SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Möglichkeiten und Grenzen der Verbesserung der Beschäftigungslage Geringverdienender durch die Übernahme ihrer Sozialversicherungsbeiträge durch die öffentliche Hand

Wahl, Stefanie

Veröffentlichungsversion / Published Version
Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Wahl, S. (2002). *Möglichkeiten und Grenzen der Verbesserung der Beschäftigungslage Geringverdienender durch die Übernahme ihrer Sozialversicherungsbeiträge durch die öffentliche Hand.* Bonn: Institut für Wirtschaft und Gesellschaft Bonn e.V. (IWG). https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-357766

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Möglichkeiten und Grenzen der Verbesserung der Beschäftigungslage Geringverdienender durch die Übernahme ihrer Sozialversicherungsbeiträge durch die öffentliche Hand

Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit

Verfasserin: Stefanie Wahl

unter Mitwirkung von: Dr. Peter Hefele

Gesamtverantwortung: Prof. Dr. Meinhard Miegel

Bonn, Februar 2002

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung..... 4

1. Unausgeschöpfte Beschäftigungspotentiale im Bereich unterdurchschnittlich produktiver, gering entlohnter Erwerbsarbeit 6

2. Bestehende staatliche Förderung unterdurchschnittlich produktiver Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland..... 13

2.1 Lohnkostenzuschüsse für Arbeitgeber 13

2.2 (Lohn-)Zuschüsse für Arbeitnehmer 15

2.3 Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen 17

2.4 Bewertung der bisherigen Maßnahmen 20

3. Konzept zur besseren Förderung unterdurchschnittlich produktiver Beschäftigungsverhältnisse ("Staatliche Breitenförderung")..... 22

3.1 Grundzüge des alternativen Fördersystems 22

3.2 Degressive (stufenweise) Beitragsentlastung für Arbeitgeber und Arbeitnehmer 23

3.3 Bagatellgrenze, Freibetragszone und Progressionszone 24

3.4 Berechtigte 28

3.5 Dauer 28

3.6 Begünstigte und Kosten 29

3.61 Bestehende Beschäftigungsverhältnisse 29

3.62 Zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse 31

3.63 Begünstigte und Kosten insgesamt 35

3.7 Finanzierung 36

3.8 Begleitende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen 37

4. Bewertung der staatlichen Breitenförderung unterdurchschnittlich produktiver Tätigkeiten..... 39

4.1 Wirkungen auf den Arbeitsmarkt 39

4.2 Wirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme und die Lastenverteilung 40

4.3 Wirkungen auf die Wirtschaft 42

4.4 Wirkungen auf die Gesellschaft 42

Anhang..... 44

Anhang 1 44

Anhang 2 45

Bibliographie..... 51

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 Mögliche Beschäftigungswirkungen einer staatlichen Breitenförderung abhängig Beschäftigter bis zu einem Bruttomonatsentgelt von 1670 €..... 5

Tabelle 2: Sozialversicherungsbeiträge von Geringverdienern (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) bei degressiver Übernahme durch die öffentliche Hand..... 25

Tabelle 3: Begünstigte und Kosten bei degressiver Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge durch die öffentliche Hand 30

Tabelle 4: Zusätzliches potentielles Arbeitskräfteangebot für einfache, gering entlohnte Tätigkeiten..... 34

Tabelle 5: Bruttokosten und Entlastungen durch die zusätzlichen Beschäftigungsverhältnisse für Geringverdiener..... 34

Tabelle A1: Bruttojahresentgelt und sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Deutschland 2000..... 48

Tabelle A2: Arbeitnehmerentgelt und Nettolöhne von Geringverdienern in bestehenden Beschäftigungsverhältnissen nach geltender Regelung und Übernahmemodell..... 49

Tabelle A3: Begünstigte und Kosten bei degressiver Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge durch die öffentliche Hand (Variante mit niedrigeren Einkommensgrenzen)..... 50

Schaubilderverzeichnis

Schaubild 1: Monatliches Arbeitnehmerentgelt, Bruttolohn, Sozialbeiträge, Lohnsteuer und Nettolohn je Beschäftigten in Deutschland 1960-2002..... 9

Schaubild 2: Entwicklung von Arbeitnehmerentgelt, Bruttolohn, Sozialbeiträgen, Lohnsteuer und Nettolohn je Beschäftigten in Deutschland 1960-2002..... 10

Schaubild 3: Entwicklung der Sozialversicherungsbeiträge nach geltender Regelung und Übernahme durch die öffentliche Hand..... 26

Zusammenfassung und Ergebnis

Im vorliegenden Gutachten wird geprüft, welche Wirkungen eine staatliche Breitenförderung unterdurchschnittlich produktiver Tätigkeiten haben könnte. Diese Prüfung erfolgt anhand von zwei Modellen mit zwei Szenarien und in drei Varianten.

Im ersten Modell übernimmt der Staat die Sozialbeiträge für die Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung bis zu einem monatlichen Bruttoentgelt von 625 € in vollem Umfang und für weitere 625 €, d.h. bis zu einer Obergrenze von 1.250 €, degressiv abnehmend. Bei dieser Fördergrenze werden etwa 7,1 Millionen abhängig Beschäftigte und ihre Arbeitgeber begünstigt. Der Aufwand für die öffentliche Hand liegt in der Einführungsphase bei knapp 13 Milliarden € jährlich. In der Folgezeit vermindert er sich durch steigende Beitrags- und Steuereinnahmen in Abhängigkeit von den Beschäftigungswirkungen. Diese sind allerdings voraussichtlich so gering, dass das erste Modell im Gutachten nicht weiter verfolgt wird.

Im zweiten Modell sind die Grenzen für die volle Beitragsübernahme von 625 auf 835 € und für die degressiv abnehmende von 1.250 auf 1.670 € Bruttomonatsentgelt erhöht. Durch diese Erhöhung kommen in der Einführungsphase etwa 11,3 Millionen abhängig Beschäftigte und ihre Arbeitgeber in den Genuss der staatlichen Förderung. Zugleich erhöht sich jedoch auch der Aufwand beträchtlich. Dabei wird von zwei Szenarien ausgegangen. Im ersten übernimmt der Staat die Sozialbeiträge wie in Modell 1, also bis 835 € voll und danach degressiv abnehmend. In diesem Fall steigt der Aufwand in der Einführungsphase von knapp 13 auf reichlich 28 Milliarden €. Im zweiten Szenario übernimmt er nur die Beiträge zur Renten- und Arbeitslosenversicherung. Aber auch dann beträgt der Aufwand noch etwa 18 Milliarden €.

Ob und in welchem Umfang der staatliche Aufwand in der Folgezeit sinkt, hängt wiederum ab von den Beschäftigungswirkungen. Hier werden im Gutachten drei Varianten unterstellt. Bei der ersten steigt die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um 250.000 und die Zahl der Arbeitslosen sinkt um 125.000. Die Differenz erklärt sich aus der Aktivierung der Stillen Reserve. Bei dieser Variante vermindert sich der staatliche Aufwand von reichlich 28 Milliarden auf etwa 26,6 Milliarden €, beträgt aber immer noch 106.000 € jährlich pro zusätzlich abhängig Beschäftigten und 213.000 € pro

integriertem Arbeitslosen. Bei der zweiten Variante ist unterstellt, dass sich die Zahl sowohl der zusätzlich Beschäftigten als auch der integrierten Arbeitslosen auf 500.000 bzw. 250.000 verdoppelt. Der staatliche Gesamtaufwand sinkt dann auf 24,3 Milliarden €. Das sind 49.000 € pro zusätzlich Beschäftigten und 97.000 € pro integriertem Arbeitslosen. Bei der dritten Variante ist ein Anstieg der Zahl zusätzlicher Beschäftigter auf eine Million und integrierter Arbeitsloser auf 300.000 unterstellt. Der jährliche Gesamtaufwand geht dadurch auf knapp 23 Milliarden € bzw. 23.000 € pro Beschäftigten und 76.000 € pro integriertem Arbeitslosen zurück.

Welche dieser drei Varianten Wirklichkeit wird, hängt von mehreren Faktoren ab. Dem Gutachten liegt die zweite Variante zugrunde. Der in der dritten Variante unterstellte Abbau der Arbeitslosigkeit um 300.000 Erwerbspersonen erfordert hingegen - wie im Gutachten ausgeführt - Maßnahmen, die über die Übernahme von Sozialbeiträgen durch den Staat erheblich hinausgehen.

Diese Zahlen lassen erkennen, dass der Abbau der Arbeitslosigkeit und die Eindämmung von Schwarzarbeit durch die Übernahme der Sozialbeiträge durch den Staat im Niedriglohnbereich die öffentlichen Haushalte erheblich belasten. Das gilt unabhängig von Modell, Szenario und Variante. Auch sind mögliche Nebenwirkungen dieser Vorgehensweise mehrheitlich negativ zu bewerten. Als deutlich kostengünstigere Alternative bietet sich an, durch entsprechende Umstrukturierungsmaßnahmen die durchschnittliche Vermittlungsdauer von Arbeitslosen von derzeit 35 Wochen um ein bis zwei Wochen zu verkürzen. Eine Verkürzung der Vermittlungsdauer um nur eine Woche vermindert die Zahl der Arbeitslosen um rund 100.000.

Tabelle 1: Mögliche Beschäftigungswirkungen einer staatlichen Breitenförderung abhängig Beschäftigter bis zu einem Bruttomonatsentgelt von 1670 €

Zusätzliche sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	davon integrierte Arbeitslose	Gesamtkosten für die öffentliche Hand in Mrd. €		Kosten pro zusätzlich Beschäftigten in Tsd. €	Kosten pro integriertem Arbeitslosen in Tsd. €
		Einstieg	im Schwung		
250.000	125.000	28,3	26,6	106	213
500.000	250.000	28,3	24,3	49	97
1.000.000	300.000	28,3	22,9	23	76

1. Unausgeschöpfte Beschäftigungspotentiale im Bereich unterdurchschnittlich produktiver, gering entlohnter Erwerbsarbeit

In Deutschland wird ein hoher Anteil von Tätigkeiten mit unterdurchschnittlicher Wertschöpfung, insbesondere personennahe Dienste, nicht auf dem Arbeitsmarkt, sondern in Schwarzarbeit, Eigenarbeit oder auch gar nicht erbracht. Wären in Deutschland - bezogen auf die Erwerbsbevölkerung - ebenso viele Erwerbstätige mit derartigen Arbeiten befasst wie in den USA, wäre die Zahl der offiziell Beschäftigten um etwa vier Millionen höher.[1] Arbeitslosigkeit wäre kein Thema mehr. Aber selbst wenn nur die Vergleichszahlen aus unserem Nachbarland Dänemark zugrunde gelegt werden, stiege die Zahl der Beschäftigten noch immer um 1,3 Millionen.[2] Auch dann könnte sich Deutschland im internationalen Vergleich sehen lassen. So aber weist Deutschland eine nur durchschnittliche Erwerbstätigen-, aber eine überdurchschnittliche Arbeitslosenquote auf. Dabei bestehen die größten Defizite bei haushalts- und freizeitbezogenen Dienstleistungen. Hier ist das Beschäftigungspotential noch nicht einmal annähernd ausgeschöpft - jedenfalls nicht offiziell und nicht legal.[3]

Dies hat zum einen materielle Gründe. Aufgrund ihrer unterdurchschnittlichen Wertschöpfung sind in diesen Tätigkeitsbereichen im allgemeinen auch nur unterdurchschnittliche Erwerbseinkommen zu erzielen, die oft in unmittelbarer Nähe zu Transfereinkommen, wie der Sozialhilfe, oder sogar darunter angesiedelt sind. Das gilt insbesondere, wenn diese Einkommen mit den üblichen Sozialabgaben für die Renten-, Kranken-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung befrachtet werden. Dann sinkt das verbleibende Nettoeinkommen, namentlich in Mehrpersonenhaushalten, leicht unter das Sozialhilfeniveau. Potentiellen Arbeitnehmern fehlt folglich der materielle Anreiz, ihre Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt anzubieten. Das täten sie nur, wenn der zu erzielende Lohn über das Transfereinkommen messbar hinausginge. Das aber würde für potentielle Arbeitgeber bedeuten, dass sie für die Arbeitsleistung mehr bezahlen müssten als sie wert ist. Dass sie hierzu nicht bereit und auf Dauer auch nicht in der Lage sind, ist unmittelbar einsichtig.

---

1 Vgl. Hoffmann, E./Walwei, U. (1999), S. 3.
2 Vgl. Fels, G. u.a. (1999), S. 18.
3 Vgl. Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (Hrsg.) (1997), Teil III, S. 3.

Zu diesen materiellen Gründen treten immaterielle: Unterdurchschnittlich produktive und deshalb oft gering entlohnte Tätigkeiten sind in Deutschland verbreitet gesellschaftlich geächtet. Viele scheuen sich daher, sie auf dem Markt anzubieten, selbst wenn sie mit der Entlohnung einverstanden wären, und viele wagen sie aus dem gleichen Grund nicht nachzufragen, weil sie fürchten, als anmaßend angesehen zu werden. Sie wollen anderen keine Arbeiten zumuten, die sie selbst zu erbringen nicht bereit sind. Dieses Denken und Fühlen ist vor allem in Deutschland tief verwurzelt. Aus diesen materiellen und immateriellen Gründen funktioniert der Markt gering entlohnter Erwerbsarbeit nur unzureichend.

Das findet sowohl in der Struktur der Arbeitslosigkeit als auch der freien Stellen seinen Niederschlag. Im Jahre 2000 hatte knapp die Hälfte der in Westdeutschland registrierten Arbeitslosen keine abgeschlossene Berufsausbildung.[4] Und zugleich wurden schätzungsweise 720.000 Arbeitsplätze angeboten, die keine Berufsausbildung voraussetzten.[5] Darüber hinaus wurden reichlich 900.000 arbeitsmarktabhängige Arbeitserlaubnisse, vornehmlich in den Bereichen Landwirtschaft und Gastgewerbe erteilt, weil sich für die hier vakanten Arbeitsplätze weder Deutsche noch sonstige EU-Bürger fanden.[6] Rein zahlenmäßig entsprachen also beruflich nicht qualifizierte Arbeitslose auf der einen Seite und offene Stellen, die keine beruflichen Qualifikationen voraussetzen, auf der anderen Seite einander recht genau.

Für dieses Marktsegment noch wesentlich bedeutsamer sind jedoch die hohen Anteile an Schwarz- und Eigenarbeit. Gegenwärtig werden etwa 16,5 vH des deutschen Bruttoinlandsprodukts auf dem schwarzen Markt erwirtschaftet.[7] Wird die durchschnittliche Arbeitsproduktivität privater und öffentlicher Dienstleister zugrunde gelegt, entspricht diese Wertschöpfung dem Arbeitseinsatz von annähernd 10 Millionen Vollzeitbeschäftigten.[8] Ein

---

4 In Ostdeutschland waren es nur 22 vH. Vgl. Bundesanstalt für Arbeit (2001/1), S. 177 und 203.

5 Offiziell waren im Jahr 2000 240.000 offene Stellen in diesem Arbeitsmarktsegment gemeldet. Vgl. BA (2001/1), S. 169. Nach Aussagen der Arbeitgeber wird jedoch nur etwa jede dritte offene Stelle dem Arbeitsamt mitgeteilt. Daraus ergibt sich die Schätzzahl von 720.000.

