



3. Esc.

A 22127 C

Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen
im Niedriglohnbereich: Wenig zielgerichtet und
teuer

499

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 27/99

Berlin

8. Juli 1999

66. Jahrgang

Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen im Niedriglohnbereich: Wenig zielgerichtet und teuer

Das Risiko, arbeitslos zu werden, ist für gering Qualifizierte besonders hoch. Auch die Chance einer Rückkehr in die Erwerbstätigkeit ist für niedrig qualifizierte Arbeitslose deutlich geringer. Eine geringere Qualifikation bedeutet in der Regel eine niedrige Produktivität, die eine Beschäftigung für die Unternehmen vor allem in Phasen raschen Strukturwandels bei gegebenem Lohnniveau offenbar nicht lohnend erscheinen läßt. Um die Erwerbschancen von gering Qualifizierten zu erhöhen und ihnen gleichzeitig auch ein „auskömmliches“ Einkommen zu sichern, wird in der sogenannten Benchmarking-Arbeitsgruppe beim „Bündnis für Arbeit“ über einen Vorschlag zur gestaffelten Bezuschussung von Sozialversicherungsbeiträgen für Beschäftigungsverhältnisse mit niedrigem monatlichen Einkommen nachgedacht. Dieses Konzept wirft eine Reihe von Problemen auf. Es begünstigt schon bestehende Beschäftigungsverhältnisse (Mitnahmeeffekte), erfordert hohe finanzielle Aufwendungen und wird auch Langzeitarbeitslosen nur wenig helfen, wieder Arbeit zu finden; diesen kann nur durch gezielte Fördermaßnahmen geholfen werden. Zudem sind die Verteilungswirkungen nach Maßgabe der Bedürftigkeit nicht hinreichend zielkonform.

Im folgenden werden zunächst die Effekte für die Beschäftigung und die Kosten analysiert und bewertet; im zweiten Teil dieses Berichtes werden ausgewählte Struktureffekte dargestellt.

Wirtschaftspolitische Analyse des Modells der Friedrich-Ebert-Stiftung

Mitglieder der Benchmarking-Gruppe beim „Bündnis für Arbeit“ sehen eine wesentliche Ursache der Arbeitslosigkeit in strukturellen Problemen bei Niedrigqualifizierten.¹ So wird vermutet, daß bei ihnen die Entlohnung (einschließlich der Lohnnebenkosten) über der erwarteten Produktivität liegt, die Beschäftigung dieser Personengruppe also für die Unternehmen nicht rentabel ist. In Hinblick auf das Arbeitsangebot wird darauf verwiesen, daß gering qualifizierte Nichterwerbstätige mit Arbeitslosen- und Sozialhilfe ein Einkommen erzielen können, das durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nicht ohne weiteres übertroffen wird („Transferfalle“).

Würde im unteren Einkommensbereich ein Teil der Beiträge zur Sozialversicherung (Lohn„neben“kosten) als Zuschuß (Subvention) vom Staat gezahlt, wären sowohl für den Arbeitgeber als auch für den Arbeitnehmer diese Arbeitsplätze attraktiver. Die Beschäftigung Niedrigqualifizierter könnte sich für den Arbeitgeber wieder lohnen, und gleichzeitig würden die Nettolöhne angehoben werden. Für die Niedrigqualifizierten würde die Erwerbsarbeit attraktiver, weil die Nettoeinkommen deutlich höher wä-

¹ Vgl. Wolfgang Streeck und Rolf G. Heinze: An Arbeit fehlt es nicht. In: Der SPIEGEL, Heft 19/1999, S. 38–45.

ren als das Einkommen aus Sozialhilfe/Arbeitslosenhilfe. Es spräche auch nichts mehr für die vielfach geforderte Senkung der Sozialhilfe/Arbeitslosenhilfe, die mit einer deutlichen Zunahme der Zahl einkommensschwacher Haushalte einhergehen würde.

Ein wirksamer Beitrag zum Abbau der hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland sei zu erwarten, weil die Wirkung, die aus der Lohnsubventionierung resultiert, größer sei, als dies durch eine weitergehende generelle, symmetrische Senkung der Beitragssätze für alle sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse der Fall wäre. Denn die Arbeitsnachfrage im Niedriglohnbereich reagiert elastischer auf Lohnsenkungen als die gesamtwirtschaftliche Arbeitsnachfrage.

Ein hohes Potential für zusätzliche Beschäftigung wird häufig im Bereich einfacher und personaler Dienstleistungen gesehen. Diese Annahme liegt vielen Forderungen nach einem Niedriglohn-Sektor in Deutschland zugrunde — wobei freilich nicht berücksichtigt wird, daß die These einer „Dienstleistungs-Lücke“ im Bereich einfacher Tätigkeiten weitgehend nur auf einer unzureichenden Messung „geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse“ beruht.²

Grundzüge des FES-Modells

Das Modell zur Subventionierung von Sozialbeiträgen wurde von der „Zukunftskommission“ der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)³ skizziert und anschließend in Form eines „gestaffelten Zuschusses zu den Sozialversicherungsbeiträgen“ aus der Benchmarking-Gruppe als FES-Modell in die öffentliche Debatte gebracht. Es liegt in mehreren Varianten vor. Hier wird eine „mittlere Variante“ vorgestellt, bei der bis zu einem monatlichen Vollerwerbseinkommen von 1 400 DM die Sozialversicherungsbeiträge voll vom Staat übernommen werden (unterhalb einer Bagatellgrenze von 300 DM wird kein Zuschuss gezahlt). Bis zum doppelten Betrag dieser Zuschußgrenze, also bis zu 2 800 DM im Monat, soll der staatliche Zuschuß schrittweise bis auf Null abgeschmolzen werden (Abbildung 1). Bei Teilzeitbeschäftigten wird der Zuschuß — unter der Annahme einer Normalarbeitszeit von 35 Stunden — anteilig gezahlt (bei Überstunden erfolgt kein höherer Zuschuß).⁴ Nach diesem Modell würden die Arbeitskosten für die Unternehmen sinken und gleichzeitig die Nettolöhne für die Beschäftigten steigen. Dabei wird vorausgesetzt, daß es durch den Zuschuß nicht zur Absenkung der Bruttolöhne im Niedriglohnbereich kommt.

Effekte auf die Arbeitsnachfrage

Für Deutschland liegen keine eindeutigen und stabilen Schätzungen über die Nachfrageelastizitäten für Erwerbspersonen mit niedriger Produktivität vor. Zimmermann und Bauer⁵ sowie Buslei et al.⁶ haben die Lohnko-

stenelastizitäten für Niedrigqualifizierte in der Größenordnung von -0,85 bis -0,20 errechnet.⁷

Im unteren Einkommensbereich (bis 2 800 DM/Monat) würden nach dem FES-Modell die Arbeitskosten gegenwärtig um maximal 20,75 Prozent gesenkt. Je nach der zugrunde gelegten Elastizität beläuft sich die dadurch angestoßene Arbeitsnachfrage nach einfachen Tätigkeiten auf 50 000 bis 220 000 neue sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze. Negative gesamtwirtschaftliche Effekte, die bei der Finanzierung des Programms auftreten können, sind dabei nicht eingerechnet.

