

Beschäftigung im Niedriglohnbereich – Probleme, Lösungsansätze und wirtschaftspolitische Implikationen

Von Stefan Bach und Jürgen Schupp*

Die Situation am deutschen Arbeitsmarkt hat sich im Laufe des Jahres 2002 deutlich verschlechtert. Die Zahl der Arbeitslosen steuert gegenwärtig auf die Fünf-Millionen-Grenze zu, für eine konjunkturelle Erholung besteht auch 2003 wenig Aussicht. Es ist zu befürchten, dass ohne nachhaltig wirkende Strukturreformen die sukzessiv aufgebaute Sockelarbeitslosigkeit nicht nennenswert reduziert wird. Das zu Jahresbeginn 2002 in Kraft getretene Job-AQTIV-Gesetz hat kaum spürbare Entlastungswirkungen gebracht. Auch die inzwischen im Zuge des 1. und 2. Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt umgesetzten Reformen werden keinen dauerhaften Ausbau der Beschäftigung bringen.

Die Einsicht in die Notwendigkeit zu weiterreichenden Strukturreformen am Arbeitsmarkt nimmt zu. Für einen wichtigen Baustein halten viele Experten in Politik und Wissenschaft den Auf- bzw. Ausbau eines Niedriglohnbereichs. Niedrigproduktive Tätigkeiten sollen im offiziellen Arbeitsmarkt gehalten oder in diesen wieder eingegliedert werden. Bereits zu Beginn der letzten Legislaturperiode zählte die Förderung des Niedriglohnsektors zu den gemeinsamen Zielen innerhalb des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit. Im Unterschied zu heute gab es damals Hoffnungen auf Beschäftigungswirkungen in Millionenhöhe. Selbst Optimisten sind mittlerweile deutlich zurückhaltender geworden, im Niedriglohnsektor eine Wunderwaffe für Beschäftigungszuwachs und für einen nachhaltigen Abbau der hohen Arbeitslosigkeit zu erwarten.

Zwar werden seit einigen Jahren in Deutschland Lohnsubventionen eingesetzt, zumeist in Form von Lohnkosten- und Eingliederungszuschüssen. Damit sollen die hohen Grenzbelastungen des Arbeitseinkommens durch Lohnsteuer und Sozialabgaben abgemildert und damit die Attraktivität einer Beschäftigung für Arbeitnehmer und Arbeitgeber erhöht werden. Die Beschäftigungswirkungen der bisher umgesetzten Programme (z. B. Mainzer Modell) sind aber weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben.

Um Beschäftigung im Niedriglohnbereich auf breiter Front zu fördern – so lautet eine zunehmend verbreitete Einschätzung –, bedarf es einer integrierten Reform und Vereinheitlichung der Ansprüche aus Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sowie der Arbeitsvermittlung. Diese sollte die Arbeitsanreize bei den Leistungsempfängern stärken sowie die Zuständigkeiten der Behörden und der übrigen Akteure der Arbeitsmarktpolitik effektiver gestalten.

Dieses Schwerpunktheft beschäftigt sich mit den Beschäftigungspotentialen im Niedriglohnbereich und den damit verbundenen Chancen wie Risiken. Die Beiträge arbeiten die unterschiedlichen wissenschaftlichen Erkenntnisse zu diesem Thema heraus. Die zum Teil

* DIW Berlin, E-Mail: sbach@diw.de, jschupp@diw.de

kontroversen Bewertungen und Politikempfehlungen machen zugleich deutlich, dass es nicht einfach sein wird, mehrheitsfähige Reformen der Arbeitsmarktpolitik abzuleiten.

Die Beiträge von *Klaus F. Zimmermann*, von *Rolf G. Heinze* und *Wolfgang Streeck* sowie von *Holger Bonin*, *Wolfgang Kempe* und *Hilmar Schneider* behandeln die grundsätzlichen wirtschaftspolitischen Herausforderungen der deutschen Beschäftigungsmisere und diskutieren die wesentlichen Politikoptionen.