6 Vgl. Bundesanstalt für Arbeit (2002).

7 Vgl. Schneider, F. u.a. (2002).

8 2001 betrug die durchschnittliche Arbeitsproduktivität pro Erwerbstätigen im Bereich öffentlicher und privater Dienstleister 35.200 €. Für 2002 werden 35.300 € unterstellt. Vgl. Statistisches Bundesamt (2002), S. 27.

hoher Anteil von ihnen ist mit niedrig produktiven Tätigkeiten befasst. Das folgt bereits aus dem insgesamt geringen Kapitaleinsatz im Bereich der Schwarzarbeit. Ähnlich verhält es sich mit der Eigenarbeit, deren Anteil an der Wertschöpfung in Deutschland höher ist als in manchen anderen Ländern, vor allem den USA. Während dort beispielsweise die Garten- oder Autopflege privater Haushalte häufig über den Arbeitsmarkt abgewickelt wird, verrichten sie die Deutschen meistens selbst.

Auf diese Weise vermeiden sie Steuern und Sozialbeiträge, die verbreitet als unzumutbar hoch angesehen werden.[9] Im Durchschnitt schöpft heute der Staat in Deutschland knapp die Hälfte des von den Arbeitnehmern erwirtschafteten Einkommens, des sogenannten Arbeitnehmerentgelts, ab. Etwa zwei Drittel der Abgaben dient der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme,[10] ein Drittel sind allgemeine Steuern. Vor 40 Jahren beanspruchte der Staat erst ein Viertel des Arbeitnehmerentgelts für seine Zwecke, von dem rund vier Fünftel den sozialen Sicherungssystemen und ein Fünftel dem allgemeinen Steueraufkommen zugeführt wurden. Den ständigen Anstieg der Belastungen verdeutlicht Schaubild 1. Den Arbeitnehmern bleibt - wie ebenfalls Schaubild 1 sowie Schaubild 2 zeigen - zumindest relativ immer weniger zur eigenen Verfügung. Zugleich stagnieren die Arbeitskosten auf hohem Niveau.

Ende der neunziger Jahre nahm Deutschland innerhalb der OECD bei der Abgabenbelastung nach Belgien, Schweden und Italien den vierten Platz ein.[11] In den USA und dem Vereinigten Königreich war die Abgabenlast nur reichlich halb so hoch, also nicht sehr viel höher als in Deutschland Anfang der sechziger Jahre.

---

9 Vgl. Bundesarbeitgeberverband Chemie (1999).

10 Hierin sind zu einem geringen Teil auch andere betriebliche Sozialleistungen wie Aufwendungen für die betriebliche Altersversorgung enthalten.

11 Vgl. Fels, G. u.a. (1999), S. 81, Tab. 3.

Faktisch hat heute ein Arbeitnehmer in Deutschland zeitgleich zwei ungefähr gleich große Einkommen zu erwirtschaften. Mit dem Ersteinkommen bestreitet er seinen eigenen Lebensunterhalt; das Zweiteinkommen dient der Versorgung von Alten, Kranken, Arbeitslosen, Pflegebedürftigen, öffentlich Bediensteten und anderen mehr. Die Erwirtschaftung dieser beiden Einkommen setzt in der Regel einen zumindest durchschnittlich produktiven Arbeitsplatz voraus. Auf unterdurchschnittlich produktiven Arbeitsplätzen kann hingegen oft nur der eigene Lebensunterhalt erwirtschaftet werden. Für die Mitversorgung von Alten, Kranken usw. reicht die Wertschöpfung nicht aus. Wird trotzdem versucht, auch solche Arbeitsplätze mit dem Zweiteinkommen zu befrachten, sinkt das Ersteinkommen unter das soziokulturell definierte Mindestniveau. Dieses Mindestniveau ist die Sozialhilfe.

Arbeitsplätze, auf denen noch nicht einmal Einkommen in Höhe der Sozialhilfe erwirtschaftet werden können, gibt es reichlich. Sie sind jedoch in Deutschland ohne Subventionen nicht marktgängig. Das Sozialhilfeniveau wirkt praktisch wie ein Mindestlohn. Ist ein solcher Lohn nicht zu erzielen, entsteht der Arbeitsplatz gar nicht erst. Das untere Lohnsegment stirbt ab. Das deutsche Sozialhilfeniveau hat das Lohnniveau soweit angehoben, dass niedrig produktive Tätigkeiten vom regulären Arbeitsmarkt weitgehend ausgeschlossen sind.

Erschwerend kommt hinzu, dass seit Jahren die Sozialhilfeeinkommen tendenziell schneller steigen als die Produktivität eines Teils der Arbeitsplätze. Dadurch verloren diese ihre wirtschaftliche Attraktivität und verschwanden vom Arbeitsmarkt. Vor allem Sozialhilfeempfänger mit Kindern erhalten Transferleistungen,[12] die tief in die Einkommenszone von einfachen Tätigkeiten hineinreichen. Folglich fehlt für die Sozialhilfeempfänger jeglicher wirtschaftlicher Anreiz, derartig einfache Tätigkeiten aufzunehmen. Das gilt umso mehr, als bei einem Wechsel in den ersten Arbeitsmarkt das dort erzielte monatliche Erwerbseinkommen bis auf 143 € auf die Sozialhilfe angerechnet wird. Die effektive Grenzbelastung steigt also sprunghaft an. Das lässt viele Sozialhilfeempfänger in die Schwarzarbeit abtauchen. In ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung bietet die Sozialhilfe den der-

[12] Bei den Sozialhilfeempfängern orientieren sich die Leistungen für Kinder am tatsächlichen Aufwand. Für zwei Kinder kann ein Sozialhilfeempfänger 2002 bis zu 487 €, ein regulär Erwerbstätiger dagegen nur 308 € erhalten.

zeit rund 800.000 erwerbsfähigen Berechtigten kaum Anreize, eine reguläre Erwerbsarbeit aufzunehmen.

Zwar können diese Berechtigten zu Erwerbsarbeit oder gemeinnützigen Tätigkeiten herangezogen werden.[13] Verweigern sie sich, können ihre Transferansprüche erheblich gekürzt oder auch ganz gestrichen werden.[14] Doch bislang wurde von diesen Instrumenten nur recht sparsam Gebrauch gemacht. Im Jahre 2000 war nur knapp die Hälfte der erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger tatsächlich beschäftigt - sei es gemeinnützig oder auf dem regulären Arbeitsmarkt.[15] Die übrigen 400.000 erhielten von der öffentlichen Hand Transferleistungen, ohne eine Gegenleistung zu erbringen. In dieser Gruppe dürften sich viele Schwarzarbeiter befinden.

[13] Vgl. §§ 18, 19, 20 Bundessozialhilfegesetz (BSHG).
[14] Vgl. § 25 BSHG.
[15] Vgl. Deutscher Städtetag (2001).

2. Bestehende staatliche Förderung unterdurchschnittlich produktiver Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland

Um die Einstellungsprobleme von Arbeitslosen und die Kostenhemmnisse bei einfachen, gering entlohnten Tätigkeiten zu verringern, führte der Staat in den zurückliegenden Jahren eine Fülle von Regelungen zur teilweisen Übernahme der Arbeitskosten ein.[16] Hierfür stehen theoretisch mehrere Möglichkeiten zur Verfügung. Die Entlastung der Arbeitskosten kann alle gering verdienenden Beschäftigten oder nur bestimmte Zielgruppen, wie schwer vermittelbare Arbeitslose, umfassen. Sie kann beim Arbeitgeber und/oder beim Arbeitnehmer ansetzen. Sie kann generell für alle oder nur für unbefristete Beschäftigungsverhältnisse gelten. Sie kann den Bruttolohn oder die gesetzlichen Lohnzusatzkosten betreffen. Sie kann in Form von Zuschüssen oder Freistellungen gewährt werden. Sie kann linear oder nicht linear gestaltet sein. Und sie kann befristet oder unbefristet erfolgen.

Anfangs setzte die staatliche Subventionierung von Beschäftigungsverhältnissen vor allem an der Verminderung der betrieblichen Kosten und damit beim Arbeitgeber an. Seit Ende der neunziger Jahre hat sie auch die Aufstockung des Nettolohns und damit die Entlastung des Arbeitnehmers zum Ziel. Nachdem der Staat zunächst vor allem Zuschüsse zum Bruttolohn gewährte, wurden in den letzten Jahren auch Regelungen zur Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge eingeführt. Allen Maßnahmen ist jedoch eigen, dass sie relativ eng definierte Gruppen der Erwerbsbevölkerung - im Wesentlichen Arbeitslose - umfassen und zeitlich befristet sind.

2.1 Lohnkostenzuschüsse für Arbeitgeber

Gegenwärtig können Arbeitgeber im Rahmen der folgenden Maßnahmen vom Staat Lohnkostenzuschüsse erhalten, wenn sie insbesondere schwer vermittelbare Arbeitslose - in den meisten Fällen unbefristet - beschäftigen:

- Eingliederungszuschüsse[17]

  Die Zuschüsse zielen auf die Eingliederung besonders schwer vermittelbarer Arbeitsloser, wie Langzeitarbeitsloser oder älterer Arbeitslose, ab. Sie können bis zu einer Laufzeit von 24 Monaten 50 vH des ortsüblichen Arbeitsentgelts betragen. 2000 wurden hierdurch durchschnittlich rund

[16] Einen guten Überblick hierüber liefern Buslei, H./Steiner, V. (1999), S. 25ff., Kaltenborn, B. (2001) und Deutscher Bundestag (2001/2), S. 100f.

[17] §§ 217 bis 224 SGB III.

90.000 Arbeitskräfte gefördert.[18] Die Kosten hierfür beliefen sich auf knapp eine Milliarde €.[19]

- Einstellungszuschuss bei Neugründungen[20]
  Bei unbefristeter Beschäftigung eines Arbeitslosen auf einem neu geschaffenen Arbeitsplatz werden Arbeitgebern, die nicht länger als 2 Jahre selbständig sind und nicht mehr als 5 Mitarbeiter beschäftigen, Zuschüsse für höchstens 12 Monate in Höhe von 50 vH des ortsüblichen Arbeitsentgelts gewährt. 2000 wurden damit reichlich 11.000 Arbeitsplätze geschaffen.[21] Die Ausgaben hierfür betrugen 134 Millionen €.[22]
- Eingliederungsvertrag[23]
  Der Vertrag zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer dient dazu, sich gegenseitig zu erproben. Er wird für mindestens 2, höchstens 6 Monate geschlossen. In Zeiten ohne Arbeitsleistung, in der der Arbeitnehmer z.B. eine Qualifizierungsmaßnahme durchläuft, werden die Arbeitskosten vom Staat übernommen. Für die Zeiten der Beschäftigung kann dem Arbeitgeber zusätzlich ein Eingliederungszuschuss gewährt werden. 2000 wurde ein solcher Vertrag mit 152 Langzeitarbeitslosen geschlossen. Hierfür wurde knapp eine Million € ausgegeben.[24]
- Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose[25]
  Für die unbefristete Beschäftigung eines Langzeitarbeitslosen kann dem Arbeitgeber für maximal ein Jahr ein Lohnkostenzuschuss gewährt werden. Je nach Dauer der vorangegangenen Arbeitslosigkeit des Beschäftigten kann der Zuschuss im ersten halben Jahr bis zu 80 vH, in den verbleibenden sechs Monaten bis zu 60 vH des Arbeitsentgelts betragen. 2000 wurden im Rahmen dieser Beschäftigungshilfen rund 32.000 Arbeitslose gefördert. Die Kosten hierfür beliefen sich auf 314 Millionen €.[26]

---

[18] Vgl. Deutscher Bundestag (2001/2), S. 100.
[19] Vgl. Bundesanstalt für Arbeit (2001/3), S. 43.
[20] §§ 225 bis 228 SGB III.
[21] Vgl. Deutscher Bundestag (2001/2), S. 100.
[22] Vgl. Bundesanstalt für Arbeit (2001/3), S. 43.
[23] §§ 229 bis 234 SGB III.
[24] Vgl. Bundesanstalt für Arbeit (2001/3), S. 43.
[25] Hierbei handelt es sich um ein Sonderprogramm der Bundesregierung.
[26] Vgl. Bundesanstalt für Arbeit (2001/3), S. 43.

- Strukturanpassungsmaßnahmen Ost für Wirtschaftsunternehmen[27]
  Arbeitgeber in Ostdeutschland können Lohnkostenzuschüsse für die zusätzliche Einstellung von Arbeitslosen erhalten. Voraussetzung der Förderung ist, dass der Arbeitgeber mindestens 6 Monate vor sowie während der Förderung keine Mitarbeiter entlässt und den neu eingestellten Arbeitnehmer beruflich qualifiziert. Der Zuschuss wird maximal 12 Monate gezahlt und beträgt bis zu 50 vH des Arbeitsentgelts. 2000 wurden im Rahmen dieser Maßnahmen rund 53.000 Personen beschäftigt. Ihre Kosten lagen bei reichlich 600 Millionen €.[28]
- Lohnkostenzuschüsse für die Beschäftigung von Sozialhilfeempfängern[29]
  Unter bestimmten Umständen kann der Arbeitgeber auch Zuschüsse für die Beschäftigung von Sozialhilfeempfängern erhalten. Untersuchungen zufolge werden diese Zuschüsse bisher allerdings nur selten gewährt.[30]

Insgesamt wurden im Jahre 2000 durch Lohnsubventionen an Arbeitgeber mindestens 186.000 Arbeitslose gefördert, von denen die meisten schwer vermittelbar waren. Das waren 5 vH aller und etwa 12 vH aller schwer vermittelbaren Arbeitslosen. Der Gesamtaufwand lag bei reichlich 2 Milliarden € oder bei durchschnittlich 11.000 € pro Geförderten. In Anbetracht dieses Aufwandes erscheinen die Beschäftigungserfolge bescheiden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Förderung im Einzelfall zeitlich recht kurz ist und häufig eine unbefristete Einstellung voraussetzt. Beschäftigungserschwerend wirkt ferner, dass in mehreren Programmen die Einzustellenden schwer vermittelbare Arbeitslose sein müssen, denen oft der Ruf geringer Produktivität vorausgeht. Arbeitgeber meiden sie daher. Dennoch sind die Programme tendenziell positiv zu bewerten. Ohne besondere Hilfe sind nämlich schwer Vermittelbare häufig nicht im Arbeitsmarkt zu integrieren.[31]

2.2 (Lohn-)Zuschüsse für Arbeitnehmer

Arbeitnehmer mit geringem Verdienst und in der Regel vorangegangener Arbeitslosigkeit werden vom Staat im Rahmen der folgenden Maßnahmen finanziell gefördert:

---

[27] Vgl. § 415 SGB III.
[28] Vgl. Bundesanstalt für Arbeit (2001/3), S. 42.
[29] § 18 Abs. 4 BSHG.
[30] Vgl. Buslei, H./Steiner, V. (1999), S. 53.
[31] Beispielsweise durch gezieltes Coaching wie im Job-Aqtiv-Gesetz beschlossen.