Anreize zur Arbeitsaufnahme

Die Befürworter einer Lohnsubvention weisen darauf hin, daß nicht zuletzt wegen eines unzureichenden „Lohnabstandsgebots“ viele, wenn nicht die meisten, Bezieher von Sozial- und Arbeitslosenhilfe (und wohl auch von Arbeitslosengeld) nicht bereit seien, eine schlecht bezahlte Erwerbstätigkeit aufzunehmen, da das Nettoeinkommen

² Vgl. zusammenfassend Gert Wagner: Einige Bemerkungen zur Diskussion einer „Dienstleistungslücke“ in (West)Deutschland. In: Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 48, 1999, S. 77–92, sowie z. B. Thomas Gries und Angela Birk: Die US-Dienstleistungsgesellschaft — ein Modell für Deutschland? In: Wirtschaftsdienst, Heft 5, 1999, S. 300–306. Im Gegensatz zur populären Debatte, die bei einfachen Diensten eine „Lücke“ vermutet, ist diese eher für (hoch)qualifizierte Dienste anzunehmen.

³ Vgl. den Endbericht der Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung: Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele — ein Weg. Bonn 1998, S. 266 f.

⁴ Formelmäßig kann man das Modell wie folgt darstellen: Während bei Vollzeitbeschäftigten bis zur Höhe des ersten Schwellenwertes der volle Sozialversicherungsbeitrag erstattet wird (1), wird der Zuschuß bei Einkommen, die höher sind als die erste Schwelle (2), nur noch degressiv gewährt und ist bei Erreichen des zweiten Schwellenwertes gleich 0.

(1) $ZuVZ_1 = 1,0 \times SV\text{-Beitrag}$

(2) $ZuVZ_2 = \left(2 - \frac{\text{Arbeitsentgelt} / \text{Monat}}{\text{Erster Schwellenwert}}\right) \times SV\text{-Beitrag}$

Bei individuellen Arbeitszeiten unter 35 Std./Woche wird der Zuschuß nur noch anteilig im Verhältnis zur tatsächlich ausgeübten Arbeitszeit gewährt.

(3) $ZuTZ = \left(2 - \frac{\text{Arbeitsentgelt} / \text{Monat}}{TZF \times \text{Erster Schwellenwert}}\right) \times SV\text{-Beitrag}$

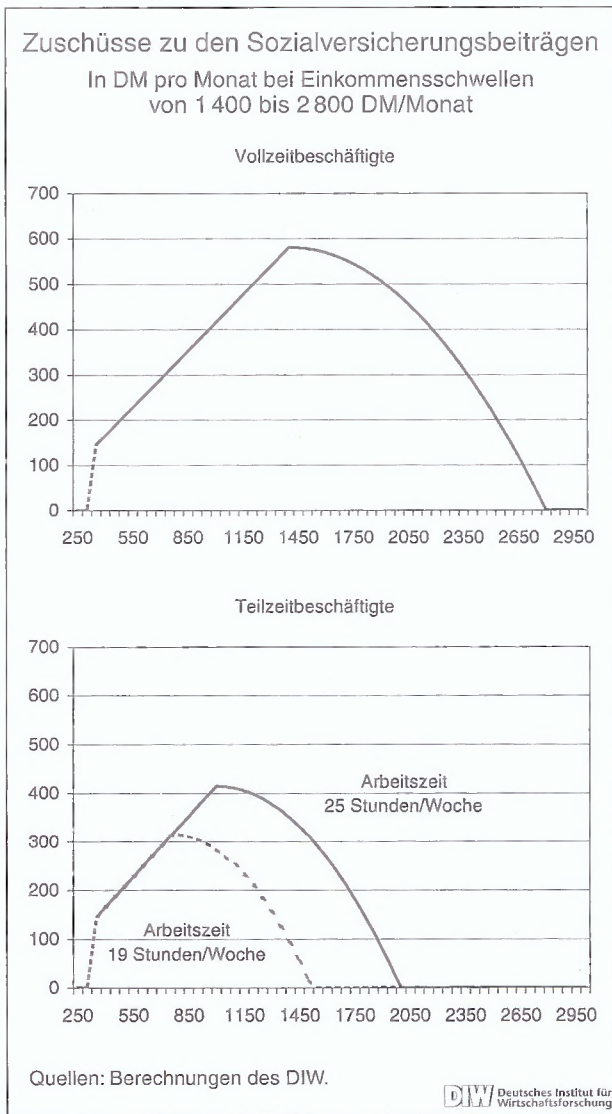
(3a) $TZF = \frac{\text{Arbeitszeit} / \text{Woche}}{35}$

⁵ Vgl. Klaus F. Zimmermann und Thomas Bauer: Integrating the East — The Labor Market Effects of Immigration. In: S. W. Black (Hrg.): Europe's Economy Looks East — Implications for the EU and Germany, Cambridge 1997, S. 269–306.

⁶ Vgl. Hermann Buslei et al.: Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich. Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung. Mannheim 1999.

⁷ Beispielsweise führt eine Lohnkostenelastizität von -0,5 bei einer 10prozentigen Verringerung der Lohnkosten zu einer Erhöhung der Beschäftigung um 5 %.

Abbildung



aus der Erwerbstätigkeit kaum höher sei als der Sozialtransfer. Der extreme Fall, daß der Sozialtransfer höher ist als ein Nettoeinkommen aus Erwerbstätigkeit, gilt freilich nur für Haushalte mit vielen Kindern, in denen nur ein Erwachsener erwerbstätig ist. Zwar ist nicht auszuschließen, daß es Personen gibt, die niedrigere Sozialtransfers ohne Arbeitsaufwand einem etwas höheren Nettoeinkommen aus Erwerbstätigkeit vorziehen. Daß dies für die Mehrheit der Sozial- und Arbeitslosenhilfeempfänger gilt, ist freilich unwahrscheinlich, da Arbeitslosigkeit meist mit hohen subjektiven Belastungen verbunden ist.⁸ Für Personen aus der Stillen Reserve, die aufgrund einer Lohnsubvention bereit wären, eine Arbeit aufzunehmen, gilt das Lohnabstandsgebot ohnehin nicht. Hier besteht der Arbeitsanreiz nur in dem höheren Nettoeinkommen. Dies dürfte auch für einen Teil der in der Schattenwirtschaft Tätigen gelten.

Grenzt man „niedrige Qualifikation“ danach ab, ob eine erwerbslose Person einen Lohn erwarten kann, der nach

dem FES-Modell bezuschussungsfähig wäre,⁹ so dürfte dies nach den Daten des SOEP hochgerechnet ein Potential von 2,8 Millionen Personen sein. Davon sind etwa 640 000 Personen, die vorher arbeitslos waren, über 630 000 aus der arbeitsmarktnahen Stillen Reserve I und rund 1,5 Millionen aus der arbeitsmarktfernen Stillen Reserve II.¹⁰ Dieses Potential ist weit höher, als es der zusätzlichen Arbeitsnachfrage entspricht, die man aus der Subventionierung erwarten kann (50 000 bis 220 000 Arbeitsplätze).

Effekte auf die Beschäftigung

Unter Berücksichtigung von Nachfrage- und Angebots-effekten kommt das ZEW¹¹ in einer Untersuchung zu dem Ergebnis, daß der Arbeitsplatzgewinn, der mit der Lohnsubvention verbunden wäre, zwischen 50 000 und 180 000 Arbeitsplätzen liegen dürfte. Das IAB schätzt die Ausweitung der Arbeitsplätze auf etwa 160 000 Personen.¹² Für die Schätzung der fiskalischen Effekte wird im folgenden von 150 000 zusätzlichen Arbeitsplätzen ausgegangen. Angesichts der Erfahrungen im Ausland (vgl. Box) und der weitgehenden Wirkungslosigkeit von Lohnsubventionen für spezielle Gruppen von Arbeitslosen (insbesondere Ältere)¹³ scheint selbst die minimale Schätzung neuer Arbeitsplätze (50 000) zumindest kurzfristig nicht unrealistisch zu sein.