Klaus F. Zimmermann hält den Aufbau eines Niedriglohnssektors für zwingend geboten. Das Steuer- und Transfersystem sei im Niedriglohnbereich beschäftigungshemmend, doch erweisen sich monetäre Anreize als fiskalisch sehr teuer und wenig erfolgreich zur Mobilisierung von Beschäftigung. Potential bestehe jedoch bei haushaltsnahen Dienstleistungen. Statt – wie häufig gefordert – die Sozialhilfe deutlich zu reduzieren, wird das Workfare-Prinzip empfohlen, also eine Verpflichtung erwerbsfähiger Sozialhilfeempfänger zu sozial nützlicher Arbeit. Die jüngsten Arbeitsmarktreformen sind ein Schritt in die richtige Richtung, einschneidende Maßnahmen für eine erfolgreiche Beschäftigungspolitik stünden aber noch aus.

Der Beitrag von *Rolf G. Heinze* und *Wolfgang Streeck* thematisiert die besondere Situation des deutschen Arbeitsmarktes, der durch hohe Arbeitslosigkeit bei niedriger Erwerbsquote gekennzeichnet ist. Es fehle an Beschäftigungsdynamik im Dienstleistungssektor, wie sie in anderen westeuropäischen Ländern zu beobachten sei. Die Dienstleistungsbeschäftigung vor allem bei einfachen, geringproduktiven Tätigkeiten müsse durch eine generelle Senkung der Sozialversicherungsbeiträge auf niedrige Einkommen gefördert werden. Bisher habe sich diese Strategie in den politischen Gremien (u. a. im „Bündnis für Arbeit“) nicht durchsetzen können, auch für die nächste Zukunft sind die Autoren skeptisch, dass eine nachhaltige Senkung der Lohnnebenkosten im Niedriglohnsektor erfolgt.

Auch nach Einschätzung von *Gerhard Bosch* sind Dienstleistungen in Deutschland unterentwickelt. Er diskutiert die wichtigsten Triebkräfte für das Wachstum der Dienstleistungsbeschäftigung – der Übergang zur Qualitätsproduktion im sekundären Sektor, die Professionalisierung von Dienstleistungen, moderne Arbeitszeitmodelle, die Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt, der Ausbau des Sozialstaates sowie länderspezifische Spezialisierungen im Dienstleistungsexport. Einkommensdifferenzierungen erscheinen dem Autor nicht als geeignetes Instrument zur Entwicklung von Dienstleistungen in Deutschland. Er schlägt ein Maßnahmenpaket der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Modernisierung vor: Zentrale und kostenempfindliche Dienste, wie Bildung, Gesundheit oder Pflege müssten in einer Wissensgesellschaft weiterhin für jeden zugänglich sein und daher unter öffentlicher Verantwortung stehen.

Holger Bonin, *Wolfgang Kempe* und *Hilmar Schneider* sehen nur geringe Beschäftigungseffekte bei einer spezifischen Entlastung von niedrigen Einkommen, sei es durch eine Entlastung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung auf niedrige Einkommen oder durch eine Förderung kleiner Markteinkommen durch Kombilöhne. Derartige Reformen würden die Erwerbsbeteiligung nur unwesentlich erhöhen. Zugleich entstünden Mitnahmeeffekte, mit denen unerwünschte Arbeitszeitwirkungen und hohe fiskalische Kosten verbunden seien. Die Autoren befürworten die Senkung des sozialen Leistungsniveaus durch „Workfare“, um die Anspruchslöhne der gering qualifizierten Erwerbslosen zu senken. Damit ließen sich deutlich positive Beschäftigungseffekte erzielen.

Die folgenden Beiträge von *Stefan Homburg* und *Friedrich Breyer* behandeln die für den Aufbau eines Niedriglohnbereichs zentralen Wirkungen auf die Arbeitsangebotsentscheidungen aus theoretischer Sicht.