- Mobilitätshilfen[32]
  Sie umfassen Leistungen für den Lebensunterhalt, die Arbeitskleidung oder Fahrtkosten von Arbeitslosen, die eine versicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen. Die Kosten hierfür beliefen sich 2000 auf 69 Millionen €.[33]
- Arbeitnehmerhilfe[34]
  Arbeitslosengeld und -hilfebezieher, die eine auf höchstens drei Monate befristete, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einer Arbeitszeit von wöchentlich mindestens 15 Stunden aufnehmen, erhalten für jeden Arbeitstag einkommensunabhängig knapp 13 €. Die Arbeitnehmerhilfe wird grundsätzlich auf die Sozialhilfe angerechnet, ist aber steuerfrei. 2000 wurden rund 7.400 Arbeitslose gefördert. Die Ausgaben hierfür betrugen 2,3 Millionen €.[35]
- Überbrückungsgeld[36]
  Unter bestimmten Voraussetzungen wird die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit für maximal 6 Monate in Höhe des zuletzt bezogenen Arbeitslosengeldes/-hilfe und den entsprechenden Sozialversicherungsbeiträgen bezuschusst.[37] 2000 wurden 92.600 Existenzgründer gefördert. Dafür wurden 750 Millionen € ausgegeben.[38]
- Zuschuss für Sozialhilfeempfänger[39]
  Um die Anreize zur Arbeitsaufnahme bei Sozialhilfeempfängern zu erhöhen, kann dem Haushaltsvorstand für die Dauer von bis zu 12 Monaten ein Zuschuss in Höhe des Regelsatzes der Sozialhilfe (2002 286 €) gewährt werden. Der Zuschuss kann bis Ende 2002 erhöht bzw. verlängert werden. Einige Kommunen haben hiervon Gebrauch gemacht.[40]

---

32 § 53-55 SGB III.
33 Vgl. Bundesanstalt für Arbeit (2001/3), S. 44.
34 § 56 SGB III.
35 Vgl. Bundesanstalt für Arbeit (2001/3), S . 44.
36 § 57 SGB III.
37 Vgl. Deutscher Bundestag (2001/2), S. 100.
38 Vgl. Bundesanstalt für Arbeit (2001/3), S. 42.
39 § 18 Abs. 5 BSHG.
40 So z.B. die Städte Köln oder Bremen; vgl. Kaltenborn, B. (2001), S. 25.

- Nicht vollständige Anrechnung von Erwerbseinkommen auf Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld

  Bei erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern können Erwerbseinkommen bis zu 50 vH des Regelsatzes (2002 143 €) anrechnungsfrei bleiben.[41] Da die genaue Ausgestaltung im Ermessen der Sozialhilfeträger liegt, wird beispielsweise in Baden-Württemberg allein Erziehenden ein Freibetrag von zwei Dritteln des Regelsatzes gewährt.[42] Bezieher von Arbeitslosengeld oder -hilfe können eine Nebentätigkeit ausüben, wenn sie weniger als 18 Stunden pro Woche beträgt. Insgesamt kann der Arbeitslose dadurch sein Einkommen auf 80 vH des früheren Nettoentgelts, das der Berechnung der staatlichen Transferleistung zugrunde liegt, erzielen. Das darüber hinausgehende Erwerbseinkommen wird zu 100 vH auf das Arbeitslosengeld bzw. die Arbeitslosenhilfe angerechnet. Untersuchungen zufolge wurde Mitte der neunziger Jahre die Möglichkeit eines Hinzuverdienstes nur von wenigen Arbeitslosen genutzt.[43]

Insgesamt hatte die Bezuschussung der Arbeitnehmer nur geringe Beschäftigungswirkungen. Die individuellen Fördersummen wurden von den Begünstigten häufig als zu gering angesehen. Insbesondere Sozialhilfeempfänger lassen sich durch sie oft nicht bewegen, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen. Untersuchungen des Deutschen Städtetages zufolge lehnt etwa jeder vierte Berechtigte eine angebotene Beschäftigung ab.[44] Schwarzarbeit ist allem Anschein nach für sie wirtschaftlich attraktiver als die bezuschusste Erwerbsarbeit. Viele von ihnen verzichten lieber auf die Sozialhilfe, als dass sie einer ihnen zugewiesenen Arbeit nachgehen. Das legt den Schluss nahe, dass eine beachtliche Zahl von Sozialhilfebeziehern weder auf die Sozialhilfe noch auf reguläre Erwerbsarbeit angewiesen ist. Sie haben andere Einkünfte, vornehmlich aus Schwarzarbeit.

2.3 Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen

Mit anhaltender Arbeitslosigkeit und fortdauerndem Anstieg der gesetzlichen Lohnzusatzkosten rückte Ende der neunziger Jahre in Deutschland die Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge durch den Staat zunehmend in

---

41 Vgl. Ziffer 1.
42 Vgl. Kaltenborn, B. (2001), S. 24.
43 Vgl. Buslei, H./Steiner, V. (1999), S. 59.
44 Vgl. Deutscher Städtetag (2001), S. 1f.

den Mittelpunkt der Diskussion über die Verbesserung der Beschäftigung im Bereich einfacher, gering entlohnter Tätigkeiten. Angeregt wurde die Debatte durch entsprechende Maßnahmen in anderen europäischen Ländern.[45] Im Februar 1999 forderte die Europäische Kommission die Mitgliedsländer auf, die Steuerbelastung der Erwerbsarbeit und die Lohnnebenkosten, insbesondere im Bereich niedrig qualifizierter und "schlecht bezahlter" Arbeit, zu senken, "ohne dabei die Sanierung der öffentlichen Haushalte und das finanzielle Gleichgewicht der Sozialversicherungssysteme in Frage zu stellen"[46], und dadurch das Beschäftigungspotential im Dienstleistungssektor besser auszuschöpfen.

Auf der Grundlage einer Empfehlung der Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit wurde Ende 1999 beschlossen, im Rahmen von regional und zeitlich begrenzten Modellversuchen die staatliche Bezuschussung von Sozialversicherungsbeiträgen zu erproben.[47] Hierfür wurden zwei Varianten ausgewählt: das sogenannte Mainzer Modell, das auf die Erhöhung des Arbeitskräfteangebots, insbesondere von allein Erziehenden und Familien mit geringem Verdienst abzielt, und das Modell der Saar-Gemeinschaftsinitiative (SGI-Modell), das bei der Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften und Langzeitarbeitslosen ansetzt.

- Mainzer Modell

  Das Modell wurde 1999 vom Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit Rheinland-Pfalz konzipiert.[48] Es wird derzeit in vier rheinland-pfälzischen Arbeitsamtsbezirken (Koblenz, Mayen, Montabaur und Neuwied) sowie zwei brandenburgischen Arbeitsamtsbezirken (Eberswalde und Neuruppin) erprobt. Es gewährt degressive staatliche Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen gering verdienender *Arbeitnehmer* und degressive Kindergeldzuschläge für Familien mit niedrigen Erwerbseinkommen. Dadurch sollen vor allem gering Qualifizierten der Ausstieg aus der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe erleichtert und die

---

45 So z.B. in Frankreich und den Niederlanden.

46 Vgl. Europäische Kommission (1999), Ziffer 14 des Anhangs.

47 Sonderprogramm zur Erprobung von Modellansätzen zur Förderung der Beschäftigung von gering Qualifizierten und Langzeitarbeitslosen, bekannt als "Chancen und Anreize zur Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten (CAST)"; vgl. Kaltenborn, B. (2001), S. 17.

48 Vgl. Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit (2000).

Kommunen entlastet werden. Außerdem sollen zusätzliche, wettbewerbsfähige Arbeitsplätze geschaffen und der Kinderleistungsausgleich gerechter gestaltet werden. Die Maßnahme zielt insbesondere auf Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfänger ab. Grundsätzlich sind jedoch alle gering verdienenden Beschäftigten berechtigt. Ledige werden bis zu einem monatlichen Bruttolohn von etwa 322 €, allein Erziehende sowie eheähnliche Paare und Verheiratete bis zu einem Bruttolohn von 644 € voll bezuschusst. Bis zu einer Verdienstgrenze von 805 bzw. 1.610 € sinkt der Zuschuss schrittweise auf Null.[49] Die Zuschüsse werden je nach Ermessen der Kommunen auf die Sozialhilfe angerechnet. Die Förderdauer beträgt maximal 3 Jahre.

Bis Ende 2001 wurden nach dem Mainzer Modell 724 Personen gefördert. Von ihnen waren zwei Drittel Frauen. Zwei Drittel waren teilzeitbeschäftigt. 57 vH hatten keine abgeschlossene Berufsausbildung. Zwei Drittel der Geförderten waren vorher arbeitslos. Ein Fünftel der Bezuschussten zählte zu den Langzeitarbeitslosen. Drei Viertel der geförderten Personen waren zwischen 25 und 44 Jahre alt.[50]

- Modell der Saar-Gemeinschaftsinitiative (SGI-Modell)

  Das SGI-Modell wird derzeit im Saarland und zwei sächsischen Arbeitsamtsbezirken (Chemnitz und Zwickau) erprobt. *Arbeitgebern* wird ein degressiver Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen von geringverdienenden Arbeitnehmern gewährt. Zusätzlich wird zugunsten dieser Arbeitnehmer ein gleich hoher Betrag einem örtlichen Qualifikationsfonds zugeführt. Ziel ist die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze in kleinen und mittleren Unternehmen, die tariflich bzw. ortsüblich entlohnen.[51] Förderfähig sind nur Arbeitsplätze, die vorher nicht vorhanden waren. Bis zu einem Stundenlohn von 5,11 € werden die Arbeitgeberbeiträge voll bezuschusst. Bis zu einem Stundenlohn von 9,20 € sinken die Zuschüsse auf Null. Die Förderdauer beträgt wie beim Mainzer Modell drei Jahre.

---

[49] Stand 1999.

[50] Stand Oktober 2001. Vgl. Kaltenborn, B. (2001), S. 51.

[51] Bestimmte Branchen wie der Schiffbau oder die Landwirtschaft sind aufgrund von beihilferechtlichen Regelungen der EU grundsätzlich von der Förderung ausgeschlossen. Vgl. Kaltenborn, B. (2001), S. 31.

Bis Ende 2001 wurden 255 Personen gefördert. Von ihnen waren etwa drei Fünftel Frauen. 45 vH waren teilzeitbeschäftigt. Knapp zwei Drittel hatten keine abgeschlossene Berufsausbildung. Reichlich drei Fünftel waren vorher arbeitslos. Wie im Mainzer Modell war knapp ein Fünftel länger als 12 Monate arbeitslos. Reichlich die Hälfte der Geförderten war zwischen 25 und 44 Jahre alt.[52]

Die geringe Inanspruchnahme der beiden Modelle hat mehrere Gründe. Beide Modelle sind recht kompliziert und mit hohem bürokratischen Aufwand verbunden. Darüber hinaus lassen sich die in beiden Modellen verfolgten beschäftigungspolitischen Ziele genausogut, mitunter sogar besser, durch andere Fördermaßnahmen erreichen. So konkurriert das Mainzer Modell sowohl mit Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen als auch mit Zuschüssen an Sozialhilfeempfänger im Rahmen des § 18 Abs. 5 BSHG. Werden die Zuschüsse auf das Sozialhilfeeinkommen angerechnet, ist für Sozialhilfeempfänger der Anreiz zur Arbeitsaufnahme gering. Dem SGI-Modell machen dagegen die verschiedenen Möglichkeiten für Arbeitgeber Konkurrenz, staatliche Lohnkostenzuschüsse zu beziehen.[53] Das Mainzer Modell beinhaltet überhaupt keine Anreize für Arbeitgeber. Dies wiegt besonders schwer, da es vornehmlich auf Problemgruppen des Arbeitsmarktes abzielt, die aufgrund ihrer geringeren Kompetenz und Verlässlichkeit gegenüber anderen Beschäftigten benachteiligt sind.

2.4 Bewertung der bisherigen Maßnahmen

Die bisherigen Maßnahmen zur Förderung unterdurchschnittlich produktiver, gering entlohnter Tätigkeiten waren wenig erfolgreich. Das hat mehrere Ursachen. Zum einen wurde aus Kostengründen der Kreis der Berechtigten eng, vermutlich zu eng, begrenzt. Ferner durfte die jeweilige Ausrichtung der Maßnahmen entweder ausschließlich für den Arbeitgeber oder den Arbeitnehmer nachteilig gewesen sein. Auch ist das vorhandene Förderinstrumentarium unübersichtlich und zersplittert. Die Maßnahmen machen sich teilweise gegenseitig Konkurrenz oder konterkarieren einander sogar. Ihnen liegt kein arbeitsmarktpolitisches Gesamtkonzept zugrunde.

Noch wesentlicher als diese Mängel ist jedoch, dass bei vielen schwer vermittelbaren und Lanzeitarbeitslosen Lohn- bzw. Lohnkostenzuschüsse

[52] Stand Oktober 2001. Vgl. a.a.O., S. 52.
[53] Vgl. Ziffer 2.1.

nicht ausreichen, um sie in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Zusätzlich zu solchen Zuschüssen bedürfen sie in vielen Fällen der intensiven Betreuung durch Dritte. Wo diese nicht gewährleistet ist, schlagen Eingliederungsversuche häufig fehl. Darüber hinaus muss gerade der Kreis schwer vermittelbarer und Langzeitarbeitsloser sehr viel konsequenter als bisher mit Pflichten, beispielsweise im Rahmen eines Eingliederungsplans, belegt werden. Das Gemeinwesen darf sich nicht auf Fördern beschränken. Es kann und muss auch Fordern.

Vor diesem Hintergrund erscheint die beschlossene bundesweite Ausweitung des Mainzer Modells wenig geeignet, die Beschäftigung im Bereich einfacher, gering entlohnter Tätigkeiten zu verbessern. Denn das Modell konzentriert sich auf einen recht eng begrenzten Kreis von Berechtigten, zielt einseitig auf die Arbeitnehmer und ist äußerst kompliziert und bürokratisch. Die große Mehrheit der Bevölkerung sieht diese Maßnahme deshalb als Wahltaktik an.[54]

[54] Vgl. Der Spiegel (2002), S. 20.

3. Konzept zur besseren Förderung unterdurchschnittlich produktiver Beschäftigungsverhältnisse ("Staatliche Breitenförderung")

Alternativ zu Mainzer und SGI-Modell soll ein Fördersystem treten, in dem

- der Kreis der Geförderten weit gefasst ist,
- sowohl Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber begünstigt werden,
- die Förderbedingungen einfach und übersichtlich sind,
- gewährleistet ist, dass schwer vermittelbare und Langzeitarbeitslose gezielt in den Arbeitsmarkt integriert werden.

Allerdings erfordert eine solche staatliche Breitenförderung einen hohen finanziellen Aufwand. Zugleich verändert sie die bestehenden Wirtschafts-, Sozial-, Steuer- und selbst Gesellschaftsstrukturen. Dabei ist nur bedingt absehbar, welche Veränderungen eintreten werden. Das ist nicht zuletzt die Folge der lückenhaften Datenlage[55] sowie der Unsicherheiten in Bezug auf die Reaktionen der Bevölkerung auf ein solches Fördersystem.

