspekten wäre die Senkung der Mehrwertsteuer mit einer zusätzlichen Beschäftigung von durchschnittlich rd. 113.000 am wirkungsvollsten, gefolgt von der Senkung der Sozialversicherungsbeiträge und der Erhöhung des Grundfreibetrages bei der Einkommensteuer. Die anderen Maßnahmen weisen vergleichsweise geringe Beschäftigungseffekte auf.

Tabelle 4.4⁴⁸⁶

Beschäftigungseffekte bei unterschiedlichen Steuer- bzw. Beitragssatzsenkungen mit einem Volumen von 32,7 Mrd. €, verteilt über 8 Jahre

	1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr	4. Jahr	5. Jahr	6. Jahr	7. Jahr	8. Jahr
Sozialversicherung	22.816	74.884	99.816	107.332	112.986	116.455	115.178	109.965
Mineralölsteuer	12.459	50.232	64.298	62.189	61.244	61.199	60.728	58.841
Mehrwertsteuer	43.925	124.693	129.723	121.375	122.238	124.291	122.811	116.801
Grundfreibetrag	26.076	68.880	90.289	99.123	103.414	106.471	105.893	100.539
Körperschaftssteuer	1.521	11.507	29.427	47.519	62.560	74.261	82.757	88.056

Aufgrund der angestrebten Steuerharmonisierung innerhalb der Europäischen Union kommt eine Absenkung des allgemeinen Mehrwertsteuersatzes kaum in Frage, da sich der deutsche Mehrwertsteuersatz bereits am unteren Rand befindet. Ohnehin schreibt Artikel 12 Absatz 3a Unterabsatz 1 der 6. EG-Richtlinie einen Mindestmehrwertsteuersatz (Normalsteuersatz) von 15 % vor, so dass das oben genannte Szenario ohnehin nicht umgesetzt werden könnte.

Umgekehrt ist aber aus dieser Erkenntnis zumindest der Schluss zu ziehen, dass eine Mehrwertsteuererhöhung, wie sie regelmäßig diskutiert wird, aus beschäftigungspolitischer Sicht problematisch wäre, selbst wenn sie zur „Gegenfinanzierung“ beschäftigungspolitischer Maßnahmen erfolgen würde, da deren Effekte dann sehr schnell aufgebraucht würden.

Dagegen hat die Senkung der Mineralölsteuer kaum positive Beschäftigungseffekte zur Folge, was sie als Instrument zur Gegenfinanzierung eher geeignet erscheinen lässt. Insofern ist das Konzept der Ökosteuer mit seiner „doppelten Dividende“ nicht nur aus ökologischer sondern auch aus beschäftigungspolitischer Sicht sinnvoll.

⁴⁸⁶ Daten vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Graphik dazu in Schnur, Walwei, Zika [1999] S. 5

Mehrwertsteuersenkung für arbeitsintensive Dienstleistungen

Die positive Beschäftigungswirkung einer generellen Mehrwertsteuersenkung legt den Schluss nahe, dass dieses Instrument auch für eine zielgerichtete Förderung der Beschäftigungschancen Geringqualifizierter geeignet sein könnte. Aus theoretischer Sicht handelt es sich bei der sektoralen Mehrwertsteuerabsenkung um den Versuch, positive Beschäftigungseffekte durch die Absenkung von Preisen in bestimmten Branchen, d.h. durch die Veränderung des Preisgefüges zu erreichen.

Während eine generelle Mehrwertsteuersenkung schon aus EU-rechtlichen Gründen ausscheidet, hatte der Rat der Europäischen Union am 22. Oktober 1999 eine Richtlinie⁴⁸⁷ verabschiedet, die es den Mitgliedstaaten erlaubt, für einen Zeitraum von bis zu 3 Jahren zwischen dem 1. Januar 2000 und dem 31. Dezember 2002 versuchsweise einen ermäßigten Mehrwertsteuersatz für bestimmte im Anhang K der 6. EG-Richtlinie abschließend genannte Dienstleistungen zu erheben.⁴⁸⁸ Der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN-Rat) hatte am 28. Februar 2000 Belgien, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Portugal sowie Großbritannien (für die Insel Man) eine entsprechende Ermächtigung erteilt.⁴⁸⁹

Die beteiligten Mitgliedstaaten wurden verpflichtet, bis Oktober 2002 entsprechende Berichte über die Auswirkungen der ermäßigten Mehrwertsteuersätze vorzulegen. Da die Zeit zwischen der Vorlage der Berichte und dem Auslaufen der Modelle sehr kurz ist, hat die EU-Kommission vorgeschlagen, den Versuchszeitraum um ein Jahr unter gleichen Bedingungen⁴⁹⁰ zu verlängern, um eine gründliche Auswertung vornehmen zu können.

Bisher konnten jedoch keine eindeutig positiven Beschäftigungseffekte nachgewiesen., auch wenn von französischer Seite auf 60.000 neue Arbeitsplätze verwiesen wurde, die auf den von 19,6 % auf 5,5 % abgesenkten Steuersatz im Bauhandwerk zurückzuführen seien.⁴⁹¹ Allerdings fehlt bisher der Nachweis darüber, dass diese Entwicklung ursächlich auf die Mehrwertsteuerabsenkung zurückzuführen ist. So wurden z.B. die durch die starken Unwetterschäden im Dezember 1999 entstandenen Nachfrageeffekte nicht herausgerechnet. Überdies wurden die Beschäftigungswirkungen nicht statistisch ermittelt, sondern aus der Entwicklung der Umsatzzahlen hochgerechnet.

Die Niederlande, die zu den treibenden Kräften der Einführung des Modellversuchs gehörten, haben zwar Preis-, Nachfrage- und Arbeitsmarkteffekte festgestellt, diese seien aber nicht auf die Mehrwertsteuerabsenkung zurückzuführen, sondern durch andere Effekte, insbesondere die allgemeine Konjunktorentwicklung bedingt.

⁴⁸⁷ Richtlinie 1999/85/EG

⁴⁸⁸ Die europarechtliche Absicherung der bestehenden ermäßigten Mehrwertsteuersätze basiert auf Artikel 12 Absatz 3 Buchstabe a, 3. Unterabsatz sowie Anhang H, in dem die möglichen Gegenstände und Dienstleistungen, auf die ein ermäßigter Mehrwertsteuersatz angewandt werden kann (mindestens 5 %) aufgeführt werden. Darüber hinaus bestehen weitere Möglichkeiten zur Einführung eines ermäßigten Mehrwertsteuersatzes in Artikel 28 der 6. EG-Richtlinie.