Wer von den Erwerbslosen die neuen Arbeitsplätze annehmen würde, ist schwer zu sagen. Für die Schätzung der fiskalischen Nettokosten ist jedoch von Bedeutung, wie die Struktur der neuen Erwerbstätigen aussieht. Kommen sie aus der Stillen Reserve, dann entstehen — anders als bei Arbeitslosen — keine nennenswerten Einsparungen bei den Sozialleistungen. Im folgenden ist unterstellt, daß das Verhältnis von Arbeitslosen und Personen aus der Stillen Reserve dem entspricht, das bei Neueinstellungen Erwerbsloser von 1996 bis 1997 vorlag, d. h., daß 53 % Arbeitslose und 47 % aus der Stillen Reserve eingestellt würden.

⁸ Vgl. Liliana Winkelmann und Rainer Winkelmann: Why are the Unemployed so unhappy? Evidence from Panel Data. In: *Economica*, Bd. 65, 1998, S. 1–15.

⁹ Zu diesem Zwecke wurde anhand des „Humankapitals“ Erwerbsloser in der SOEP-Stichprobe eine „Lohnfunktion“ geschätzt, in die das Geschlecht, Alter, Ausbildungsniveau und Berufserfahrung als erklärende Variablen eingehen.

¹⁰ Vgl. zur differenzierten Abgrenzung von Nichterwerbstätigen: Hohe Fluktuation in der Stillen Reserve. Bearb.: Elke Holst und Jürgen Schupp. In: *Wochenbericht des DIW* 47/97, S. 922.

¹¹ Vgl. Hermann Buslei et al., a.a.O.

¹² Vgl. Stefan Bender et al.: Die Diagonose stimmt, die Therapie noch nicht. In: *IAB-Kurzbericht* Nr. 6/99, S. 5.

¹³ Vgl. dazu Werner Karr: Kann der harte Kern der Arbeitslosigkeit durch einen Niedriglohnsektor aufgelöst werden? In: *IAB-Kurzbericht* Nr. 3/99.

Kosten des FES-Modells

Bei der Berechnung der fiskalischen Wirkungen werden das geschätzte Subventionsvolumen und die ermittelten Entlastungen, die durch zusätzliche Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern (Einkommen- und Mehrwertsteuer) entstehen, gegenübergestellt.¹⁴ Weitere Einkommensteuereinnahmen wären zu erzielen, wenn der Zuschuß bei der Berechnung der Vorsorgepauschale angerechnet würde. Es ist unterstellt, daß sich das Lohngefüge — kurzfristig — nicht verschiebt, d. h. insbesondere, daß es nicht zu Lohnsenkungen kommt.

Mit der Einführung der Subvention würden bei den derzeit Beschäftigten rund 2,3 Millionen Vollzeitbeschäftigte und 2,5 Millionen Teilzeitbeschäftigte einen Anspruch auf Zuschuß haben. Allein für diesen Kreis würde der Finanzierungsaufwand bei rund 14,35 Milliarden DM liegen (Tabelle 1).¹⁵

Positive fiskalische Effekte ergeben sich nur dann, wenn es durch die Subvention zur Schaffung neuer Arbeitsplätze kommt. In der DIW-Simulation wurde angenommen, daß 150 000 neue Beschäftigungsverhältnisse geschaffen werden. Davon kommen rund 80 000 Personen aus der Arbeitslosigkeit, 36 000 aus der Gruppe der Stillen Reserve I und knapp 35 000 aus der Stillen Reserve II.¹⁶

Ermittelt man für diese Personen mit Hilfe ihrer persönlichen Qualifikationsmerkmale die Löhne, die bei einer Ein-

stellung zu erwarten wären,¹⁷ dann lassen sich die zusätzlichen Gesamtkosten für eine Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge berechnen: Sie belaufen sich auf etwa eine halbe Milliarde DM/Jahr. Dem stehen Entlastungen bei Arbeitslosengeld, -hilfe sowie Unterhaltsgeld für Fortbildung/Umschulung gegenüber, die auf Basis des SOEP auf rund 770 Millionen DM/Jahr geschätzt werden.¹⁸ Weiterhin wären Mehreinnahmen von 780 Millionen DM an Sozialversicherungsbeiträgen und von 170 Millionen an Lohn- und Einkommensteuer zu erwarten (Tabelle 2). Insgesamt ergibt sich für die geschätzten 150 000 Neueinstellungen also ein Saldo an Einsparungen pro Jahr in Höhe von knapp 1,5 Milliarden DM.

Darüber hinaus sind die potentiellen Mehreinnahmen errechnet worden, die sich ergeben, wenn die Zuschüsse an die Arbeitnehmer, 7 Mrd. DM pro Jahr, „konsumiert“ würden. Dies führt zu höheren Mehrwertsteuereinnahmen.¹⁹ Unterstellt man für die betroffenen Einkommens-

¹⁴ Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu beachten, daß diese auf der Basis einer Stichprobe (nämlich der des SOEP) errechnet wurden. Stichproben haben stets die Eigenschaft, daß sie einen Unschärfbereich aufweisen (Konfidenzintervall). Die im folgenden dargestellten Ergebnisse stimmen deswegen allein aus stichprobentheoretischen Überlegungen nicht exakt mit Berechnungen des IAB aufgrund der Vollerhebung der Beschäftigtenstatistik überein, aber sie liegen sehr nahe an diesen Ergebnissen. Insgesamt zeigen alle Simulationen dasselbe Bild. Vgl. Stefan Bender und Helmut Rudolph: Kosten eines gestaffelten Zuschusses zu den Sozialversicherungsbeiträgen. In: IAB-Werkstattbericht, Nr. 8/1999. Sämtliche Berechnungen wurden mit den SOEP-Daten aus dem Erhebungsjahr 1997 durchgeführt. Die Lohnhöhe wurde der Einkommensentwicklung für 1998 pauschal angepaßt, und die Sozialversicherungsbeiträge wurden gemäß der Gesetzeslage zum 1. April 1999 berechnet.

¹⁵ Eine Einbeziehung der Gruppe der Auszubildenden würde insgesamt eine Erhöhung des Zuschusses um rund 9 Milliarden DM pro Jahr bedeuten. Schließt man auch die Gruppe der — normalerweise gering verdienenden — Schüler und Studenten ein, würden sich die Kosten um nochmals rund 1 Milliarde DM erhöhen.

¹⁶ Zur Definition der Stillen Reserve I und II vgl. Fußnote 10 und Tabelle 2.

¹⁷ Es werden nur solche Personen zu Erwerbstätigen „gemacht“, die aufgrund ihrer persönlichen Qualifikation ein Einkommen erwarten können, das die obere Grenze des Zuschußbereichs nicht überschreitet (also 2 800 DM/Monat). Die Erwartungslöhne wurden mit einer Standard-Earnings-Regression (mit Selektionskorrektur) errechnet; mit Hilfe der Residuen der Schätzung wurde bei der Generierung der Löhne die gesamte Lohnspreizung erzeugt.

¹⁸ Unberücksichtigt bleiben in dieser Betrachtung die Einsparungen bei der Sozialhilfe (insbesondere bei neu Beschäftigten aus dem Kreis der stillen Reserve).

¹⁹ Es wurden Annahmen über die Verwendung des verfügbaren Einkommens getroffen, die auf Informationen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1993 basieren. Vgl. hierzu: Wie belastet die Mehrwertsteuererhöhung private Haushalte mit unterschiedlich hohem Einkommen? Bearb.: Klaus-Dietrich Bedau, Stefan Fährländer, Bernhard Seidel und Dieter Teichmann. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 14/98, S. 249–257. Annahmegemäß wurde keine direkte Besteuerung der Subvention vorgenommen.

