

Schriften des Vereins für Socialpolitik

---

Band 294

# Soziale Sicherung und Arbeitsmarkt

Von

Felix Büchel, Bernd Fitzenberger, Alexander Haupt,  
Gerhard Kleinhenz, Volker Meier, Wolfgang Peters, Anita B. Pfaff,  
Regina T. Riphahn, Johannes Schwarze, Stefan Speckesser,  
C. Katharina Spieß, Viktor Steiner und Gert G. Wagner

Herausgegeben von

Winfried Schmähl



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik  
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften  
Neue Folge Band 294

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 294

---

# Soziale Sicherung und Arbeitsmarkt



Duncker & Humblot · Berlin

# Soziale Sicherung und Arbeitsmarkt

Von

Felix Büchel, Bernd Fitzenberger, Alexander Haupt,  
Gerhard Kleinhenz, Volker Meier, Wolfgang Peters, Anita B. Pfaff,  
Regina T. Riphahn, Johannes Schwarze, Stefan Speckesser,  
C. Katharina Spieß, Viktor Steiner und Gert G. Wagner

Herausgegeben von

Winfried Schmähl



Duncker & Humblot · Berlin



Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische  
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2003 Duncker & Humblot GmbH, Berlin


Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-11074-9

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 

## Vorwort

Zu den zentralen Diskussionsthemen und Problemfeldern deutscher Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik gehören seit langem Fragen sozialer Sicherung wie auch die Situation und Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt. Zwischen beiden Bereichen bestehen vielfältige Beziehungen, die außerordentlich komplex sind und einer differenzierten, theoretisch und empirisch fundierten Analyse unter Beachtung institutioneller Regelungen bedürfen. Nachdem sich der Ausschuss für Sozialpolitik bereits im Jahr 2000 mit diesem Fragenkreis beschäftigt hatte<sup>1</sup>, befasste er sich auch auf seiner in Berlin im Jahre 2001 durchgeführten Tagung mit einer Reihe weiterer politisch bedeutsamer Fragen zu diesem Themenbereich. Alle Beiträge, die hier in überarbeiteter Form veröffentlicht werden, beziehen sich auf die deutsche Situation, mehrere basieren auf der Anwendung mikroökonomischer Verfahren.

Die Erhebung lohnbezogener Sozialversicherungsbeiträge wird häufig als eine Ursache für negative Beschäftigungswirkungen angesehen, insbesondere bei Arbeitnehmern mit geringem Verdienst und/oder niedriger Qualifikation. Um dem zu begegnen, gibt es verschiedene Vorschläge zur Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen, die entweder beim Arbeitnehmer (mit Blick auf das Arbeitsangebot) oder beim Arbeitgeber (zur Beeinflussung der Arbeitsnachfrage) ansetzen. Der Beitrag von *Viktor Steiner* widmet sich den möglichen Auswirkungen einer Subventionierung von Arbeitnehmerbeiträgen von Geringverdienern. Dabei zeigt sich – auch im Vergleich seiner eigenen Simulationsstudie mit anderen –, welche große Bedeutung Details der Ausgestaltung von Maßnahmen für deren Wirkungen haben können. Bei der Auswertung ökonomischer Schätzergebnisse ist zu prüfen, ob die den Schätzungen zugrunde liegenden Bedingungen vergangener Perioden auf die zur Analyse anstehenden Situationen übertragen werden können. *Steiner* kommt hinsichtlich der Effekte einer Beitragssubventionierung zu ernüchternden Ergebnissen: Es sei nur mit einem geringen Beschäftigungseffekt zu rechnen, aber mit hohen Mitnahmeeffekten und hohen fiskalischen Kosten. *Steiner* geht in seiner Simulationsstudie von einer Subventionierung solcher Arbeitnehmer aus, deren Stundenlöhne eine bestimmte Grenze unterschreiten. *Gert G. Wagner* weist in seinem Koreferat auf verschiedene Personengruppen hin, bei denen die Arbeitsangebotsentscheidung maßgebend von anderen Faktoren als dem Stundenlohn bestimmt sein dürfte, z. B. bei Alleinerziehungen von fehlenden Betreuungsmöglichkeiten. Deshalb präferiert er gruppenspezifisch ausgestaltete Subventionen.