⁴⁸⁹ Auf der Grundlage von Artikel 28 Absatz 6 der 6. EG-Richtlinie

⁴⁹⁰ D.h. keine neuen Dienstleistungsarten, keine Öffnung für weitere Mitgliedstaaten.

⁴⁹¹ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. Mai 2002, S. 27

Die Bundesregierung hatte unter Abwägung beschäftigungs-, wettbewerbs- und finanzpolitischer sowie verwaltungstechnischer Gründe keinen entsprechenden Antrag gestellt. Ausschlaggebend für die Entscheidung war die Auffassung der Bundesregierung, dass keineswegs sichergestellt sei, dass eine Mehrwertsteuerermäßigung auch tatsächlich zu Preissenkungen und damit zu positiven Beschäftigungseffekten führe. Den befürchteten Steuerausfällen in Mrd. €-Höhe stünden unsichere Arbeitsplatzwirkungen unter Begünstigung einzelner Branchen gegenüber. Angesichts der schwierigen Haushaltslage müssten zudem die Steuerausfälle anderweitig ausgeglichen werden, so dass sogar kontraproduktive Effekte erwartet wurden.⁴⁹²

Dennoch wird auch auf deutscher Seite und hier vor allem von Seiten des Handwerks aber auch von anderen arbeitsintensiven Branchen immer wieder die Forderung nach einem ermäßigten Mehrwertsteuersatz für arbeitsintensive Dienstleistungen laut. Auch aus dem politischen Raum werden regelmäßig Forderungen nach einem ermäßigten Mehrwertsteuersatz für bestimmte Branchen erhoben.

Bewertung

Die Forderungen nach einem ermäßigten Mehrwertsteuersatz für Branchen, in denen auch für Geringqualifizierte Beschäftigungspotentiale vermutet werden können, sind vor dem Hintergrund der generell positiven Wirkung einer Mehrwertsteuersenkung auf die Beschäftigung nachvollziehbar.

Nicht zuletzt bietet gerade die Mehrwertsteuer im haushaltsbezogenen Bereich Anreize zur „Schwarzarbeit“, so dass sie neben den kostentreibenden Sozialversicherungsbeiträgen zu den Hauptfaktoren für diese Beschäftigungsform zählt. Ohnehin sind die Grenzen zwischen legaler sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und „Schwarzarbeit“ in privaten Haushalten sehr unscharf.⁴⁹³ Ein ermäßigter Mehrwertsteuersatz könnte also auch in dieser Hinsicht positive Effekte haben.

Auf der anderen Seite stellt sich die Frage, wie hoch die tatsächlichen Nettobeschäftigungseffekte eines ermäßigten Mehrwertsteuersatzes tatsächlich sind. Dies hängt vor allem davon ab, ob der ermäßigte Mehrwertsteuersatz tatsächlich auch zu einem entsprechenden Preisrückgang in dem betroffenen Bereich führt. Die Erfahrungen aus den letzten Erhöhungen der Mehrwertsteuer haben gezeigt, dass in Abhängigkeit von der jeweiligen Marktsituation eine Überwälzung auf den Verbraucher nicht ohne weiteres möglich war. Umgekehrt ist zu vermuten, dass auch eine branchenspezifische Mehrwertsteuersenkungen nicht in vollem Umfang zu einer nachfragewirksamen Preissenkung führt. Unabhängig davon, in welchem Ausmaß die Preise sinken werden, ist gleichwohl damit zu rechnen, dass sie in der begünstigten Branche sinken werden. Mit der Verschiebung des relativen Preisgefüges dürfte die Nachfrage nach Produkten oder Leistungen in der begünstigten Branche tendenziell steigen, so dass in der Folge auch neue Arbeitsplätze entstehen. Mit der Verschiebung des relativen Preisgefüges sind

⁴⁹² Antwort der Bundesregierung auf die schriftlichen Fragen Nr.19 und 20 im Juli 2002, Deutscher Bundestag, 14. Legislaturperiode, Drucksache 14/9828

⁴⁹³ Schupp [2002] S. 6

zwei verschiedene kreislaufwirtschaftliche Effekte verbunden, die bei der Beschäftigungswirkung berücksichtigt werden müssen.

Eine sektorale Mehrwertsteuersenkung ist mit Einnahmeausfällen verbunden, die kompensiert werden müssen. Wie in Abschnitt 4.1.1.3 dargestellt, werden durch die Gegenfinanzierung der Nettokosten in Abhängigkeit von der Art der Aufbringung der Mittel die Beschäftigungseffekte zum Teil wieder aufgezehrt.

Während dieser Effekt für alle Maßnahmen gleichermaßen gilt, die auf eine Förderung des Niedriglohnssektors durch die Schaffung finanzieller Anreize hinauslaufen, tritt für eine sektorspezifische Förderung aber noch ein zweiter Aspekt hinzu.

Ein branchenbezogener Förderansatz ist in der Regel immer mit einem nicht marktkonformen Eingriff verbunden. Daher müssen bei einer solchen Maßnahme immer auch die allokativen Wirkungen betrachtet werden, die in Folge der relativen Preisänderungen eintreten.

Die Beschäftigungswirkungen sind - abgesehen von den Effekten der Gegenfinanzierung - dann überwiegend positiv, wenn die Beschäftigungsintensität in der begünstigten Branche tendenziell höher ist, als in den Branchen, in denen in Folge der Veränderung der relativen Preise die Nachfrage sinkt. Da Dienstleistungen allgemein und haushalts-, freizeit- oder personenbezogene Dienste im besonderen überwiegend beschäftigungsintensiv sind, dürfte eine preisinduzierte Nachfrageverlagerung zugunsten dieser Bereiche per Saldo zu positiven Beschäftigungseffekten führen.

Allerdings können gegenläufige Effekte diese Wirkung schmälern. So hätte z.B. die Förderung des Handwerks oder einzelner Dienstleistungsbranchen, abgesehen von den Abgrenzungsproblemen, zur Folge, dass nichtbegünstigte Wirtschaftszweige, die ähnliche Tätigkeitsfelder z.B. in Form von Paketleistungen bedienen, benachteiligt würden. Der Nettobeschäftigungseffekt hängt also sehr stark von der Austarierung und Abgrenzung der begünstigten Bereiche ab.