3.1 Grundzüge des alternativen Fördersystems

Im nachfolgend behandelten alternativen Fördersystem übernimmt der Staat im unterdurchschnittlich produktiven Beschäftigungsbereich entweder die Sozialbeiträge zur Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung

- in vollem Umfang bei monatlichen Bruttoentgelten von bis zu 625 bzw. 835 € und
- degressiv abnehmend bei monatlichen Bruttoentgelten zwischen 625 und 1.250 € bzw. 835 und 1.670 €

oder nur die Sozialbeiträge zur Renten- und Arbeitslosenversicherung

- in vollem Umfang bei monatlichen Bruttoentgelten von bis zu 625 bzw. 835 € und
- degressiv abnehmend bei monatlichen Bruttoentgelten zwischen 625 und 1.250 € bzw. 835 und 1.670 €.

Durch die völlige oder teilweise Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge werden die Arbeitskosten gesenkt, wobei Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu gleichen Teilen entlastet werden. Das schafft Anreize für zusätzliche Arbeitsplätze in diesem Bereich.[56] Ferner können in vielen Fällen die Netto-

---

[55] Dies betrifft z.B. die statistische Erfassung der Einkommen auf Stundenlohnbasis.

[56] Diese Meinung vertritt auch die Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking. Vgl. Fels, G. u.a. (1999), S. 12. Demgegenüber ist das Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit

erwerbseinkommen steigen, so dass reguläre Erwerbsarbeit wirtschaftlich attraktiver wird als Schwarzarbeit. Im einzelnen:

3.2 Degressive (stufenweise) Beitragsentlastung für Arbeitgeber und Arbeitnehmer

Wie im Mainzer und SGI-Modell erfolgt die Entlastung von den Sozialbeiträgen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer degressiv. Jeder wird - wie bei der Einkommensteuer - nur soweit zur Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme herangezogen als dies ohne Beeinträchtigung eines sozio-kulturellen Mindestlebensstandards möglich ist. Für eine degressive Regelung spricht auch, dass die Arbeitskräftenachfrage im Niedriglohnbereich elastischer auf Lohnsenkungen reagiert als die gesamtwirtschaftliche Arbeitskräftenachfrage.[57] Durch die stufenweise Erhöhung werden Fehlanreize, wie sie heute durch den sprunghaften Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge oberhalb der Geringfügigkeits- oder der Sozialhilfeschwelle bestehen, vermieden. Auf jeder Stufe sind reguläre Einkommen aus Erwerbsarbeit höher als aus Schwarzarbeit oder Transfereinkommen aufgrund von Arbeitslosigkeit.

Die Beiträge für Geringverdiener werden vom Staat an die Sozialversicherungen aus Steuermitteln überwiesen. Der Arbeitgeber hat lediglich das Beschäftigungsverhältnis, den entsprechenden Bruttolohn und die Sozialversicherungsnummer zu melden. Hierdurch wird die Schaffung von Arbeitsverhältnissen erheblich vereinfacht. Dies kommt insbesondere privaten Haushalten und kleinen Unternehmen entgegen, die nicht nur von hohen Arbeitskosten, sondern auch von dem erheblichen bürokratischen Aufwand, der gegenwärtig mit der Einrichtung von Arbeitsplätzen verbunden ist, abgeschreckt werden.[58]

Dass die Freistellung von Sozialversicherungsbeiträgen messbare Beschäftigungseffekte zeitigen kann, zeigt die zahlenmäßige Zunahme sozialversicherungsfreier geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse bis 1998.[59] Seitdem diese allerdings in die Sozialversicherungspflicht einbezogen sind

---

(IZA) der Auffassung, dass nur die Arbeitgeber entlastet werden sollten. Vgl. Riphahn, R. u.a. (1999), S. 29ff.

[57] Einer Simulationsstudie aus den Niederlanden zufolge ist eine degressive Entlastung - in diesem Fall in Form eines gestaffelten Zuschusses - einer linearen Beitragssenkung deutlich überlegen. Vgl. Schnur, P. u.a. (1999), S. 11.

[58] Allerdings müssen in diesem Bereich noch weitere bürokratische Hemmnisse abgebaut werden.

[59] Von 1970 bis 1998 erhöhte sich die Zahl ausschließlich geringfügig Beschäftigter in Westdeutschland von 1,3 auf knapp 4 Millionen.

und ihre Arbeitgeber zur gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung Beiträge entrichten müssen, stagniert ihre Zahl bei rund 4,1 Millionen.[60]

3.3 Bagatellgrenze, Freibetragszone und Progressionszone

In Anlehnung an das Einkommensteuersystem ist in diesem Fördersystem für die Sozialversicherungsbeiträge - wie Schaubild 3 zeigt - eine sogenannte Bagatellgrenze, eine Freibetragszone und eine Progressionszone festgesetzt.[61] Die Abgrenzungen sind in West- und Ostdeutschland einheitlich. Aufgrund ihres niedrigeren Einkommensniveaus profitieren damit Ostdeutsche von der Beitragsentlastung überdurchschnittlich.

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, die brutto monatlich mindestens 200 € (2.400 € p.a.),[62] aber weniger als 835 € (10.020 € p.a.) verdienen, sind zusammen mit ihren Arbeitgebern von der Entrichtung der Sozialversicherungsbeiträge von derzeit 41,5 vH insgesamt bzw. 26,5 vH für die gesetzliche Rentenversicherung und die Arbeitslosenversicherung freigestellt. Zwischen einem Bruttoverdienst von 835 € (10.020 € p.a.) und 1.670 € (20.040 € p.a.) steigen - wie aus Tabelle 2 ersichtlich - die Sozialversicherungsbeiträge für Arbeitgeber und Arbeitnehmer stufenweise an. Verdient der Beschäftigte mehr als 1.670 € (20.040 € p.a.), sind wie bisher die vollen Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten. Um auch gering verdienende Teilzeitbeschäftigte angemessen in die Entlastung einzubeziehen, ist es sinnvoll, als Bezugsgröße auf die Bruttostundenlöhne abzustellen. Auf Stundenlohnbasis reicht die Progressionszone von 5 bis 10 €.[63]

Voraussetzung für die staatliche Beitragsübernahme ist eine wöchentliche Arbeitszeit von mindestens 10 Stunden und ein monatlicher Verdienst von mindestens 200 €. Ein Verdienst von weniger als 200 € bleibt sozialversicherungsfrei, d.h. es werden weder Beiträge fällig noch entstehen Ansprüche an die sozialen Sicherungssysteme. Die bestehende Regelung für geringfügig Beschäftigte unterhalb der 325-Euro-Grenze wird durch die neue Regelung konsumiert.

---

60 Nach Angaben des BMA.

61 Ähnlich geht die Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking vor. Vgl. Fels, G. u.a. (1999), S. 25ff.

62 Aus Gründen der statistischen Erfassung wird mit 208 € gerechnet.

63 Im Folgenden wird jedoch auf Bruttojahresverdienste bzw. durchschnittliche Monatsverdienste abgestellt, da keine vergleichbaren aktuellen Bruttostundenlohnstatistiken verfügbar sind. Vgl. auch Anhang 1.

Tabelle 2: Sozialversicherungsbeiträge von Geringverdienern (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) bei degressiver Übernahme durch die öffentliche Hand (schematische Darstellung)

Bruttomonats-verdienst in €	Durchschnitts-monatsverdienst in €	Beitragsentlastung (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) in vH	Effektive Beitragsbelastung (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) in vH
208 – 313	260	100,0	0,0
313 – 417	365	100,0	0,0
417 – 521	469	100,0	0,0
521 – 625	573	100,0	0,0
625 – 729	677	100,0	0,0
729 – 835	782	100,0	0,0
835 – 938	885	93,8	2,6
938 – 1.042	990	81,3	7,8
1.042 – 1.146	1.094	68,8	13,0
1.146 – 1.250	1.198	56,3	18,2
1.250 – 1.354	1.302	43,8	23,3
1.354 – 1.458	1.406	31,3	28,5
1.458 – 1.563	1.510	18,8	33,7
1.563 – 1.670	1.617	6,3	38,9
1.670 – 1.771	1.719	0,0	41,5

Stand 2000
Quellen: VDR*;* Berechnungen des IWG BONN; Einzelheiten siehe Anhang 1

Die Wahl der Einkommensgrenzen hat erheblichen Einfluss auf die Akzeptanz der Maßnahme. Sie wird neben sozial- und finanzpolitischen Überlegungen vor allem durch bestehende Regelungen zu Einkommensgrenzen bestimmt. Zu letzteren zählen die steuerliche Freigrenze für allein Erziehende von derzeit jährlich 7.235 € und der durchschnittliche Sozialhilfebedarf eines Ein-Personen-Haushalts von derzeit rund 615 bis 640 € im Monat.[64] Zuzüglich des Betrags, den ein erwerbsfähiger Sozialhilfeempfänger anrechnungsfrei zur Sozialhilfe hinzuverdienen darf, hat ein alleinstehender Sozialhilfeempfänger gegenwärtig ein abzugsfreies Einkommen von monatlich 758 bis 783 €.[65] Sollten künftig die Regelsätze der Sozialhilfe gesenkt werden, um eine stärkere Lohndifferenzierung zu ermöglichen, müssten die Einkommensgrenzen ebenfalls gesenkt werden.

Die Bestimmung der Einkommensgrenzen ist eine Gratwanderung. Je höher die Einkommensgrenzen für die Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge festgesetzt werden, desto größer ist die Akzeptanz und damit der Anteil derjenigen, die von der Maßnahme begünstigt werden. Zugleich steigt bei Sozialhilfeempfängern und Schwarzarbeitern der Anreiz, in die reguläre Erwerbsarbeit zu wechseln. Entsprechend hoch sind die Kosten dieser Maßnahme. Umgekehrt gilt Entsprechendes: Je niedriger die Einkommensgrenzen festgesetzt werden, desto geringer sind die beschäftigungspolitischen Effekte und der finanzielle Aufwand.[66]

Mit Einkommensgrenzen von 835 bzw. 1.670 € für die Progressionszone bewegt sich vorliegender Vorschlag im Rahmen von bereits anderweitig unterbreiteten Vorschlägen.[67] Anders als beispielsweise das Mainzer Modell sieht er keine Differenzierung nach dem Familienstand vor, da dies sowohl den bürokratischen Aufwand als auch die Kosten der Maßnahme erheblich erhöhen würde.

---

[64] Der Betrag variiert je nach Mietkostenzuschuss.

[65] Vgl. Ziffer 2.2.

[66] In Ziffer 3.61 ist für die Berechnung von Begünstigtenzahl und Einführungskosten deshalb noch eine Variante mit niedrigeren Einkommensgrenzen dargestellt.

[67] Vgl. u.a. Fels, G. u.a. (1999), Kaltenborn, B. (1999/1), Bender, S. u.a. (1999), Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit (2000), Schupp, J. u.a. (1999).

3.4 Berechtigte

Im Gegensatz zu Mainzer und SGI-Modell sind im hier behandelten Modell *alle* sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Niedriglohnbereich förderungsberechtigt. Ausgenommen sind lediglich Auszubildende, Schüler und Rentner.

Wie die Festlegung der Einkommensgrenzen hat auch die Wahl der Berechtigten ambivalente Wirkungen. Zwar führt die Einbeziehung aller Geringverdiener zu hohen Mitnahmeeffekten. Doch lassen sich nur so substantielle arbeitsmarktpolitische Effekte erzielen. Allerdings werden diese mit mangelnder Zielgenauigkeit erkauft. Umgekehrt würde eine Begrenzung der Entlastung auf bestimmte Gruppen - wie Langzeitarbeitslose oder Beschäftigte in zusätzlich geschaffenen Arbeitsverhältnissen - zwar geringere finanzielle Mittel erfordern. Doch würde dadurch die horizontale Gerechtigkeit innerhalb der Arbeitnehmerschaft beeinträchtigt.[68] Denn für die selbe Tätigkeit im selben Betrieb fielen für die Arbeitgeber unterschiedliche Arbeitskosten und für die Arbeitnehmer unterschiedliche Nettolöhne an. Dies könnte dazu führen, dass durchschnittlich verdienende Arbeitnehmer durch gering verdienende verdrängt werden. Eine Konzentration ausschließlich auf Langzeitarbeitslose würde darüber hinaus zu einer Konkurrenz mit zahlreichen bestehenden Fördermaßnahmen führen.[69]

3.5 Dauer

Die Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge von Geringverdienern durch die öffentliche Hand ist im Gegensatz z.B. zum Mainzer Modell oder zum SGI-Modell zeitlich nicht befristet. Nur wenn eine solche Maßnahme auf Dauer angelegt ist, bewirkt sie den gewünschten Struktur- und Bewusstseinswandel. Dem steht nicht entgegen, dass sie ähnlich wie andere Übernahmemodelle im Rahmen eines befristeten regionalen Modellversuchs z.B. in Sachsen erprobt werden könnte.

---

[68] Vgl. dazu auch Fels, G. u.a. (1999), S. 37f.
[69] Vgl. Ziffer 2.4.

3.6 Begünstigte und Kosten

3.61 Bestehende Beschäftigungsverhältnisse

Bei völliger bzw. teilweiser Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge von Geringverdienern werden etwa 11,3 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigte begünstigt. So viele verdienen - wie Tabelle 3 zeigt - brutto weniger als 1.670 € im Monat bzw. 20.040 € jährlich.[70] Darunter befinden sich knapp 2,1 Millionen Personen, die vorher ausschließlich geringfügig beschäftigt waren.[71] 72 vH der Begünstigten leben in Westdeutschland, 28 vH in Ostdeutschland.[72] Der überdurchschnittliche Anteil der Ostdeutschen - ihr Anteil an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten lag 2000 bei knapp 19 vH - ist auf das niedrigere Gehaltsniveau in Ostdeutschland zurückzuführen.

Bei Übernahme der gesamten Sozialversicherungsbeiträge durch die öffentliche Hand entstehen zunächst Kosten von jährlich rund 28,3 Milliarden €. Das sind 8 vH des gesamten Beitragsaufkommens oder knapp 3 vH der Ausgaben der öffentlichen Hand insgesamt.[73] Andererseits sinken die Kosten von Geringverdienern um durchschnittlich reichlich 1.300 € jährlich bzw. 105 € monatlich. Das entspricht einem Rückgang des Arbeitnehmerentgelts im Niedriglohnsektor um durchschnittlich 9 vH. Zugleich steigen die Nettolöhne vor Steuern von Geringverdienern um durchschnittlich knapp 12 vH.

Um die Sozialversicherungsbeiträge der Geringverdiener künftig über Steuern zu finanzieren, muss das Steueraufkommen um über 6 vH und die Steuerquote von 22,3 auf knapp 23,7 vH des Bruttoinlandsprodukts steigen. Entsprechend sinkt die Beitragsquote von 17,1 auf 15,7 vH. Bei einer unveränderten Verteilung von direkten und indirekten Steuern muss das Gesamtvolumen der direkten Steuern um 14,4 Milliarden € und das der indirekten Steuern um 13,9 Milliarden € erhöht werden. Beispielhaft würde

---

[70] Stand 2000. Vgl. auch Anhang 1.