---

<sup>1</sup> Veröffentlicht als Bd. 285 der Schriften des Vereins für Socialpolitik unter dem Titel „Wechselwirkungen zwischen Arbeitsmarkt und sozialer Sicherung“ (herausgegeben von Winfried Schmähl), Berlin 2001,

*Bernd Fitzenberger* und *Stefan Speckesser* analysieren die bisherige Evaluationsforschung zu Weiterbildungsmaßnahmen in Ostdeutschland. Auch ihr Ergebnis ist ernüchternd: In bisherigen Evaluationsstudien zeigten sich eher negative als positive Beschäftigungseffekte dieser Maßnahmen. Allerdings weisen sie darauf hin, dass diese Aussagen nur auf einer schwachen Datenbasis beruhen sowie erhebliche methodische Probleme aufwerfen, so dass daraus keine wirtschaftspolitischen Folgerungen abgeleitet werden könnten. Für kontinuierlich durchzuführende Evaluationsstudien, die von den Autoren für erforderlich gehalten werden, seien bessere Voraussetzungen zu schaffen, sollen sie für arbeitsmarktpolitische Überlegungen nutzbringend sein. In seinem Koreferat setzt sich *Gerhard Kleinhenz* mit dem Ansatz der mikroökonomischen Evaluationsforschung auseinander und weist insbesondere darauf hin, dass bei der Beurteilung des Erfolges oder Misserfolges z. B. von Weiterbildungsmaßnahmen die Komplexität von Zielen berücksichtigt werden sollte. Die Eingliederung in das Beschäftigungssystem sei dabei nur ein Aspekt.

*C. Katharina Spieß* und *Felix Büchel* befassen sich mit der empirisch noch wenig untersuchten Frage, wie die regionale Verfügbarkeit von Kinderbetreuungseinrichtungen auf das Arbeitsangebot von Müttern mit Kindern im Kindergartenalter wirke. Sie greifen damit ein Thema auf, das in der politischen Diskussion in Deutschland im Vergleich zu Maßnahmen des (monetären) Familienlastenausgleichs zunehmend in den Vordergrund gerückt wird – die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit. Die Autoren sehen in einer bedarfsgerechten Versorgung mit Kindergartenplätzen positive Effekte für das Arbeitsangebot von Müttern. Institutionelle Kinderbetreuung stelle geradezu ein „Scharnier“ zwischen Arbeitsmarkt und sozialer Sicherung dar, wobei soziale Sicherung auch eine bildungspolitische Dimension habe. Ob ein Ausbau von Kindergarteneinrichtungen aber tatsächlich zu einer Ausdehnung der Erwerbsarbeit von Müttern führt, hänge jedoch von weiteren Aspekten, wie der Arbeitsnachfrage ab. Offen bleibt bei *Spieß* und *Büchel*, (a) wer die Einrichtungen zur Verfügung stellen soll und (b) wie die Finanzierung familienorientierter Leistungen erfolgen soll, auch ob als Objekt- oder Subjektförderung (wobei letztere im Zweifel mehr an Wahlmöglichkeiten für Familien eröffnet). Um aber Auswirkungen auf die Erwerbstätigkeit erfassen zu können, muss festgestellt werden, ob z. B. die (Netto-)Einkommenslage überhaupt Wahlmöglichkeiten erlaubt. *Anita B. Pfaff* betont in ihrem Koreferat verschiedene positive Effekte von Kinderbetreuungseinrichtungen auch für Unternehmen und regt einige Verfeinerungen der von *Spieß* und *Büchel* vorgelegten Analyse an, die zu einer höheren Signifikanz der Untersuchungsergebnisse führen könnten.

Vielfach wird darauf hingewiesen, dass die Verteilung der Bruttoarbeitsentgelte in Deutschland im Zeitablauf recht stabil sei. *Regina Riphahn* geht dieser Frage empirisch mit Daten des sozioökonomischen Panel nach, und zwar für vollzeitbeschäftigte Männer und Frauen in West- und Ostdeutschland sowie im privaten und öffentlich Sektor. Weiterhin wird nach Deutschen und Ausländern unterschieden. Für die letztgenannte Gruppe ermittelt sie für die Zeit nach 1990 eine zuneh-

mende Ungleichverteilung. Folglich sei – so die Autorin – die Lohnverteilung bei einer differenzierten Betrachtung doch nicht so stabil wie oft dargestellt. *Johannes Schwarze* weist in seinem Koreferat darauf hin, dass selbst dann, wenn sich die Analyse allein auf Vollzeitbeschäftigte beschränkt, möglicherweise eine erhebliche Variationsbreite von individuellen Arbeitszeiten bestände, was zum Teil die Veränderung der Arbeitsentgelte erklären könne. Eine Analyse der Verteilung und Entwicklung von Stundenlöhnen und von Arbeitszeiten könnte zusätzliche Einsichten vermitteln.