Auch aus steuersystematischer Sicht ist die Einführung eines ermäßigten Mehrwertsteuersatzes für arbeitsintensive Dienstleistungen wegen der damit verbundenen Abgrenzungsprobleme und Missbrauchgefahren nicht unproblematisch. So bereitet z.B. eine möglichst klare und unbürokratisch umsetzbare Definition haushaltsnaher Dienstleistungen oder handwerklicher Arbeiten große Probleme.

4.2.3.2 Subvention haushaltsnaher Dienstleistungen

Die Grundidee der direkten Förderung haushaltsnaher Dienste folgt einem ähnlichen Muster, wie die Förderung nach einem ermäßigten Mehrwertsteuersatz. Durch eine branchenspezifische Kosten- und in Folge dessen auch Preissenkung sollen über eine gesteigerte Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen im begünstigten Segment auch die Nachfrage und/oder das Angebot an Arbeitskräften gesteigert werden. Die Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen kann über verschiedene Wege erfolgen.

Steuerliche Förderung

Ein auf die Nachfrage nach Arbeitskräften gerichteter Ansatz wurde mit dem 1990 geschaffenen und 1997 ausgeweiteten sogenannten „Dienstmädchenprivileg“⁴⁹⁴ verfolgt. Danach waren Aufwendungen für hauswirtschaftliche Beschäftigungsverhältnisse unter den dort genannten Voraussetzungen ab 1990 bis zu 6.135,50 € und ab 1997 bis zu 9.203,25 € im Jahr als Sonderausgaben abziehbar. Diese Regelung hat jedoch kaum Wirkung entfaltet und die erhofften Beschäftigungseffekte blieben aus. Die Zahl der in Privathaushalten Beschäftigten ist nach der Ausweitung der Regelung 1997 bis 1999 lediglich von 33.818 auf 38.109 gestiegen. Die jährlichen Steuermindereinnahmen betragen rd. 46 Mio. €. ⁴⁹⁵ Darüber hinaus hat die Regelung des Sonderausgabenabzugs dazu geführt, dass überwiegend einkommensstarke Haushalte begünstigt wurden, die vermutlich oftmals auch ohne staatliche Förderung eine Haushaltshilfe beschäftigt hätten. ⁴⁹⁶ Mit dem Zweiten Gesetz zur Familienförderung wurde das „Dienstmädchenprivileg“ abgeschafft. ⁴⁹⁷

Auf der Grundlage der Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998 hatte sich die Bundesregierung in der letzten Legislaturperiode das Ziel gesetzt, die Beschäftigungschancen privater Dienstleistungen besser nutzen zu wollen. ⁴⁹⁸ Entsprechend hatte die SPD-Fraktion im Frühjahr 2000 ein Aktionsprogramm „Haushaltsbezogene Dienstleistungen“ vorgestellt, in dem u.a. auch die Nachfrage nach Haushaltsdienstleistungen durch eine steuerliche Förderung angeregt werden sollte. Je nach Anzahl der im Haushalt lebenden Kinder sollten Haushalte für eine bestimmte Zahl von in Anspruch genommenen Dienstleistungsstunden bis zu 7,67 € pro Stunde von der Einkommensteuerschuld absetzen können. Für den Fall, dass die Steuerschuld geringer als der Förderbetrag ist, sollte nach dem Konzept eine entsprechende Erstattung erfolgen.

Flankiert werden sollte das Programm durch ergänzende Maßnahmen in den Bereichen Existenzgründung und Anschubfinanzierung von Dienstleistungsagenturen, deren Zahl auf 1.600 erhöht werden sollte, sowie Qualifizierung. Das Konzept wurde in verschiedenen Gremien diskutiert, dann aber nicht weiter verfolgt.

Die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ hat zur Nachfragestimulierung einen dem „Dienstmädchenprivileg“ vergleichbaren Ansatz vorgeschlagen. Danach sollen die „Ich AG“ und „Familien AG“ vorrangig und die „Mini-Job“-Inhaber ausschließlich für private Haushalte tätig werden. Die beauftragenden Haushalte erhalten die Möglichkeit, die Ausgaben von der Steuerschuld ab-

⁴⁹⁴ § 10 Absatz 1 Nr. 8 EStG

⁴⁹⁵ Schupp [2002] S. 14

⁴⁹⁶ Schupp [2001] S. 201, 208, Schupp [2002] S. 2, 11, 14

⁴⁹⁷ Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Familienförderung, Deutscher Bundestag, 14. Legislaturperiode, Drucksache 14/6160 vom 29. Mai 2001

⁴⁹⁸ In Abschnitt 7 der Koalitionsvereinbarung heißt es: „Die neue Bundesregierung wird Voraussetzungen dafür schaffen, daß die Beschäftigungschancen des Dienstleistungssektors besser genutzt werden. Dazu werden Haushaltsdienstleistungen und private Dienstleistungsagenturen gefördert.“

ziehen zu können. Für einkommensschwache und Rentnerhaushalte soll sogar die Einführung einer steuerlichen Gutschrift geprüft werden.⁴⁹⁹

Im Zuge der Umsetzung der Vorschläge hat die Bundesregierung mit dem „Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“⁵⁰⁰ seit dem 1. Januar 2003 die Möglichkeit geschaffen, 10 % der Aufwendungen für die Beschäftigung eines „Mini-Job“-Inhabers von der Steuerschuld abzusetzen. Der Höchstbetrag wurde auf 510 € im Jahr begrenzt. Gleichzeitig hat der Arbeitgeber an Stelle der 25 %-igen nur eine reduzierte Pauschalabgabe von 12 % zu leisten, sofern der „Minijob“ ausschließlich in Privathaushalten ausgeübt wird (siehe auch 4.2.2.1).

Wer in seinem Haushalt einen Arbeitnehmer sozialversicherungspflichtig beschäftigt, kann 12 % seiner Aufwendungen, d.h. etwa den Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung von der Steuerschuld absetzen. Der Höchstbetrag ist in diesem Fall auf 2.400 € im Jahr begrenzt.

Um eine große Hürde für das Zustandekommen von Arbeitsverträgen zwischen privaten Haushalten als Arbeitgeber und Haushaltshilfen zu erleichtern, wurde unabhängig von der steuerlichen Förderung der Nachfrage darüber hinaus 1997 ein Haushaltsscheckverfahren eingeführt. Ziel dieses Verfahrens war nicht die Kostenentlastung, sondern der Abbau der bürokratischen Verpflichtungen, die für den Arbeitgeber bei der Begründung eines Arbeitsverhältnisses bestehen (Beantragung einer Betriebsnummer beim Arbeitsamt, Meldung bei zuständiger Krankenkasse, monatliche Berechnung der Sozialversicherungsbeiträge, Meldung an Unfallversicherung, ggf. Berechnung und Abführung der Lohnsteuer usw.).