Homburg untersucht im Rahmen der Optimalsteuertheorie die hohe implizite Grenzbelastung mit Steuern und Sozialabgaben bei Aufnahme einer Beschäftigung im untersten Einkommensbereich. Er zeigt, dass eine negative Einkommensteuer, negative Grenzsteuersätze oder auch Arbeitsverpflichtungen für Transferempfänger nicht die erhofften Wohlfahrtswirkungen haben. Er warnt vor einer rein partialanalytischen Betrachtung, die in der öffentlichen Diskussion und teilweise auch die angewandte Forschung dominiert, indem sie bloß nach Anreizen für die Erwerbslosen fragt und die zu erwartenden Verhaltensänderungen der Steuerzahler ignoriert.

Breyer zeigt in einem mikroökonomischen Modell des Arbeitsangebots, dass der Anspruchslohn von Erwerbstätigen mit niedrigem Einkommen nicht allein von der Höhe der Sozialhilfe, sondern auch von den Präferenzen der Erwerbstätigen und von der Grenzbelastung des Hinzuverdienstes abhängt. Die höchsten Beschäftigungseffekte könnten erzielt werden, wenn die hohe Transferentzugsrate der Sozialhilfe bei eigenem Einkommen gesenkt werde, im Gegenzug müssten die Tarifvertragsparteien darauf mit einer Senkung der Löhne reagieren.

Die anschließenden Beiträge beschäftigen sich mit der empirischen Wirkungsanalyse von Lohnsubventionen und entsprechenden Programmevaluierungen.

Viktor Steiner und *Hermann Buslei* geben einen Überblick zu den unterschiedlichen Modellen von Lohnsubventionen in Deutschland und stellen deren jeweilige Wirkungszusammenhänge dar. Aufgrund spezifischer institutioneller Regelungen sowie einer relativ geringen Lohnelastizität des Arbeitsangebots im Niedriglohnbereich ergeben die meisten Simulationsstudien zu Lohnsubventionen in Deutschland relativ geringe Beschäftigungseffekte. Eine Berücksichtigung von Verdrängungs- und Mitnahmeeffekten führte zudem dazu, dass die Beschäftigungseffekte in der Regel deutlich geringer ausfielen als die hypothetischen direkten Arbeitsangebots- bzw. Arbeitsnachfrageeffekte. Eine deutliche Verbesserung der Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich erscheine daher in Deutschland ohne eine deutliche Reduktion des Sozialhilfeniveaus nur zu prohibitiv hohen fiskalischen Kosten möglich.

Diese Einschätzung teilen *Reinhard Hujer* und *Marco Caliendo* in ihrem Beitrag. Sie skizzieren eine dreistufige Evaluierungsstrategie für Lohnsubventionen: Zunächst wird auf mikroökonomischer Ebene die Wirkung der Lohnsubvention auf die geförderten Arbeitnehmer analysiert, anschließend wird die Arbeitsnachfrage im Hinblick auf Mitnahme- und Substitutionseffekte untersucht, bevor die Effekte auf gesamtwirtschaftlicher Ebene bestimmt werden. Eine umfassende empirische Evaluation von Lohnsubventionen in Deutschland stehe noch aus, da die dafür notwendigen Daten noch nicht zur Verfügung stehen.

Die unterschiedlichen Kombilohn-Modelle, die bisher in Deutschland umgesetzt wurden, untersucht *Bruno Kaltenborn*. Die Modelle wenden sich zumeist gezielt an Langzeitarbeitslose, Sozialhilfeempfänger und/oder gering Qualifizierte. Insgesamt ist die Inanspruchnahme gering, gemessen an den arbeitsmarktpolitischen Problemen. Dass Kombilohn-Modelle in Deutschland zu einem nennenswerten Aufbau von Beschäftigung führen könnten, sei

bisher noch nicht belegt. Der Autor plädiert für eine bessere Ausschöpfung bestehender regionaler Spielräume und für die weitere Erprobung von Kombilöhnen möglichst unterschiedlicher Ausgestaltung.