Tabelle 1

Kosten gestaffelter Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen Kosten sowie Zahl der begünstigten Beschäftigten

	FES-Modell 1400 bis 2800 DM in Mrd. DM pro Jahr	Zahl der Begünstigten in Mill.
Westdeutschland		
in Vollzeit	2,98	0,97
in Teilzeit	4,86	2,10
Ostdeutschland		
in Vollzeit	5,23	1,34
in Teilzeit	1,28	0,39
Deutschland insgesamt	14,35	4,80
Zusätzliche Kosten bei Einbeziehung von gegenwärtig beschäftigten ...		
Schülern und Studenten	0,85	0,33
betrieblich Auszubildenden	8,85	1,85
mithelfenden Familienangehörigen	0,70	0,35
Quellen: Sozio-oekonomisches Panel; Mikrozensus 1997; Berechnungen des DIW.		

Ein Blick ins Ausland

In den Niederlanden sieht das Programm SPAK (Specifieke Afdrachtkorting) vor, für Arbeitnehmer, die weniger als das 1,15fache des Mindestlohns (auf der Basis von 32 Stunden Wochenarbeitszeit) erhalten, die vom Unternehmen abzuführenden Sozialabgaben zu kürzen. Für Langzeitarbeitslose ist die entsprechende Grenze — gemessen am früheren Lohn — mit dem 1,3fachen des Mindestlohns festgesetzt. Seit dem 1. Januar 1998 werden die Sozialabgaben (bei 36 Stunden Wochenarbeitszeit) um 3 660 Gulden pro Jahr gekürzt. Dies entspricht praktisch einer Befreiung der Arbeitgeber. Um die „Niedriglohnfalle“ zu vermeiden, die sich daraus ergibt, daß bei einem Überschreiten des 1,15fachen Mindestlohns die Lohnkosten für das Unternehmen plötzlich stark steigen, kann das Unternehmen — zu einem um die Hälfte reduzierten Satz — die Vorteile für zwei weitere Jahre nutzen. Diese Regelung gilt unter der Bedingung, daß der Arbeitnehmer mindestens ebenso lange beschäftigt wird. Die Zahl der Arbeitnehmer, die insgesamt von den Maßnahmen zur Verringerung der Sozialbeiträge betroffen sind, kann auf 10 bis 15 % der Arbeitnehmer angesetzt werden. Darin enthalten ist allerdings eine große Zahl Teilzeitbeschäftigter, die deutlich weniger als 32 Stunden die Woche arbeiten. Für sie gelten die arbeitszeitanteiligen Vergünstigungen.¹ Die Nettoeffekte aus den verschiedenen Maßnahmen auf die Arbeitsnachfrage sind freilich nicht bekannt.

In den Niederlanden zeigen die Erfahrungen, daß durch die Lohnsubvention zwar die Erwerbstätigkeit gesteigert (vor allem aus der Stillen Reserve), die Langzeitarbeitslosigkeit jedoch erst durch gezielte Fördermaßnahmen der Sozialämter reduziert wurde.²

In Frankreich haben Zuschüsse zu den Arbeitskosten, die von 1993 an in mehreren Stufen erhöht wurden, eine eher noch größere politische Bedeutung erlangt als in den Niederlanden. Wurden die Unternehmen bei Niedriglohnempfängern zunächst von den Beiträgen zu den familienstandsbedingten Zuschlägen (allocations familiales) befreit und von 1995 an zusätzlich durch eine degressive Rückvergütung der Unternehmerbeiträge zur Sozialversicherung begünstigt, so wurden die verschiedenen Maßnahmen aus Vereinfachungsgründen zum 1. Oktober 1996 zusammengelegt. Die Rückvergütung für Unternehmen (von zunächst 1 166 FF auf der Basis des monatlichen Mindestlohns, was einer Reduzierung der Arbeitskosten um 12,4 % entspricht)³ wird degressiv vom einfachen bis zum 1,33fachen Mindestlohn (SMIC) gewährt und

schließt etwa 5 Millionen Beschäftigte ein. Für einige Industrien und Regionen sind höhere Rückvergütungen bis zum 2fachen Mindestlohn (dies entspricht einer Arbeitskostenreduzierung um bis zu 20,8 %) vorgesehen. Schon 1996 machten die staatlichen Ausgaben 40 Milliarden FF aus und wurden damit — gemessen an den Kosten — zum wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Ausgabenblock.⁴

Für die arbeitsmarktpolitischen Wirkungen, die aus Maßnahmen zur Senkung der Arbeitskosten im Niedriglohnbereich in Frankreich resultieren, gibt es unterschiedliche Schätzungen. Je nach Finanzierungsweise kommt etwa der Beschäftigungsrat CSERC je pro Jahr ausgegebenen 10 Milliarden FF zu 10 000 bis 50 000 neu geschaffenen bzw. gesicherten Arbeitsplätzen innerhalb von 5 Jahren, die Abteilung DARES beim Arbeitsministerium unter optimistischen Annahmen zu etwa 60 000. Bei Gesamtausgaben von 40 Mrd. FF würde dies je nach Schätzung 40 000 bis 240 000 Arbeitsplätze bedeuten.⁵ In einer Studie des französischen Sachverständigenrates⁶ hat Malinvaud anhand von Modellrechnungen mögliche Größenordnungen für die Effekte der Maßnahmen für einen Zeitraum von 10 Jahren berechnet. Je nach Annahme könnte der Nettoeffekt bei etwa 150 000 bis 300 000 Arbeitsplätzen liegen. Pro Arbeitsplatz und Jahr würden Kosten bis zu etwa 90 000 DM entstehen. In diesen Schätzungen sind die negativen Rückwirkungen der Finanzierung (bei Malinvaud über die Mehrwertsteuererhöhung) auf Wachstum und Beschäftigung schon berücksichtigt.

¹ Vgl. Helga Hackenberg: Neuere Entwicklungen der niederländischen Sozialhilfepolitik zur Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt als Referenzrahmen für die bundesrepublikanische Sozialhilfe-Diskussion — Mythos, Modell oder Mimesis? (Dissertation). Bochum 1999; sowie CSERC, Le Smic — Salaire Minimum de Croissance, Paris 1999, S. 171.

² In den Niederlanden erhalten Kommunen für die „Hilfe zur Arbeit“ einen „Reichszuschuß“, den es in der Bundesrepublik Deutschland in Form eines Bundeszuschusses nicht gibt. Vgl. Helga Hackenberg, a.a.O.

³ Vgl. M. Goye und A. Gubian: Les allègements de cotisations employeurs sur les bas salaires. In: Bilan de la Politique de l'Emploi en 1996, Dossiers de la DARES No. 5–6, Paris 1997, S. 188.

⁴ Vgl. M. Goye und A. Gubian, a.a.O., S. 190.

⁵ Vgl. M. Goye und A. Gubian, a.a.O., S. 191.

⁶ Conseil d'Analyse Economique, Rapport E. Malinvaud, Les cotisations sociales à la charge des employeurs: analyse économique, insbesondere S. 90/91.