Nach dem Haushaltsscheckverfahren füllt der Arbeitgeber gemeinsam mit dem Arbeitnehmer den Haushaltsscheck aus und die Krankenkasse übernimmt die Berechnung und Abführungen der Sozialversicherungsbeiträge mit Ausnahme der Unfallversicherung. Die übrigen Arbeitgeberpflichten bleiben allerdings weiter bestehen. Haushaltsschecks können bis zu einem monatlichen Arbeitsentgelt von 766,93 € ausgestellt werden. Allerdings trägt der Privathaushalt als Arbeitgeber den gesamte Sozialversicherungsbeitrag.

Das Haushaltsscheckverfahren wurde bisher kaum in Anspruch genommen. Im Jahresdurchschnitt 1999 wurde nur in 5.000 Fällen eine sozialversicherungspflichtige Tätigkeit ausgeübt, bei der das Haushaltsscheckverfahren zur Anwendung kam. Dies entspricht lediglich 13 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in privaten Haushalten.⁵⁰¹ Die Hauptursache hierfür dürfte vor allem darin liegen, dass dieses Verfahren letztlich sogar mit einer zusätzlichen Kostenbelastung für den Arbeitgeber durch die allein zu tragenden Sozialversicherungsbeiträge verbunden ist.

⁴⁹⁹ Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ [2002] S. 170 f.

⁵⁰⁰ BGBl. I, S. 4621

⁵⁰¹ Schupp [2001] S. 201

Dienstleistungsagenturen

Konzeption

Ein weiterer Mitte der neunziger Jahre entwickelter Ansatz zur gezielten sektoralen Förderung von Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte wurde in der Förderung von Dienstleistungsagenturen gesehen. Unter Dienstleistungsagenturen werden überwiegend keine Personalvermittler, sondern Dienstleistungsunternehmen verstanden, die selbst Dienste anbieten und entsprechende Arbeitnehmer beschäftigen.

Dienstleistungsagenturen weisen aus Sicht der Beschäftigten und der Nachfrager solcher Leistungen eine Reihe von Vorteilen auf. So haben die meisten privaten Haushalte kein Bedarf nach einer Vollzeitkraft, sondern benötigen lediglich hin und wieder eine Haushaltshilfe. Zudem haben private Haushalte wenig Erfahrungen als Arbeitgeber und werden von den umfangreichen Pflichten abgeschreckt. Diese Aufgaben werden von der Agentur wahrgenommen. Nicht zu unterschätzen ist auch, dass oft Hemmungen bestehen, fremde Personen ohne Aufsicht in ihrem Haushalt arbeiten zu lassen. Die von der Agentur bereitgestellten Arbeitskräfte sind in dieser Hinsicht bereits erprobt und vertrauenswürdig. Zudem gewährleistet die Agentur unabhängig von Urlaub und Krankheit einzelner Mitarbeiter eine regelmäßige Dienstbereitschaft.

Für die Beschäftigten hat eine Agentur den Vorteil, dass die individuellen Arbeitswünsche im Hinblick auf die Arbeitszeit und das Arbeitsvolumen besser mit der konkreten Nachfrage nach Leistungen abgestimmt werden können. Die Arbeitspläne können effizienter abgestimmt und der Einsatz optimiert werden. Darüber hinaus kann die Agentur auch bedarfsgerechte Qualifizierungsmaßnahmen veranlassen. Im Ergebnis sollen durch das Konzept vollwertige sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse im Rahmen normaler betrieblicher Strukturen geschaffen werden.⁵⁰²

Praktische Erfahrungen

Die meisten Dienstleistungsagenturen wurden in den Jahren 1997 und 1998 gegründet. Die Förderung dieser Projekte erfolgte aus verschiedenen Quellen (Länder, Kommunen, Bund, EU) und setzte sich in der Regel aus einer Subvention der „Overhead-Kosten“ und der Förderung für die einzelnen Beschäftigten im Rahmen des Arbeitsförderungs- oder Sozialhilferechts zusammen. Zum Stichtag 31. Oktober 1998 waren 1.046 Personen, davon 199 im Management und 847 im Servicebereich beschäftigt. Die Dienstleistungsagenturen hatten zu diesem Zeitpunkt 3.571 Kunden akquiriert, davon 78 % Privathaushalte.⁵⁰³

Im Jahre 2000 bestanden bundesweit rund 130 Dienstleistungsagenturen, die mit öffentlichen Mitteln, insbesondere im Rahmen des Haushaltstitels „zusätzliche Wege der Arbeitsmarktpolitik“ und der

⁵⁰² Bittner, Weinkopf [2002] S. 20

⁵⁰³ ebenda S. 116

Freien Förderung durch die Arbeitsämter gefördert wurden. Deren Zahl hat sich inzwischen nach dem Auslaufen der Bundesmittel und dem Rückgang ergänzender Finanzmittel der Länder verringert.

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht sind die Dienstleistungsagenturen nur dank einer massiven Subvention tragfähig. So lag der Gesamtkostendeckungsgrad bei drei in Nordrhein-Westfalen erprobten und vom Institut für Arbeit und Technik in Gelsenkirchen (IAT) evaluierten Modellversuchen im Durchschnitt bei 46 bis 57 %, wobei die Kosten, die direkt mit den Servicekräften verbunden waren, fast vollständig durch die Umsatzerlöse gedeckt wurden. Trotz der hohen Subvention lagen die Preise für die Dienstleistungen mit 11,89 € im bundesweiten Durchschnitt deutlich über den Schwarzmarktpreisen.

Auch die Erwartungen, die an die Beschäftigungseffekte gestellt worden sind, konnten nicht erfüllt werden. Nachdem die Zahl der Dienstleistungsagenturen seit 2000 wieder zurückgeht, dürften im Höchsthalle insgesamt kaum mehr als 2.000 Arbeitsplätze in diesem Bereich bestanden haben.⁵⁰⁴

Gleichwohl besteht mit dem „Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen“ seit dem 1. Januar 2003 die Möglichkeit, die Kosten für haushaltsnahe Dienstleistungen, die durch ein Unternehmen oder eine Agentur vermittelt werden, zu 20 % von der Steuerschuld abzusetzen. Der jährliche Höchstbetrag ist auf 600 € begrenzt.