Der letzte Beitrag dieses Bandes von *Alexander Haupt* und *Wolfgang Peters* behandelt modelltheoretisch Wechselwirkungen zwischen Zuwanderung und der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung, so beispielsweise wie durch rentenpolitische Entscheidungen auf internationale Mobilität von Arbeitskräften reagiert werden kann, abhängig von den jeweils dominierenden rentenpolitischen Zielen und der Alterszusammensetzung der Bevölkerung. Behandelt wird auch die Frage, wie sich die unterschiedliche Beitragszahllast auf Migrationsentscheidungen auswirken könne. Allerdings wird eine realitätsbezogene Analyse dabei zu berücksichtigen haben, dass Migrationsentscheidungen nicht nur von Beitragsatzunterschieden abhängen – worauf *Volker Meier* in seinem Koreferat hinweist –, sondern auch davon, ob und in welchem Ausmaß durch Beitragszahlungen Ansprüche erworben werden. Im Hinblick auf Rentner wird eine realitätsbezogene Analyse zu berücksichtigen haben, dass z. B. auch Entscheidungen von „Rentnern“ über politisch zu unterstützende Maßnahmen nicht eindimensional nur von den jeweiligen Auswirkungen auf ihre Renten abhängen.

Auch die Beiträge dieses Bandes liefern Einblicke in die anwendungsorientierte Arbeitsmarkt- und Sozialpolitikforschung. Autoren und Herausgeber hoffen, dass damit zu einem besseren Verständnis der komplexen Wechselwirkungen zwischen Arbeitsmarkt und sozialer Sicherung beigetragen wird. Meiner Mitarbeiterin Marlene Schubert danke ich für die redaktionelle Betreuung dieses Bandes, des letzten von vier Bänden, die ich während meiner Tätigkeit als Vorsitzender des Sozialpolitischen Ausschusses herausgeben durfte. Der Abschluss dieser Tätigkeit gibt mir zugleich Gelegenheit, den Mitgliedern des Ausschusses für die in dieser Zeit gewährte Unterstützung und die kollegiale Zusammenarbeit zu danken.

Bremen, im Juni 2002

*Winfried Schmähl*





## Inhaltsverzeichnis

Beschäftigungseffekte einer Subventionierung der Sozialbeiträge von Geringverdienern	
Referat von <i>Viktor Steiner</i> .....	11
Koreferat von <i>Gert G. Wagner</i> .....	45
Weiterbildungsmaßnahmen in Ostdeutschland – Ein Misserfolg der Arbeitsmarktpolitik?	
Referat von <i>Bernd Fitzenberger</i> und <i>Stefan Speckesser</i> .....	51
Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik als „neuer“ Schwerpunkt der Arbeitsmarktforschung?	
Koreferat von <i>Gerhard Kleinhenz</i> .....	83
Effekte der regionalen Kindergarteninfrastruktur auf das Arbeitsangebot von Müttern	
Referat von <i>C. Katharina Spieß</i> und <i>Felix Büchel</i> .....	95
Koreferat von <i>Anita B. Pfaff</i> .....	127
Bruttoeinkommensverteilung in Deutschland 1984–1999 und Ungleichheit unter ausländischen Erwerbstätigen	
Referat von <i>Regina T. Riphahn</i> .....	135
Koreferat von <i>Johannes Schwarze</i> .....	175
Immigration und soziale Sicherung	
Referat von <i>Alexander Haupt</i> und <i>Wolfgang Peters</i> .....	183
Koreferat von <i>Volker Meier</i> .....	209