Tabelle 2

**Zuschußkosten¹⁾ und Entlastungen²⁾ für Neuanstellungen im Niedriglohnbereich
für das FES-Modell (1400 bis 2800 DM)**

	Beschäftigte	Kosten der Zuschüsse ¹⁾	Entlastungen ²⁾	Zusatz- einnahmen an SV- Beiträgen	Steuerliches Zusatz- aufkommen		Saldo der Kosten und Einsparungen
					Lohn- steuer ⁶⁾	Mehrwert- steuer ⁷⁾	
	Zahl	Mill. DM/Jahr					
Nichterwerbstätigengruppe ³⁾							
Insgesamt	150 000	506	768	787	173	241	-1 463
Arbeitslos Gemeldete	79 500	272	768	523	127	33	-1 179
Stille Reserve I ⁴⁾	36 000	124	0	167	27	106	-176
Stille Reserve II ⁵⁾	34 500	110	0	97	18	102	-108

¹⁾ Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen für 1997 arbeitslos Gemeldete auf der Basis simulierter Erwerbseinkommen ohne Personen, die jünger als 20 oder älter als 55 Jahre sind. — ²⁾ Einsparungen von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe sowie Unterhaltsgeld bei Fortbildung/Umschulung. — ³⁾ Von allen im Jahre 1997 Beschäftigten wurden drei Gruppen von ehemals Nichterwerbstätigen (zum Zeitpunkt der Vorjahresbefragung) gebildet. Die Modellrechnung unterstellt die identische Struktur der Neuzugänge nach 1997 wie im Zeitraum 1996 – 1997. — ⁴⁾ Nichterwerbstätige mit gewünschter sofortiger Arbeitsaufnahme oder innerhalb eines Jahres. — ⁵⁾ Nichterwerbstätige mit gewünschter Arbeitsaufnahme erst in zwei Jahren oder später. — ⁶⁾ Gemäß Lohnsteuertabelle, Tarif 1999, ledig. — ⁷⁾ Auf Löhne bei der Stillen Reserve bzw. auf Zuschüsse bei Arbeitslosen [gemäß einer differenzierten Verwendungsstruktur].

Quellen: Sozio-oekonomisches Panel 1997; Berechnungen des DIW.

gruppen Konsumquoten von fast 100 %, so bedeutete dies ein zusätzliches Mehrwertsteueraufkommen von etwa 0,75 Milliarden DM/Jahr.

Rechnet man den fiskalischen Nettoeffekt ohne Berücksichtigung von Kreislaufwirkungen, so ist das Subventionsvolumen von gut 14 Mrd. DM mit den Mehreinnahmen und Entlastungen (insgesamt rund 2,2 Mrd. DM) zu saldieren. Dies führt zu Gesamtkosten von etwas über 12 Mrd. DM. Pro zusätzlichen Arbeitsplatz bedeutet dies Kosten von etwa 80 000 DM pro Jahr. Dieser Betrag ist deutlich höher als das Bruttoeinkommen auf jedem dieser Arbeitsplätze. Auch bei den Wirkungen auf die Einkommensverteilung ist das FES-Modell wenig zufriedenstellend.²⁰ Nur 8 % aller Zuschüsse, die an bereits Erwerbstätige fließen (Mitnahmeeffekt), würden einkommensarmen Haushalten zugute kommen, auf der anderen Seite würden 5 % an Haushalte gehen, die über mehr als das 1,5fache des Durchschnittseinkommens verfügen.

In den Studien zur Subvention von Niedrigeinkommen finden sich kaum Hinweise, wie ein solches Programm finanziert wird und welche Kreislaufwirkungen damit verbunden sind.²¹ Doch die Art der Finanzierung ist entscheidend für die Höhe der Beschäftigungseffekte. Wenn die Kosten über eine Ausweitung der Kreditaufnahme der öffentlichen Haushalte finanziert würden, kämen zu den hier veranschlagten Beschäftigungswirkungen über den Multiplikator-Akzelerator-Zusammenhang weitere Beschäftigte (sowie Steuer- und Beitragseinnahmen) hinzu. Kommt es hingegen — was wahrscheinlicher ist — zu

Kürzungen in den öffentlichen Haushalten an anderer Stelle, so ist zu erwarten, daß davon ihrerseits negative Beschäftigungseffekte ausgehen.

Eine wirksame Strategie

Bei der Konzeption einer effektiven Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik muß man zwischen der Bekämpfung der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit einerseits und der Steigerung der Erwerbsquoten andererseits unterscheiden. Erfahrungsgemäß gehen Maßnahmen der Beschäftigungspolitik, die das Beschäftigungsvolumen insgesamt erhöhen, weitgehend an den Langzeitarbeitslosen vorbei. Es spricht vieles dafür, daß durch eine Reduktion der Lohnkosten bei ihnen kein Erfolg zu erzielen ist, weil für Arbeitgeber die indirekten Kosten, die bei der Einstellung eines Langzeitarbeitslosen erwartet werden, viel höher sein können als die Subvention.²² Die Erfahrungen Ende der 80er Jahre in Westdeutschland haben allerdings auch

²⁰ Zu weiteren Struktureffekten des Modells der Friedrich-Ebert-Stiftung für Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen vgl. den zweiten Teil dieses Berichts.

²¹ Vgl. hierzu die Simulationsergebnisse zu Beschäftigungseffekten bei unterschiedlichen Steuer- bzw. Beitragssatzsenkungen von Peter Schnur, Ulrich Walwei und Gerd Zika: Lineare oder degressive Senkung der Sozialabgaben: Makroökonomische Aspekte. In: IAB-Werkstattbericht, Nr. 9/99.

²² Vgl. auch W. Karr, a.a.O.

gezeigt, daß von einem gesamtwirtschaftlichen Aufschwung niedrig Qualifizierte durchaus — soweit sie nicht langzeitarbeitslos sind — besonders profitieren.²³

Dies zeigt, daß das beste Beschäftigungsprogramm gerade für gering Qualifizierte ein stabiler Wirtschaftsaufschwung ist. Hingegen sind allgemeine und dauerhaft angelegte Lohnsubventionen für Niedrigeinkommensbezieher fiskalisch teuer, weil sie nur geringe Beschäftigungswirkungen in der Größenordnung von 150 000 neuen Arbeitsplätzen erwarten lassen.

Eine Linderung der aktuellen Beschäftigungsprobleme bei den gering Qualifizierten wird im Falle einer Realisierung des Vorschlags aus der Benchmarking-Gruppe nur in Ansätzen erreicht. Vorzuziehen sind gezielte Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung von Langzeitarbeitslosen. Hier könnte die breit angelegte Einrichtung von staatlich unterstützten Leiharbeitsfirmen hilfreich sein, die Langzeitarbeitslose vermitteln.²⁴ Dabei sollten die finanziellen Anreize für diese Firmen so gesetzt sein, daß sich die Vermittlung eines Langzeitarbeitslosen in ein Beschäftigungsverhältnis für sie lohnt. Um dies flächendeckend zu gewährleisten, müßte sich der Bund — wie die Zentralregierung in den Niederlanden — an den Kosten beteiligen, die bislang vollständig von den Kommunen getragen werden. Zudem wäre eine Stärkung der Zusammenarbeit von

Sozialämtern und Arbeitsverwaltung notwendig, wobei das NRW-Modellprojekt „Sozialbüros“ hier richtungsweisend sein könnte.²⁵

Soweit die Entlohnung mit Niedriglöhnen zu Einkommensschwächen von Familien führt, ist eine an ein niedriges Haushaltseinkommen gebundene Subvention in Form eines „Earned Income Tax Credits“ (EITC) viel sinnvoller als allgemeine Lohnsubventionen. Wie die Erfahrungen in den USA gezeigt haben, könnte ein EITC gleichzeitig helfen, die Last einer umfassenden Sozialversicherungspflicht sozialverträglich zu gestalten.²⁶

²³ Björn Christensen und Axel Schimmelpfennig: Arbeitslosigkeit, Qualifikation und Lohnstruktur in Westdeutschland. In: Die Weltwirtschaft, 1998, Heft 2, S. 177–186.