Theoretische Untersuchungen

Obwohl die bisherigen Ergebnisse der praktischen Erprobung von Dienstleistungsagenturen zu bescheidenen Ergebnissen geführt haben, werden sowohl in der wissenschaftlichen Diskussion als auch im politischen Raum nach wie vor erhebliche Potentiale für die Erschließung von Beschäftigungspotentialen im Bereich haushaltsnaher Dienste durch eine Ausweitung des Konzeptes der Dienstleistungsagenturen vermutet.

So wird in einem für das nordrhein-westfälische Arbeitsministerium angefertigten Gutachten des IZA empfohlen, haushaltsnahe Dienstleistungen zu fördern (zu weiteren Ergebnissen des Gutachtens siehe 4.1.1.2).⁵⁰⁵ In einer Simulation wurde die Wirkung der Senkung der Preise für haushaltsbezogene Dienstleistungen auf die Nachfrage untersucht. Bei einer Reduktion der Preise um 10 % würden sich 0,35 Mio. Haushalte erstmals für die Inanspruchnahme einer Haushaltsdienstleistung aussprechen. Bei einer Reduktion um 40 % würden nach den Berechnungen sogar 1,7 Mio. Haushalte in diesen Markt eintreten.

Ausgehend von den Annahmen zur Nachfragereaktion auf Preisänderungen wurden zwei Modelle im Hinblick auf deren Beschäftigungs- und fiskalischen Auswirkungen untersucht. In beiden Modellen erhält jeder Haushalt eine nicht näher bestimmte prozentuale Förderung bei Inanspruchnahme einer

⁵⁰⁴ ebenda S. 114, 117, 155, 157

⁵⁰⁵ Schneider, H., Zimmermann et al. [2002] S. 56 ff.

durch die Agentur vermittelten Leistung. Ferner wird die Leistung der Agentur von der Mehrwertsteuer befreit.

Im Modell I kommen die Beschäftigten in der Agentur ausschließlich aus der Stillen Reserve und nehmen geringfügige Beschäftigungsverhältnisse auf (siehe 4.2.2), wobei die Agenturen von der Zahlung der bis zum 31. März 2003 geltenden pauschalen 10 % an die Gesetzliche Krankenversicherung und der 12 % an die Gesetzliche Rentenversicherung befreit werden.

Das Modell II unterscheidet sich vom ersten dadurch, dass die zusätzlichen Arbeitskräfte zuvor arbeitslos waren und nun reguläre sozialversicherungspflichtige Vollzeitarbeitsplätze besetzen, wobei die Arbeitgeberbeiträge ebenfalls gefördert werden. Die Betreiberkosten der Agentur werden in den Berechnungen nicht berücksichtigt.

Damit kombiniert das IZA die Förderung von Arbeitsnachfrage durch eine nicht näher bestimmte Förderung der Haushalte und von Arbeitsangebot durch die Freistellung vom pauschalen Beitrag zur Sozialversicherung (Modell I) bzw. die Übernahme der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung (Modell II) mit der Mehrwertsteuersenkung, genauer gesagt sogar Mehrwertsteuerbefreiung (siehe 4.2.3.1).

Beide Modelle werden in zwei Fördervarianten untersucht (Preisreduktion von 10 und 20 %). Im Modell I entsteht bei einer Kostenreduktion von 10 % eine zusätzliche Nachfrage von rd. 0,35 Mio. Haushalten. Bei einer Kostenreduktion von 20 % steigt sie auf knapp 0,75 Mio. Haushalte. Im Modell II, bei dem unterstellt wird, dass eine Person den Bedarf von vier Haushalten deckt, errechnet das IZA bei einer 10 %-igen Preisreduktion eine zusätzliche Nachfrage, die etwa 88.000 Vollzeitstellen. Bei einer 20 %-igen Preisreduktion entspricht der Nachfrageanstieg sogar mehr als 186.000 Vollzeitstellen.

Die Nettokosten der Förderung belaufen sich beim Modell I auf jährlich 1,4 Mrd. € bei der 10 %-igen Preisreduktion und 3,1 Mrd. € bei der 20 %-Variante. Für jeden zusätzlich nachfragenden Haushalt entstehen so Ausgaben von 3.989 bzw. 4.172 € im Jahr. Beim Modell II beläuft sich der Förderbedarf auf 1,7 Mrd. € bzw. 3,0 Mrd. €. Unter Berücksichtigung zusätzlicher Einnahmen reduziert sich die Belastung auf 0,3 Mrd. € bzw. 0,7 Mrd. €. Nach den Berechnungen des IZA trägt sich das Modell II im Grunde also selbst.

Das DIW hat, anknüpfend an die IZA-Studie ebenfalls eine Analyse zu den Auswirkungen einer Förderung von Dienstleistungsagenturen vorgelegt.⁵⁰⁶ Dabei übernimmt das DIW die Annahmen zu den Auswirkungen der Förderung auf die Nachfrage aus dem IZA-Gutachten, so dass die Ergebnisse übereinstimmen.

⁵⁰⁶ Brück, Haisken-De New, Zimmermann [2002]

In der DIW-Studie wird das Spektrum der Fördervarianten erweitert, in dem die Wirkung von Lohnsubventionen von bis zu 50 % untersucht werden.⁵⁰⁷ Die Ergebnisse für die Varianten einer 10 und 20 %-igen Förderung entsprechen denen des IZA-Gutachtens. Bei einer 50 %-igen Förderung steigt die Nachfrage nach Haushaltshilfen um über 2,2 Mio. geringfügige Beschäftigungsverhältnisse. In der Modellvariante I besteht ein Förderbedarf von 10,5 Mrd. €, so dass sich die Kosten je neuem geringfügigem Beschäftigungsverhältnis auf 4.773 € im Jahr belaufen. Bezogen auf die Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse ergibt sich ein Förderbedarf von 12,2 Mrd. €. Der ausgewiesene Förderbetrag je Vollzeitjob beträgt 6.177 €, so dass von 1,97 Mio. neuen sozialversicherungspflichtigen Vollzeitjobs ausgegangen wird.

Die Ergebnisse der beiden Studien sind allerdings aus mehreren Gründen nur schwer nachvollziehbar. Abgesehen davon, dass die theoretischen Nachfragewirkungen vor dem Hintergrund vorliegender mikroökonomischer Schätzungen der Nachfragefunktionen recht hoch erscheinen (siehe 4.1.1.2 und 4.1.2.2), bleiben z.B. bei der konkreten Ausgestaltung der Förderung Fragen offen.