[71] Für die geringfügig Beschäftigten sind keine vergleichbaren Bruttolohnstatistiken verfügbar. Hier ist unterstellt, dass die Hälfte der 4,1 Millionen ausschließlich geringfügig Beschäftigten einen Bruttoverdienst über der Bagatellgrenze von 200 € monatlich erzielt. Für sie wird ein durchschnittlicher Bruttolohn von 300 € angenommen.

[72] Nach Angaben des IAB teilen sich die ausschließlich geringfügig Beschäftigten im Verhältnis 80 zu 20 auf West- und Ostdeutschland auf.

[73] Die folgenden Berechnungen beziehen sich auf Werte aus 2001.

das für die Lohnsteuer eines durchschnittlich verdienenden Beschäftigten einen Anstieg von knapp 18,6 auf 19,7 vH bzw. von monatlich etwa 25 € und zugleich für die Mehrwertsteuer einen Anstieg von 7 auf 7,4 vH bzw. von 16 auf 17 vH bedeuten.

Werden lediglich die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung und Arbeitslosenversicherung durch den Staat übernommen, verringern sich die Kosten um reichlich ein Drittel auf jährlich 18,1 Milliarden €. Dies entspricht reichlich 5 vH des Beitragsaufkommens oder knapp 2 vH der Ausgaben der öffentlichen Hand insgesamt. Entsprechend steigen Steueraufkommen und Steuerquote um knapp 4 vH bzw. auf etwa 23,2 vH des Bruttoinlandsprodukts. In diesem Fall erhöhen sich die direkten Steuern um 9,2 Milliarden € und die indirekten um 8,9 Milliarden €. Die Lohnsteuer eines durchschnittlich verdienenden Beschäftigten erhöht sich auf rund 19,3 vH und die Mehrwertsteuer auf 7,3 bzw. 16,6 vH. Die Zahl der Begünstigten könnte um reichlich ein Drittel und die Kosten für die öffentliche Hand um mehr als die Hälfte gesenkt werden, wenn alternativ die Einkommensgrenzen um etwa ein Viertel verringert und die Progressionszone zwischen 625 und 1.250 € monatlich statt zwischen 835 und 1.670 € verlaufen würde. Entsprechend würden lediglich 7,1 Millionen Geringverdiener und ihre Arbeitgeber von den Sozialversicherungsbeiträgen ganz oder teilweise freigestellt. Die Kosten beliefen sich auf 12,9 Milliarden €. Dem steht allerdings entgegen, dass eigene Beitragszahlungen schon bei geringerem Verdienst fällig würden und deshalb der Anreiz zur Arbeitsaufnahme für Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger und Erwerbsfähige aus der Stillen Reserve recht gering sein dürfte.[74]

[74] Vgl. auch Tabelle A3 im Anhang.

Tabelle 3: Begünstigte und Kosten bei degressiver Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge durch die öffentliche Hand

Bruttojahresverdienst in €	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte			Effektiver Beitragssatz (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) in vH	Kosten für die öffentliche Hand pro Jahr in Mrd. €		
	Westdeutschland	Ostdeutschland	Deutschland		Westdeutschland	Ostdeutschland	Deutschland
2.500 – 5.000	1.713.692	428.033	2.141.725	0	2,6	0,6	3,2
5.000 – 7.500	450.506	88.215	538.721	0	1,2	0,2	1,4
7.500 – 10.000	796.425	224.387	1.020.812	0	2,9	0,8	3,7
10.000 – 12.500	1.005.630	473.436	1.479.066	5,2	4,1	1,9	6,0
12.500 – 15.000	1.256.728	615.464	1.872.192	15,6	4,5	2,2	6,7
15.000 – 17.500	1.424.042	642.771	2.066.813	25,9	3,6	1,6	5,2
17.500 – 20.000	1.483.966	652.783	2.136.749	36,3	1,5	0,6	2,1
Begünstigte insgesamt	**8.130.989**	**3.125.088**	**11.256.078**	**Gesamtkosten**	**20,4**	**7,9**	**28,3**

Stand: 2000
Quellen: VDR; Berechnungen des IWG BONN; Einzelheiten siehe Anhang 1

3.62 Zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse

Wie viele zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse bei die Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge von Geringverdienern durch die öffentliche Hand entstehen, hängt von mehreren Faktoren ab. Hierzu zählen sowohl die Motivation von potentiellen Arbeitgebern und Arbeitnehmern als auch vor allem die Wirkungen, die die Finanzierung der Förderung unterdurchschnittlich produktiver Arbeitsplätze auf Steuerbelastung, Arbeitskosten, Wettbewerbsfähigkeit usw. zeitigen. Aussagen hierüber sind mit großen Unsicherheiten und Unwägbarkeiten behaftet. Erfahrungen aus der Vergangenheit können nur bedingt herangezogen werden, da sie auf Motivations- und Kostenstrukturen beruhen, die vielfach überholt sind. Außerdem ergeben sie kein einheitliches Bild. Für Erfahrungen aus dem Ausland gilt Entsprechendes.[75]

Realistischerweise könnten mittelfristig durch die Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge von Geringverdienern zwischen einer Viertelmillion und einer Million zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse im Niedriglohnsektor entstehen. Ersteres könnte eintreten, wenn beispielsweise nur die Renten- und Arbeitslosenbeiträge übernommen würden. Letzteres könnte dagegen der Fall sein, wenn beispielsweise gleichzeitig das Existenzminimum, d.h. die Sozialhilfeschwelle für alle Bedürftigen gesenkt und alle Sanktionsmöglichkeiten bei Ablehnung einer angebotenen Arbeit konsequent ausgeschöpft würden.[76] Im Folgenden wird von 500.000 zusätzlich Beschäftigten ausgegangen.[77]

Diesen Zahlen liegen folgende Sachverhalte zugrunde: Wie Tabelle 4 zeigt, beträgt das Reservoir an potentiellen Arbeitnehmern für einfache, gering entlohnte Tätigkeiten mindestens 5 Millionen. Davon dürften bei Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge durch die öffentliche Hand schätzungsweise bis zu 1,8 Millionen grundsätzlich an einer Arbeitsaufnahme interessiert sein. Auf der Arbeitskräftenachfrageseite wird die potentielle Bereitschaft zur Schaffung von 250.000 bis etwa 1,3 Millionen Beschäftigungsverhältnissen unterstellt.[78] Für letztere Zahl spricht neben theo-

[75] Vgl. Buslei, H./Steiner, V. (1999), S. 66ff. sowie 81.
[76] Vgl. auch Ziffer 3.8.
[77] Zu den einzelnen Annahmen siehe Anhang 2.
[78] Zu den Annahmen im Einzelnen siehe Anhang 2.

retischen Überlegungen, dass bei der gegenwärtigen Höhe der Sozialversicherungsbeiträge bis zu 720.000 offene Stellen ohne spezifische Qualifikationsanforderungen unbesetzt bleiben und weitere rund 900.000 Arbeitsplätze auf Zeit mit Zuwanderern besetzt werden, deren Arbeitskosten deutlich unter denen der Einheimischen liegen.[79] Da vermutlich jedoch die regionalen sowie qualifikations- und mentalitätsbedingten Ungleichgewichte auch auf dem größeren Markt für gering entlohnte Tätigkeiten anhalten dürften, dürften potentielles Arbeitskräfteangebot und -nachfrage nicht vollständig zur Deckung kommen.[80]

Für die Frage, ob und gegebenenfalls welche Kosten den Steuerzahlern durch die Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge der zusätzlich Beschäftigten entstünden, ist deren Struktur entscheidend. Den höchsten Anreiz, unter den Bedingungen des Übernahmemodells eine gering entlohnte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufzunehmen, hätten Erwerbsfähige aus der arbeitsmarktfernen Stillen Reserve und der Stillen Reserve i.e.S. Unter ihnen dürften viele sein, die bisher ihr Einkommen durch Schwarzarbeit aufgestockt haben. Bei beiden Gruppen gäbe es deshalb - wie Tabelle 5 zeigt - keine Einsparungen bei den Sozialleistungen. Entlastungen wären dagegen bei bisherigen Arbeitslosengeld-, Arbeitslosenhilfe- sowie Sozialhilfeempfängern zu erwarten. Mehreinnahmen entstünden bei der Lohn- und Einkommensteuer, der Mehrwertsteuer sowie den Sozialversicherungsbeiträgen.

Wie Tabelle 5 weiter verdeutlicht, würde die zusätzliche Beschäftigung von einer halben Million Arbeitskräften bei der Übernahme der gesamten Sozialversicherungsbeiträge Bruttokosten von reichlich 1,3 Milliarden € verursachen. Ihnen stünden Einsparungen und Zusatzeinnahmen von insgesamt reichlich 5,3 Milliarden € gegenüber.[81] Per Saldo käme es somit zu Zusatzeinnahmen von 4 Milliarden € insgesamt und 8.000 € pro zusätzlich Beschäftigtem.

---

[79] Vgl. Ziffer 1.
[80] Vgl. auch Anhang 2.
[81] Zu den Annahmen im einzelnen s. Anhang 2.

Tabelle 4: Zusätzliches potentielles Arbeitskräfteangebot für einfache, gering entlohnte Tätigkeiten

Erwerbsfähige	Reservoir	Potential
	in Mio.	
registrierte Arbeitslose/Sozialhilfeempfänger	2,0	0,5
Stille Reserve i.e.S.	1,2	0,5
arbeitsmarktferne Stille Reserve	2,0	0,75
Summe	5,2	1,75

Einzelheiten s. Anhang 2
Quelle: IWG BONN

Tabelle 5: Bruttokosten und Entlastungen durch die zusätzlichen Beschäftigungsverhältnisse für Geringverdiener

	Beschäftigte in Mio.	Kosten der Sozialversicherungsbeiträge in Mrd €	Einsparungen bei Sozialleistungen in Mrd. €	Zusatzeinnahmen in Mrd €			Bruttokosten abzüglich Einsparungen und Zusatzeinnahmen in Mrd €
				SV-Beiträge (AG und AN)	Lohnsteuer	MwSt.	
Arbeitslose/ Sozialhilfeempfänger	0,250	0,663	2,150	0,931	0,756	0,063	-3,237
Stille Reserve i.e.S./ arbeitsmarktferne Stille Reserve	0,250	0,674	–	0,717	0,661	0,063	-0,767
Summe	0,500	1,337	2,150	1,648	1,417	0,125	-4,003

Einzelheiten s. Anhang 1
Quelle: IWG BONN

Würde die Beitragsübernahme nur für zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse gelten, wäre folglich mit Mehreinnahmen zu rechnen. Allerdings scheidet diese Vorgehensweise aus Gründen der Gerechtigkeit aus.[82]

Würden nur 250.000 Personen zusätzlich beschäftigt, beliefe sich die Nettoentlastung auf 2 Milliarden €. Entstünde dagegen eine Million zusätzlicher Beschäftigungsverhältnisse, betrüge die Nettoentlastung 6 Milliarden €.

3.63 Begünstigte und Kosten insgesamt

Insgesamt müssten bei einem Beschäftigungszuwachs von 500.000 Personen etwa 11,8 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und ihre Arbeitgeber von der Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge ganz oder teilweise freigestellt werden. Abzüglich der Entlastungen beliefen sich die Gesamtkosten auf 24,3 Milliarden €. Entsprechend würde sich das Steueraufkommen gegenüber heute um reichlich 5 vH und die Steuerquote auf 23,5 vH des Bruttoinlandsprodukts erhöhen.[83] Bei einer unveränderten Verteilung von direkten und indirekten Steuern müssten die direkten Steuern um 12,3 Milliarden auf knapp 246 Milliarden € und die indirekten Steuern um 12 Milliarden auf reichlich 238 Milliarden € erhöht werden. Beispielhaft würde dies für die Lohnsteuer eines durchschnittlich verdienenden Beschäftigten eine Erhöhung von heute 18,6 auf rund 19,6 vH und für die Mehrwertsteuer einen Anstieg von 7 auf 7,4 bzw. von 16 auf knapp 16,9 vH bedeuten.

Damit verursacht jeder der zusätzlich geschaffenen 500.000 Arbeitsplätze im Niedriglohnsektor der öffentlichen Hand und damit dem Steuerzahler Kosten von jährlich knapp 49.000 €.[84] Dies ist in etwa so viel, wie derzeit für jeden Beschäftigten im Steinkohlenbergbau aus Steuermitteln aufgewendet wird. Zugleich ist der Subventionsaufwand pro zusätzlich Beschäftigten etwa zweieinhalbmal höher als die Gesamtkosten, die ein Arbeitsloser im Durchschnitt jährlich für die öffentliche Hand verursacht.[85] Bei einer Million zusätzlich Beschäftigter betrügen die Kosten für den Steuerzahler nur etwa 23.000 € pro Beschäftigtem. Das entspricht reichlich den Gesamt-

[82] Vgl. Ziffer 3.4.
[83] Stand 2001.
[84] Zu den Annahmen vgl. Anhang 2.
[85] Vgl. Spitznagel, E./Bach, H.-U. (2000), S. 504.

kosten eines Arbeitslosen in Deutschland.[86] Unter der Maßgabe, dass Arbeit Vorrang vor Arbeitslosigkeit hat, wäre in diesem Fall das Übernahmemodell unter arbeitsmarktpolitischen Aspekten positiv zu bewerten. Bei lediglich 250.000 neu geschaffenen Arbeitsplätzen läge der durchschnittliche Aufwand allerdings bei immerhin 106.000 €.

3.7 Finanzierung

Hoffnungen auf etwaige mittelfristige Selbstfinanzierungseffekte, die erheblich über die in Ziffer 3.62 beschriebenen Entlastungen hinausgehen, dürften sich nicht erfüllen. Dazu ist der Beschäftigungszuwachs mit 1,5 vH zu gering.[87] So dürften aufgrund der zusätzlichen Beschäftigung die Sozialversicherungsbeiträge von 41,5 vH auf 41,3 vH sinken. Dieser Rückgang könnte allerdings konterkariert werden, weil durch den Anstieg des Nettolohns von Geringverdienern deren nettolohnbezogene Transfers steigen. Dies könnte für manche ein Anreiz sein, nach einer gewissen Beschäftigungsdauer wieder arbeitslos zu werden.

Folglich ließe sich der in Ziffer 3.63 dargestellte Anstieg der Steuerbelastung nur vermeiden, wenn die Ausgaben, die der öffentlichen Hand durch die degressive Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge von Geringverdienern entstehen, an anderer Stelle, z.B. im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik, eingespart würden. Hierfür kämen beispielsweise die rund 5 Milliarden € in Betracht, die derzeit[88] für Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen ausgegeben werden.[89] Ihre Beschäftigungswirkungen werden mittlerweile von der Wissenschaft mehrheitlich negativ beurteilt.[90] Darüber hinaus könnten weitere Mittel durch die geplante Reform der Bundesanstalt für Arbeit und deren Arbeitsverwaltung frei werden. Dem steht allerdings entgegen, dass die geplante stärkere Konzentration auf die Arbeitsvermittlung sowie die im Job-Aqtiv-Gesetz beschlossene intensivere Betreuung und Begleitung schwer vermittelbarer Arbeitsloser

---

86 Vgl. a.a.O.

87 Mittlere Variante, bezogen auf 32,4 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigte inklusive 4,1 Millionen geringfügig Beschäftigter (Stand 2000).