Mit den Chancen und Hemmnissen einer Förderung regulärer Beschäftigung im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen beschäftigt sich *Claudia Weinkopf*. Nach den bisherigen Erfahrungen im In- und Ausland sei es zwar möglich, durch Subventionen zusätzliche Beschäftigung in diesem Bereich zu schaffen. Die Beschäftigungswirkungen sollten aber nicht überschätzt werden. Die Kosten professioneller Angebote lägen selbst unter Berücksichtigung von Subventionen deutlich höher als die üblichen Schwarzmarktpreise. Zudem seien mögliche Engpässe auf der Arbeitsangebotsseite zu berücksichtigen: So seien geeignete Beschäftigte teilweise schwer zu finden, was mit den starken Anreizen zur Ausübung von Schwarzarbeit sowie dem schlechten Image und den eher unattraktiven Arbeitsbedingungen solcher Tätigkeiten zusammenhänge. Darüber hinaus sind die Qualifikationsanforderungen im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen nicht so gering, wie es zumeist unterstellt wird.

In Deutschland besteht bereits ein florierender und weiter wachsender Niedriglohnsektor: die Schwarzarbeit. Abschließend stellt *Friedrich Schneider* in seinem Beitrag Schätzungen zum Ausmaß der Schwarzarbeit in Deutschland und anderen OECD-Staaten vor. Auf dieser Grundlage werden Vor- und Nachteile einer steigenden Schattenwirtschaft für die offizielle Wirtschaft diskutiert und Maßnahmen zur Einschränkung der Schattenwirtschaft vorgeschlagen. Abschließend erfolgen einige politisch-ökonomische Überlegungen, warum in Deutschland so wenig zur Reduktion der Schattenwirtschaft getan wird.

Dieses Schwerpunktheft macht deutlich, dass die aufgezeigten Lösungswege zur Förderung des Niedriglohnbereichs nicht allein eine wirtschaftspolitische Herausforderung ersten Ranges bedeuten, sondern zugleich weit reichende Reformen im System der sozialen Sicherung erforderlich machen. Umstritten sind dabei naturgemäß die relevanten wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Ziele und deren Rangfolge – hoher Beschäftigungsstand, Umfang der sozialen Sicherung, Anreize und Verpflichtungen zu Erwerbstätigkeit beim Bezug von staatlichen Unterstützungsleistungen sowie die Begrenzung von Belastungen mit Steuern und Sozialabgaben. Kontrovers sind aber auch die Wirkungen der verschiedenen Instrumente, mit denen Beschäftigung im Niedriglohnbereich gefördert werden soll.

So schlagen die einen vor, einfache und geringproduktive Tätigkeiten breit zu fördern, indem die Sozialversicherungsbeiträge auf niedrige Einkommen gesenkt oder weit reichende Lohnsubventionen eingeführt werden. Die anderen warnen vor den hohen fiskalischen Kosten bei geringen Beschäftigungswirkungen, da die finanziellen Anreize weitgehend in Mitnahmeeffekten zu verpuffen drohen, zugleich den „normal“ Beschäftigten weiter steigende Steuer- und Beitragslasten abverlangt werden. Förderprogramme sollen eher zielgruppenorientiert auf die Problembereiche des Arbeitsmarktes zugeschnitten werden. Ferner sollen die Anspruchslöhne der Erwerbslosen gesenkt werden, etwa durch „Workfare“, also einer Verpflichtung erwerbsfähiger Transferempfänger zu sozial nützlicher Arbeit.

Der Politik wird es nicht leicht fallen, in dieser schwierigen Gemengelage grundlegende Entscheidungen zu treffen, die zu einem nachhaltigen Aufbau der Beschäftigung führen.

Die Wissenschaft ist aufgefordert, belastbarere Wirkungsanalysen durchzuführen, um nachhaltige Konzepte zur Lösung der Beschäftigungskrise zu identifizieren. Vor allem bei der empirischen Analyse der Wirkungen von Steuern und Transfers sowie bei der Evaluierung von Förderprogrammen gibt es in Deutschland durchaus noch Nachholbedarf. Dies setzt allerdings voraus, dass die dafür notwendigen Daten der Wissenschaft zur Verfügung gestellt werden.