So bleibt unklar, wie das konkrete Fördermodell tatsächlich gestaltet ist und welche Subventionshöhe jeweils tatsächlich erreicht wird. Während im IZA-Gutachten von Preisreduktionen die Rede ist, wird bei den offenbar identischen Varianten in der DIW-Studie von Lohnsubventionen, d.h. von einer Subvention auf Basis der Bruttolöhne gesprochen. Da die Lohnkosten selbst im beschäftigungsintensiven Bereich der haushaltsnahen Dienste nicht die einzigen Kosten sind, ist eine relative Lohnkostensenkung auch bei einem unmittelbaren Durchreichen der Subventionen auf die Preise nicht mit einer relativen Preissenkung in gleicher Höhe verbunden, so dass beide Begriffe in diesem Zusammenhang eigentlich nicht synonym gebraucht werden können.

Unabhängig von der Bezeichnung bleibt auch die konkrete Ausgestaltung der offenbar identischen Förderkonzeptionen unklar. So wird nicht deutlich, welches tatsächliche Fördervolumen sich hinter der „Preisreduktion“ bzw. „Lohnsubvention“ in der jeweils ausgewiesenen Variante versteckt, da die Förderung mehrere Komponenten enthält.

So ist die vorgesehene Mehrwertsteuersatzbefreiung, die allein schon zu einer Preisreduktion um gut 13 % führt, nicht in der ausgewiesenen „Preisreduktion“ bzw. „Lohnkostensubvention“ enthalten. Auch die Befreiung von der pauschalen Beitragspflicht bei Modell I bzw. der Subvention der Arbeitgebersozialversicherungsbeiträge in Modell II, die jeweils über 20 % liegen, ist in den ausgewiesenen Werten der „Preisreduktion bzw. Lohnsubvention“ offenbar nicht enthalten.

Im Ergebnis tritt zu der 10 bis 50 %-igen Subvention des Bruttolohns damit noch die Mehrwertsteuerbefreiung in Höhe von 15 % des Nettopreises und die Subvention der Arbeitgebersozialversicherungsbeiträge bzw. der Pauschalabgabe bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen von jeweils mehr als

⁵⁰⁷ Im IZA-Gutachten ist allerdings von Preisreduktionen und anderen Förderelementen die Rede. Da die Ergebnisse für die auch im IZA-Gutachten berechneten Varianten identisch sind, liegt beiden Studien aber offenbar das gleiche Fördermodell zugrunde.

20 % hinzu. Darüber hinaus wird im IZA-Gutachten noch von der Nachfrageförderung durch eine prozentuale Förderung der entstehenden Kosten seitens der Haushalte gesprochen, die allerdings in der DIW-Studie nicht erwähnt wird. Unklar bleibt, ob diese, in den Prozentsätzen nicht enthaltenen Subventionskomponenten bei den Kostenberechnungen Berücksichtigung gefunden haben.

Hinzu tritt noch ein weiteres Problem. Die praktischen Erfahrungen haben gezeigt, dass die sogenannten Overhead-Kosten eine große Rolle bei der Frage der Kostendeckung in den Dienstleistungsagenturen spielen. Insofern bleibt unverständlich, warum die Betreiberkosten der Agenturen in den Berechnungen unberücksichtigt bleiben, da diese das betriebswirtschaftliche Ergebnis der Agenturen und damit deren Tragfähigkeit wesentlich mitbestimmen. Dieser Aspekt dürfte bei der Beurteilung der fiskalischen Wirkungen durchaus ins Gewicht fallen.

Insgesamt scheinen die von IZA und DIW errechneten Wirkungen auch vor dem Hintergrund der bescheidenen Ergebnisse bei der praktischen Erprobung sehr optimistisch zu sein. Hinzu kommt, dass die Subventionsleistungen deutlich über den ausgewiesenen Prozentsätzen liegen. Selbst wenn die hohen Beschäftigungseffekte eintreten, steht dem somit ein enormer Subventionsaufwand gegenüber, der im Falle der 50 %-igen Förderung wegen der Mehrwertsteuerbefreiung und der Subvention der Arbeitgebersozialversicherungsbeiträge bzw. der Pauschale bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen immerhin mehr als 85 % des Bruttolohns ausmacht. Selbst bei der 10 %-Variante beträgt die Subvention, bezogen auf den Bruttolohn immer noch mehr als 45 %.

Nach Modellberechnungen des IAT würde sich die Förderung von Dienstleistungsagenturen erst dann lohnen, wenn bei einer Jahresarbeitszeit der Beschäftigten in Dienstleistungspools von 1.900 Stunden bei Vollarbeitszeit 1.400 Stunden verkauft werden. Die Subvention je verkaufter Dienstleistungsstunde müsste bei einem Gesamtstundenpreis inklusive Mehrwertsteuer von 17,90 € bei 7,67 € je Stunde liegen. Pro geschaffenen Arbeitsplatz läge die Subvention dann bei 10.717 € im Jahr und damit deutlich über den Werten in den Studien von IZA und DIW. Unter Berücksichtigung der Mehreinnahmen aus der zusätzlichen Beschäftigung und den Minderausgaben bei der Arbeitslosenunterstützung tragen sich die Subventionskosten nach den Berechnungen des IAT unter den genannten Prämissen dann selbst.⁵⁰⁸

Bewertung

Weder die Stimulierung der Nachfrage über steuerliche Anreize noch die Förderung von Dienstleistungsagenturen hat bisher zu nennenswerten Beschäftigungseffekten geführt.

Das 2001 abgeschaffte sogenannte "Dienstmädchenprivileg" hatte nur geringe Wirkungen entfaltet, die vermutlich zum großen Teil auf Mitnahmeeffekte zurückzuführen waren.

⁵⁰⁸ Bittner, Weinkopf [2002] S. 175 f.