88 Stand 2000.

89 Allerdings könnte sich hierdurch die Zahl der Arbeitslosen kurzfristig erhöhen.

90 Vgl. Steiner, V./Hagen, T. (2000).

und Sozialhilfeempfänger für längere Zeit hohe Kosten verursachen wird.[91] Folglich müsste auch bei anderen öffentlichen Ausgaben gespart werden.[92]

3.8 Begleitende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Die Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge von Geringverdienern kann nur dann zu einem spürbaren Beschäftigungszuwachs im Niedriglohnbereich führen, wenn sie von zusätzlichen Maßnahmen begleitet wird, die sowohl für schwer vermittelbare Arbeitslose als auch für Schwarzarbeiter aus der Stillen Reserve den Anreiz zur Arbeitsaufnahme erhöhen. Deshalb sollten diese Maßnahmen auch dann durchgeführt werden, wenn auf die Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge verzichtet wird. Hierzu gehören

- *konsequente Verhängung von Sanktionen*
  Arbeitslosengeld-, Arbeitslosenhilfe- sowie Sozialhilfeempfänger erhalten geringere staatliche Leistungen, wenn sie zugewiesene Tätigkeiten ablehnen. Die bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten[93] sind konsequent auszuschöpfen.
- *Reform von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe*
  Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sollten künftig zusammengelegt und ihre Leistungen für erwerbsfähige Transferempfänger zu einem Sozialgeld auf Sozialhilfeniveau zusammengefasst werden.[94] Damit werden Reibungsverluste zwischen beiden Institutionen beseitigt. Zugleich sollte die Sozialhilfe reformiert werden. Erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger bekommen künftig ein geringeres Sozialgeld als nicht erwerbsfähige, das sie durch eigene Leistungen, wie reguläre Erwerbsarbeit, gemeinnützige Tätigkeiten oder Qualifizierungsmaßnahmen aufstocken können.[95] Ob darüber hinaus die Sozialhilfeschwelle insgesamt gesenkt werden soll, muss diskutiert werden.[96]

---

91 U.a. für private Vermittler, Coaching etc.

92 Z.B. im sozialen Bereich. Auf Einzelheiten wird im Rahmen des vorliegenden Gutachtens nicht eingegangen.

93 Z.B. § 25 BSHG.

94 Dies plant mittlerweile auch die Bundesregierung für die nächste Legislaturperiode.

95 So auch der Vorschlag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion. Vgl. Deutscher Bundestag (2001/1).

96 Vgl. auch Fels, G. u.a. (1999), S. 13f.

- *Evaluierung der gesamten Arbeitsmarktpolitik, insbesondere der bestehenden aktiven Arbeitsmarktförderung*
  Die aktive Arbeitsmarktförderung wird ständig durch neue Maßnahmen ergänzt, die sich zum Teil untereinander Konkurrenz machen. Eine sorgfältige Evaluierung des gesamten arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums ist überfällig.
- *Verbesserung des Familienleistungsausgleichs*
  Die staatliche Unterstützung für Kinder von Erwerbstätigen und Sozialhilfeempfängern muss vereinheitlicht werden.[97] Die CDU beispielsweise schlägt u.a. ein Familiengeld von monatlich 600 € für Kinder bis 3 Jahre vor.[98] Möglichkeiten der Finanzierung und ihre Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche und personale Einkommensverteilung sowie die gesellschaftliche Akzeptanz einer solchen oder alternativer Maßnahmen werden im vorliegenden Gutachten nicht untersucht.
- *Aufwertung von einfachen, gering entlohnten Dienstleistungen*
  Aber selbst wenn die Kostenhemmnisse beseitigt sind, sind im Bereich einfacher, gering entlohnter Dienstleistungen noch immer erhebliche mentale Barrieren zu überwinden. Deshalb muss in der Bevölkerung das Bewusstsein geweckt werden, dass einfache, personenbezogene Dienste einen hohen gesellschaftlichen Wert haben.[99] Hieran müssen Politik, Wirtschaft und vor allem auch die Medien mitwirken. Veränderungen sind hier nur sehr langfristig zu erzielen.

---

97 Zu der unterschiedlichen Förderung vgl. Ziffer 1.
98 Vgl. CDU (2001).
99 Vgl. Kommission für Zukunftsfragen (1997), Teil III, S. 21.

4. Bewertung der staatlichen Breitenförderung unterdurchschnittlich produktiver Tätigkeiten

Die völlige oder zumindest teilweise Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge von Geringverdienern durch den Staat wirkt ambivalent. Positiven Beschäftigungswirkungen steht eine erhebliche Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte gegenüber. Darüber hinaus werden etablierte Strukturen des Arbeitsmarktes, der sozialen Sicherungssysteme, der Wirtschaft und der Gesellschaft verändert. Nur wenn eine solche Veränderung gewollt ist, sollte eine staatliche Breitenförderung unterdurchschnittlich produktiver Tätigkeiten in Angriff genommen werden.

4.1 Wirkungen auf den Arbeitsmarkt

Abhängig vom geleisteten Aufwand sind die Beschäftigungswirkungen insgesamt gering bis mäßig. Im besten Falle, bei einer Erhöhung der Erwerbstätigenzahl um eine Million, stiege die Erwerbstätigenquote um etwa 1,2 Prozentpunkte.[100] Ungleich größer wären die quantitativen Wirkungen für die Problemgruppen der gering Qualifizierten, schwer Vermittelbaren und Langzeitarbeitslosen. In dieser Gruppe könnten 250.000 bis 300.000 Erwerbspersonen aufgrund der Maßnahmen zusätzlich beschäftigt werden.[101] Das wären zwischen reichlich 30 und etwa 60 Prozent mehr als derzeit durch staatliche Fördermaßnahmen im Arbeitsmarkt integriert werden.[102]

Allerdings würde diese zusätzliche Beschäftigung mit einem hohen Aufwand erkauft. Deshalb ist diese Vorgehensweise nur gerechtfertigt, wenn Erwerbsarbeit eindeutigen Vorrang vor wirtschaftlichen Erwägungen hat. Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten einschliesslich des Ziels der kollektiven Wohlstandsmehrung ist die Breitenförderung unterdurchschnittlich produktiver Tätigkeiten nur bedingt einsichtig.

Auch ist fraglich, ob durch diese Vorgehensweise die Schwarzarbeit in wünschenswertem Umfang abgebaut werden kann. Hiergegen sprechen zum einen ausländische Erfahrungen. Selbst in Ländern mit niedrigeren Abgabenlasten wie den USA liegt der Anteil der Schwarzarbeit, gemessen an den deutschen Werten, bei zwei Dritteln. Ein gewisser Grundstock an Schwarzarbeit wird also voraussichtlich bestehen bleiben. Ferner ist nicht

[100] Stand 2001.
[101] Vgl. Anhang 2.
[102] Vgl. Ziffer 2.1.

auszuschließen, dass durch die notwendige Erhöhung der direkten und indirekten Steuern, vor allem am oberen Rand der Progressionszone[103] neue Anreize geschaffen werden, in den Schwarzmarkt einzutauchen.[104]

Ebenfalls ungewiss sind die Wirkungen der Breitenförderung auf die Produktivitätsentwicklung. Wie internationale Erfahrungen, etwa derzeit in den Niederlanden, historische Erfahrungen, wie in der früheren DDR, und auch theoriegestützte Modelle zeigen, sinkt mit der Vergrößerung des Kreises der Beschäftigten die durchschnittliche Produktivität. Wohlstandeinbußen sind hiermit nur dann nicht verbunden, wenn - wie in den USA - gewährleistet ist, dass unterdurchschnittlich produktive Erwerbstätige ausnahmslos zusätzlich und nicht anstelle produktiverer eingesetzt werden. Bei einer Breitenförderung unterdurchschnittlich Produktiver besteht die Gefahr, dass sie aufgrund ihrer geringeren Lohnkosten in Wirtschaftssegmente einrücken, in denen derzeit produktivere, zugleich aber auch teurere, Arbeitskräfte tätig sind. Umgekehrt besteht freilich auch die Möglichkeit, dass sich bislang unterdurchschnittlich Produktive in ihrer Arbeit so qualifizieren, dass sie im Wertschöpfungsgefüge aufsteigen.[105]

Schließlich ist den Wirkungen dieser Beschäftigungsstrategie auf die Zuwanderung Rechnung zu tragen. Sollten sich trotz staatlicher Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge nicht genügend EU-Arbeitskräfte für den unterdurchschnittlich produktiven Arbeitsbereich zur Verfügung stellen, könnten die Maßnahmen einen Zuwanderersog aus dem Nicht-EU-Bereich auslösen, der problematische Folgen hat.

4.2 Wirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme und die Lastenverteilung

Durch die Breitenförderung unterdurchschnittlich produktiver Tätigkeiten würde die strukturelle Auflösung aller beitragsfinanzierten sozialen Sicherungssysteme erheblich beschleunigt. Auf Dauer ist nämlich eine parallele Beitrags- und Steuerfinanzierung dieser Systeme nicht aufrecht zu erhalten. Beitragsfinanzierte Ansprüche haben nach der bestehenden Gesetzeslage eine andere rechtliche Qualität als steuerfinanzierte. Auf mittlere Sicht gäbe es deshalb zwei Klassen von Versicherten: Beitrags- und Steuerversicherte.

[103] Im Bereich um 20.000 € Bruttojahresverdienst.
[104] So z.B. die Befürchtung von Schnur, P. u.a. (1999), S. 11.
[105] Vgl. auch Fels, G. u.a. (1999), S. 4.

Dem wäre nur zu begegnen, wenn die Sozialbeiträge für alle abgeschafft oder die steuerfinanzierten Sozialansprüche die gleiche verfassungsrechtliche Absicherung erhielten wie die beitragsfinanzierten. So lange das nicht geschehen ist, bilden die steuerfinanzierten Ansprüche eine politische Manipulationsmasse. Dass der Staat nicht zögert, von dieser Masse Gebrauch zu machen, hat er hinlänglich bewiesen. So wurden die Rentenansprüche in ihrem steuerfinanzierten Teil, beispielsweise durch die Kürzung der anrechenbaren Ausbildungszeiten drastisch zurückgeführt. Das alles kann politisch gewollt sein. Nur sollte dieser Weg dann bewusst gegangen und der Kurs nicht irgendwelchen Zufällen überlassen bleiben.

Darüber hinaus hat die staatliche Übernahme von Sozialversicherungsbeiträgen im Bereich unterdurchschnittlich produktiver Tätigkeiten beachtliche Umverteilungswirkungen. Durchschnittlich und überdurchschnittlich verdienende Erwerbstätige, aber auch sonstige Steuerzahler würden durch die voraussichtlich erforderlichen Steuererhöhungen stärker belastet als bisher. Ihre Nettoeinkommen würden sinken oder sich zumindest schwächer entwickeln, als das ohne diese Maßnahmen der Fall gewesen wäre. Zwar würden die Begünstigten in der Progressionszone die Steuererhöhungen mit tragen. Aber ihr Beitrag wäre so gering, dass er kaum ins Gewicht fiele. Durch diese Umverteilung könnte der ohnehin hohe Abgabenwiderstand weiter zunehmen.

Nachteilige Folgen könnten aus dieser Umverteilung auch Unternehmen erwachsen, die besonders wissens- und kapitalintensiv und zugleich arbeitssparend produzieren. Diese Unternehmen sind vorzugsweise im exportintensiven Segment der Volkswirtschaft angesiedelt. Ihre Wettbewerbsfähigkeit könnte durch die Erhöhung ihrer Arbeitskosten zumindest vorübergehend leiden. Ihre wahrscheinliche Reaktion hierauf ist eine forcierte Rationalisierung, der Arbeitsplätze zum Opfer fallen dürften. Über den Saldo des Beschäftigungsaufbaus im unterdurchschnittlich produktiven, arbeitsintensiven Wirtschaftsbereich und dem möglichen Beschäftigungsabbau im überdurchschnittlich produktiven, kapitalintensiven Wirtschaftsbereich kann nur spekuliert werden.

Nicht gelöst wäre das Problem, dass die Entlastung von den Sozialversicherungsbeiträgen auch Personen zugute käme, die in Haushalten leben, de-

ren verfügbare Einkommen überdurchschnittlich sind. Würde nämlich deren Entlastung bei gemeinsamer Veranlagung über die jährliche Steuererklärung zurückgeholt,[106] würde die Bereitschaft zur Aufnahme einer regulären Erwerbsarbeit spürbar sinken und der Beschäftigungszuwachs in Frage gestellt.

Allen käme zugute, dass sich durch die breite Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge der administrative Aufwand für die Schaffung neuer, gering entlohnter Arbeitsplätze deutlich verringern würde. Zudem würde die komplizierte Regelung der 325-Euro-Jobs entfallen. Dem stünde ein geringfügig höherer Verwaltungsaufwand bei bestehenden Beschäftigungsverhältnissen von Geringverdienern gegenüber.

4.3 Wirkungen auf die Wirtschaft

Durch die Breitenförderung unterdurchschnittlich produktiver Tätigkeiten könnte es zu einer gewissen Gewichtsverschiebung von größeren, in der Regel kapitalintensiveren Unternehmen, hin zu kleineren, im allgemeinen arbeitsintensiveren Unternehmen und privaten Haushalten kommen. Die Maßnahmen könnten so wie ein Mittelstandsprogramm wirken.

Auf die ambivalenten Wirkungen, die eine solche Gewichtsverschiebung für die Produktivität und das Wirtschaftswachstum haben dürfte, wurde bereits hingewiesen. Uneingeschränkt positiv ist hingegen die voraussichtliche Stärkung unternehmerischen Denkens und die Aufwertung privater Haushalte als Arbeitgeber zu bewerten. Dies könnte dazu beitragen, dass sich die Zahl Selbständiger erhöht und deren Sicht- und Verhaltensweisen an Einfluss gewinnen. Vermutlich dürfte durch die Ausweitung personen- und haushaltsbezogener Dienste auch die Arbeitsteilung zunehmen, wodurch höher qualifizierte Erwerbspersonen ihre Arbeitskraft, die jetzt zu einem erheblichen Teil durch Eigenarbeiten gebunden ist, in größerem Umfang für überdurchschnittlich produktive Tätigkeiten einsetzen können. Das wäre ebenfalls positiv zu bewerten.