²⁴ Vgl. dazu Matthias Almus et al.: Die gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung in Rheinland-Pfalz — eine ökonomische Untersuchung des Wiedereingliederungserfolgs, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 31, 1998, Nr. 3, S. 558–574.

²⁵ Vgl. z. B. Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen: Modellprojekt „Sozialbüros“ — Ziele, Projekte, Perspektiven, Düsseldorf 1999.

²⁶ John Karl Scholz: The Earned Income Tax Credit — Participation, Compliance, and Antipoverty Effectiveness. In: National Tax Journal, Bd. 47, S. 63–87.

Struktureffekte des Modells der Friedrich-Ebert-Stiftung

Befürworter der Subvention sehen in der Entlastung der Lohnkosten, die durch den Mitnahmeeffekt entsteht, einen Anreiz zur Schaffung weiterer Arbeitsplätze, insbesondere im Niedrigeinkommensbereich. Für den indirekten Beschäftigungseffekt, der sich durch die Entlastung von Betrieben in Form der Mitnahmeeffekte ergibt, ist der Umfang der Subventionen wichtig, die in einzelne Branchen fließen (Tabelle 3). Das höchste Entlastungsvolumen hätte der Einzelhandel mit 1,5 Milliarden DM. Alle Zweige des verarbeitenden Gewerbes, in dem lediglich für 12 % der Beschäftigten Zuschüsse gezahlt würden, kämen zusammen genommen nur auf eine jährliche Gesamtentlastung in Höhe von gut 2 Milliarden DM. Neben dem Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe könnten auch viele öffentlich finanzierte Bereiche wie das Gesundheits- und Bildungswesen mit einer deutlichen Entlastung rechnen. Hinsichtlich der Größe der Betriebe zeigt sich, daß kleine und mittlere Betriebe weit häufiger mit Zuschüssen rechnen können als Großbetriebe. Diese Entlastungsvolumina würden freilich nur beschäftigungswirksam werden, wenn die Kosten des gesamten Modells durch staatliche Kreditaufnahme finanziert würden.

Eine Differenzierung nach soziodemographischen Merkmalen der bezuschußten Arbeitnehmer macht deutlich, daß 30 % aller abhängig beschäftigten Frauen in den Genuß eines Zuschusses zu Sozialversicherungsbeiträgen kommen würden (Tabelle 4). Relativ stark würden ostdeutsche Beschäftigte von der Entlastung profitieren, da etwa 38 % aller Geförderten aus den neuen Bundesländern kämen. Dort würde jeder dritte abhängig Beschäftigte Zuschüsse erhalten, während dies in Westdeutschland nur für jeden siebten Beschäftigten zuträfe. Dies dokumentiert zugleich die Existenz eines vergleichsweise großen Niedriglohnsektors in Ostdeutschland, da dort rund 1,3 Millionen Vollzeitbeschäftigte Löhne erhalten, die im Zuschußbereich liegen.

Ein Vergleich der soziodemographischen Struktur zwischen bezuschußten Beschäftigten und abhängig Beschäftigten ohne Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge zeigt, daß es bezüglich der Altersstruktur keine besonders ins Gewicht fallenden Begünstigungen einzelner Altersgruppen gibt. Hingegen könnten Verheiratete häufiger als Ledige und Personen in 3- und 4-Personen-Haushalten mehr als Einpersonenhaushalte von einer Zuschussung profitieren.

Tabelle 3

Verteilung der Zuschüsse¹⁾ auf einzelne Wirtschaftszweige

	Anteil der bezuschuften Beschäftigten	Struktur der Beschäftigten nach Wirtschaftszweigen		Verteilung des Zuschußvolumens auf Wirtschaftszweige
		bezuschußt	nicht bezuschußt	
	in %			in Mill. DM/Jahr
Wirtschaftszweige insgesamt	18	100	100	7 173
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	49	3	1	208
Verarbeitendes Gewerbe	12	31	50	2 195
Dienstleistungen insgesamt	25	66	50	4 770
Großhandel (einschl. Handelsvermittlung)	10	1	3	93
Einzelhandel	35	21	8	1 485
Bahn	7	0	1	14
Post	17	1	1	43
Verkehr, Nachrichten	14	3	4	208
Banken, Sparkassen	6	1	4	86
Versicherungsgewerbe	28	2	1	143
Gaststätten, Beherbergung	45	6	1	395
Persönliche Dienste	90	2	0	172
Gebäudereinigung, Abfall	62	3	0	179
Bildung, Wissenschaft, Sport	17	5	5	387
Gesundheitswesen	17	9	9	646
Rechtsberatung, Immobilien	21	4	3	308
Org. ohne Erwerbscharakter	16	3	3	230
Private Haushalte	93	1	0	93
Gebietskörperschaften	12	4	6	273
Sozialversicherung	4	0	1	14

¹⁾ Nur Arbeitgeberanteil.
 Quellen: Sozio-oekonomisches Panel 1997; Berechnungen des DIW.

Hinsichtlich der Qualifikationsstruktur zeigt sich, daß insbesondere Niedrigqualifizierte die Zuschüsse erhalten und so zu höheren Nettoeinkommen gelangen. Allerdings verfügen rund 7 % der Bezuschuften mindestens über einen Fachhochschulabschluß und üben gleichwohl Tätigkeiten im Niedrigeinkommensbereich aus. Bei der Frage nach dem Qualifikationsstatus geben immerhin 38 % aller potentiell Geförderten an, daß sie Facharbeiter oder qualifizierte Angestellte seien. Befristet eingestellte Beschäftigte würden deutlich häufiger mit Entlastungen rechnen als Beschäftigte auf unbefristeten Stellen.

Differenziert man die Beschäftigten nach der vereinbarten Arbeitszeit, so zeigt sich, daß insbesondere Beschäftigte mit einer Arbeitszeit unter 20 Stunden pro Woche eine — teilweise — Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge erhalten würden (58 %). Bei den sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen (20 bis 34 Stunden) wird immer noch jeder dritte Beschäftigte bezuschußt, während Vollzeitbeschäftigte lediglich zu 11 % in den Genuß einer Bezuschussung kommen würden.

Bei einem Blick auf die „neu geschaffenen“ Beschäftigungsverhältnisse ist zu erkennen, daß mehr Erwerbslos-

se in West- als in Ostdeutschland profitieren würden; fast vier Fünftel wären Frauen (Tabelle 5). Dies impliziert, daß durch den FES-Vorschlag insbesondere Personen aus der in Westdeutschland deutlich größeren Stillen Reserve eine neue Beschäftigung fänden.

Nicht überraschend ist, daß die meisten Begünstigten junge Menschen wären und insgesamt etwa drei Viertel nur einen Haupt- oder Realschulabschluß hätten; ein Drittel hätte keinen berufsbildenden Abschluß.

Besonders interessant ist, daß — so zeigen die SOEP-Daten — ein nennenswerter Teil der neuen Arbeitnehmer schon in ihrem vorherigen Status als arbeitslos Gemeldete oder Personen der Stillen Reserve eine regelmäßige Nebentätigkeit ausgeübt hat. Ein positiver Effekt eines Zuschußmodells könnte deshalb auch darin gesehen werden, daß Beschäftigungsverhältnisse aus dem Bereich der „Schwarzarbeit“ in reguläre Beschäftigungsverhältnisse übergeleitet würden. Zwar wären dies im strengen Sinne keine „neu“ geschaffenen Arbeitsplätze, jedoch würde die Beschäftigungsdynamik künftig von der Statistik zutreffender ausgewiesen werden.