# Beschäftigungseffekte einer Subventionierung der Sozialbeiträge von Geringverdienern

Von Viktor Steiner\*, Berlin

## A. Einleitung

Die Beschäftigungssituation von Geringqualifizierten hat sich in den meisten OECD-Staaten in den letzten Jahrzehnten dramatisch verschlechtert. Zum einen wird ein wichtiger Faktor für die geringe Nachfrage der Unternehmen nach Geringqualifizierten in Deutschland und anderen europäischen Ländern in deren hohen Arbeitskosten gesehen, wofür häufig die Finanzierung des Sozialstaats durch hohe Sozialbeiträge verantwortlich gemacht wird. Zum anderen werden als weitere Ursache dafür zu geringe Anreize zur Aufnahme einer gering entlohnten Beschäftigung aufgrund eines relativ hohen Sicherungsniveaus bei Arbeitslosigkeit ausgemacht. In den letzten Jahren wurden in Wissenschaft und Politik verschiedene Vorschläge zu Lohnsubventionen als ein Instrument zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten im Niedriglohnbereich verstärkt diskutiert (für einen Überblick vgl. *Buslei* und *Steiner* (1999), (2000)). Diese Vorschläge beziehen sich zum einen auf Lohnsubventionen an Arbeitnehmer in Form sogenannter „Kombi-lohn“-Modelle, die eine Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen vorsehen. Dadurch sollen in Wohlfahrtsstaaten mit einem relativ hohen Sicherungsniveau bei Arbeitslosigkeit und hohen Transferentzugsraten die Arbeitsanreize für Geringqualifizierte verbessert werden: Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit im Vergleich zu „Nichtstun“ soll sich auch finanziell wieder stärker lohnen (*Sinn* (2000)). Zum anderen werden Lohnsubventionen an Unternehmen mit dem Ziel einer Reduktion der Arbeitskosten von Geringqualifizierten vorgeschlagen. Insbesondere in Ländern mit einem hohen Niveau an Sozialabgaben erscheint die Subventionierung der Sozialbeiträge vielen als geeignetes arbeitsmarktpolitisches Instrument zur Verbesserung der Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten.

In einigen EU-Staaten erfolgt bereits eine Subventionierung der Sozialbeiträge von Geringverdienern. In Deutschland wird zwar schon seit längerem über eine

---

\* Diese Arbeit entstand im Rahmen des von der Fritz Thyssen Stiftung finanziell geförder-ten Forschungsprojekts „Verteilungseffekte und fiskalische Kosten von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich“. Ich danke meinem Mitarbeiter Peter Jacobebbinghaus für seine Unter-stützung bei der Durchführung der Simulationsstudie und dem Koreferenten Gert Wagner für hilfreiche Hinweise.

stärkere Steuerfinanzierung sogenannter „versicherungsfremder“ Leistungen in der Sozialversicherung diskutiert (vgl. dazu z. B. *Schmähl* (1998)) und mit der „ökologischen Steuerreform“ ist auch bereits ein Schritt in diese Richtung erfolgt. Abgesehen von einzelnen Umverteilungselementen in der Sozialversicherung und der partiellen Befreiung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse von der Sozialversicherungspflicht, erfolgt in Deutschland zur Zeit aber keine spezielle Subventionierung der Sozialbeiträge von *Geringverdienern*. Die beim Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit angesiedelte sogenannte „Benchmarking“-Gruppe hat Vorschläge zur Erhöhung der Beschäftigung von Geringqualifizierten durch die Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen in Form einer zeitlich unbefristeten, degressiv gestaffelten Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitnehmern mit geringem Monatsentgelt vorgelegt (*Presse- und Informationsamt der Bundesregierung* (1999)).

Die potenziellen Beschäftigungseffekte unterschiedlicher Varianten dieses Vorschlags sind kürzlich in einigen Studien empirisch untersucht worden. Nach den Ergebnissen von *Bender et al.* (1999) und *Kaltenborn* (1999) sind nur geringe Beschäftigungseffekte zu erwarten. Hingegen kommen *Riphahn et al.* (1999) zu einer wesentlich günstigeren Bewertung einer spezifischen Variante dieses Vorschlags. Der Unterschied in den Ergebnissen zwischen diesen Studien resultiert vor allem aus der unterschiedlichen Modellierung der Angebotsseite des Arbeitsmarktes: Während *Bender et al.* (1999) und *Kaltenborn* (1999) von empirisch geschätzten Lohnelastizitäten des Arbeitsangebots ausgehen, wird von *Riphahn et al.* (1999) ein vollkommen elastisches Arbeitsangebot im Niedriglohnbereich unterstellt. Dies wird von den Autoren mit der Existenz unfreiwilliger Arbeitslosigkeit in diesem Bereich begründet, die in der aktuellen wirtschaftspolitischen Diskussion hervorgehobenen negativen Effekte des Sozialsystems auf das Arbeitsangebot von Geringverdienern werden negiert.