4.4 Wirkungen auf die Gesellschaft

Durch die massenhafte Übernahme von Sozialversicherungsbeiträgen durch den Staat dürfte die in Deutschland ohnehin weit verbreitete Subventionsmentalität noch verstärkt werden. Nicht auszuschließen ist, dass die Bereit-

[106] Vgl. auch Fels, G. u.a. (1999), S. 79.

schaft zu eigener Vorsorge bei Millionen von Haushalten weiter untergraben und Versorgungsstaatsdenken gefördert wird. Ferner würde mit dieser Maßnahme das Subsidiaritätsprinzip verletzt, da auch solche Menschen staatlich gefördert würden, die sich aus eigener Kraft helfen könnten. Um substantielle Beschäftigungswirkungen zu erzielen, müsste voraussichtlich ein Drittel der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten durch den Staat gefördert werden. Dabei entspricht die obere Grenze der Progressionszone mit einem Monatseinkommen von 1.670 € 75 vH des durchschnittlichen Bruttoverdienstes aller abhängig Beschäftigen oder dem durchschnittlichen Bruttoverdienst aller westdeutschen Arbeitnehmer 1988. Die untere Grenze der Progressionszone (835/10.020 €) entspricht dem westdeutschen Durchschnittsverdienst von Mitte der siebziger Jahre. Zu beiden Zeitpunkten wäre niemand auf die Idee gekommen, die überwiegende Mehrheit der Arbeitnehmer als Geringverdiener und deshalb als förderungswürdig zu bezeichnen. Erschwerend kommt für alle Übernahmemodelle hinzu, dass die strukturellen Probleme, die mit den heutigen Einkommensgrenzen - Mindestlohn, Lohnabstandsgebot - verbunden sind, nur gemildert, nicht aber beseitigt würden. Sie würden auf höherem Niveau weiterbestehen.

Diesem nicht zuletzt ordnungspolitischem Dilemma könnte nur entgangen werden, wenn namentlich die gesetzliche Alterssicherung für alle Bürger aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert würde, zu dem jeder nach seiner individuellen Leistungskraft beiträgt. Damit wäre zugleich die Gefahr gebannt, dass der Staat nach Belieben in die steuerfinanzierten Ansprüche eingreift. Sie könnten und müssten - wie ausgeführt - Verfassungsrang erhalten.

Anhang

Anhang 1

Ermittlung von Begünstigten und Kosten bei bestehenden Beschäftigungsverhältnissen von Geringverdienern

Grundlage der Berechnungen stellen die Statistiken des VDR über das Bruttojahresentgelt der beitragspflichtigen Beschäftigten dar (vgl. Tabelle A1). Diese wurden in Monatsentgelte umgerechnet, wobei eine gleichmäßige Beschäftigung während des Jahres angenommen wurde. Andere aktuelle Statistiken über Stunden- bzw. Monatsentgelte aller Beschäftigten sind gegenwärtig nicht verfügbar.[107]
Für die 4,1 Millionen ausschließlich geringfügig Beschäftigten (Stand 2000) wird angenommen, dass die Hälfte einen Jahresverdienst von mindestens 2.500 €[108] erzielt, wobei 80 vH der geringfügig Beschäftigten auf Westdeutschland entfallen.

Um zu verhindern, dass sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, die die Kriterien nicht erfüllen, z.B. mit hohen Stundenlöhnen und/oder unterjähriger Beschäftigung, in die Entlastung von den Sozialversicherungsbeiträgen einbezogen werden, werden die Beschäftigten der Tabelle A1 in den folgenden Einkommensklassen jeweils gar nicht oder nur teilweise berücksichtigt:

- *0–2.500 € Bruttojahreseinkommen*: von der Betrachtung ausgeschlossen (146.741 Personen)
- *2.500–5.000 € Bruttojahreseinkommen*: zu 20 vH bei der Modellrechnung berücksichtigt (91.725 Personen)
- *5.000–7.500 € Bruttojahreseinkommen*: zu 70 vH bei der Modellrechnung berücksichtigt (538.721 Personen)[109]

Auszubildende sowie Bezieher von Renten bleiben von der Betrachtung ausgenommen (vgl. Tabelle 3). Geringfügig Beschäftigte und die verbleibenden sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit einem Bruttojahresverdienst von 2.500 bis 5.000 € bilden eine Verdienstklasse.

Allen Modellrechnungen zu Entlastungswirkungen und entstehenden Kosten liegen ungewichtete Durchschnittsentgelte der jeweiligen Entgeltklasse zugrunde. Die Gebietsstände beziehen sich auf die Grenzen von 1989.

Für die in Tabelle 3 aufgeführten effektiven Beitragssätze von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zur Sozialversicherung wird ein linear progressiver Anstieg angenommen (vgl. schematische Darstellung in Tabelle 2). Entsprechend sinken die von der öffentlichen Hand zu tragenden Kosten. Alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten unterliegen einem einheitlichen Sozialversicherungsbeitrag in Höhe von 41,5 vH.

Das in Tabelle A2 aufgeführte Arbeitnehmerentgelt umfasst die Bruttoverdienste zuzüglich der auf die Arbeitgeber entfallenden Sozialversicherungsbeiträge. Die Nettolöhne verstehen sich abzüglich der auf die Arbeitnehmer entfallenden Beiträge, enthalten jedoch die noch abzuführende Lohnsteuer.

---

[107] Die letzte Lohnstrukturerhebung wurde vom Statistischen Bundesamt 1995 durchgeführt.

[108] Die definierte Bagatellgrenze liegt bei 2.400 €. Aus Gründen der statistischen Erfassung wird mit 2.500 € gerechnet.

[109] Darunter fallen beispielsweise Künstler und Publizisten (vgl. VDR, Tabelle 010.00V).

Anhang 2

Ermittlung von Begünstigten und Kosten bei zusätzlichen Beschäftigungsverhältnissen von Geringverdienern

Arbeitskräfteangebot

Das Reservoir zusätzlicher Beschäftigter setzt sich - wie in Tabelle 4 dargestellt - zusammen aus Arbeitslosen/Sozialhilfeempfängern sowie Arbeitskräften aus der Stillen Reserve i.e.S. und der arbeitsmarktfernen Stillen Reserve.

Arbeitslose

Insgesamt waren 2001 knapp 4 Millionen Erwerbspersonen arbeitslos. Aktuellen Untersuchungen zufolge sind nur rund 50 vH der Arbeitslosen ernsthaft an einer Arbeitsaufnahme interessiert bzw. bemühen sich aktiv um eine Stelle.[110] Hiervon abzuziehen sind diejenigen, die bereits eine Stelle in Aussicht haben oder nur die Zeit bis zu einer neuen Stelle oder einer Ausbildung überbrücken wollen (21 vH), sowie diejenigen, die finanziell so gut gestellt sind oder so qualifiziert sind, dass sie an einer einfachen, gering entlohnten Tätigkeit nicht interessiert sind. Zu berücksichtigen ist ferner, dass Arbeitslose in der Regel Ansprüche an die sozialen Sicherungssysteme haben. Für viele Arbeitslose, die nebenbei einer Schwarzarbeit nachgehen, ist deshalb auch bei Übernahme ihrer Sozialversicherungsbeiträge durch die öffentliche Hand der Anreiz gering, eine Arbeit auf dem regulären Arbeitsmarkt aufzunehmen. Für arbeitslose Sozialhilfeempfänger kommt noch erschwerend hinzu, dass sich durch die Erwerbstätigkeit die staatlichen Leistungen für ihre Kinder häufig spürbar verringern. Deshalb besteht Handlungsbedarf bei der Reform des Familienleistungsausgleichs.[111] Folglich ist bei den Berechnungen unterstellt, dass nur ein Viertel der in Frage kommenden 500.000 Arbeitslosen ihre Arbeitskraft anbieten würden. Bei den Berechnungen der Kosten für die öffentliche Hand wird angenommen, dass sie ein Einkommen in der Progressionszone, d.h. zwischen 10.020 und 20.040 € jährlich erzielen.

Stille Reserve i.e.S.

2001 umfasste die Stille Reserve i.e.S. etwa 1,2 Millionen Erwerbsfähige. Hierzu zählen Personen, die zwar weder arbeitslos noch erwerbstätig, aber daran interessiert sind, entweder sofort oder unter günstigeren Marktbedingungen eine Arbeit aufzunehmen. Da viele potentielle Arbeitskräfte aus der Stillen Reserve keine Ansprüche an die sozialen Sicherungssysteme haben, ist hier unterstellt, dass ein reguläres Erwerbseinkommen verbunden mit eigenständigen Ansprüchen an die sozialen Sicherungssysteme für etwa zwei Fünftel, d.h. 500.000 Personen, einen ausreichenden Anreiz bietet, regulär erwerbstätig zu werden. Für die Berechnung der zusätzlichen Kosten der öffentlichen Hand wird angenommen, dass sie einen Bruttolohn beziehen, der zwischen der Bagatellgrenze und der oberen Grenze der Progressionszone, d.h. zwischen 2.400 und 20.040 € jährlich liegt.

Arbeitsmarktferne Stille Reserve

Die arbeitsmarktferne Stille Reserve wird auf etwa zwei Millionen geschätzt. Hierzu zählen vor allem Erwerbsfähige, die häufig schwarz arbeiten und deshalb nur unter bestimmten Voraussetzungen an einer regulären Erwerbsarbeit interessiert sind. Unter ihnen sind überdurchschnittlich viele Frauen, deren Männer einer regulären Erwerbstätigkeit nachgehen. Ihre Motivationslage ähnelt der der Erwerbsfähigen in der Stillen Reserve i.e.S. Hier ist unterstellt, dass knapp zwei Fünftel der Erwerbsfähigen aus der arbeitsmarktfer-

---

110 Vgl. Cramer, R. u.a. (2001), S. 62.

111 Vgl. Ziffer 3.8.

nen Stillen Reserve grundsätzlich bereit wären, ihre Arbeitskraft auf dem regulären Arbeitsmarkt anzubieten. Wie bei der Stillen Reserve i.e.S. wird bei ihnen ein Bruttoverdienst von zwischen 2.400 und 20.040 € jährlich angenommen.

Arbeitskräftenachfrage

Für die quantitative Bestimmung der zu erwartenden Arbeitskräftenachfrage werden zwei Ansätze herangezogen: die Lohnelastizitäten für die Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften und empirische Ergebnisse über das Verhältnis zwischen den öffentlichen Ausgaben für Mitnahme- und Verdrängungseffekte einerseits sowie den Ausgaben für zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse andererseits.

Bestimmung der qualitativen Arbeitskräftenachfrage über Lohnelastizitäten

Legt man die Lohnelastizitäten für gering qualifizierte Arbeitskräfte nach Buslei/Steiner[112] für Männer von -0,65 und Frauen von -0,17 zugrunde, ergibt sich angesichts einer Verringerung der Arbeitskosten um knapp 9 vH (s. Tabelle A2) ein Beschäftigungszuwachs von knapp 4 vH bzw. bezogen auf die 11,3 Millionen bestehenden Beschäftigungsverhältnisse von rund 452.000 Personen. Für die mittlere Variante ist deshalb ein Zuwachs von 500.000 Beschäftigten unterstellt. Unter der Annahme erheblicher Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt für einfache, gering entlohnte Tätigkeiten wird für die untere Variante ein Beschäftigungszuwachs von 250.000 angenommen. Dies könnte auch eintreten, wenn beispielsweise lediglich die Renten- und Arbeitslosenbeiträge übernommen würden.

Bestimmung der quantitativen Arbeitskräftenachfrage über Ausgabenquoten

Untersuchungen u.a. der EU-Kommission ergeben, dass etwa 90 vH der Ausgaben für Lohnsubventionen für Arbeitgeber auf Mitnahme- und Verdrängungseffekte entfallen und entsprechend nur 10 vH der Ausgaben zur Finanzierung zusätzlicher Beschäftigungsverhältnisse zur Verfügung stehen.[113] Wird diese Relation auf die Einführungskosten bezogen und werden zugleich die durchschnittlichen Entlastungskosten pro Beschäftigten in bestehenden Beschäftigungsverhältnissen zugrunde gelegt, ergibt sich ein Beschäftigungszuwachs von 1,3 Millionen. Unter Berücksichtigung anhaltender Arbeitsmarktungleichgewichte ist sonst für die obere Variante ein Zuwachs von einer Million Beschäftigten unterstellt.

Qualitative Arbeitskräftenachfrage

Da gering entlohnte Arbeitsplätze, vor allem im Bereich personen- und haushaltsbezogener Dienstleistungen, häufig eine gewisse physische und psychische Fitness sowie Einsatzbereitschaft voraussetzen, dürften Langzeitarbeitslose und Sozialhilfeempfänger in den zusätzlich geschaffenen Beschäftigungsverhältnissen nur bedingt zum Einsatz kommen.[114] Folglich ist unterstellt, dass Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger höchstens die Hälfte der zusätzlich Beschäftigten stellen. Entsprechend wird in der unteren (500.000 zusätzlich Beschäftigte) von 250.000 und in der mittleren Variante (250.000 zusätzlich Beschäftigte) von 125.000 vormals Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern ausgegangen. Bei der oberen Variante (eine Million zusätzlich Beschäftigte) wird angenommen, dass Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger aufgrund der beschriebenen Handicaps lediglich 30 vH der zusätzlich Beschäftigten stellen.

---

112 Vgl. Buslei, H./Steiner, V. (1999), S. 140.

113 So eine Untersuchung der EU-Kommission sowie empirische Erfahrungen u.a. aus Belgien. Vgl. Buslei, H./Steiner, V. (1999), S. 67f.

114 Vgl. auch Karr, W. (1999), S. 7.

Bruttokosten abzüglich Einsparungen und Zusatzeinnahmen[115]

Bei der Ermittlung der Bruttokosten für die öffentliche Hand von zusätzlich 500.000 Arbeitskräften - dargestellt in Tabelle 5 -, ist unterstellt, dass sich die 250.000 Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger analog den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Progressionszone, d.h. zwischen einem Bruttojahresverdienst von 10.020 und 20.040 € verteilen. Für die Erwerbsfähigen aus der Stillen Reserve wird Entsprechendes für die Verdienstklassen zwischen 2.400 und 20.040 € angenommen.

In Bezug auf die Einsparungen bei den Sozialleistungen ist bei den vormals Arbeitslosen unterstellt, dass sie hinsichtlich Empfängerzahl und Höhe von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe der Struktur aller Arbeitslosen entsprechen. Somit betragen die Einsparungen von Arbeitslosengeld und -hilfe 1,6 Milliarden €, die der Sozialversicherungsbeiträge 0,6 Milliarden €.

Die Zusatzeinnahmen bei den Sozialversicherungsbeiträgen setzen sich zusammen aus den Sozialversicherungsbeiträgen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern insgesamt abzüglich derjenigen, die vom Staat übernommen werden. Bei der Berechnung der zusätzlichen Lohnsteuereinnahmen wird für alle der in Ziffer 3.61 ermittelte neue durchschnittliche Satz von 19,7 vH zugrunde gelegt. Hierbei ist unterstellt, dass es sich bei den zusätzlich Beschäftigten größtenteils um Angehörige höherer Steuerklassen handelt. Für die Mehreinnahmen aus der Mehrwertsteuer werden zur Orientierung Angaben des DIW über die durchschnittlichen zusätzlichen Mehrwertsteuereinnahmen durch die Eingliederung von Arbeitslosen herangezogen.[116] Für sie sind hier zusätzliche Mehrwertsteuereinnahmen von pro Kopf durchschnittlich 250 € jährlich unterstellt. Anders als beim DIW wird dieser Betrag jedoch für alle zusätzlich Beschäftigten zugrundegelegt, da angenommen wird, dass diese vor der regulären Beschäftigung mehrheitlich Einkommen aus Schwarzarbeit bezogen und deshalb bereits ein hohes Konsumniveau aufwiesen.