Tabelle 6 zeigt, in welche Haushalte das Zuschußvolumen sowohl für die derzeit Beschäftigten als auch für die

Tabelle 4

Soziodemographischer Strukturvergleich der geförderten und nicht geförderten Arbeitnehmer

	Anteil der geförderten Arbeitnehmer in %	Gefördert	Nicht gefördert
		in % der Geförderten/ nicht Geförderten insgesamt	
Insgesamt	18	100	100
Westdeutschland	14	62	84
Ostdeutschland	34	38	16
Geschlecht			
männlich	8	26	63
weiblich	30	74	37
Alter			
16 bis 35 Jahre	18	35	33
36 bis 45 Jahre	17	29	31
46 bis 55 Jahre	16	20	23
56 bis 65 Jahre	20	14	12
66 Jahre und älter	58	2	0
Familienstand			
ledig	16	22	26
verheirat	18	69	66
geschieden	16	6	7
verwitwert	28	3	2
Nationalität			
deutsch	18	92	93
andere Nationalität	20	8	7
Haushaltsgröße			
1 Person	8	6	15
2 Personen	16	28	31
3 Personen	24	32	21
4 Personen	19	26	24
5 und mehr Personen	17	8	9
Schulbildung			
Hauptschule	20	47	40
Realschule	20	38	32
Fachoberschule	12	3	5
Abitur	5	4	16
sonstiger Abschluß	21	4	3
kein Abschluß	17	4	4
Berufsbildung			
Berufsausbildung	18	69	68
Fachhochschule	11	5	8
Universität	5	2	10
sonstiger Abschluß	21	2	2
kein Abschluß	29	22	12
Arbeitsverhältnis			
befristet	34	15	6
unbefristet	16	86	94
Qualifikation			
un- und angelernte Arbeiter und einfache Angestellte	37	62	23
qualifizierte Arbeitskräfte	10	38	77
Arbeitszeit pro Woche			
weniger als 20 Stunden	58	23	4
20 bis 34 Stunden	36	26	10
35 Stunden und länger	11	52	87
Betriebsgröße			
unter 5 Beschäftigte	50	21	5
5 bis 19 Beschäftigte	28	26	15
20 bis 199 Beschäftigte	19	32	30
200 bis 1999 Beschäftigte	10	13	27
2000 und mehr Beschäftigte	6	8	24

Quellen: Sozio-oekonomisches Panel 1997; Berechnungen des DIW.

Tabelle 5

Soziodemographische Merkmale der
bezuschuften Erwerbslosen
Struktur in %

	Arbeits- lose	Stille Reserve I ¹⁾	Stille Reserve II ²⁾	Insge- samt
Insgesamt	100	100	100	100
Westdeutschland	51	61	89	62
Ostdeutschland	49	39	11	38
Geschlecht				
männlich	30	14	9	21
weiblich	70	86	91	79
Alter				
16 bis 35 Jahre	53	73	81	64
36 bis 45 Jahre	25	19	12	21
46 bis 55 Jahre	22	8	7	15
56 bis 65 Jahre	0	0	0	0
66 Jahre und älter	0	0	0	0
Familienstand				
ledig	38	39	19	34
verheirat	53	52	71	57
geschieden	8	10	10	9
verwitwert	1	0	0	0
Nationalität				
deutsch	88	84	89	87
andere Nationalität	12	16	12	13
Haushaltsgröße				
1 Person	10	5	2	7
2 Personen	27	188	13	22
3 Personen	25	32	31	28
4 Personen	25	35	42	32
5 und mehr Personen	13	9	11	12
Schulbildung				
Hauptschule	31	35	38	34
Realschule	47	39	34	42
Fachoberschule	2	0	1	1
Abitur	8	13	16	11
sonstiger Abschluß	9	8	2	7
kein Abschluß	4	5	9	5
Berufsbildung				
Berufsausbildung	60	56	64	60
Fachhochschule	3	1	2	3
Universität	2	5	2	3
sonstiger Abschluß	2	0	5	2
kein Abschluß	33	38	27	33
Mit regelmäßiger Nebentätigkeit	8	10	6	8
¹⁾ Nichterwerbstätige mit gewünschter Arbeitsaufnahme sofort oder innerhalb eines Jahres. — ²⁾ Nichterwerbstätige mit gewünschter Arbeitsaufnahme erst in zwei Jahren oder später. Quellen: Sozio-oekonomisches Panel 1997; Berechnungen des DIW.				

Tabelle 6

Gesamtzuschußsumme nach
Vielfachem des Nettoäquivalenzeinkommens¹⁾
Verteilung in %

	Beschäftigte Niedrigein- kommens- bezieher	Neueingestellte Niedrig- einkommensbezieher	
		Arbeitslose	Stille Reserve
Vielfache in %			
unter 50	8	32	18
50–75	29	45	37
75–100	34	14	27
100–125	18	6	11
125–150	6	1	7
151 und mehr	5	1	1
¹⁾ Nach neuer OECD-Äquivalenzskala berechnet; bezogen auf das monatliche Haushaltsnettoeinkommen. Quellen: Sozio-oekonomisches Panel 1997; Berechnungen des DIW.			

neueingestellten Niedrigeinkommensempfänger fließen würde.²⁷ Bei den derzeit bereits Beschäftigten würden nur 8 % aller Zuschüsse in einkommensarme Haushalte fließen, denen weniger als 50 % des Durchschnittseinkommens zur Verfügung steht. Weitere 29 % fließen in den Niedrigeinkommensbereich (zwischen 50 und 75 % des durchschnittlichen Einkommens). Auf der anderen Seite fließen auch 29 % der an Arbeitnehmer erstatteten Zuschüsse in Haushalte, die oberhalb des Durchschnittseinkommens liegen; immerhin gehen 5 % in Haushalte, denen mehr als das Eineinhalbfache des Durchschnittseinkommens zur Verfügung steht.

Bei Neubeschäftigten aus der Gruppe der arbeitslos Gemeldeten sowie aus der Gruppe der Stillen Reserve

²⁷ Zur Quantifizierung von Verteilungseffekten wurde die Aufteilung der Kosten der Zuschüsse auf verschiedene Haushaltstypen und Einkommensklassen ermittelt. Für die Gruppe der Zuschuß-Empfänger werden Analysen gemäß ihrer tatsächlichen — äquivalenzgewichteten — Nettohaushaltseinkommenslage durchgeführt: Zur Kennzeichnung der Haushalte, in die Zuschüsse fließen, werden „Nettoäquivalenzeinkommensvielfache“ berechnet. Bei Äquivalenzeinkommen handelt es sich um verfeinerte Pro-Kopf-Einkommen, indem nicht alle Personen eines Haushaltes mit dem gleichen Gewicht in die Berechnung eingehen. Vielmehr wird die Kostendegression der Lebenshaltung in Mehr-Personen-Haushalten berücksichtigt. Benutzt wird die neue OECD-Skala, bei der der Haushaltsvorstand ein Gewicht von 1 erhält, weitere Erwachsene ein Gewicht von 0,5 und Kinder (bis zu 14 Jahren) ein Gewicht von 0,3. Für einen 1-Personen-Haushalt entspricht das Gewicht also dem bei der einfachen Pro-Kopf-Berechnung. Das Haushaltseinkommen eines Ehepaares mit zwei Kindern wird also mit einem Gewicht von 2,1 geteilt ($1 + 0,5 + (2 \times 0,3)$), während es bei der Pro-Kopf-Rechnung durch 4 geteilt würde. Durch die Äquivalenz-Rechnung stellt sich also die Einkommensposition großer Haushalte besser dar als im Falle der Pro-Kopf-Rechnung. Die Einkommensvielfache ist nichts anderes als das Verhältnis des tatsächlichen Äquivalenzeinkommens zum Äquivalenzeinkommen der Gesamtbevölkerung.

sehen die Verteilungswirkungen deutlich besser aus. Für ehemalige Arbeitslose würden fast 80 % der Bezuschussungssumme in einkommensarme oder einkommensschwache Haushalte fließen.²⁸ Auch die Tatsache, daß lediglich 8 % der Zuschußsumme Haushalten zugute kommen würden, deren Einkommensposition jenseits des Durchschnittseinkommens liegt, zeigt, daß zumindest bei arbeitslos Gemeldeten die Bezuschussung auch die „gewünschten“ Verteilungswirkungen erzielen würde. Für die Personen, die aus der Stillen Reserve kommen, ist zwar

der zielgerichtete Anteil mit etwa 55 % deutlich kleiner. Freilich fließen hier fast 20 % der Zuschüsse in Haushalte mit einem durchschnittlichen bzw. überdurchschnittlichen Einkommen.