Der vorliegende Beitrag analysiert die Beschäftigungseffekte einer Subventionierung der Sozialbeiträge von Geringverdienern exemplarisch anhand des bekannten Modells der „Zukunftskommission“ der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-Modell). Dabei wird im Rahmen eines Partialmarktmodells auch die Arbeitsangebotsseite im Haushaltszusammenhang auf der Basis empirisch geschätzter Lohnelastizitäten des Arbeitsangebots berücksichtigt. Im nächsten Abschnitt werden Argumente für eine Subventionierung der Sozialbeiträge von Geringverdienern, die Erfolgsaussichten dieses arbeitsmarktpolitischen Instruments und internationale Erfahrungen dazu zusammengefasst. In Abschnitt C wird kurz auf die Bedeutung geringfügiger sozialversicherungsfreier Beschäftigung in Deutschland eingegangen und das FES-Modell beschrieben. Dieses entspricht im Wesentlichen dem ursprünglichen Vorschlag der „Benchmarking“-Gruppe, der zwar politisch nicht umgesetzt wurde, aber zwei Modellprojekte („Mainzer Modell“ und „Saar Gemeinschaftsinitiative“) zur Folge hatte, über deren aktuellen Stand in Abschnitt C. III. kurz berichtet wird. In Abschnitt D werden die Ergebnisse der bisher durchgeführten empirischen Studien zu den potenziellen Beschäftigungseffekten alterna-

tiver Reformvorschläge zur Subventionierung von Sozialbeiträgen in Deutschland zusammengefasst. In Abschnitt E wird eine eigene Simulationsstudie zu den Beschäftigungseffekten des FES-Modells präsentiert. Das Hauptergebnis dieser Studie besteht darin, dass die Beschäftigungseffekte dieses Vorschlags gering ausfallen dürften, wenn man von empirisch plausiblen Lohnelastizitäten des Arbeitsangebots ausgeht. Der Beschäftigungseffekt beträgt nach dieser Schätzung aufgrund sehr hoher Mitnahme- und Verdrängungseffekte nur ca. 1 Prozent der Anzahl der Subventionsbegünstigten. In Abschnitt F werden aus diesen Ergebnissen abschließend einige sozialpolitische Schlussfolgerungen gezogen.

## **B. Zur Subventionierung der Sozialbeiträge von Geringverdienern**

Die Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland und den meisten anderen europäischen Staaten ist durch einen langfristigen Rückgang der Beschäftigung Geringqualifizierter gekennzeichnet (*OECD (1996), Nickell und Bell (1996)*). Dies wird in der Literatur auf den Rückgang der Arbeitsnachfrage der Unternehmen nach Geringqualifizierten aufgrund des technischen Fortschritts und/oder zunehmender „Globalisierung“ zurückgeführt. Während dieser Nachfragerückgang in den USA durch eine stärkere qualifikatorische Lohndifferenzierung kompensiert wurde, war dieser in Deutschland und den meisten anderen Ländern der Europäischen Union aufgrund relativ rigider Lohnstrukturen mit einem starken relativen Rückgang der Beschäftigung Geringqualifizierter verbunden (*OECD (1996)*, für Deutschland vgl. z. B. *Steiner und Mohr (2000)*). Die Rigidität der Lohnstrukturen in den europäischen Ländern wird in der Literatur meist auf tarifliche und gesetzliche Mindestlöhne oder ein hohes soziales Sicherungsniveau bei Arbeitslosigkeit zurückgeführt. Verschärft wird das Problem aus dieser Sicht noch dadurch, dass die Arbeitskosten Geringqualifizierter in den meisten Wohlfahrtsstaaten mit hohen Steuern und Sozialabgaben belegt sind.<sup>1</sup>

In der sozialpolitischen Diskussion in Deutschland werden sowohl die stark gestiegenen Sozialbeiträge als Kostenfaktor bei der Beschäftigung von Geringqualifizierten als auch die negativen Anreizeffekte der Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf das Arbeitsangebot Geringqualifizierter für den starken Beschäftigungsrückgang und die hohe Arbeitslosigkeit dieser Gruppe verantwortlich gemacht (vgl. z. B. *Sinn (2000)*). Dabei wird zum einen unterstellt, dass Sozialbeiträge zumindest zum Teil auf die Unternehmen überwältzt werden, damit die Arbeitskosten erhöhen und die Arbeitsnachfrage der Unternehmen nach Geringqualifizierten

---

<sup>1</sup> So schreibt bspw. die *OECD (1999a, S. 152)*: „Serious low-skilled unemployment problems in many countries appear to be related to relatively high wage floors on labour costs, related to high minimum wages and/or high pay-roll taxes imposed on low wages, that prevents workers with (perceived) low productivity from being hired.“