Die ursprünglich gehegten Hoffnungen, die Dienstleistungsagenturen könnten nach einer vergleichsweise kurzen Anschubfinanzierungsphase kostendeckend arbeiten, haben sich nach den Erfahrungen verschiedener Modellversuche nicht erfüllt. Dauerhaft kann das Konzept der Dienstleistungsagenturen nur dann erfolgreich sein, wenn die öffentliche Förderung auf einem hohem Niveau fortgeführt wird. Selbst bei einer hohen Beschäftigtenzahl in einer Agentur und bei sehr effizienten Strukturen der Organisation würden die am Markt erzielbaren Preise nicht ausreichen, um die tatsächlichen Kosten der Agenturen zu decken.⁵⁰⁹

Die vorliegenden theoretischen Studien zeigen, dass der Subventionsaufwand erheblich sein muss, wenn nennenswerte Beschäftigungseffekte eintreten sollen. Damit stellt sich wie bei den anderen Förderansätzen die Frage nach den kreislaufwirtschaftlichen Effekten, die sich aus der Gegenfinanzierung ergeben (siehe 4.1.1.3).

Da es sich bei der Förderung von Dienstleistungsagenturen, wie bei der ermäßigten Mehrwertsteuer um einen sektoralen Förderansatz handelt, sind darüber hinaus auch denkbare gegenläufige Effekte zu berücksichtigen. So besteht die Gefahr, dass Erbringer von vergleichbaren Leistungen außerhalb der subventionierten Dienstleistungsagenturen vom Markt verdrängt werden. Hinzu kommt, dass ein flächendeckender Einsatz von Dienstleistungsagenturen die Gefahr von Missbräuchen in sich birgt, wenn die Agenturen auch Dienste erbringen, die nicht den förderfähigen haushaltsbezogenen Diensten entsprechen. Der Nettobeschäftigungseffekt hängt also sehr stark von der Austarierung und Abgrenzung der begünstigten Bereiche ab.

Da das Beschäftigungssegment der haushaltsbezogenen Dienste gerade für die Zielgruppe der Geringqualifizierten besonders geeignet erscheint, geht ein solcher gezielter Förderansatz im Grundsatz in die richtige Richtung. Allerdings steht kein anderes Beschäftigungssegment so unmittelbar in Konkurrenz zur „Schwarzarbeit“ aber auch zur „Eigenarbeit“, wie die haushaltsbezogenen Dienste, so dass ein Ansatz zur gezielten Förderung dieser Tätigkeiten nicht ohne massive Förderung auskommt, wenn nennenswerte Beschäftigungswirkungen erreicht werden sollen.

Um den erheblichen Aufwand in Grenzen zu halten, kommt daher ein solcher gezielter Förderansatz letztlich nur dann in Frage, wenn er in ein Gesamtpaket von anderen ergänzenden Maßnahmen eingebunden wird. In einem solchen Falle erscheint die gezielte Förderung von Beschäftigungschancen für Geringqualifizierte über Dienstleistungsagenturen oder direkt in diesem sehr preissensiblen Segment eine denkbare ergänzende Maßnahme zur Verbesserung der Beschäftigungschancen für Geringqualifizierte.

Die seit dem 1. Januar 2003 geschaffenen Möglichkeiten der Reduzierung der Steuerschuld um einen Teil der Aufwendungen für haushaltsbezogene Dienste sowohl bei der Inanspruchnahme von Diensten einer Agentur als auch bei der unmittelbaren Beschäftigung einer im Rahmen eines „Minijobs“ oder

⁵⁰⁹ ebenda S. 2, 158 f.

einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung kann zu einer zusätzlichen Nachfrage nach haushaltsbezogenen Dienstleistungen führen.

Durch die Möglichkeit, auch die Inanspruchnahme von Leistungen, die durch eine Agentur vermittelt werden, absetzen zu können, werden beide Förderansätze in gewisser Weise kombiniert.

Die Wirkungen dürften die bescheidenen Effekte des erst 2001 abgeschafften „Dienstmädchenprivilegs“ übersteigen, da nunmehr der Abzug von der Steuerschuld und nicht mehr von der Bemessungsgrundlage erfolgt. Ob ein nennenswerter Nachfrageimpuls ausgelöst wird, muss allerdings abgewartet werden. Abzuwarten bleibt auch, wie die mit der Ausnahme vom steuerlichen Grundsatz, dass Aufwendungen für die private Lebensführung nicht abziehbar sind, verbundenen erheblichen Abgrenzungsprobleme und damit Missbrauchsgefahren verhindert werden können.

4.3 Zusammenfassung

Um das Ungleichgewicht des Arbeitsmarktes zwischen dem Angebot und der Nachfrage nach Geringqualifizierten, das sich in einem angebotsseitigen Überhang von rd. 3 Mio. äußert, nachhaltig abzubauen, müssen neue Beschäftigungsmöglichkeiten im Bereich einfacher, niedrigproduktiver und gering entlohnter Arbeiten geschaffen werden.

Ausgehend von den in Abschnitt 3 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 Subventionsmodellen, die in erster Linie auf den generellen Abbau des Abgabenteils im unteren Lohnbereich und eine Erweiterung der Lohnspreizung nach unten gerichtet sind, werden auch noch eine Reihe von spezifischen, auf die Zielgruppe der Transferleistungsempfänger beschränkte Modelle diskutiert und erprobt, die in erster Linie darauf gerichtet sind, die negativen Wirkungen des Abgaben-Transfer-Systems und hier insbesondere die hohen Transferentzugsraten abzuschwächen.

Daneben 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).

Dabei zeigt sich, dass keine der Maßnahmen 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. Der Subventionsaufwand je zusätzlich geschaffenen Arbeitsplatz ist unvertretbar hoch.

Hinzu kommt, dass eine Subvention der Sozialversicherungsbeiträge ohne ergänzende Maßnahmen kaum Anreize für Transferempfänger zur Arbeitsaufnahme bietet, da die bestehenden Fehlanreize weitgehend unberührt bleiben, so dass die Maßnahme an einer wesentlichen Zielgruppe vorbeigeht.

Aber auch der vor dem Hintergrund dieser Erkenntnis 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 laufenden oder bereits abgeschlossenen Modellprojekten.

Unabhängig davon, ob es sich dabei um Zuschussmodelle auf der Grundlage des Arbeitsförderungs- oder Sozialhilferechts oder aber auch auf der Grundlage von Sonderprogrammen des Bundes und der Länder handelt, konnte bisher kein Konzept überzeugen. Auch wenn viele dieser Modellversuche noch laufen und eine abschließende Evaluierung selbst bei den abgeschlossenen Projekten überwiegend auch noch nicht vorliegt, deuten die Zwischenergebnisse an, dass auch bei isolierter Betrachtung der Maßnahme ohne Berücksichtigung von möglichen Mitnahme-, „Drehtür-“, und Verdrängungseffekten die Beschäftigungswirkungen gering bleiben. Eine wesentliche Ursache für die bescheidenen Erfolge dieser Modellversuche liegt letztlich auch hier darin, dass die bestehenden Fehlanreize für die Beschäftigungsprobleme Geringqualifizierter nur marginal berührt werden.