Für die Berechnung der Nettoentlastung bei einem Beschäftigungszuwachs von 250.000 bzw. einer Million wird methodisch analog vorgegangen. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass sich Arbeitslose bzw. Sozialhilfeempfänger und Erwerbsfähige aus beiden Stillen Reserven bei einem Beschäftigungszuwachs von einer Million nicht hälftig, sondern im Verhältnis 3 zu 7 verteilen.

---

115 Im Folgenden ist unterstellt, dass keine Lohnanpassungen erfolgen.

116 Vgl. Schupp, J. u.a. (1999), S. 504.

Tabelle A1: Bruttojahresentgelt und sozialversicherungspflichtig Beschäftigte* 2000

Beitragspflichtiges Jahresentgelt in €	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte		
	Westdeutschland	Ostdeutschland	Deutschland
0 – 2.500	120.863	25.878	146.741
2.500 – 5.000	368.462	90.163	458.625
5.000 – 7.500	643.580	126.021	769.601
7.500 – 10.000	796.425	224.387	1.020.812
10.000 – 12.500	1.005.630	473.436	1.479.066
12.500 – 15.000	1.256.728	615.464	1.872.192
15.000 – 17.500	1.424.042	642.771	2.066.813
17.500 – 20.000	1.483.966	652.783	2.136.749
20.000 – 22.500	1.665.038	510.016	2.175.054
22.500 – 25.000	1.750.342	439.069	2.189.411
25.000 – 27.500	1.957.136	339.510	2.296.646
27.500 – 30.000	1.857.202	271.598	2.128.800
30.000 – 32.500	1.634.435	200.367	1.834.802
32.500 – 35.000	1.324.732	143.714	1.468.446
35.000 – 37.500	1.051.180	113.043	1.164.223
37.500 – 40.000	842.762	93.089	935.851
40.000 – 42.500	661.225	68.185	729.410
42.500 – 45.000	534.692	209.024	743.716
45.000 – 47.500	434.783	589	435.372
47.500 – 50.000	369.737	342	370.079
50.000 – 52.500	455.985	184	456.169
52.500 – 55.000	1.431.227	914	1.432.141
55.000 – 57.500	1.033	-	1.033
57.500 – 60.000	844	-	844
60.000 – 62.500	716	-	716
62.500 – 65.000	847	-	847
65.000 – 67.500	2.724	-	2.724
67.500 – 70.000	-	-	-
70.000 – 100.000	-	-	-
Summe	23.076.336	5.240.547	28.316.883

*ohne geringfügig Beschäftigte
Quelle: VDR

Tabelle A 2: Arbeitnehmerentgelt und Nettolöhne von Geringverdienern in bestehenden Beschäftigungsverhältnissen nach geltender Regelung und Übernahmemodell

Geltende Regelung

Bruttomonats-verdienst in €	SV-Beiträge in vH*	SV-Beitrag Arbeitgeber in €	SV-Beitrag Arbeitnehmer in €	Arbeitnehmerentgelt je Beschäftigten und Jahr in €	Arbeitnehmerentgelt insgesamt pro Jahr in Mrd. €	Nettolohn vor Steuern je Beschäftigten in €
0 – **325	22,0	792	-	4.392	9,0	3.600
208 – 417	41,5	778	778	4.528	0,4	2.972
417 – 625	41,5	1.297	1.297	7.547	4,1	4.953
625 – 835	41,5	1.816	1.816	10.566	10,8	6.934
835 – 1.042	41,5	2.334	2.334	13.584	20,1	8.916
1.042 – 1.250	41,5	2.853	2.853	16.603	31,1	10.897
1.250 – 1.458	41,5	3.372	3.372	19.622	40,5	12.878
1.458 – 1.670	41,5	3.891	3.891	22.641	48,4	14.859
				Insgesamt	**164,4**	

Übernahmemodell

Bruttomonats-verdienst in €	SV-Beiträge* in vH	SV-Beitrag Arbeitgeber in €	SV-Beitrag Arbeitnehmer in €	Arbeitnehmerentgelt je Beschäftigten und Jahr in €	Arbeitnehmerentgelt insgesamt pro Jahr in Mrd. €	Nettolohn vor Steuer je Beschäftigten in €
0 – 417	41,5	-	-	3.675	7,8	3.675
417 – 625	41,5	-	-	6.250	3,4	6.250
625 – 835	41,5	-	-	8.750	8,9	8.750
835 – 1.042	41,5	292	292	11.542	17,1	10.958
1.042 – 1.250	41,5	1.070	1.070	14.820	27,7	12.680
1.250 – 1.458	41,5	2.107	2.107	18.357	37,9	14.143
1.458 – 1.670	41,5	3.404	3.404	22.154	47,3	15.346
				Insgesamt	**150,1**	

* Beiträge zur gesetzlichen Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung in vH des Bruttomonatsverdienstes – ** Geringfügig Beschäftigte (hier ist unterstellt, dass die GRV-Beiträge der Arbeitgeber nicht durch freiwillige Beiträge der Arbeitnehmer aufgestockt werden) – Quellen*:* VDR, Berechnungen des IWG BONN, siehe Anhang 1

Tabelle A 3: Begünstigte und Kosten bei degressiver Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge durch die öffentliche Hand (Variante mit niedrigeren Einkommensgrenzen*)

Bruttojahresverdienst in €	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte			Effektiver Beitragssatz (Arbeitgeber und Arbeitnehmer)	Kosten für die öffentliche Hand pro Jahr in Mrd. €		
	Westdeutschland	Ostdeutschland	Deutschland	in vH	Westdeutschland	Ostdeutschland	Deutschland
2.500 – 5.000	1.713.692	428.033	2.141.725	0	2,6	0,6	3,2
5.000 – 7.500	450.506	88.215	538.721	0	1,2	0,2	1,4
7.500 – 10.000	796.425	224.387	1.020.812	6,9	2,4	0,7	3,1
10.000 – 12.500	1.005.630	473.436	1.479.066	20,8	2,3	1,1	3,5
12.500 – 15.000	1.256.728	615.464	1.872.192	34,6	1,2	0,6	1,8
Begünstigte insgesamt	**5.222.981**	**1.829.534**	**7.052.516**	**Gesamtkosten**	**9,7**	**3,2**	**13,0****

*Bagatellgrenze 200 €, Freibetragszone von 200 bis 625 €, Progressionszone von 625 bis 1.250 €/Monat
**Abweichungen rundungsbedingt
Quellen: VDR, Berechnungen des IWG BONN

Bibliographie

Autorengemeinschaft (2001), Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 2000 und 2001, in: MittAB 1, S. 5-27

Bender, S./Kaltenborn, B./Rudolph, H./Walwei, U. (1999), Förderung eines Niedriglohnsektors: Die Diagnose stimmt, die Therapie noch nicht, in: IAB Kurzbericht 6, Nürnberg

Bender, S./Rudolph, H. (1999), Zur aktuellen Diskussion: Kosten eines gestaffelten Zuschusses zu den Sozialversicherungsbeiträgen - Simulation des Zuschuss-Bedarfs auf der Basis des Jahreszeitraummaterials der Beschäftigtenstatistik von 1997, in: IAB Werkstattbericht 8, Nürnberg

Berthold, N./von Berchem, S. (2001), Sozialpolitik und hohe Arbeitslosigkeit - amerikanische Verhältnisse auch für Deutschland?, in: Wirtschaftsdienst XI, S. 630-638

Bündnis90/Die Grünen (2002/1), Grün 2020 - Wir denken bis übermorgen!, Grundsatzprogramm, Berlin

Bündnis90/Die Grünen Bundestagsfraktion (2002/2), 7 Punkte für mehr Arbeit in Deutschland - Offensive gegen die Arbeitslosigkeit vom 10. Januar, Berlin

Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) (2001/1), Strukturanalyse 2000, in: Sondernummer der ANBA, 15. März, Nürnberg

dies. (Hrsg.) (2001/2), Arbeitsmarkt 2000, in: Sondernummer ANBA, 28. Juni, Nürnberg

dies. (Hrsg.) (2001/3), Geschäftsbericht 2000, 49. Geschäftsbericht der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg

dies. (2002), Statistik über erteilte Arbeitsgenehmigungen nach Art, Geltungsdauer und Sozialversicherungspflicht nach Wirtschaftsabteilungen, St 63-02, Nürnberg

Bundesarbeitgeberverband Chemie e.V. (1999), Bürger stöhnen unter Steuerlast, in: Informationsbrief für Führungskräfte 11, Wiesbaden, S. 2

Bundessozialhilfegesetz (1994), In der Fassung der Bekanntmachung vom 23. März (BGBl. I S. 646, 2975), zuletzt geändert durch das vierte Gesetz des Elften Buches Sozialgesetzbuch (BGBl. I S. 1656), (juscom5.juris.de/bundesrecht/bshg)

Buslei, H./Steiner, V. (1999), Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich, in: ZEW Wirtschaftsanalysen 42, Baden Baden

CDU (Hrsg.) (2001), Bericht der Präsidiumskommission "Neue Soziale Marktwirtschaft", Berlin

CDU Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2001), Petersberger Leitsätze der CDU Nordrhein-Westfalen, Arbeit und Wohlstand für alle. Die Soziale Marktwirtschaft in der Wissensgesellschaft, Düsseldorf

Cramer, R. u.a. (2001), Struktur der Arbeitslosigkeit im Frühjahr 2000, Endbericht des Instituts für Angewandte Sozialwissenschaft GmbH infas im Auftrag des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bonn Bad Godesberg

Der Spiegel (2002), Wahlkampftrick Kombilohn, Nr. 4, S. 20

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2001/1), Arbeit statt Sozialhilfe - hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen, Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann u.a. und der Fraktion der CDU/CSU, BT-Drs. 14/7443

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2001/2), Jahresgutachten 2001/02 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, BT-Drs. 14/7569

Deutscher Städtetag (2001), Faulenzerei oder falsche Struktur, in Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22.8., S. 12

Dreger, C./Kempe, W./Kolp, J./Trabert, L. (1998), Was bringt ein Kombilohn? Eine ökonometrische Analyse der Arbeitsangebotsreaktionen von Sozialhilfeempfängern und der fiskalischen Effekte für Sozialhilfeträger, in: MittAB 4, S. 705-714

Europäische Kommission (1999), Entschließung des Rates zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1999, Brüssel

Fels, G./Heinze, R.G./Pfarr, H./Streeck, W. (1999), Bericht der Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking über Möglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigungschancen gering qualifizierter Arbeitnehmer, (Online-Version), November (www.bundesregierung.de/Anlage10387/Bericht_der_Benchmarking_Gruppe.pdf)

Forschungsverbund IAB/IAT/Dr. Kaltenborn (Hrsg.) (2001), Erste Ergebnisse zur Teilnehmerstruktur des arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramms CAST, Projektbrief 3, August

Hoffmann, E./Walwei, U. (1999), Zusätzliche Arbeitsplätze für einfache Tätigkeiten gesucht - Überlegungen zu Beschäftigungsmöglichkeiten im Niedriglohnbereich, in: IAB Werkstattbericht 12, Nürnberg

Kaltenborn, B. (1999/1), Arbeitsmarkteffekte subventionierter Sozialabgaben, in: BeitrAB 228, Nürnberg

ders. (1999/2), Fiskalische Effekte und Beschäftigungswirkungen einer degressiven Bezuschussung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung, Gutachten im Auftrag des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, in: IAB Werkstattbericht 14, Nürnberg

ders. (1999/3), Wirkungsanalysen von Niedriglohnkonzepten, in: IAB Werkstattbericht 19, Nürnberg

ders. (2000), Arbeitsmarkteffekte von Niedriglohnsubventionen, in: Sozialer Fortschritt 4, S. 85-90

ders. (2001), Kombilöhne in Deutschland - Eine systematische Übersicht, in: IAB Werkstattbericht 14, Nürnberg

Karr, W. (1999), Kann der harte Kern der Arbeitslosigkeit durch einen Niedriglohnsektor aufgelöst werden? Eine Analyse der Arbeitslosen nach Verweildauer und Reintegration, in: IAB Kurzbericht 3, Nürnberg

Kempe, W./Kolp, J./Schneider, H. (2000), Lohn- und Einkommenssubventionen in Ostdeutschland: Erfolgsaussichten zweifelhaft, in: Wirtschaft im Wandel 13, S. 368-377

Kempe, W./Schneider, H. (2001), Lohn- und Einkommenssubventionen für Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfebezieher, in: Wirtschaft im Wandel 16, S. 415-423

Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (Hrsg.) (1996/1997), Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland - Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen, Teil I-III

Lang, C./Rosenfeld, M.T.W. (2001), Kommunale Hilfe zur "Arbeit": Welche Rollen spielen organisatorische Aspekte?, in: Wirtschaft im Wandel 15, S. 387-393

Miegel, M./Wahl, S. (1999), Soziale Grundsicherung - Private Vorsorge. Der Weg aus der Rentenkrise, München

dies. (2001), Arbeitslosigkeit in Deutschland - Phantom und Wirklichkeit, München

Miegel, M. (2002), Die deformierte Gesellschaft. Wie die Deutschen ihre Wirklichkeit verdrängen, Berlin/München

Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit (2000), Arbeit muss sich lohnen! Mainzer Modell für Beschäftigung und Familienförderung, Mainz

Pfeiffer, U. u.a. (2001), Deutschland in den nächsten dreißig Jahren: Die Zukunft gestalten, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Positionspapier zum Kongress des Managerkreises am 3. Dezember, Berlin

Riphahn, R./Thalmaier, A./Zimmermann, K.F. (1999), Schaffung von Arbeitsplätzen für gering Qualifizierte, in: IZA Research Report 2, Bonn

Schneider, F./Volkert, J./Kasper, S. (2002), Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit: Beliebt bei vielen Problemen für alle, Baden-Baden (erscheint demnächst)

Schnur, P./Walwei, U./Zika, G. (1999), Zur aktuellen Diskussion: Lineare oder degressive Senkung der Sozialabgaben: makroökonomische Aspekte, in: IAB Werkstattbericht 9, Nürnberg

Schupp, J./Volz, J./Wagner, G./Zwiener, R. (1999), Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen im Niedriglohnbereich: Wenig zielgerichtet und teuer, in: DIW-Wochenbericht 27, S. 499-509

Spitznagel, E./Bach, H.-U. (2000), Volkswirtschaftliche Kosten der Arbeitslosigkeit und gesamtfiskalische Budgeteffekte arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, in: MittAB 3, S. 500-517

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2001), Statistisches Jahrbuch 2001, Wiesbaden

dass. (2002), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen: Konten und Standardtabellen, Erste Ergebnisse der Inlandsproduktsberechnung 2001, Fachserie 18/Reihe 1.1, Wiesbaden

Steiner, V./Hagen, T. (2000), Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit - Analysen und Empfehlungen zur Steigerung der Effizienz und Effektivität der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, Endbericht des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH - ZEW an das Bundesministerium der Finanzen, Mannheim