²⁸ In den Analysen wurde allerdings nicht geprüft, ob nach der potentiellen Aufnahme einer Beschäftigung der dann „ehemals“ arbeitslosen Person sich die Grenzwerte der Einkommensverteilung ebenfalls ändern würden und somit auch die Zuordnung zu den Nettoäquivalenzeinkommensvielfachen.

Aus den Veröffentlichungen des DIW

Beiträge zur Strukturforschung

Erscheinen seit 1967.

- Heft 166 **Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft in Deutschland bis zum Jahr 2010** — Ergebnisse quantitativer Szenarien. Von Martin Gornig, Bernd Görzig, Claudius Schmidt-Faber und Erika Schulz. 169 S. 1997. (3-428-09126-4). DM 118,— / öS 861,— / sFr 105,—.
- Heft 167 **Ostmitteleuropa auf dem Weg in die EU-Transformation, Verflechtung, Reformbedarf**. Von Christian Weise, Herbert Brücker, Fritz Franzmeyer, Maria Lodahl, Uta Möbius, Siegfried Schultz, Dieter Schumacher und Harald Trabold, unter Mitarbeit von Silke Boger und David Rusnok. 348 S. 1997. (3-428-09133-7). DM 178,— / öS 1.299,— / sFr 158,—.
- Heft 168 **Lage und Perspektiven der deutschen Schienenfahrzeugindustrie**. Von Rainer Hopf, Hartmut Kuhfeld, Heike Link, Jörg-Peter Weiß und Hans Wessels, unter Mitarbeit von Alfred Haid und Kurt Hornschild. 242 S. 1997. (3-428-09141-8). DM 144,— / öS 1.051,— / sFr 128,—.
- Heft 169 **Wirtschaftliche Verflechtung zwischen EU und GUS — Niedriges Niveau, großes Potential, vage Perspektiven**. Von Christian Weise, Herbert Brücker, Maria Lodahl, Uta Möbius, Siegfried Schultz, Dieter Schumacher, Harald Trabold und Ulrich Weißenburger (=) unter Mitarbeit von Silke Boger, Ulrike Ludden und David Rusnok. 210 S. 1997. (3-428-09344-5). DM 142,— / öS 1.037,— / sFr 126,50.
- Heft 170 **Lage und Perspektiven der Unternehmen in Ostdeutschland — Ergebnisse einer Umfrage**. Von Karl Brenke und Alexander Eickelpasch, unter Mitarbeit von Lorenz Blume. 124 S. 1997. (3-428-09361-5). DM 112,— / öS 818,— / sFr 99,50.
- Heft 171 **Europäische Strukturfonds in Sachsen: Zwischenevaluierung für die Jahre 1994 bis 1996**. Von Kornelia Hagen und Kathleen Toepel. 249 S. 1997. (3-428-09389-5). DM 156,— / öS 1.139,— / sFr 138,—.
- Heft 172 **Situation und Perspektiven der deutschen Raumfahrtindustrie — Eine ordnungspolitische Analyse**. Von Bernhard Wieland, Talat Mahmood und Lars-Hendrick Röller, Projektleitung: Kurt Hornschild. 210 S. 1998. (3-428-09440-9). DM 142,— / öS 1.037,— / sFr 126,50.
- Heft 173 **Auswertung von Statistiken über die Vermögensverteilung in Deutschland**. Von Klaus-Dietrich Bedau. 127 S. 1998. (3-428-09481-6). DM 112,— / öS 818,— / sFr 99,50.
- Heft 174 **Effizienz von Maßnahmen zur Verbrauchseinschränkung bei Mineralölversorgungsstörungen**. Von Rainer Hopf, Jutta Kloas, Heilwig Rieke, Martin Schmied und Franz Wittke (DIW); Klaus Lindner und Dieter Merten (IE). 239 S. 1998. (3-428-09482-4). DM 156,— / öS 1.139,— / sFr 138,—.
- Heft 175 **Wirkung und Wirksamkeit der EU-Binnenmarktmaßnahmen — Evaluierung des Studienprogramms der Europäischen Kommission**. Von Christian Weise, Stefan Bach, Heike Link, Uta Möbius, Bernhard Seidel, Wolfgang Seufert und Harald Trabold. 173 S. 1998. (3-428-09579-0). DM 132,— / öS 964,— / sFr 117,50.
- Heft 176 **Zum Einfluß betrieblicher und sektoraler Differenzierung der Arbeitskosten und sonstiger Regelungen auf die Beschäftigung im Strukturwandel**. Von Bernd Görzig, Wolfgang Scheremei und Frank Stille. 315 S. 1998. (3-428-09580-4). DM 178,— / öS 1.299,— / sFr 158,—.
- Heft 177 **Zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Metallhütten in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)**. Von Peter Eggert, Ilse Häusser, Bernd-Michael Kruse, Jochen Parchmann, Sighelm Thede und Eberhard Wettig. 341 S. 1998. (3-428-09682-7). DM 188,— / öS 1.372,— / sFr 167,50.
- Heft 178 **Die wirtschaftliche Bedeutung Berlins für den Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg**. Von Alexander Eickelpasch und Ingo Pfeiffer. 158 S. 1998. (3-428-09745-9). DM 136,— / öS 993,— / sFr 121,—.
- Heft 179 **Deutschland im Strukturwandel — Strukturberichterstattung 1997**. Von Dietmar Edler, Bernd Görzig, Dieter Schumacher, Frank Stille (Koordination), Dieter Teichmann, Dieter Vesper und Rudolf Zwiener. 400 S. 1998. (3-428-09766-1). DM 212,— / öS 1.548,— / sFr 188,—.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin

Telefon (0 30) 89 789-0 — Telefax (0 30) 89 789-200
DIW-Internet-Homepage: <http://www.diw-berlin.de>

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Kurt Hornschild, Prof. Dr. Rolf-Dieter Postlep,
Wolfram Schrettl, Ph. D., Dr. Bernhard Seidel, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Kurt Geppert, Jochen Schmidt, Dieter Teichmann.

Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen im Niedriglohnbereich: Wenig zielgerichtet und teuer.
Bearbeitet von Jürgen Schupp, Joachim Volz, Gert Wagner und Rudolf Zwiener.

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9, D-12165 Berlin, Telefon (0 30) 7 90 00 60.

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.

Druck: Druckerei Conrad GmbH, Wachsmuthstr. 12, D-13467 Berlin.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 210,—, vierteljährlich DM 65,—, Einzelnummer DM 15,—.

Zuzüglich Versandkosten

ISSN 0012-1304