Insgesamt zeigen sowohl die empirischen Erfahrungen, wie auch die theoretischen Studien, dass ein isoliertes Kombilohnmodell per Saldo nicht zu einem nennenswerten Beschäftigungsaufbau in Deutschland beitragen kann.

Aber auch alternative Konzepte, wie das negative Einkommensteuerkonzept, das auf den ersten Blick eine Reihe von Vorzügen aufweist, wenn gleichzeitig wesentlichen Teile des sozialen Sicherungssystems integriert werden könnten, 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. Hinzu kommt, dass ein umfassendes negatives Einkommensteuerkonzept mit einer umfassenden Reform des gewachsenen Sozialleistungssystems verbunden wäre und damit – abgesehen von den ebenfalls tangierten föderalen Zuständigkeitsproblemen – politisch nur schwer umsetzbar wäre.

Ob mit der administrativ relativ einfach umsetzbaren Ausweitung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse ein nennenswerter Beitrag zur Verbesserung der Beschäftigungschancen Geringverdiener geleistet werden kann, muss ebenfalls bezweifelt werden, da die Anhebung der Geringverdienergrenze aus theoretischer Sicht zu gegenläufigen Effekten führt. Zwar werden auch zusätzliche Anreize zur Beschäftigungsaufnahme für bestimmte Personengruppen induziert. Auf der anderen Seite werden die Anreize zur Anpassung und Aufspaltung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse verstärkt.

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 würden Beschäftigungseffekte lediglich dadurch erkaufte werden, dass ein größerer Teil der Beschäftigten aus der vollen sozialen Absicherung herausgelöst wird.

Hinzu kommt, dass die Anhebung der Geringverdienergrenze für die Personen, die auf Grund der individuellen Haushaltssituation auf ein Einkommen angewiesen sind, mit dem sie allein ihren Lebensunterhalt bestreiten müssen, keine ausreichende Perspektive bietet, so dass die Regelung an dieser Zielgruppe im Prinzip vorbeigeht.

Auch die mit der Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse zum 1. April 2003 verbundene Einführung einer arbeitnehmerseitigen Progressionszone von 401 bis 800 €, in der die Sozialversicherungsbeiträge auf den vollen Beitragssatz anwachsen, wird keine wesentlichen Beschäftigungsimpulse liefern, auch wenn damit die bisherige „Bruchwirkung“ oberhalb der Geringverdienergrenze abgemildert wird. Den damit verbundenen Einnahmeausfällen in der Sozialversicherung stehen keine entsprechenden Kompensationen auf der Ausgabenseite gegenüber, so dass die Einnahmeausfälle ceteris paribus über steigende Beitragssätze aufgefangen werden müssen. Im Ergebnis verschlechtern sich damit die Rahmenbedingungen für reguläre Beschäftigung durch steigende Lohnnebenkosten, so dass die Effekte trotz eines möglichen Anstiegs der geringfügigen Beschäftigung per Saldo überwiegend negativ sein dürften.

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.

Unabhängig von der Frage der Gegenfinanzierung der Kosten spricht zumindest aus theoretischer Sicht einiges dafür, dass ein ermäßigter Mehrwertsteuersatz auf arbeitintensive Leistungen per Saldo unter bestimmten Bedingungen positive Beschäftigungseffekte bewirken kann. Dies ist dann der Fall, wenn die Beschäftigungsintensität in anderen, durch die Veränderung der relativen Preise unmittelbar benachteiligten Branchen geringer ist. 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.

Da der Bereich der sehr preissensiblen haushaltsbezogenen Dienste in besonderem Maße in Konkurrenz zur „Schwarzarbeit“ und zur „Eigenarbeit“ steht, müssen die Anreize und damit die Subventionen schon erheblich sein, um nennenswerte Beschäftigungseffekte zu generieren. Auf der anderen Seite bieten haushaltsnahe Dienste sicher auch gute berufliche Einstiegsmöglichkeiten für Geringqualifizierte, so dass eine gezielte Förderung von haushaltsbezogenen Diensten unter veränderten Rahmenbedingungen sicher überlegenswert wäre.

Dabei muss abgewartet werden, welche Effekte die seit dem 1. Januar 2003 bestehenden Möglichkeiten zur Absetzung eines Teils der Aufwendungen für Haushaltsdienste von der Steuerschuld entfalten werden. Eingebunden in ein Maßnahmenpaket zur Förderung des Niedriglohnsektors kann die gezielte Förderung haushaltsnahe Dienste über eine Nachfragestimulierung durchaus sinnvoll sein.

Unabhängig von den auf mikroökonomischer Ebene zu erwartenden unmittelbaren Beschäftigungseffekten, die durch die verschiedenen diskutierten Maßnahmen entstehen können, müssen die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen und damit die Beschäftigungseffekte auf makroökonomischer Ebene berücksichtigt werden. Dabei sind zum einen die Kreislaufwirkungen zu beachten, die sich aus der notwendigen Gegenfinanzierung der zum Teil sehr kostenträchtigen Maßnahmen ergeben. Zum anderen spielen insbesondere bei den sektoral begrenzten oder zielgruppenspezifischen Maßnahmen auch die Auswirkungen auf die jeweils nicht begünstigten Sektoren bzw. Beschäftigtengruppen eine gewisse Rolle. Unter Berücksichtigung dieser, im Einzelfall nur schwer quantifizierbaren Effekte dürften die positiven Effekte, die auf der mikroökonomischen Ebene möglicherweise entstehen, zumindest teilweise wieder aufgezehrt werden.

Aus den Betrachtungen wird insgesamt deutlich, dass jede der diskutierten Maßnahmen für sich genommen nicht dazu geeignet zu sein scheint, einen nennenswerten Beitrag zur Verbesserung der Be-

schäftigung zu leisten. Dies liegt zum einen darin, dass die einzelnen Maßnahmen die eigentlichen Ursachen für die Beschäftigungsprobleme zum Teil kaum tangieren und zum anderen aber auch darin, dass die beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen insgesamt unberührt bleiben. Ein isolierter Ansatz zur Lösung von Strukturproblemen, der nur auf einseitige Subventionen setzt, reicht aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nicht aus, um die Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte nachhaltig zu verbessern.